

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Departamento de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Luis Alejandro Araque Botero

**O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**

**COMO BEM PÚBLICO REGIONAL:**

**Análise do Processo de Construção da Integração Física Sul-Americana**

Belo Horizonte

2012

Luis Alejandro Araque Botero

**O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL  
COMO BEM PÚBLICO REGIONAL:**

**Análise do Processo de Construção da Integração Física Sul-Americana**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais

Orientadora: Taiane Las Casas Campos

Belo Horizonte

2012

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

A662d	<p data-bbox="475 1503 810 1536">Araque Botero, Luis Alejandro</p> <p data-bbox="379 1536 1235 1655">O desenvolvimento econômico e social como bem público regional: análise do processo de construção da integração física sul-americana/ Luis Alejandro Araque Botero. Belo Horizonte, 2012. 192f.: il.</p> <p data-bbox="512 1688 938 1722">Orientadora: Taiane Las Casas Campos</p> <p data-bbox="379 1722 1259 1783">Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.</p> <p data-bbox="379 1816 1259 1935">1. Desenvolvimento econômico – América Latina. 2. Desenvolvimento social. 3. Integração econômica. 4. Ação coletiva. I. Campos, Taiane Las Casas. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.</p> <p data-bbox="628 1951 874 1984">SIB PUC MINAS</p> <p data-bbox="1051 1995 1259 2020">CDU: 338.98(8=6)</p>
-------	--

Luis Alejandro Araque Botero

**O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL  
COMO BEM PÚBLICO REGIONAL:**

**Análise do Processo de Construção da Integração Física Sul-Americana**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais

---

Taiane Las Casas Campos (Orientadora) PUC- Minas

---

Javier Vadell – PUC- Minas

---

Letícia Pinheiro – PUC-Rio

Belo Horizonte, 5 de março de 2012

A Luis Jesús Araque Ochoa (*in memoriam*).

Para ti pai, pelo teu exemplo, pelos teus sacrifícios, pela família que você me deu, pelo amor ao trabalho, pelo a tua vontade de aprender, por me ensinar a lutar, a não desfalecer e por me esperar aquele dia.

Aos jovens bahá'is do Irã.

Pelo seu exemplo, pela Fe inabalável, pela ânsia do conhecimento e da verdade, por não desfalecerem, por inspirar tanto amigos e estranhos.

Orgulho-me de vocês.

## AGRADECIMENTOS

“Meu Deus, a Quem adoro, meu Rei, Alvo de meu desejo! Com que língua Te posso expressar minha gratidão?” Cada propósito, cada meta é por Esse amor e para me aproximar de Ti. Agradeço-te a oportunidade, as forças e o conforto durante esta jornada.

Agradeço a minha família, minhas mulheres. Mãe pelo amor incondicional, por esse teu jeito especial e genuíno, por essa bondade e qualidades que me inspiram, por sempre estar por perto, pela esperança animadora, por essa alegria de viver. Mishi, por ser minha eterna companheira, parceira, por me apoiar e estimular em cada um dos meus empreendimentos, por ser esse pilar que me sustém, por poder contar contigo sempre. Tia, madrinha-mãe, pelo amor, pelos cuidados, pela força, por ser essa família, pelo jeito positivo e por ser guerreira. Ori, por chegar às nossas vidas, por trazer tantas felicidades, por ser grande bálsamo nas dificuldades. Ao meu irmão Pedro por sempre me apoiar e estar perto da família.

Profundo agradecimento a Taiane Las Casas Campos, minha orientadora, amiga, parceira, mestre, por me ensinar a trilhar este mundo da pesquisa científica com tanto carinho e paciência. Também agradeço aos professores Paris Yeros e Ótávio Dulci, pelo apoio Profissional e pessoal durante este período. Em geral, a todos os professores do PPGRI da PUC Minas: Javier, Matilde, Fátima, Eugenio, Cristiano, Silvana e Carlos. Também aos funcionários pelo cotidiano e a companhia durante a pesquisa: Paula, Jonatas e Bianca. E as estagiarias do Programa e minhas amigas Erika, Carla e Letícia pelo apoio no dia a dia. Dentro da PUC também agradeço ao pessoal da Assessoria de Relações Internacionais.

Agradeço aos meus colegas do mestrado pelos dois anos de convivência maravilhosa: Henrique, Julio, Letícia, Samuel, Wilson, Maria Rita, Sherban, Bernardo R, Guilherme, Adriano, Eugenio, Pablo, Paulo e Marcus. A Nathalie e Sona muito obrigado, vocês significaram uma parte especial nesta fase por cada dia expressarmos essa diversidade maravilhosa que me fez aprender e crescer tanto. Aly, meu sobrinho, merece agradecimentos especiais por me fazer sorrir e fazer tudo mais bonito. A Luciana Las Casas e Bernardo Bahia pela companhia, pela disposição, pelas orientações, por sempre querer ajudar, pela força, por essas noites de estudo com a Lu. Agradeço a Silvia pela ajuda com o português com tão boa disposição. Também ao Grupo de Pesquisa do Atlântico Sul.

Durante estes dois anos teve grande importância a Comunidade Bahá'í de Belo Horizonte por ser uma comunidade tão especial, por me acolherem como um deles e por momentos de serviço inesquecíveis. Para minha família brasileira, especialmente ao meu amigo-irmão Max, por estar sempre perto e me dar grandes momentos de alegria. Aos meus amigos de BH, especialmente Danielle e José João, por se mostrarem verdadeiros amigos e me acompanharem neste processo. Também me lembro de Luciano e do Gregory pela torcida e o apoio. Foram super importantes dois venezuelanos no Brasil: Erika, pelo seu jeito alegre e positivo e a sua ajuda, e a Juan Carlos pela companhia em longos momentos de conversa.

Durante a primeira fase deste processo na Venezuela, onde tudo começou, agradeço a Áurea Bezerra por sempre me animar a fazer a minha pós-graduação no Brasil, aos meus ex-chefes, os diplomatas Ana Patrícia Hak e Leandro Zenni, pelo apoio em tudo que eu precisei durante o processo, também à Diplomata Clarissa Della Nina por me ajudar durante os primeiros dias no Brasil. Durante toda esta etapa, na Embaixada foram fundamentais Elimar, Martha e a Sra. Evelyn.

Agradeço a minhas amigas Vane, Mary, Maye, Eve, Vane. P e Marielba pela torcida, por não se afastarem, por estarem presentes na distancia durante toda esta experiência.

Por último, ao Brasil pela experiência de vida maravilhosa e ao seu governo pela política de cooperação da qual sou beneficiário como bolsista do Programa de Estudante Convenio de Pós Graduação PEC-PG.

**Muchas gracias a todos**

*Os passos hesitantes dados em direção à ordem mundial, especialmente desde a II Guerra Mundial, oferece-nos sinais de esperança. A tendência crescente exibidas por grupos de nações, no sentido de formalizarem relações que lhes permitam cooperar em questões de interesse mútuo, sugere que, eventualmente, todas as nações poderão vencer esta paralisia. A Associação das Nações do Sudeste Asiático, a Comunidade e o Mercado Comum das Caraíbas, o Mercado Comum da América Central, o Conselho de Assistência Econômica Mútua, a Comunidade Econômica Européia, a Liga Árabe, a Organização da Unidade Africana, a Organização dos Estados Americanos, o Fórum do Pacífico Sul - todos os empreendimentos conjuntos representados por organizações como estas preparam o caminho para a ordem mundial. (A CASA UNIVERSAL DE JUSTIÇA, 2012)*

## RESUMO

O propósito desse trabalho é analisar as condições necessárias para prover o bem público desenvolvimento econômico e social no âmbito da América do Sul. Para a provisão deste bem, é necessário resolver o dilema da ação coletiva para que os Estados cooperem e produzam o bem. A solução deste dilema pode ser entendida a partir dos pressupostos do Olson (1999), quem assinala: o tamanho do grupo, as assimetrias entre os membros e a institucionalização do grupo, além de criação de incentivos seletivos como elementos necessários para que os Estados resolvam seus dilemas de ação coletiva e produzam os bens públicos. Neste contexto, estudamos os blocos de integração sub-regionais da América do Sul, a Comunidade Andina de Nações e o Mercado Comum do Sul, como processos institucionais que geram as condições para a provisão do desenvolvimento. Estas instituições vêm no processo de Integração Física Regional (IFR) um novo modelo de regionalismo para prover o bem público, que através dos órgãos de fomento (CAF, FOCEM e FONPLATA) e da IIRSA oferece incentivos seletivos com o financiamento de projetos em infraestrutura. Nesta pesquisa, considera-se que a infraestrutura deve ser executada dentro de um novo paradigma para de fato construir a IFR e, por conseguinte prover o bem público. Este novo paradigma consiste principalmente na execução de projetos de infraestrutura produtiva, focados em energia, transporte e telecomunicações circunscritos em eixos de integração e desenvolvimento que tenham uma visão mais abrangente e integral do processo. Desta forma o trabalho analisou as estruturas institucionais sub-regionais (CAN e MERCOSUL) no processo de construção da Infraestrutura Física para a provisão do desenvolvimento econômico e social como bem público regional.

Palavras- chave: Desenvolvimento. Integração Física. Infraestructura. Bem Público. Dilema da Ação Coletiva. América do Sul.

## **ABSTRACT**

The Purpose of this work is to analyze the necessary conditions for providing the public good of economic and social development within South America. The provision of this good demands cooperation from States in order to produce it, thereby overcoming the collective dilemma. A solution to this dilemma can be comprehended through Olson's assumptions (1999) of the group's size, asymmetries between members and the degree of group institutionalization. In this context, Mercosur, the Andean Community of Nations and other pro-integration groups from South America have been studied as institutional arenas capable of providing regional development. These institutions identify in the process of physical-regional integration (IFR) a new way of regionalism to provide the public good, in which fomentation (CAF, FOCEM e FONPLATA) and the IIRSA offer selective incentives, as the financing of infrastructure projects. This research considered that infrastructure must be constructed within this new paradigm of regionalism in order to create a IFR and, therefore, provide the public good. This new paradigm consists mainly in the realization of projects of productive infrastructure, focused on energy, transport and communication, circumscribed in the axis of integration and development that have a broad and integral vision of the process. In sum, the work analyzed the sub-regional institutional structures (CAN and MERCOSUR) in the process of constructing physical infrastructure in order to provide social and economic development as a public good for the region

Key-words: Development. Physical Integration. Infrastructure. Public Goods. Collective Dilemma. South America

## **LISTA DE SIGLAS**

ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comercio  
BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BMD- Bancos Multilaterais de Desenvolvimento  
BM- Banco Mundial  
CAF- Corporação Andina de Fomento  
CAN- Comunidade Andina de Nações  
CEPAL- Comissão Econômica para América- Latina e o Caribe  
CMC- Conselho do Mercado Comum do Mercosul  
CCM- Comissão de Comércio do Mercosul  
CPC- Comissão Parlamentar Conjunta  
CRPM - Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL  
DH- Desenvolvimento Humano  
EID- Eixos de Integração e Desenvolvimento  
FCES- Foro Consultivo Econômico Social  
FOCEM- Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL  
FONPLATA- Fundo da Bacia do Prata  
GMC- Grupo do Mercado Comum do Mercosul  
IFR- Integração Física Regional  
IIRSA- A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana  
MERCOSUL- Mercado Comum do Sul  
OEA- Organização de Estados Americanos  
PARLASUL- Parlamento do MERCOSUL  
PIB- Produto Interno Bruto  
PIDS- Plano Integrado de Desenvolvimento Social  
PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
RI- Relações Internacionais  
SAI- Sistema Andino de Integração  
SAM- Secretaria Administrativa do Mercosul  
TPR- Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1- Organograma da Comunidade Andina de Nações .....	99
Figura 2- Organograma do MERCOSUL.....	113

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Histórico de Aprovações (esquerda) e de Desembolsos(direita) da CAF (Em bilhões de dólares).....	124
Gráfico 2-Histórico da Carteira da CAF (bilhões de dólares).....	124
Gráfico 3- Carteira de Créditos por país em 30 de junho de 2011 .....	126
Gráfico 4-Investimento em Infraestrutura em América Latina (6 países).....	140
entre 1980 – 2006 (Porcentagens do PIB).....	140
Gráfico 5- Porcentagens de Aprovações por Área Estratégica da CAF .....	147
Gráfico 6- Aprovações da CAF por Setor Econômico até 31/12/2010 .....	148
Gráfico 7- Evolução da Carteira de Projetos da IIRSA.....	165

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Aprovações em 2010 na América do Sul com Destaque nos Projetos de Infraestrutura .....	152
Quadro 2-Projetos em Infraestrutura Aprovados pelo FOCEM em 2010.....	156
Quadro 3- Projetos em Execução do FONPLATA em 31 de agosto de 2011.....	162
Quadro 4- Projetos do IIRSA em Execução Financiados pela CAF.....	170
Quadro 5- Projetos do IIRSA em Execução Financiados pelo FOCEM.....	171
Quadro 6- Projetos do IIRSA em Execução Financiados pelo BNDES .....	171
Quadro 7- Projetos do IIRSA em Execução Financiados pelo BID.....	172

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Características dos membros da CAN Em 2010 .....	97
Tabela 2- Características dos Países do MERCOSUL .....	110
Tabela 4- Carteira da Corporação Andina de Fomento por País de 2006-2010.....	125
Tabela 5- Aprovações da CAF por país entre 2006-2010 .....	127
Tabela 6- Estrutura do Capital do Fonplata- posição em Abril 2010.....	135
Tabela 7 Fundos Desembolsados por País (Em milhões de dólares) .....	136
Tabela 8- Carteira Histórica da CAF por Setor .....	148
Tabela 9- Aprovações da CAF em 2010 por País. ....	150
Tabela 10-Aprovações e Desembolsos da CAF em Projetos Multinacionais .....	153
Tabela 11 – Histórico do Investimento Aprovado pelo FOCEM.....	155
Tabela 12- Projetos e Investimentos do FONPLATA por País.....	159
Tabela 13- Histórico de Projetos e Investimentos do FONPLATA por Ano.....	160
Tabela 14- Detalhe da Evolução da Carteira de Projetos da IIRSA .....	166
Tabela 15- Investimentos em Transporte na IIRSA (2011) .....	167
Tabela 16- Investimentos em Energia na IIRSA (2011) .....	168
Tabela 17- Investimentos em Projetos IIRSA por País (2011) .....	169
Tabela 18 Âmbito dos Projetos em Execução da IIRSA.....	174
Tabela 19- Investimentos e Projetos por Eixos de Integração e Desenvolvimento (2011)....	175

## SUMARIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>31</b>
<b>2 O PROVIMENTO DE BENS PÚBLICOS: CONDIÇÕES PARA A SUPERAÇÃO DO DILEMA DE AÇÃO COLETIVA NO AMBITO REGIONAL.....</b>	<b>37</b>
2.1 A estrutura do mercado .....	37
2.2 Caracterização dos Bens Públicos.....	41
2.2.2 Classificação dos Bens Públicos .....	46
2.3 A Provisão de Bens Públicos no Ambiente Internacional.....	51
2.4 Os Determinantes para a Provisão de Bens Públicos.....	58
2.4.1 Tamanho do Grupo .....	58
2.4.2 Assimetrias entre os membros do grupo .....	61
2.4.2.1 Tamanho dos membros .....	61
2.4.2.2 Interesse pelo Bem .....	63
2.5 As condições para o provimento de bens públicos em grupos intermediários.....	73
2.5.1 <i>Incentivos Seletivos</i> .....	75
2.6 Desenvolvimento como Bem Público Regional .....	79
<b>3. A BASE INSTITUCIONAL NA AMÉRICA DO SUL PARA A PROVISÃO DE BENS PÚBLICOS REGIONAIS.....</b>	<b>84</b>
3.1. Perspectiva Teórica e Processo Histórico da Integração e do Desenvolvimento na América - Latina .....	84
3.2 Blocos Sub-Regionais na América do Sul: Integração e Desenvolvimento .....	94
3.2.1 <i>Comunidade Andina de Nações - CAN</i> .....	94
3.2.1.1 Histórico da Comunidade Andina de Nações .....	95
3.2.1.2 Estrutura Institucional da CAN.....	97
3.2.1.3 Evolução do Modelo de Integração e de Desenvolvimento.....	102
3.2.2 <i>Mercado Comum do Sul - MERCOSUL</i> .....	108
3.2.2.1 Histórico do MERCOSUL .....	108
3.2.2.2 Estrutura Institucional do MERCOSUL .....	110
3.2.2.3 Evolução do Modelo de Integração e de Desenvolvimento .....	114
3.3 As Instituições de Fomento Sub-Regionais na América do Sul.....	117
3.3.1 <i>Corporação Andina de Fomento-CAF</i> .....	118
3.3.1.1 Histórico da CAF .....	118
3.3.1.2 Estrutura Administrativa e do Capital.....	120
3.3.1.3 Financiamento.....	123
3.3.2 <i>O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL-FOCEM</i> .....	128
3.3.2.1 Histórico do FOCEM .....	128
3.3.2.2 Estrutura Administrativa e do Capital.....	129
3.3.2.3 Financiamento.....	131
3.3.3 <i>Fundo de Financiamento para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata</i> ...	132
3.3.3.1 Histórico do FONPLATA .....	132
3.3.3.2 Estrutura Administrativa e do Capital.....	134
2.2.3.3 Financiamento.....	135

<b>4 O FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL COMO INCENTIVO SELETIVO PARA UMA INTEGRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>138</b>
<b>4.1 O Panorama da Infra-estrutura no âmbito de uma Integração para o Desenvolvimento na América do Sul. ....</b>	<b>139</b>
<b>4.2 Financiamento de Projetos de Infraestrutura nas Entidades de Fomento Sub-Regionais na América do Sul.....</b>	<b>146</b>
<b>4.2.1- <i>Corporação Andina de Fomento- CAF</i> .....</b>	<b>146</b>
<b>4.2.1.1 Áreas de Ação .....</b>	<b>147</b>
<b>4.2.1.2 Projetos.....</b>	<b>151</b>
<b>4.2.1.3 Âmbito dos Projetos. ....</b>	<b>153</b>
<b>4.2.2 <i>Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL –FOCEM</i>.....</b>	<b>154</b>
<b>4.2.2.1 Áreas de Ação .....</b>	<b>154</b>
<b>4.2.2.2 Projetos .....</b>	<b>156</b>
<b>4.2.2.3 Âmbito dos Projetos .....</b>	<b>157</b>
<b>4.2.3- <i>Fundo da Bacia do Prata- FONPLATA</i>.....</b>	<b>157</b>
<b>4.2.3.1 Áreas de Ação .....</b>	<b>157</b>
<b>4.2.3.2 Projetos.....</b>	<b>161</b>
<b>4.2.3.3 Âmbito dos Projetos .....</b>	<b>162</b>
<b>4.3 A Infraestrutura como Prioridade na América do Sul: Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana- IIRSA.....</b>	<b>163</b>
<b>4.3.1 <i>Histórico e Características</i> .....</b>	<b>164</b>
<b>4.3.2 <i>Estrutura Institucional</i> .....</b>	<b>166</b>
<b>4.3.3 <i>Áreas de Ação</i> .....</b>	<b>167</b>
<b>4.3.4 <i>Projetos em Infraestrutura</i> .....</b>	<b>168</b>
<b>4.3.5 <i>Financiamento</i> .....</b>	<b>169</b>
<b>4.3.6 <i>Âmbito dos Projetos</i> .....</b>	<b>174</b>
<b>4.4 Avaliação das estruturas de financiamento Sul-Americanas na integração física regional .....</b>	<b>175</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>177</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>182</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No período pós II. Guerra Mundial o tema do desenvolvimento ganhou grande destaque na agenda internacional, seja na academia ou para os *policy makers*. O debate acerca do desenvolvimento é, então, marcado por proposições teóricas e de políticas que tinham como eixo central a formulação de políticas ou estratégias que retirassem grande parte dos países do sistema internacional da condição de subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Nessa condição, estão praticamente todos os países do continente sul americano, o que acaba por conferir ao tema do desenvolvimento grande centralidade nos debates e proposições de políticas. Desde meados do século passado, já havia uma percepção a nível regional de que somente esforços coletivos seriam capazes de mudar as características socioeconômicas e políticas da região. Assim, acordos regionais como a ALALC e ALADI já traziam explicitamente as ações coordenadas regionalmente como política fundamental para a superação do atraso relativo regional.

Outras estruturas regionais foram criadas com esse mesmo fim, a CAN (Comunidade Andina de Nações) nos anos de 1960 e o MERCOSUL nos anos de 1990. Defendendo diferentes políticas para o desenvolvimento, essas estruturas institucionais trazem, em seus acordos constitutivos, o desenvolvimento como o objetivo maior. A CAN, por sua anterioridade, se propunha a um leque expressivo de ações que objetivavam o desenvolvimento econômico e social de seus membros. O MERCOSUL, por se constituir em tempos de reformas neoliberais, tinha o foco no livre comércio.

Não cabe aqui discutir os êxitos ou fracassos dessas políticas. O importante é observar que, para além dessas diferenças, há um consenso em todo o sub-continente de que o processo de integração regional é e continuará sendo de extrema importância para a superação do atraso relativo e, além disso, que é necessário que esse processo se consolide pela construção de toda uma infra-estrutura de transporte, energia e comunicações que permita aos países auferir os ganhos que o bem público que é o desenvolvimento gera para todos eles.

Os bens públicos, entre eles o desenvolvimento, podem ser obtidos, nas esferas local e nacional, através da ação do Estado, porém quando o bem procurado é de caráter regional ou mundial, a atividades do Estado são insuficientes, se fazendo necessária a ação coletiva de vários atores estatais. No âmbito regional, concretamente considerando a América do Sul, pode se pensar facilmente em diversos bens públicos que deveriam ser obtidos para gerar uma maior estabilidade e progresso na região, alguns deles, e os mais reconhecidos pela literatura, são a paz, a estabilidade econômica e a lei e a ordem. Dentro deste leque de bens pode se

adicionar mais um, que é recorrente nos propósitos e objetivos dos Estados: o desenvolvimento econômico e social. Dificilmente algum Estado, com relativa estabilidade, não almeje alcançar um maior grau de desenvolvimento e progresso econômico ou pretenda melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos. De fato, em termos gerais, que outra função tem um grupo político que não seja o de prover benefícios coletivos para os seus membros? (OLSON, 1999). No caso de um grupo de Estados a provisão dos bens públicos regionais ou mundiais passa por um problema da ação coletiva, já que a lógica individual e o simples interesse pelo bem não garantem a participação e a cooperação de todos os atores.

Neste sentido, a ação coletiva dos Estados poderia ser executada em interações informais bilateral ou multilateralmente, mas também, e se faz cada vez mais relevante, através de vias mais institucionalizadas como, por exemplo, os blocos regionais. Estes blocos de integração servem como marco para a atuação conjunta dos Estados de uma região na busca por benefícios coletivos quando a interação informal não acontece, evidenciando a necessidade de mecanismos institucionais que impulsionem a ação coletiva. Dentro deste marco, os países da América do Sul construíram várias estruturas institucionais com o propósito de agrupar os Estados e canalizar seus esforços para o desenvolvimento. Dentro da multiplicidade de propostas, escolhemos, nessa pesquisa, analisar duas delas, que se destacam por suas trajetórias e o seu caráter sub-regional: a Comunidade Andina de Nações- CAN e o Mercado Comum do Sul- MERCOSUL. A escolha destes esquemas de integração nessa pesquisa não pretende apresentá-los como estruturas institucionais modelo, simplesmente aparecem no contexto regional como duas instituições que agrupam plenamente oito<sup>1</sup> dos doze países da América do Sul, andinos e do sul, com sucessivas tentativas para consolidar o processo de integração nas suas respectivas áreas de influência e desde diferentes perspectivas.

Esses arranjos regionais servem como veículos para resolver o dilema da ação coletiva e trabalham dentro de modelos de integração específicos que servem de estratégias para a obtenção do desenvolvimento econômico e social como meta final. Esses modelos de integração podem ter como enfoque a liberalização do comércio, a concertação política ou a integração física, todos eles meios diferentes para alcançar o bem público desenvolvimento. Contudo, a importância da integração física, inclusive para viabilizar a integração econômica, a aproximação dos povos e todas as demais formas de gerar maior interdependência entre os países da região, tem recebido muita atenção e sido objeto de estudos de instituições regionais

---

<sup>1</sup> Argentina, Colômbia, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai.

e supra-regionais e de pesquisadores de quase todos os países da região. Portanto, focamos nossa análise nessa política, por entender que é essencial tanto para o desenvolvimento nacional, quanto regional.

Sendo assim, o objetivo dessa pesquisa é *analisar as estruturas institucionais sub-regionais da América do Sul (CAN e MERCOSUL) no processo de construção da Integração Física como estratégia para a provisão do bem público regional: desenvolvimento econômico e social.*

Para a consecução deste objetivo, escolheu-se um modelo de pesquisa qualitativa que “é mais usado para descrições discursivas e exploração das interpretações e significados estabelecidos pelos atores sociais” (BLAIKIE, 2000 apud CAMPOS, 2003, p. 104), segundo este autor este método procura descrever processos, relações, comportamentos, objetivos e contextos sociais. Numa pesquisa qualitativa, como esta, o propósito é estudar, gerar ou rever estruturas conceituais. A coleta de informações dessa pesquisa baseou-se em dados primários obtidos, em sua grade maioria, a través da revisão bibliográfica e análise documental através dos sites oficiais das organizações objeto da pesquisa. Utilizamos, também, dados relativos aos projetos e recursos materiais despendidos no processo de construção da infraestrutura regional. Contudo, esses dados só pretendem ser um referencial para a pesquisa qualitativa já que não foram profundamente manipulados. Em todos estes casos trabalharemos com variáveis para analisar o debate apresentado, considerando variável como “um conceito que abrange dois ou mais graus ou valores” (PHILLIPS, 1974, p. 89) permitindo analisar os elementos de estudo.

A premissa que fundamenta essa pesquisa é a de que o desenvolvimento econômico e social é um bem público, uma vez que esse traz as duas características básicas desse tipo de bem, quais sejam: a não rivalidade no consumo e a não exclusividade.

No nosso estudo usaremos hipóteses descritivas que “tratam da distribuição ou ocorrência de uma determinada variável” e hipóteses relacionais “como meio para obter informações sobre o inter-relacionamento entre fenômenos” (PHILLIS, 1974, p. 81). Assim, trabalharemos com as seguintes hipóteses:

H1: Mesmo grupos pequenos precisam de uma estrutura institucional sólida para resolver o dilema da ação coletiva.

H2: Os blocos regionais precisam prover incentivos seletivos que sirvam como mecanismos impulsores da cooperação para o fornecimento de bens públicos regionais.

A pesquisa se estrutura em três capítulos, além dessa introdução e das conclusões. No Capítulo II apresentaremos o modelo analítico a ser utilizado a partir de uma revisão bibliográfica que nos permita localizar o debate dentro da literatura. Para isso, começaremos por uma breve introdução da estrutura do mercado e os seus problemas de eficiência, os quais geram falhas do mercado. Neste contexto, discutimos a categoria de bem público desde a perspectiva da Teoria Econômica e da Ciência Política. Seguidamente apresentamos a categorização e classificação de bem público, distinguindo suas principais características: não exclusão e não rivalidade. Ainda no mesmo capítulo, apresentamos o dilema da ação coletiva na provisão de bens públicos no ambiente internacional, tanto para bens regionais como mundiais. No decorrer deste capítulo será explicada a diferença na provisão de bens públicos na esfera nacional e internacional. Na primeira, a provisão acontece por políticas públicas do Estado, através de subsídios ou outras medidas governamentais. Porém, num ambiente internacional anárquico, sem um governo central, a aplicação do mesmo modelo é impossível. Precisa-se de um grupo de Estados para atuarem coletivamente e proverem o bem público, mas a tendência é dos Estados não cooperarem. Portanto, faz-se necessário resolver o dilema da ação coletiva e criar as condições para a cooperação. Este ponto será desenvolvido a partir das contribuições de Marcur Olson (1999) na sua obra *A Lógica da Ação Coletiva* e de outros autores do Institucionalismo das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional.

Embora as contribuições do Olson foram no âmbito da Ciência Política como resultado do estudo de grupos sociais, especificamente de trabalhadores e sindicatos, este trabalho se propõe, como já foi feito por grande parte de autores institucionalistas das RI's aplicar os seus pressupostos na interação de grupos políticos para a obtenção de bens públicos. Desse debate pretende-se discutir os elementos necessários de um grupo para que haja a provisão do bem público, obteremos, assim, as condições para analisar os grupos objetos desse estudo: a Comunidade Andina de Nações- CAN e o Mercado Comum do Sul-MERCOSUL. As variáveis identificadas a partir destes elementos são: Tamanho do Grupo; Assimetrias entre os membros e; institucionalização dos grupos. Ressaltamos ainda neste capítulo a importância dos *incentivos seletivos* para que os Estados cooperem na esfera regional e possam prover bens públicos regionais. Na última parte de este capítulo analisaremos porque o desenvolvimento pode ser considerado como bem público regional (variável dependente), com as três variáveis independentes apresentadas, e como a integração física se apresenta como uma estratégia dos blocos regionais para alcançar o desenvolvimento (variável interveniente)

Conforme a nossa estrutura, no Capítulo III, a partir de uma revisão bibliográfica, apresentamos a Integração Regional nas suas perspectivas: teórica e histórica, focando principalmente nas mudanças e evolução dos modelos integracionistas na América do Sul. Esta parte servirá de introdução para continuarmos, a través de uma análise documental, o estudo das duas estruturas institucionais sub-regionais objeto desta pesquisa: a Comunidade Andina de Nações- CAN e do Mercado Comum do Sul- MERCOSUL, utilizando informações oficiais dos sites, acordos, atas, regulamentos, decisões, normativas e documentos em geral de cada bloco. Neste sentido, pretende-se destacar as origens dos blocos, a estrutura organizacional de cada um e, com especial ênfase, as trajetórias, planos e políticas de integração e do desenvolvimento, para verificar a consolidação do processo de Integração Física na América do Sul. Ainda neste capítulo, apresentamos as estruturas de financiamento sub-regionais: a Corporação Andina de Fomento- CAF, o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL- FOCEM e o Fundo de Financiamento para o Desenvolvimento dos Países da Bacia da Plata- FONPLATA, para entender o seu papel na construção da Integração Física Regional (IFR).

No Capítulo IV, analisamos especificamente a infraestrutura como elemento na construção da IFR. Começaremos explicando a importância e as deficiências da infraestrutura física latino-americana e especificamente na América do Sul. Neste sentido introduziremos o novo paradigma de infraestrutura, para que realmente possa servir de meio para alcançar a integração e o desenvolvimento regional. Deste modo ela se converte em incentivo seletivo para os Estados cooperarem para a provisão do desenvolvimento no âmbito regional. Deste novo modelo, destacamos a definição de infraestrutura produtiva, o âmbito de execução dos projetos e a importância de desenvolvê-los em eixos de integração e desenvolvimento.

Analisamos as iniciativas de integração física baseados nos recursos financeiros e a análise dos projetos aprovados, tendo como parâmetros: 1. os três elementos estruturadores da integração física- energia, transportes e comunicações e; 2. O âmbito dos projetos- nacional, binacional e multinacional.

A partir dessas variáveis serão estudados os projetos de infraestrutura financiados pelas entidades de fomento sub-regionais. Nesta parte, consideramos pertinente a inclusão no estudo dos projetos de infraestrutura no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) por ser essa uma estrutura institucional complementar e não paralela, considerando-se como um elemento impulsionador da Integração Física Regional e por conter dentro da sua estrutura dois dos órgãos de fomento sub-regionais aqui estudados.

Com essa estrutura e a metodologia proposta, se pretende responder à pergunta: Como as estruturas sub-regionais da América do Sul constroem o processo de Integração Física para a provisão do bem público regional: Desenvolvimento Econômico e Social? Fica claro que o estudo se concentra no processo institucional desenvolvido na região e não tem por objeto verificar qual país está provendo o bem público e nem comprovar de fato se o bem público está sendo provido, ou seja, se houveram impactos nas condições econômicas e sociais dos países sul-americanos.

## **2 O PROVIMENTO DE BENS PÚBLICOS: CONDIÇÕES PARA A SUPERAÇÃO DO DILEMA DE AÇÃO COLETIVA NO AMBITO REGIONAL**

No decorrer deste capítulo apresentaremos os fundamentos teóricos que servirão de referência para a análise da ação coletiva dos Estados sul-americanos para o provimento do desenvolvimento econômico e social como bem público regional. Começaremos introduzindo a estrutura do mercado e as condições nas quais perde eficiência e não consegue se auto-regular, gerando algumas falhas e externalidades, entre as que se destacam os bens públicos. Seguidamente abrimos o debate sobre os bens públicos, apresentando uma definição conforme as suas duas características principais. Também expomos uma classificação sobre bens públicos e estabelecemos algumas diferenças com conceitos próximos.

A outra parte do capítulo se centra na discussão sobre a provisão dos bens públicos e os desafios para superar o dilema da ação coletiva. Com base na Lógica da Ação Coletiva de Marcur Olson (1999) e autores do institucionalismo das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional se discute os determinantes que possibilitam a cooperação entre Estados para a obtenção do bem público.

Finalmente estabelecemos porque o Desenvolvimento pode ser considerado bem público e a integração física tida como estratégia chave neste processo utilizando como incentivo o financiamento a projetos de infraestrutura.

### **2.1 A estrutura do mercado**

O mercado é uma estrutura da ordem social e será o nosso ponto de partida para entendermos o que são e como são providos os bens públicos. Podemos definir o mercado como “um grupo de compradores e vendedores que, por meio de suas reais ou potenciais interações, determina o preço de um produto ou de um conjunto de produtos” (PINDYCK, 1999, p. 9). Deste modo, observa-se que “um mercado econômico é governado principalmente pela lei da demanda e da oferta” (BECKER apud GILPIN, 1987, p. 28, tradução nossa)<sup>2</sup>, em cujas interações são estabelecidos as quantidades demandadas e ofertadas dos bens, bem como seus preços. Não obstante, segundo a crença liberal, o mercado tem o poder de gerar equilíbrio e estabilidade entre o volume de bens que os produtores se disporiam a ofertar e a quantidades dos mesmos bens que os consumidores estariam dispostos

---

<sup>2</sup> “A market economy is governed principally by the law of demand”

a consumir, a um determinado nível de preços, ou seja, existe sempre um preço de equilíbrio de mercado.

O mercado está no centro da atividade econômica, regulando o preço dos produtos e as quantidades a serem produzidas e consumidas. O mercado, quando operando eficientemente, é capaz de induzir os produtores a ofertarem exatamente a mesma quantidade de bens que os consumidores desejam adquirir, a um determinado nível de preços. Contudo, quando essa função intrínseca do mercado não é cumprida se fazem necessárias outras medidas, para além do próprio mercado, para resolver os problemas de preço ou provisão dos bens. Por essas razões muitos estudos na área econômica dedicam-se a analisar o funcionamento do mercado, bem como as motivações que levariam os mercados a não operarem de forma eficiente.

É bem verdade que grande parte dos estudos na área econômica concentra-se na eficiência econômica e nos benefícios do mercado na provisão de produtos.

A economia clássica supunha um mundo de concorrência perfeita, com os mercados apresentando um grande número de compradores e vendedores, que estabeleciam preços de equilíbrio estáveis [...] desse modo o equilíbrio nos mercados assegurava a alocação eficiente dos recursos [...] (SOUZA, 2000, p. 288).

Porém, a ineficiência do mercado aparece quando não ocorre o ajuste de preços e das quantidades, simplesmente pela dinâmica do mercado ou pela dinâmica entre mercados. Assim, nos cabe questionar o que acontece quando existe uma distorção no processo de produção das mercadorias que não consegue se refletir no preço, ou quando os consumidores são tantos que não se pode regular o desfrute do produto, ou pior ainda, quando não existem vendedores interessados na provisão do bem? Aqui a dinâmica do mercado por si própria não pode resolver o problema de fornecimento do bem configurando-se uma falha de mercado.

Para aprofundar as questões da eficiência do mercado, deve-se revisar os aspectos que geram essas falhas e as condições que não estão sendo cumpridas e que geram ineficiência. Deste modo, alguns autores assinalam duas situações de mercado:

A primeira enfatiza que os mercados competitivos funcionam e que é necessário assegurar que os requisitos de competição vigorem, de tal modo que os recursos possam ser eficientemente alocados. A segunda enfatiza que os requisitos da competição provavelmente não serão estabelecidos e que é preciso se concentrar no tratamento das falhas do mercado (PINDYCK, 1999, p.662).

De acordo com esse argumento o sistema do mercado “livre” consiste principalmente na livre concorrência dos atores, vendedores e compradores, o que garantiria uma distribuição eficiente dos recursos escassos. A condição de eficiência é observada a medida que as

quantidades ofertadas e demandadas sejam equivalentes, de forma que não haja a utilização ineficiente de recursos escassos (terra, capital e trabalho).

A falha do mercado acontece, segundo Pindyck (1999), quando o requisito da competição não é ou não pode ser cumprido, o que constitui um desvio de eficiência do mercado, evidenciando que a concorrência de mercados e o mecanismo de preços são insuficientes para regular a economia em determinados casos. Destarte, destaca-se que essas falhas “[...] deixam de ser atribuídas a deficiências dos próprios agentes (que se presume são racionais e maximizadores de lucros), mas sim a estrutura do sistema e das instituições, ou a falta delas.” (KEOHANE, 1993, p.157, tradução nossa)<sup>3</sup>

Nos estudos de Economia, especialmente na área da microeconomia, normalmente dedica-se um capítulo à essas falhas, também conhecidas como formas de distorções do mercado. Alguns autores fazem a divisão das falhas segundo as áreas do mercado que precisariam de regulamentação ou como mecanismo direto ou indireto de intervenção na alocação do mercado, “alterando as decisões de oferta e procura de consumidores e produtores” (ANUATTI, 1998, p.227). Assim, é somente dessa forma que o autor concebe a possibilidade de intervenção externa, já que para ele essa interferência traz custos administrativos, leva à redistribuição de rendimentos e pode interferir na eficiência de outros mercados.

Diversos autores fazem proposições quanto aos determinantes das falhas de mercado. Krugman e Wells (2007, p. 280) classificam essas falhas em: 1. quando um das partes capta “mais recursos impedindo a ocorrência de transações mutuamente benéficas” (poder de mercado), 2. quando existe um efeito colateral de certas ações de consumidores e produtores, chamados externalidades e 3. pela natureza de alguns bens, como os bens públicos. Outros autores apresentam uma classificação de quatro razões pelas quais os mercados podem se desviar de um funcionamento eficiente:

A primeira é que as empresas ou consumidores poderão ter poder de mercado em mercados de produção ou de fatores. A segunda é que os consumidores ou produtores poderão ter informações incompletas e, portanto, cometerão erros nas suas decisões de consumo ou de produção. A terceira é que poderá haver a presença de externalidades. E a quarta, que alguns bens públicos desejados racionalmente podem não estar sendo produzidos (PINDYCK, 1999, p.664-665).

---

<sup>3</sup> “[...] se atribuyen no ya a inadecuaciones de los agentes mismos (quienes se presume que son factores racionales de elevación al máximo de las utilidades), sino más bien a la estructura del sistema y las instituciones, o a su falta, que las caracterizan.”

Existe, portanto, um consenso entre os analistas de que em quatro situações os mercados falham. A primeira delas é quanto à característica do setor da atividade econômica. Em alguns setores como mineração e energia, a própria característica dos ativos empregados, bem como a existência de leis podem conferir-lhes a condição de mercados em concorrência imperfeita (monopólios, oligopólios, etc.). Na concorrência imperfeita o poder de mercado implica “que os preços estarão acima e as quantidades produzidas abaixo daqueles associados ao nível de eficiência” (ANUATTI, 1998, p.231). Essa situação é gerada porque o fabricante ou fornecedor, ou até mesmo um grupo de trabalhadores, possuem poder de mercado, o que se constitui, segundo esse autor, de duas estruturas de mercados distintas: os monopólios naturais e os oligopólios. No que se refere ao poder de mercado, os atores atuando nessas duas formas de concorrência imperfeita têm a capacidade de decidir a quantidade e os preços das mercadorias (empresas) ou, em outro aspecto, poderiam impor a quantidade de mão de obra a ser ofertada e o valor da remuneração (sindicatos). Em ambos os casos observamos falhas de mercado, uma vez que esses grupos mudam as referências utilizadas pelos compradores nas suas decisões (PINDYCK, 1999).

A segunda condição para a existência da falha é quando os custos e benefícios de uma transação para cada agente envolvido não são claramente definidos nos termos dos contratos (formais e informais) gerando, assim, informações incompletas, que se configuram na medida em que “os consumidores não tem informações exatas a respeito dos preços de mercado ou da qualidade do produto” (PINDYCK, 1999). A consequência direta dessa falha é a oferta de quantidades excessivas de determinados produtos e quantidades insuficientes de outros, materializando-se a falha do mercado pela não eficiência do mercado competitivo, o que demanda a intervenção do Estado para regulamentar o sistema e eliminar as falhas.

Por último temos as externalidades e bens públicos que normalmente são estudados em conjunto, o que leva alguns autores a considerar os bens públicos como um tipo de externalidade de consumo (VARIAN, 1994). As externalidades são “os efeitos das atividades de produção e consumo que não se refletem diretamente no mercado” (PINDYCK, 1999, p.701) e os bens públicos são “bens que podem beneficiar todos os consumidores, mas cuja oferta no mercado é insuficiente ou é totalmente inexistente (idem).

As externalidades relacionam-se com o preço do produto que não reflete essencialmente seu valor social (PINDYCK, 1999), consequência que permite às empresas produzirem quantidades excessivas ou insuficientes do bem gerando ineficiência do mercado. As externalidades podem ser positivas ou negativas, embora sejam as últimas que gerem mais

impactos na produção ou em qualquer outra etapa na provisão dos bens. A origem do termo é derivada do fato de que tanto os custos quanto os benefícios são externos ao mercado.

Outros autores explicam as externalidades como “bens com os quais a pessoa se importa e que não são vendidos nos mercados” (VARIAN, 1994, p. 597), e que é justamente a falta de mercados para as externalidades o que causa problema. Os exemplos mais comuns de externalidades negativas são os poluentes produzidos pelas empresas e jogados no meio ambiente, e no caso de externalidades positivas, a atividades de reflorestamento de uma empresa em uma localidade. Não obstante, ambos os casos geram ineficiência do mercado que deverá ser resolvida por meio de uma nova tecnologia ou pela intervenção do Estado, através de impostos, ou por meio de estímulos, tal como os subsídios.

No caso dos bens públicos, o último caso de estudo dessas falhas de mercado, a discussão concentra-se, sobretudo, em problemas na provisão do bem “porque não se pode estabelecer preços através do mercado” nem as quantidades demandadas (SOUZA, 2000). A consequência direta desse fato é que “as empresas não dispõem de elementos para cobrar de cada consumidor o preço do bem, também não terão incentivos em ofertar tais bens” uma vez que “não dispõem de meios de identificar o valor econômico das apropriações individuais” (ANUATTI, 1998, p.228).

Essas duas situações não podem ser regulamentadas pelas leis de mercado, da oferta e demanda nem pelo mecanismo de preços, deste modo deve-se afetar a livre concorrência já que ambas “constituem importantes causas de desvios de mercado e, portanto, dão origem a sérias questões de política pública (PINDYCK, 1994, p.843). A atuação da mão invisível do mercado deixa de ser suficiente e precisa-se da intervenção política do Estado para garantir a sua provisão.

## **2.2 Caracterização dos Bens Públicos**

As primeiras formulações sistemáticas da teoria dos bens públicos foram propostas por Samuelson (1954) com a Teoria Pura do Gasto Público, depois com a Tragédia dos Comuns de Garret Hardin (1968), e em seguida pela Lógica da Ação Coletiva de Mancur Olson (1971) e Bens Coletivos e Organizações Internacionais de Bruce Russett e John Sullivan (1971) (KAUL; GRUNBERG; STERN, 2000a). Os bens públicos por vezes recebem o nome de “bem indivisíveis” ou de “bens coletivos” por alguns estudiosos da Ciência Econômica (Souza, 2000), embora o primeiro nome seja o mais usado.

Assim, com essa multiplicidade de estudos em diversas áreas, introduzimos a definição apresentada pela Ciência Econômica e amplamente utilizada pela Ciência Política:

Os benefícios comuns ou coletivos proporcionados pelo governo são usualmente chamados de “benefícios públicos” pelos economistas, e o conceito de benefício público é uma das grandes ideias mais antigas e mais importantes no estudo das finanças públicas. Um benefício público, coletivo ou comum é aqui definido como qualquer benefício que, se for consumido por qualquer pessoa X1, ..., Xi, ..., XII, não pode viavelmente ser negado aos outros membros desse grupo. Em outras palavras, aqueles que não pagam por nenhum dos benefícios coletivos de que desfrutam não podem ser excluídos ou impedidos de participar do consumo desses benefícios, como podem quando se trata de benefícios não-coletivos (OLSON, 1999, p 27).

O consumo desses bens pode acontecer mesmo que não se pague por eles, além disso, seu preço não pode ser estabelecido através do mercado, o que implica que quantidades insuficientes serão ofertadas ou ainda, que nenhum produtor seja motivado a produzir o bem. Em resumo, estes são os principais problemas apresentados pelos bens públicos como falha de mercado.

Esses problemas são consequência direta das duas características intrínsecas dos bens públicos: a não exclusão ou não excludentes e a não rivalidade ou não disputáveis. Claramente essas características os diferenciam dos bens privados, que sem dúvidas podem excluir consumidores por conta dos preços impostos pelo mercado e se pautam pela rivalidade no consumo, já que a quantidade de consumidores afeta a disponibilidade do bem.

Essas características também são assinaladas por Paul Samuelson (1954) que explica que o consumo de nenhum indivíduo pode afetar ou diminuir o consumo do bem por outros e que ninguém pode ser impedido de consumir esse bem mesmo que não tenha pagado por ele (GILPIN, 2001). Keohane e Ostrom (1995) confirmam essas duas características explicando que nos bens públicos os beneficiários em potencial não podem ser excluídos e o uso de um dos beneficiários não afetará a apropriação de outros.

Especificamente, o caso da não exclusão implica que as pessoas ou consumidores não podem ser excluídos, escolhidos ou selecionados para o consumo do bem. Conseqüentemente, isso interfere na dinâmica do mercado e “torna-se difícil ou impossível cobrar pela utilização de produtos com essa característica- eles podem ser desfrutados sem a necessidade de pagamento direto” (PINDYCK, 1999, p.730). Mesmo com a possibilidade de exclusão, em alguns casos ela é tão onerosa e difícil que se torna quase impossível sua aplicação, já que uma vez provido o bem público todos os cidadãos desfrutariam dos seus benefícios. Na presença dessa característica, “os consumidores racionais não estarão dispostos a pagar por

ele, agirão como “caronas”<sup>4</sup> de qualquer um que de fato pague pelo bem” (KRUGMAN; WELLS, 2007, p. 414)

A outra característica deste tipo de bens é a não rivalidade, já que eles não são disputáveis no consumo, isto é, “para qualquer nível específico de produção o custo marginal de sua produção é zero para um consumidor adicional” (PINDYCK, 1999, p.729). A agregação de novos consumidores não implica mais custos, ao contrário do que ocorre com o bem privado no qual o custo é positivo. Neste sentido, os bens públicos ficam “disponíveis para todos sem que seja afetada a oportunidade de consumo do bem para qualquer pessoa” (PINDYCK, 1999, p.730), inclusive “o aumento da população não resultará na redução das quantidades ofertadas desse bem” (SOUZA, 2000, p. 290).

Destarte, os bens que são ao mesmo tempo não disputáveis e não excludentes, são conhecidos como bens públicos puros. Kaul, Grunberg e Stern (2000) explicam que essas duas características somente são encontradas nesses bens e que esses são escassos. Todavia, aqueles bens que possivelmente não cumprem inteiramente com essas características, não significa que deixam de ser bens públicos, já que a economia “opera num mundo “bagunçado” de bens públicos impuros” (DRAHOS, 2004, p. 321, tradução nossa)<sup>5</sup>.

A literatura aponta alguns exemplos de quais benefícios poderiam ser considerados como bens públicos, destacam-se os seguintes: a paz, a defesa e proteção policial, o voto, o sistema de lei e ordem (OLSON, 1999), o livre mercado e a estabilidade econômica (GILPIN, 2001; GILPIN 1987; KINDLEBERGER, 1981), fazer cumprir a lei, prevenção de doenças, defesa nacional, pesquisa científica (KRUGMAN; WELLS, 2007), estabilidade financeira, desenvolvimento econômico, meio ambiente (KAUL, GRUNBERG, STERN, 2000), diminuição do aquecimento global, erradicar doenças, proteger a camada de ozônio, conservar a cultura (SANDLER, 2000), ordem, bom governo (DRAHOS, 2004), diminuição de gases de efeito estufa, redução do esgotamento da camada de ozônio, erradicação de doenças, redução da chuva acida, diminuição de ameaças do terrorismo (SANDLER, 1998) entre outros.

De posse dessas características, nos cabe questionar como será a eficiência no fornecimento do bem público? No caso de uma mercadoria privada a “eficiência é alcançada quando o benefício marginal e o custo marginal forem iguais entre si” (PINDYCK, 1999, p.731). Para calcular a eficiência do bem público se aplica o mesmo princípio só que no caso do bem privado é simples já que o benefício marginal:

---

<sup>4</sup> Caronas ou *free riders* refere-se aos indivíduos que consomem pelo bem sem pagar pelo bem, se aproveitando da provisão feita por outros

<sup>5</sup> “operated in the messy world of impure public goods”

[...] é medido por meio do benefício recebido pelo consumidor. Já com os bens públicos devemos perguntar qual o valor que cada pessoa atribui a cada unidade adicional produzida. O benefício marginal é obtido somando-se esses valores para todos os usuários dessa mercadoria. Posteriormente, para poder determinar o nível eficiente de oferta do bem público, devemos igualar a soma desses benefícios marginais ao custo marginal de sua produção (PINDYCK, 1999, p.731).

A eficiência do “mercado” de bens públicos apresenta falhas em virtude das duas características anteriormente descritas. A não exclusão dos consumidores não permite definir quem pode desfrutar do bem provido, justamente porque todos serão beneficiários, portanto, será impossível definir quem desfruta ou mesmo quem paga pelo bem, o que faz com que alguns indivíduos atuem como caronas (*free riders*) esperando usufruir sem ter que pagar (PINDYCK, 1999). Além do mais, o fato de os consumidores não revelarem suas preferências pelos bens públicos impossibilita aos produtores de cobrar qualquer preço pelo seu consumo, ou seja, o benefício marginal não é refletido nos preços, uma vez que ele não é explicitado pelos consumidores.

Por esses motivos os “mercados” dos bens públicos se tornam ineficientes, uma vez que a presença de *free riders* muda a dinâmica do mercado, obviamente como consequência das características desses bens. Neste sentido, Pindyck (1999, p. 733) argumenta que quando muitas pessoas estão envolvidas, “arranjos voluntários tornam-se geralmente ineficazes”, impedindo a possibilidade de cobrar pelo bem, portanto este se produzirá em quantidades insuficientes e os vendedores não estarão interessados na produção do mesmo. Assim, “os bens públicos se definem essencialmente pela existência de um problema de provisão; pela sua natureza não podem ser proporcionados com facilidade pela “mão invisível” do mercado (KAUL, GRUNBERG, STERN, 2000, p 16. Tradução nossa)<sup>6</sup>

Reiteramos que o conceito de bens públicos utilizado nessa pesquisa refere-se à característica dos bens de serem não excludíveis e não rivais. Contudo, torna-se importante discutirmos, ainda que sucintamente, alguns conceitos relacionados, como forma inclusiva de demarcar nosso conceito.

Um primeiro conceito similar ao de bens públicos é o de *common-pool* ou recurso comum que também é utilizado nas Relações Internacionais. Embora existam algumas semelhanças entre os conceitos, como a provisão sub-ótima, o livre acesso e o benefício geral, Keohane e Ostrom (1995, p 13, tradução nossa)<sup>7</sup> explicam que eles não são bens públicos

<sup>6</sup> “Los bienes públicos se definen esencialmente por la existencia de un problema de provisión; por su naturaleza, no pueden ser proporcionados con facilidad por la “mano invisible” del mercado.”

<sup>7</sup> “use of the resource by one individual may have adverse consequences for others.”

porque “o uso do recurso por um membro individual pode ter conseqüências adversas para os outros”, ou seja, existe concorrência pelo bem. Os autores adicionam que esses tipos de bens misturam duas características: são rivais no consumo como os bens privados, mas são de difícil exclusão como os bens públicos, como, por exemplo, os recursos naturais, florestas e a água. Também, observa-se que em sua maioria esses tipos de bens possuem parâmetros físicos como no caso da Antártida, o alto mar, os minerais do fundo do mar, a atmosfera e o espaço (BUCK, 1998) e afirmam que poucos recursos físicos podem ser considerados como bens públicos puros, embora assinalem que alguns recursos físicos podem ser vistos como bens públicos dependendo de alguns aspectos de sua provisão ou uso (Ex: a gestão de uma bacia hidrográfica pode ser um bem público, mas o recurso natural é claramente um *common-pool*).

Além disso, alguns autores argumentam que para distinguir esses dois tipos de bem deve-se enfatizar a diferença entre a rivalidade no consumo e a quantidade disponível do bem, assinalando que quando se tem recursos abundantes não haverá problemas de rivalidade. Com isso explicam que o oxigênio atmosférico seria um bem público, mas em contrapartida a água limpa como recurso escasso poderia ser visto como um *common-pool*. Porém, explicam que mesmo assim isso pode ser relativizado pela situação e contexto onde acontece, já que a camada de ozônio já foi considerada como bem público, mas agora é tratada como *common-pool*. Em geral, o critério básico para que um bem seja caracterizado como *common-pool* é que a quantidade do bem seja limitada.

A denominação de bens públicos demanda, ainda, a discussão do conceito de “público”, uma vez que é possível, mas não desejável, que se entenda que os bens públicos são “bens para todos”. Recorremos às contribuições do campo de conhecimento do Direito para clarearmos a distinção de bens públicos na concepção da Teoria Econômica e da Ciência Política, utilizada nessa pesquisa, daquela utilizada pelo Direito.

No Direito, o principal valor que tem o estudo dos bens refere-se a determinar a relação destes com as pessoas, gerando direitos, e entre eles, o mais importante é o direito de propriedade (PETIT, 2003).

Esse campo do direito compreende um agregado de direitos garantidos e protegidos pelo Estado que pode ser propriedade de uma pessoa física, de grupos de pessoas físicas, de comunidades, empresas ou Estados. O direito de propriedade a um recurso não é um direito único, mas sim um conjunto de direitos, como os direitos de acesso, exclusão, venda da extração, ou dos recursos extraídos; o direito de

transferir os direitos da pessoa para uma segunda pessoa, e o direito de herança (BUCK, 1998, p. 3, tradução nossa)<sup>8</sup>.

O conceito de bem público no âmbito jurídico aparece no Direito Romano quando se fazia a diferenciação entre as *res divini juris* e a *res humani juris*. Nesta última os bens se classificavam em *res communes*, *res publicae*, *res universitatis* e *res private*. Neste estudo nos interessam as duas primeiras. A *res communes* eram aquelas cuja propriedade não pertencia a ninguém, era de uso comum a todos e não podia ser apropriada por ninguém (o ar, a água corrente, o mar); e a *res publicae* também é comum a todos, mas só é propriedade do povo romano (LUIZ, 1999; PETIT, 2003). A definição mais abrangente da *res publicae* a apresenta como propriedade do Estado (LUIZ, 1999; CRETELLA, 1969) além de assinalar que está destinada ao interesse coletivo como fim de utilidade pública. Neste sentido, Cretella (2003, p. 18) os define da seguinte forma: “[...] bens públicos são as coisas materiais ou imateriais, assim como as prestações, que pertencem às pessoas jurídicas públicas, objetivam fins públicos e estão sujeitas a um regime jurídico especial, derogatório do direito comum.” Esse não é o conceito que utilizamos nessa pesquisa. Consideramos e analisamos o desenvolvimento econômico e social como bem público e esse claramente não tem nenhuma relação com a propriedade nem em sentido privado ou público.

Por fim, existe uma terceira categoria próxima ao conceito de bem público utilizado neste trabalho, os bens artificialmente escassos. Estes bens são não rivais no consumo, como os bens públicos, mas são excludíveis. Essa última característica faz com que os produtores possam cobrar pelo uso do bem, o que faz com que o preço cobrado exceda o custo marginal do bem fazendo com que esse se torne artificialmente escasso e o consumo ineficientemente baixo, já que o custo marginal de permitir que uma pessoa a mais consumisse o bem é zero. O desafio para o produtor é encontrar a maneira de vender e cobrar pelo bem (Ex. televisão paga, etc).

### 2.2.2 Classificação dos Bens Públicos

*Bens públicos puros* são aqueles que cumprem perfeitamente com as duas qualidades de não exclusão e não rivalidade no consumo. Isso implica que não podem ser excluídos usuários ou consumidores de bem, todos teriam livre acesso ao consumo do bem. Esses bens seriam naturalmente não excludentes ou seria política ou socialmente muito difícil gerar

---

<sup>8</sup> “The property right to a resource is not a single right but rather a bundle of rights, such as rights of access, exclusion, extraction, or sale of the captured resource; the right to transfer one’s rights to a second person; and the right of inheritance”

exclusão, ou ainda, seria muito caro economicamente reservar o uso para determinados consumidores. Também seriam não rivais, tendo em vista que o consumo do bem por parte de um consumidor não prejudica o consumo por parte de outro. Alguns dos bens mencionados como bens públicos puros seriam: a paz, a lei e a ordem, a estabilidade econômica, etc. (KAUL; GRUNBERG; STERN, 2000).

*Bens públicos impuros.* Em geral os bens exclusivamente públicos ou privados são poucos. Os bens públicos que só cumprem completamente com um dos dois critérios: não exclusão ou a não rivalidade, são denominados “bens públicos impuros” (SANDLER, 2000). Mesmo quando for possível a relativização de algumas dessas duas características, as “[...] implicações do caráter público continuam sendo notáveis [...]” (KAUL; GRUNBERG; STERN, 2000, p. 5, tradução nossa)<sup>9</sup>. Os autores explicam que dessa tipologia se gera outra classificação com duas categorias: bens públicos não rivais mas excludentes (bens de club) e bens públicos de não exclusão mais rivais no consumo (recursos de fundo comum). Contudo, existem ainda outras categorias de bens, a saber, os bens públicos com um valor de existência, como a biodiversidade e a conservação de monumentos e os bens públicos de mérito, como a arte. Todas estas categorias de bens públicos impuros podem gerar profundos debates sobre a pertinência da categorização deles dentro deste conceito, até considerar que devem ser espécies de um gênero conceitual diferente.

*Bens Públicos Nacionais, Regionais e Mundiais.* A variável mais óbvia para fazer uma classificação dos bens públicos é a variável geográfica com o seu alcance: local, nacional, regional ou global (DRAHOS, 2004), mas existem autores que fazem um estudo multidimensional, “além da dimensão geográfica, uma dimensão sociológica e temporal” (KAUL, GRUNBERG, STERN, 2000, p. 13 , tradução nossa)<sup>10</sup>, referindo-se à população dos países, grupos socioeconômicos e as gerações

Para o estudo da *dimensão geográfica* só é preciso definir onde se encontram os beneficiários do bem público. Se só um país for o beneficiário o bem seria nacional, se fosse só um conjunto de países, nesse caso seria regional ou de clube, mas se o alcance do bem público inclui a maioria dos países e da população deles, seria mundial. Esses autores explicam que mesmo que o bem público seja fornecido para uma população específica de uma região, mas com consequências globais, seria um bem público mundial. Por isso, uma avaliação cuidadosa dos efeitos dos bens se faz indispensável para classificá-los.

---

<sup>9</sup> “[...] las implicaciones del carácter público continúan siendo notables [...]”

<sup>10</sup> “además de la dimensión geográfica, una dimensión sociológica e temporal.”

Não obstante, esse debate se apresenta como um foco de discussão nas Relações Internacionais, sobretudo na área de Economia Política Internacional. Nesta última, e a partir das proposições da Teoria da Estabilidade Hegemônica, este conceito conseguiu dividir os representantes dessa linha teórica. Alguns afirmam que bens coletivos internacionais são só bens privados disfarçados, devido ao fato de não cumprirem inteiramente com as características deste conceito por ter poucos beneficiários- no caso do regime monetário e de comércio- e que o consumo desse bem por um membro pode prejudicar o consumo do outro e alguns membros poderiam excluir outros. Defensor da noção de bens públicos nessa área, Gilpin (1987), argumenta que poder-se-ia considerar todos os bens como privados, já que no âmbito internacional poucos bens podem ser considerados como bens públicos puros, pelos quais as críticas feitas podem ser aplicadas virtualmente a todos os bens públicos. Além disso, ele afirma que o número dos beneficiários e envolvidos na produção e uso dos bens públicos têm aumentado, o que evidencia as dificuldades na cooperação e o problemas do *free-rider*, dois problemas que podem justificar o uso do conceito nas Relações Internacionais.

No que tange à *dimensão sociológica*, Kaul, Grunberg, Stern (2000) explicam que não é suficiente para um bem público ser mundial, alcançar um grande número de países, se ele não tentar abarcar diferentes grupos de gênero, religião, afiliação política e diferentes níveis socioeconômicos. Isso também se aplica aos bens públicos regionais que, além de se localizarem nos países de uma região, o bem deve beneficiar diferentes grupos sociais dentro daqueles países ou dentro de um Estado, se for um bem público nacional.

Por último os autores tratam do *aspecto relativo às gerações* e explicam que os bens públicos devem ser sustentáveis, explicando sustentabilidade como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer as suas próprias necessidades” (COMISIÓN MUNDIAL SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO, 1987, apud KAUL, GRUNBERG, STERN, 2000a, p. 12, tradução nossa)<sup>11</sup>

Esses bens, seja no âmbito nacional, regional ou mundial, podem ser classificados como bens públicos tangíveis (meio ambiente ou o patrimônio comum da humanidade) e bens públicos intangíveis (paz, estabilidade financeira) (KAUL, GRUNBERG, STERN, 2000). Neste sentido, os autores também indicam a existência de bens públicos finais e bens públicos intermediários.

---

<sup>11</sup> “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades

Além desses requisitos técnicos para classificar os bens públicos, é importante que estes sejam reconhecidos como tal pelos destinatários ou pelos formuladores de políticas a nível nacional, regional ou internacional. Dessa forma, deve-se avaliar a utilidade e conveniência de determinado bem público e definir a priorização e a importância para cada uma das partes (KAUL, GRUNBERG, STERN, 2000). No âmbito nacional isso pode ser resultado de um processo político, idealmente transparente e participativo, onde os diversos atores domésticos decidem o bem público prioritário e a intenção de produzi-lo. No caso regional e internacional, embora com mecanismos diferentes, deveria existir um debate sobre as prioridades da região ou do mundo que levem a determinar, no melhor dos casos por consenso, qual bem público estariam interessados em fornecer.

Nem sempre é fácil distinguir entre os bens públicos globais e os bens públicos regionais (TANZI, 2005). Entretanto, considerando-se as características apresentadas, os *bens públicos regionais* envolveriam um grupo de países vizinhos ou próximos<sup>12</sup> afetados pelo mesmo problema ou necessidade, pela qual precisariam da ação conjunta para prover o bem público e assim beneficiar grandes setores das suas populações sem comprometer as gerações futuras, prévio um processo de participação regional determinando as prioridades, a conveniência e o interesse de produzir um bem público em particular.

Deste modo, Cook e Sachs (2000) citam alguns dos bens públicos regionais:-

- Meio Ambiente: os autores indicam que questões de controle do meio ambiente frequentemente atravessam fronteiras nacionais. Eles apresentam vários exemplos: o controle e cooperação de bacias hidrográficas, de reservas naturais e a luta contra algumas formas de contaminação, proteção da biodiversidade e as mudanças climáticas. Em todos esses casos podem estar envolvidos Estados fronteiriços ou próximos.

- Saúde Pública: o controle de doenças infecciosas pode ser claramente um bem público regional. Epidemias de doenças como o AIDS ou a malária, representam graves males coletivos em algumas regiões do mundo e a sua erradicação poderia ser considerado um bem público.

- Regulamentação e estabilização do mercado financeiro: em um mundo financeiramente interconectado as ações de uma das partes podem afetar diretamente a outra, assim a harmonização das regulações dos governos num ambiente regional é vital para evitar uma crise financeira em algum desses Estados que possa prejudicar os outros.

---

<sup>12</sup>Entendemos que se os Estados não são vizinhos ou próximos seria um bem público de club.

- Execução da lei: muitos tipos de males públicos afetam regiões inteiras como o tráfico de drogas, fraudes financeiras, lavagem de dinheiro, etc. A maioria dessas atividades criminosas se desenvolvem em vários Estados, o que demanda a ação conjunta desses Estados para alcançar o bem público.

- Infra-estrutura<sup>13</sup>: os autores apontam o transporte, as telecomunicações e transmissão de dados e as redes de energia como bens públicos regionais. A coordenação de redes internacionais de transporte assim como o bom estado de vias que conduzem aos portos depende de vários Estados, embora algumas vezes alguns Estados precisem de incentivos para participar na produção do bem. O mesmo acontece com os sistemas de energia, especialmente hidrelétricas que precisam de cooperação, administração e financiamento regionais. No caso das telecomunicações, é comum ver que serviços de satélites e cabos de fibra ótica favorecem e precisam de um grupo de Estados.

Qualquer que seja o bem público a ser fornecido se faz importante apontar que “em muitos casos, as necessidades regionais se descuidam porque embora se tenha criado programas e institutos de pesquisa internacionais, carecem das necessárias instituições que lhes sirvam de contraparte e de financiamento no contexto regional (COOK; SACHS, 2000, p. 464, tradução nossa)<sup>14</sup>. Esses autores citam como problemas da provisão desses bens públicos regionais questões como o conflito militar ou diplomático entre Estados vizinhos, o que prejudica a cooperação; a necessidade de criação de uma infra-estrutura regional; a fraqueza política das organizações regionais; a falta de contribuição dos governos nacionais a esses fundos regionais e, por último, ao fato de que os programas de ajuda internacional estão dirigidos principalmente a governos nacionais e não a entidades supranacionais regionais. Os autores observam esse problema em organizações da integração centro-americana, o Pacto Andino (CAN), associação de países do sudeste asiático, cujos “[...] objetivos regionais expressados são admiráveis e o financiamento de atividades regionais, minúscula.” (COOK; SACHS, 2000, p. 464, tradução nossa)<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Neste trabalho a infra-estrutura não é considerada um bem público regional e sim um incentivo seletivo.

<sup>14</sup> “En muchos casos, las necesidades regionales se descuidan porque aunque se han creado programas e institutos de investigación internacionales, carecen de las necesarias instituciones que les sirvan de contraparte y de financiamiento en el contexto regional.”

<sup>15</sup> “[...] objetivos regionales expresados son admirables y la financiación de actividades regionales, minúscula”

### 2.3 A Provisão de Bens Públicos no Ambiente Internacional

O problema na provisão dos bens públicos pode acontecer no plano local, nacional, regional e internacional, e nos dois primeiros casos “acaba tendo de ser subsidiado ou fornecido pelo governo, caso tenha de ser produzido eficientemente” (PINDYCK, 1999, p.733). Nas esferas local ou nacional, os bens públicos poderiam ser oferecidos de diferentes formas, seja pelos governos- forma mais usual- ou através de uma solução não-governamental através de contribuições voluntárias (estas contribuições voluntárias são exemplificadas pelos canais de televisão aberta, pelos benefícios indiretos que eles produzem para os donos). Mesmo com essas possibilidades, a teoria econômica explica que a produção e provisão de bens públicos é um dos papéis principais do Estado (DRAHOS, 2004), especialmente nos bens públicos mais importantes, que no plano nacional seriam pagos principalmente por impostos (KRUGMAN; WELLS, 2007)

Se no plano local e nacional a participação do Estado é fundamental, no plano regional e internacional precisa-se, geralmente, de um conjunto de Estados para a provisão dos bens públicos, o que gera outro tipo de problemas na provisão. No caso local ou nacional, o governo através de impostos, taxas, ou outras medidas pode garantir a provisão do bem, mas no plano regional ou internacional a atuação de vários Estados em conjunto para a provisão desses bens não acontece tão espontaneamente além do mais, as medidas e estratégias tem que ser diferentes.

No caso regional e internacional a ação coletiva para o provimento de bens públicos é diferente porque os Estados interagem num mundo anárquico, sem um Estado central, o que não significa “[...] um estado de guerra perpetuo [...]” (KEOHANE, 1993, p. 13, tradução nossa)<sup>16</sup>. O sentido dado ao termo de anarquia refere-se ao fato de que a política mundial carece de um governo comum (AXELROD; KEOHANE, 1985 apud KEOHANE, 1993). Embora haja diversidade de proposições entre os autores que analisam o sistema internacional, há consenso entre eles de que o sistema é anárquico, entendido como uma sociedade sem governo, o que implica que “formalmente, cada um é igual a todos os demais. Ninguém tem direito a mandar; a ninguém lhe é exigido obediência” (WALTZ, 1979 apud KEOHANE, 1993, p. 14, tradução nossa)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Se coincide de manera general en que la anarquía no implica ni ausencia de modelo ni un estado de guerra perpetuo.

<sup>17</sup> Formalmente, cada uno es igual a todos los demás. Ninguno tiene derecho a mandar; a ninguno se le exige que obedezca.

Num contexto como este, em que “uma sociedade sem governo dá lugar a discórdias incessantes entre interesses divergentes” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 61), difere do ambiente em que o bem público será provido, já que só poderá ser alcançado através da cooperação, é dizer da ação coletiva dos Estados. Para os críticos realistas essa visão é considerada utópica ou idealista, mas os liberais das Relações Internacionais afirmam a “[...] possibilidade de transformar o sistema de Estados em uma ordem mais cooperativa e harmoniosa.”, sendo essa a estratégia imprescindível para os Estados conseguirem trabalhar em conjunto e prover bens públicos. Assim, “enquanto nenhum governo global seja criado e enquanto isso seja ainda pouco provável num futuro previsível, a comunidade internacional e as comunidades de algumas regiões têm respondido às crescentes necessidades por papéis e funções que cada governo cumpriria [...]”. (TANZI, 2005, p. 3, tradução nossa)<sup>18</sup>, sendo uma delas o provimento de bens públicos.

No caso regional e internacional a provisão do bem público enfrenta o desafio, principalmente em virtude das características dos bens públicos, de se contrapor aos padrões de comportamento privados ou individuais que geram resultados sub-ótimos, evidenciando problemas de cooperação.

Kaul, Grunberg e Stern (2000) assinalam dois problemas que afetam a cooperação na provisão de bens públicos: o dilema do prisioneiro e o beneficiário gratuito. O problema do dilema do prisioneiro, que é resumido pela literatura como a “situação em que a falta de informação impede a colaboração entre dois prisioneiros” (OLSON apud KAUL; GRUNBERG; STERN, 2000, tradução nossa)<sup>19</sup>, consiste basicamente em dois prisioneiros separados que tem o desafio de concordar com uma história para a sua defesa. O dilema aparece quando a polícia ou os fiscais explicam como serão aplicadas as penas: um ano de prisão se os dois negam o delito. Se um confessa e o outro nega, o prisioneiro que colabora será recompensado com a liberdade e o outro será condenado a cinco anos de prisão. No caso que ambos confessarem vão ter uma pena menor de três anos. Evidentemente o dilema é como os prisioneiros cooperarão diante dos possíveis ganhos individuais provenientes da não cooperação. Se ambos cooperassem conseguiriam um resultado melhor para cada um, mas como têm dificuldades de comunicação e de atuar coordenadamente, ambos irão confessar e ter uma condenação de três anos.

---

<sup>18</sup> While no global government has been created and while it is still unlikely that one will be created in the foreseeable future, the world community and the communities of some regions have responded to the growing need for roles and functions that such government would fulfill.

<sup>19</sup> Situación en la que la falta de información impide la colaboración entre dos prisioneros

Esse dilema do prisioneiro mostra de forma simples os desafios da cooperação, os incentivos para as partes desertarem e a necessidade de se criarem mecanismos para facilitar a comunicação e criar confiança (KAUL; GRUNBERG; STERN, 2000), já que a estratégia dominante é a deserção, e não a cooperação.

No tocante ao beneficiário gratuito, Kaul; Grunberg e Stern (2000) citam Hume para explicar que o beneficiário gratuito ou *free rider* é um problema porque basta que somente um dos atores deixasse de cooperar para a produção do bem já seria suficiente para colocar em risco a provisão total do bem. Além disso, Kaul; Grunberg e Stern (2000) afirmam que o altruísmo ou o bem comum não são motivos suficientes para alentar o trabalho e a doação de recursos próprios, e que por essas razões os atores evitam expressar suas preferências que possam comprometê-los na provisão do bem (OLSON apud KAUL; GRUNBERG; STERN, 2000).

Disso decorre a possibilidade de que indivíduos sejam *free-riders*, justamente pela chance de ter vantagem e usufruir do bem sem ter que pagar por ele. Isso se deve ao fato de que ninguém poderá ser excluído do benefício, o que comprometeria a provisão integral do bem, a menos que se tenha um grupo pequeno ou que um indivíduo arcasse com o ônus do provimento do bem (GILPIN, 2001).

Outro grande problema da provisão dos bens públicos está relacionado diretamente às quantidades de beneficiários e atores que envolvem. Na maioria dos bens públicos são milhões de pessoas beneficiadas o que afeta a provisão e a cooperação. Nesse sentido aparecem outros desafios: a quantidade de atores que participam na tomada de decisões, as negociações domésticas que os estados têm que fazer internamente, os interesses próprios de cada estado, problemas técnicos referentes ao bem, etc.

Além das questões relativas aos atores, outros problemas podem ser observados para proporcionar bens públicos, especialmente mundiais, sendo eles a lacuna jurisdicional, a lacuna de participação e a lacuna de incentivos. A primeira refere-se às dificuldades de conciliar e vincular as políticas nacionais com a diplomacia internacional, principalmente para fazer frente aos desafios globais. A lacuna da participação tem a ver com o surgimento de novos atores na arena internacional que não são envolvidos no processo de cooperação, além da existência de grupos que são marginados e com falta de expressão. Por fim, a lacuna de incentivos está relacionada a operacionalização e execução dos acordos internacionais (KAUL; GRUNBERG; STERN, 2000)

Os bens públicos trazem consigo o desafio da provisão, devido às suas características fugirem das regras do mercado para garantir o seu provimento. Neste sentido se faz

indispensável o estudo da ação coletiva na provisão destes bens, o que se apresenta como um dilema pelas razões antes expostas. Este dilema pode se apresentar em todos os níveis possíveis da ação coletiva, especialmente no plano internacional ou regional, como tem sido destacado neste trabalho, sendo que este dilema aparece e se caracteriza pela quantidade de atores que devem ou podem intervir para que o bem público seja provido. Assim, o grande dilema será cooperar ou não cooperar para fornecer este bem.

Esta área de pesquisa tem sido grandemente desenvolvida pela Teoria Econômica e pela Ciência Política para entender a atuação de diversos grupos sociais em diversas situações quando devem atuar coordenadamente em prol de um bem comum. Deste modo, e pela complexidade do estudo, alguns autores se perguntam “até que ponto, dada a variedade de ações e coletivos, seria sensato pretender uma Teoria Geral da Ação Coletiva” (ORENSTEIN, 1998, p. 10). Embora não se consolide como uma teoria geral, o tema da ação coletiva se apresenta como uma área de estudo de grande interesse para economistas, cientistas políticos, internacionalistas, entre outros.

Diferentes alusões sobre este tema podem ser encontradas em textos clássicos e da antiguidade, entretanto os “cientistas políticos costumam datar um início do debate contemporâneo pela atualização neoclássica proposta por Olson em 1965” (ORENSTEIN, 1998, p. 16), revisada e aprofundada várias vezes, é a partir dela que tem se escrito vários textos e artigos de autores de diferentes áreas gerando amplos debates sobre o tema.

Quando Olson (1999) apresentou a sua obra principal sobre esse tema, “A Lógica da Ação Coletiva”, o fez refletindo sobre a interação de grupos de trabalhadores através de sindicatos para se organizar e cooperar com o interesse de promover melhoras trabalhistas, consideradas como bem público. Mesmo que a análise do livro tenha sido focada nestes grupos sociais, o autor considera viável fazer a analogia com o Estado, como é o propósito deste estudo:

Pode parecer estranho traçar uma analogia entre o sindicato e o Estado. Alguns supuseram, juntamente com Hegel, que o Estado deve ser diferente de qualquer outro tipo de organização em todos os aspectos mais importantes. Mas normalmente, tanto o sindicato quanto o Estado provêem principalmente benfeitorias comuns ou coletivas para grandes grupos. (OLSON, 1999, p. 105)

Considerando a justificativa do autor, será possível aplicar a base analítica e os resultados do seu estudo a um trabalho como este, dedicado a entender a lógica da ação de grupos de estados para prover bens públicos.

Antes da obra de Olson (1999), a maioria dos acadêmicos e estudiosos da ação de grupos sociais acreditava que os grupos agiriam da mesma forma que os indivíduos com o propósito de alcançar o bem comum que é de interesse de todos, portanto “espera-se que os grupos de indivíduos com interesses comuns ajam por esses interesses tanto quanto se espera que os indivíduos isoladamente ajam por seus interesses pessoais” (OLSON, 1999, p. 13). Neste ponto se apresenta uma das grandes contribuições da proposta de Olson: a explicação da divergência entre a forma de agir quanto a ação individual pelo interesse próprio e a lógica quanto a interesses grupais. É claro que ações individuais na busca dos próprios interesses serão feitas para alcançar os resultados desejados, mas será que num grupo a ação para satisfazer os interesses coletivos é parte lógica do comportamento racional? Olson responde esta inquietação:

Mas não é verdade que a ideia de que os grupos agirão para atingir seus objetivos seja uma sequência lógica da premissa do comportamento racional e centrado nos próprios interesses. Não é fato que só porque todos os indivíduos de um determinado grupo ganhariam se atingissem seu objetivo grupal eles agirão para atingir esse objetivo, mesmo que todos eles sejam pessoas racionais e centradas nos seus próprios interesses (OLSON, 1999, p. 14)

Dessa forma, Olson explica que essa cooperação para alcançar bens coletivos não se dá simplesmente pelo interesse de todas as partes no bem, negando o argumento de que a lógica da ação grupal seria uma extensão da lógica do comportamento racional dos indivíduos, que com interesses comuns agiriam conjuntamente para obter o objetivo coletivo. Olson (1999) é enfático quando afirma que “[...] longe de ser uma extensão lógica da premissa [...], é na verdade incoerente com essa mesma premissa” (OLSON, 1999, p14). Destarte, alguns autores da Ciência Econômica concordam com Olson e explicam que “diante do problema das caronas, o interesse próprio não garante que seja produzida quantidade alguma do bem, e muito menos a quantidade eficiente” (KRUGMAN; WELLS, 2007, p. 414)

Conforme essa análise, entendemos que ao contrário de pensar que atores racionais e centrados nos seus próprios interesses cooperariam espontaneamente pela consecução do bem coletivo, o mais racional seria não cooperar. Esta racionalidade se refere a que os indivíduos, inclusive Estados, agem com o fim de maximizar os seus ganhos ao menor custo. Contudo, a ação coletiva não estaria focada em alcançar um bem público e dessa forma maximizar os ganhos individuais dos participantes? Este enunciado faz sentido na lógica individual, mas na ação coletiva existem outros fatores que impedem a aplicação da mesma lógica. Nas palavras de ORENSTEIN, 1998: “[...] na obtenção de um bem coletivo, o indivíduo racional prefere a

força da união ao seu esforço isolado, mas prefere ainda mais a primeira hipótese sem a sua participação, pois com isso pode obter benefícios sem custos.” (ORENSTEIN, 1998, p. 9).

Até este ponto a teoria destaca que o indivíduo racional prefere não cooperar e, se trabalhar em grupo ele vai preferir não participar, ou seja, se beneficiar do bem sem arcar com os custos. As diferenças se apresentam quando se tenta “conciliar a premissa de racionalidade com a possibilidade de cooperação voluntária” (ORENSTEIN, 1998, p. 10). Aqui o ator racional teria que fazer o cálculo custo- benefício considerando duas coisas:

Uma é se o ganho total que ele obterá com o provimento de determinada quantidade do benefício coletivo excederá o custo total dessa quantidade de benefício coletivo. A outra questão é a de saber que quantidade do benefício coletivo ele deverá prover, se alguma quantidade for provida, e a resposta depende, claro, da relação entre custos e ganhos marginais, mais do que totais. (OLSON, 1999, p 39).

Assim, parece-se concordar com a idéia de que não haveria lógica em que os membros de um grupo quisessem arcar com os custos se outros poderiam fazê-lo e mesmo assim desfrutariam do bem, desmitificando o argumento “de que os grupos agem em interesse próprio porque os indivíduos também o fazem” (OLSON, 1999, p15). Esta premissa negativa é sustentada pela lógica do *free rider* (carona)<sup>20</sup>, que antes de ser maquiavélico é lógico (ORENSTEIN, 1998), reafirmando que quem atua em grupos preferirá obter os ganhos sem participar do ônus da ação. Eles são, na descrição do Orenstein, indivíduos racionais e egoístas cuja estratégia dominante de participação é a deserção, pondo em risco a ação coletiva. A presença do *free rider* ou a relevância que ele possa ter na consecução da ação coletiva e na provisão do bem público depende significativamente do tamanho do grupo ou organização.

Para alguns autores a possibilidade de cooperação se dá por vias diferentes. Para Olson (1999) a cooperação depende das condições externas<sup>21</sup>, assinalando as seguintes<sup>22</sup>: que o número de indivíduos no grupo seja pequeno; que haja coerção; que exista algum dispositivo especial que faça os indivíduos agir em interesse próprio ou que algum incentivo seletivo, à parte do próprio bem, seja oferecido aos membros do grupo individualmente para que arquem com os custos, do contrário os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover os interesses comuns ou grupais. Já para outros autores (ORENSTEIN, HARDIN) a cooperação se dará no marco da outra alternativa possível, quando depende de

<sup>20</sup> Mesmo nos textos em português é usado o termo em inglês.

<sup>21</sup> Orenstein faz uma divisão entre soluções externas como as do Olson e soluções internas como as sugeridas por ele.

<sup>22</sup> Estas alternativas são enunciativas e não taxativas.

soluções internas, sendo analisadas através da Teorias dos Jogos (Dilema do Prisioneiro) com ênfase nos jogos de tempo. Embora essa segunda vertente pretenda invalidar ou pelo menos diminuir o valor dos argumentos da primeira<sup>23</sup>, neste trabalho consideraremos as duas posições, por não serem concorrentes na nossa percepção.

A indicação dessas condições que favorecem a cooperação são só enunciativas e nunca taxativas. Olson (1999) não sugere que a presença de todas essas condições seja necessária ao mesmo tempo para que a provisão do bem aconteça, mas sim alguma delas. No critério básico se considera que pequenos grupos podem cooperar mais facilmente, do contrário precisaríamos de coerção. Quando grandes grupos não tiverem coerção, então seria necessário algum dispositivo especial ou um incentivo seletivo para gerar cooperação. Dessa forma, aclaramos que com a existência de só um desses requisitos a cooperação poderia acontecer. Essa argumentação proposta por Olson (1999) indica que a tragédia dos comuns não será resolvida unicamente através de uma autoridade hierárquica e coerção. (KEOHANE; OSTROM, 1995)

Seguindo esta mesma idéia, Gilpin (2001), sugere algumas dessas opções para resolver o problema dos bens públicos. O autor indica que com a cooperação de um grupo pequeno de Estados o problema poderia ser resolvido, mas que na prática, o problema dos bens públicos tem sido e pode ser resolvido por um líder ou hegêmona com interesse em prover o bem ou forçando os outros a compartilhar os custos. Em outra parte de seu trabalho, Gilpin (2001) ressalta que as sociedades enfrentam problemas de ação coletiva e que os governos devem encontrar a forma de motivar os membros das suas sociedades a trabalhem juntos, em alguns casos criando uma estrutura de incentivos<sup>24</sup>, que no ambiente internacional talvez essa estrutura deva ser provida pelas organizações internacionais. Essas duas noções apresentadas pelo autor aproximam-se com a idéia geral apresentada por Olson (1999).

Já no Institucionalismo das Relações Internacionais, Keohane e Axelrod (1985), inspirados pela teoria de Olson (1999), expõem algumas condições das quais depende o sucesso ou fracasso da cooperação, sendo eles: mutualidade de interesses, a sombra do futuro e o número de jogadores. Esses elementos são estudados num contexto de interação de jogos multi- níveis definidos por três situações: temas amarrados (*issue-linkage*), ligação entre as

---

<sup>23</sup> “A publicação da Lógica da Ação Coletiva de Olson coincidiu, por ironia, com a ascensão dos movimentos por direitos civis nos Estados Unidos e em várias outras partes do mundo. Desde então um volume significativo de evidência empírica da organização de grupos numerosos e bem-sucedidos, sem a aplicação de incentivos seletivos ou coerção, contrasta fortemente com a precisão e rigor do resultado previsto para o jogo do DP. Na verdade, o caráter de Lei Geral pretendido por Olson foi severamente criticado por vários autores[...] (ORENSTEIN, 1998,p 21).

<sup>24</sup> Isto dentro do análise que o autor faz da Teoria do Estado Desenvolvimentista

relações internacionais e a política doméstica e compatibilidades e incompatibilidades entre jogos. Os autores também destacam as estratégias de reciprocidade e o rol das instituições internacionais e regimes internacionais na promoção da cooperação. Vale destacar que os autores explicam que todos esses elementos podem ser aplicados tanto para a análise de temas militares-segurança quanto para relações políticas- econômicas.

Ainda tomando como base principal a teoria de Olson, e tendo revisado outras propostas teóricas, evidencia-se a pertinência do estudo das características dos grupos, as instituições, os regimes e os incentivos seletivos para a promoção da cooperação. Keohane afirma que embora a cooperação seja entendida dentro de uma relação dialética com a discórdia, se distingue claramente dela e da harmonia. Para este autor a cooperação “exige que as ações de indivíduos ou organizações diferentes- que não estão em harmonia preexistente- cheguem a uma conformidade entre si através de um processo de coordenação de políticas” (KEOHANE apud KEOHANE, 1993, p.221, tradução nossa)<sup>25</sup>. Assim, o autor deixa claro que a cooperação não depende necessariamente do idealismo ou altruísmo, depende de uma coordenação entre os atores, e para sua melhor compreensão, é importante entender a sua frequente ausência e, por vezes, o seu fracasso.

## **2.4 Os Determinantes para a Provisão de Bens Públicos**

Analizamos nessa seção os principais elementos apontados pela literatura que determinam a provisão de bens públicos, sendo: o tamanho dos grupos, as assimetrias - de tamanho e de interesses - entre os participantes do grupo e a importância de arranjos institucionais (regimes, instituições e organizações internacionais). Tratamos, ainda, de outras variáveis apresentadas especialmente pela literatura da vertente institucionalista das Relações Internacionais que são consideradas relevantes para que os estados cooperem no ambiente da anarquia do sistema internacional para proverem bens públicos, sendo elas: a sombra do futuro, a reciprocidade, os jogos multi-níveis e, particularmente, os incentivos seletivos.

### **2.4.1 Tamanho do Grupo**

O número de atores envolvidos no jogo aparece como problema central em várias áreas das Ciências Sociais. No que se refere às Relações Internacionais esse problema tem

---

<sup>25</sup> “[...] exige que las acciones de individuos u organizaciones diferentes – que no están en armonía preexistente- lleguen a una conformidad entre sí a través de un proceso de coordinación de políticas.”

sido abordado por várias perspectivas e centrado em dois debates: a controvérsia entre a estabilidade bipolar versus um sistema multipolar e, mais recentemente, entre os proponentes da Teoria da Estabilidade Hegemônica e os defensores dos regimes internacionais. Enfim, o debate parece estar centrado no impacto e efeitos do número de atores para alcançar a cooperação. (OYE, 1985)

Autores como Olson (1999) fazem uma clara distinção entre grupos grandes e pequenos, assinalando que estes últimos são mais propensos à cooperação. Os grupos pequenos conseguem mais facilmente os “benefícios coletivos sem recorrer à coerção ou qualquer estímulo além do benefício coletivo em si mesmo” (OLSON, 1999, p. 45-46), já que para alguns membros seria melhor a provisão do bem público e arcar com os custos ao que o mesmo não fosse provido. O tamanho do grupo se faz relevante porque “quanto maior o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de provimento do benefício coletivo” (OLSON, 1999, p. 47) isso em virtude do fato de que os grandes grupos se articularão com menos eficiência. A tendência é, portanto, que os grupos pequenos ajam com maior eficiência no provimento de bens públicos, além de “que alguns grupos adequadamente pequenos podem obter uma determinada quantidade de um benefício coletivo através da ação voluntária e racional de um ou mais de seus membros.” (OLSON, 1999, p. 44)

Continuando com a lógica dos grupos pequenos, eles vão participar mais facilmente no provimento do bem porque “cada um dos membros, ou ao menos um deles, achará que seu ganho pessoal ao obter o benefício coletivo excede o custo total de prover determinada quantidade desse benefício” (OLSON, 1999, p. 46) mesmo tendo que arcar com os custos da provisão individualmente. Porém, por que essa lógica não se aplica aos grandes grupos? Olson (1999) responde que num grupo muito pequeno cada um deles ficaria com uma porção substancial do ganho total.

Dessa forma, pode-se distinguir dois possíveis resultados dependendo do tamanho do grupo: “que os grupos grandes não consigam prover-se quantidade alguma de benefício coletivo” e no caso dos “grupos pequenos há uma tendência a um provimento do benefício coletivo abaixo do nível ótimo para o grupo como um todo” (OLSON, 1999, p 40).

Da mesma forma, Keohane (1985), dentro dos três elementos determinantes da cooperação, menciona o número de atores como uma variável importante. Em sua teoria ele argumenta que a reciprocidade é uma estratégia efetiva para induzir a cooperação, mas ela depende de três condições: que os membros possam identificar os desertores, que os membros possam retaliar os desertores e que os membros tenham incentivos para punir os desertores. O autor explica que em grupos pequenos essas condições seriam mais facilmente cumpridas. No

caso de grupos grandes será mais difícil identificar os desertores e muito mais difícil puni-los, e adicionalmente nenhum membro terá um incentivo de atuar como polícia. Neste caso cada cooperador poderá se converter em um *free rider*. O autor chama essas dificuldades de o “problema da sanção”. No primeiro caso, o problema deriva-se basicamente da dificuldade de obter informações adequadas e a tempo sobre as contrapartes. O segundo problema ocorre quando os membros são incapazes de punir os desertores e no último caso a sanção não acontece porque ninguém assumiria o papel de polícia, obstáculo este que aparece frequentemente onde há muitos atores. O autor assinala que “quando os problemas da sanção são graves, a cooperação esta em perigo de colapsar.” (AXELROD , KEHOANE, 1985, p. 236, tradução nossa)<sup>26</sup>.

No mesmo sentido, Oye (1985) apresenta uma série de elementos para argumentar porque o número de jogadores afeta a probabilidade de cooperação. Em primeiro lugar ele assinala que a cooperação precisa do reconhecimento de oportunidades para avançar em interesses comuns e que para isso é necessário haver informações, cujas transações e custos aumentam em grandes grupos. O segundo argumento do autor refere-se à deserção e problemas de reconhecimento e controle. O terceiro problema com relação ao número de atores é a dificuldade de punir os desertores em grandes grupos, além de que a deserção impõe custos a todos os atores num jogo de N-pessoas<sup>27</sup>. Esta impossibilidade de punição dos desertores aumenta a possibilidade de *free-riding*.

Autores como Sandler (1998) explicam que o número de participantes é determinante para o desenho de uma estrutura institucional efetiva, e que o principio básico é que grupos menores são melhores porque reduzem os custos de tomada de decisão, interdependência e coerção, porém se adicionar mais participantes gera mais benefícios ligados do que custos de associação.

Por outro lado alguns autores (OSTROM, 1990; SNIDAL, 1995) argumentam que o número de atores é sobre valorado para determinar o sucesso ou as falhas da ação coletiva. Embora reconheçam que a cooperação é mais fácil em pequenos grupos, eles observam cooperação bem sucedida em grandes grupos e falhas da ação coletiva em grupos pequenos. Duncan Snidal (1995, p. 47, tradução nossa)<sup>28</sup> considera que “[...] o número e a

---

<sup>26</sup> “When sanctioning problems are severe, cooperation is in danger of collapsing.”

<sup>27</sup> Para Oye os jogos podem ser de grandes grupos, N- pessoas (N-person game), ou jogos de duas pessoas (two-person games)

<sup>28</sup> “[...] the number and heterogeneity of actors are not purely exogenous determinants but rather are codetermined along with other aspects of institutional scope.”

heterogeneidade dos atores não são determinantes puramente exógenos da cooperação, mas são co-determinantes juntamente com outros aspectos do âmbito institucional.”.

Este autor explica que no caso de *common pool* os principais determinantes para considerar o número de atores são o aspecto físico e o tecnológico. Considerando que a ação coletiva nas Relações Internacionais não estão claramente definidas por imperativos físicos, as organizações internacionais jogam um papel importante para delimitar as fronteiras da ação, reforçando o fato de que, o aspecto político - institucional tem um papel mais significativo. (Ex: Antártica, direitos de navegação, minerais do fundo marino, OTAN, GATT).

#### ***2.4.2 Assimetrias entre os membros do grupo***

As assimetrias dentro do grupo também são importantes para determinar os resultados da ação coletiva. A literatura aponta dois tipos de assimetria que podem influenciar a capacidade dos grupos de proverem bens públicos: aquelas referentes ao tamanho dos membros e quanto ao interesses desses membros no bem coletivo a ser provido. Discutimos a seguir esses dois aspectos dos grupos.

##### **2.4.2.1 Tamanho dos membros**

No estudo dos grupos, não só será importante a análise do tamanho do grupo para que a cooperação aconteça, mas também se faz necessário estudar o tamanho dos membros desses grupos. Neste ponto, a premissa de Olson (1999) sugere que os membros sejam de tamanho desigual, especialmente nos grandes grupos, para favorecer a cooperação. Olson é claro neste ponto quando explica que não será a mesma situação do ganho coletivo de um proprietário de várias fazendas ao proprietário de uma casa de campo quando o bem público a ser obtido seja a redução de impostos nas áreas rurais. Com este exemplo deixa claro que o tamanho individual de cada membro se reflete na “medida em que ele será beneficiado por um determinado nível de provimento do benefício coletivo” (OLSON, 1999, p. 41) e com isso o seu interesse de participar na ação coletiva. Assim, uma influência favorável para a ação coletiva transnacional é a presença de um país líder cujos esforços serão chave para a provisão do bem. Este país, que outrora assumira a liderança, o fará porque os benefícios de agir sozinho superarão os custos. Em adição, para alguns autores é preferível que essa liderança seja assumida por uma democracia rica. (SANDLER, 1998)

Da mesma forma como foi feito acima, o tema da eficiência na provisão do bem é significativo para avaliar em quais casos se apresenta o melhor contexto para a cooperação. Em grupos com membros de igual tamanho e em grupos com membros de tamanho desigual a possibilidade de cooperação e de provisão adequada do bem coletivo será diferente:

Um grupo composto por membros de  $S_i$ <sup>29</sup> desigual exibirá uma tendência menor à subotimidade (e terá mais probabilidade de prover-se de alguma quantidade de determinado benefício coletivo) do que um grupo, à parte essa característica, idêntico porém composto por membros de tamanho igual” (OLSON, 1999, p. 41).

Considerando este contexto, se infere uma desproporcionalidade na participação nos custos e mesmo nos benefícios do bem dos grandes membros, sendo que esses terão uma participação determinante, já que arcarão com uma parte desproporcional do ônus, porém uma vez alcançada a sua porção do bem não terão mais interesse em provê-lo. Refletindo sobre essas idéias Olson (1999) assinala que “no que concerne a pequenos grupos com interesses comuns, há uma tendência sistemática à “exploração” do grande pelo pequeno” (OLSON, 1999, p. 42), dando a entender que os membros menores serão *free riders* e pegarão carona com o bem produzido pelos grandes membros.

Considera-se fundamental que alguma contribuição individual faça diferença para o grupo como um todo ou para o ganho de algum dos membros individualmente porque se não for assim o benefício coletivo não será provido, o que demandaria coerção (OLSON, 1999). Neste sentido o autor também destaca a necessidade da interdependência entre dois ou mais membros do grupo e que a contribuição ou não deles afete diretamente os ganhos de qualquer outro membro do grupo. Assim, o benefício coletivo não será provido se “em um grande grupo no qual nenhuma contribuição individual faça uma diferença perceptível para o grupo como um todo, ou para o ônus ou ganho de qualquer membro do grupo tomado individualmente” (OLSON, 1999, p. 57)

Da mesma forma, a Teoria da Estabilidade Hegemônica estabelece que exista a necessidade de uma potência dominante com interesse no bem público para que esse bem seja provido (GILPIN, 2001). De acordo Gilpin (1987), um dos principais expoentes dessa vertente, o hegemona ou líder tem a responsabilidade de prover o bem público, especialmente em um sistema de comércio e de estabilidade econômica, pela probabilidade de que este assuma uma quantidade considerável dos custos. No que se refere ao livre comércio como bem público, a economia hegemônica teria vários papéis importantes no tocante à operação da

---

<sup>29</sup>No teorema do Olson  $S_i$ = tamanho individual

economia global. Ele adiciona que na ausência desse membro maior, ou potência hegemônica, a cooperação na economia internacional tem sido extremamente difícil, devido ao fato de que esse líder político “[...]é necessário para executar um papel de gestão ou policial” (GILPIN, 1987, p. 364, tradução nossa)<sup>30</sup>

Sem entrar em um debate mais aprofundado do tema, parece se confirmar, a partir dessas duas óticas, a tese de que tendo no grupo um membro grande, com uma assimetria considerável, a cooperação e a provisão do bem são favorecidas.

No caso dos *common-pool*, a situação é inversa. . Enquanto nos bens públicos um grande ator provê o bem, os benefícios vão para todos os participantes e os custos só para o produtor do bem, já nos *common-pool* os benefícios não favorecem a todos e os custos vão cair sobre todos os membros do grupo. Dessa forma, se explica porque a homogeneidade favorece a cooperação no primeiro caso e não no segundo.

#### **2.4.2.2 Interesse pelo Bem**

Além dos tópicos referentes ao tamanho do grupo e o tamanho dos membros, Olson (1999) considera mais um aspecto relativo aos membros, que é o interesse individual pelo bem a ser produzido. Parece lógico pensar que quanto maior o interesse pelo bem, maior será o interesse para provê-lo:

[...] já que quanto maior o interesse da parte de cada membro pelo benefício, maior a probabilidade de que cada membro obtenha uma porção tão significativa do ganho total trazido pelo benefício que saia ganhando ao se esforçar para que o benefício seja provido mesmo que tenha de arcar com todo o custo sozinho. (OLSON, 1999, p. 46)

Contudo, a ênfase concentra-se na existência de interesses desiguais dos membros, o que melhora as probabilidades de cooperação. Assim, essa teoria assinala que assim como o tamanho desigual dos membros favorece a cooperação o mesmo acontece com o interesse desigual, sendo ambos os casos mais eficientes na busca pelo bem público:

“Um grupo cujos membros têm graus muito desiguais de interesse por um benefício coletivo e que visa a um benefício que é (em algum nível de provimento) extremamente compensador com relação ao seu custo terá mais condições de prover-se do benefício coletivo do que outros grupos com o mesmo número de membros, mas sem essas características.” (OLSON, 1999, p 58)

---

<sup>30</sup> “[...] is needed to perform managerial or policial rol”

Este interesse desigual é o que faria com que algum dos membros arcasse com uma quantidade maior do ônus para assim garantir a provisão do bem público. Neste contexto, o que garantiria melhor a eficiência e o provimento desse bem seria um grupo de membros de tamanho desigual e com interesses diferentes do bem comum, mas cujo membro maior seja aquele com maior interesse. Isso normalmente acontece pelo que foi explicado anteriormente com o exemplo do dono das fazendas *versus* o dono de uma só casa de campo, e como explica o próprio Olson (1999) quando comenta sobre a proporção do ganho recebido:

Essa subotimidade ou ineficiência será menos grave em grupos compostos por membros de tamanhos ou graus de interesse pelo benefício coletivo muito diferentes entre si. Em grupos desse tipo, porém, há uma tendência a uma partilha arbitrária do ônus de prover o benefício coletivo. O membro maior, aquele que, mesmo que fosse por sua própria conta, proveria a maior quantidade do benefício arca com uma parte desproporcionalmente do ônus. O membro menor obtém por definição uma fração menor do ganho proporcionado por qualquer quantidade do benefício coletivo provida do que o membro maior e, portanto, tem menos incentivo para prover quantidades adicionais do benefício coletivo. (OLSON, 1999, p. 47)

Na mesma direção de Olson (1999), nas Relações Internacionais essa diferenciação de tamanho é amplamente desenvolvida pela Teoria da Estabilidade Hegemônica, que explica que além de uma potência para prover o bem público, ela deve ter a “vontade de gastar recursos econômicos e políticos para atingir e manter essa meta” (GILPIN, 2001, p. 99), ou seja, deve ter um interesse considerável pelo bem.

Na vertente institucionalista das teorias das Relações Internacionais, a heterogeneidade de interesse recebe menor atenção que a heterogeneidade no tamanho, embora alguns autores apresentem alguns estudos com essa perspectiva (MARTIN, 1995, SNIDAL, 1995). Neste sentido pode se pensar que a heterogeneidade impede a cooperação porque aumenta os conflitos de interesse, mas alguns autores das Relações Internacionais esclarecem que a “[...] assimetria de interesse ou poder nem sempre implicam aumento do conflito de interesse.” (MARTIN, 1995, p. 73, tradução nossa)<sup>31</sup> e continuam afirmando que problemas de distribuição de ganhos aparecem inclusive quando os atores tem os mesmos interesses. Martin (1973) também explica como a Teoria da Estabilidade Hegemônica proposta por Kindleberger (1973) sugere que a concentração de poder em um único Estado favorece a produção de bem público, mas que não se aplica para outras áreas das RI’s e que da mesma forma a cooperação pode acontecer “Depois da Hegemonia”, como desenvolve Keohane na sua teoria, através do papel das instituições internacionais.

---

<sup>31</sup> “[...] asymmetry of interest or power does not always imply increased conflicts of interest.”

Em resumo, Martin (1973) concorda que a heterogeneidade dada por uma potência facilita a cooperação porque essa assumiria o seguimento e a coerção, arcando com os custos que isso implica, mas na ausência desta heterogeneidade, os atores poderiam delegar estas funções a uma organização e criar uma diferenciação funcional que dependerá do desenho institucional, o qual parece facilitar a cooperação. Com esses argumentos, ela afirma que a “[...] heterogeneidade, seja inerente na distribuição de poder ou construída através do desenho institucional, é central para resolver os problemas de cooperação.” (MARTIN, 1995, p. 80, tradução nossa)<sup>32</sup>. A autora busca desenvolver o tema das preferências incluindo mais uma perspectiva: a heterogeneidade na intensidade das preferências. Ela explica que a diferença de intensidade no interesse em diferentes agendas favorece a cooperação. A heterogeneidade no peso dado a cada *issue-linkag* permite que os Estados estejam dispostos a ceder em algumas agendas para se verem favorecidos em outras.

Axelrod e Keohane (1985) desenvolvem esse tema desde a estrutura de ganhos ou recompensas e explicam que determinadas preferências, comuns ou conflitantes, incidem no nível de cooperação, ou seja, quanto mais conflito de interesse entre os jogadores maior será a probabilidade deles não cooperarem, mas também reconhecem que a cooperação pode acontecer mais facilmente em alguns tipos de jogos, e é influenciada em muitos casos por eventos que estão fora do controle dos atores (crises econômicas, etc). Outro aspecto relevante refere-se ao que determina esses interesses comuns, não dependendo simplesmente de fatores objetivos, mas também da percepção sobre os seus próprios interesses e os interesses dos outros, e que essa percepção define os interesses. Também destaca-se a importância do interesse em cooperar, por exemplo, no Dilema do Prisioneiro os atores podem mudar sua preferência e escolher a cooperação mútua à deserção unilateral afastando-se para um jogo de menor conflito. Também pode acontecer de os atores acreditarem que a cooperação mútua seja pior que a deserção, neste caso o jogador chega a um impasse, onde não acontecerá a cooperação.

Neste ponto começa a discussão feita por Oye (1985) sobre a estrutura de recompensas e a cooperação. O autor explica que para “benefícios comuns existirem, os atores devem preferir a cooperação mútua (CC) à deserção mútua (DD) (OYE, 1985, p.6, tradução nossa)<sup>33</sup>. O autor explica que mesmo que a cooperação seja desejável, ela não é automática e que depende da capacidade dos Estados de cooperar sobre a anarquia e tomar cursos de ação

---

<sup>32</sup> “[...] heterogeneity, either inherent in the distribution of power or constructed through institutional design, is central to the resolution of cooperation problems.”

<sup>33</sup> “For a mutual benefit to exist, actors must prefer mutual cooperation (CC) to mutual defection (DD).”

coletivos para a realização do bem comum. Para alterar a estrutura de recompensa o autor sugere a ação unilateral, bilateral (issue linkage) e multilateral (regimes).

Em trabalhos como o *Local Commons and Global Interdependence*, os autores trabalham com vários tipos de heterogeneidade, assinalando especificamente quatro: 1. as capacidades dos atores entendidas como os recursos que os atores tem ou usam para alcançar suas metas; 2. as preferências- objeto de estudo de Olson- entendida neste caso como a avaliação custo -benefício feita pelos atores; 3. informação e crenças e 4. a autoridade interna e a estrutura de tomada de decisões.

Contudo, Snidal (1995) explica que deve existir consenso de todos os atores - homogeneidade- pelo menos sobre qual bem público deve ser fornecido. Snidal (1995) e Ostrom (1995) concordam que outros tipos de homogeneidade ajudariam a promover a cooperação: língua, identidade, geografia, cultura e história comuns. Isso faz com que muitas organizações procurem reduzir a heterogeneidade do grupo para promover a cooperação, e esses grupos pequenos podem tomar vantagem da sua homogeneidade e do tamanho pequeno. Aqui o problema da heterogeneidade surge quando os Estados têm diferentes interesses e isso se traduz em problemas para definir qual bem público deve ser provido, assim essa diferença vai afetar a cooperação. Isso esclarece que nem toda heterogeneidade entre os atores será positiva.

#### **2.4.3 Formalização dos Grupos: Regime, Instituições e Organizações**

Para Olson (1999) os grupos e as organizações surgem para cumprir o propósito básico de satisfazer e promover os interesses dos seus membros, com a premissa de que eles têm interesses comuns, embora se reconheça a existência de interesses individuais. Outro ponto de destaque para a formação das organizações é que “a ação individual independentemente [...] não terá condições de promover esse interesse comum, ou não será capaz de promovê-los adequadamente.” (OLSON, 1999, p. 19). Aqui o autor aponta que não faz sentido criar uma organização quando as ações individuais podem satisfazer igual, ou melhor, o interesse comum. Esse interesse comum é o que, no decorrer deste trabalho, temos chamado de bem público, ou seja, o propósito de uma organização se resume no fornecimento de benefícios públicos, o que também se aplica aos Estados, já que “um Estado é antes de mais nada uma organização que provê benefícios públicos para seus membros, os cidadãos.” (OLSON, 1999, p. 27)

É fato que para a consecução do bem coletivo os Estados tentarão agir em conjunto, mesmo com a presença de *free riders*. Mas será que em todos os casos estes grupos de atores, neste caso Estados, deverão constituir formalmente uma organização? Em alguns casos a formação da organização será simplesmente uma alternativa, mas em outros será uma necessidade ou exigência para obter o bem público:

Um acordo grupal pode ser acertado para distribuir mais amplamente os custos ou para determinar o nível desejado de provimento do benefício coletivo. Mas sempre que haja um incentivo à ação unilateral e individual para obter o benefício coletivo, nem uma organização formal e nem sequer um acordo grupal informal serão indispensáveis para obtê-lo. (OLSON, 1999, p. 59)

Por conseguinte, a formação de uma organização não é sempre necessária, mas pode estar condicionada ao tamanho do grupo, principalmente em grandes grupos, pela necessidade de distribuir melhor os custos, especialmente quando existem tamanhos similares entre os membros e quando o interesse pelo bem é igual. Em todos eles a formação de uma organização ajudaria na coordenação entre os membros para eles cooperarem e proverem o bem público. Sendo assim, é compreensível que a formação de uma organização esteja fundada numa necessidade como as indicadas, já que seria desnecessário se o bem público pode ser provido por uma ação individual ou por interações informais. Portanto, a criação de uma organização não faria sentido, principalmente porque pode gerar altos custos para os membros. Se houver a necessidade e se o problema for os altos custos será necessário o uso da coerção ou incentivos externos independentes (OLSON, 1999).

Embora a criação ou formação de uma organização seja uma possibilidade, nem sempre será a única ou a melhor alternativa, porque os Estados considerarão os custos iniciais da provisão do bem além dos custos organizacionais, “e o custo de montar uma organização implica que a primeira unidade do benefício coletivo obtido será realmente alto.” (OLSON, 1999, p. 34). A outra possibilidade é que os atores interessados em prover o bem público estejam previamente organizados, poupando assim os custos de organização, mas neste caso “a capacidade de um grupo de prover-se de um benefício coletivo será explicada em parte pelos motivos que originalmente o levaram a se organizar e se manter.” (OLSON, 1999, p. 59), precisando talvez de alguma mudança de propósito ou de interesse no bem público. Na primeira hipótese, da formação de uma organização, o seu tamanho será determinante para a sua criação e funcionamento, como indicado neste capítulo no tocante ao tamanho dos grupos, “[...] estabelecer um acordo ou organização grupal sempre tenderá a ser mais difícil quanto

maior for o tamanho do grupo, porque quanto maior o grupo mais difícil será configurar e organizar até mesmo um subgrupo do total.” (OLSON, 1999, p 59)

Dessa forma, trazemos novamente à discussão a lógica sobre o tamanho dos grupos, neste caso focado especialmente na continuidade das pequenas organizações, aquelas de médio porte, as quais não são tão pequenas para alguém decidir arcar sozinho com o ônus, mas o são o suficiente para que a sua atuação seja perceptível pelos outros membros. O problema nestes casos é a desistência, já que se algum dos membros desistir pode arriscar a continuidade da organização, porque se:

[...] uma pessoa em particular pára de pagar pelo benefício coletivo de que desfruta, os custos subirão perceptivelmente para cada um dos outros membros do grupo. Em consequência, eles poderão se recusar a continuar fazendo suas contribuições e o benefício coletivo poderá não ser mais provido (OLSON, 1999, p 56)

Se no caso das pequenas organizações o desafio é se os indivíduos desertarem do grupo, em oposição da relativa facilidade na formação do grupo, no caso de organizações com grandes números de atores os desafios se apresentam desde a fase inicial da conformação da organização, cuja existência é primordial para a cooperação porque “quanto maior for o grupo, mais ele precisará de acordo e organização, e quanto maior o grupo, maior o número de membros que terão de ser incluídos no acordo ou organização grupal.” (OLSON, 1999 , p 59), e sem essa organização nenhum benefício coletivo será obtido.

As organizações também são foco de estudo na Teoria das Relações Internacionais, que por sua vez traz outros conceitos relevantes como o de regime e de instituições. Deste modo, Keohane (1993), apresenta uma discussão sobre a definição do termo instituição trazendo como referência a outros estudiosos do tema (HUGHES, 1936; BULL, 1977; RUGGIE, 1986; KRASNER, 1987). Ele define instituição, de forma abrangente como um “modelo geral ou categorização de atividade ou um arranjo particular construído pelo homem, organizado formal ou informalmente.” (KEOHANE, 1993, p. 225, tradução nossa)<sup>34</sup>. Este autor também apresenta uma definição de instituições específicas e práticas, e neste último caso as distingue como entidades discretas, vinculados de normas e regras identificáveis no espaço e no tempo com histórias de vida únicas que dependem das decisões dos indivíduos. No critério mais específico do conceito, ele destaca dois tipos de instituições internacionais: os regimes internacionais e as organizações internacionais formais.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> “[...] modelo general o categorización de actividad o a un arreglo particular construído por el hombre, organizado formal o informalmente.”

<sup>35</sup> Essa posição se encontra dentro do estudo racionalista das instituições.

Dentro de um contexto internacional de conflito as instituições, conferências internacionais e atividades das organizações internacionais, se justificam porque facilitam a cooperação, incrementando os contatos e oportunidades para o desenvolvimento de coalizões (KEOHANE; NYE, 1974) a fim de que as negociações entre os atores possam acontecer a um menor custo e consigam alcançar esses acordos de benefícios mútuos. Além de alterar os custos, as instituições reduzem as incertezas fornecendo informação, estabilizam as expectativas, facilitam a negociação e criam condições para a reciprocidade. Mesmo sem um poder hierárquico, as instituições internacionais são efetivas quando suas recomendações são obedecidas, o que serve principalmente para os Estados manterem a sua reputação, embora os autores discutam ainda a força dessa motivação. (KEOHANE, 1993).

Outro aspecto importante dentro das organizações internacionais é a sua própria estrutura. Elas conseguem ter um papel ativo através de suas secretarias que, como quaisquer burocracias, possuem suas próprias metas e interesses, podendo catalisar o processo de cooperação facilitando encontros entre agências e governos sendo para eles um ponto de encontro e coordenação. Além de serem vistas como catalisadores, elas podem ter um papel de potenciais membros de coalizões, devido a “cabeça executiva” dessas organizações precisa fortalecer as suas posições através de alianças com grupos de pressão domésticos (KEOHANE; NYE, 1974). Keohane e Nye (1974) explicam que essas secretarias, dotadas de recursos humanos competentes, mesmo sem os tradicionais recursos de poder, têm a oportunidade de se colocarem no centro das redes de comunicação o que as torna influentes. Os autores também reconhecem que ainda assim elas dependem de fundos e do poder legal dos governos dos Estados, mas que estes precisam da informação e da coordenação que elas oferecem. Essa interação entre organizações e Estados acontece em muitos dos casos para o controle do sistema transnacional, o que será um importante objetivo dessas organizações, que através de suas secretarias percebem os problemas de operação do sistema e tentam agir de forma mais efetiva. Contudo, essas instituições e regimes podem deixar de cumprir o seu propósito e chegar à obsolescência tendo que ser renovadas e adaptadas às novas necessidades, como aconteceu com a mudança do padrão ouro no regime monetário internacional nos anos 1930 (AXELROD; KEOHANE, 1985)

A seguir, centraremos nossa discussão nos regimes internacionais, os quais se destacam como uma estratégia para promover a cooperação, especialmente entre grandes números de atores com o propósito de “[...] institucionalizar o comportamento coletivo [...]”

(RUGGIE apud KEOHANE; NYE, 1987, p 740, tradução nossa)<sup>36</sup>. Os regimes internacionais se desenvolvem devido ao fato dos atores acreditarem que com eles poderiam assinar acordos mutuamente benéficos que sem eles seria difícil ou impossível de alcançar. (KEOHANE, 1993).

Os regimes podem ser definidos como um “conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão ao redor do qual convergem as expectativas dos atores numa área das relações internacionais.” (KRASNER, 1983, p 2, tradução nossa)<sup>37</sup>. Krasner (1983) ressalta que os regimes podem ter dois tipos de efeitos ou estratégias: a primeira que eles criam um ponto focal onde convergem as expectativas, reduzem as incertezas e provêm guia para as burocracias estatais legitimar suas ações e ter acesso a acordos modelo. A segunda refere-se ao fato de que os regimes internacionais podem restringir o comportamento dos Estados, devido ao poder de coerção, embora pequeno, com base, como se citou *ut supra*, a evitar custos sobre a reputação que possam impedir ou dificultar acordos no futuro. Além destas duas estratégias os regimes cumprem um importante papel de coordenação entre os atores.

Oye (1985) explica que essas duas funções dos regimes estão diretamente direcionadas para aumentar as probabilidades de cooperação com grande número de jogadores. Assim, os princípios e as regras dos regimes internacionais fazem com que os governos conheçam melhor os precedentes dos outros, aumentem a probabilidade de punirem os desertores e ao mesmo tempo permite ligar o presente ao futuro. Alguns exemplos de regimes que os autores citam são: o regime internacional de comércio e o regime monetário internacional.

Esses autores argumentam que os regimes não impõem regras num sentido hierárquico, mas mudam os padrões dos custos de transação e diminuem a incerteza provendo informação aos participantes. Os regimes também conseguem incorporar normas de reciprocidade, reforçando-as e institucionalizando-as, e por outro lado deslegitima a deserção. Esses regimes permitem estabelecer mais facilmente a reputação dos atores, permitindo que atores com boa reputação consigam mais facilmente acordos, já que o outro terá a certeza que esse ator responderá a cooperação com cooperação. Da mesma forma os regimes ajudam no desenvolvimento de novas normas, isso significa que em algum momento alguma instituição ou regime pode se tornar obsoleto precisando mudar ou criar um novo. Aqui, os autores assinalam a relevância da interação entre os incentivos e as instituições, o que sugere a

---

<sup>36</sup> “[...] institutionalized collective behavior [...]”

<sup>37</sup> “sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor’ expectations converge in a given area of international relations”

importância da ligação entre a teoria da estratégia com a teoria dos regimes. (AXELROD; KEOHANE, 1985)

Em síntese, os regimes procuram resolver alguns defeitos próprios da política mundial: falta de um marco legal com um governo mundial que imponha responsabilidades e sanções, o custo, dificuldades e as imperfeições da informação e, por último, os custos de transação e de organização que podem ser muitos altos. (KEOHANE, 1993). Deste modo, para que as organizações e os regimes internacionais existam, deve haver entre os atores envolvidos a percepção de um benefício potencial em formar estes regimes. Mas, além de obter um ganho, este ganho deve ser maior que os custos que os atores investem para organizar a atividade. (KEOHANE, 1993).

Conforme estes três determinantes da cooperação (tamanho do grupo, as assimetrias e a formalização do grupo) atuam e influenciam a dinâmica mundial para a produção de bens públicos pode-se distinguir algumas categorias ou tipos de grupos a partir das suas características e a forma de interagir no provimento do bem público.

Para estabelecer uma categoria dos grupos, Olson (1999) faz uma analogia com as categorias presentes no contexto de mercado. A categoria semelhante ao monopólio é representada por um único indivíduo interessado em prover o bem público, já na categoria oligopolista, Olson (1999) reconhece dois tipos de grupos: o intermediário e o privilegiado. Além dessas categorias, o autor assinala mais um tipo de grupo: o latente. Este grupo seria muito grande análogo à competição automatizada dentro do contexto de mercado. Cada uma dessas quatro categorias terá um comportamento diferente no tocante à produção de bens públicos.

O grupo privilegiado reúne condições para a cooperação, porque é um grupo pequeno e algum dos seus membros tem um incentivo particular para arcar com os custos da provisão do bem público, nestes casos “o benefício coletivo será obtido e pode ser obtido sem nenhuma organização grupal ou de coordenação de qualquer tipo.” (OLSON, 1999, p 62), interagindo como grupo e não como organização. Dessa forma, os indivíduos pouparão os custos iniciais e de manutenção da organização. Nesses casos, é através da ação unilateral que se consegue o provimento do bem, já que esse membro fica com uma porção tão grande do bem que para ele vale a pena prover o bem mesmo que tenha que arcar com todos os custos (OLSON, 1999). Contudo, o autor explica que em um grupo com dimensões maiores sempre será necessário um acordo ou organização.

Já o grupo intermediário, se diferencia do anterior principalmente pela inexistência de algum membro que queira arcar com o ônus da provisão do bem, mas com a vantagem de que

este grupo não tem tantos integrantes, precisa-se de dois ou mais membros agindo coordenadamente para que o benefício coletivo seja provido. Com essas características o “benefício coletivo pode ser obtido ou pode não ser, mas nenhum benefício coletivo jamais será obtido sem alguma coordenação ou organização grupal” (OLSON, 1999, p 62), o que evidencia a necessidade de uma organização formal nesse tipo de grupos para a provisão do bem coletivo. Assim, deve existir algum grau de acordo e organização mesmo que não seja entre todos os membros, mas preferivelmente uma boa quantidade dos participantes deve estar incluída.

Para finalizar com essa categorização, apresentamos a última tipologia dos grupos, denominada por Olson de latente. Essa categoria apresenta um maior nível de dificuldade para a cooperação entre seus membros pelo fato de ser um grupo muito grande e a contribuição de nenhum deles será perceptível pelo outro, razão pela qual ninguém estará motivado para prover o bem público, salvo aplicação de incentivos seletivos para eles atuarem, quando será chamado de grupo latente “mobilizado” (OLSON, 1999).

Portanto, os grupos grandes ou “latentes” não tem incentivo para agir para obter um benefício coletivo porque, por mais valioso que o benefício coletivo possa ser para o grupo como um todo, o indivíduo não tem nenhum incentivo para pagar taxas contributivas a nenhuma organização que trabalhe pelos interesses do grupo latente nem para arcar de qualquer outra maneira com nenhum dos custos da ação coletiva necessária.” (OLSON, 1999,p. 63)

Em síntese, no grupo privilegiado a cooperação pode acontecer fora do contexto formal de organização devido a pouca quantidade de membros e ao maior interesse de alguns deles. Já nos outros dois, no grupo intermediário, que não é muito grande, existe a necessidade de algum tipo de formalização do grupo porque nenhum membro apresenta grande interesse ao ponto de arcar sozinho com os custos. No grupo latente, que possui uma grande quantidade de membros, não há o interesse de se unir a uma organização ou de prover o bem se não for através de incentivos seletivos.

Para que nestes dois últimos grupos, especialmente no intermediário, possa acontecer a cooperação e a provisão de bens públicos são necessárias estratégias adicionais ou contextos que favoreçam a cooperação como: reciprocidade, sombra do futuro, jogos multiníveis e incentivos seletivos

## 2.5 As condições para o provimento de bens públicos em grupos intermediários

Fica claro que várias dimensões, estratégias ou contextos interferem nas possibilidades de cooperação: número e tamanho dos atores, interesse pelo bem e estrutura de recompensas, organizações e regimes. No entanto, podem se incluir outros pontos amplamente discutidos na vertente institucionalista das teorias das Relações Internacionais, como a sombra do futuro, a reciprocidade e os jogos multiníveis com suas três variáveis- jogos amarrados ou *issue linkage*, relações internacionais e políticas domésticas e compatibilidade e incompatibilidades entre jogos. Para Oye (1985, p. 17, tradução nossa)<sup>38</sup> a “Sombra do futuro, as estratégias de reciprocidade e a estrutura de recompensas interagem para determinar a probabilidade de cooperação”

De acordo com o Institucionalismo das Relações Internacionais, a sombra do futuro ajuda a mudar o contexto de interação entre os estados, aumentando as probabilidades de cooperação. Isso acontece porque “[...] a expectativa de interação futura pode influenciar decisões no presente, fundamental para o surgimento de cooperação entre egoístas.” (OYE, 1985, p. 12, tradução nossa)<sup>39</sup>. Oye (1985) destaca que na ausência de uma interação constante, a deserção pode se tornar a estratégia dominante, e que quando os jogadores têm a expectativa de uma situação de interação no futuro, as possibilidades de cooperação aumentam, ao contrário do que aconteceria com jogos de uma jogada só, porque o potencial desertor compararia o ganho imediato da deserção com os possíveis ganhos futuros que poderia obter. Assim, no caso de grupos permanentes a expectativa de trabalharem juntos de novo faz com que os membros considerem os ganhos de uma deserção unilateral versus os custos da diminuição da cooperação no futuro. A sombra do futuro faz com que os atores pensem nas consequências das ações presentes no futuro.

Oye (1985) introduz alguns atributos das situações de interação que reafirmam a sombra do futuro. O primeiro deles é que os estados sempre têm a expectativa de interagir uns com outros no futuro. O segundo se refere às estruturas de recompensas que não mudam substancialmente ao longo do tempo e, por último, o tamanho da taxa de desconto aplicada para o futuro afeta a interatividade do jogo. Axelrod e Keohane (1985) também explicam que a sombra do futuro apresenta fatores que promovem efetivamente a cooperação, sendo eles:

---

<sup>38</sup>“The shadow of the future, strategies of reciprocity, and payoff structure interact in determining the likelihood of cooperation.”

<sup>39</sup>“[...] the expectation of future interaction can influence decisions in the present is fundamental to the emergence of cooperation among egotists.”

longo prazo, regularidade dos benefícios, confiança nas informações sobre os outros atores e rapidez na troca de informações sobre as mudanças nas ações dos outros.

Esses fatores podem ser afetados pelas instituições internacionais, que podem “alterar a extensão das expectativas com as quais os governos esperam que suas ações atuais afetem o comportamento dos outros atores em assuntos futuros” (AXELROD; KEOHANE, 1985, p. 234, tradução nossa)<sup>40</sup>, sendo dessa maneira, úteis para incorporar e afetar expectativas nos atores.

A estratégia de reciprocidade tem o efeito de “[...] estabelecer uma conexão direta entre o comportamento presente de um ator e antecipar os benefícios futuros” (OYE, 1985, p. 14, tradução nossa)<sup>41</sup>. Para esse autor, o aumento das probabilidades de cooperação depende da percepção das consequências futuras da cooperação ou da deserção no presente. Isso porque os atores podem considerar que a promessa de responder a cooperação presente com cooperação no futuro e responder a ameaça do presente com uma deserção no futuro, influencia as perspectivas da cooperação. Isto é, vigora a perspectiva negativa de que várias perdas mútuas associadas com as coligações futuras podem mais tarde impulsionar desvios ou deserções no presente. Oye (1985) adiciona que a efetividade da reciprocidade depende da flexibilidade, controle e reconhecimento dos atores com o propósito final de ter informação e estabelecer padrões de conduta e, principalmente, precisa reconhecer e retaliar aos desertores.

Os governos podem ter incentivos para praticar a reciprocidade em uma diversidade de situações caracterizadas pela mistura entre o conflito e complementaridade de interesse, o que pode supor o aumento relativo do rendimento e recompensas. Dessa forma, a reciprocidade resulta numa boa estratégia para interagir num jogo de soma positiva, com a expectativa de que a reciprocidade geraria cooperação mútua com melhores resultados que a deserção mútua. (AXELROD; KEOHANE, 1985). Os autores detalham que assim como a reciprocidade pode levar à cooperação, esta também pode perpetuar o conflito, de acordo com a leitura que os autores fazem dos resultados passados.

Uma outra maneira de mudar o contexto ou situação da interação entre atores e fazê-la mais favorável à cooperação são os jogos multi-níveis. Neles, diferentes jogos podem afetar os outros, onde os resultados podem estar mutuamente vinculados e pode ter implicações com a estratégia da reciprocidade. Nesses jogos, Axelrod e Keohane (1985) distinguem três situações particularmente importantes: jogos amarrados ou *issue-linkage*, conexão entre

---

<sup>40</sup> “[...] alter the extent to which governments expect their present actions to affect the behavior of others on future issues.”

<sup>41</sup> “[...] establishing a direct connection between an ator’s present behavior and anticipated future benefits.”

políticas internacionais e domésticas e incompatibilidades entre jogos de diferentes grupos de atores.

Os *issue-linkage* se referem a vários temas que estão normalmente relacionados uns com os outros, ou seja, o jogo está acontecendo em várias agendas. Assim, este contexto pode beneficiar ambas as partes e facilitar acordos. Por outro lado, esta pode ser uma estratégia para afetar o comportamento dos atores em outro jogo, é uma dinâmica da interação entre promessa e ameaça (AXELROD; KEOHANE, 1985). Oye (1985) reconhece esta como uma estratégia bilateral que pode ser usada para alterar as estruturas de recompensas e a percepção de interesses entre as partes por essa mistura de jogos diferentes.

Lisa Martin (1995) desenvolve bastante esse temática, sobretudo quando estuda a heterogeneidade na intensidade das preferências. A autora assegura que os temas amarrados ou *issue-linkage* compõe um dos elementos chave para a cooperação, já que tem um papel central nas negociações, especialmente quando os atores têm interesse desigual entre as agendas em questão.

Outra situação similar acontece com a relação entre a política doméstica e as relações internacionais pelas conexões que podem existir. Em alguns casos incentivos ou motivações dentro do ambiente doméstico podem resultar em uma maior exposição da atuação externa, podendo propiciar cooperação ou conflito.

A última situação refere-se a compatibilidades e incompatibilidades entre jogos. No ambiente internacional acontecem diferentes tipo de jogos envolvendo diferentes grupos de atores. Em alguns casos essa multiplicidade de jogos pode gerar uma situação de cooperação ou prejudicá-la, dependendo se são compatíveis ou não. Segundo esses argumentos de Axelrod e Keohane (1985), nem toda inter-relação entre agendas e atores beneficia a cooperação.

### **2.5.1 Incentivos Seletivos**

Os grupos pequenos de atores interessados num bem coletivo podem interagir facilmente para resolver o dilema da ação coletiva e cooperar para provê-lo mesmo sem a necessidade de uma organização formal. Já nos grandes grupos a situação é outra, é necessária que haja grande desigualdade de interesse no bem, uma diferença de tamanho entre os membros ou pode se introduzir um outro fator para conseguir a cooperação: os incentivos seletivos.

Olson (1999), explica, no seu texto “A Lógica da Ação Coletiva”, o que deve ser chamado de incentivo seletivo para que realmente consiga estimular aos membros a participar da ação grupal para a produção do bem público. Uma das características que definem este incentivo é a forma como se apresenta e que atue “como o próprio benefício coletivo, sobre o grupo como um todo” (OLSON, 1999, p. 63). Aqui fica claro que o incentivo seletivo é diferente do bem público, mas tem que abranger e motivar todos os membros do grupo do mesmo jeito que o bem.

Outra característica desse incentivo, e a mais enfatizada por Olson (1999), é que deve ser seletivo, ou seja, tem que beneficiar diretamente e especificamente aos membros contribuintes da ação coletiva “no sentido de que aqueles que não se unam à organização que trabalha pelos interesses do grupo ou não contribuam de outras maneiras para a promoção dos interesses do grupo possam ser tratados de forma diferente em relação àqueles que colaboram.” (OLSON, 1999, p. 63)

Além dessas características é importante destacar que os incentivos seletivos podem ser ganhos adicionais ou recompensas para cada membro participante, mas também podem servir para evitar um prejuízo ou castigo. O primeiro caso é chamado de incentivos seletivos positivos e o segundo de incentivos seletivos negativos.

Axelrod e Keohane (1985) e Oye (1985) sugerem que o problema de grandes números de atores poderia ser solucionado com a “privatização” dos custos e benefícios. Essa opção refere-se a direcionar os custos e benefícios da ação especificamente para aqueles que estão envolvidos, privatizando tanto o ônus quanto os ganhos, o que se aproxima do conceito de incentivo apresentado por Olson (1999), onde só os participantes do grupo podem se beneficiar deles.

Kaul, Grunberg e Stern (2000a e 2000b) explicam que para que a cooperação seja duradoura e produza os resultados esperados, ela tem que ser compatível com os incentivos, ou seja, fornecer benefícios para todos os participantes. Para que estes benefícios ou incentivos melhorem a provisão de bens públicos poderiam se considerar cinco (5) possibilidades (KAUL; GRUNBERG; STERN, 2000b):

a) Mistura de benefícios públicos com benefícios privados: eles deveriam combinar benefícios nacionais ou até mesmo individuais com benefícios mundiais ou regionais. Neste ponto se propõe enfatizar o ganho local além do regional ou global, ou seja, se se quer promover o desenvolvimento também poder-se-ia pensar na criação de empregos o que geraria maiores ganhos políticos.

- b) Fomento dos Vazamentos de Adoção<sup>42</sup>: a produção de muitos bens públicos implica grandes custos fixos de pesquisa e desenvolvimento de infra-estrutura. Neste ponto as economias maiores têm um papel fundamental, onde deveriam ser as pioneiras em normas e iniciativas que quando adotadas por países menores sejam mais fáceis, gerando para eles uma ajuda indireta. Aqui o papel do líder é fundamental para dar o primeiro passo, embora as organizações não governamentais e o setor privado possam ter uma participação significativa.
- c) Formação de Clubes: esses clubes não só se formam pelas características comuns entre os membros ou para dividir os custos de produção, se não também para fazer os benefícios excludíveis, ou seja, só os membros podem consumir ou usufruir estes benefícios. Esses benefícios podem ser altamente desejáveis pelos membros. Para a formação desses clubes poderia se aproveitar os limites regionais ou sub-regionais.
- d) Reposição do bem na escala público-privada: para ter uma estrutura ótima de incentivos nos moldes privados, os atores da ação coletiva podem tomar ações para fazer dos componentes da produção dos bens mais privados, usando critérios de direitos de propriedade para evitar o benefício gratuito e o dilema do prisioneiro. O contrário também seria válido, tornar mais públicos bens privados, como o acesso aos fluxos financeiros privados através de ajudas externas, empréstimos subsidiados ou mesmo ajuda técnica que permitiria aos países menos desenvolvidos, recursos que de outra forma não poderiam obter.
- d) Pagamentos colaterais: alguns atores podem pagar a outros para produzir determinados bens públicos, já que pode ser uma melhor opção que produzi-los por si próprio, o que geraria um comércio de externalidades que poderia funcionar.

Kaul, Grunberg e Stern (2000) mencionam outras modalidades para a produção dos bens públicos como pagamentos compensatórios e a presença de fundos ou o estabelecimento de diretrizes, já que existem bens públicos sub-valorados e outros sobre-valorados. Neste sentido os autores destacam o aspecto do financiamento, e explicam que deveria existir um programa especial para atender o fornecimento de bens públicos regionais e não só interesses exclusivamente nacionais.

No plano nacional o financiamento da produção dos bens públicos geralmente é por conta dos Estados, muitas vezes através de impostos à população ou em outros casos impondo

---

<sup>42</sup> No mesmo livro o autor Geoffrey Heal (2000) no artigo “Novas Estratégias para a Provisão de Bens Públicos Mundiais- Como aprender dos Desafios Ambientais Internacionais”, examina dois mecanismos para administrar a provisão de bens públicos modernos, especialmente aqueles que se proporcionam privadamente: criação de novos mercados para o direito de contaminar e o estímulo dos vazamentos de adoção (“derrames de adopción”). Este vazamento de adoção refere-se a como as políticas tomadas em um país para favorecer a provisão de bens públicos pode ter efeitos positivos em outros países, especialmente quando os primeiros em adotar as políticas são países grandes, já que se reduzem os custos (principalmente de pesquisa e novas tecnologias) para as adoções subsequentes de outros países.

taxas a outros atores domésticos. No caso regional e internacional os Estados não dispõem dos mesmos meios para obter fundos para arcar com os custos da provisão dos bens públicos.

Para arcar com o ônus gerado pela produção de um bem público, em princípio, os Estados envolvidos deveriam participar do ônus. Embora essa seja a intenção inicial, deve ser considerado o interesse pelo bem e o tamanho dos membros do grupo. Essas duas condições farão com que a disposição em pagar pelo bem seja claramente diferente (RAO, 2000). Essas diferenças são mais evidentes nos países em desenvolvimento, os quais não terão grandes possibilidades de arcar com os custos do bem, e muitas vezes nem com a sua parte do ônus.

Nestes casos, esses países precisariam de ajuda externa para conseguir arcar com os custos ou precisariam da intervenção de organismos regionais para financiar a provisão do bem público desejado ou, ainda, poderiam contar com um importante incentivo seletivo para eles participarem na produção do bem.

Enquanto a ajuda externa, a qual representa uma extensa área de pesquisa, que embora não se pretenda desenvolver aqui, vale destacar que tem tido ao longo do tempo características próprias. Durante as décadas de 1980 e 1990 os programas de ajuda dos países mais ricos foram executados por instituições externas, as instituições de Bretton Woods. Essas instituições, Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, impunham condições políticas e econômicas aos Estados a fim de que a ajuda econômica fosse fornecida, mas evidenciou-se que este modelo continha inúmeras falhas. (COOK; SACHS, 2000). Em primeiro lugar, pode não haver concordância entre essas agências e os governos com relação aos setores e projetos que devem receber os investimentos. Em segundo lugar, a ajuda externa é sempre direcionada para governos e não para organizações regionais, o que inviabiliza a consolidação de mecanismos de financiamento de bens públicos regionais. Essa falta de ajuda e financiamento aos organismos regionais, como os blocos de integração, órgãos de fomento ou bancos regionais, é justificada pela fraqueza desses órgãos, limitada autoridade e pouco planejamento do futuro e isso acaba por consolidar uma situação na qual essas organizações não obterão “[...] força, capacidade e viabilidade financeira” (COOK; SACHS, 2000, p. 465, tradução nossa)<sup>43</sup>. Contudo, esses autores lembram que existem alguns programas direcionados às regiões, que, contudo, são pautados por critérios estabelecidos pelas agências.

Neste sentido algumas experiências são ilustrativas, no caso de agências de financiamento como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, dentro do Programa de

---

<sup>43</sup> “[...] fuerza, capacidad y viabilidad financiera.”

Bens Públicos Regionais impõe-se como condição a participação de no mínimo três países para apresentação de projetos. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2011). O Banco Mundial, os bancos regionais e outras organizações também têm programas parecidos para atender projetos multinacionais de execução conjunta. Este tipo de ajuda ou de financiamento representa uma porção muito pequena da ajuda total, segundo pesquisas, em 1996 este tipo de ajuda representou só 3,5% do total das ajudas na América do Sul. (COOK; SACHS, 2000). Deste modo,

O déficit de ajuda internacional no âmbito de bens públicos regionais é severo, mesmo quando não se pode determinar com precisão a partir dos dados publicados. Contudo, é evidente que os doadores internacionais, bilaterais e multilaterais, centram a maior parte da sua atenção e recursos financeiros em programas no âmbito dos países. (COOK; SACHS, 2000, p. 471, tradução nossa)<sup>44</sup>

## 2.6 Desenvolvimento como Bem Público Regional

Este estudo propõe considerar o Desenvolvimento Econômico e Social como um bem público regional. Em principio, esta proposta parece cumprir com as duas características básicas do bem público. Em primeiro lugar, o desenvolvimento regional se caracteriza pela não exclusão. Um projeto de desenvolvimento da América do Sul conseguiria ter um profundo impacto na região e em seus povos. Todos os países e a população de todos seus Estados poderiam se beneficiar do bem-estar e progresso que isso geraria sem a possibilidade de excluir pessoas, grupos sociais ou Estados do benefício que este bem provocaria. Igualmente este bem seria não rival no consumo, devido ao fato de que o aproveitamento deste bem por algum país ou cidadão na região não prejudicaria o consumo de um outro país ou cidadão, pelo contrário o consumo deste bem por todos reafirmaria a sua importância. Os beneficiários do provimento desse bem público seriam todos os doze Estados soberanos da América do Sul, envolveria todas as camadas sociais e econômicas, e até representaria um benefício para várias gerações, já que gerações futuras poderiam se beneficiar do desenvolvimento gerado na atualidade.

Outro ponto que deve ser destacado é a prioridade dada a este bem na região. Conforme discutiremos no próximo capítulo, há um crescente reconhecimento de que os espaços de integração regional (CAN e MERCOSUL) devem ter como eixos centrais a

<sup>44</sup> “El déficit de ayuda internacional en el campo de los bienes públicos regionales es severo, aun cuando no se puede determinar con precisión a partir de los datos publicados. Sin embargo, es evidente que los donantes internacionales, bilaterales y multilaterales, centran la mayor parte de su atención y recursos financieros en programas en el ámbito de los países.”

estruturação de políticas e estratégias que promovam o desenvolvimento regional. Por outro lado, e talvez para um melhor entendimento, pode-se pensar nas consequências de não ter este bem. Entender os conflitos ou a divisão regional e o sub-desenvolvimento como más coletivos na região permite considerar, sem dúvidas, que uma integração regional na América do Sul focada no desenvolvimento desses Estados representaria um bem público regional que precisaria da ação coletiva deste grupo de Estados.

Quanto ao desenvolvimento, sua relevância tem sido evidenciada através dos anos. Todos os países têm procurado alcançar esse objetivo por meio de diferentes estratégias, porém o ponto em comum é a relevância do desenvolvimento para a sociedade e como meta dos Estados.

A idéia de desenvolvimento ocupou, por décadas, lugar importante na agenda internacional e doméstica dos Estados. Ela sustentou modelos de políticas públicas e de industrialização, bem como canalizou investimentos para os países tidos como subdesenvolvidos e, de alguma maneira, transformou, hipoteticamente, sociedades tradicionais em sociedades modernas. (SANTOS, 2005)

O desenvolvimento tem sido estudado e enxergado por diferentes perspectivas e linhas teóricas: como a teoria da modernização, o marxismo, o cepalismo, o neoliberalismo e a globalização, e algumas novas correntes. Cada uma dessas perspectivas dá um enfoque específico, algumas mais econômico, outras um foco produtivo e industrial, outras mais social e humano e outras ambiental e sustentável.

Com um enfoque centrado no progresso industrial e tecnológico, de maneira geral, a Teoria da Modernização se fundamentou, conforme suas contribuições desenvolvidas basicamente nos anos de 1950 a 1970, numa visão econômica do desenvolvimento, utilizando para sua análise principalmente variáveis econômicas (renda, consumo, poupança, investimento) e de produção, o que acaba sendo uma teoria de desenvolvimento econômico com uma matriz mais geral (ROSTOW, 1978).

Por outro lado, a teoria da Dependência ou Cepalina explica que “o desenvolvimento é em si mesmo um processo social, mesmos seus aspectos puramente econômicos” (CARDOSO; FALETTO, 2004, p.27), contudo, a teoria não propõe substituir a perspectiva econômica por uma meramente sociológica, busca introduzir a interpretação sociológica para explicar a transição das sociedades tradicionais e em desenvolvimento para modernas. Neste processo o foco de estudo estaria centrado no ponto onde o poder econômico se expressa como poder político de dominação social, onde uma classe intenta impor um modo de produção próprio, valendo-se do estudo das “estruturas de dominação e das formas de

estratificação social que condicionam os mecanismos e os tipos de controle e decisão do sistema econômico (CARDOSO; FALETO, 2005, p.37). Contudo, o grande aporte dessa teoria é o estudo que ela faz das conexões entre o sistema econômico e a organização social e política das sociedades subdesenvolvidas tanto entre elas quanto com os países desenvolvidos, basicamente numa relação centro-periferia.

Outra perspectiva do desenvolvimento é aquela denominada de Desenvolvimento Humano (DH), onde o enfoque econômico e produtivo perde relevância para um enfoque mais abrangente, que implica um benefício e desenvolvimento integral das pessoas. Segundo o Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD):

O Desenvolvimento Humano é um paradigma de desenvolvimento que vá muito além do aumento ou diminuição dos ingressos de um país. Compreende a criação de um entorno no qual as pessoas possam desenvolver seu máximo potencial e levar adiante uma vida produtiva e criativa conforme com as suas necessidades e interesses. As pessoas são a verdadeira riqueza das nações. Portanto, o desenvolvimento implica ampliar as oportunidades para que cada pessoa possa viver uma vida que valorize. O desenvolvimento é então muito mais que o crescimento econômico, que constitui só um meio- muito importante- para que cada pessoa tenha mais oportunidades. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2011, tradução nossa)<sup>45</sup>

Independentemente do enfoque teórico que pretenda definir o desenvolvimento, é evidente a relevância que ele tem para os Estados, e o interesse destes em alcançar esta meta para trazer benefícios para o Estado e/ou seus cidadãos. Na América Latina a importância da temática do desenvolvimento se faz presente tanto nos debates nacionais como nos blocos, regionais (no capítulo II apresentaremos a concepção do desenvolvimento tanto para a Comunidade Andina de Nações como para o Mercado Comum do Sul.). Muitas vezes, a questão do desenvolvimento emerge com dúvidas acerca dos critérios ou estratégias para alcançá-lo, todavia em todos os casos se faz presente como um objetivo e anseio do Estado e da população.

Facilmente pode se concordar que o desenvolvimento em qualquer das suas modalidades ou estratégias traz benefícios para os Estados e que a maioria deles trabalham focados em obter tal condição. Partindo desse pressuposto, torna-se possível considerar o desenvolvimento como bem público, além de cumprir com as duas características principais

---

<sup>45</sup> El Desarrollo Humano es un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país. Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio —si bien muy importante— para que cada persona tenga más oportunidades.

definidas pela bibliografia. Em primeiro lugar o desenvolvimento é não excludente já que o país desenvolvido não poderia escolher que parte da população se beneficia do bem e qual não será contemplada com ele. É claro que depende muito de uma boa política de distribuição de renda para que toda a população possa se beneficiar de forma mais abrangente, mas essa condição está inserida dentro da definição do Desenvolvimento Humano. De qualquer forma todo cidadão pode usufruir de algum dos benefícios trazidos pelo desenvolvimento: maiores fontes de emprego, qualidade de vida, melhores serviços públicos, maior estabilidade econômica, novas tecnologias e produção de conhecimento, etc. Também o desenvolvimento seria não rival no consumo, o que significa que o desfrute do desenvolvimento por parte de um indivíduo não prejudica a possibilidade de outro indivíduo aproveitar do desenvolvimento. A possibilidade de um Estado usufruir do desenvolvimento regional, como parte de uma estratégia coletiva de uma região, não impede que outro Estado ou população possa usufruir do mesmo bem sem afetar o consumo dos outros.

### ***2.6.1 A integração física como estratégia para o desenvolvimento regional***

Existem inúmeras proposições de políticas para promover o desenvolvimento. Essas proposições estão diretamente relacionadas à percepção de pesquisadores e *policy makers* acerca das causas do atraso relativo. Alguns autores, especialmente os mais liberais, defendem o livre comércio como uma política eficiente para o desenvolvimento. Alguns outros, especialmente aqueles vinculados à CEPAL, nos anos de 1960, defenderam o livre comércio regional associado à proteção comercial para aqueles países instalados fora da região.

A imensa maioria dos pesquisadores entende que a adoção de políticas de desenvolvimento é atributo imprescindível dos Estados, uma vez que esse é essencialmente um bem público. Em tempos de globalização, intensificação das trocas, dos fluxos de pessoas, das comunicações, a questão do desenvolvimento transborda as fronteiras nacionais e se estende para a dimensão regional e internacional.

É nesse contexto que, conforme veremos no capítulo seguinte, há uma reconfiguração do debate acerca do desenvolvimento e uma reconfiguração dos acordos regionais (MERCOSUL e CAN) para incorporar de forma efetiva as questões relativas ao desenvolvimento no âmbito regional.

Entre as diversas políticas de desenvolvimento discutidas e propostas por esses acordos regionais, a integração física tem papel de destaque. A constituição de uma rede eficiente de transportes (rodoviário, aéreo e marítimo), bem como de suprimento de energia e

de comunicação não só geraria profundos impactos nas atividades econômicas e sociais dos países membros dos acordos regionais, mas viabilizaria o processo de integração em si.

Assim, consideramos nessa pesquisa o desenvolvimento econômico e social como um bem público e investigamos as ações adotadas pelos membros dos acordos regionais no sentido da consolidação da infra-estrutura física, baseada em energia, transportes e comunicações, como estratégia para que os Estados cooperem para prover o bem público regional, que é o desenvolvimento.

### **3. A BASE INSTITUCIONAL NA AMÉRICA DO SUL PARA A PROVISÃO DE BENS PÚBLICOS REGIONAIS.**

Neste Capítulo, analisamos o objeto de nossa pesquisa, qual seja, as estruturas institucionais regionais, que contribuem para a provisão de bens públicos regionais. Inicialmente, tratamos, de forma sucinta, as proposições teóricas que buscam qualificar o processo de integração regional, em sua perspectiva mais geral. Em seguida, apresentamos as principais características da Comunidade Andina e do MERCOSUL- histórico, estrutura institucional e a evolução do processo de integração. Na última parte do capítulo, apresentamos as instituições de fomento que, inseridas nos acordos regionais, são mecanismos utilizados pelos Estados para promoverem incentivos seletivos para que haja a cooperação em nível sub-regional para prover o bem público que é o Desenvolvimento econômico e social.

#### **3.1. Perspectiva Teórica e Processo Histórico da Integração e do Desenvolvimento na América - Latina**

Os processos e blocos de integração no mundo têm se constituído por diferentes motivações. Em princípio, parece que foi uma evolução dos estágios da organização política, que passaram das organizações mais simples e primitivas até formar as cidades-estado, logo após os Estados e depois a comunidade de Estados.

Em cada um desses estágios se tem necessidades específicas que podem ser resolvidas com a provisão de bens públicos locais, nacionais, regionais e mundiais. Nos dois últimos casos, regional e internacional, como explicado no primeiro capítulo, precisa-se da ação coletiva dos Estados para fornecerem esses bens. Essas ações em conjunto podem acontecer de maneira formal ou informalmente, porém em muitos casos se faz necessário a formação de uma estrutura institucional formal para alcançar os objetivos comuns.

No ambiente internacional, Oye (1985) sugere reduzir o número de jogadores para aumentar a probabilidade de cooperação através de estratégias bilaterais e regionais de interação entre atores. Essa possibilidade de decomposição dos atores participantes da ação coletiva pode ser uma tática para gerar cooperação, tendo que ser considerado a redução dos custos da provisão e os benefícios do bem para o grupo.

Para entender a estratégia do regionalismo, as teorias de integração regional e a história do regionalismo latino-americano oferecem uma visão abrangente para avaliar o que

foi e o que está sendo este processo como uma alternativa de melhorar o contexto internacional para propiciar a ação coletiva e a cooperação entre os Estados.

*Perspectiva Teórica.* É importante destacar que a maioria das teorias sobre integração surgiram para entender ou acompanhar o processo integrador da Europa que, diferente da América Latina, foi construído “[...] sobre uma base econômica e uma realidade geográfica favorável: uma região muito pequena e historicamente muito integrada, com redes de comércio intra-europeu, infra-estrutura de transporte e comunicações pré-existentes, extensas e bem estabelecidas [...]” (SUNKEL, 1998, p.234, tradução nossa)<sup>46</sup>. Por estas razões essas teorias não conseguiram explicar o processo de integração na América - Latina, apesar de muitas das suas proposições terem balizado o processo de integração latino-americano.

Nos anos de 1940, no contexto da II Grande Guerra temos as primeiras contribuições teórica para entender o processo de ampliação das relações inter-estatais. Essas contribuições fundamentaram a Teoria Funcionalista, que se pautava por propor formas para manter a paz e o bem-estar da humanidade e, para isso, sugeriam a criação de instituições funcionais transnacionais, para as quais os Estados transfeririam a sua lealdade a essas instituições tecnocratas e racionais (ROSAMOND, 2000). Mais tarde, para explicar o processo da União Européia, surgiu a Teoria Neo-Funcionalista como crítica ao funcionalismo, embora conservara e refinara os seus principais postulados. Uma das diferenças é que os neo-funcionalistas vêem “a integração como um processo ao invés de um resultado” (ROSAMOND, 2000, p.55, tradução nossa)<sup>47</sup>, pelo qual enfatizam as causas da expansão da integração sem esclarecer o início do processo integrador. Em consequência, a motivação para constituir instituições transnacionais depende principalmente dos interesses e ações dos atores sociais envolvidos no processo e não da simples incorporação de atributos tecnocráticos, dando valor ao processo de barganha supranacional e a atividade de *lobby* desses grupos de interesse (MALAMUD, 2003). Nessa teoria, são esses atores e grupos sociais quem transferem a sua lealdade para as instituições transnacionais. Assim, esta abordagem enfatiza a interação entre tais instituições e a integração. A transferência de lealdades e o processo acumulativo que se gera acaba por promover finalmente a integração política (SARAIVA, 2010).

Um dos conceitos principais dessa teoria, o do *spillover* (transbordamento), refere-se a que “[...] a criação e aprofundamento da integração em um setor econômico pode criar

---

<sup>46</sup> sobre una base económica y una realidad geográfica favorable: una región relativamente pequeña e históricamente muy integrada, con redes de comercio intraeuropeo, infraestructura de transporte y comunicaciones

<sup>47</sup> “Integration in terms of process rather than outcomes.”

pressões por maior integração econômica entre e para além daquele setor [...]” (ROSAMOND, 2000, p 60, tradução nossa)<sup>48</sup>, já que um processo gera ações complementares que afetam e influenciam outros processos.

Com grande influência do neo-funcionalismo surge a Teoria da Governança Supranacional que “enfoca a natureza “expansiva inerente” dos processos de integração, sustentados “por meio de retroalimentação de políticas” e o papel da organização supranacional (SANDHOLTZ; STONE SWEET apud MALAMUD, 2003, p 339-340). Mesmo essa teoria não desconhecendo o poder dos governos nacionais e do processo de barganha em várias áreas, o foco está centrado na relação entre interdependência e instituições. A atividade política do Estado é vista em um nível intermediário de transmissão que interage com as ações empreendidas por agentes transnacionais e canais institucionais, o que dá surgimento ao processo de construção de instituições as quais mantêm o ciclo de crescimento.

A Teoria liberal-intergovernamentalista denominada como “institucionalismo intergovernamental” aparece como resposta e crítica à teoria neofuncionalista, rebatendo os argumentos referidos a que a instituição supranacional tomaria a lealdade do Estado, à relevância dos grupos sociais dentro do processo de integração e a importância do papel do *spillover* em fortalecer a integração. Essa teoria foca na importância do governo e seus líderes nas negociações do processo de integração, já que eles permanecem no controle do processo e que todas as decisões chaves são intergovernamentais. Também destaca a importância do poder e do interesse. Essa teoria está baseada em três princípios: intergovernamentalismo, barganha de natureza menor e limites estritos na futura transferência de soberania (MORAVCSIK, 1994, p 25). Malamud (2003) também assinala a interdependência econômica como uma condição necessária para a integração, com a liberalização comercial como o ponto forte, alcançada através da dependência das exportações e comércio intra-industrial. Nessa teoria “a integração seria vista como uma forma dos Estados gerenciarem a interdependência” (SARAIVA, 2010, p. 3).

Além dessas teorias mais tradicionais, temos o chamado Novo Regionalismo, cujo enfoque forma parte das novas tentativas para entender os processos de integração regional a partir dos anos 80, também foi conhecido como regionalismo aberto. Essa linha de estudo considera o processo de integração como um fortalecedor do poder estatal, ressalta o papel do

---

<sup>48</sup> “[...] the creation and deepening of integration in one economic sector would create pressures for further economic integration within and beyond that sector [...]”

Estado em apoiar ou não o processo de integração sem esquecer-se dos grupos da sociedade civil. Segundo esta teoria o regionalismo se caracteriza por ser:

[...] um processo compreensivo, multifacetado e multidimensional que implica a mudança de uma região particular de uma relativa heterogeneidade para um aumento da homogeneidade com respeito a várias dimensões, sendo as mais importantes a cultura, a segurança, as políticas econômicas e os regimes políticos [...] (HETTNE; SODERBAUM, 1998, p 7, tradução nossa)<sup>49</sup>

Esse Novo Regionalismo foi grandemente influenciado pelo processo de globalização dos anos 90, principalmente para uma economia de mercado mais aberta e visava construir as bases para a inserção de diversos países na economia internacional, além de consolidar a defesa dos sistemas democráticos. Esse modelo “significou a contraparte do liberalismo nos processos de integração regional e orientou as análises das experiências sul-americanas neste período” (SARAIVA, 2010, p. 4).

Esta modalidade implicava um regionalismo não exclusivo, com abertura de mercados e globalização financeira e produtiva. Desta forma, o regionalismo aberto resulta em uma expressão contraditória “já que o primeiro termo sinaliza uma preferência pela região e o segundo nega ou qualifica esta orientação” (LIMA; COUTINHO, 2006, p. 1). Esses autores afirmam que este modelo teve como paradigma os acordos de livre comércio.

Posteriormente, uma linha de análise surgiu para explicar a formação de blocos regionais com uma marcada dimensão econômica nas décadas de 80 e 90 denominada de Regionalismo Econômico. Essas correntes estudam o aprofundamento das relações econômicas e comerciais entre os países segundo a tipologia de Balassa a qual explica que desde um estágio básico, que seria uma Área de Livre Comércio, podem ser alcançados níveis mais sofisticados de relacionamento como a União Monetária ou a União Econômica Total.

Nos anos 2000, observamos o surgimento de novas proposições teóricas que vem dando importância à valoração política e física das regiões. A concepção de região tem embutida a ideia de integração física e energética, e não por acaso neste período se deram os primeiros passos para a Integração Física da América do Sul (LIMA; COUTINHO, 2006). Ao contrario de fluxos não territoriais do regionalismo aberto, “a região como integração física e produtiva supõe um conceito de espaço de lugares nacionais. A vinculação entre Estados em uma mesma região supõe territorialidade e contiguidade.” (LIMA; COUTINHO, 2006, p. 4). Os autores lembram que o primeiro passo da integração européia foi a Comunidade do Carvão

---

<sup>49</sup> “[...] a comprehensive, multifaceted and multidimensional process, implying the change of a particular region from relative heterogeneity to increased homogeneity with regard to a number of dimensions, the most important being culture, security, economic policies and political regimes [...]”

e do Aço, interligando França e Alemanha. Essa proximidade geográfica dá a noção de permanência, porém há diversos argumentos sociológicos e econômicos para explicar o tipo de relação, de cooperação ou conflito que essa proximidade cria. O relevante neste ponto é a necessidade de alguma permanência na relação ou que a saída desta seja muito custosa.

Os mecanismos para a construção regional diferem entre os dois últimos modelos. No novo regionalismo, ou regionalismo aberto, precisa-se de uma menor capacidade operacional do Estado pela relevância dos atores econômicos dentro do mercado. Já neste modelo o papel do Estado é fundamental precisando-se de uma maior capacidade de coordenação e poder infra-estrutural dos mesmos. Faz-se necessário a capacidade estratégica dos estados para que possam ter uma visão estratégica da região. (LIMA; COUTINHO, 2006, p. 4).

Neste sentido, Lima e Coutinho (2006) afirmam que esse modelo, de integração física e produtiva, pode se perceber, em princípio, como uma antítese da globalização e das relações virtuais. Assim esse tipo de integração supõe alguns efeitos locais e regionais. No âmbito local, a integração física afeta o estilo de vida das comunidades locais e do ambiente pré-existente, que pode ser adequado através de um modelo de desenvolvimento sustentável. Mas, por outra parte, esta integração física leva o poder público a zonas remotas que estavam submetidas a grupos privados. No plano regional, o principal efeito deste modelo é a superação da preponderância que tem a relação vertical com as ex-metrópoles, o que mantinham uma síndrome colonial, promovendo assim relações horizontais entre países da mesma região, aproximando-os física e culturalmente, entre outras, além de que pode gerar uma maior coesão política para criar uma representatividade regional no sistema internacional.

Embora existam diversos processos de integração regional, alguns mais consolidados e evoluídos que outros, todos apresentam objetivos gerais similares, ou seja, buscam criar as condições para o desenvolvimento econômico e social de seus membros. Contudo, Sunkel (1998) questiona essa premissa, quando indaga: “Contribuirão estas e outras iniciativas do novo regionalismo na América Latina ao desenvolvimento econômico a longo prazo, à sustentabilidade econômica e à resolução de conflitos regionais?” (SUNKEL, 1998, p. 230, tradução nossa)<sup>50</sup> O autor é claro ao assinalar que o processo de integração e cooperação regional está ainda em uma etapa inicial e que muitas estratégias têm sido abordadas com seriedade, mas com pouco sucesso. O autor assinala que existem bases sólidas na região que favorecem a integração e a cooperação: a contiguidade física dos países da

---

<sup>50</sup> Contribuirán éstas y otras instancias del nuevo regionalismo en América Latina al desarrollo económico a largo plazo, a la sustentabilidad ecológica y a la resolución de conflictos regionales?

região, cultura e história comuns, crescente reconhecimento de problemas comuns e das vantagens e oportunidades para o desenvolvimento que se obtêm com a integração regional e a cooperação, o surgimento de várias instituições regionais e sub-regionais em diversas áreas, o aumento do turismo e o papel da CEPAL interpretando e conferindo uma identidade socioeconômica comum e assinalando estratégias de desenvolvimento. Contudo, aponta como obstáculos o aspecto geográfico e o legado histórico de fragmentação interna e regional frente à forte integração internacional.

*Processo histórico.* Desde o início do século XX até os anos 30, a inserção dos países da região se caracterizou por uma relação centro–periferia com a exportação de bens primários e a importação de produtos manufaturados. Depois dos anos 30, produto da grande depressão econômica, todos os países, tanto do centro como da periferia, aplicaram medidas protecionistas, que na América Latina chamou-se de Programa de Substituição de Importações, promovendo e protegendo as manufaturas da concorrência externa, marcando o início de uma fase de desenvolvimento e modernização (SUNKEL, 1998).

Durante essa fase, entre 1950 e 1970, se evidenciaram algumas iniciativas e frustrações na integração regional. Esse período foi marcado em grande parte dos países da região, pela busca por um modelo de desenvolvimento nacional, baseado no mercado interno e protegido, onde o papel do Estado foi fundamental para apoiar o desenvolvimento industrial, promover investimentos em infra-estrutura, transporte, comunicações e energias, reformas agrárias, aumento dos serviços sociais etc.

Esse bom momento das economias nacionais caracterizadas pelas políticas de industrialização serviu de impulso à integração regional já que proporcionava mercados regionais maiores. Isto se consolidou através da proliferação de acordos multilaterais ou bilaterais de compensação. Como resultado das sucessivas crises que marcaram esse período, os países da região perceberam que o desenvolvimento junto com a integração regional era cada vez mais necessário e possível. (SUNKEL, 1998)

Neste panorama começaram a surgir esquemas de integração e instituições internacionais para a região. Na década de 40 os Estados Unidos propuseram a criação da União Pan-Americana e também neste decênio foi criada a Comissão Econômica para América - Latina e o Caribe – CEPAL (1948) e a Organização de Estados Americanos – OEA (1948).

Nos anos 1960 surgiu outra tentativa hemisférica, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC, que foi o precedente direto de muitas outras tentativas regionais e sub-regionais. Esse bloco teve os seus antecedentes na Conferência Econômica

Interamericana em maio de 1957, realizada em Buenos Aires, e foi motivada pelos efeitos positivos da assinatura do Tratado de Roma<sup>51</sup>, em março do mesmo ano. Como resultado desta conferência foi a solicitação à CEPAL e a OEA para que elaborassem uma proposta de projeto para constituir um Mercado Comum Latino-Americano. Depois dos projetos apresentados pelo Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano e as propostas de vários países se instituiu a ALALC. (MOAVRO, 1992)

A ALALC também “surgiu como consequência da Segunda Guerra Mundial e pela consciência dos países da América Latina da necessidade de juntar os seus esforços para acelerar o processo de desenvolvimento econômico” (NUN; 1971, p. 27, tradução nossa)<sup>52</sup>. Este Acordo foi criado através do Tratado de Montevideu assinado na capital do Uruguai em 18 de fevereiro de 1960 por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, aderindo-se mais tarde Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela, sendo excluídos os países de Centro América e o Caribe. (MOAVRO, 1992), por este motivo o acordo foi considerado um processo de integração sub-regional embora compreendesse 90% da população e do Produto Interno Bruto de toda a região Segundo estes autores o Acordo de Montevideu se propunha em princípio a criação de uma zona de livre comércio perseguindo a liberalização do intercâmbio comercial entre os países em um período superior a 12 anos. A escolha desta fórmula foi feita porque se acreditava que ela respondia melhor a situação existente na qual a integração econômica era concebida desde “a década de 50 como um requisito do modelo de desenvolvimento que deviam seguir os países de América Latina e o Caribe” (MOAVRO, 1992). O autor acrescenta que este modelo estava vinculado ao pensamento da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) a qual assinalava que as economias latino-americanas deviam se inserir na economia internacional produzindo e exportando alimentos e matérias primas, o que foi criando grandes assimetrias com os países industrializados, e que deveriam ser resolvidas através de políticas de substituição de importações.

Este esquema de integração entrou em crise e estancamento por diversos motivos. Moavro (1992) e Nun (1971) indicam a ausência de mecanismos necessários para estimular uma competição maior entre os países contratantes, limitadas pelas cláusulas protecionistas do Acordo e aquelas que impediam o avanço para uma integração mais ampla, problemas na

---

<sup>51</sup> O Tratado de Roma deu origem ao que hoje se conhece como União Européia

<sup>52</sup> Surgió como resultado de las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, y por la conciencia de los países de América latina de la necesidad de aunar sus esfuerzos para acelerar o proceso de desarrollo económico.

confeção de listas nacionais e comuns e a falta de apoio dos países com relativo desenvolvimento industrial em participar de programas de cooperação industrial.

Em definitivo todos os países desejavam reestruturar a ALALC, porém sobre bases diferentes o que representava um problema adicional. Os países maiores (Argentina, Brasil e México) propunham a eliminação dos obstáculos aduaneiros com o aperfeiçoamento e extensão dos prazos para a zona de livre comércio, privilegiando o uso de mecanismos como listas nacionais e acordos de complementaridade. Por outro lado, os países menores (Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela) sugeriam que junto com a liberalização do comércio se coordenasse planos de desenvolvimento que considerasse os países menores para eliminar as assimetrias e se criasse uma forte estrutura institucional comunitária.

As divergências entre esses dois grupos simbolizaram posições antagônicas que não conseguiram conciliação dentro do bloco e levaram à sub-regionalização dos membros mais desconformes, surgindo como consequência direta, a Comunidade Andina de Nações em 1969 com a assinatura do Acordo de Cartagena.

Como medida para solucionar estes problemas, os países do continente sul-americano assinaram em 1969 o Protocolo de Caracas, o qual estendeu o período de transição previsto para a constituição da zona de livre comércio, diminuição das metas quantitativas anuais de redução tarifária e o começo de negociações coletivas para adaptação do Tratado para uma nova etapa de integração econômica. (MOAVRO, 1992). As negociações coletivas iniciaram-se em 1974 e continuaram até 1975 sem obterem resultados, só em 1978 acordaram um programa de trabalho para reestruturar a ALALC chegando ao acordo de substituí-la pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 12 de agosto de 1980 em Montevideu, Uruguai com os mesmos membros da ALALC mais Cuba que formalizou o depósito do Instrumento de Adesão em 1999.

A grande mudança nesse novo acordo foi o abandono do objetivo de estabelecer uma zona de livre comércio e abriu as possibilidades de ações parciais entre pares e grupos de países, permitindo e facilitando a dinamização da integração econômica dos países membros. A ALADI tem o propósito de criar áreas de preferências econômicas na região com o propósito final de criar um Mercado Comum Latino-Americano através de três mecanismos: 1. uma preferência tarifária regional aplicada a produtos originários dos países membros; 2. acordos de alcance regional e 3. acordos de alcance parcial com a participação de dois ou mais países da área. (ALADI, 2011).

Os dois últimos mecanismos permitem a proliferação de acordos na região promovendo um dinamismo integrador. O primeiro deles, os Acordos de Alcance Regional, aparecem no artigo 6 do Tratado e explica que estes Acordos são aqueles onde participam todos os países membros da ALADI e poderá se referir a diferentes matérias, as mesmas previstas para os Acordos de Alcance Parcial.

Nem todos os países membros da ALADI precisam participar dos Acordos de Alcance Parcial. Podem participar pelo menos dois países membros em diversos temas como: acordos comerciais, de complementaridade econômica, acordos agropecuários, de promoção do comércio, cooperação científica e tecnológica, promoção do turismo e preservação do meio ambiente.

Com as situações geradas neste processo de mudança da ALALC para ALADI foram criados diversos esquemas sub-regionais de integração na América Latina: o Mercado Comum Centro-Americano (1960), a Comunidade Andina de Nações (1969) e a Comunidade e Mercado Comum do Caribe (1973). Mesmo com estas tentativas e blocos de integração regional e os esforços de governos, organizações, associações de profissionais e empresários e instituições acadêmicas os resultados não foram os esperados. Um dos indicadores foi o comércio intra-regional que nunca se elevou a mais de um quinto do comércio externo total (SUNKEL, 1998), pelo que o crescimento econômico beneficiou só os mercados nacionais e não a consolidação de um mercado regional. O autor também indica que mesmo neste contexto não se construíam capacidades nacionais para impulsionar o desenvolvimento, apenas beneficiaria as multinacionais, num processo conhecido como a “transnacionalização”, no qual estas empresas aproveitaram as restrições das importações e proteção da indústria local.

Durante os anos 1970, 1980 e 1990 o contexto internacional não favoreceu nem a integração nem o desenvolvimento, principalmente pelas duas crises do petróleo (1973 e 1979), a crise da dívida externa (1982) e o pacote de medidas neoliberais executado pelos países latino-americanos para enfrentar as crises. Contudo, surgiram algumas propostas que pretendiam fazer frente aos conflitos de Centro - América e à posição Norte-Americana nessa região: o Grupo de Contadora (1983) e o Grupo de Apoio a Contadora (1985).

Depois desse processo turbulento, o começo dos anos 1990 se caracterizou por serem anos de recuperação econômica dos países da região, aparentemente pela aplicação das reformas neoliberais em cada país (Consenso de Washington), sendo que as principais medidas adotadas foram: liberalização comercial e financeira, desregulamentação, privatização, e redução do papel do Estado (SUNKEL, 1998). Neste contexto apareceram novos acordos regionais: o Grupo de Rio (1990), como meio de concertação política e outros

dois com grande matiz comercial: o Mercado Comum do Sul-MERCOSUL (1991) e a Área de livre Comércio das Américas-ALCA (1992).

Neste período se verificou um aumento importante nas exportações de recursos naturais que tinha por objetivo às economias maiores e dinâmicas da OCDE. Para isto, os países adotaram políticas radicais de redução tarifária e eliminação de barreiras não tarifárias, abrindo as economias latino-americanas ao comércio e investimento internacionais, que por outra parte beneficiou também o comércio intra latino-americano. Este processo de recuperação econômica reviveu os acordos comerciais intra-regionais e o processo de integração depois de quase 20 anos de abandono e deterioração. Desta forma, surgiu o que é conhecido como “Regionalismo Aberto” onde os blocos regionais tinham um mercado foco comercial como o MERCOSUL e o Tratado de Livre Comércio da América do Norte- ALCA- e, ao mesmo tempo, permitiu ressuscitar outros acordos tradicionais como o Grupo Andino, o Mercado Comum Centro Americano e a CARICOM. (SUNKEL, 1998). Embora este autor reconheça a importância da variável econômica alcançada nesta etapa, também aponta que 20% de comércio intra-regional do total da região já tinha acontecido em outras épocas e que desta vez parecia uma recuperação da crise e não uma expansão genuína. Sunkel (1998) cita que para que este processo de expansão seja sustentável ao longo prazo e possa fundar as bases de um novo regionalismo deverá ser acompanhado de aumento de produtividade, competitividade e investimentos de empresas latino-americanas e estrangeiras com grandes investimentos em infra-estrutura de transporte e comunicação. As preocupações e dúvidas de Sunkel (1998) sobre os benefícios a longo prazo deste tipo de regionalismo eram claras, e mais tarde confirmadas pelos fatos:

[...] poucas dúvidas cabem de que este novo regionalismo tem o potencial para se converter numa grande força nessa direção, mas subsistem sérios obstáculos para vencer antes de alcançar os benefícios potenciais da integração e cooperação regional para um desenvolvimento sustentável. (SUNKEL, 1998, p. 241, tradução nossa)

Muitas destas reflexões foram comprovadas quando vários países da América do Sul entraram em graves conflitos políticos e econômicos no final dos anos 90 (Peru e Venezuela) e depois com a crise econômica Argentina em 2001 e afetando a vários países da região. Esses eventos colocaram à região em uma crise generalizada, o que trouxe como consequência mudanças de ideologia nos governos na América do Sul, chamados de “Novos Populismos” (YEROS, 2010). Estes governos de esquerda e de centro-esquerda promoveram a retomada de algumas responsabilidades do Estado que haviam sido transferidas para o mercado durante os

anos 90, configurando-se um novo padrão de relação entre Estado, mercado e sociedade. (VADELL; LAMAS; RIBEIRO, 2009). Estes autores assinalam que no início do século XXI vem se conformando um novo modelo de desenvolvimento que resgata elementos do desenvolvimentismo cepalino, mantendo as preocupações centrais de economistas neoclássicos: estabilidade, disciplina fiscal e a relevância da iniciativa privada.

Com esse novo cenário, mais o processo de globalização, novos interesses e preocupações surgiram no mundo e nos países da região, como a degradação ambiental, o esgotamento dos recursos naturais e o perigo dos ecossistemas locais, nacionais, regionais e globais. Destas preocupações os países da região concordaram em evoluir para um “Desenvolvimento Sustentável” na Cúpula de Rio de 1992. Neste período outras razões impuseram aos países da região a necessidade de pensarem estratégias de desenvolvimento em longo prazo que atendessem a educação, o combate à pobreza, maior equidade e o desenvolvimento da ciência e tecnologia. Algumas mudanças foram introduzidas nos blocos de integração existentes e outras propostas foram apresentadas mais focadas num processo social de desenvolvimento regional: a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (2004), Comunidade Sul-Americana de Nações (2004) que passou a chamar-se União de Nações Sul-Americanas - UNASUL (2007) e Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) (2010).

Neste trabalho nos concentraremos em analisar os dois principais processos sub-regionais de integração na América do Sul: a CAN e o MERCOSUL.

### **3.2 Blocos Sub-Regionais na América do Sul: Integração e Desenvolvimento**

Neste capítulo serão estudados os dois blocos regionais da América do Sul: a Comunidade de Nações e o Mercado Comum do Sul. Desses esquemas de integração será destacado as origens e o histórico de cada processo, a estrutura institucional e as trajetórias de integração e desenvolvimento.

#### **3.2.1 Comunidade Andina de Nações - CAN**

A Comunidade Andina de Nações é um processo de integração que envolve alguns dos países da América do Sul que compartilham a Cordilheira dos Andes, sistema montanhoso na América do Sul que abarca Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Argentina e Bolívia

### **3.2.1.1 Histórico da Comunidade Andina de Nações**

A Comunidade surgiu como foro político para o desenvolvimento econômico de países de características similares que “procuravam obter os benefícios que, no esquema de integração regional da época (ALALC), estavam geralmente reservados para as nações maiores.” (CORPORAÇÃO ANDINDA DE FOMENTO 2011, tradução nossa)<sup>53</sup>. Desta forma, cinco países liderados pelos Presidentes de Colômbia, Chile e Venezuela e com a participação de representantes do Equador e Peru (mais tarde se aderiria Bolívia), reuniram-se em Bogotá em 16 de agosto de 1966 e assinaram um documento conhecido como a Declaração de Bogotá, propondo uma nova orientação ao processo de integração latino-americana, baseada em duas idéias: “a situação dos países de menor desenvolvimento econômico relativo e a busca de uma fórmula que, dentro do marco da ALALC, permitisse caminhar de forma mais acelerada para a constituição do Mercado Comum Latino-Americano.” (NUN, 1971, p. 43, tradução nossa)<sup>54</sup>. Isto refletia claramente um descontento destes países com o Tratado de Montevideu, fundador da ALALC<sup>55</sup>, especialmente pela atitude e posições dentro da ALALC dos países mais desenvolvidos. Os países reunidos na Declaração de Bogotá criticavam o tratamento idêntico dado a todos os participantes apesar das claras desigualdades nos níveis de desenvolvimento entre eles e os países desenvolvidos, dos quais se reclamava que não estivessem dispostos a fazer concessões aos países menos desenvolvidos. Foi assim que a Declaração de Bogotá pretendia criar um contexto no qual os países com menor desenvolvimento pudessem se envolver no processo de desenvolvimento e integração econômica da América Latina sem graves prejuízos para as suas economias. (NUN, 1971). O processo de integração se daria a partir de um plano, que seria definido por uma Comissão Mista conforme o estabelecido nas “Bases de um programa de Ação Imediata dos Países Participantes”. O objetivo da comissão e do futuro processo sub-regional que esta criaria era de caráter transitório e só com o propósito de criar situações mais favoráveis e solucionar alguns problemas que impediam a estes países de participar do acordo regional com maior equidade. Depois de seis reuniões da comissão mista, eles conseguiram discutir as estratégias do grupo, redigir e aprovar, na quinta reunião, as bases do órgão de financiamento

---

<sup>53</sup> similares y que buscaban obtener los beneficios que, en el esquema de integración regional de la época (ALALC), estaban generalmente reservados a las naciones más grandes.

<sup>54</sup> la situación de los países de menor desarrollo económico relativo y la búsqueda de una fórmula que, dentro del marco de la ALALC, permitiese caminar en forma más acelerada a la constitución del Mercado Común Latinoamericano

<sup>55</sup> O Tratado de Montevideu deu origem à Associação Latino-Americana de Livre Comercio- ALALC. Foi assinado em 18 de fevereiro de 1960 na cidade de Montevideu, Uruguai. (NUN, 1971)

que seria a Corporação Andina de Fomento e também nomear uma comissão de especialistas com o propósito de apresentar o projeto de acordo sub-regional. O primeiro anteprojeto foi apresentado na quinta reunião, em fevereiro de 1968, pela comissão de especialistas, mas este foi rejeitado. Na sexta reunião da Comissão Mista, entre julho e agosto de 1968, foi apresentado o projeto de Acordo, que não conseguiu a aprovação da maioria. Bolívia, Colômbia e Chile concordaram em assinar o Tratado, Equador solicitou 30 dias por mudanças no governo, e Venezuela e Peru formularam várias reservas<sup>56</sup>, principalmente, sobre como deveria ser feita a redução tarifária, os prazos para a liberalização do comércio, as atribuições da Comissão Mista, entre outros. Por estes motivos a Sexta Reunião foi declarada em recesso até que em maio de 1969, na cidade de Bogotá na Colômbia, foi aprovado e assinado o Acordo de Integração Sub-Regional Andino pelas delegações de Bolívia, Colômbia, Chile, Peru e Equador. A Venezuela se retirou do acordo por não estar de acordo com a proposta final e não ter encontrado apoio dos demais países às suas proposições. (NUN, 1971).

Esse bloco regional foi conhecido como o Pacto Andino, Grupo Andino e Acordo de Cartagena. Como foi dito, este Acordo foi assinado originalmente por Colômbia, Chile, Peru, Equador e Bolívia. Mais tarde Venezuela se aderiu em 13 de fevereiro de 1973. Posteriormente, O Chile saiu do grupo em 30 de outubro de 1976 e a Venezuela pediu a sua retirada do Acordo em 22 de abril de 2006. Recentemente, em 12 de outubro de 2011, Equador solicitou uma reunião urgente para solucionar os problemas de transporte e comércio, com a ameaça explícita de deixar o grupo. (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2011).

Os membros atuais da CAN não apresentam grandes assimetrias no que se refere a tamanho, população, PIB per capita ou Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Enquanto ao IDH podemos observar que três dos quatro países têm o IDH na faixa de 0,7, o que os coloca na condição de países com alto desenvolvimento humano. A Bolívia, por sua vez, está juntamente com o Paraguai na condição de baixo nível de desenvolvimento humano. Essa condição é determinada, entre outros fatores, pela renda per capita boliviana, que é de menos que um quarto dos demais países da Comunidade Andina

---

<sup>56</sup> Segundo as disposições finais do Acordo de Cartagena este deveria ser assinado sem reservas pela natureza do tratado.

**Tabela 1- Características dos membros da CAN Em 2010**

Variável	Unidades	Bolivia 2010	Colombia 2010	Equador 2010	Peru 2010
População	Milhões de habitantes	10.426	45.508	14.205 /p	29. 462
PIB por habitante	Dólares	1 747	5 509	4 013	4 781
Índice de Desenvolvimento Humano	IDH	0.660	0.707	0.718	0.721

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da CAN e do PNUD

Como qualquer outro processo de integração, a CAN tem passado por grandes desafios, com recuos e sucessos no avanço do grupo e dos seus objetivos. No decorrer da sua historia, a CAN tenta continuar com os seus princípios fundadores de aprofundamento da integração e da cooperação econômica e social, mas evoluindo na concepção do processo e dinâmicas da integração durante as suas mais de quatro décadas de existência.

### **3.2.1.2 Estrutura Institucional da CAN**

Nos primeiros dez anos de existência, a CAN estabeleceu quase toda a base institucional do seu sistema. Segundo o Acordo de Cartagena (1969), a estrutura institucional da Comunidade Andina de Nações podia ser classificada em dois grupos: órgãos principais e auxiliares. Os principais eram a Comissão, o órgão máximo dentro da estrutura e o responsável pela formulação da política geral do Acordo, e a Junta com funções de facilitar o cumprimento dos objetivos, propor estudos e desempenhar as funções de Secretariado Permanente do Acordo. Estes dois órgãos foram caracterizados pela regra da maioria e autoridade supranacional vinculante, cujas propostas foram tanto “ambiciosas quanto excepcionais” (MALAMUD, 2003, p. 331). Os órgãos auxiliares eram: o Comitê Consultivo e o Comitê Assessor Econômico e Social. (NUN, 1971)

Durante estes anos a CAN se manteve com a estrutura institucional original até que algumas mudanças importantes foram introduzidas em função da reconhecida rigidez do acordo inicial, distribuição desigual dos custos e benefícios, politização de questões de integração, e não cumprimento pelos países membros das Decisões Andinas. (VARGAS-HIDALGO apud MALAMUD, 2003). Com estes desafios uma das soluções propostas foi fortalecer a estrutura institucional da CAN, especialmente algumas capazes de solucionar conflitos, Assim, foram criados o Tribunal de Justiça e o Parlamento Andino em 1979, depois em 1987 os Presidentes assinaram o Protocolo de Quito para tornar mais flexíveis os mecanismos de funcionamento do bloco. Em 1989, os Presidentes se reuniram para iniciar um

processo de aprofundamento e abertura o que teve como consequência direta a criação, em 1990, do Conselho Presidencial Andino, deixando nas mãos dos chefes de Estado dos países da CAN o processo integracionista (MALAMUD, 2003). Mais tarde foi assinado o Protocolo de Trujillo em 1996 e o Protocolo de Sucre em 1997 com o propósito de adaptar o bloco ao cenário internacional e à própria comunidade através de reformas institucionais. No Protocolo de Trujillo de 1996 se incorpora o Conselho dos Ministros das Relações Exteriores à estrutura institucional da CAN, se estabelece o Sistema Andino de Integração (SAI) e o mecanismo de integração começa ser chamado de Comunidade Andina e não mais de “Pacto Andino”. Outras mudanças relevantes nos anos 2000 foram a criação da Mesa de Trabalho sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2002), a criação do Conselho Andino de Desenvolvimento Social (2004) e a criação do Conselho Andino de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (2004). (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2011d)

Esta estrutura institucional renovada do Pacto Andino “[...] era mais ampla e profunda do que aquelas de qualquer outra região da América Latina- incidentalmente, como ela também havia sido desde suas origens.” (MALAMUD, 2003, p. 332). O autor é ainda mais enfático quando explica que “[...] o princípio legal do efeito direto e a preeminência do direito comunitário faz da Comunidade Andina a segunda região do mundo no que diz respeito ao nível de institucionalização atrás apenas da União Européia.” (MALAMUD, 2003, p. 333)

Na atualidade a Comunidade Andina é administrada por diversos órgãos: o seu órgão máximo é o Conselho Presidencial Andino, os órgãos de direção e decisão são o Conselho Andino de Ministro das Relações Exteriores e a Comissão da CAN. O órgão executivo e de apoio técnico é a Secretaria Geral da CAN, o órgão jurisdicional é o Tribunal de Justiça da CAN e o órgão deliberativo é o Parlamento Andino. Além desses, a CAN conta com duas instituições financeiras: a Corporação Andina de Fomento e o Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR). Também possui instituições consultivas, como o Conselho Consultivo Empresarial e o Conselho Consultivo Laboral. As instituições sociais são o Convênio Simón Rodríguez e o Organismo Andino de Saúde Hipólito Unanue e, a instituição educativa é a Universidade Andina Simón Bolívar. Assim é ilustrado no organograma seguinte da CAN:

**Figura 1- Organograma da Comunidade Andina de Nações**



Fonte:

Comunidade Andina de Nações, 2011

Em detalhe, as principais instituições que conformam a estrutura da CAN são uma mistura da influência das criadas no começo do bloco com uma nova forma desde as reformas dos anos 1990 e 2000. Assim, o Conselho Presidencial Andino se consolidou como o máximo órgão do Sistema Andino de Integração (SAI), criado em 23 de maio de 1990 e é o encarregado de ditar as diretrizes sobre a integração andina, que serão aplicadas pelos outros órgãos e instituições da SAI. O Conselho é composto pelos Chefes de Estado dos países que integram a CAN, os quais se reúnem de forma ordinária uma vez por ano, preferivelmente com sede no país que está exercendo a presidência de dito Conselho e com reuniões extraordinárias quando eles consideram conveniente. Um dos chefes de estado exerce a presidência do Conselho e será a máxima representação política da Comunidade Andina, durante um ano. (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2011e). Este é um órgão essencialmente intergovernamental.

As funções do Conselho são: definir a política de integração andina, impulsionar ações de interesse da região, coordenar os órgãos do SAI, avaliar o desenvolvimento do processo de integração andino, entre outras. O Conselho teve seu papel como órgão máximo do Sistema Andino de Integração desde 1995 quando na reunião em Trujillo, Peru, os Presidentes acordaram modificar a estrutura institucional da CAN assinando o Protocolo Modificador do Acordo de Cartagena.

A maioria dos autores concorda que qualquer grande sucesso no aprofundamento e consolidação da CAN deve ser atribuído à participação ativa e a liderança dos Presidentes no

Conselho Presidencial Andino (LLOREDA RICAURTE, 1988, MAJLUF 1999, CRUZ VILÇA 1999, MALAMUD 2003), o que faz evidente a importância da conexão executiva e do presidencialismo democrático no bloco de integração andino.

Seguidamente se destacam os órgãos de direção e decisão, como o Conselho de Ministros de Relações Exteriores criado em 12 de novembro de 1979, como um órgão intergovernamental de direção política cujo principal objetivo é assegurar o processo de integração sub-regional e de formular, legislar e executar a política exterior da Comunidade Andina. Mas, é só a partir do Protocolo de Trujillo em 1995 que começa a formar parte da estrutura jurídica da CAN.

Entre as principais funções do Conselho de Ministros se podem mencionar: a formulação da política exterior dos países membros nos assuntos de interesse sub-regional; coordenar e orientar a ação externa dos diversos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração; formular, executar e avaliar conjuntamente com a Comissão a política geral do processo de integração andino; subscrever convênios e acordos com terceiros países, grupo de países ou com organismos internacionais sobre temas globais de política exterior e cooperação; coordenar a posição conjunta dos países membros em foros e negociações internacionais; representar a Comunidade Andina em assuntos de interesse comum etc. (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2011f).

O outro órgão de direção e decisão é a Comissão da CAN, que é o órgão normativo do Sistema Andino de Integração. Este órgão legislativo foi criado em 26 de maio de 1969 e está integrado por um representante plenipotenciário de cada um dos países membros. Esta Comissão poderá ser ampliada com o propósito de tratar assuntos de caráter setorial, considerar normas para fazer possível a coordenação dos planos de desenvolvimento e harmonização das políticas econômicas dos países membros, bem como para tratar e resolver outros assuntos de interesse comum. Também a Comissão formula, executa e avalia a política de integração sub-regional andina em matéria de comércio e investimentos. (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2011g). A Comissão já foi o máximo órgão dentro da estrutura do Acordo de Cartagena, antes da introdução das modificações que deram origem ao Sistema Andino de Integração de hoje (NUN, 1971).

Por outra parte a CAN possui uma Secretaria Geral que é o órgão executivo da Comunidade Andina e que, desde 1997, assumiu entre outras, as atribuições da Junta criada pelo Acordo de Cartagena. Está facultada para apresentar propostas de decisão ao Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores e à Comissão, assim como propor iniciativas e sugestões à reunião ampliada do Conselho, administrar o processo de integração regional,

velar pelo cumprimento dos compromissos comunitários, manter vínculos permanentes com os países membros e os órgãos executivos das outras organizações regionais de integração e cooperação. (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2011h).

Antes das reformas a Junta do Acordo de Cartagena era uns dos principais órgãos do bloco, antes das contínuas modificações da estrutura institucional do Sistema Andino de Integração (SAI). Esta tinha funções executivas de Secretariado, funções técnicas e de estudo. (NUN, 1971).

Por fim, temos o Parlamento Andino, órgão deliberativo do Sistema Andino de Integração que representa aos povos da Comunidade Andina. Entre suas principais funções está participar do processo da produção normativa mediante sugestões aos órgãos do SAI. Também promove a harmonização das legislações dos países membros e as relações de cooperação e coordenação com os Parlamentos dos países andinos e de terceiros países.

O Parlamento foi criado em 1979 e, em 1997, se adotou o Protocolo Modificatório. Seus representantes são eleitos pelos Congressos Nacionais e em um futuro próximo através de eleições diretas e universais. No caso de Equador e Peru os seus representantes já foram eleitos em eleições diretas. O Parlamento trabalha tanto em plenário como em quatro comissões, destacando-se para o nosso interesse a Comissão Terceira sobre segurança regional e desenvolvimento sustentável e a Comissão Quinta sobre assuntos sociais e desenvolvimento humano, e em 2008 a Plenária do Parlamento Andino decide criar a Comissão Especial de Integração Física e Transporte.

O Parlamento Andino se expressa através de Decisões, Declarações e Recomendações, mas sem funções legislativas. Todos estes pronunciamentos do Parlamento Andino têm a ver com o próprio sistema de integração, sobre a estrutura administrativa da CAN e a assuntos políticos e de atualidade da região. Algumas das Declarações e Recomendações do Parlamento são: em 2006 recomendações à CAF para apoiar pequenas e médias empresas e para por em prática o Plano Integrado de Desenvolvimento Social, em 2007 recomendou a execução do Programa para um Desenvolvimento Sustentável, em 2009 o Parlamento fez uma avaliação do processo integrador andino e propôs algumas recomendações com motivo da crise econômica mundial, em 2010 o Parlamento deu sugestões sobre a atualização da Carta Social Andina e, por fim, em 2011 fez a Declaração sobre o Fortalecimento e Dinamismo do Processo Andino de Integração.

O Parlamento Andino assim como a Comissão Parlamentaria Conjunta do MERCOSUL, junto com Chile como seu país associado, pretende ter um papel mais ativo nos processos de integração regional, pelo qual desde o ano 2000, estas duas entidades

deliberativas têm encontros em conjunto. Em 2004, mediante a Declaração de Santa Cruz de la Sierra reafirmaram o apoio à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana - IIRSA como ferramenta de convergência dos dois blocos de integração e para o desenvolvimento econômico e social da região. (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2011K).

Outras novidades da estrutura institucional da CAN são órgãos especificamente dedicados a temas de desenvolvimento e infra-estrutura, embora não estejam suficientemente fortalecidos. No tocante ao desenvolvimento, a CAN trabalha em várias grandes áreas: Desenvolvimento Produtivo e Comercial, Desenvolvimento Rural, Desenvolvimento Fronteiriço e Desenvolvimento Territorial. Todos estes temas possuem alguns mecanismos responsáveis pela sua execução e acompanhamento como, por exemplo, o Conselho Andino de Desenvolvimento Social e o Conselho Andino de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (2004).

Na área da infra-estrutura a CAN criou alguns mecanismos especializados para atender este tema, entre eles o Conselho de Integração Física, criado em 1973 para assessorar os órgãos da CAN em matéria de transportes, comunicações e energia, e na preparação dos programas de investimento e ações conjuntas correspondentes. (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2011l). Também nesta área, e mais recentemente, foi criado o Comitê Andino de Infraestrutura Rodoviária (CAIV) pela decisão 271 de outubro de 1990. Esse Comitê tem como função focar no sistema e eixos rodoviários da região assim como o transporte terrestre como forma de contribuir aos objetivos de integração física do Acordo de Cartagena. (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2011m). Vários desses mecanismos não tiveram muito sucesso, além que os países do bloco expressaram que:

Num contexto no qual o planejamento e a programação da infraestrutura de transportes para a integração tem ficado no nível sul-americano, as países da Comunidade Andina estão dando prioridade às ações e projetos contemplados no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul- Americana (IIRSA) (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2011n, tradução nossa)<sup>57</sup>

### **3.2.1.3 Evolução do Modelo de Integração e de Desenvolvimento**

---

<sup>57</sup> En un contexto en el cual la planificación y programación de la infraestructura de transportes para la integración viene manejándose a escala sudamericana, los países de la Comunidad Andina están dando prioridad a las acciones y proyectos contemplados en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

Durante estes quarenta anos o processo de integração tem mudado conforme diversas teorias e perspectivas de integração no qual os países e o grupo têm sido influenciados pelos acontecimentos nas esferas internacional e regional. No começo o modelo integrador predominante para o desenvolvimento e, adotado pela CAN, foi o modelo fechado ou de substituição de importações, no qual os Estados protegiam a indústria nacional impondo altas tarifas aos produtos importados. Depois de alguns anos, na década dos oitenta, este modelo entrou em crises principalmente pelo endividamento externo dos países andinos e latino-americanos cujo ápice foi nesta década. (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2011b).

Seguidamente os países decidiram, no final dos oitenta, adotar outro modelo integrador para guiar os objetivos e estratégias da comunidade, desta vez eles optaram pelo modelo de regionalismo aberto. Neste modelo, o comércio e o mercado são os protagonistas e o processo da integração devia seguir um enfoque mais comercial, de livre mercado, como meio para se aproximar e se desenvolver. Como consequência deste modelo se liberalizaram as tarifas e criou-se uma Zona de Livre Comércio em 1993, circulando livremente as mercadorias entre os países andinos, o que aumentou significativamente o comércio entre eles, além de serem liberalizados também os serviços, especialmente o transporte.

Embora este modelo tenha gerado um grande e benéfico intercâmbio comercial entre os países da região, era notório que este modelo de integração aberto não atendia os problemas de pobreza, desigualdade e exclusão. Por estes motivos nos anos 2000 foi repensado o modelo integrador e os Presidentes decidiram, conforme observa (Quirama, 2003), a incorporar, em 2003, “a vertente social ao processo de integração e estabelecer, por mandato presidencial, a criação de um Plano Integrado de Desenvolvimento Social” (PIDS) (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2011b, tradução nossa)<sup>58</sup>. Outros antecedentes deste plano começaram com os Delineamentos para a Formulação do Plano Integrado de Desenvolvimento Social (Decisão 553), a criação em julho de 2004 do Conselho de Ministros de Desenvolvimento Social (Decisão 592) e, finalmente, a criação do Plano Integrado de Desenvolvimento Social (Decisão 601) pelo Conselho de Ministros de Relações Exteriores em setembro de 2004. Além disto, foram criados Comitês Nacionais e uma Rede Andina de ONGs e entidades acadêmicas para a execução do PIDS. Em resumo, este Plano foca em três mecanismos: projetos sociais comunitários (saúde, educação, cultura, desenvolvimento rural, segurança alimentar, meio ambiente, desenvolvimento sustentável e desenvolvimento social em zonas de fronteira, convergência de objetivos e metas sociais (compromissos da Cúpula do

---

<sup>58</sup> la vertiente social al proceso de integración y se dispone por mandato presidencial (Quirama, 2003) el establecimiento de un Plan Integrado de Desarrollo Social.

Milênio) e programa de cooperação técnica horizontal - projetos sociais dos governos) (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2011o).

Da mesma forma, em 2007 os países concordam em focar em uma Integração mais completa e equilibrada, envolvendo aspectos culturais, econômicos, políticos, ambientais, sociais e comerciais e, em 2010, fixaram os princípios orientadores da integração andina e os doze eixos da agenda estratégica. Entre estes princípios se podem destacar: respeitar os diferentes enfoques e visões dos países membros, impulsionar o comércio andino, diminuir as assimetrias entre os países membros e promover o desenvolvimento econômico e social, enfatizar o caráter integral da integração, aprofundar a integração física e fronteiriça, introduzir os aspectos amazônicos no processo, incluir a participação cidadã, valorizar a diversidade cultural e a biodiversidade, fortalecer as instituições do Sistema Andino de Integração, fortalecer a cooperação em temas de segurança e fortalecer a política exterior comum. (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2010).

Desde finais dos anos 90 se fazem evidentes as mudanças no modelo de integração, que paulatinamente iria afetar os enfoques de desenvolvimento executados pela CAN nas suas políticas e estratégias comunitárias. Nas atas oficiais disponíveis do máximo órgão da CAN, o Conselho Presidencial Andino, desde 1999 até 2007 pode-se acompanhar esta evolução.

No décimo primeiro encontro do Conselho Presidencial Andino (1999), a propósito da comemoração dos 30 anos do processo de integração, aprecia-se a importância dada a avançar na consolidação de um Mercado Comum, liberalização do comércio, especialmente dos serviços, critérios de convergências das políticas macroeconômicas e redução da inflação. Além disso, se destaca o caráter estratégico da ciência, tecnologia e a inovação para alcançar o desenvolvimento. Por último, eles pedem ao Conselho de Ministro das Relações Exteriores a elaboração de uma estratégia comunitária sobre desenvolvimento sustentável. Nesta etapa aprecia-se uma forte influência da teoria do neoliberalismo, tanto no tocante à estabilização como no ajuste estrutural, ainda vigentes, como parte do pacote de medidas do Consenso de Washington.

Na XII reunião do ano 2000 mantêm as mesmas prioridades, focadas na liberalização comercial e nas etapas do processo de integração: a adoção da Tarifa Externa Comum, liberalização dos serviços, a união aduaneira deveria estar aperfeiçoada antes de 2005 e avanço no processo do Mercado Comum. Também se faz menção ao trabalho do Comitê de Ciência e Tecnologia.

No Conselho Presidencial Andino de 2001 (Ata de Carabobo), reafirmaram continuar com o regionalismo aberto, com o propósito em fortalecer os laços econômicos e políticos

com outros países e blocos. Mesmo assim apresentam-se algumas mudanças no processo ou do enfoque do desenvolvimento. Continua o tema de aprofundar a liberalização, meta de reduzir a inflação a um dígito até dezembro de 2012, déficits fiscais anuais de no máximo 3% do PIB e para 2015 um limite do stock da dívida pública interna e externa de 50% do PIB. Todas essas medidas são aplicadas pela certeza de que elas conduzem a uma disciplina financeira comunitária e fortalecem a estabilidade econômica. Além destes temas tradicionais, o tema da pobreza e da desigualdade social adquire força, para isto concordaram em elaborar um Plano Integrado de Desenvolvimento Social. Também acordaram a criação de um Foro de Reflexão sobre a Integração, o Desenvolvimento Social e Econômico da Região. Outro dos temas foi a satisfação pelos avanços na execução do Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul, no campo do transporte, energia e comunicações, dentro do âmbito do IIRSA.

Nesse mesmo ano, 2001, os presidentes fazem a Declaração sobre a Democracia, os Direitos dos Povos Indígenas e Luta contra a Pobreza. Aqui eles se propõem a alcançar crescimento econômico com equidade social para superar as desigualdades, falam dos acordos do Grupo dos 8 e a possibilidade de negociação das dívidas externas.. Propõem, ainda, um aumento de recursos para o financiamento de projetos em áreas críticas da luta contra a pobreza, e dão prioridade ao intercâmbio da dívida por projetos de desenvolvimento. Enfatizam a criação de um comitê para a elaboração do “Plano Integrado de Desenvolvimento Social Andino”. Nos anos 2000 notam-se preocupações e estratégias diferentes, principalmente focadas na pobreza, provavelmente influenciadas pelas novas correntes do desenvolvimento focadas neste tema como críticas à teoria do neoliberalismo.

Na reunião de Santa Cruz de 2002, o tema de desenvolvimento, propriamente dito, adquire maior relevância, sem serem esquecidos os temas da agenda de integração como a zona de livre comércio até 2002, união aduaneira até 2003, harmonização das políticas macroeconômicas e adoção de uma política agrícola comum. Também os Presidentes comemoram a adesão da Costa Rica, Espanha e todos os países do MERCOSUL como acionistas da Corporação Andina de Fomento (CAF), a qual, pelo papel que tem para a integração e o desenvolvimento, recebe um aumento de seu capital autorizado de US\$ 3.000 milhões para US\$ 5.000 milhões. Além de tudo, discutiram os temas da Cúpula sobre Financiamento para o Desenvolvimento (México, 2002), os quais são sugeridos para a reunião dos Chanceleres do Grupo de Rio. Da mesma forma, destacaram a importância da implementação do conceito “Desenvolvimento Sustentável” e solicitaram uma avaliação do potencial energético da sub-região. Também analisam a proposta de redução do gasto de

defesa para aumentar o gasto social e de luta contra a pobreza. Neste ano são claramente perceptíveis as mudanças relativas às discussões acerca do tema da pobreza e desenvolvimento sustentável.

Em 2002, na reunião em Guayaquil, os presidentes andinos discutem apoiar a criação de um Fundo Humanitário Internacional e lembram a importância da CAF e do Banco Interamericano de Desenvolvimento para financiar projetos ambientais e de desenvolvimento. Nesta reunião renovam o compromisso de trabalhar na formulação do Plano Integrado de Desenvolvimento Social Andino e reconheceram a agenda social como eixo central da etapa atual de integração. Tomam nota do informe sobre o potencial energético da sub-região. Nesta declaração os presidentes andinos fazem claramente ênfases na mudança do processo de integração e de um enfoque desenvolvimentista mais social.

A ata da reunião de Quirama de 2003 demonstra o interesse dos presidentes em priorizar o processo de aprovação do Plano Integrado de Desenvolvimento Social para fazer frente à pobreza, desta forma o desenvolvimento é claramente um ponto na agenda sub-regional. Também apoiaram ativamente a execução do projeto “Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul” (IIRSA) como uma visão inter-relacionada dos distintos eixos de integração e desenvolvimento. Também pedem aos Ministros para elaborarem um Plano de Seguimento da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável.

Em 2004, durante a reunião em São Francisco de Quito, os presidentes fazem uma grande mudança no processo regional, aprovando um novo modelo estratégico nomeado: “Integração para o Desenvolvimento”. Dentro deste enfoque os presidentes expressam o interesse de dedicar os seus esforços orientados a impulsionar uma sólida agenda de desenvolvimento com foco na produtividade, competitividade e sustentabilidade, que compreenda tanto os setores industriais, agroindustriais e a agricultura. Continuam com o propósito de lutar contra a pobreza e a concentração de riqueza, através de um crescimento sustentado das economias, melhoramento das condições de vida dos povos e gerar uma melhor distribuição da renda. Os presidentes decidem, ainda, pela criação do Conselho de Ministros de Desenvolvimento Social e pedem a esse conselho que analise o Anteprojeto de Plano Integrado de Desenvolvimento Social. Reconhecem os avanços na consolidação da Aliança Energética Andina (AEA) e apóiam a criação do Fundo Humanitário Internacional sugerido pela Venezuela. Enfatizam, também que a CAN deve enfrentar com urgência a agenda de desenvolvimento integral como um processo de integração socialmente solidária que vire o articulador entre a agenda interna e externa.

O novo enfoque do processo regional é explicado pelo Secretário Geral da Comunidade Andina em maio de 2005 no informe “Integração para o Desenvolvimento na Globalização” onde explica que “a globalização e o livre comércio não são suficientes para garantir o desenvolvimento e a coesão interna nos nossos países” (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2005), e que se precisam desenvolver as capacidades competitivas para atrair capitais, gerar produção, impulsionar emprego e incorporar os setores sociais no processo de desenvolvimento. Este informe também explica que este novo enfoque é uma forma de articular ambas as agendas da integração andina: a agenda externa no âmbito da globalização que tem a ver com negociações comerciais internacionais, competitividade, proteção de bens públicos regionais e oportunidades na sociedade da informação. A agenda interna se refere ao desenvolvimento e foca em temas como pobreza, exclusão, desigualdade, coesão social e governabilidade democrática. (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2005). Este mesmo informe apresenta um Plano de Ação com três eixos: Eixo 1 – Aprofundamento da Integração, centrado principalmente no aspecto comercial; o Eixo 2 - Desenvolvimento e Competitividade, focado na competitividade, desenvolvimento rural, desenvolvimento sustentável e a integração física e o Eixo 3 - Política Exterior Comum, Cooperação Política e Desenvolvimento Social, no âmbito da política externa, cooperação política e agenda social.

Na Cúpula de 2005 sobre Democracia, Desenvolvimento e Coesão Social os presidentes reafirmaram que a integração regional deve orientar-se para o desenvolvimento e a coesão social. A estabilidade e o crescimento econômico devem servir para definir as políticas de desenvolvimento que garantam o crescimento econômico com inclusão social. Reconhecem a necessidade de aprofundar a sinergia entre os níveis nacional, andino e sul-americano para definir os eixos do IIRSA, para que se configurem esses eixos de integração e desenvolvimento e não como simples obras de conexão. Buscam, ainda, outras alternativas que ajudem à construção de obras de infra-estrutura que demanda a região. Também fizeram ênfases na agenda energética e a criação da Petroandina.

Na reunião extraordinária de Quito em 2006, enfatizam o enfoque da integração e os avanços nas negociações com a União Européia. Esta é a primeira reunião sem a participação da Venezuela, pois essa renunciou ao Acordo e abandonou a CAN em abril desse ano. Nesta reunião se incorporou Evo Morales como Presidente da Bolívia.

Em 2007 na reunião na Bolívia, os Presidentes enfatizaram que o intercâmbio comercial e o crescimento econômico devem ser acompanhados por políticas sociais. Também comemoram a aprovação do marco geral das negociações da CAN - União Européia, a incorporação do Chile como membro associado e os avanços da UNASUL. Por último,

decidem aprofundar a execução do Plano Integrado de Desenvolvimento Social (PIDS). Criam o projeto do Satélite Andino e recomendam desenvolver energias alternativas. Nesta reunião se incorpora o Presidente do Equador Rafael Correa. (COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES, 2011c).

### ***3.2.2 Mercado Comum do Sul - MERCOSUL***

O Mercado Comum do Sul é o esquema subregional de integração do cone sul formado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

#### **3.2.2.1 Histórico do MERCOSUL**

O MERCOSUL foi formalizado após negociações prévias a partir dos anos 80 entre Brasil e Argentina. A Declaração de Iguazu em 1985 marca o início do processo de negociação entre estes dois países. No ano seguinte é assinada a Ata para a Integração Brasil-Argentina, que institui o Programa de Integração e Cooperação Econômica, que se propunha estabelecer um mercado comum entre as duas economias. Posteriormente, em 1988 foi lançado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento que pretendia consolidar o processo de integração regional e criar um espaço econômico integrado em 10 anos, meta que foi antecipada para 1994 através da ata de Buenos Aires assinada em 1990, a qual cria também o Grupo do Mercado Comum. (MACHADO, 2000). Em 1990, no âmbito da ALADI, Argentina e Brasil assinaram um Acordo de Complementação Econômica (ACE). Esta ata de Buenos Aires “representou a passagem de um esquema dirigista e industrializante, como seguido até então, para outro de cunho mais comercial e liberalizante” (ALMEIDA, 2011, p 4)

Com esses antecedentes, o MERCOSUL é criado como parte dessa terceira onda de regionalismos na América do Sul (MALAMUD, 2003), em 26 de março de 1991 quando Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai assinam o Acordo de Assunção. O propósito deste acordo era ampliar as dimensões dos mercados nacionais através de uma livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), adoção de uma política comercial comum, coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e harmonização da legislação em determinadas áreas com o propósito de acelerar o processo de desenvolvimento econômico com justiça social (MERCADO COMUM DO SUL, 2011a).

O acordo de Assunção se propunha, no seu artigo 1º, a “constituição de um Mercado Comum” para o qual os países iriam se preparar entre 1991 e 1994. Depois do período de transição de três anos, em dezembro de 1994 os Presidentes dos estados membros se reuniram e assinaram o Protocolo de Ouro Preto, Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção, para estabelecer a estrutura institucional do MERCOSUL e dotá-lo de personalidade jurídica internacional. A partir de então, os instrumentos fundamentais da política comercial que caracterizam a União Aduaneira foram adotados. Essa nova etapa reforçou os interesses dos Estados em atingir o mercado único para o aproveitamento da especialização produtiva, das economias de escala, a complementação comercial e maior poder negociador como bloco. (MERCADO COMUM DO SUL, 2011a)

O MERCOSUL pretendia ser, antes de mais nada, uma zona de livre comércio, referida na literatura como a primeira etapa no processo de integração econômico-comercial. Refere-se, sobretudo à livre circulação de mercadorias entre os países membros. Esse processo foi complementado com o estabelecimento de uma política comercial frente a terceiros países, o que levou ao estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC) frente a terceiros países, o que configurou a união aduaneira (ALMEIDA, 1998).

Ao redor deste núcleo formado pelos quatro países fundadores, em 1995 Chile e Bolívia começaram a negociar o seu ingresso como Estados Associados. O primeiro passo foi a assinatura do Acordo de Complementaridade Econômica entre o MERCOSUL e o Chile e a Bolívia em 25 de junho de 1996 em San Luis. Esses acordos pretendiam a liberalização do comércio desses países com os países do bloco na perspectiva de constituir uma Zona de Livre Comércio (até 2004) (MEIRA e outros, 1997).

Além disso, o MERCOSUL, com o propósito de continuar aprofundando o processo de integração regional, no âmbito dos países da ALADI, assinou Acordos de Livre Comércio com cada um desses Estados. (MERCADO COMUM DO SUL, 2011a). A partir de 2003 foram concluídos acordos no âmbito da ALADI com os demais países andinos, regulados pela decisão CMC 28/04, mas, o que acabou por gerar efeitos marginais sobre os fluxos de comércio (ALMEIDA, 2011).

Além desses acordos, destaca-se um importante acontecimento dos últimos anos: a solicitação da Venezuela de ingresso como membro do MERCOSUL. Essa solicitação ocorreu com base ao artigo 20 do Tratado de Assunção, que permitia a adesão dos países da ALADI. Após a solicitação, os Estados membros aprovaram em 4 de julho de 2006 o Protocolo de Adesão da República Bolivariana de Venezuela ao MERCOSUL. Assim, a Venezuela deverá executar os compromissos derivados desse protocolo seguindo os

princípios de gradação, flexibilidade e equilíbrio, de reconhecimento das assimetrias, de tratamento diferencial, de segurança alimentar, de meios de subsistência e de desenvolvimento rural integral. Contudo, a entrada em vigor desse Protocolo requer a ratificação dos Congressos dos quatro países do MERCOSUL, e também da Venezuela. Atualmente, quase a totalidade dos Congressos aprovou o ingresso da Venezuela no MERCOSUL, a exceção fica por conta do Congresso Paraguai.

O MERCOSUL, desde o início, se caracterizou como uma estratégia de liberalização comercial no modelo de regionalismo aberto. Esse processo se estruturou para um conjunto de países com fortes assimetrias. Conforme demonstra a tabela, há imensas diferenças em termos de tamanho das populações, de renda per capita, o que acaba por induzir a expressivas diferenças no Índice de Desenvolvimento Humano. As discrepâncias do Paraguai em relação ao grupo são monumentais. Esse é o único país entre os quatro que é considerado pelo PNUD como de baixo desenvolvimento humano.

**Tabela 2- Características dos Países do MERCOSUL**

Variável	Unidades	Argentina 2011	Brasil 2011	Paraguai 2011	Uruguai 2011
População	Milhões de habitantes	41.769.726	203.429.773	6.459.058	3.356.585
PIB por habitante	Dólares	15.250	10.920	5.440	13.890
Índice de Desenvolvimento Humano	IDH	0.797	0.718	0.665	0.783

**Fonte: Elaborado pelo autor com dados do FONPLATA e PNUD**

### **3.2.2.2 Estrutura Institucional do MERCOSUL**

O estudo da estrutura institucional indica que os mecanismos implementados pelo grupo são intergovernamentais e as decisões devem ser tomadas por consenso e requer a presença de todas as partes (MACHADO, 2000; MALAMUD, 2003). Machado (2000) afirma que mesmo que o grupo seja formado por economias com grandes assimetrias, na prática o MERCOSUL possui mecanismos decisórios que equalizam o poder entre as diferentes partes envolvidas, já que, por exemplo, a ausência de instituições supran

acionais confere aos governos nacionais maior controle na agenda e nas negociações. Para alguns autores, “até o presente momento o MERCOSUL não construiu nenhuma estrutura institucional significativa, seja ela supranacional ou não” (MALAMUD, 2003, p. 329), especialmente se comparada com a vasta estrutura institucional da CAN.

Essa posição fundamenta-se no fato de que segundo o Tratado de Assunção, as instituições do MERCOSUL estão conformadas por: o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo do Mercado Comum (GMC). A Secretaria Administrativa foi estruturada somente em 1994, pelo Protocolo de Ouro Preto. Essa foi a estrutura base do MERCOSUL no período de transição de 1991 a 1994.

Segundo explicam Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008), o Conselho do Mercado Comum (CMC) seria o órgão superior formado pelos Ministros das Relações Exteriores e os Ministros de Economia (Fazenda) de cada um dos Estados membros. Este órgão é o responsável pela condução política e as decisões referentes à Constituição do Mercado Comum.

Alguns órgãos auxiliam as atividades do Conselho, sendo alguns deles: Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL, Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS), da qual depende o Instituto Social do MERCOSUL, Grupo de Alto Nível para a Elaboração do Plano Estratégico para a Superação das Assimetrias do MERCOSUL (GANASIM), Grupo de Alto Nível para a Elaboração de um Programa de Cooperação Sul-Sul. (Ver Organograma).

Em 2007 o CMC (Decisão No. 56/07) estabeleceu algumas orientações para a reforma institucional do bloco, dentre elas se mencionam: reestruturação dos órgãos decisórios do MERCOSUL e seus foros subordinados, aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias, aperfeiçoamento do sistema de incorporação de normas do MERCOSUL e o estabelecimento de um orçamento que leve em conta as necessidades da Secretaria

Segundo o Tratado de Assunção, o Grupo Mercado Comum (GMC) seria o órgão executivo do bloco, composto por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e dos Bancos Centrais com funções relacionadas ao cumprimento das disposições do Tratado e das decisões adotadas pelo CMC. Também podem sugerir políticas macroeconômicas, programas de liberalização comercial e negociação de acordos com terceiros países. O CMC pode criar subgrupos de trabalho, que expressam a preocupação do bloco com outras áreas além da comercial, sendo algumas delas a integração e desenvolvimento, para tal foram criados: a Reunião Especializada de Infra-estrutura da Integração (REII), Grupo Ad Hoc de Integração Fronteiriça e a criação em 2010 da Reunião de Alto Nível para a Análise Institucional do MERCOSUL (RANAIM)

Essa Reunião Especializada de Infra-estrutura da Integração (REII) foi criada pelo GMC (Resolução 89/ 2000) como consequência direta do encontro dos Presidentes sul-

americanos que produziu a Declaração de Brasília em 1º de setembro de 2000 e que deu origem à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana- IIRSA. Essa reunião tinha o propósito de analisar e desenvolver projetos de infra-estrutura comum para os países partes do MERCOSUL e deveria contar com o apoio de outros sub-grupos de trabalho, em especial os de comunicações, transporte e infra-estrutura e de energia. (MERCADO COMUM DO SUL, 2000)

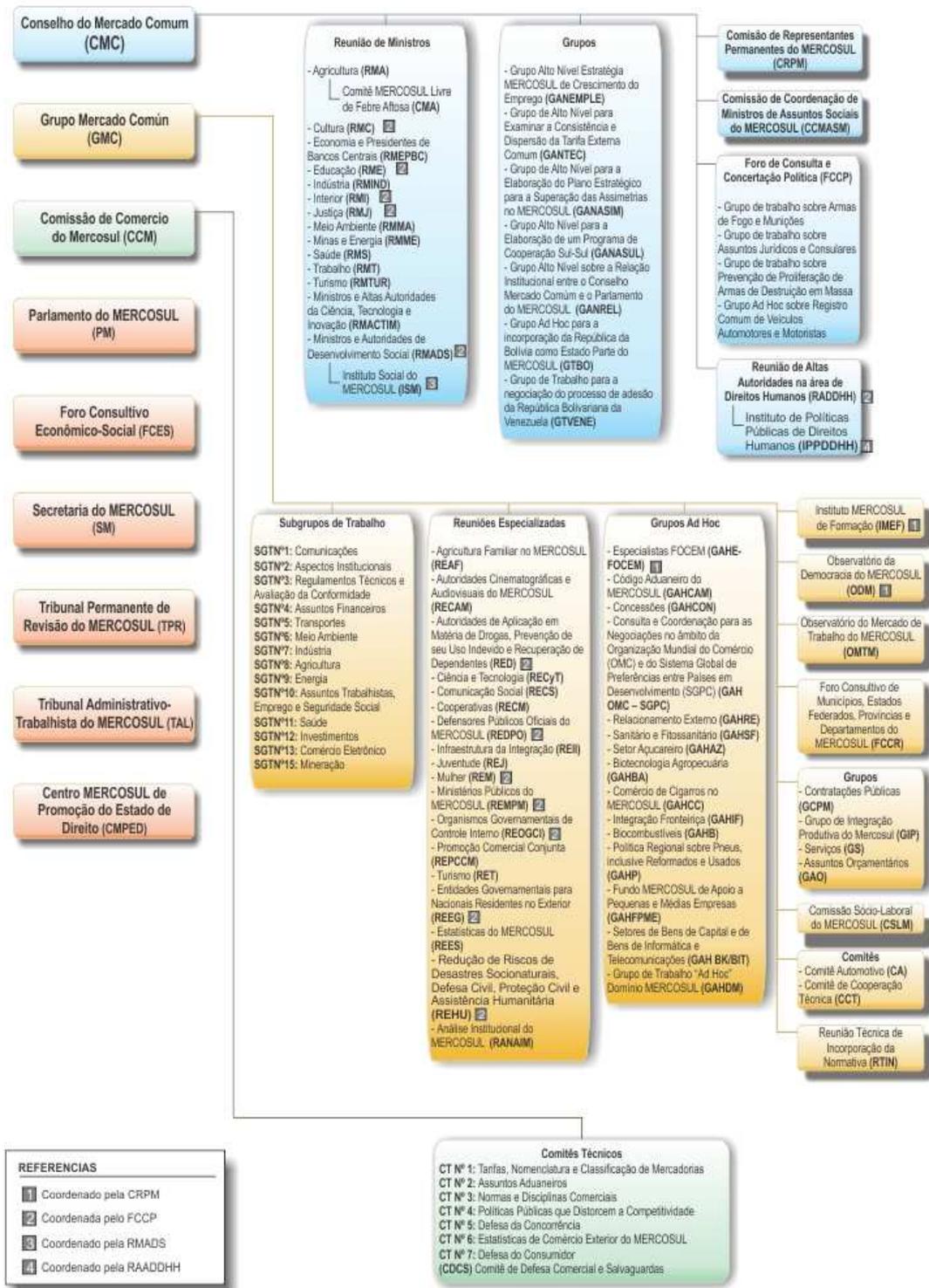
Depois da assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994, cujo propósito era ampliar a estrutura institucional e fortalecer o bloco, se adicionaram mais quatro órgãos ao MERCOSUL: Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) (substituída em 2007 pelo Parlamento do MERCOSUL), o Foro Consultivo Econômico Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).

A atual Secretaria do MERCOSUL (SM) chamava-se de Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM). Em 1994 a SAM foi incluída na estrutura administrativa do MERCOSUL e em 2002 a SAM se transformou numa secretaria técnica passando a se chamar Secretaria do MERCOSUL e se caracteriza como um órgão de apoio operacional para os demais órgãos do MERCOSUL com sede em Montevidéu. Algumas das funções da Secretaria é preparar as reuniões dos órgãos de direção, publicação das decisões e acompanhamento e informação das normas adotadas nos diferentes órgãos do MERCOSUL que são incorporadas nos ordenamentos dos Estados Parte.

Embora essas novidades introduzidas na estrutura institucional pelo Protocolo de Ouro Preto de 1994, não houve mudanças de fundo nas características institucionais originais e de tomada de decisões do bloco. A estrutura “[...] continuou- baseada em um processo de tomada de decisão consensual, obrigatórias, mas devendo ser internalizadas de acordo com o ordenamento jurídico de cada Estado-membro, e não têm aplicação direta” (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008, p. 105)

Esses autores chamam de segunda fase aquela compreendida entre os anos 1998-2002, em que a estrutura existente continuou funcionando, apesar da crise econômica que afetou os países do bloco. O único órgão criado nessa fase foi o Foro de Consulta e Concertação Política. Na terceira fase, iniciada em 2003, a estrutura do MERCOSUL passou por novas mudanças, ampliando a agenda do processo de integração. Desta vez “houve um impulso de criação de novos órgãos, com destaque para a preocupação com assuntos mais diversos do que os comerciais, com a inclusão de instituições para tratar de direitos humanos, democracia e questões sociais” (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008, p. 110)

**Figura 2- Organograma do MERCOSUL**



Fonte: MERCADO COMUM DO SUL, 2011b.

Novos órgãos, normas e políticas foram criadas ao redor da estrutura institucional criada no passado, como o fim de dar maior impulso ao processo de integração. Assim, em 2003 foi criada a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), cujas principais atribuições são dar assistência ao Conselho do Mercado Comum e à Presidência Pro-Tempore do MERCOSUL em quaisquer atividades que sejam requeridas por eles.

O Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) foi efetivamente inaugurado em 2006, começando seu primeiro período legislativo de 2007 até 2010, e a partir de 2011 os representantes do parlamento deveriam ser eleitos por sufrágio direto, universal e secreto em todos os Estados parte. Apesar dos avanços institucionais, o Parlamento não possui ainda funções legislativas, se não meramente consultivas, similares às exercidas pela Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), a qual substituiu. Em 2012 deputados como o Presidente da Delegação Paraguaia tem reclamado uma maior supra-nacionalidade dos órgãos do MERCOSUL e que as violações normativas do MERCOSUL só diminuirão com um parlamento com maiores competências e resoluções vinculantes (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2012).

O Parlamento do MERCOSUL possui uma comissão dedicada a temas de infraestrutura, transportes, recursos energéticos, agricultura, pecuária e pesca, onde discutem temas como integração física, integração energética, transporte, etc. (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2011).

### **3.2.2.3 Evolução do Modelo de Integração e de Desenvolvimento**

O processo de negociação bilateral estabelecido entre Brasil e Argentina, conhecido como a fase Pré-MERCOSUL caracterizou-se como um modelo de intervencionismo estatal baseado nas proposições da CEPAL, ainda dos anos de 1960 e 70. (ALMEIDA, 2011). Já no MERCOSUL, esse processo iniciou-se inspirado fortemente no modelo de regionalismo aberto, onde a liberalização comercial e os instrumentos e etapas para a União Econômica eram o norte do processo integrador. A fase entre 1990- 1994 teve como fundamento o neoliberalismo e o livre comércio influenciados pelo Consenso de Washington. (ALMEIDA, 2011)

O MERCOSUL nasceu com um “perfil econômico novo e mais orientado para fora” (MALAMUD, 2003, p 328). Assim, o MERCOSUL passou, em 1995, de uma Zona de Livre Comércio a uma União Aduaneira, com a meta de continuar o processo até se tornarem um

Mercado Comum. Ao contrário do que se esperava, o MERCOSUL não construiu uma estrutura institucional significativa, se comparado com o modelo europeu, como explica Malamud (2003), seja ela supranacional ou não.

Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008) dividem o processo de integração em três fases e explicam que: a primeira entre 1991 e 1997 chamada de fase de formação, foi caracterizada por uma marcada ênfase no aspecto comercial. A expansão comercial intra-bloco cresce progressivamente passando de US\$ 10. 201 milhões em 1991 para US\$ 41.074 milhões em 1997. Em 1991 o comércio intra-bloco representava 13% do total do comércio dos países membros e 1997 atinge o percentual de 23% do total. É importante observar que o comércio extra-regional cresceu a um ritmo bem mais lento. Também é expresso o crescimento no volume de circulação das pessoas intra-bloco, que aumenta em 75% entre 1991 e 1997.

A segunda fase entre 1998 a 2002, não apresentou muitos avanços nem mudanças por estar contextualizada em uma forte crise econômica. Essa fase de crise pode ser visualizada na queda do comércio intra-bloco: de 25% em 1999 com relação ao ano anterior. Além do PIB que teve seu nível mais baixo na história do MERCOSUL em 2002, quando a soma do PIB de todos os países foi de quase US\$ 580 milhões, quase a metade do PIB em 1997. A crise econômica foi grave, com desvalorização da moeda no Brasil e medidas emergenciais na Argentina, o que afetou fortemente o comércio intra-bloco e gerou tensão nas relações bilaterais. Contudo, nessa fase foi quando aconteceu a maior circulação de turistas intra-bloco, chegando a mais de 6 milhões em 2000, mais caindo progressivamente desde aquele ano, com quedas maiores a 30%. Nesse contexto qualquer iniciativa regional para desenvolvimento não seria bem sucedida pelo fato de que cada país estava ocupado em resolver as crises econômicas internas, o que era produto da crise Argentina de 2001.

Essa fase foi de revisão geral de paradigmas, mecanismos de ajustes *ad hoc* (ALMEIDA, 2011) e de fortalecimento do bloco, sendo executadas uma série de estratégias, lançadas no ano 2000, chamadas de “Relançamento do MERCOSUL”, cujos propósitos eram, dentre outros: melhorias no desempenho da SAM, aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias, defesa comercial e da concorrência, coordenação macroeconômica, incentivos aos investimentos, à produção e à exportação, incluindo zonas francas, admissão temporária e outros regimes especiais e relacionamento externo. (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008). Este fortalecimento do bloco foi direcionado aos aspectos comercial e institucional, e o componente social e de estratégias de desenvolvimento mais amplas não aparecem até agora.

A terceira fase começa em 2003 e é caracterizada pela maior intervenção dos Estados nas atividades econômicas e sociais dos países membros e pela retomada do processo de

integração, o que originou uma mudança de paradigma: a procura de um MERCOSUL mais focado na integração física e social, deixando de lado a concepção puramente comercial (ALMEIDA, 2011)

Na economia, os indicadores voltam a crescer, o PIB dos (quatro) países chega a US\$ 1.003.129 milhões em 2005. O comércio intra-bloco também aumentou chegando em 2005 a US\$ 42.142 milhões, crescendo em maiores proporções que o comércio extrabloco, embora este também tenha aumentado chegando em 2005 a US\$ 230.710 milhões. Mesmo apresentando algumas melhoras, no início dessa fase o comércio intra-bloco não superou os dados da primeira fase onde o comércio intra-bloco, conforme anteriormente discutido, chegou a representar 23% do comércio total, estabilizando-se em 15%. Nessa fase a circulação de pessoas, turistas, tem em média 4 milhões de pessoas, embora tenha se recuperado depois da crise, não alcança a cifra de mais de 6 milhões de pessoas observado em 2000.

Ainda na terceira fase aparecem algumas novidades no foco das atividades do bloco. A preocupação com as assimetrias econômicas entre os Estados membros do MERCOSUL se torna mais evidente. Dessa forma em 2004 foi criado o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), decisão CMC No 45/04, com o propósito de financiar projetos que visem promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, promover a coesão social e fortalecer a estrutura institucional e o processo de integração do MERCOSUL.

Nessa mesma linha, surge, em 2006, como tema de importância na agenda, a integração produtiva e o desenvolvimento da competitividade no âmbito regional. Essa estratégia tem um componente de desenvolvimento social que é executado através de empreendimentos produtivos regionais principalmente por pequenas e médias empresas (PME's) e cooperativas. Além disso, se previa a coordenação de políticas científicas e tecnológicas, a conformação de cadeias produtivas regionais, a criação de fundos regionais de financiamento para o setor produtivo, dentre outros.

Hoffmann, Coutinho e Kfuri ( 2008) e Lima e Coutinho ( 2006) apontam mudanças no paradigma do MERCOSUL na direção de um “modelo regionalista estrutural, voltado mais para os aspectos físicos, energéticos, institucionais e sociais, que está sendo aos poucos construído” (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008, p. 114). Os autores explicam que embora não tenha sido abandonada a integração comercial, e as mudanças sejam lentas, elas já são perceptíveis.

Embora estejam acontecendo essas mudanças, a bibliografia assinala que as dificuldades para definir o modelo de desenvolvimento dentro do MERCOSUL passa pelas

diferenças nas concepções entre Brasil e Argentina, apesar de ambos concordarem na importância da retomada da centralidade do Estado, “[...] as diferenças cruciais entre os dois países seriam a discrepância no que se refere à consolidação de um aparato institucional que conduzisse ao crescimento e os diferentes níveis de construção de bases de consenso [...]” (VADELL; LAMAS; RIBEIRO, 2009, p. 49). Esses mesmos autores assinalam que políticas de incentivo ao desenvolvimento muito diferentes podem resultar numa estrutura sócio-produtiva divergente que pode dificultar qualquer tentativa de convergência de interesses no âmbito internacional, como no MERCOSUL.

### 3.3 As Instituições de Fomento Sub-Regionais na América do Sul

É evidente que as instituições internacionais precisam dispor, em ausência de um governo mundial, de mecanismos de financiamento para suas atividades e, especialmente para prover bens públicos globais e regionais (TANZI, 2005). De acordo com Tanzi (2005), o financiamento para a produção desses bens públicos pode acontecer de diferentes formas: Estados contribuindo em organizações internacionais; organizações internacionais solicitando empréstimos para outras; Estados desenvolvidos investindo em seus próprios programas nacionais de assistência; Estados industrializados incentivando o financiamento de atividades através de deduções fiscais a fundações de empresa privadas, também por intermédio de organizações não governamentais e; através de orçamentos normativos que são impostos por alguns e impostos para outros.

Nesta multiplicidade de modalidades unilaterais, bilaterais e multilaterais surgiram as instituições de fomento como instrumentos para promover a cooperação e o desenvolvimento, servindo como estratégias para diferentes modelos, em princípio, focados na ajuda e assistência internacional concebida do Norte para o Sul. Dessa forma, “a banca multilateral é uma das principais inovações associadas ao chamado “experimento de cooperação para o desenvolvimento” que foi colocada em prática durante a última metade do século, após a Segunda Guerra Mundial (SAGASTI; ALCALDE, 1999 apud SAGASTI, 2002, p. 5, tradução nossa)<sup>59</sup>

A presença da banca multilateral na América Latina tem sido muito ativa, em princípio pela grande participação do Banco Mundial, pela criação do primeiro banco regional, dos

---

<sup>59</sup> La banca multilateral es una de las principales innovaciones asociadas a lo que se puede llamar el “experimento de cooperación para el desarrollo” que se puso en práctica durante el último medio siglo, luego de la Segunda Guerra Mundial

primeiros bancos sub-regionais e por contar com a maior quantidade de Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD) (SAGASTI, 2002). Sagasti (2002) explica que esses bancos se encontram dentro do que se conhece como “Financiamento para o Desenvolvimento”, que por sua vez se encontra na interseção do sistema de organizações internacionais para o desenvolvimento e o sistema financeiro internacional.

No âmbito internacional, a Banca Multilateral para o Desenvolvimento está conformada pelo Banco Mundial (BM) e as organizações afiliadas como a Associação Internacional de Fomento (AIF), a Corporação Financeira Internacional (CFI), o Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos (OMGI) e o Centro Internacional de Concerto de Diferenças Relativas a Investimento (CIADI). No âmbito regional da América Latina atuam o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e na sub-região da América do Sul encontram-se a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL- FOCEM- e o Fundo de Financiamento para o Desenvolvimento dos Países da Bacia da Plata- FONPLATA. Esses três mecanismos sub-regionais serão o foco de estudo nesta pesquisa.

### ***3.3.1 Corporação Andina de Fomento-CAF***

A CAF é a instituição de fomento no âmbito da Comunidade Andina de Nações, embora tenha incorporado membros fora dessa subregião.

#### **3.3.1.1 Histórico da CAF**

A Corporação Andina de Fomento tem suas origens em 1966 com a assinatura da Declaração de Bogotá, que foi a base da CAF assim como da Comunidade Andina de Nações. Nesse instrumento se aprovou um programa de atividades para os países andinos que incluía a aplicação de medidas de integração econômica e a coordenação de políticas comerciais, industriais, financeiras, de serviços e de cooperação técnica. Seguidamente, durante o ano 1967, uma comissão mista acompanhou o desenvolvimento desse programa e preparou as bases do Acordo Constitutivo da CAF que seria assinado em 7 de fevereiro de 1968. Logo após, em 1970, a CAF começa a funcionar plenamente quando estabelece a sua sede principal em Caracas, Venezuela. (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011a).

Desde a sua concepção, a CAF nasceu como um banco de desenvolvimento com o claro objetivo de servir como instituição financeira para impulsionar e fomentar a integração

da região andina. A dimensão e alcance das suas operações tem se expandido e fortalecido, especialmente nas atividades relacionadas com a integração e o crescimento econômico, com a transferência de conhecimentos e tecnologia, a competitividade, a governabilidade, a democracia, a reafirmação de valores éticos, a modernização estatal, a descentralização e o fortalecimento dos sistemas financeiros. (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011a)

Outra das razões que permitiram esse avanço e a evolução da CAF foi a modificação do Convênio Constitutivo (2008)<sup>60</sup> que permitiu a incorporação como países membros as nações latino-americanas e caribenhas com os mesmos direitos das fundadoras. Além dos países fundadores, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Chile, e posteriormente Bolívia, foram incorporados em 2010 todos os países do MERCOSUL: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, além de Panamá, Jamaica, México, República Dominicana, Trinidad e Tobago, e dois países europeus: Espanha e Portugal. No total a CAF está constituída por 18 países e 14 bancos privados da região andina. (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011b). Por este motivo, a entidade se reconhece atualmente como o Banco de Desenvolvimento da América Latina.

O trabalho da CAF promove um modelo de desenvolvimento sustentável, mediante a prestação de múltiplos serviços financeiros: empréstimos, garantias e avais, operações de crédito, recursos não reembolsáveis e apoio na estruturação técnica e financeira de projetos públicos e privados da América Latina, além do assessoramento financeiro para investimento, serviços de tesouraria e participações acionárias. A CAF, como intermediário financeiro, “capta recursos de países industrializados para a América Latina, promovendo investimentos e oportunidades de negócios na região.” (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011b, tradução nossa)<sup>61</sup>. Algumas das áreas de interesse prioritário da CAF são: a promoção do desenvolvimento socioeconômico dos países acionistas, a melhora competitiva dos diversos setores da economia, desenvolvimento da pequena e micro empresa, consolidação dos mercados financeiros nacionais e regionais, desenvolvimento do capital humano e reforma e modernização do Estado. Estas atividades são desenvolvidas através da sua sede principal em Caracas e escritórios em Buenos Aires, La Paz, Brasília, Bogotá, Quito, Madri, Cidade do Panamá, Lima e Montevideú. (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011b)

---

<sup>60</sup> A modificação do Convenio Constitutivo da CAF foi aprovada pela Assembléa Extra-ordinária de Acionistas em 2005 e finalmente aprovada por todos os Congressos dos países membros até 2008.

<sup>61</sup> capta recursos de países industrializados para Latinoamérica, promoviendo inversiones y oportunidades de negocios hacia la región

### **3.3.1.2 Estrutura Administrativa e do Capital**

A CAF está regida por uma estrutura institucional interna bem definida e com claras atribuições que permite a administração, conforme os documentos e estatutos do banco. Neste sentido “a CAF evidencia o desenho convencional de uma instituição financeira que promove a sua posição competitiva e a sua orientação para o mercado utilizando o conceito de ‘cliente’ (CENAF, 2009, apud LEGEARD, 2011)

A estrutura é encabeçada pela Assembléia de Acionistas, o Diretório, o Comitê Executivo e o Presidente Executivo como principais órgãos de direção da CAF.

A Assembléia de Acionistas é o órgão supremo da CAF que se reúne em sessão ordinária uma vez por ano. Está conformada pelos acionistas das Séries A, B e C (ver estrutura de capital mais adiante). Suas principais funções são: aprovar o informe anual do Diretório, os estados financeiros auditados, determinar o destino das utilidades obtidas pela CAF e eleger os membros do diretório e os auditores externos. (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011g)

No tocante ao Diretório, este está conformado pelos representantes dos acionistas das Séries A, B e C e tem a função de definir políticas, nomear o Presidente Executivo, aprovar as operações creditícias e o orçamento anual de gastos, a concessão de garantias e investimentos e qualquer outra operação do tipo. O diretório pode delegar algumas das suas atribuições ao Comitê Executivo e ao Presidente Executivo. (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011g). Em 1971 foi criado pelo Diretório, o Comitê Executivo que é integrado pelos diretores designados pelos acionistas das Séries A, B e C e presidido pelo presidente executivo, cuja função é analisar as operações financeiras permitidas pelo diretório. (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011g)

Este Presidente Executivo cumpre funções de representante legal da CAF, direção geral e administração da instituição durante cinco anos podendo ser reeleito. Adicionalmente, ele é encarregado de aprovar os planos estratégicos para países, setores, estruturas e processos institucionais que lhe correspondam e as operações financeiras delegadas pelo Diretório. O Presidente se apóia em um Vice-Presidente Executivo e em um Conselho Consultivo integrado por especialistas nas áreas econômica, financeira e de negócios da região. (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011g).

Não obstante, a CAF é formada por seis vice-presidências (VPs): a de Desenvolvimento Social e Ambiental, Estratégias de Desenvolvimento e Políticas Públicas,

Finanças, Setores Produtivos e Financeiros, Programa de Países e de Infraestrutura. Essa última é a encarregada de acompanhar os projetos sustentáveis de integração física na América Latina e fomentar a participação do setor privado na área de infra-estrutura. Dentre seus principais objetivos estão financiar projetos de infra-estrutura nas áreas de energia, telecomunicações, água e saneamento, transporte, gás e petróleo e infra-estruturas social, além de prestar apoio técnico e fazer estudos nas distintas áreas de ação. (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011g).

Um aspecto relevante da estrutura administrativa da CAF é que mesmo ela sendo parte do Sistema Andino de Integração (SAI), que agrupa os órgãos da CAN, ela é independente, ou seja, é coordenada e regulada com base na sua própria organização, com quase nenhuma interferência da CAN, salvo pelas recomendações e trabalhos encomendados pelo Conselho Presidencial Andino.

Quanto à fonte de recursos da CAF, ela é diversa, provindo principalmente de mercados de capitais internacionais, depósitos de bancos centrais e comerciais da região e obtêm empréstimos de bancos comerciais internacionais, instituições oficiais e agências de crédito à exportação. (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011b)

A estrutura de capital da CAF se divide em Capital Ordinário e Capital de Garantia. O Capital Ordinário supera os seis bilhões de dólares e está dividido em três séries: Série A, B e C. A Série A é constituída por 15 ações nominativas de um milhão e duzentos mil dólares perfazendo um total de dezoito milhões de dólares. A titularidade dessas ações corresponde a cada um dos países membros ou a instituições públicas, semi-públicas e privadas. A Série B é formada por um milhão de ações nominativas por um valor de cinco mil dólares americanos, totalizando cinco bilhões de dólares americanos, a titularidade é a mesma da Série A, mas as ações das instituições privadas dos países membros não podem superar 49% do total acionário correspondente a essa série por país acionista. Por fim, a Série C, é composta por 296.400 ações nominativas de cinco mil dólares americanos gerando um montante de aproximadamente um bilhão e meio de dólares. A subscrição dessas ações pode ser feita por pessoas físicas ou jurídicas fora da sub-região andina. Países em posse dessas ações podem passar suas ações para Série B depois da adesão ao Convênio Constitutivo da CAN. (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011e)

O Capital de Garantia é de três bilhões e quinhentos mil dólares americanos, e estão distribuídos em duas series: Série A e Série B. A primeira esta integrada por 500.000 ações nominativas de US\$ 5.000 cada uma, gerando um montante global de US\$ 2.500 bilhões. A subscrição dessas ações correspondem aos governos, entidades públicas, semi-públicas e

privadas dos países membros. A Série B está integrada por 200.000 ações nominativas por um valor de US\$ 5.000 dólares americanos cada uma para perfazendo um total de um bilhão de dólares americanos. A subscrição destas ações pode ser feita por pessoas físicas ou jurídicas de fora da região. (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011e)

O seu capital autorizado tem aumentado de US\$ 3 bilhões para US\$ 5 bilhões (2002) até se estabelecer em US\$ 10 bilhões e em 2010 estavam subscritas ações por um total de quase US\$ 5 bilhões. (CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO, 2011c). Em junho de 2011 o capital incorporado era de US\$ 3.149 bilhões, com participação principal de países andinos: Colômbia com 20,1% e Peru e Venezuela com 19,9%.

**Tabela 3- Capital incorporado da CAF  
(Junho de 2011 em milhões de dólares)**

<b>Acionistas</b>	<b>Série "A"</b>	<b>Série "B"</b>	<b>Série "C"</b>	<b>Ordinário Total</b>	<b>Participação percentual no Total</b>
<b>Argentina</b>	1.200	286.425		287.625	9,1
<b>Bolívia</b>	1.200	177.665		178.865	5,7
<b>Brasil</b>	1.200	264.940		266.140	8,5
<b>Colômbia</b>	1.200	631.700		632.900	20,1
<b>Equador</b>	1.200	177.315		178.515	5,7
<b>Panamá</b>	1.200	48.080		49.280	1,6
<b>Peru</b>	1.200	626.675		627.875	19,9
<b>Uruguai</b>	1.200	82.325		83.525	2,7
<b>Venezuela</b>	1.200	626.670		627.870	19,9
<b>Chile</b>			25.730	25.730	0,8
<b>Costa Rica</b>			15.280	15.280	0,5
<b>Espanha</b>			97.330	97.330	3,1
<b>Jamaica</b>			845	845	0,0
<b>México</b>			21.895	21.895	0,7
<b>Paraguai</b>			22.205	22.205	0,7
<b>Portugal</b>			1.760	1.760	0,1
<b>República Dominicana</b>			2.525	2.525	0,1
<b>Trinidad e Tobago</b>			27.105	27.105	0,9
<b>Bancos Comerciais</b>		1.750		1.750	0,1
<b>Total</b>	<b>10.800</b>	<b>2.923.545</b>	<b>214.675</b>	<b>3.149.020</b>	<b>100</b>

Fonte: Corporação Andina de Fomento, 2011i

Conforme demonstrado na tabela e explicitado acima, 60% dos recursos da CAF são provenientes da Colômbia, Peru e Venezuela. A Argentina e Brasil vêm em seguida com pouco mais de 8% do total.

A gestão de 2010 foi avaliada por várias agências internacionais de qualificação: Standard & Poor's, Fitch Ratings, Japan Credit Rating Agency e Moody's Investors Service, que reconheceram a qualidade creditícia da CAF e ratificaram suas qualificações para sua dívida de curto e longo prazo. As decisões dessas agências confirmam a CAF como a instituição de financiamento latino-americano com melhores qualificações de risco. Durante esse período a CAF, e segundo esses dados e avaliações, se reafirmou como a principal fonte de financiamento multilateral para os seus países fundadores e um importante financiador para os seus países acionistas da América-Latina e do Caribe "ao aprovar um montante recorde de operações por US\$ 10.533 milhões e desembolsos por US\$ 7.694 milhões, principalmente destinados ao financiamento de projetos a médio e longo prazo". (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011f, p.194, tradução nossa)<sup>62</sup>

### **3.3.1.3 Financiamento**

Ao longo de toda a sua história, a CAF aprovou um montante em torno a 72 bilhões de dólares em projetos. Desse total, US\$ 39 bilhões foram aprovados no triênio 2006-2010 e, ainda, um quarto desse valor- US\$ 10,5 bilhões somente no ano de 2010. Esses dados indicam a expansão dos projetos apresentados e aprovados pela CAF.

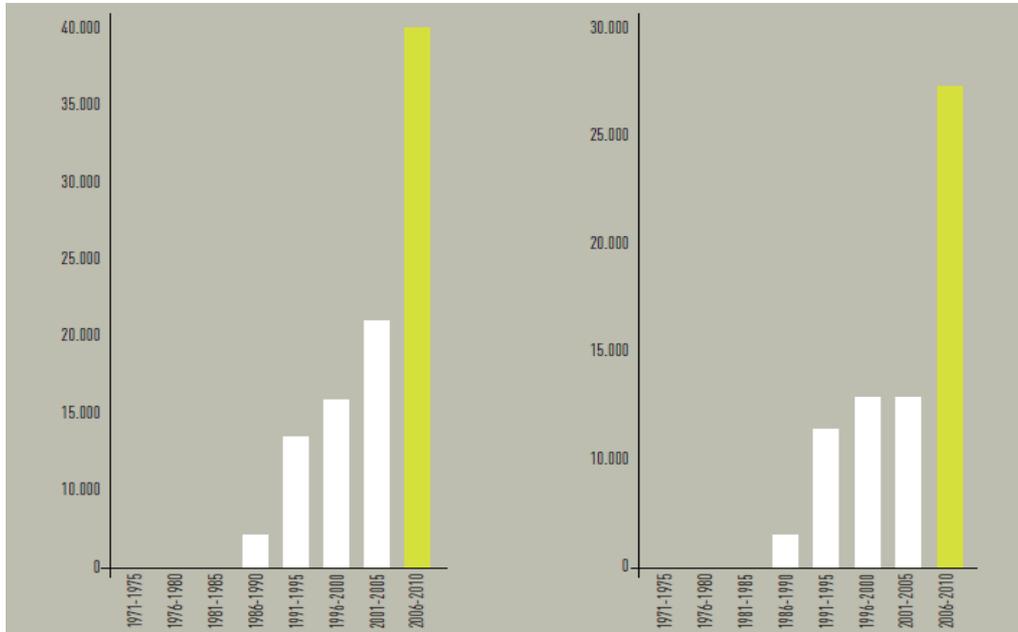
Podemos observar no gráfico 1, que há um expressivo crescimento tanto no volume de recursos aprovados para projetos e aqueles efetivamente desembolsados. Analisamos a seguir, a estrutura e composição e os projetos aprovados, o que nos demonstraria as características mais representativas do perfil dessa agência de financiamento. Em seguida, analisamos os desembolsos efetivos e o perfil da carteira de crédito da instituição.

---

62

al aprobar un monto récord de operaciones por USD 10.533 millones y desembolsos por USD 7.694 millones, principalmente destinados al financiamiento de proyectos a mediano y largo plazo.

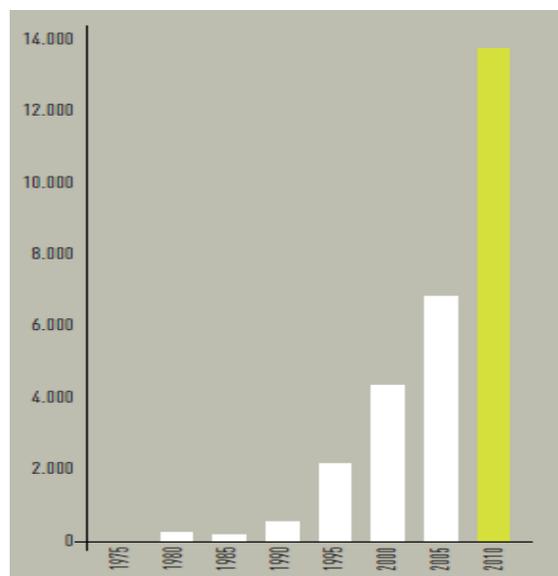
**Gráfico 1- Histórico de Aprovações (esquerda) e de Desembolsos(direita) da CAF (Em bilhões de dólares)**



Fonte: CAF, 2011k.

Se analisarmos o histórico da carteira da CAF, observamos também um crescimento exponencial dos recursos disponíveis dessa entidade de fomento. Até a metade dos anos 1990 a carteira da CAF não chegava aos USD\$ 2 bilhões. Nos anos 2000, a carteira superou os US\$ 4 bilhões, em 2005 chegou a mais de US\$ 6 bilhões e para 2010 era quase de US\$ 14 bilhões.

**Gráfico 2-Histórico da Carteira da CAF (bilhões de dólares)**



**Fonte: CAF, 2011k**

A carteira de empréstimos da CAF em 2010 foi de US\$ 13.783 milhões, o que representou um aumento de 18% com relação a 2009.

Com relação aos países com maiores créditos nas carteiras de empréstimos em 2010, Equador ocupou a primeira posição com 17,7% da carteira, em seguida Venezuela com 16,2%, Peru com 15,8%, Colômbia com 14,3%, Argentina com 10,1%, Bolívia com 9,4%, Brasil com 8,1%, Uruguai com 4,8% e Panamá com 1,0%. Nessas cifras da CAF se destaca a crescente participação dos acionistas recém convertidos: Brasil, Panamá e Uruguai, e daqueles que estão em processo, constituindo 25% da carteira de empréstimos e favorecendo a diversificação do financiamento a curto e longo prazo. (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011f).

É importante demonstrar, ainda, que além dessas participações relativas, chama a atenção o crescimento exponencial dos recursos tomados pela Argentina, Brasil e Uruguai, dentre outros. Esse crescimento denota a importância da CAF como agência financiadora para os países da região.

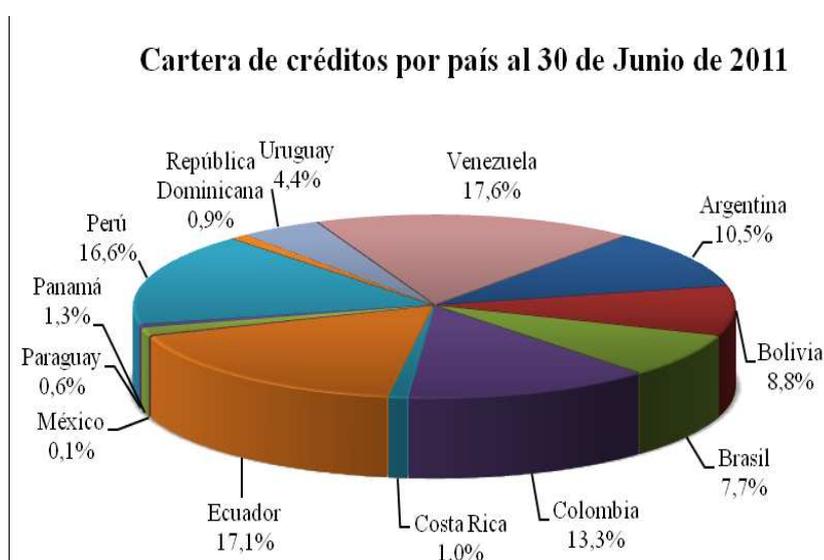
**Tabela 4- Carteira da Corporação Andina de Fomento por País de 2006-2010**

<b>País</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Argentina</b>	98	421	693	1157	1395
<b>Bolívia</b>	1031	1048	1110	1166	1309
<b>Brasil</b>	323	807	825	1034	1116
<b>Colômbia</b>	1620	1633	1707	1695	1974
<b>Costa Rica</b>	25	22	107	126	121
<b>Equador</b>	1371	2150	2018	2052	2437
<b>Panamá</b>	38	63	72	76	90
<b>Paraguai</b>	41	39	37	28	66
<b>Peru</b>	1806	1809	1774	1869	2186
<b>República Dominicana</b>			55	75	120
<b>Uruguai</b>	31	62	232	582	657
<b>Venezuela</b>	1724	1470	1535	1765	2228
<b>Otros países</b>	84	98	94	148	181
<b>Total</b>	8191	9622	10259	11772	13878

**Fonte: Corporação Andina de Fomento, 2011h**

Com relação aos dados do primeiro semestre de 2011 as tendências se mantêm, contudo, a Venezuela supera o Equador no primeiro lugar com 17,6%. O Equador fica próximo no segundo lugar com 17,1%, Peru e Colômbia se mantêm no terceiro e quarto lugar com 16,6% e 13,3% respectivamente, seguidos da Argentina com 10,5%. A carteira de crédito entre 2010 e 2011 dos primeiros cinco países não apresentam variações, com a exceção do primeiro lugar.

**Gráfico 3- Carteira de Créditos por país em 30 de junho de 2011**



**Fonte: Corporação Andina de Fomento, 2011i**

Um outro dado relevante, são as aprovações por países. Segundo dados de 2006 a 2009, Colômbia, Brasil e Peru tem recebido o maior montante de aprovações, mas em 2010 a situação muda, sendo as aprovações da seguinte forma: Brasil com US\$ 1.980 bilhões, Peru com US\$ 1.693 bilhões, Venezuela com US\$ 1.638 bilhões e Argentina com US\$ 1.607 bilhões.

Ao desse período (2006 a 2010), observamos uma significativa mudança no número de projetos aprovados para cada país. O Brasil, que tinha 579 milhões de dólares em projetos aprovados em 2006, quadruplica esse valor em 2010. O Equador e a Bolívia (membros fundadores da CAN) praticamente não alteraram seus projetos aprovados.

**Tabela 5- Aprovações da CAF por país entre 2006-2010**

<b>País</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2006-10</b>
<b>Argentina</b>	580	204	411	649	1607	3450
<b>Bolivia</b>	397	275	560	511	426	2169
<b>Brasil</b>	579	1518	1798	907	1980	6782
<b>Colômbia</b>	1001	1213	1483	2050	992	6739
<b>Costa Rica</b>	25	128	120	10	10	294
<b>Equador</b>	1024	1089	604	873	901	4490
<b>México</b>	10		10	65	35	121
<b>Panamá</b>	53		635	232	312	1232
<b>Paraguai</b>	3		6	107	36	151
<b>Peru</b>	941	1180	1458	2287	1693	7560
<b>República Dominicana</b>			75	129	0	205
<b>Uruguai</b>	20	115	601	590	120	1447
<b>Venezuela</b>	842	816	72	627	1638	3994
<b>Otros</b>	45	69	114	133	783	1145
<b>Total</b>	5521	6607	7946	9171	10532	39778

**Fonte: Corporação Andina de Fomento, 2011j**

Com relação à categoria institucional que é financiada pela CAF, o setor público, mantendo a tendência, detém 80% do total do financiamento, em contraste com o setor privado que recebeu 20% do total da carteira de créditos segundo dados de junho de 2011. (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011i)

Os projetos financiados pela CAF se concentram em cinco áreas de ação: infraestrutura, desenvolvimento social, meio ambiente, políticas públicas e pesquisa, setor corporativo e financeiro.

A agenda desenvolvida pela CAF na área de infra-estrutura compreende vários programas e áreas de ação: Programa de Energia Sustentável, Programa GeoSUR, Programa de Apoio às Tecnologias de Informação e Comunicações (TICAF), Observatório de Mobilidade Urbana (OMU), Programa Portos de Primeira, Programa de Apoio ao Desenvolvimento e Integração Fronteiriça (PADIF), Infraestrutura de Integração e Projeto de Integração e Desenvolvimento de Meso-América.

Na agenda de Desenvolvimento Social a CAF trabalha nas seguintes linhas estratégicas: água, desenvolvimento urbano, melhora da qualidade educativa, o investimento social, governabilidade, desenvolvimento integral comunitário, ação social pela música e ação social pelo esporte. Na terceira área de ação, Meio Ambiente, ela trabalha as seguintes linhas:

biodiversidade (BioCAF), Programa Latino-Americano do Carbono, energias limpas e alternativas (PLAC+e), prevenção de riscos de desastres naturais, desenvolvimento sustentável de instituições financeiras, Programa Condor (Sistema de Informação Geográfico) e o Programa Especial de Financiamento para Projetos de Energia Limpa (PROPEL). Na quarta área de ação de Políticas Públicas e Pesquisa existem três linhas de trabalho: competitividade, governo corporativo e pesquisa e estudos econômicos. E na quinta e última área de ação da CAF, o Setor Corporativo e Financeiro, tem as seguintes linhas: setor privado, sistema financeiro e acesso e financiamento para MIPyME.

Também a CAF trabalha por áreas estratégicas, as quais estão divididas em: reformas estruturais, fundos de cooperação, setores produtivos de serviço e comércio internacional, desenvolvimento social e ambiental e infra-estrutura.

### ***3.3.2 O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL-FOCEM***

O FOCEM surge como meio de financiamento do cone sul dentro da estrutura institucional do MERCOSUL

#### **3.3.2.1 Histórico do FOCEM**

Este fundo foi criado dentro do MERCOSUL, através da decisão CMC No 45/04, que estabelecia o propósito de aprofundar o processo de integração e a necessidade de reduzir as assimetrias e fortalecer a estrutura do MERCOSUL. Para tanto, definiu que seus objetivos seriam: promover a “convergência estrutural; desenvolver competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração” (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2004a)

Um dos antecedentes desse fundo é a decisão CMC No 27/03, na qual o Conselho do Mercado Comum estabelecia a importância de adotar instrumentos que aproveitassem as oportunidades geradas pelo processo de integração e tomar medidas para corrigir as diferenças entre os países. Dessa forma, tal decisão estabelecia a necessidade de se promover, durante o ano de 2004, estudos relativos à criação de fundos estruturais. Para operacionalizar essa decisão o Conselho do Mercado Comum criou, através da CMC N 19/04, um grupo de Alto Nível com o propósito de identificar iniciativas e programas e propor fórmulas de

financiamento para o processo de integração. (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2004b).

### **3.3.2.2 Estrutura Administrativa e do Capital**

Depois da criação do Fundo, o MERCOSUL preocupou-se em desenvolver a normativa que regularia o seu funcionamento e o fez através da decisão CMC N° 18/05, que estabeleceu as regras para “Integração e Funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL”. Essa norma estabelece a estrutura administrativa e de capital, e determina a criação do Regulamento do Fundo (CMC N° 24/05, CMC N° 15/09, CMC N° 01/10).

Essa tentativa inicial de estruturação do Fundo estabelecia o primeiro esboço institucional do FOCEM, sugerindo para administrar o seu funcionamento uma instância técnica dependente da Secretaria do MERCOSUL, a intervenção da própria Secretaria do MERCOSUL, a participação de um Grupo Ad Hoc de especialistas, a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, até envolver o Grupo e o Conselho do Mercado Comum. Nessa mesma decisão o Conselho do Mercado Comum estabelece a criação de um Regulamento do FOCEM conforme as diretrizes dessa normativa. (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005)

Destarte, foi formulado o primeiro regulamento do FOCEM, com a decisão CMC N° 24/05 (2005b). Esse regulamento tinha vigência de dois anos (Art 78) com o propósito de que ao terminar esse prazo fosse avaliado o funcionamento e incorporadas as mudanças necessárias em um novo regulamento. Essa renovação não foi cumprida nesse prazo, todavia em 2009 a decisão CMC N° 15/09 prorrogou a vigência desse artigo 78 até que o novo regulamento fosse promulgado. Assim o novo e atual regulamento foi aprovado em 2010, pela decisão CMC N° 01/10, derogando as decisões 24/05 e 15/09.

Segundo este regulamento (2010) os órgãos que administram o funcionamento do FOCEM são o Conselho de Administração do FOCEM (CA-FOCEM), que estando diretamente ligado ao Grupo do Mercado Comum (GMC), será a instância de avaliação do funcionamento e das prioridades do FOCEM; O Conselho deverá, também, formular diretrizes para a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM) e para o Coordenador Executivo do FOCEM (Art. 18). Este Coordenador Executivo será responsável pela administração dos recursos do FOCEM (Art.6) (FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL, 2011a).

A Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM) tem a faculdade de receber os projetos, decidir sobre o cumprimento dos requisitos dos projetos, sobre a elegibilidade dos projetos, remeter os projetos à UTF para a análise técnica, elevar ao GMC os informes sobre os projetos, elaborar e aprovar instrutivos de procedimentos relativos ao funcionamento do FOCEM, apresentar ao CA-FOCEM um informe semestral sobre o funcionamento do FOCEM, entre outras funções. A CRPM pode nomear Grupos de Trabalho integrados por pessoal técnico (Art 19).

A estrutura também está formada pela Unidade Técnica FOCEM (UTF) que é a instância técnica para avaliação e acompanhamento da execução dos projetos e que funciona no âmbito da Secretaria do MERCOSUL. A UTF terá um Coordenador Executivo como responsável (Art 20 e 24). Este Coordenador Executivo da UTF será nomeado pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) e suas funções estão relacionadas com a administração, gestão e funcionamento do FOCEM e dirigir e coordenar a UTF (Arts. 21 e 23).

Além da Unidade Técnica do FOCEM existe a Unidade Técnica Nacional do FOCEM (UTNF) que é um órgão a nível nacional em cada Estado Parte cuja função é servir de vínculo operativo com a UTF. Essa Unidade Técnica Nacional terá como funções coordenar internamente a formulação, apresentação, avaliação e execução dos projetos (Art 26). Para cada projeto haverá um Organismo Executor que será designado pelo Estado Parte beneficiário como responsável da execução de cada projeto (Art. 28).

Outra figura importante é o Diretor da Secretaria do MERCOSUL que tem como funções selecionar e contratar a auditoria externa, elevar à CRPM a memória e balanço elaborado pelo Coordenador Executivo da UTF e incluir no seu informe semestral as informações sobre as atividades da UTF, entre outras (Art. 31).

Ficou estabelecido, ainda na decisão CMC 18/05 do CMC, que a estrutura do capital do FOCEM será composta por contribuições anuais dos Estados Partes, feitas semestralmente em uma instituição financeira dos Estados Partes que eles escolham. O montante anual das contribuições dos Estados Partes será de US\$ 100 milhões, distribuídos em partes diferenciadas entre os membros segundo o histórico do PIB. As porcentagens das contribuições são: Brasil 70%, Argentina 27%, Uruguai 2% e Paraguai 1%. Os recursos são distribuídos de forma inversamente proporcional ao montante das contribuições realizadas: Paraguai: 48%, Uruguai: 32%, Argentina: 10% e Brasil: 10%. (Arts 4 e 6) (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005). Essa decisão permite, ainda, que terceiros estados, instituições e organismos internacionais possam contribuir para o desenvolvimento dos projetos. (MERCADO COMUM DO SUL, 2011a)

### **3.3.2.3 Financiamento**

Os recursos para financiamento do FOCEM são originados das contribuições dos quatro Estados partes e são destinados aos programas básicos do eixo de atuação e serão distribuídos entre os Estados Partes. Além desses recursos, os Estados membros deverão participar do financiamento dos seus projetos com fundos próprios com no mínimo em 15% do valor total de tais projetos.

Dentre outras condições de elegibilidade dos projetos para o Financiamento do FOCEM temos que: devem-se ajustar a um dos quatro programas do FOCEM; serem proposto e executado sob responsabilidade do setor público, só no caso do Programa II “Desenvolvimento da Competitividade” poderá ser delegado a instituições mistas ou privadas vinculadas direta ou indiretamente com o Sistema Operacional do Estado Parte, que tenha gastos igual ou superior a US\$ 500.000, exceto no Programa IV, e; que não substitua outros projetos em execução, entre outras. (FOCEM, 2011)

Conforme anteriormente explicitado, o FOCEM concentra suas atividades em quatro grandes temas, a saber: I. Programa de Convergência Estrutural, II. Programa de Desenvolvimento de Competitividade, III. Programa de Coesão Social e IV Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de integração.

O Programa de Convergência Estrutural deverá contribuir ao desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, infra-estrutura física, melhora nos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral, além disso, o programa terá outros componentes como: vias de transporte, combustíveis fósseis e bicomustíveis, energia elétrica e infra-estrutura hidroelétrica. (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005; CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005b)

No segundo Programa, de Desenvolvimento de Competitividade, incluem processos de reorganização produtiva e trabalhista que facilitem o comércio intra MERCOSUL, projetos de integração de cadeias produtivas e de fortalecimento da institucionalidade pública e privada nas áreas relacionadas à qualidade de produção, assim como pesquisa e desenvolvimento de processos produtivos, promoção da vitalidade de setores empresariais, formação de consórcios e grupos produtores e exportadores, promoção e desenvolvimento de novos empreendimentos, das pequenas e médias empresas e o cooperativismo e

associativismo. (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005; CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005b)

O terceiro programa é sobre a Coesão Social, deverá contribuir ao desenvolvimento social incluindo projetos nas áreas de saúde humana, de redução da pobreza e do desemprego, especialmente em zonas de fronteira. Também compreende programas de educação, capacitação profissional, concessão de micro-créditos, etc. (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005; CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005b)

Por fim, o Programa IV de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração pretende financiar projetos que visem melhorar a estrutura institucional do MERCOSUL e o seu desenvolvimento e aprofundar a integração. (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005; CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005b)

### ***3.3.3 Fundo de Financiamento para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata***

O FONPLATA surge como iniciativa de todos os países que compartilham a Bacia do Prata.<sup>63</sup>

#### **3.3.3.1 Histórico do FONPLATA**

Este Fundo de Financiamento surge em 6 de junho de 1971 com a assinatura do Tratado dos Países da Bacia do Prata que concordaram em criar uma “entidade com personalidade jurídica internacional que se denominaria: Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata. Essa foi uma iniciativa da Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai, (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA, 2011)

Os primeiros antecedentes deste acordo são de 1967 e transcorreram até 1974. No decorrer desses sete anos, os chanceleres destes países se reuniram em Buenos Aires, Brasília, Santa Cruz de la Serra, Montevidéu e Assunção para desenvolver os objetivos de desenvolvimento e de integração no marco dessa iniciativa. Foi na reunião de Brasília em 23 de abril de 1969 que os países subscreveram o Tratado da Bacia do Prata, que entrou em vigência em 14 de agosto de 1970, e que pretendia reforçar o desenvolvimento harmônico e a

---

<sup>63</sup> A Bacia do Prata é a segunda maior bacia hidrográfica do mundo e a mais extensa via fluvial da América Latina que compreende as bacias dos rios Paraná, Paraguai, Uruguai e da Prata, abarcando aproximadamente 3.200.000 km<sup>2</sup> em territórios de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA, 2011b)

integração física. Contudo, foi na IV reunião do grupo em Assunção, Paraguai, em junho de 1971, que esses países decidiram “criar uma entidade com Personalidade Jurídica Internacional que se denominaria Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata.” (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA, 2011, tradução nossa)<sup>64</sup>. Embora tenha sido efetivado três anos mais tarde, na VI Reunião de Chanceleres em Buenos Aires, em 12 de junho de 1974 quando esses países decidiram assinar o Convênio Constitutivo do Fundo. Neste Convênio estabeleceram como propósito do Fundo financiar principalmente projetos de integração física.

O objetivo do Fundo será alcançado principalmente através de empréstimos, fianças e avais, gestão de recursos por encargos dos membros, e financiamento de estudos de pré-investimento e assistência técnica.

Foram necessários mais três anos para que o Fundo começasse o seu funcionamento. Em 1977 entra em vigência o Convênio Sede entre a Bolívia e o FONPLATA para o estabelecimento da Sede Oficial na cidade de Sucre onde ficou até 2002 quando foi transferida para Santa Cruz de la Sierra por decisão do Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia da Prata na 529ª Sessão Ordinária do organismo.

Desde os anos 1970 o desenvolvimento do Fundo transcorreu sem maior relevância até que na Assembléia de Governadores celebrada em Buenos Aires em 10 de maio de 2010 os Governadores decidiram começar uma reforma institucional do Fundo pela necessidade de dotá-lo de um novo modelo de gestão institucional e de regulamentação de forma a ter uma estrutura mais ágil e moderna que permita ao organismo contar com as capacidades necessárias para um melhor desenvolvimento das suas atividades. (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA, 2011g)

Em 2011 na Assembléia de Governadores ocorrida em Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia, foi aprovada a reforma institucional do Fundo que compreendeu a modificação e complementação do Regulamento do organismo, a criação do cargo de Presidente Executivo e a distribuição equitativa dos cargos internacionais entre os países membros. Também neste processo de mudanças, o Diretório Executivo aprovou a regulamentação do Fundo para o Desenvolvimento de Projetos de Integração Regional-FONDEPRO, especialmente para

---

<sup>64</sup> Crear una entidad con Personería Jurídica Internacional que se denominaría: Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata

cooperação técnica e de preferência para os três países de menor desenvolvimento. (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA, 2011g)

### **3.3.3.2 Estrutura Administrativa e do Capital**

Os principais órgãos que administram o funcionamento do fundo são: a Assembléia de Governadores, o Diretório Executivo e a Secretaria Executiva.

A Assembléia de Governadores é o órgão máximo do Fundo e está integrada por cinco Governadores Titulares de cada um dos países membros, assim como por um governador altermo por cada país parte. Esta Assembléia é coordenada por um presidente eleito pelos governadores, sendo essa função rotativa entre os Estados Parte. (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA, 2011c)

As principais funções da Assembléia são: aprovar o regulamento do fundo, aprovar o orçamento anual, interpretar o Convênio Constitutivo do Fundo, contratar auditores externos, considerar os informes de auditoria, de memória e de balanço geral e decidir sobre a participação de outros países e organismos. (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA, 1974)

No caso do Diretório Executivo, este está integrado por cinco membros, um por cada Estado Parte, cada um dos quais nomeará um diretor altermo. O diretório elegerá entre eles um Diretor Executivo que será o funcionário administrativo de maior hierarquia e exercerá a função de representação legal do fundo por um ano, sendo esta função rotativa por ordem alfabética entre os Estados Partes. (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA, 2011c). As funções principais desse Diretório são: a condução das operações do Fundo, cumprir e fazer cumprir as decisões da Assembléia de Governadores, conhecer e decidir sobre a concessão de empréstimos, fianças e avais e contratar pessoal técnico e administrativo. (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA, 1974)

Em 2011, no 30º aniversário de funcionamento do Fundo, a Assembléia de Governadores aprovou a reforma institucional do fundo concentrada especialmente na criação da figura do Presidente Executivo que deverá desenvolver e conduzir o Fundo. Essa reforma compreende também a modificação do Regulamento.

Com relação aos recursos, segundo o Convênio Constitutivo do Fundo, esses deviam ascender aos US\$ 100 milhões com aportes diferenciados entre os Países Partes durante um período de 8 anos, desde 1985 para Brasil e Argentina e desde 1986 para Uruguai e Paraguai.

Atualmente o capital aportado pelos Países Partes é de US\$ 160 milhões distribuídos em aportes diferenciados entres os países da seguinte forma: 33% para Argentina e Brasil respectivamente e 11% para Bolívia, Uruguai e Paraguai. Em abril de 2010 o Capital Autorizado do Fundo foi de US\$ 489,2 milhões. (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA, 2011d)

**Tabela 6- Estrutura do Capital do FONPLTA- posição em Abril 2010**

PAISES	CAPITAL INTEGRADO	CAPITAL EXIGIVEL	TOTAL CAPITAL	PARTICIPAÇÃO %
ARGENTINA	149.743.811,68	13.334.000,00	163.077.811,68	33,34
BOLIVIA	49.904.125,56	4.444.000,00	54.348.125,56	11,11
BRASIL	149.743.811,68	13.334.000,00	163.077.811,68	33,34
PARAGUAI	49.904.125,56	4.444.000,00	54.348.125,56	11,11
URUGUAI	49.904.125,56	4.444.000,00	54.348.125,56	11,11
<b>TOTAL</b>	<b>449.200.000,04</b>	<b>40.000.000,00</b>	<b>489.200.000,04</b>	<b>100</b>

**Fonte: FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PLATA, 2011d.**

Segundo o relatório financeiro de 2010 (2010e), até 31 de dezembro de 2008, o capital autorizado do FONPLATA era de US\$ 450.600.000, sendo US\$ 410.600.00 de Capital Integrado e US\$ 40.000.000 de capital exigível, incluindo-se incorporação às reservas das utilidades da gestão de 2006 por um montante de US\$ 17.800.000. Logo depois, em 2010, foi aprovada a incorporação das utilidades das gestões 2007 e 2008 com aportes de US\$ 38.600.000, ficando o capital total em US\$ 489.200.00.

### **3.3.3.3 Financiamento**

Desde sua criação, o FONPLATA tem investido US\$ 816,7 milhões em operações de financiamento, além de ter outorgado US\$ 5,7 milhões em 18 operações de cooperação técnica. Até 31 de dezembro de 2010 o FONPLATA manteve uma carteira ativa de 18 projetos em execução com um montante de financiamento total aprovado de US\$ 349,3

milhões. Através dos aportes próprios e de fontes de financiamento adicionais tem-se investido aproximadamente US\$ 3,095 bilhões em financiamento de projetos de desenvolvimento e integração. (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA, 2011g)

**Tabela 7 - Fundos Desembolsados por País no FONPLATA (Em milhões de dólares)**

Argentina	Bolívia	Brasil	Paraguai	Uruguai	Out	Total
1.408,2	2.550,0	22.713,0	1.523,0	0,00	57,8	28.252,0
4,9%	9,0%	80,4%	5,4%	0,0%	0,2%	100,0%

**Fonte: FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA, 2011d**

Os fundos desembolsados durante a gestão de 2010 para cumprir as obrigações dos países na execução dos projetos em progresso foram de US\$ 28,2 milhões, sendo que o Brasil participou com 80% dos desembolsos, seguido pela Bolívia com 9%, Paraguai com 5,4%, Argentina com 4,9% e Uruguai com nenhum desembolso. (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA, 2011d).

No histórico do financiamento do FONPLATA, Argentina é o país que mais aprovações de financiamento tem recebido, por um montante de US\$ 249.283.821 para um total de 17 empréstimos e 2 cooperações técnicas. O segundo país é o Brasil com 15 empréstimos aprovados com um montante de US\$ 226.962.348. Em seguida a Bolívia que tem 19 empréstimos aprovados e 4 cooperações técnicas e um total de recursos de US\$ 221.736.710. Já o Paraguai teve 17 empréstimos aprovados e 5 cooperações técnicas por um valor de US\$ 163.396.467. Por último temos o Uruguai com 11 empréstimos aprovados e 4 cooperações técnicas por um montante de US\$ 86.826.752. (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA, 2011f)

O FONPLATA procura financiar execução de estudos, projetos, programas e obras para promover o desenvolvimento harmônico e de integração física dos países que formam parte do Fundo, priorizando projetos orientados a: infra-estrutura física que reforce os sistemas regionais existentes, investimento social em educação, saúde, infra-estrutura básica, provisão de água potável, produção agropecuária e industrial, promoção de exportações e projetos de conservação ambiental (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA, 2011h).

O FONPLATA tem três produtos ou linhas de financiamento para projetos na região: Financiamento de Estudos de Pré-Investimento, Financiamento de Projetos de Investimento e Cooperações Técnicas Reembolsáveis.

#### **4 O FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL COMO INCENTIVO SELETIVO PARA UMA INTEGRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO**

Os capítulos precedentes apresentaram o debate teórico sobre os bens públicos e a necessidade da ação coletiva para prover esses bens no âmbito regional e global. Nessa discussão se evidenciaram as situações onde a cooperação pode acontecer mesmo num mundo anárquico, admitindo-se, contudo, a tendência dos Estados racionais e egoístas em não promoverem a ação coletiva. Mesmo assim alguns fatos ou estratégias favorecem a cooperação como o tamanho do grupo, as assimetrias de tamanho e de interesse e a institucionalização dos grupos. Quando estas situações não estão dadas, principalmente nos grupos intermediários, os Estados podem promover um ambiente de maior cooperação considerando, nas suas interações com outros, estratégias como a sombra do futuro, a reciprocidade, os jogos multi-níveis e os incentivos seletivos.

Na América do Sul, este ambiente de cooperação se faz necessário para a produção do Desenvolvimento considerado o bem público regional, como foi definido no primeiro capítulo por satisfazer as duas características apresentadas pela bibliografia de não exclusão e não rivalidade, além de parecer ser benéfico para região toda, desde o ponto de vista geográfico, socioeconômico e com relação às gerações futuras. Para a provisão deste bem na região, se propôs nesta pesquisa analisar como a base institucional sub-regional, CAN e MERCOSUL, atuam como promotores e canalizadores da ação coletiva e como essas organizações se valem de outras para alcançar os seus interesses. Nesse sentido a proposta foi aprofundar a institucionalidade provida pelas instituições de fomento da região as quais através de incentivos seletivos podem estar facilitando a obtenção do bem público.

O financiamento destas entidades de fomento a projetos de infraestrutura regional é considerada uma estratégia que incentiva aos Estados a atuarem em conjunto e finalmente poderia estar propiciando uma Integração Física Regional para o Desenvolvimento. Porém, este capítulo não se propõe comprovar que o desenvolvimento está sendo alcançado através desta estratégia, mas sim entender como estão sendo estruturados estes mecanismos e qual é o foco que cada entidade de fomento dá ao processo para perceber as semelhanças e quiçá as diferenças de enfoque.

Além de verificar as dinâmicas sub-regionais para promover a infraestrutura, é importante analisarmos o trabalho da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional

Sul-Americana (IIRSA) como articulador e importante impulsionadora de projetos envolvendo todos os países da região.

#### **4.1 O Panorama da Infra-estrutura no âmbito de uma Integração para o Desenvolvimento na América do Sul.**

Como foi explicitado no Capítulo III, a trajetória de integração e desenvolvimento na região esteve em grande parte caracterizada por um foco comercial, especialmente de exportação de produtos primários para os países industrializados, e outra etapa de substituição de importações, que promoveu a industrialização nacional gerando uma visão para dentro. Muitas destas fases foram influenciadas pelo contexto internacional, mas também pelo modelo integrador europeu que, sem sucesso, balizou as tentativas de integração regional no continente sul-americano em sua fase inicial.

A pouca interconexão da região se faz evidente em diversas áreas da infraestrutura física da qual carece a América do Sul, em principio porque a tendência tradicional era que os Estados se preocuparem em promover e favorecer a execução de projetos nacionais de infraestrutura física frente a projetos regionais do mesmo tipo. (TANZI, 2005). Foi isto o que aconteceu na América do Sul, e na América Latina em geral, mas não só por priorizarem os projetos nacionais de infraestrutura, mas também por estarem voltados nas suas relações, principalmente comerciais, a países do norte.

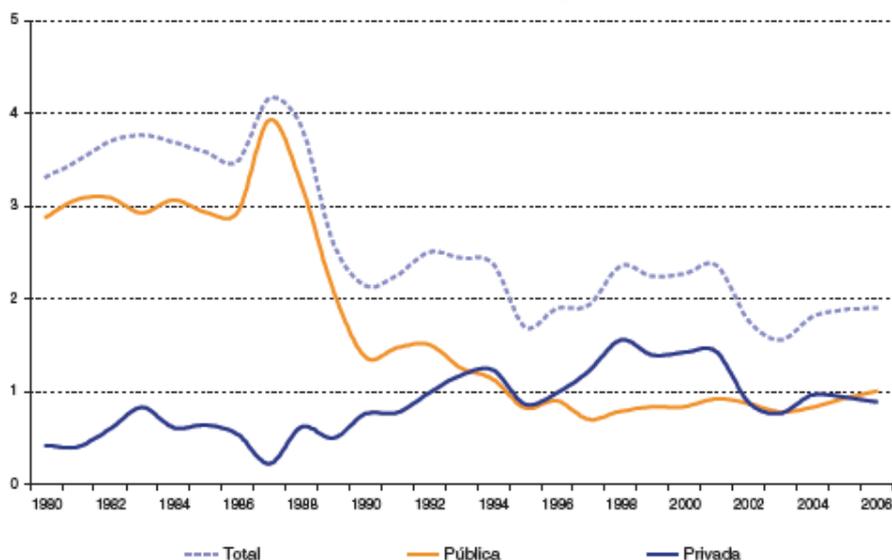
Como consequência direta da omissão e apatia da região com a região gerou-se uma forte fragmentação regional que tem na pouco sucedida integração e no fraco desenvolvimento regional uma das suas principais expressões. Evidências desta fragmentação estão no fato de que o comércio e transporte marítimo entre os portos e capitais dos países sul-americanos eram, e são, tão pouco comuns como o comércio das cidades e capitais com o próprio interior dos seus países. Igualmente, as ferrovias e hidrovias inter-regionais são quase inexistentes, a diferença da ampla estrutura criada na Europa e Norte América. (SUNKEL, 1998). Também poderiam se assinalar as deficiências na rede telefônica, na capacidade instalada de geração de energia ou os quilômetros de estradas pavimentadas. Todo isto agravado pela dificuldade geográfica da América do Sul, o que representa um obstáculo na integração (NUN, 1998), especialmente pelos difíceis territórios interiores como a Cordilheira Andina e a Bacia e Selva Amazônica (SUNKEL 1998) que dividem a região em norte e sul.

Com esta discussão não se pretende desconhecer que a infraestrutura tenha estado presente nos debates dos Estados e blocos regionais da América Latina, mas se pode sim

reconhecer que teve pouca prioridade ou foi abordada com modelos que trouxeram pouco sucesso integrador e de desenvolvimento.

A realidade vivida nos anos 1980 foi positiva, quando o investimento superou o 4% do PIB e a cobertura e qualidade das redes e dos serviços relacionados com a infraestrutura física melhoraram na maioria dos países da região: se modernizaram os portos e aeroportos, e muitos trechos do sistema de vias. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA-LATINA E O CARIBE, 2011). Contudo, as estimativas do Banco Mundial indicam que deveria-se aumentar em pelo menos 35% os investimentos em infraestrutura para atender as necessidades do futuro. Depois de este período positivo, diferentes estudos da CEPAL comprovam como os investimentos em infra-estrutura foram caindo fortemente desde finais dos anos 1980 e começo da década de 1990, influenciada pela crise da dívida externa, mas tendo a pior fase na primeira década dos anos 2000, embora tenha se estabilizado nestes anos. Especialmente os investimentos públicos tem apresentado uma queda vertiginosa frente os investimentos privados, que no mesmo período, tiveram um tímido mas constante crescimento, até ambos se encontrarem nos mesmos níveis na primeira década dos anos 2000. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA- LATINA E O CARIBE, 2011)

**Gráfico 4-Investimento em Infraestrutura em América Latina (6 países)<sup>65</sup> entre 1980 – 2006 (Porcentagens do PIB)**



**Fonte: COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA- LATINA E O CARIBE, 2011.**

<sup>65</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru

O pouco investimento público em infraestrutura representa um dos três aspectos citados por Yepes (2011) como um dos maiores problemas do setor, além da falta de uma adequada gestão do investimento privado e da baixa qualidade com que se estruturam os projetos na área. Com relação ao baixo investimento público, o autor aponta que nos últimos quinze (15) anos o investimento dos governos de America Latina tem sido entre 1% e 1,7%, do Produto Interno Bruto (PIB), realmente muito baixo se comparado com a China e Coreia do Sul, cujo investimento anual constante desde há duas décadas é acima de 6% do PIB. O investimento privado na America Latina também é baixo, 1%, mas este é um critério que se repete na maioria dos países da Ásia usados na comparação, com a exceção da Índia onde o investimento é de 2% do PIB. No total, o investimento da região em infraestrutura não supera 3% do PIB, apesar de um estudo da CEPAL (2011) indicar que a região precisaria de um investimento de 5,2% do PIB entre 2006-2020 para satisfazer as suas demandas.

Podemos dividir, conforme a literatura, os gastos em infra-estrutura em duas categorias: produtiva e a social. A infra-estrutura produtiva refere-se a estradas, ferrovias, portos, aeroportos e centrais de geração de energia, e a social se refere a serviços básicos como provisão de água potável, eletrificação, saneamento de águas residuais.

As pesquisas indicam que a situação mais grave encontra-se na infra-estrutura produtiva. Yepes (2011), no seu informe para a próxima Cúpula das Américas em abril 2012, apresenta vários dados sobre estas deficiências. O autor destaca principalmente o atraso relacionado ao transporte e vias, fundamentais para mobilizar os bens e reduzir os custos logísticos. A média de quilômetro de via por quilômetro quadrado de terra arável em América Latina é menos da metade da cifra da China e Índia e apenas uma décima parte da Coreia do Sul. O autor explica que a comparação entre estes países com a America Latina é válida já que nos anos 1970 a situação entre eles era similar, e alguns casos muito melhor para latino-america. Um exemplo disto é que para 1980, os quilômetros de estradas pavimentadas por habitante na America Latina (1,1) quase duplicava a cifra das economias do Sudeste Asiático (0,58). Já nos anos 2000, a situação se reverteu em dobro a favor das economias asiáticas (ROZAS, 2008 apud COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA- LATINA E O CARIBE, 2011). Da mesma forma a Nota Técnica do BID (2012) explica que a infra-estrutura de transporte da região recebe uma qualificação de medíocre e quantitativamente é inferior ao de outras regiões.

Pelo contrario, a infra-estrutura social, referente a serviços básicos como provisão de água potável, eletrificação, saneamento de águas residuais, entre outros, avança por bom

caminho se for comparada com outras regiões em desenvolvimento, e ainda melhor que países como Índia e China. (YEPES, 2011).

Além das vias e da infra-estrutura física, propriamente dita, outro desafio está no transporte e no funcionamento integrado e coordenado, os serviços de logística em geral. A falta de coordenação de políticas públicas neste aspecto implica que os custos de logística na região possam alcançar o valor entre 18% e 32%, podendo chegar até 50%, do valor do produto ou mercadoria (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA- LATINA E O CARIBE, 2011). Estes dados contrastam quando comparados com outros países, por exemplo, nos Estados Unidos o custo é de 9,5% do valor do bem (YEPES, 2011). Adicionalmente à falta de criação de nova infra-estrutura, a região apresenta, também, graves deficiências na conservação da infra-estrutura existente. Estas e outras deficiências em infra-estrutura podem ter afetado o desempenho do comércio mundial da região, caindo no decorrer do tempo, uma vez que nos anos 1950, a América do Sul participava com 12,5% do comércio mundial e nos anos 1990 a porcentagem caiu para 3,5%. (SILVA, 1997). Silva destaca, ainda, que uma melhor performance do comércio regional depende da eficiência da competitividade e custos dos sistemas envolvidos, desde matérias primas, energia, redes de comunicação, transporte, portos e outros aspectos da infra-estrutura física. A diminuição nos investimentos em infraestrutura tem várias razões políticas, além das econômicas como a crise da dívida externa. Entre os motivos políticos que tem reduzido os investimentos em infraestrutura na região, podemos citar: negligência dos governantes, visão de curto prazo em termos de prioridade dos investimentos e de política fiscal e da redução da dívida pública a expensas do investimento produtivo (YEPES, 2011). Esta situação pode se resumir no fato de que os governantes preferem investir em projetos cujos resultados apareçam durante o seu próprio governo, além disso, quando tiverem que reduzir o gasto do Estado preferem reduzir os investimentos produtivos que em salários ou empregos públicos, que implica um maior custo político.

Além dos determinantes da dimensão política, o modelo aplicado na execução dos projetos em infraestrutura respondia a um velho paradigma que não trazia os resultados esperados nem de integração nem de desenvolvimento regional. Este velho paradigma de desenvolvimento na América do Sul era “centrado em políticas nacionais de motivação geopolítica” (REYES, GARCÍA apud SILVA, 1997, p. 3), o qual se caracterizava por um planejamento centralizado em investimentos controlados pelo governo com o propósito de ocupar o território e as fronteiras e atingir auto-suficiência econômica e um desenvolvimento estritamente nacional, criando “pólos econômicos” em grandes cidades (SILVA, 1997). Este

modelo se caracterizava por uma “falta de visão” e de “abordagem integral das políticas”, como explica a CEPAL:

Tradicionalmente, as políticas públicas relativas à infraestrutura e ao transporte tem sido abordadas em forma dissociada, descoordenada entre setores e baixo uma concepção e implementação essencialmente unimodal, impedindo uma provisão eficiente de bens de uso público. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA-LATINA E O CARIBE, 2011, p 7, tradução nossa)<sup>66</sup>

Embora, as intenções e as ações dos governos latino-americanos não evidenciem tradicionalmente resultados na inter-conectividade da região, isto não significa que o tema esteve ausente no processo integrador. A preocupação com essa questão já estava presente em documentos como a Declaração dos Presidentes de América em Punta del Este em 1967 onde afirmaram que “a integração econômica da América- Latina exige um vigoroso e contínuo esforço para completar e modernizar a infra-estrutura física da região” (NUN, 1971, p. 114, tradução nossa)<sup>67</sup>. A declaração detalha a importância em construir uma rede de transporte, principalmente terrestre, estabelecer um sistema de telecomunicações adequado, sistemas conexos de energia, desenvolver conjuntamente bacias hidrográficas, etc. Da mesma forma já existiram propostas dentro da CAN em criar um “pool” de transporte marítimo na região, uma vez que ainda nos anos de 1960, a maior parte do transporte era feito na maioria por navios estrangeiros, também se propunha a criação de uma frota mercante sub-regional, assim como uma empresa aérea de carga e passageiros sub-regional, entre outras iniciativas nesse sentido.

Também a Cúpulas das Américas<sup>68</sup> tem sido um foro para os Presidentes do continente expressarem as suas posições sobre a importância da infraestrutura física para a região. Na década de 1990, os Presidentes, nos seus discursos, deram ênfases ao melhoramento do transporte, prevenção da contaminação, conservação de energia, água e saneamento e fortalecimento de entidades e marcos regulatórios. Neste período também focaram na segurança e proteção ambiental e discutiram a importância da modernização e integração dos sistemas de transporte terrestre, marítimo e aéreo. Nos anos 2000, as Cúpulas estabeleceram como prioridade a questão da energia, tecnologias da informação e das telecomunicações como meios para o desenvolvimento econômico, prosperidade e interconexão dos governos e

<sup>66</sup> Tradicionalmente, las políticas públicas relativas a la infraestructura y al transporte han sido abordadas en forma disociada, descoordinada entre sectores y bajo una concepción e implementación esencialmente unimodal, impidiendo una provisión eficiente de bienes de uso público.

<sup>67</sup> La integración económica de la América Latina exige un vigoroso y sostenido esfuerzo para completar y modernizar a infraestructura física de la región.

<sup>68</sup> A Cúpula das Américas é uma reunião de todos os chefes de Estado e de Governo do continente americano reunidos no âmbito na Organização de Estados Americanos (OEA). Aconteceram 5 Cúpulas desde a primeira em 1994. A Sexta Cúpula será realizada na cidade de Cartagena na Colômbia em abril de 2012.

povos. Nestas cúpulas os Presidentes também reconheceram que os avanços em infraestrutura conduziram a uma integração mais ampla e profunda. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2012). Esta posição vem se apresentando no decorrer dos últimos 20 anos, não só no seio das Cúpulas das Américas:

No decorrer das duas últimas décadas, os líderes da região desde outras plataformas e foros sub-regionais de cooperação do Hemisfério não tem poupado esforços em enfatizar a centralidade da integração física como um meio essencial para o desenvolvimento dos seus países e dos seus povos. Reiteradamente, os líderes da região tem se referido ao transporte vial, marítimo, aéreo, à integração energética e às telecomunicações (o *hardware* da integração) como fatores determinantes de um desenvolvimento sustentável com maior equidade territorial e social (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2012, p 5, tradução nossa).<sup>69</sup>

Embora o tema da infraestrutura estivesse presente no decorrer destes anos e em diferentes foros continentais e nos blocos sub-regionais sul-americanos, foi com a mudança do modelo de integração nos anos 2000 que este tema foi consolidado. Como explicado no Capítulo II, o modelo de integração surgido no começo do século XXI conhecido como “Integração Moderna” (LIMA; COUTINHO, 2006) oficializou finalmente “a concepção de região embutida na idéia de integração física e energética” (p. 4).

Porém, desta vez, e apoiado pelo novo modelo de integração, os projetos de infraestrutura para consolidar a integração física da região deviam ser pensados, concebidos, planejados e executados sob um novo paradigma. Parece unanime considerar que a simples construção de obras de infraestrutura não conseguiria os resultados desejados de integração e desenvolvimento já que “o aumento no investimento- por si só- não é suficiente, também requer investir melhor” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA- LATINA E O CARIBE, 2011, p 7, tradução nossa)<sup>70</sup>. Por isso, uma nova visão deve permear a concepção dos empreendimentos em infraestrutura na região.

Esse novo paradigma deve ter como objetivo desenvolver uma infraestrutura eficiente e moderna através dos esforços em conjunto dos países da América do Sul em busca de um desenvolvimento econômico sustentado (SILVA, 1997). Este autor propõe um novo modelo denominado de eco- eficiência, que visa “maximizar a equidade social e proteção ambiental tanto quanto a lucratividade” (p 10). Este novo paradigma tem uma perspectiva

<sup>69</sup> A lo largo de las dos últimas décadas, los líderes de la región desde otras plataformas y foros subregionales de cooperación del Hemisferio no han ahorrado esfuerzos en enfatizar la centralidad de la integración física como un medio esencial para el desarrollo de sus países y de los pueblos. Reiteradamente, los líderes de la región se han referido al transporte vial, marítimo, aéreo, a la integración energética y a las telecomunicaciones (o el *hardware* de la integración) como factores determinantes de un desarrollo sustentable con mayor equidad territorial y social.

<sup>70</sup> El aumento de la inversión -por sí sola- no basta, también se requiere invertir mejor

*geoeconômica*, ou seja, que a procura das vantagens seja feita com uma única visão da região, como uma única unidade econômica, e não de 12 entidades diferentes. Além disso, defende a sustentabilidade ambiental, para que a infraestrutura regional se adapte à capacidade e à vocação do território e ecossistemas que a compõe. Por fim, propõe que sejam conjugados a eficiência econômica, ambiental e social. Nesta visão se sugere fazer uma ligação multimodal e simultânea de três grandes componentes de infraestrutura, ou seja, energia, transporte e comunicações em cinturões de desenvolvimento.

Estes cinturões de desenvolvimento são o ponto chave deste paradigma para a promoção de um desenvolvimento sustentado, considerando os três elementos simultaneamente para assegurar que sejam atendidas todas as exigências da modernização, minimizando os custos de construção isoladas destas redes e para reduzir o potencial prejuízo ambiental (SILVA, 1997). A criação destes cinturões dentro da região pode se formar pela ligação de dois ou mais centros urbanos existentes e a atividade econômica a eles associadas. O Banco Interamericano de desenvolvimento – BID (2012) destaca a importância de uma estratégia similar denominada de “corredores sustentáveis de integração”, que permite uma intervenção de projetos com uma perspectiva regional ou de integração envolvendo simultaneamente a integração física produtiva nos marcos regulatórios adequados.

Neste contexto de desenvolvimento sugerido, outro aspecto enfatizado é a participação e liderança de instituições locais, nacionais e regionais (SILVA, 1997). A maior eficiência nesse processo de interconexão desses componentes da infra-estrutura será obtida se houver a coordenação dos projetos e dos *softwares* da integração, que são os marcos regulatórios e as políticas que as estruturas institucionais regionais e sub-regionais poderão consolidar (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2012) Por tanto, deve-se ter uma estrutura institucional adequada: definir o papel do Estado para aumentar a eficiência do governo e promover a participação do setor privado e da sociedade civil tanto no planejamento como na implementação dos projetos (SILVA, 1997). Neste processo, como discutido no Capítulo II, é fundamental determinar o que poderá ser financiado pelo capital privado e que pode ser financiado pelo capital internacional e público. Esta interação se apresenta num contexto em que, segundo o novo paradigma, o desenvolvimento desses projetos deveria trazer benefícios tanto públicos quanto privados. O papel principal da interação de todos os envolvidos, especialmente dos governos enquanto gestores, é desenvolver ligações que expandam o alcance dos projetos.

A importância da execução de ações coordenadas referentes aos três pilares da infraestrutura- energia, transporte e comunicações- para o desenvolvimento regional, impõe a necessidade de analisarmos nessa pesquisa os esforços empreendidos nessas três agendas.

Também se faz necessário definir o que serão considerados como projetos de Integração Física Regional (IFR) neste trabalho. Se fosse considerada uma perspectiva mais restritiva seriam considerados somente aqueles projetos de infraestrutura multinacionais ou de interconexão de varias estruturas existentes ou a serem desenvolvidas como parte de um projeto maior. Contudo, se entende que o processo de IFR passa pela construção, adequação e expansão da infraestrutura nacional, sub-regional e regional com o objetivo de reduzir as assimetrias entre os países da região, gerar desenvolvimento em cada uma das unidades de forma a interconectá-las em um projeto desenvolvimento regional. Portanto, neste caso será aceita uma concepção mais abrangente para categorizar os projetos de infraestrutura como parte da Integração Física Regional. Neste sentido, serão considerados todos aqueles projetos de infraestrutura produtiva desenvolvidos como parte de políticas de integração regional no âmbito de instituições regionais ou sub-regionais da região. Desta forma se dará preponderância a uma visão de meios e não de resultados, onde o processo institucional de planejamento, financiamento e execução no qual os projetos que são desenvolvidos adquirem tanto destaque quanto o aspecto físico de localidade do projeto.

Em última instância, focamos nossa análise naqueles projetos de energia, transporte e comunicação que, desenvolvidos nas esferas nacional, sub-regional e regional, se configurem como estratégia ou incentivo seletivo para que os Estados da América do Sul atuem em conjunto e forma a proverem o Desenvolvimento como bem público regional.

## **4.2 Financiamento de Projetos de Infraestrutura nas Entidades de Fomento Sub-Regionais na América do Sul.**

Nesta seção do capítulo se apresentarão as áreas de ação das entidades de fomento, os tipos de projetos e o âmbito de execução destes projetos.

### ***4.2.1- Corporação Andina de Fomento- CAF***

Analisamos a seguir, a estrutura e composição dos projetos aprovados pela CAF, o que nos demonstraria as características mais representativas do perfil dessa agencia de financiamento. Em seguida, analisamos os desembolsos efetivos dos projetos e o perfil da

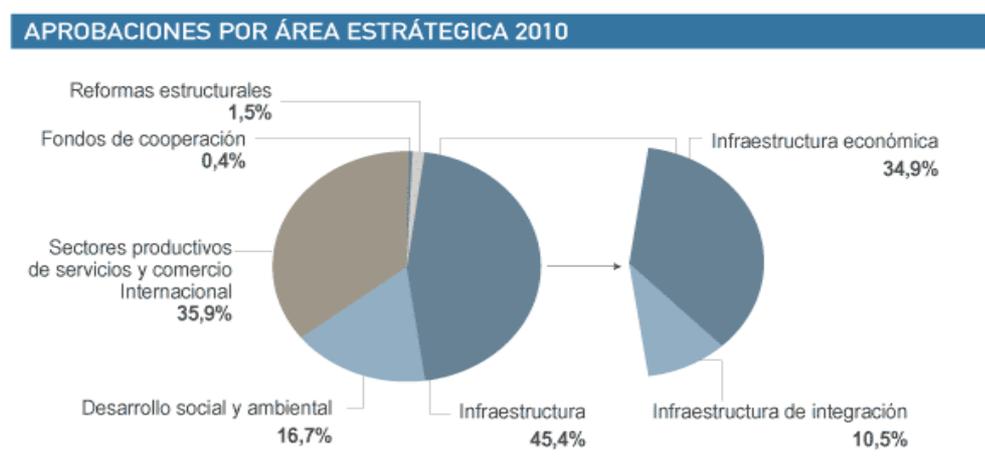
carteira de crédito da instituição. A trajetória de quarenta anos (1971-2010) de financiamento da CAF tem tido mudanças significativas. Durante os primeiros 20 anos as aprovações e desembolsos do banco não alcançavam os USD\$ 10 bilhões de dólares, porém a partir dos anos 1990 o as aprovações cresceram exponencialmente tendo a sua melhor performance no último quinquênio (2006-2010) quando as aprovações alcançaram os US\$ 40 bilhões. O mesmo aconteceu com os desembolsos, que se mantiveram estagnados durante quinze anos (1991-2005) em menos de US\$ 15 bilhões e no último quinquênio atingiu a cifra de US\$ 25 bilhões.

#### **4.2.1.1 Áreas de Ação**

Os projetos financiados pela CAF têm se concentrado em cinco áreas de ação: infraestrutura, desenvolvimento social, meio ambiente, políticas públicas e pesquisa, setor corporativo e financeiro.

Em 2010, o total das aprovações em infraestrutura foram de US\$ 4.787 milhões do total de aprovações de US\$ 10.533 milhões, representando 45,44% das aprovações para esse ano, quase a metade de todo o aprovado pela CAF por linhas de ação.

**Gráfico 5- Porcentagens de Aprovações por Área Estratégica da CAF**



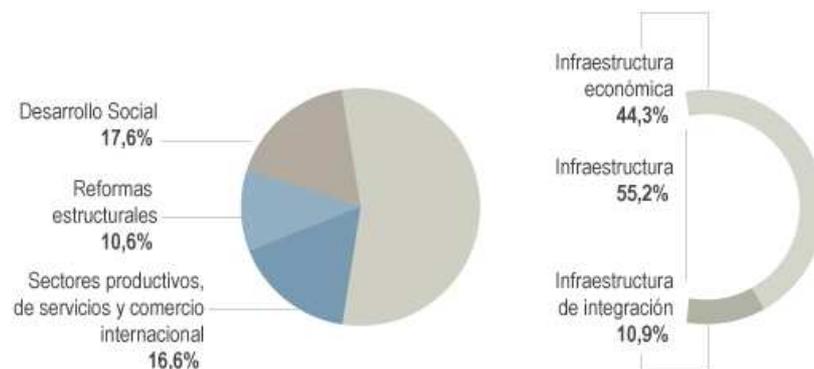
Fonte: Corporación Andina de Fomento, 2011j

Nas aprovações dos recursos financeiros da CAF por setor econômico, e que estão divididos em: desenvolvimento social, reformas estruturais, setores produtivos, de serviços e comércio internacional e infra-estrutura, se repete e confirma a prioridade dada pela CAF aos

projetos de infra-estrutura abrangendo 55,9% das aprovações, divididas em 45,4% para infra-estrutura econômica e 10,5% para infra-estrutura da integração, dados para 2010.

### Gráfico 6- Aprovações da CAF por Setor Econômico até 31/12/2010

APROBACIONES POR SECTOR ECONOMICO 31/12/2010



Fonte: Corporação Andina de Fomento, 2011j

Dentro dessas grandes áreas estratégicas da CAF se destaca a prioridade dada pelo órgão à infra-estrutura no decorrer dos últimos anos. O próximo gráfico evidencia como nos últimos 5 anos (2006-2010) a infraestrutura produtiva referente a transporte, logística e comunicações se manteve como a principal item da carteira de projetos com uma média de US\$ 3.734 bilhões, alcançado seu ponto máximo em 2010. A outra área importante da infraestrutura produtiva, a energia, que aparece junto com a água como parte da infraestrutura social, teve o maior crescimento nos últimos 5 anos passando de US\$ 985 milhões em 2006 a US\$ 4.095 bilhões em 2010.

Tabela 8- Carteira Histórica da CAF por Setor

País	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Infraestrutura agrícola</b>	142	113	88	78	40
<b>Exploração de minas</b>	60	70	70	43	66
<b>Indústria Manufactureira</b>	193	279	416	261	200
<b>Provisão de Eletricidade, gas e agua</b>	985	1079	2004	2968	4095
<b>Transporte, armazenamento e comunicações</b>	3190	3103	3201	36609	4365
<b>Banca Comercial</b>	431	1512	1457	1500	1699
<b>Instituições de Desenvolvimento</b>					
<b>Ensino, serviços sociais e de saúde</b>	1671	1945	1740	1698	1599

<b>Outras Atividades</b>	1206	1272	1075	1339	1469
<b>Total</b>	8191	9622	10259	11772	13878

Fonte: Corporação Andina de Fomento, 2011k

Como indicado, a área de infraestrutura vem se consolidando como a carteira com mais fundos disponíveis dentro da CAF. Se comparado com as outras áreas, para a infraestrutura foram aprovados USD\$ 8.4 bilhões, somando 4,09 e 4,3 bilhões destinados à energia e transporte e comunicação. Esse valor corresponde a 61% de toda a carteira de crédito da CAF

Assim se pode visualizar claramente a importância que a CAF concede aos projetos de infra-estrutura, os quais se consolidam como mecanismos de desenvolvimento e integração dentro da entidade de fomento. Para a CAF o apoio à infra-estrutura física é considerado fundamental para atender as necessidades básicas dos países acionistas e fortalecer o processo de integração.

A participação da CAF na área de infra-estrutura inclui assistência técnica e assessoramento financeiro aos governos para auxiliar no processo de construção dos projetos, financiamento dos projetos considerados chaves para o desenvolvimento nacional e regional e operações de co-financiamento e empréstimos privados. (CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO, 2011e)

Estes projetos se encontram dentro dos oito (8) programas de infraestrutura entre os quais se divide a ação da CAF: Programa de Energia Sustentável, Programa GeoSUR, Programa de Apoio às Tecnologias de Informação e Comunicações (TICAF), Observatório de Mobilidade Urbana (OMU), Programa Portos de Primeira, Programa de Apoio ao Desenvolvimento e Integração Fronteiriça (PADIF), Infraestrutura de Integração e Projeto de Integração e Desenvolvimento de Meso-américa. Contudo esta seja a classificação oficial publicada no site da CAF alguns documentos mais recentes, como o Informe Anual 2010, introduzem algumas mudanças na estrutura dos programas em infraestrutura, que a divide em: Programa de Inovação e Sustentabilidade da Infraestrutura Viária, Programa de Energia Sustentável, Programa de Transporte Urbano, Programa de Tecnologias de Informação e Comunicações, Programa GeoSur, Programa de Logística e Competitividade Portuária e Aeroportuária e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento e Integração Fronteiriça, dando

maior destaque ao transporte e à logística dentro desta nova classificação, incluído também com grande destaque as áreas de energia e telecomunicações.<sup>71</sup>

Se decomposermos os valores dos projetos aprovados por países, para o ano de 2010, veremos a grande participação daqueles projetos voltados para a infraestrutura.

**Tabela 9- Aprovações em Infraestrutura da CAF em 2010 por País.**

<b>PAÍS</b>	<b>TOTAL APROVAÇÕES 2010 (USD MILHÕES)</b>	<b>APROVAÇÕES EM INFRAESTRUTURA 2010</b>
<b>Argentina</b>	1606	Infraestrutura da Integração 35,2% Infraestrutura Econômica 57,7%
<b>Bolivia</b>	426,3	Infraestrutura de Integração 56,5%
<b>Brasil</b>	1979,8	Infraestrutura Econômica 32,9%
<b>Chile</b>	300,4	Não
<b>Colômbia</b>	992,2	Infraestrutura Econômica 12%
<b>Equador</b>	900,6	Infraestrutura Econômica 5,3%
<b>Paraguai</b>	35,6	Não
<b>Peru</b>	1693,2	Infraestrutura Econômica 17,7% Infraestrutura da Integração 11,8%
<b>Uruguai</b>	120,3	Não
<b>Venezuela</b>	1637,8	Infraestrutura Econômica 91,3%

**Fonte: Elaborado pelo autor com dados da CAF, 2011k**

A Argentina teve 1, 6 bilhões aprovados, sendo que 92,9% desse valor foi para projetos de infraestrutura. As proporções para os demais países são Venezuela (91,3%) Bolívia (56,5%), Brasil (32,9%), Peru (29,5%), Colômbia (12%), Equador (5,3%) e Chile, Uruguai e Paraguai não apresentaram informações de destaque em investimentos em infraestrutura no Informe da CAF 2010 (CAF, 2011k).

O significativo destes dados por país é que explicam a distribuição do investimento em infraestrutura na região<sup>72</sup>, já que embora a CAF concentre quase a metade das aprovações nesta área, apresenta grandes assimetrias dentro das aprovações por país. Só três países têm mais de 50% dos investimentos em infraestrutura, e dois desses países estão dentro do grupo com maiores aprovações em 2010, Argentina e Venezuela, faltando somente Brasil. Os outros sete países possuem aprovações em infraestrutura bem menores, com destaque das menores

<sup>71</sup> Além das áreas de ação da CAF e das linhas estratégicas dentro da infraestrutura o órgão também possui fundos especiais como o Fundo de Promoção de Projetos de Infraestrutura Sustentável (PROINFRA), que não foram incluídos nesta pesquisa por não possuírem grandes recursos (USD\$ 11,2 milhões) e porque os projetos são principalmente para estudos diagnósticos e de pré-investimento.

<sup>72</sup> Destacam-se só 10 países da América do Sul devido a que Guiana e Suriname não são membros da CAF.

economias da região que não possuem investimentos nesta área, e que ao mesmo tempo foram os países com menos aprovações durante 2010.

#### **4.2.1.2 Projetos.**

Dentro dos projetos de infraestrutura aprovados em 2010 e mencionados no Informe Anual 2010 (2011k) se destacam: a Re-Potenciação da Central Nuclear Embalse, o Projeto da Linha Elétrica de Alta Tensão de 500kv entre Pico Truncado e Rio Gallegos, a Reativação Integral da Ferrovia Belgrano- Cargas e a fase II do Projeto de Fabricação de Satélites Geoestacionários de Telecomunicações (arSaT) na Argentina; o Programa de Obras Viárias Complementarias e o Programa Setorial de Transporte, na Bolívia; o programa de Transporte Municipal de Goiânia e o Programa de Sustentabilidade Fiscal do Município de Contagem, no Brasil; as Obras do Sistema de Transporte Massivo Trans-milênio para a Fase II e Fase III em Bogotá, na Colômbia; o Programa de Desenvolvimento Viário no Vale dos Chillos- Conselho da Província de Pichincha, no Equador; o Programa da Execução das Obras Faltantes das Seções 2, 3 e 4 da Interconexão Viária entre Peru e Brasil, que forma parte do eixo inter-oceânico Sur do IIRSA, no Peru; o Programa de Fortalecimento do Sistema Elétrico Nacional e o terceiro financiamento para a Hidroelétrica Manuel Piar no baixo Caroní, na Venezuela. O quadro a seguir se descreve com maiores detalhes os projetos por país na área de infraestrutura.

O quadro seguinte permite perceber quanto a área viária e de energia são relevantes dentro escopo de projetos em infraestrutura aprovados pela CAF. Como grande destaque encontra-se Venezuela que os 4 principais projetos na área da infraestrutura são para desenvolver e fortalecer o sistema elétrico nacional e o outro é na área de transporte massivo do país especialmente para o Metrô de Caracas. Outro destaque é Argentina com dois grandes projetos na área de energia e outros dois na aérea de infraestrutura viária. No caso de Bolívia, Colômbia, Equador e Peru os projetos concentram-se em transporte massivo ou rodoviário, alguns deles para interconexão entre vários Estados. No caso do Brasil teve um grande financiamento na área de energia, mas foi para o setor corporativo das Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRÁS, S.A) por USD\$ 500 milhões. No financiamento para Brasil apresenta-se como um diferencial os projetos de infraestrutura apresentados através das prefeituras de Hortolândia, Fortaleza e Aparecida. Por último, Chile, Paraguai e Uruguai não apresentam detalhes em projetos de infraestrutura.

**Quadro 1- Aprovações em 2010 na América do Sul<sup>73</sup> com Destaque nos Projetos de Infraestrutura**

<b>PAÍS</b>	<b>PROJETOS EM INFRAESTRUTURA 2010</b>	<b>MONTO (USD\$ milhões)</b>
<b>Argentina</b>	1. Projeto de Interconexão Elétrica Pico Truncado- Rio Turbio- Rio Gallegos	500
	2. Projeto de Extensão da Central Nuclear Embalse	240
	3. Recuperação e melhoramento do Corredor Ferroviário Belgrano- Cargas	326
	4. Programa Viário Regional	140
	5. Fase II do Projeto do Satélite Gestacionário de Telecomunicações	36
<i>Total</i>		<b>1242</b>
<b>Bolivia</b>	1. Programa Setorial de Transporte	150
	2. Programa de Obras Viárias e Complementárias (Programa de Pontes)	70
	3. Programa Rodovias de Integração do Sul (Bolivia - Argentina)	20,7
<i>Total</i>		<b>90,7</b>
<b>Brasil</b>	1. Projetos municipais	151
<i>Total</i>		<b>151</b>
<b>Chile</b>	Sem detalhes	240,7
<b>Colômbia</b>	1. Obras do Sistema de Transporte Massivo Trans-milênio para a Fase II e Fase III em Bogotá	102
<b>Equador</b>	1. Programa de Desenvolvimento Viário no Valle de los Chillos	48,2
<b>Paraguai</b>	Sem detalhes	
<b>Peru</b>	1. Fase Final do Projeto Corredor Viario Interoceánico Peru - Brasil (IIRSA- Sul)	200
	2. Programa de Melhoramento da Infraestrutura Viária	300
<i>Total</i>		<b>500</b>
<b>Uruguai</b>	Sem detalhes	
<b>Venezuela</b>	1. Programa de Fortalecimento Electrico Nacional	500
	2. Hidroelétrica Manuel Piar	600
	3. Execução do Projeto de Geração Elétrica TermoZulia III	165
	4. Projeto de Construção de Subestações de Energia	126
	5. Programa de Apoio ao Sistema de Transporte Massivo	104
<b>Total</b>		<b>1495</b>

Fonte: Elaborado pelo Autor com informações do Informe Anual 2010 da CAF (2011k)

<sup>73</sup> Os 10 países da América do Sul com exceção da Guiana e Suriname

### **4.2.1.3 Âmbito dos Projetos.**

A CAF concentra o seu financiamento em projetos de infraestrutura nacionais, mesmo naqueles cujo propósito é a interconexão viária ou energética. Uma das possíveis razões para a falta de projetos binacionais ou multinacionais pode ser a inexistência de um enfoque que envolva varias áreas estratégicas de desenvolvimento como “cinturões de desenvolvimento” (SILVA, 1997) ou “corredores sustentáveis de integração” (BID, 2012).

Do total de USD\$ 10.533 bilhões aprovados pela CAF para 2010, só USD\$ 472,9 foram aprovações para projetos multinacionais, porém não necessariamente para projetos de infraestrutura em execução conjunta de vários Estados ou projetos envolvendo vários territórios.

**Tabela 10-Aprovações e Desembolsos da CAF em Projetos Multinacionais**

	<b>Aprovações</b>	<b>Deseembolsos</b>
<b>Empréstimos a medio e longo prazo</b>	0	0
<b>Não soberano</b>	0	
<b>Líneas de Crédito (empresas e bancos)</b>	215	164
<b>Líneas de Crédito Contingente</b>	200	
<b>Participações accionarias</b>	43	18,5
<b>Fundos de cooperação</b>	14,9	11,1
<b>Total</b>	472,9	193,6

Fonte: CAF, 2011k.

Este tipo de financiamento se caracterizou, por uma parte, por ter como executores ou como fonte de financiamento a todos os países da CAF para programas humanitários, e por outra, por ter como entidades financiadoras empresas ou instituições fora da CAF. As aprovações nesta área consistem em: Financiamento de todos os países da CAF para o Programa de Ajuda a Haiti (USD\$ 200 milhões), projetos de desenvolvimento em infraestrutura, meio ambiente e energia através do Grupo Economico Abengoa<sup>74</sup> (USD\$ 90 milhões), financiamento aos setores agrícolas dos países da CAF através do Latin America Agribusiness Development Corporation, S.A. (LAAD) (USD\$ 10 milhões), investimentos da American Energy Fund I LP, TRG Latin America Private Equity Fund I, Microfinance Growth Fund (MiGroF) em empresas de médio porte com grande potencial (USD\$ 33 milhões) e financiamento de operações de comércio exterior e projetos em infraestrutura

<sup>74</sup> Abengoa é uma empresa internacional que aplica soluções inovadoras para o desenvolvimento sustentável nas áreas de energia e meio ambiente.

através do Banco Latino- americano de Comércio Exterior (BLADEX), Corporação Inter-americana para o Financiamento de Infraestrutura (CIFI).

#### ***4.2.2 Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL –FOCEM***

Apresentaremos a continuação a descrição das áreas de atuação, os tipos de projetos e o âmbito de execução no contexto do FOCEM

##### **4.2.2.1 Áreas de Ação**

Os recursos para financiamento do FOCEM são originados das contribuições dos quatro Estados partes e são destinados aos programas básicos do eixo de atuação e serão distribuídos entre os Estados Partes. Além desses recursos, os Estados membros deverão participar do financiamento dos seus projetos com fundos próprios com no mínimo em 15% do valor total de tais projetos.

Dentre outras condições de elegibilidade dos projetos para o Financiamento do FOCEM temos que: deve-se ajustar a um dos quatro programas do FOCEM; ser proposto e executado sob responsabilidade do setor público, só no caso do Programa II “Desenvolvimento da Competitividade” poderá ser delegado a instituições mistas ou privadas vinculadas direta ou indiretamente com o Sistema Operacional do Estado Parte, que tenha gastos igual ou superior a US\$ 500.000, exceto no Programa IV, e; não substitua outros projetos em execução, entre outras. (FOCEM, 2011)

Conforme anteriormente explicitado, o FOCEM concentra suas atividades em quatro grandes temas, a saber: I. Programa de Convergência Estrutural, II. Programa de Desenvolvimento de Competitividade, III. Programa de Coesão Social e IV Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de integração.

O Programa de Convergência Estrutural deverá contribuir ao desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, infra-estrutura física, melhora nos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral, além disso, o programa terá outros componentes como: vias de transporte, combustíveis fósseis e bicombustíveis, energia elétrica e infra-estrutura hidroelétrica. (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005; CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005b)

No segundo Programa, de Desenvolvimento de Competitividade, incluem processos de reorganização produtiva e trabalhista que facilitem o comércio intra MERCOSUL, projetos

de integração de cadeias produtivas e de fortalecimento da institucionalidade pública e privada nas áreas relacionadas à qualidade de produção, assim como pesquisa e desenvolvimento de processos produtivos, promoção da vitalidade de setores empresariais, formação de consórcios e grupos produtores e exportadores, promoção e desenvolvimento de novos empreendimentos, das pequenas e médias empresas e o cooperativismo e associativismo. (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005; CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005b)

O terceiro programa é sobre a Coesão Social, deverá contribuir ao desenvolvimento social incluindo projetos nas áreas de saúde humana, de redução da pobreza e do desemprego, especialmente em zonas de fronteira. Também compreende programas de educação, capacitação profissional, concessão de micro-créditos, etc. (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005; CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005b)

Por fim, o Programa IV de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração pretende financiar projetos que visem melhorar a estrutura institucional do MERCOSUL e o seu desenvolvimento e aprofundar a integração. (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005; CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005b)

Segundo a normativa que rege o FOCEM (CMC Nº 18/05), durante os primeiros quatro anos<sup>75</sup> os recursos do FOCEM deviam ser destinados prioritariamente ao Programa I (Convergência Estrutural), especificando que os recursos deveriam ser utilizados principalmente em dotação de infra-estrutura física dos Estados partes, especialmente para facilitar o processo de integração (Art 13). (CONSELHO DO MERCADO COMUM, 2005).

**Tabela 11 – Histórico dos Projetos e Investimento Aprovado pelo FOCEM**

PAÍS/ ANO	2007	Investimento	2008	Investimento	2009	Investimento	2010	Investimento	2011	Investimento	Total Proj	Total Inves
ARGENTINA							3	18.881.596,55			3	18.881.596,55
BRASIL					1	17.000.000	4	16.808.442,75			5	33.808.443
PARAGUAI	6	59.092.172	7	51.863.592	1	5.000.000	2	475.309.383	1	20.719.573	17	611.984.720
URUGUAI	6	13.712.799					1	83.719.573	2	53.067.907	10	150.500.279
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>72.804.971</b>	<b>7</b>	<b>51.863.592</b>	<b>2</b>	<b>22.000.000</b>	<b>10</b>	<b>594.718.995,30</b>	<b>3</b>	<b>73.787.480</b>	<b>35</b>	<b>815.175.038,3</b>

**Fonte: Elaborado pelo autor com dados do FOCEM**

<sup>75</sup> Provavelmente 2007-2010, já que embora o FOCEM tenha sido criado em 2004, foi em 2006 que os Estados incorporaram ao seu ordenamento jurídico a Decisão CMC 18/05 e deram os seus primeiros aportes. Foi assim que o primeiro orçamento foi aprovado em dezembro de 2006 e em 2007 foram aprovados os primeiros projetos do FOCEM.

Este último quadro evidencia vários aspectos do financiamento do FOCEM. O primeiro aspecto de destaque é que as aprovações tanto em número de projetos como no montante do investimento é baixo e inconstante no tempo, de fato decresceu durante os primeiros anos, recuperando-se em 2010 com aprovações extraordinárias chegando a mais de meio bilhão de dólares. O outro fator de relevância é que Paraguai concentra a maior quantidade dos investimentos aprovados através de dezessete projetos, segue Uruguai com um montante que representa só uma quarta parte do investido em Paraguai, e bem de longe seguem os investimentos em Brasil e Argentina.

#### **4.2.2.2 Projetos**

Até 2010 foram aprovados 34 projetos dentre os quais dezesseis foram apresentados pelo Paraguai, sete pelo Uruguai, quatro pelo Brasil, 3 pela Argentina, três pela Secretaria do MERCOSUL e dois projetos pluriestatais. Os mesmos estão voltados para as áreas de moradia, transporte, incentivos às microempresas, bio-segurança e capacitação tecnológica, aspectos institucionais do MERCOSUL e questões sanitárias, entre outras. (MERCADO COMUM DO SUL, 2011a, MERCADO COMUM DO SUL, 2010b)

**Quadro 2-Projetos em Infraestrutura Aprovados pelo FOCEM em 2010**

<b>PAÍS</b>	<b>PROJETOS EM INFRAESTRUTURA</b>	<b>MONTO (USD\$ milhões)</b>
<b>Argentina</b>	Vínculo de interconexão em 132 kv. ET Iberá- ET Paso de los Libres Norte	13.116.511
<b>Brasil</b>	Qualificação de Proveedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gas	2.849.063
	Ampliação do Sistema de Saneamento de Ponta Porã- MS	4.496.136,00
	Obras de Engenharia do Sistema de Saneamento da Cidade de São Borja- RS	6.525.003
<i>Total</i>		<b>13.870.202</b>
<b>Paraguai</b>	Construção da Linha de Transmissão 500 kv itaipú- Villa Hayes, a Sub- Estação Villa Hayes e Ampliação da Sub- Estação Margem Direita Itaipú	400.000.000,00
	Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Avaliação da Conformidad- DeTIEC	5.000.000
	Reabilitação e pavimentação do trecho Concepción- DeTIEC	75.309.383
<i>Total</i>		<b>480.309.383,00</b>
<b>Uruguai</b>	Interconexão Elétrica de 500 MW Uruguai- Brasil	83.113.00

**Fonte: Elaborado pelo autor com base às informações disponíveis no site do FOCEM, 2011**

O quadro anterior demonstra que a grande preocupação dentro do FOCEM se concentra em projetos de infraestrutura de energia, a qual é a constante de projetos em todos os países, especialmente de interconexão elétrica relacionada com Itaipú, já no caso do Brasil o projeto tem a ver com petróleo e gás.

Outro aspecto relevante é que Paraguai possui a maior quantidade de projetos e de fundos aprovados, seguido de Uruguai, e por último Brasil e Argentina, cumprindo com as proporções estabelecidas pela normativa do Fundo, cujo propósito fundamental é a eliminação das assimetrias.

#### **4.2.2.3 Âmbito dos Projetos**

O grande objetivo do fundo é eliminar as assimetrias pelo qual o foco do financiamento são projetos nacionais, a maioria em infraestrutura, muitos deles de interconexão elétrica relacionados com a empresa binacional “Itaipu Binacional”.

Um dos projetos que o FOCEM reconhece como multinacional é o Programa de Ação MERCOSUL Livre de Febre Aftosa- PAMA com o diferencial que inclui a Bolívia como Estado Associado além dos outros quatro Estados Parte. Este projeto iniciou-se em 2007, tem uma duração prevista de 60 meses e terá um custo total de USD\$ 16.339.470. Em 2011 foi aprovado outro projeto multinacional, “Pesquisa, Educação e Biotecnologias aplicadas à saúde” apresentado pela Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia do MERCOSUL e com aportes do FOCEM por USD\$ 7.063.000

Neste ponto, é importante ressaltar que o FOCEM só dividiu as linhas de ação para o financiamento nos quatro programas citados acima e não se identificaram cinturões de desenvolvimento para a execução de projetos, especialmente em infraestrutura. Novamente o planejamento temático em ausência de uma concepção de integração territorial tem mais força dentro da estrutura de trabalho deste fundo sub-regional.

#### ***4.2.3- Fundo da Bacia do Prata- FONPLATA***

Continuando com o mesmo esquema, desenvolveremos nesta seção três aspectos relativos ao FONPLATA: as áreas de ação, os projetos e o âmbito de execução desses projetos.

##### **4.2.3.1 Áreas de Ação**

O FONPLATA tem três produtos ou linhas de financiamento para projetos na região: Financiamento de Estudos de Pré-Investimento, Financiamento de Projetos de Investimento e Cooperções Técnicas Reembolsáveis.

O Convenio Constitutivo do FONPLATA é claro quando explica (Art. 3) que objeto do fundo é financiar atividades para o desenvolvimento harmônico e a integração física. (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA, 1974). O FONPLATA procura financiar execução de estudos, projetos, programas e obras priorizando projetos orientados a: infra-estrutura física que reforce os sistemas regionais existentes, investimento social em educação, saúde, infra-estrutura básica, provisão de água potável, produção agropecuária e industrial, promoção de exportações e projetos de conservação ambiental, tratamento de águas contaminadas, conservação de bacias hidrográficas, etc. (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA, 2011h).

Estas atividades são desenvolvidas conforme a “Política Operativa” (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA, 2011h) do órgão a qual define algumas as áreas de ação para o financiamento de projetos:

1. Projetos de Infraestrutura e Integração Física. O informe explica que estes projetos deverão complementar os sistemas regionais existentes ou que compensem disparidades em setores básicos que atrapalhem o desenvolvimento da sub-região. Além disto, a Política Operativa enfatiza que “não financiará projetos de infraestrutura de alcance local ou nacional que não contribuam a completar tais sistemas o compensar desequilíbrios importantes nos Países Membros” ((FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA,, 2011h, p. 1, tradução nossa)<sup>76</sup>. É claro o foco dado pelo fundo em financiar projetos de infraestrutura para a integração ou projetos para reduzir as assimetrias.

2. Projetos industriais de caráter regional e local para com o propósito de incrementar os bens para o setor exportador.

3. Projetos agropecuários para a ampliação da produção para o abastecimento nacional e para exportação.

4. Projetos produtivos que tendam a complementar as economias dos países membros.

5. Projetos de caráter social especialmente em educação e saúde.

6. Projetos de caráter ambiental.

Desde sua criação, o FONPLATA tem investido US\$ 816,7 milhões em 75 operações de financiamento, além de ter outorgado US\$ 5,7 milhões em 18 operações de cooperação

---

<sup>76</sup> no financiará proyectos de infraestructura de alcance puramente local o nacional que no contribuyan a completar dichos sistemas o compensar desequilibrios importantes en los Países Miembros.

técnica. Até 31 de dezembro de 2010 o FONPLATA manteve uma carteira ativa de 18 projetos em execução com um montante de financiamento total aprovado de US\$ 349,3 milhões. Através dos aportes próprios e de fontes de financiamento adicionais tem-se investido aproximadamente US\$ 3,095 bilhões em financiamento de projetos de desenvolvimento e integração. (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA, 2011g)

No histórico do financiamento do FONPLATA, Argentina é o país que mais aprovações de financiamento tem recebido, por um montante de US\$ 249.283.821 para um total de 17 empréstimos e 2 cooperações técnicas. O segundo país é o Brasil com 15 empréstimos aprovados com um montante de US\$ 226.962.348. Em seguida a Bolívia que tem 19 empréstimos aprovados e 4 cooperações técnicas e um total de recursos de US\$ 221.736.710. Já o Paraguai teve 17 empréstimos aprovados e 5 cooperações técnicas por um valor de US\$ 163.396.467. Por último temos o Uruguai com 11 empréstimos aprovados e 4 cooperações técnicas por um montante de US\$ 86.826.752. (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA, 2011f)

**Tabela 12- Projetos e Investimentos do FONPLATA por País**

PAÍS	PROJETOS	INVESTIMENTO
ARGENTINA	19	249.283.821
BOLIVIA	23	221.736.710
BRASIL	15	226.962.348
PARAGUAI	22	163.396.467
URUGUAI	14	86.826.752
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>948.206.098</b>

Fonte: Elaborado pelo auto com dados do FONPLATA

A partir dos dados do FONPLATA, se fez um levantamento histórico por ano e por país para verificar os montantes e a frequência do financiamento no decorrer dos anos. Embora o fundo tenha começado a funcionar em 1970, os dados com relação ao financiamento de projetos aparecem a partir de 1981. Neste estudo se evidencia que o fundo tem uma trajetória inconstante, tanto que é difícil determinar qual foi a década com maior dinamismo. O que fica claro no análise dos dados é que a intensidade de financiamento dos países é muito diferente. Durante os trinta anos da amostra revelou-se que Uruguai só foi financiado em 4 projetos por um montante de menos de USD\$ 50 milhões. A mesma situação acontece com Paraguai sendo financiado em 5 projetos por uma quantidade de USD\$ 56

milhões. A situação começa a melhorar no caso da Argentina, financiada em 8 projetos porém com uma cifra superior a dos outros dois países; por USD\$ 172 milhões. Os dois países que mais financiamento receberam deste fundo foram Bolívia e Brasil, ambos os países com 12 projetos financiados, sendo para Bolívia uma quantidade de USD\$ 212 milhões e para o Brasil USD\$ 238 milhões.

**Tabela 13- Histórico de Projetos e Investimentos do FONPLATA por Ano<sup>77</sup>**

ANO	Argentina		Bolívia		Brasil		Paraguai		Uruguai	
	Proj	USD\$	Proj	USD\$	Proj	USD\$	Proj	USD\$	Proj	USD\$
1981			1	6,9						
1982			1	7,1						
1983	1	7								
1984							1	6,7	1	2
1985			1	19						
1986							1	20,3		
1987										
1988										
1989			3	30,4					1	3,5
1990			2	18,2			1	0		
1991										
1992			1	10					1	18,8
1993										
1994	1	32,9	1	17	1	20			1	25
1995					1	2,6				
1996										
1997					1	13,4				
1998										
1999										
2000										
2001					1	24	1	9		
2002	1	0,9					1	20,2		
2003	1	51			1	27,5				
2004	1	27,6	1	40	1	22,4				
2005					1	28				
2006	3	52			2	27,96				
2007					2	63,62				
2008					1	8,91				
2009										
2010										
2011			1	63,45						
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>172</b>	<b>12</b>	<b>212,35</b>	<b>12</b>	<b>238,39</b>	<b>5</b>	<b>56,2</b>	<b>4</b>	<b>49,3</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do FONPLATA

<sup>77</sup> Dados aproximados, os dados do FONPLATA apresentam problemas de congruência.

O FONPLATA tem financiado projetos principalmente na área de infraestrutura e vários projetos que mistura este componente com o desenvolvimento social, especialmente nas áreas de fronteira apresentando uma intervenção mais integral.

#### **4.2.3.2 Projetos**

Os projetos que se encontram em execução até 31 de agosto de 2011 são (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA, 2011i)

- Na Argentina: reconstrução do Porto, Programa contra inundações, Programa de Desenvolvimento Social em Áreas Fronteiriças, Sistema de Alerta e Prevenção de Catástrofes, Programa de melhoras nos Portos Fluviais em Buenos Aires, Programa de Apoio à Inserção Comercial Internacional das PyMES Argentinas PROARGENTINA II.

- Na Bolívia: pavimentação da estrada Guabira- Chané- Pirai, construção estrada rio Uruguaito- Santa Rosa de la Roca- San Ignacio de Velasco.

- Brasil: Programa Integrado Zona Norte Porto Alegre, Programa de Infra-estrutura urbana de Florianópolis, melhoramento da infra-estrutura rodoviária na região Sul- Fronteira, Programa do Eixo Ecológico e de Estruturação dos Parques Ambientais do Município de Joinville, Programa de Estruturação Habitacional em Curitiba, Programa de Recuperação das Áreas do Córrego Imbirissu, Melhoras e Expansão da Infra-estrutura Rodoviária Chopecó, Projeto de Melhora e Ampliação da Infra-estrutura Urbana de Cachoeirinha.

- Paraguai: Construção do Terminal Portuário Multi- propósito, Corredores de Integração da Região Ocidental.

- Uruguai: não tem projetos em andamento. FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA, 2011i):

Como se ilustra no quadro seguinte os principais projetos em infraestrutura que se encontram em execução estão sendo desenvolvidos no Brasil, no âmbito municipal, especialmente em áreas fronteiriças ou próximas a fronteiras. Seguidamente se encontram Argentina e Bolívia. Por último se encontram Paraguai, com um montante bem menor, e Uruguai que não apresenta projetos em execução.

**Quadro 3- Projetos em Execução do FONPLATA em 31 de agosto de 2011**

<b>PAÍS</b>	<b>PROJETOS EM INFRAESTRUTURA</b>	<b>MONTO (USD\$ milhões)</b>
<b>Argentina</b>	Reconversão do Porto de Santa Fe	25,9
	Programa de Melhoramento dos Portos Fluviais da Provincia de Buenos Aires	59
	<i>Total</i>	<b>135,9</b>
<b>Bolivia</b>	Pavimentação da Estrada Guabira- Chané - Piraí	40
	Construção da Estrada Rio Uruguaito - Santa Rosa de la Roca - San Ignacio de Velasco	63,45
	<i>Total</i>	<b>103,45</b>
<b>Brasil</b>	Programa Integrado Zona Norte- Porto Alegre	27,5
	Programa de Infraestrutura Urbana de Florianópolis	22,4
	Melhoramento da Infraestrutura Viária na Região Sul- fronteira	28
	Melhoramento e Expansão da Infraestrutura Viária Chapecó	29,5
	Projeto de Melhoramento e Ampliação da Infraestrutura Urbana de Cachoeirinha	8,91
<i>Total</i>	<b>178,39</b>	
<b>Paraguai</b>	Construção do Porto Multipropósito	9
	Corredores da Integração da Região Occidental	20,2
	<i>Total</i>	<b>29,2</b>
<b>Uruguai</b>	Sem Projetos em Execução	

**Fonte: Elaborado pelo autor a partir das informações do quadro do FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA, 2011i**

Dentro dos projetos de infraestrutura em execução até 2011 destacam os projetos em infraestrutura viária principalmente terrestre, também de transporte e portuária. Mesmo os projetos de desenvolvimento social nos Estados do Sul de Brasil tem um grande componente de infraestrutura terrestre, devido a que os projetos indicam expressamente como propósito interconectar esses municípios ao resto do país e dos países vizinhos. Existe ausência total no financiamento em projetos de energia, quiçá pela atuação do FOCEM na mesma área de ação.

#### **4.2.3.3 Âmbito dos Projetos**

Dentro do leque de projetos do FONPLATA não existem projetos binacionais ou multinacionais para a data de estudo, contudo existem dois projetos binacionais de Cooperação Técnica em andamento indicados no informe “Memória Institucional do FONPLATA 2010 (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA, 2010a). Ambos os projetos são entre Argentina e

Paraguai sobre a otimização da conectividade territorial entre ambos os países. Vale dizer que os dois projetos são operações do IIRSA aprovadas pelo FONPLATA

Esta ausência de projetos pode ter como uma das causas a falta de enfoque em trabalhar por eixos de desenvolvimento, embora desde 1989 se institucionalizou o eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná com a criação do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH). Este Comitê, junto com o FOCEM forma parte do Sistema do Tratado da Bacia do Prata. Em 1992, os países da bacia do Prata assinaram o Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia e em 1995 relançaram o projeto. O mais importante deste eixo é que o FONPLATA junto com os Estados Parte tem promovido a criação do eixo dentro do IIRSA, o que foi obtido com sucesso. (FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DO PRATA, 2010a).

Contudo, a Hidrovia Paraguai-Paraná só obteve financiamento para três projetos de Cooperação Técnica, mas tem alguns outros projetos em estudo especialmente de transporte fluvial, terrestre e ferroviário, também de energia e telecomunicações e projetos multimodais.

### **4.3 A Infraestrutura como Prioridade na América do Sul: Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana- IIRSA.**

Numa discussão sobre infraestrutura na América do Sul é inevitável mencionar a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da Sul-Americana- IIRSA. Embora o presente trabalho tenha por objetivo estudar as estruturas institucionais sub-regionais sul-americanas, o debate sobre IIRSA aparece, mais que como uma proposta paralela, como uma estrutura complementar que integra e sistematiza o processo de construção da Integração Física sul-americana. Além de tudo, a IIRSA não possui uma estrutura administrativa independente, ainda, e muito menos se encontra subordinada a um esquema de integração diferente dos aqui estudados. Pelo contrário, a IIRSA se vale de parte da estrutura institucional aqui apresentada para coordenar as suas atividades e obter parte do seu financiamento.

Desta forma, justificamos o estudo do IIRSA, com o objetivo principal de analisar o modelo de Integração Física e o âmbito em que os projetos de infraestrutura são desenvolvidos, a forma da participação das estruturas institucionais sub-regionais nesse contexto e como ambas as visões pode resultar num enfoque regional mais abrangente.

### **4.3.1 Histórico e Características**

A IIRSA surgiu no ano 2000 durante a reunião histórica dos doze Presidentes<sup>78</sup> Sul-Americanos em Brasília, Brasil, a convite do Presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso. Nesta oportunidade, os Presidentes discutiram o processo de integração política, social e econômica, e abordaram em particular o tema da infraestrutura da integração. Dentro do documento final da reunião, a Ata de Brasília (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2000), os Presidentes se pronunciaram especificamente sobre: Democracia, Comércio, Drogas Ilícitas e Delitos Conexos, Informação, Conhecimento e Tecnologia e Infraestrutura da Integração.

Neste sentido os Presidentes concordaram na necessidade de avançar na modernização de infraestrutura regional e em adotar medidas específicas para promover a sua integração e gerar desenvolvimento econômico e social, e que estes dois elementos deveriam estruturar duas linhas de ação que se complementariam. Também consideraram prioritário os projetos binacionais e de interesse regional executados através do financiamento compartilhado entre os governos, setor privado e as instituições financeiras multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Corporação Andina de Fomento, o FONPLATA e o Banco Mundial. Estabeleceram focar as ações em projetos de transporte, energia e comunicações como expressado no Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul 2000- 2010.

Este Plano de Ação estabeleceu nove estratégias que deviam orientar os trabalhos da iniciativa: 1. Desenhar uma visão mais integral da infraestrutura, 2. Encaixar os projetos dentro de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), 3. Atualizar e modernizar os sistemas regulatórios e as instituições nacionais na área de infraestrutura, 4. Harmonizar as políticas, planos, marcos regulatórios e instituições dentro dos Estados, 5. Valorizar a dimensão social e ambiental dos projetos, 6. Melhorar a qualidade de vida e as oportunidades das populações locais, 7. Incorporar mecanismos de participação e consulta, 8. Desenvolver novos mecanismos regionais para planejamento, execução e gestão de projetos, e 9. Estruturar esquemas financeiros inovadores. (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2000a).

Anos mais tarde, em 2002, estas linhas de ação deram origem aos princípios orientadores da IIRSA, em sua essência muito próximos só que com algumas novidades: o

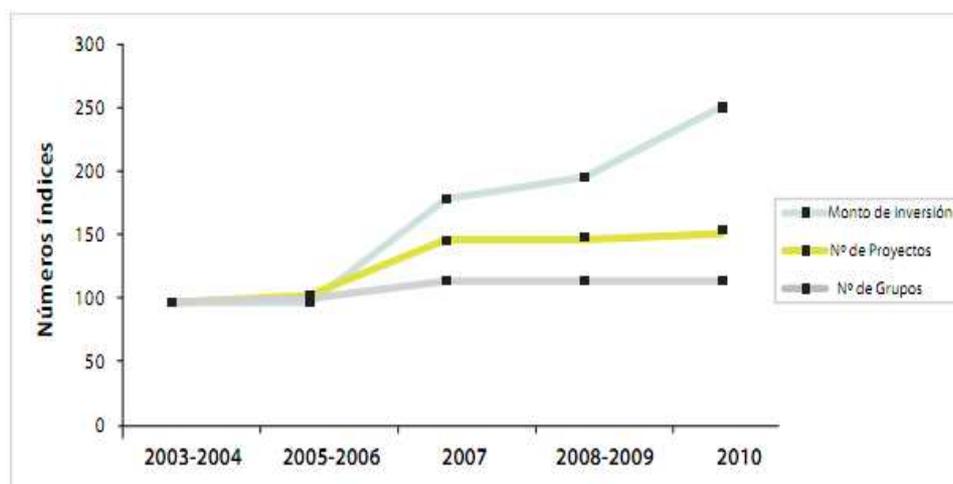
---

<sup>78</sup> Nesta entidade sul-americana está incluída a região inteira, além dos países da CAN e do MERCOSUL, participam também Chile, Venezuela, Guiana e Suriname.

processo de integração sul-americano é de regionalismo aberto, os projetos deverão ser desenvolvidos em eixos de integração e desenvolvimento, levar em consideração os quatro elementos da sustentabilidade (econômica, social, ambiental e político-institucional), deve se procurar o aumento do valor agregado da produção, tecnologia da informação, convergência normativa e coordenação público privada.

Desde a sua criação há dez anos, esta Iniciativa tem crescido consistentemente, tanto em número de projetos e muito especialmente no montante de financiamento, mantendo-se constante nos primeiros cinco anos, mas crescendo exponencialmente a partir da metade dos anos 2000.

**Gráfico 7- Evolução da Carteira de Projetos da IIRSA**



Fonte: IIRSA, 2011

Continuando com o análise da evolução da IIRSA, pode-se ver no quadro seguinte que tanto o número de grupos como os projetos dentro da carteira da IIRSA se mantém constante desde seus inícios, os grupos de trabalho tem se mantido entre 40 e 50 e os projetos tem crescido dos 300 até mais de 500 projetos. Porém o que tem aumentado significativamente é o financiamento passando de USD\$ 37 bilhões no começo dos anos 2000 para quase USD\$ 100 bilhões. Este quadro apresenta dados desde 2003 até 2010 e detalha os projetos e o financiamento em cada um dos nove eixos de integração e desenvolvimento (EID): Andino (AND), Capricornio (CAP), Hidrovía Paraguai-Paraná (HPP), Amazonas (AMA), Escudo das Guianas (ESG), Interoceânico Central (IOC), Mercosul- Chile (MCC) e Peru-Brasil-Bolivia (PBB).

**Tabela 14- Detalhe da Evolução da Carteira de Projetos da IIRSA**

<b>Eixos de Integração e Desenvolvimento</b>										
<b>Carteira IIRSA</b>	<b>AND</b>	<b>CAP</b>	<b>HPP</b>	<b>AMA</b>	<b>ESG</b>	<b>SUR</b>	<b>IOC</b>	<b>MCC</b>	<b>PBB</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2003-2004</b>										
No de Grupos	11	4		6	4	2	5	5	3	40
No de Prjjetos	74	34		44	32	21	44	68	18	335
Investimento Estimado	4975	2031		2011	366	1072	3306	12076	11588	37425
<b>2005-2006</b>										
No de Grupos	11	4		7	4	2	5	5	3	41
No de Prjjetos	73	36		54	32	21	44	71	18	349
Investimento Estimado	4975	2031		2382	366	1071	3306	12161	11588	37880
<b>2007</b>										
No de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
No de Prjjetos	65	63	98	57	32	26	49	91	23	504
Investimento Estimado	6097	6083	2829	3208,4	5847	2530	4651	19465	17561	68271
<b>2008-2009</b>										
No de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
No de Prjjetos	65	69	88	57	25	26	54	105	23	510
Investimento Estimado	7050	7945	3974	5281	927	2533	4576	29399	12888	74542
<b>2010</b>										
No de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
No de Prjjetos	64	72	95	58	25	27	55	107	23	524
Investimento Estimado	7478	9421	6677	5401	1695	2713	5525	35836	21402	96119

Fonte: IIRSA, 2011

#### **4.3.2 Estrutura Institucional**

A IIRSA se organiza através de mecanismos de coordenação entre os governos dos doze países e as três agências financiadoras (BID, CAF, FONPLATA). A instância diretiva é o Comitê de Direção Executiva (CDE) que dará os lineamentos estratégicos e as linhas de ação e é formado por altos representantes dos países parte, em sua maioria por Ministros de Estado em Infraestrutura ou Planejamento. O órgão seguinte é um Comitê de Coordenação Técnica (CCT) formado por representantes da CAF, o BID e o FONPLATA, que tem a responsabilidade de dar apoio técnico e financeiro, atuando como facilitador e coordenador do processo. Estes dois órgãos se apóiam na Secretaria do Comitê de Coordenação Técnica, que tem tarefas de organização e logística, coordenação, e de enlace entre as instituições. Também no âmbito nacional a estrutura possui as Coordenações Nacionais (CNs) que são o ponto focal em cada país. Por último estão os Grupos Técnicos Executivos (GTEs) que constituem o nível de trabalho técnico dentro da Iniciativa se ocupando dos temas específicos de cada Eixo de Integração e Desenvolvimento (EID) e do Processo Setorial de Integração

(PSI) (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2012a).

### 4.3.3 Áreas de Ação

A Iniciativa desenvolve exclusivamente projetos na área de infraestrutura produtiva<sup>79</sup> nos setores de transporte, energia e telecomunicações. Cada um destes setores tem áreas prioritárias de ação. Por exemplo, o setor de transporte esta sub-dividido em 7 sub-setores: aéreo, ferroviário, fluvial, marítimo, multimodal, passos de fronteira e rodoviário. Este ultimo sub-setor, rodoviário, concentra a maior quantidade de projetos 45,8% e quase 60% do investimento.

**Tabela 15- Investimentos em Transporte na IIRSA (2011)**

Setor / Subsetor	Nº Projetos Transporte	% Projetos Transporte	Investimento Transporte (milhões de US\$)	% Investimento Transporte
Aéreo	24	5,3	2.690,36	4,9
Ferrovário	61	13,6	12.746,90	23
Fluvial	74	16,4	2.837,39	5,1
Marítimo	31	6,9	3.391,22	6,1
Multimodal	15	3,3	439,6	0,8
Passos De Fronteira	39	8,7	293,52	0,5
Rodoviário	206	45,8	32.929,63	59,5

**Fonte: Adaptação feita pelo do Autor das informações da Base de Dados da IIRSA**

A área de energia esta dividida em três sub-setores: geração elétrica a qual possui 42% da totalidade dos projetos e quase 70% do total de investimentos, a interconexão elétrica possui 56% dos projetos com investimentos de quase 30% e por ultimo esta a harmonização regulatória energética que só tem um projeto com menos de 1% do investimento como se detalha no quadro seguinte.

<sup>79</sup> Outra bibliografia a classifica como infraestrutura econômica: transporte, energia e telecomunicações. (BID, 2000)

**Tabela 16- Investimentos em Energia na IIRSA (2011)**

Setor / Subsetor	Nº Projetos Energia	% Projetos Energia	Energia (milhões de US\$)	% Investimento Energia
Geração elétrica	27	42,2	28.433,25	69,9
Harmonização regulatória energética	1	1,6	380,4	0,9
Interconexão elétrica	36	56,3	11.870,64	29,2

**Fonte: Adaptação feita pelo do Autor das informações da Base de Dados da IIRSA**

Por ultimo o setor de telecomunicações só possui um sub-setor, interconexão de comunicações com 9 projetos e investimentos de USD\$ 45 milhões.

Evidentemente a IIRSA esta concentrada em promover infraestrutura de transporte, especialmente rodoviária, seguidamente energia e com investimentos muito baixos em telecomunicações.

#### **4.3.4 Projetos em Infraestrutura**

Em 2009 a IIRSA identificou 514 projetos, dos quais 60% correspondem a transporte e 40% a energia e telecomunicações. Para 2009, 10% dos projetos estavam concluídos, 38% em execução e 20% em preparação (USI/CEPAL, 2009 apud YEPES, 2011, p 13-14). Já em 2010, segundo os dados da IIRSA, a carteira alcançou 524 projetos agrupados em 47 grupos com investimentos aproximado de US\$ 96.1 bilhões.

A carteira de projetos da IIRSA aumenta continuamente, segundo a base de dados do sistema o número atual de projetos é de 631 com uma previsão de investimentos de 121 bilhões de dólares . Brasil e Argentina são de longe, os países que recebem os maiores investimentos, 37,4 e 33,3%, respectivamente, do total de projetos, seguidos pelo Paraguai com 12% e o resto dos países com menos de 10%.

**Tabela 17- Investimentos em Projetos IIRSA por País (2011)**

País	Nº Projetos	% Projetos	Investimento estimado (em milhões de US\$)	% Investimento
ARGENTINA	159	30,4	32.005,94	33,3
BOLIVIA	47	9	7.867,50	8,2
BRASIL	84	16,1	35.940,09	37,4
CHILE	48	9,2	9.134,20	9,5
COLOMBIA	34	6,5	3.052,70	3,2
EQUADOR	45	8,6	2.489,99	2,6
GUIANA	9	1,7	1.060,40	1,1
PARAGUAI	63	12	11.518,71	12
PERU	67	12,8	8.308,17	8,6
SURINAME	10	1,9	590,4	0,6
URUGUAI	44	8,4	7.418,71	7,7
VENEZUELA	21	4	2.423,17	2,5
<b>TOTAL</b>	<b>631</b>	<b>100</b>	<b>121.809,98</b>	<b>100</b>

Fonte: Base de Dados IIRSA

#### 4.3.5 Financiamento

A IIRSA possui diversas fontes de Financiamento, a nível regional e sub-regional, e conta com as suas próprias agências administradoras: BID, CAF e FONPLATA. Também participam do financiamento órgãos internacionais como o Banco Mundial, União Europeia, Governo da Itália, o Japan Bank for International Cooperation (JBIC). Adicionalmente participam os tesouros nacionais, estaduais e municipais, destacando-se nessa área o Banco Nacional de Desenvolvimento do Brasil- BNDES.

De todo este leque de agências financiadoras, escolheremos as duas de âmbito sub-regional, que são objetos deste estudo, CAF e FONPLATA, e adicionalmente revisaremos também o financiamento do BID e do BNDES como referências por serem dois órgãos importantes de financiamento da região.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> “Segundo declaração do Presidente do BNDES, Luciano Coutinho, em setembro de 2009, o banco detinha uma carteira na América do Sul de US\$ 15,6 bilhões, a maioria com investimentos em infraestrutura (Leo, 2009). O BID, no mesmo ano, operou com uma carteira de apenas US\$ 8,25 bilhões nos países da região, excluído Brasil (BID, 2009) Outras instituições de Fomento regionais são importantes, porém menores: a CAF, a pesar de possuir capital autorizado expressivo de US\$ 10 bilhões, operou em 2009 com uma carteira de investimentos de US\$ 4,8 bilhões [...]; o Fonplata possui aporte total de capital de menos de 490 milhões e uma carteira de investimentos, em 2009, de aproximadamente US\$ 421 milhões [...]” (CALIXTRE; BARROS, 2010, p. 21)

Segundo o seguinte quadro, a CAF esta financiando treze projetos em execução por um montante de mais de 2 bilhões de dólares americanos distribuídos quase exclusivamente na área de transporte, salvo por um projeto na área de energia. A área geográfica de concentração desses financiamentos foi o eixo Interoceânico Central e MERCOSUL-Chile

**Quadro 4- Projetos do IIRSA em Execução Financiados pela CAF**

No.	EIXO	NOME DO PROJETO	MONTANTE (em US\$)	PAÍS / PAÍSES
1	ANDINO	MELHORAMENTO E RECUPERAÇÃO DO TRECHO BELLA UNIÓN - GUALAQUIZA	23.202.179	
2	ANDINO	CONCLUSÃO DA PAVIMENTAÇÃO POTOSÍ - TARIJA	163.200.000	
3	DA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ	PAVIMENTAÇÃO DO TRECHO RODOVIÁRIO SANTA ROSA - PUERTO ANTEQUERA (RODOVIA NACIONAL Nº	27.000.000	
4	DO AMAZONAS	MELHORAMENTO DA VIA PUERTO BOLÍVAR - SANTA ROSA - BALSAS - CHAGUARPAMBA - LOJA - ZAMORA -	167.669.793	
5	DO SUL	CONSTRUÇÃO DA INTERCONEXÃO DE 500 KV NA REGIÃO COMAHUE - CUYO	350.000.000	
6	INTEROCEÂNICO CENTRAL	CONSTRUÇÃO DA RODOVIA CAÑADA ORURO - VILLAMONTES - TARIJA - ESTACIÓN A BAROA	49.000.000	
7	INTEROCEÂNICO CENTRAL	PAVIMENTAÇÃO POTOSÍ - TUPIZA - VILLAZÓN	252.000.000	
8	INTEROCEÂNICO CENTRAL	CONSTRUÇÃO DA RODOVIA PAILÓN - SAN JOSÉ - PUERTO SUÁREZ	477.000.000	
9	INTEROCEÂNICO CENTRAL	RODOVIA TOLEDO - PISIGA	95.000.000	
10	MERCOSUL-CHILE	CONSTRUÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE CONTROLE INTEGRADO DE CARGA EM PASO DE LOS LIBRES	10.000.000	
11	MERCOSUL-CHILE	ADEQUAÇÃO DO CORREDOR RÍO BRANCO - MONTEVIDÉU - COLONIA - NUEVA PALMIRA: RODOVIAS Nº 1, 11, 8, 17, 18 E 26 E RODOVIAS Nº 23 E 12	234.000.000	
12	MERCOSUL-CHILE	PAVIMENTAÇÃO DA RODOVIA NACIONAL Nº 145: ENTRONCAMENTO COM A RODOVIA NACIONAL Nº 40 SUL - ACESSO AO PASSO PEHUENCHE	63.000.000	
13	MERCOSUL-CHILE	PAVIMENTAÇÃO DA RODOVIA NACIONAL Nº 40 SUL, TRECHO MALARGÜE - LIMITE COM NEUQUÉN	90.000.000	
<b>TOTAL</b>			<b>2.001.071.972</b>	

Fonte: Adaptação feita pelo Autor com as informações da Base de Dados da IIRSA

No caso do FOCEM, atualmente se encontra financiando três projetos em execução, todos na área de transporte por um montante de USD\$ 273 milhões. Estes projetos nos eixos Interoceânico Central e MERCOSUL- Chile.

**Quadro 5- Projetos do IIRSA em Execução Financiados pelo FOCEM**

EIXO	NOME DO PROJETO	MONTANTE (em US\$)	PAÍS / PAÍSES
INTEROCEÂNICO CENTRAL	RECUPERAÇÃO DO TRECHO POZO COLORADO - CONCEPCIÓN	0	
MERCOSUL-CHILE	ADEQUAÇÃO DO CORREDOR RÍO BRANCO - MONTEVIDÉU - COLONIA - NUEVA PALMIRA:	234.000.000	
MERCOSUL-CHILE	RODOVIA Nº 26: RECUPERAÇÃO DO TRECHO RÍO BRANCO - PAYSANDÚ	39.810.000	
<b>TOTAL</b>		<b>273.810.000</b>	

Fonte: Adaptação feita pelo do Autor das informações da Base de Dados da IIRSA

Por último, se detalha o financiamento provido pelo BNDES, por ser junto com o BID uma importante fonte de financiamento da região o qual está direcionado para dois projetos em execução na Bolívia na área de infraestrutura rodoviária por um montante USD\$ 415 milhões, e envolvendo dois eixos de integração e desenvolvimento.

**Quadro 6- Projetos do IIRSA em Execução Financiados pelo BNDES**

EIXO	NOME DO PROJETO	MONTANTE (em US\$)	PAÍS / PAÍSES
ANDINO	CONCLUSÃO DA PAVIMENTAÇÃO POTOSÍ - TARIJA	163.200.000	
INTEROCEÂNICO CENTRAL	PAVIMENTAÇÃO POTOSÍ - TUPIZA - VILLAZÓN	252.000.000	
<b>TOTAL</b>		<b>252.000.000</b>	

Fonte: Adaptação feita pelo do Autor das informações da Base de Dados da IIRSA

O BID está financiando vinte projetos no âmbito do IIRSA com um montante de mais de US\$ 5 bilhões de dólares americanos. Os projetos estão distribuídos em sete dos dez eixos de desenvolvimento da Iniciativa relacionados principalmente com o transporte rodoviário, embora inclua projetos em portos e também na área de energia.

**Quadro 7- Projetos do IIRSA em Execução Financiados pelo BID**

No	EIXO	NOME DO PROJETO	MONTANTE (em US\$)	PAÍS / PAÍSES
1	ANDINO	VIA EXPRESSA AUTOPISTA DEL SOL: MELHORAMENTO E RECUPERAÇÃO DO TRECHO ANCÓN - PATIVILCA	73.100.000	
2	ANDINO	CONCLUSÃO DA PAVIMENTAÇÃO HUANCAYO - AYACUCHO	75.548.000	
3	DA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ	PAVIMENTAÇÃO DO TRECHO RODOVIÁRIO SAN ESTANISLAO - PUERTO ROSARIO (RODOVIAS B11 E B09)	33.500.000	 
4	DA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ	PAVIMENTAÇÃO DA RODOVIA PROVINCIAL Nº 9: COLONIA CANO - EL COLORADO	40.000.000	
5	DE CAPRICÓRNIO	INTERCONEXÃO ELÉTRICA ENTRE NOROESTE E NORDESTE DA ARGENTINA	725.000.000	
6	DE CAPRICÓRNIO	CONSTRUÇÃO DA RODOVIA NACIONAL Nº 8, TRECHO CAAZAPÁ - CORONEL BOGADO	181.000.000	 
7	DE CAPRICÓRNIO	RECUPERAÇÃO DA RODOVIA NACIONAL Nº 16 ENTRE O ENTRONCAMENTO COM A RODOVIA NACIONAL Nº 11 E O ENTRONCAMENTO COM A RODOVIA	350.000.000	
8	DE CAPRICÓRNIO	PAVIMENTAÇÃO DA RODOVIA NACIONAL Nº 38: RIO MARAPA - INÍCIO DA VIA EXPRESSA	300.000.000	
9	DO AMAZONAS	CORREDOR VIÁRIO TUMACO - PASTO - MOCOA - PUERTO ASÍS	373.000.000	 
10	DO AMAZONAS	RODOVIA TARAPOTO - YURIMAGUAS E PORTO DE YURIMAGUAS	219.500.000	
11	DO AMAZONAS	RODOVIA PAITA - TARAPOTO	181.920.767	
12	DO ESCUDO DAS GUIANAS	RODOVIAS DE CONEXÃO VENEZUELA (CIUDAD GUA YANA) - GUIANA (GEORGETOWN) - SURINAME (APURA - ZANDERIJ - PARAMARIBO)		  
13	DO ESCUDO DAS GUIANAS	MELHORAMENTO DA RODOVIA GEORGETOWN - ALBINA E DA RODOVIA MACAPÁ - OYAPOCK: TRECHO FERREIRA GOMES - OYAPOCK	295.000.000	  
14	INTEROCEÂNICO CENTRAL	CONSTRUÇÃO DA RODOVIA PAILÓN - SAN JOSÉ - PUERTO SUÁREZ	477.000.000	 
15	MERCOSUL-CHILE	DUPLICAÇÃO DA RODOVIA NACIONAL Nº 14 ENTRE PASO DE LOS LIBRES E GUALEGUA YCHÚ	780.000.000	
16	MERCOSUL-CHILE	ADEQUAÇÃO DO CORREDOR RÍO BRANCO - MONTEVIDÉU - COLONIA - NUEVA PALMIRA: RODOVIAS Nº 1, 11, 8, 17, 18 E 26 E RODOVIAS Nº 23 E 12	234.000.000	
17	MERCOSUL-CHILE	RECUPERAÇÃO DA RODOVIA MONTEVIDÉU - RIVERA	85.600.000	
18	MERCOSUL-CHILE	REPAVIMENTAÇÃO DA RODOVIA NACIONAL Nº 7 POTRERILLOS - LIMITE COM O CHILE	52.000.000	
19	MERCOSUL-CHILE	MODERNIZAÇÃO DO PORTO DE MONTEVIDÉU E OBRAS COMPLEMENTARES	169.000.000	
20	MERCOSUL-CHILE	DUPLICAÇÃO DA RODOVIA NACIONAL Nº 19: TRECHO RODOVIA NACIONAL Nº 11 - CÓRDOBA	569.000.000	
<b>TOTAL</b>			<b>5.214.168.767</b>	

Fonte: Adaptação feita pelo do Autor das informações da Base de Dados da IIRSA

#### 4.3.6 Âmbito dos Projetos

No âmbito da IIRSA encontram-se em execução diversos projetos tanto de dimensão nacional, como binacional, trinacional, e multinacional. Os projetos nacionais envolvem 75% do montante de investimento e 82,6% dos projetos, para um total de 432. Seguem os projetos de caráter binacional com 23,8% do financiamento e 15% do total dos projetos em execução. Em menor escala, e de fato numa proporção muito pequena encontram-se os projetos trinacionais e multinacionais com 1% dos investimentos e 2% do total de projetos aprovados e em execução.

**Tabela 18 Âmbito dos Projetos em Execução da IIRSA**

Âmbito	Nº Projetos	% Projetos	Investimento estimado (em milhões de US\$)	% Investimento
NACIONAL	432	82,6	72.121,16	75,1
BINACIONAL	80	15,3	22.881,63	23,8
TRINACIONAL	8	1,5	674,35	0,7
MULTINACIONAL	3	0,6	380,5	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>523</b>	<b>100</b>	<b>96.057,64</b>	<b>100</b>

**Fonte: Base de Dados da IIRSA**

Um grande avanço da IIRSA com relação aos outros órgãos de fomento em infraestrutura é que esta entidade trabalha por Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) que consistem em áreas multinacionais de território onde se concentram espaços naturais, assentamentos humanos, zonas produtivas e fluxos comerciais. Por enquanto a IIRSA trabalha com dez eixos: eixo Andino, Andino do Sul, Capricórnio, hidrovía Paraguai- Paraná, Amazonas, Escudo das Guianas, do Sul, Interoceânico Central, MERCOSUL- Chile e o eixo Brasil- Peru- Bolívia.

A execução de projetos nestes eixos não quer dizer que a obra terá que ser necessariamente de interconexão ou envolver vários estados, é principalmente para ter uma visão integral e abrangente da área projetada a futuro e com o propósito de aproveitar melhor as potencialidades da área e aproveitar de forma geral o que é feito dentro dela.

Com relação a estes eixos, a maior quantidade de investimento esta sendo dirigido ao eixo MERCOSUL- Chile, com 37 % do investimento e 20% dos projetos, seguido do eixo

Brasil- Peru- Bolívia com 22% dos investimentos. Os outros eixos possuem menos de 10% dos investimentos.

**Tabela 19- Investimentos e Projetos por Eixos de Integração e Desenvolvimento (2011)**

EID	Nº Grupos	Nº Projetos	% Projetos	Investimento estimado (em milhões de US\$)	% Investimento
ANDINO	10	64	12,2	7.478,00	7,8
DA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ	5	95	18,1	6.677,30	6,9
DE CAPRICÓRNIO	5	71	13,5	9.367,40	9,7
DO AMAZONAS	7	58	11	5.400,70	5,6
DO ESCUDO DAS GUIANAS	4	25	4,8	1.694,90	1,8
DO SUL	2	27	5,1	2.713,00	2,8
INTEROCEÂNICO CENTRAL	5	55	10,5	5.518,10	5,7
MERCOSUL-CHILE	6	107	20,4	35.836,10	37,3
PERU-BRASIL-BOLIVIA	3	23	4,4	21.402,30	22,3
<b>TOTAL</b>	<b>47</b>	<b>523</b>	<b>100</b>	<b>96.057,60</b>	<b>100</b>

Fonte: Base de Dados IIRSA

#### 4.4 Avaliação das estruturas de financiamento Sul-Americanas na integração física regional

Como descrito no capítulo III, desde os anos 1970 (criação da CAF e do FONPLATA) já havia a compreensão da necessidade de se criar agências de financiamento da infraestrutura para o desenvolvimento regional.

O início as atividades foram tímidas, porém durante os anos 2000 há uma expressiva retomada desta estratégia com a criação do FOCEM e do IIRSA e com as reformas institucionais da CAF e do FONPLATA.

Os andinos criaram um banco de fomento e os países do cone sul criaram dois fundos (FONPLATA e FOCEM), e de um esforço regional surge a IIRSA como uma instituição coordenadora. Além da diferença na concepção institucional, verificou-se uma grande

diferença em investimentos, o IIRSA possuindo uma maior quantidade de projetos a serem financiados, por agrupar varias instituições financiadores, seguidamente se encontra a CAF e por último os fundos que tem uma participação mínima dentro das entidades financiadoras.

Pode-se perceber claramente o continuo crescimento de fundos e de projetos dentro da CAF e da IIRSA, porém a trajetória dos fundos 'do sul' é bem inconstante e muitos períodos decrescente e inativa. Entretanto, todas essas instituições possuem uma características em comum, cada vez mais estão focadas em financiar projetos em infraestrutura produtiva. Neste sentido, se podem distinguir alguns enfoques e prioridades. Dentro da CAF o transporte e infraestrutura rodoviária e logística, assim como os projetos de energia tem uma relevância maior. Na IIRSA se repete o mesmo padrão, priorizando os projetos rodoviários e de geração de energia. No caso de FOCEM tem grande enfoque em projetos de energia e o FONPLATA em projetos de infraestrutura rodoviária e alguns protejetos portuários importantes.

Outra constante em todos os casos, mínima e quase ausente execução de projetos bilaterais, trinacionais ou multinacionais. Quase o 100% deste projetos estão sendo executados por um país, embora em alguns casos o projeto seja executado em fronteira ou para fazer uma interligação viária ou elétrica.

Uma das causas para esta situação pode ser que estas entidades não estão executando as suas atividades completamente conforme ao novo paradigma. Nenhuma dessas instituições, com exceção da IIRSA, definiram eixos territoriais de desenvolvimento com o propósito de gerar uma dinâmica que permita concebir a região como um todo e aproveite os empreendimentos realizados em outros Estados.

Quiçá este seja uma dos papéis principais que poderia ter a IIRSA, o papel de articulador, tanto de financiamento, institucional como de projetos em infraestrutura para que focados com o novo paradigma possam construir o processo de Integração Física Regional como estratégia para produzir o desenvolvimento, o nosso bem público regional.

## 5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como propósito analisar as estruturas institucionais sub-regionais da América do Sul (CAN e MERCOSUL) no processo de construção da Integração Física como estratégia para a provisão do desenvolvimento econômico e social como bem público regional.

Analizamos estas instituições de fomento a partir dos acordos de integração, tanto do cone sul como da região andina. Assim analisamos o FOCEM e o FONPLATA no âmbito do MERCOSUL e a CAF no âmbito da CAN. A integração física pela infraestrutura sempre foi objeto de atuação dos países dos dois conjuntos. No caso dos países andinos essa preocupação remonta aos anos 1970 com o surgimento da CAN e a criação da CAF. A CAN durante os seus quarenta anos de trajetória passou por vários modelos de integração e desenvolvimento. Contudo partir dos anos 2000 fica claro a mudança de paradigma, quando em 2004, os Presidentes andinos decidiram adotar um modelo denominado de Integração para o Desenvolvimento como um forte componente de integração física. Neste sentido se reforça a CAF como mecanismo desse bloco para o financiamento desses projetos. A Corporação Andina de Fomento- CAF apresenta um alto grau de institucionalidade caracterizada por um modelo bancário com diferentes critérios técnicos de trabalho: classificação de risco, rentabilidade dos projetos, participação dos membros através de ações, etc. Outra característica distintiva é a grande independência da CAN, uma vez que possui um maior número de membros e os órgãos decisórios do banco não são os mesmos que o da CAN. Neste ponto vale destacar que esta entidade vem expandindo seus membros, que além dos fundadores conta, a partir dos anos de 1990 e especialmente dos anos 2000, com o ingresso de vários países externos ao bloco, que, com as mudanças nos anos 2000, podem adquirir o status de membros plenos. Paralelamente a CAF expandiu seus recursos disponíveis no período de 2006 e 2010 principalmente aqueles destinados a financiar infraestrutura física.

Na parte mais ao sul do continente os países criaram FONPLATA e o FOCEM. Ambas as propostas do cone sul se concretizaram como fundos e não como bancos. A primeira delas, o FONPLATA, surge também nos anos 1970 e é anterior ao bloco subregional de referencia, o MERCOSUL, demonstrando a importância que tem as entidades de fomento como mecanismos para construção de integração física. Esta tentativa não foi bem sucedida, devido à limitada quantidade de recursos e a inconstância no tempo, mas, contudo se mantém ativa e nos anos 2000 passou por um processo de reestruturação. Foi também nos anos 2000, quarenta anos depois da primeira proposta, que foi criado do FOCEM, o qual surge dentro da

estrutura institucional do MERCOSUL. Ambos os fundos são estruturas menos institucionalizadas e com menos recursos, dependem diretamente dos Estados partes e dos blocos regionais aos quais pertencem. No caso do FOCEM a dependência é tanta que os seus principais órgãos decisórios são os órgãos do MERCOSUL.

Analisando comparativamente podemos concluir que até os anos 1990 a integração sub-regional dos países andinos era marcada por alto grau institucionalização, que se consolidava a partir de um pequeno grupo de Estados, os quatro fundadores, e a exceção da Bolívia, os demais membros tinham um grau de desenvolvimento semelhante. Segundo as proposições de Olson esse seria um grupo intermediário, devido ao baixo número de membros com relativa pouca assimetria, a assimetria existente é negativa, portanto a cooperação poderia ou não acontecer.

A efetiva execução de políticas de integração física regional para esse grupo de países andinos seria determinada então pela possibilidade de obterem recursos externos, uma vez que não identificamos a presença de um líder disposto a assumir os custos do processo. Para contornar essa limitação, a CAF se configurou como um banco de fomento que conta com recursos financeiros dos Estados membros (ampliados), agências internacionais e bancos privados.

Desta forma, assumimos que há uma mudança no dilema da ação coletiva para os países andinos que entendem que a ampliação dos recursos financeiros estaria condicionada a incorporação de novos membros maiores, o que aconteceu com o ingresso de México, Espanha, Brasil e Argentina o que viabilizou a expansão dos recursos financeiros. Este é um processo interessante da integração da região andina, que mesmo mantendo o acordo regional dos quatro países fundadores, criou uma estrutura de financiamento muito mais ampla que o acordo subregional o que pode ser interpretado de três formas. A primeira, que pode ser uma estratégia para países em desenvolvimento que não detém os recursos necessários para prover o desenvolvimento como bem público regional ou sub-regional, criar e fomentar instituições de financiamento de forma e viabilizar recursos para o desenvolvimento. A segunda interpretação dada a este situação é que a estratégia de financiamento em obras de infraestrutura considera-se benéficos para ambas as partes que todos estariam interessados em permitir a participação para promover a cooperação e prover o bem público. O terceiro motivo que pode se inferir é que a estrutura de banco, com alta institucionalidade e independência do bloco regional permitiu esta abertura.

Por outra parte, a estrutura institucional dos países do cone sul é marcadamente diferente à aquela desenvolvida pelos andinos. Enquanto para aqueles a integração física e

seus mecanismos de financiamento foram historicamente determinados, para esse grupo, o MERCOSUL, a prioridade não era essa e sim a estratégia comercial. Somente nos anos 2000, dentro no âmbito do FOCEM, é que a integração física passa a ser estratégico para esse grupo de Estados. A estrutura institucional do MERCOSUL abrigou o seu órgão de financiamento que é o FOCEM, com encargos claros para países com maior desenvolvimento relativo, Brasil e Argentina, que é o grande diferencial desta proposta. Esse grupo pode ser considerado *privilegiado*, já que segundo Olson, o bem público seria provido devido às fortes assimetrias entre o grupo e uma estrutura institucional que a viabilizasse.

É importante ressaltar que no cone sul o financiamento para integração física subregional ocorre de forma diferenciada daquela estruturada pelos andinos, ou seja através de um fundo com aportes de recursos dos Estados membros. Enquanto fundo os Estados membros podem decidir quais projetos serão contemplados e as decisões têm caráter mais político, no sentido de reduzir as assimetrias, do que num banco onde as decisões são pela eficiência e rentabilidade.

Se faz evidente na pesquisa que mesmo grupos pequenos, principalmente com poucas assimetrias ou assimetrias negativas, precisam certo nível de institucionalidade, e que dentro dessa estrutura, a criação de uma entidade de fomento parece relevante. Adicionalmente, a existência de incentivos seletivos, como o financiamento de projetos de infraestrutura, constitui uma motivação adicional para os Estados participarem da cooperação, já que estas entidades também financiam projetos de caráter nacional.

A partir dessas duas estruturas institucionais, e suas respectivas agências de fomento, os países do continente sul americano decidiram pela expansão e institucionalização de uma nova instituição- a IIRSA. Esta iniciativa se apresenta como um novo modelo de Integração Física Regional (IFR), focada num novo paradigma que sugere olhar para a região como um todo e não como doze países diferentes ou como grupos sub-regionais fragmentados. Também possui uma perspectiva eco-eficiente e multimodal, focada nos três componentes da infraestrutura produtiva: transporte, energia e telecomunicações. Adicionalmente, os projetos são desenvolvidos em corredores territoriais denominados Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID). Neste sentido, a IIRSA concentra atualmente os seus investimentos em transporte, especialmente rodoviário, seguido de projetos de geração elétrica. Mesmo com esta visão mais abrangente e pensada em eixos de integração, 82% dos projetos executados são de tipo nacional e quase 30% concentrados no eixo do cone sul. A prioridade dada a projetos nacionais é interpretada neste trabalho como a necessidade de amadurecimento do

modelo, mas também pela importância que representa desenvolver a infraestrutura nacional para num processo macro posterior conseguir integrá-la.

Assim, há uma clara mudança de percepção com relação ao bem público a ser provido, se nas iniciativas sub-regionais prevalecia a visão do desenvolvimento numa dimensão subregional parece ser claro que o desenvolvimento foi priorizado como bem público de todo o continente sul-americano. Neste processo de integração da infraestrutura regional, a IIRSA pretende agir como um articulador desses projetos num âmbito regional para realmente construir esta IFR para gerar desenvolvimento. Outro aspecto da articulação é a condição financeira, que se pretende mais robusta obtendo recursos tanto das fontes nacionais, tesouros nacionais e o BNDES, fundos regionais, CAF e FOCEM, e internacionais, Grupo do Banco Mundial, União Européia, Governo da Itália, o Japan Bank for International Cooperation (JBIC), além do financiamento dos bancos privados. O terceiro aspecto do papel da IIRSA é a articulação institucional, ou seja, não se criou uma burocracia alheia à existente, mas se pautou pela institucionalidade regional existente para constituir o seu próprio Comitê de Coordenação Técnica composto pelo BID, a CAF e FONPLATA

Todos estes fatos comprovam que os Estados sul-americanos estão cooperando, mas desta vez, focados no financiamento de infraestrutura para a construção de um processo de Infraestrutura Física Regional (IFR). Este processo se desenvolve com o mesmo propósito que tem permeado a maioria dos esquemas de integração regionais: a superação de assimetrias e alcançar o desenvolvimento econômico e social, que no passado optaram por estratégias focadas na integração política e comercial. Claro que a integração física não é uma novidade dos anos 2000, ela sempre permeou as estratégias e políticas dos blocos sub-regionais, Contudo no novo século, ela adquiriu maior relevância e prioridade agora na dimensão de todo o continente sul-americano. A diferença é que no passado existia multiplicidade de outras estratégias consideradas como prioritárias e o processo era principalmente desenvolvido nas sub-regiões de influência da CAN e do MERCOSUL, dividindo o continente claramente em norte e sul. Foi nos anos 2000 com a consolidação do IIRSA que o desenvolvimento parece ter adquirido uma dimensão regional e a IFR tem se consolidado como estratégia para alcançá-lo

O desenvolvimento econômico e social ao se constituir como um bem público de toda a região é não apenas de suas partes, gera um dilema da ação coletiva com novas características. Neste caso, considerando a IIRSA, o tamanho do grupo aumenta para doze membros constituindo um grupo grande, a diferença dos dois grupos pequenos que criaram a CAN e o MERCOSUL. Neste sentido, se faz importante ressaltar que é a única entidade para

o financiamento da infraestrutura nascida na região que agrupa todos os Estados soberanos, já que desta vez Chile, Guiana e Suriname se inserem como membros plenos do processo de construção da IFR.

Neste novo grupo aparecem grandes assimetrias entre seus membros, envolvendo Estados de diferentes tamanhos, população e graus do seu desenvolvimento relativo. Estas assimetrias vão incidir diretamente nas assimetrias de interesse pelo bem público. Outro aspecto deste novo dilema da ação coletiva, lembrando os pressupostos de Olson (1999) e do institucionalismo das RI's, é a criação de uma estrutura que responda a este dilema, com uma visão e gestão institucional adequadas e com um amplo leque de fontes de financiamento e maiores fundos, embora com uma participação importante dos Estados maiores, porém aparentemente não dispostos a assumir todas os custos. Esta iniciativa surge com um novo foco e com uma estratégia claramente definida: coordenar o financiamento de projetos em infraestrutura para a construção da Integração Física Regional (IFR) de todo o continente sul-americanos.

Desta forma fica claro neste trabalho, que o financiamento e empreendimento de projetos em infraestrutura na América do Sul se constituem como incentivos seletivos, ou seja, como mecanismos que estimulam os Estados atuarem em conjunto em procura do bem público regional. Ao contrario da maioria da literatura e das próprias instituições regionais que consideram a infraestrutura como bem público, aqui se enfatiza que esta não constitui um fim em si própria, se não que serve como estratégia para alcançar o desenvolvimento. Com este raciocínio pode se inferir que a estratégia para a obtenção desse bem público pode mudar, e talvez necessariamente deveria acontecer no futuro, considerando importante outros estágios e aspectos nesse processo de desenvolvimento como o aspecto tecnológico e o fortalecimento do capital humano da região que possivelmente possam se converter estratégias centrais para prover o desenvolvimento como bem público, toda vez que a estrutura física esteja garantida.

Neste sentido, o desenvolvimento é o bem público mais importante de todo o continente sul-americano, uma vez que todos os países são subdesenvolvidos ou estão em desenvolvimento, e cuja relevância para prover o bem é tão grande que os Estados tentam cooperar mesmo com a presença de *free-riders*

Este estudo pode ser ponto de partida para outras pesquisas de importância regional, para a compreensão das novas dinâmicas de desenvolvimento da América do Sul, o papel das novas instituições regionais como a União Sul-Americana de Nações (UNASUL) no processo de desenvolvimento e a construção da Nova Arquitetura Financeira Regional, com especial interesse no Banco do Sul.

## REFERÊNCIAS

- A CASA UNIVERSAL DE JUSTIÇA. **A Promessa da Paz Mundial**. Disponível em: <http://www.bahai.org.br/virtual/Artppm.htm>. Acesso em: 10 jan. 2012.
- ANUATTI NETO, Francisco. Regulamentação dos Mercados. In: **Manual de Economia. Equipe de Professores da USP**. São Paulo, Brasil. Editora Saraiva. 1998, p. 223-257.
- ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO (ALADI). **Acerca de la ALADI. Quiénes Somos**. Disponível em: [http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VISITIOWEB/quienes\\_somos](http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VISITIOWEB/quienes_somos). Acesso em: 11 nov. 2012.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Mercosul: Fundamentos e Perspectivas**. São Paulo, Editora LTDA, 1998, p. 1-15.
- ALEMIDA, Paulo Roberto de. O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações. **Revista Espaço da Sophia**, Parte I ano 5, n 43, p. 63-79, julho –setembro 2011. Parte II ano 5, n.44, p. 143-170, outubro-dezembro 2011. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/2258MSulDesenvHist.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2012.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999. 203p.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. **Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions**. World Politics, Cambridge, Vol. 38, No 1, p. 226-254, 1985.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO- BID. **Preguntas más Frecuentes. Convocatoria de Bienes Públicos Regionales**. Disponível em: <http://www.iadb.org/es/temas/integracion-regional/preguntas-mas-frecuentes,2841.html>. Acesso em: 03 nov. 2011.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO- BID. **Borrador Nota Técnica. Conectando las Américas para o Desarrollo Sostenible con Equidad**. La Complementariedad entre el Hardware y el Software de la Integración. Disponível em: <http://svc.summit-americas.org/sites/default/files/bid-conectando-las-americas-para-desarrollo-sostenible-equidad-july%2027-2011.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2011.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO- BID. **Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur**. 2000. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Un%20Nuevo%20Impulso%20a%20la%20Integracion%20de%20la%20Infraestructura.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2011.
- BUCK, Susan. **The Global Commons**. An Introduction. Washington , Island Press, 1998, p. 1-19.
- CAMPOS, Taiane Las Casas. **O Impacto das Políticas para Stakeholders sobre o desempenho organizacional das companhias de capital aberto no Brasil – uma conexão**

(in) **provável**. 2003. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Centro de Pós Graduação e Pesquisas em Administração – CEPEAD. Belo Horizonte. Disponível em: <http://cepead.face.ufmg.br/btd/files/104/a104t2.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo 1935-2003. **Dependência e desenvolvimento na América latina**: ensaio de interpretação sociológica. 7.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1970.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA- LATINA E O CARIBE - CEPAL. **Hacia una estrategia regional de políticas integradas y sostenibles de infraestructura, logística y movilidad**. Julho, 2011. Documento Técnico solicitado pela Colômbia para a VI Cúpula das Américas de abril de 2012. Disponível em: <http://www.cumbredelasamericas.co/assets/files/integracionFisica/CEPAL%20-%20Hacia%20una%20estrategia%20regional%20de%20politicasy%20sostenibles%20de%20infraestructura.pdf>. Acesso: 3 jan. de 2012.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Secretaría General de la CAN desarrolla acciones para atender demandas de Ecuador. 14 de outubro de 2011**. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np14-10-11.htm>. Acesso em: 15 out. 2011.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Reseña Histórica**. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/quienes/resena.htm>. Acesso em: 15 out. 2011b.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Principios Orientadores y Agenda Estratégica Andina**. 2010. Disponível em: [http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Agenda\\_Estrategica2010.pdf](http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Agenda_Estrategica2010.pdf). Acesso em: 15 out. 2011.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Consejo Presidencial Andino. Documentos de las Reuniones Presidenciales**. Disponível em: [http://www.comunidadandina.org/sai/estructura\\_1\\_2.html](http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_1_2.html). Acesso em: 01 agosto 2011c.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Cronologia Temática**. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/quienes/tematica.htm>. Acesso em: 15 out. 2011d.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Consejo Presidencial Andino**. Disponível em: [http://www.comunidadandina.org/sai/estructura\\_1.html](http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_1.html). Acesso em: 01 ago. 2011e.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores**. Disponível em: [http://www.comunidadandina.org/sai/estructura\\_2.html](http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_2.html). Acesso em: 01 ago. 2011f.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Comisión**. Disponível em: [http://www.comunidadandina.org/sai/estructura\\_3.html](http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_3.html). Acesso em: 01 ago. 2011g.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Secretaria General**. Disponível em: [http://www.comunidadandina.org/sai/estructura\\_secretaria.html](http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_secretaria.html). Acesso em: 01 ago. 2011h.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **CAF Banco de Desarrollo de América Latina.** Disponível em: [http://www.comunidadandina.org/sai/estructura\\_7.html](http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_7.html). Acesso em: 01 ago. 2011i.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)** Disponível em: [http://www.comunidadandina.org/sai/estructura\\_8.html](http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_8.html). Acesso em: 01 ago. 2011j.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Parlamento Andino. Declaración de Santa Cruz de la Sierra.** Disponível em: [http://www.comunidadandina.org/sai/estructura\\_6\\_1.html](http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_6_1.html). Acesso em: 01 ago. 2011k.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Normativa Andina. Decisión 71.** Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d071.HTM>. Acesso em: 01 ago. 2011l.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Normativa Andina. Decisión 271.** Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D271.htm>. Acesso em: 01 ago. 2011m.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Infraestructura.** Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/infraestructura.htm>. Acesso em: 01 ago. 2011n.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Decisión 601.** Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/DEC601.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2011o.

COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES. **Integración para el Desarrollo en la Globalización.** Secretaria General de la Comunidad Andina, Lima, maio 2005. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/prensa/discursos/integracionyglobalizacion.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2011.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Reglamento FOCEM. Decisão CMC N° 45/04.** Belo Horizonte, 2004a. Disponível em: <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=reglamento>. Acesso em: 6 nov. 2011.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Decisão CMC N° 27/03. Fondos Estructurais.** Montevideú, 2003. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2703s.asp>. Acesso em: 6 nov. 2011.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Decisão CMC N° 19/04. Convergencia Estructural en el Mercosur y Financiamiento del Proceso de Integración.** Porto de Iguazu, 2004b. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1904s.asp>. Acesso em: 6 nov. 2011.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Decisão CMC N° 18/05. Integração e Funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL.** Assunção, 2005. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1805p.asp>. Acesso em: 6 nov. 2011.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Decisão CMC N° 24/05. Reglamento del Fondo para la Convergencia estructural del MERCOSUR.** Montevideú, 2005b. Disponível em: <http://www.mercosur.int/focem/archivo.php?a=1f2c2d302b1f3227341fdd2b1f30382dddefede>

eeeecefededef2ec2223211dedeff1eaefededef21d23311d3023252a1f2b232c322ddd22232add242d21232beb2e22241f0bd&x=6d6d00c&y=e5e5084. Acesso em: 6 nov. 2011.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Decisão CMC N° 01/10. Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR.** San Juan, 2010. Disponível em: <http://www.mercosur.int/focem/archivo.php?a=ccd9dadd8ccdfd4e1cc8bd8ccdde5da8b9d9b9c9c9a9d9b9c9b9acfd0ceca9b9b9c989d9b9c9bcad0decad1d0ddd9ccadd0d2d7ccd8d0d9dfd a8bd1daced0d899dbcf1cc06b&x=8484023&y=b2b2051>. Acesso em: 6 nov. 2011.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Decisão CMC N° 50/10. Orçamento 2011.** Foz do Iguaçu. 2010b. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas\\_projeto/focem/D EC\\_50-10\\_PT\\_Orçamento\\_FOCEM\\_2011.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/focem/D EC_50-10_PT_Orçamento_FOCEM_2011.pdf). Acesso em: 6 nov. 2011.

COOK, Lisa; SACHS, Jeffrey. Los Bienes Públicos Regionales en la Ayuda Internacional. . In: KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc. **Bienes Públicos Mundiales. La Cooperación Internacional en el siglo XXI.** México, Impresora Castillo Hnos, S.A, 2000, p 458- 473.

CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO. **Breve Historia.** Disponível em: <http://www.caf.com/view/index.asp?pageMS=61398&ms=19>. Acesso em: 15 out. 2011a.

CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO. **Preguntas Frecuentes.** Disponível em : <<http://www.caf.com/view/index.asp?ms=19&pageMs=61404>. Acesso em: 15 out. 2011b.

CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO. **Cifras de la CAF.** Disponível em: <http://www.caf.com/view/index.asp?pageMS=61408&ms=19>. Acesso em: 15 out. 2011c.

CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO. **CAF en Infraestructura.** Disponível em: <http://www.caf.com/view/index.asp?pageMs=61371&ms=19>. Acesso em: 15 out. 2011d.

CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO. **Estrutura de Capital.** Disponível em: <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=19&pageMs=61420>. Acesso em: 15 out. 2011e.

CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO. **Comentario de la Administración sobre la Evolución Financiera.** Disponível em: <http://www.caf.com/attach/19/default/2010ComentariodelaAdministraci%C3%B3nsobrelaEvoluci%C3%B3.pdf>. Acesso em: 31 out. 2011f.

CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO. **Organización.** Disponível em: <http://www.caf.com/view/index.asp?pageMS=61400&ms=19>. Acesso em: 31 out. 2011g.

CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO. **Cartera.** Disponível em: <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=19&pageMs=61761>. Acesso em: 31 out. 2011h.

CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO. **Reporte Financiero Trimestral 30 de Junio de 2011.** Disponível em: <http://www.caf.com/attach/19/default/1106ReporteFinancieroTrimestral.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2011i.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. **Aprobaciones**. Disponível em: <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=19&pageMs=61759>. Acesso em: 06 nov. 2011j.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. **Informe Anual 2010**. Disponível em: [http://www.caf.com/attach/19/default/IA2010\\_esp.pdf](http://www.caf.com/attach/19/default/IA2010_esp.pdf). Acesso em: 06 nov. 2011k.

CRETELLA J, José. **Dos Bens Públicos no Direito Brasileiro**. São Paulo, Edição Saraiva, 1969, p. 12-26.

DRAHOS, Peter. The Regulation of Public Goods. **Journal of International Economic Law**. International Public Good & Transfer of Tecnology under a Globalized Intellectual Property Regime, Ed. Maskus e Reichman. Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p 321-339.

FUNDO PARA A CONVERGENCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL. **Perguntas Frequentes**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/focem/index.php?c=3320&i=2&id=preguntas-frecuentes>. Acesso em: 06 nov. 2011

FUNDO PARA A CONVERGENCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL. **Normativa Institucional**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=institucional>. Acesso em: 06 nov. 2011a.

FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA. **Institucional**. Disponível: <http://www.fonplata.org/institucional/default.aspx>. Acesso em: 6 nov 2011.

FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA. **Cuenca del Plata**. Disponível: <http://www.fonplata.org/institucional/1/Cuenca%20del%20Plata.aspx>. Acesso em: 06 nov. 2011b.

FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA. **Organización** Disponível: <http://www.fonplata.org/institucional/1/organizacion.aspx>. Acesso em: 06 nov. 2011c.

FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA. **Convenio Constitutivo del Fondo de Financiamiento para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata**. Buenos Aires, 1974. Disponível: <http://www.fonplata.org/institucional/1/convenioc.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2011.

FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA. **Cifras Relevantes**. Disponível: <http://www.fonplata.org/cifras/default.aspx>. Acesso em: 06 nov. 2011d.

FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA. **Estados Financiero Al 13 de Diciembre de 2010 y 2009 Conjuntamente con el Dictamen del Auditor Independiente**. Disponível: <http://www.fonplata.org/cifras/1/efinancieros2010.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2011e.

FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA. **Cartera Histórica**. Disponível: [http://www.fonplata.org/cartera/1/Cartera\\_Historica.aspx](http://www.fonplata.org/cartera/1/Cartera_Historica.aspx). Acesso em: 06 nov. 2011f.

FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA. **Gestión Institucional**. Disponível: <http://www.fonplata.org/institucional/1/Gestion%20Institucional.aspx>. Acesso em: 06 nov. 2011g.

FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA. **Productos**. Disponível: <http://www.fonplata.org/productos/default.aspx>. Acesso em: 06 nov. 2011h.

FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA. **Nuevas Condiciones de Financiamiento Agosto 2010**. Disponível: <http://www.fonplata.org/publicaciones/Noticias%20Generales/PUBLICACIONES/Tr%C3%ADptico%20Nuevas%20condiciones%20de%20financiamiento%20-%20Bolivia,%20Paraguay%20y%20Uruguay.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2011.

FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA. **Cartera de Operaciones em Ejecución Al 31 de Agosto de 2011**. Disponível: [http://www.fonplata.org/cartera/1/cartera\\_activa.aspx](http://www.fonplata.org/cartera/1/cartera_activa.aspx). Acesso em: 06 nov. 2011i.

FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA. **Política Operativa**. Disponível: [http://www.fonplata.org/productos/1/POLITICA\\_%20OPERATIVA.pdf](http://www.fonplata.org/productos/1/POLITICA_%20OPERATIVA.pdf). Acesso em: 06 nov. 2011j.

FUNDO DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAISES DA BACIA DA PLATA. **Memória Institucional FONPLATA 2010**. 2010a. Disponível: <http://www.fonplata.org/publicaciones/Publicaciones/Memoria%20Anual%202010.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2011.

GILPIN, Robert. **The Political Economy of International Relations**. Princeton, Princeton University Press, 1987, p. 29, 74- 100.

GILPIN, Robert. **Global Political Economy. Understanding the International Economic Order**. Princeton: Princeton University Press, 2001. p. 95-150 e 318.

HADIN, Garrett. **The Tragedy of the Commons**. 1968. Disponível em: <http://www.dhushara.com/book/multinet/trag.htm#anchor323261#anchor323261>. Acesso em: 1 nov 2011.

HEAL, Geoffrey. Nuevas Estrategias para la Provisión de Bienes Públicos Mundiales. Cómo Aprender de los Desafíos Ambientales Internacionales. In: KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc. **Bienes Públicos Mundiales. La Cooperación Internacional en el siglo XXI**. México, Impresora Castillo Hnos, S.A, 2000, p 235-256.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e Análise multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional (IBRI)**. Brasília, ano 51, n 2, 2008, p. 98-116.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. **Ata de Brasília**. 2000. Disponível em: [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/comunicado\\_brasilia\\_esp.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/comunicado_brasilia_esp.pdf). Acesso em: 03 jan. 2012.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. **Plan de Acción 2000-2010**. 2000a. Disponível em: [http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/P/plan\\_de\\_accion/plan\\_de\\_accion.asp?CodIdioma=POR&CodSeccion=117](http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/P/plan_de_accion/plan_de_accion.asp?CodIdioma=POR&CodSeccion=117). Acesso em: 03 jan. 2012.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. **Principios Orientadores**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/p/principios\\_orientadores/principios\\_orientadores.asp?CodIdioma=POR](http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/p/principios_orientadores/principios_orientadores.asp?CodIdioma=POR). Acesso em: 03 jan. 2012.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. **Institucional. Cómo esta Organizada?**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/EstructuraInstitucional.asp?CodIdioma=ESP>. Acesso em: 03 jan. 2012a.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. **IIRSA 10 Años después. Sus logros y desafíos**. Buenos Aires, BID-INTAL, 2011. Disponível em: [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb\\_iirsa\\_10\\_a%C3%B1os\\_sus\\_logros\\_y\\_desafios.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb_iirsa_10_a%C3%B1os_sus_logros_y_desafios.pdf). Acesso em: 03 jan. 2012.

CALIXTRE, André Bojikian; BARROS, Pedro Silva. O Banco do Sul e o Brasil na Agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional. **Boletim de Economia e Política Internacional**. IPEA. Brasília, n 3, p. 19-25, jul-set 2010.

JAYARAMAN, Rajshri; KANBUR, Ravi. Los Bienes Públicos Internacionales y el Argumento en Favor de la Ayuda Externa. In: KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc. **Bienes Públicos Mundiales. La Cooperación Internacional en el siglo XXI**. México, Impresora Castillo Hnos, S.A, 2000, p 440-457.

KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc. Definición de Bienes Públicos Mundiales. In: KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc. **Bienes Públicos Mundiales. La Cooperación Internacional en el siglo XXI**. México, Impresora Castillo Hnos, S.A, 2000a, p 2-20.

KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc. Conclusión: Los Bienes Públicos Mundiales. In: KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc. **Bienes Públicos Mundiales. La Cooperación Internacional en el siglo XXI**. México, Impresora Castillo Hnos, S.A, 2000b, p 474-542.

KEOHANE, Robert; NYE JR, Joseph. **Transgovernmental Relations and International Organizations**. World politics, Cambridge University Press, v. 27, n. 1, p. 39-62, 1974. Disponível em: . Acesso em: abr. de 2011.

KEOHANE, Robert; NYE JR, Joseph. **Power and Interdependence**. Revisited. International Organization, The MIT Press, Vol. 41, No 4, p 725-753, 1987. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706764>. Acesso em: 15 abr. 2011.

KEOHANE, Robert. **Instituciones Internacionales y Poder Estatal**. Ensayo sobre teoría de las Relaciones Internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993, p. 13 e 145- 250.

KEOHANE, Robert; OSTROM, Elinor. **Local Commons and Global Interdependence**. Heterogeneity and Cooperation in Two Domains. London, California e New Delhi, SAGE Publications Ltd, 1995, p 1-92 e 125-190.

KRASNER, Stephen D. **International Regimes**. Ithaca, NY, Cornell University Press, 1983.

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. **Introdução à Economia**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2007, p. 281, 415-426.

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo. **A Integração Moderna**. Análise de Conjuntura. Observatorio Político Sul-Americano, n. 1, jan 2006, p 1-15. Disponível em: [http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/14\\_analises\\_integracao\\_moderna.pdf](http://www.opsa.com.br/images/pdf/analise/14_analises_integracao_moderna.pdf). Acesso em: 11 nov 2011.

LUIZ, Antônio Filardi. **Curso de Direito Romano**. São Paulo, Editora Atlas S.A., 1999, p. 110-113.

LEGEARD, Nathanaël. Nueva arquitectura financiera para el desarrollo en América Latina y Ecuador. **Revista de Ciencias Sociales y Humanas- Universitas**. Ecuador, n 14, p 43- 71, janeiro/junho 2011. Disponível em: <http://universitas.ups.edu.ec/documents/1781427/1792977/02Art14.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2011.

MACHADO, João Bosco. **Mercosul: Processo de Integração- Origem, Evolução e Crise**. São Paulo, Edições Aduaneiras Ltda, 2000, p 59-76.

MALAMUD, Andrés. Integração Regional na América Latina: teorias e instituições comparadas. In: ESTEVES, Paulo. **Instituições Internacionais: segurança, comércio e integração**. Belo Horizonte, Editora PUC Minas, 2003, p. 325-350.

MARTIN, Lisa. Heterogeneity, Linkage and Commons Problems. In: KEOHANE, Robert; OSTROM, Elinor. **Local Commons and Global Interdependence**. Heterogeneity and Cooperation in Two Domains. London, California e New Delhi, SAGE Publications Ltd, 1995, p 71-91.

MEIRA, Maria Elisa et al. **O Mercosul no Contexto da Integração Continental**. Porto Alegre, La Salle Gráfica Editora, 1997, p. 21-32.

MORAVCSIK, Horacio. Negotiating the Single European act: nacional interest and conventional statecraft in the European community. In: NELSEN, Brent. STUBB, Alexander. **The European Union: reading on the theory and practice of European Integration**. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1994.

MERCADO COMUM DO SUL. **Sobre o Mercosul.** Disponível em:  
[http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=661&site=1&channel=secretaria&seccion2](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=661&site=1&channel=secretaria&seccion2).  
 Acesso em: 01 nov. 2011a.

MERCADO COMUM DO SUL. **Estrutura Institucional.** Disponível em:  
[http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=493&site=1&channel=secretaria&seccion=2](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=493&site=1&channel=secretaria&seccion=2).  
 Acesso em: Acesso em: 01 nov. 2011b.

MERCADO COMUM DO SUL. **Reunión Especializada De Infraestructura de la Integración. GMC No. 89/00.** Brasília, 2000. Disponível em:  
[http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Resoluciones/ES/Res\\_089\\_000\\_Reun-Espec\\_Infraest\\_Integraci%C3%B3n\\_Acta%204\\_00.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Resoluciones/ES/Res_089_000_Reun-Espec_Infraest_Integraci%C3%B3n_Acta%204_00.PDF). Acesso em: 01 nov. 2011.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Comisiones.** Disponível em:  
[http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/3274/1/secretaria/infraestructura\\_transportes\\_recursos\\_energeticos\\_agricultura\\_pecuaria\\_y\\_pesca\\_.html](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/3274/1/secretaria/infraestructura_transportes_recursos_energeticos_agricultura_pecuaria_y_pesca_.html). Acesso em: 01 nov. 2011.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Parlamentar Paraguai reclama por fortalecer a supranacionalidade em 2012.** Disponível em:  
[http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/6068/1/secretaria/parlamentar\\_paraguai\\_reclama\\_por\\_fortalecer\\_a\\_supranacionalidade\\_em\\_2012.html](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/6068/1/secretaria/parlamentar_paraguai_reclama_por_fortalecer_a_supranacionalidade_em_2012.html). Acesso em: 03 jan. 2012.

MOAVRO, Horacio Alberto. **La Decisión. Aportes para la Integración Latinoamericana.** Caracas, Ediciones Nueva Política. Edição Conjunta do Centro Internacional de Formação “Aristides Calvani” (IFEDEC) e o Instituto de Altos Estudos de América Latina- Universidad Simón Bolívar, 1992, p. 155-429 e 534-542.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais.** Correntes e Debates. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005, p. 61.

NUN, Bernardo. **Integração Sub-regional Andina. Estudio sobre el Acuerdo de Cartagena.** Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1971, p. 43

OLSON, Marcur. **A lógica da Ação Coletiva. Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.** São Paulo, Brasil: Editora da Universidade de São Paulo- Edusp, 1999. p. 11-201.

ORENSTEIN, Luiz. **A Estratégia da Ação Coletiva.** Rio de Janeiro: Editora REVAN. IUPERJ, 1998. p 9-190.

OYE, Kenneth A. **Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies.** World Politics, Cambridge, v. 38, n 1, p. 1-24, 1985.

PETIT, Eugène. **Tratado Elementar de Direito Romano.** Campinas-SP, Russell Editores, 2003, p. 216-219.

PINDYCK, Roberts; RUBINFELD, Daniel. **Microeconomia.** Editora Makron Books, 1999, p. 662-741.

PHILLIPS, Bernard. S. **Pesquisa Social. Estratégias e Táticas**. Rio de Janeiro, Livraria Agir Editores, 1974, p. 65-90.

PROGRAMA DE NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Informes sobre Desarrollo Humano. El Concepto de Desarrollo Humano**. Disponível em: <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>. Acesso em: 01 dez. 2011

RAO, J. Mohan. La Equidad en un Marco de Bienes Públicos Mundiales. In: KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc. **Bienes Públicos Mundiales. La Cooperación Internacional en el siglo XXI**. México, Impresora Castillo Hnos, S.A, 2000, p 70-91.

RIZZIERI, Juarez Alexandre. Introdução à Economia. In: **Manual de Economia. Equipe de Professores da USP**. São Paulo, Brasil. Editora Saraiva. 1998, p.3-271.

ROSAMOND, Ben. **Theories of European integration**. New York: Palgrave, 2000. 232p.

ROSTOW, W.W. (1978). **Etapas do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro. Zahar Editores, p. 13-30

SAGASTI, Francisco. La Banca Multilateral de Desarrollo en América Latina. **Serie Financiamiento del Desarrollo**, Santiago de Chile, CEPAL, n 119, p. 1-74, maio 2002. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/10996/lc11731e.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2012.

SANDLER, Todd. Bienes Públicos Intergeneracionales. Estrategias, Eficiencias e Instituciones. In: KAUL, Inge, GRUNBERG, Isabelle e STERN, Marc. **Bienes Públicos Mundiales. La Cooperación Internacional en el siglo XXI**. México, Impresora Castillo Hnos, S.A, 2000, p 21-52.

SANTOS, F. Onofre dos. (2005). O fogo de Prometeu nas Mãos de Midas: Desenvolvimento e Mudança Social In: CAMPOS, Taiane L:C. (org.) **Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais**. Belo Horizonte, Editora PUC MINAS, p. 13-75.

SARAIVA, Miriam. **Integração Regional na América do Sul: processos em aberto**. Análise de Cojuntura. Observatorio Político Sul-Americano, n. 7, jul. 2010.

SNIDAL, Duncan. The Politics of Scope: Endogenous Actors, Heterogeneity and Institutions. In: KEOHANE, Robert; OSTROM, Elinor. **Local Commons and Global Interdependence**. Heterogeneity and Cooperation in Two Domains. London, California e New Delhi, SAGE Publications Ltd, 1995, p 47-70.

SILVA, Eliezer Batista da. **Infra-estrutura para o Desenvolvimento Sustentado e Integração da América do Sul**. Rio de Janeiro, Editora Expressão e Cultura, 1997, p. 1-88.

SOUZA, Nali de Jesus. **Curso de Economia**. São Paulo, Brasil. Editora Atlas. S.A., 2000, p. 289-292.

SUNKEL, Osvaldo. **Desarrollo e integración regional: otra oportunidad para una promesa incumplida?**. Revista de la CEPAL. Número Extraordinário: CEPAL 50 Anos, Santiago, p. 229-241, out. 1998.

TANZI, Vito. The Production and Financing of Regional Public Goods. **Occasional Paper – SITI – 08**. Integration and Regional Programs Department of Inter- American Development Bank, Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean and Integration, Trade and Hemispheric Issues Division. Buenos Aires, IDB-INTAL, 2005.

VADELL, Javier A.; LAMAS, Bárbara; RIBEIRO, Daniel M. de F. Integração e Desenvolvimento no MERCOSUL: Divergências e Convergências nas Políticas Econômicas nos Governos Lula e Kirchner. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n 33, p 39-54, jun 2009.

VARIAN, Hal. **Microeconomia. Princípios Básicos**. Rio de Janeiro, Editora Campus Lda, 1994, p. 621-645.

YEPES, Tito. **VI Cumbre de las Américas. Infraestructura para la mayor integración de las Américas**. FEDESARROLLO- Centro de Investigación Económica y Social. Set, 2011. Disponível em:  
<http://www.cumbredelasamericas.co/assets/files/DocsSoporte/Infraestructura%20para%20la%20mayor%20integracion%20de%20las%20Americas.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2012.

YEROS, Paris . Elos Fracos na América do Sul: As Duas Esquerdas Frente à Nova Questão Nacional. In: Javier A. Vadell; Taiane Las Casas Campos. (Org.). **Os Novos Rumos do Regionalismo e as Alternativas Políticas na América do Sul**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010, v. 1, p. 196-228.