

Mercosul: estado e infraestrutura em direção à integração física e comercial

Mercosur: state and infrastructure toward physical and commercial integration

Luiz Valdemir Ribas da Cruz Jr.*

Unisinos, Brasil
luizvrc.jr@gmail.com

Resumo: Este artigo tem por objetivo discutir a importância da infraestrutura no processo de integração regional entre os países membros do MERCOSUL, considerando aspectos relevantes como a influência do Estado e a importância dos territórios na construção de uma unidade regional. A infraestrutura pode ser uma importante estratégia na construção de um território integrado. A integração regional entre os países membros do bloco necessita ser repensada. A infraestrutura surge como alternativa e reforço da estrutura comercial e política através do elo territorial.

Palavras-chave: MERCOSUL; infraestrutura; Estado; território; integração.

Abstract: This paper has the aim to discuss the importance of infrastructure in the process of regional integration among countries members of MERCOSUR, considering relevant aspects such as the State's influence and territories importance in the construction of a regional unit. Infrastructure might be an important strategy in the construction of an integrated territory. The regional integration among countries members of the bloc needs to be rethinking. In this case the infrastructure appears as an alternative and reinforcement of commercial and political structure across the territorial link.

Keywords: MERCOSUR; infrastructure; State; Territory; Integration.

* Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Av. Nilo Peçanha, n. 1600, Bairro Boa Vista, 91330-002, Porto Alegre, RS, Brasil.

Introdução

O final da II Guerra Mundial marcou a retomada da importância do comércio internacional para os países. Motivados por um contexto de surgimento e fortalecimento de instituições liberais que fomentaram, ao longo deste ciclo, reduções de barreiras tarifárias e de outros tipos de entraves não tarifários. As reformas econômicas e a liberalização comercial iniciadas neste período contribuíram para uma ininterrupta especialização produtiva, fortalecendo a interdependência comercial entre os países, verificado na multiplicação de acordos preferenciais de comércio e de blocos econômicos.

Esse novo contexto de abertura marcou a busca por estratégias que visavam uma inserção competitiva internacional dos países. Neste sentido, o surgimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) baseou-se nas prerrogativas de comércio e de integração, fortemente identificadas, principalmente, na década de 1990. Por outro lado, aspectos logísticos e de transportes condicionaram grande parte desta competitividade, atrelada, sobretudo, ao papel do Estado como agente facilitador. Destinar um produto ao mercado externo exige alta eficiência produtiva, por parte das empresas, e logística, por parte dos países, criando um ecossistema econômico eficiente, de complemento sistêmico.

Neste caso, a competitividade das empresas depende de externalidades positivas e de estímulos ao investimento, fornecido por diferentes atores públicos e privados, o qual aqui conceitua-se como “competitividade sistêmica”. Entende-se, por esta, todo o contexto administrativo e econômico por trás da produção que favorece a competitividade do produto, entre os quais, cita-se: estabilidade de preços, sistema tributário justo, inserção em acordos econômicos, políticas de investimento à Pesquisa e ao Desenvolvimento (P&D), regulação de concessões de serviço público e de investimentos em infraestrutura (ALEM *et al.* 2002, p. 248).

A infraestrutura física e de transportes têm grande participação nesta complementariedade, pois atuam diretamente na competitividade e produtividade do produto e distribuição, deste nacional e internacionalmente, bem como sobre sua relevância no papel de integração do território e do comércio entre diferentes espaços nacionais e regionais. Os elementos de infraestrutura devem ter o papel vinculador entre território, mercado e sociedade. Sendo assim, possuem relevância no processo de integração entre os países. Um sistema eficiente de infraestrutura permite a mobilidade de pessoas entre distintos pontos e traz consigo melhorias na concorrência dos produtos e, conseqüentemente, na eficiência produtiva, na competitividade e no incremento do comércio.

O processo de reforma econômica e abertura comercial nos países do MERCOSUL permitiu a entrada de empresas estrangeiras na região que trouxeram consigo novas tecnologias e investimentos em áreas da infraestrutura (SANTIAGO, 2011). Ainda que os investimentos privados tenham amenizado o problema na região, sabe-se que os investimentos estão longe dos necessários para atender a demanda e facilitar a integração entre os países.

Uma infraestrutura eficiente atuaria como promotora do processo de globalização econômica, facilitando a integração regional e aproximando territórios desconexos, fomentando o desenvolvimento interno de cada país e, conseqüentemente, o desenvolvimento regional (SANCHÉZ; WILMSMEIER, 2005). Os diferentes efeitos sobre a integração e ao comércio relacionados à infraestrutura podem interferir diretamente no custo final das mercadorias de maneira similar ou superior às tarifas aduaneiras e a taxa de câmbio. Tal fato pode ser inibidor ou entrave de um processo de integração territorial e comercial, caso do MERCOSUL.

Desta forma, o objetivo deste trabalho é discutir a relevância da infraestrutura no processo de integração regional territorial e

comercial entre os países membros do MERCOSUL. Serão considerados aspectos como a influência do Estado e a importância dos territórios na construção de uma unidade regional. A metodologia adotada foi uma revisão bibliográfica de diferentes correntes teóricas que permitiu analisar como a infraestrutura insere-se no contexto de alternâncias destas teorias ao longo dos anos na América Latina e, especialmente, nos países do MERCOSUL.

O trabalho divide-se da seguinte forma: a introdução que aponta brevemente a importância do comércio para os países e da infraestrutura para o comércio; a seção 2 que apresenta as diferentes percepções teóricas e cíclicas do papel do Estado na construção da territorialidade única na região; a seção 3, onde se discutirá a importância da infraestrutura na integração dos territórios; a seção 4, serão apresentados benefícios e desafios para uma infraestrutura eficiente na região do MERCOSUL; Por fim, na última seção serão feitas as considerações finais.

Percepções sobre o papel do Estado

Com o fim da Guerra Fria uma nova ordem mundial começou a despontar como sistema vigente. O movimento neoliberal “foi inaugurado no Chile no período do ditador Pinochet, entretanto, foi na Inglaterra de Margareth Thatcher que ganhou seus contornos mais definitivos e acabados” (GENNARI, 2001, p. 32). Na América Latina o neoliberalismo ficou evidente, a partir de 1989, através do chamado Consenso de Washington.

Segundo Batista (1994, p. 18) os objetivos do Consenso do Washington “eram a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação”, forte contraposição ao Estado desenvolvimentista do período anterior. Eram ainda objetivos “a abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capital de risco”. Nestes dois pontos observa-se claramente a orientação neoliberal de predominância do mercado como regulador das relações econômicas

internas e externas. O neoliberalismo está ligado a um fenômeno presente constantemente na literatura atual: a globalização.

Dentre as possíveis definições deste fenômeno descreve-se como “um fenômeno ao mesmo tempo amplo e limitado: amplo, porque ela cobre transformações políticas, econômicas e culturais; limitado, porque não se trata de um processo completo e terminado, e ele não afeta a todos da mesma maneira” (MELLO, 1999, p. 165). Assim, as relações entre distintos lugares passaram a serem mais curtas, rápidas e eficientes. Consequentemente, obrigou setores protegidos ou livres de concorrência internacional a adaptarem-se ao novo contexto para sua sobrevivência, isto é, a inovarem, no sentido de serem capazes de concorrerem com produtos importados.

Dentre as mudanças ocorridas, nesta nova fase cita-se: a ampliação e intensificação do comércio internacional; maior interdependência entre os Estados; e, a integração por meio de blocos econômicos. Todos estes movimentos apresentaram intrinsecamente o teor das prerrogativas neoliberal. Desta forma, uma primeira característica comum aos países, a partir da década de 1990, foi buscar associações pelas quais fossem eliminadas as barreiras comerciais, ou seja, um forte predomínio e ênfase ao mercado nestas relações. Entendeu-se que se eliminadas as barreiras aos bens, os empecilhos à movimentação de fatores produtivos como o capital e o trabalho seriam naturalmente extintos.

Destacam-se, entretanto, alternativas ao modelo de integração apresentado, neoliberal, como a teoria estruturalista de integração. Os estruturalistas propõem uma integração social, onde as instituições pudessem inserir as populações de forma mais justa possível no processo de integração entre os países, criando instituições que facilitem os meios para essa inserção. Conforme assinalou Schneider (2005, p. 33), a teoria em questão “propõe uma integração regional planejada, dirigida, organizada, planificada pelos

Estados Nacionais”. Assim, verifica-se o papel ativo do Estado nacional como agente da integração, contraponto à teoria de mercado. O forte predomínio do Estado pôde ser visto durante todo período desenvolvimentista, até final da década de 1980.

Ao final da década de 1990, Cervo e Bueno (2010, p. 457) propuseram um novo viés em relação às alternativas desenvolvimentista, estruturalista e neoliberal. Ressaltaram, então, o surgimento de um novo perfil estatal: o chamado “Estado logístico”. Os autores entenderam como Estado Logístico aquele que “fortalece os núcleos nacionais, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-as a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência”. Assim, Estado e empresariado trabalhariam em conjunto, enfrentando as dificuldades impostas pela globalização e buscando uma posição assertiva dos bens nacionais na arena do comércio internacional.

A função do Estado logístico é o de oferecer condições para que a sociedade tenha oportunidades de empreender e competir no comércio internacional. O Estado deve “preparar o terreno” para que a sociedade acesse as possibilidades de empreender. Cervo e Bueno (2010, p. 494) frisaram que “Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia à época do desenvolvimentismo, nem a assistir passivamente às forças de mercado e poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo”. Neste novo conceito, o Estado atua em prol de setores econômicos e sociais, simultaneamente.

Os autores destacaram que, na década de 1990, foi colocado em xeque à relevância do Estado Nacional e que, a partir do Século XXI, contrariando as expectativas, o Estado passou a desempenhar funções anteriores à transição dos anos 1990 e até mesmo incorporou novas funções. Antes, da década de 1990, identificava-se o Estado desenvolvimentista, responsável por todos os setores da economia e propulsor do desenvolvimento. A partir de 1990, o perfil

era de um “Estado Normal”, ou seja, com adoção de políticas neoliberais o Estado passou a exercer funções mínimas no setor econômico. E, desde o final da década de 1990, visualiza-se o perfil de um Estado Logístico. Neste tipo, o Estado seria responsável pela inserção competitiva dos núcleos produtivos nacionais, fornecendo infraestrutura de qualidade, incentivando os produtores nacionais voltados ao mercado externo e interno.

Ainda que existam divergências quanto à natureza e ao papel do Estado na integração, sabe-se que esta pode dar-se via contiguidade territorial ou por meio de acordos intergovernamentais (ALMEIDA, 2005). Desta forma, pode-se dizer que “é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele o objeto da análise social” (SANTOS, 2002, p. 15). Os objetivos destes podem ser variados, desde assuntos comerciais, políticos, econômicos até assuntos militares, bélicos, etc. Assim, determina-se grande fator de relevância e importância ao território como fator de inserção de determinada região na economia internacional.

A atuação do Estado Nacional sobre o território é frequentemente questionada, pois se percebeu uma “transnacionalização” deste (SANTOS, 2002). Identificou-se o uso do território por dois meios: local e o global. O meio local é caracterizado por uma personalidade comum, pois possui características próprias do ambiente, desde aspectos físicos e humanos até aspectos institucionais que refletem a possibilidade de convergência entre aqueles que se localizam sobre o mesmo local. O global caracteriza-se pela definição das regiões por suas posições em uma estrutura mais vasta (BENKO, 2002).

Em uma concepção neoliberal o território é o campo de conexão entre os Mercados - entendam-se todos os tipos de aspectos em como natureza, informação, ideias, ciências, informação, política - e a sociedade civil (SANTOS, 2002). Desta forma, o local conecta-se ao global por meio do mercado. Neste caso, “quem produz, quem comanda, quem disciplina, quem

normatiza, quem impõe uma racionalidade as redes é o Mundo” e que “quando se fala em Mundo, está se falando, sobretudo de mercado” (SANTOS, 2002, p. 18). Esta concepção neoliberal não é única e nem absoluta, pois se admite outras óticas de análise da função do território em conectar o local ao global.

A globalização, dentre todos os efeitos sobre os Estados, mercado e a sociedade facilitou o trânsito de pessoas e mercadorias entre fronteiras, dentro de alguns parâmetros estabelecidos. Conforme Santos (2002, p.16) “as horizontalidades serão os domínios da contiguidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial”. Deve-se, assim, explorar essa continuidade entre os territórios de modo a facilitar o elo entre estes e os pontos distantes, as verticalidades. O modelo da União Europeia deve ser levado em consideração. Junior e Silveira (2007) demonstraram que o setor de transportes exerceu papel importante na consolidação da União Europeia e que as atividades empregadas nos variados modais entre os países são responsáveis por grande emprego de mão de obra.

A nova organização social permite que espaços locais, com características próprias possam conectar-se com os demais espaços ao redor do mundo. Desta forma, retoma-se o debate sobre o papel do Estado Nacional. Assim sendo, se busca entender a dialética da eficácia do Estado Nacional sobre o território e a inserção local via redes globais de informação. Benko (2002, p. 62) explora o sentido de redes dizendo que estas são as “relações interempresariais da qual se definiu a governança para além do mercado”. Essas redes estão conectadas via era de informação, encurtando, assim, distâncias geográficas e aproximando similitudes produtivas, empresariais, políticas. Neste caso, emerge um debate sobre o papel do Estado sobre as redes, já que este não influi no processo de governanças destas, não ao menos no âmbito do local.

Conforme Santos (2002), espaços contíguos ou em redes são os mesmos espaços, mas com funcionalidades diferentes, se no primeiro as normas são geradas no local sobre o domínio da técnica, no segundo há a imposição política e ideológica do espaço, o espaço global que impõe sua política e ideologia, sua racionalização. No topo da hierarquia, ou como melhor define Santos (2002, p. 18), está o “Mundo”, que tem o controle das redes, e este mundo é o “mercado universal e dos governos mundiais”. Este governo mundial está baseado em organizações internacionais governamentais, organizações financeiras, Universidade mundiais, órgãos fomentadores de pesquisa, entre outros, que têm o poder de investir forte em pesquisa fundamentando conceitos de seus interesses e minando o conceito de Estado territorial.

Assim, propõe Santos (2002), que ao mesmo tempo em que as verticalidades crescem em torno do grande capital, estas podem, também, unirem-se horizontalmente retomando a base de vida comum e gerenciando suas próprias normas locais. Neste caso, “cabe, todavia, lembrar que, graças aos milagres permitidos pela ciência, tecnologia e pela informação, as forças que criam a fragmentação podem, em outras circunstâncias, servir ao seu oposto” (SANTOS, 2002, p. 19). Desta forma, os blocos regionais são outra face de uma inserção globalizada.

A partir da formação desta nova localidade, frente a outras regiões do mundo, são necessárias medidas que estimulem a integração. Neste caso, a infraestrutura exerce um papel importante como elo de sustentação deste novo território. Ao trazer para o debate o tema da infraestrutura não se desmerece a importância das relações comerciais, mas as amplia, não em detrimento de outros setores importantes, e sim em complemento destes. Ao conectar dois territórios, por meio de uma rede completa de infraestrutura abrem-se novas oportunidades econômicas, por meio de

crescimento econômico e do desenvolvimento, além de oferecer às populações novas possibilidades. Assim, aproxima territórios, facilita trocas, promove mudanças sociais e permite o acesso das populações aos recursos antes indisponíveis ou de qualidade inferiores e a novos meios de produção, além de expandir negócios entre estes dois pontos, agora interligados.

Integração física dos territórios: a importância da infraestrutura

Entre os objetivos de motivação para criar o MERCOSUL, estavam “criar um mercado comum com livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos” e, de forma complementar, “busca-se a adoção de uma política externa comum, coordenação de posições conjuntas em foros internacionais...” entre outros (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991). O fato de ter-se pensado em criar uma área comum entre os países do MERCOSUL já se supõe a existência de um novo território. Ou seja, “há mudanças nos limites físicos, econômicos e políticos e, assim, a partir da abertura, da abolição de barreiras domésticas, este novo recorte coloca-se como uma superação da escala nacional” (ARROYO, 2002, p. 308) ao mesmo tempo em que se estabelece um território fechado frente aos outros.

A globalização e os processos de integração caminham lado a lado. Estes se articularam de modo que a sociedade civil e empreendedora avançasse sobre o poder de monopólio da decisão pelo Estado (CICCOLELLA, 2002). Os objetivos de integração por blocos econômicos deixam claro que há uma busca de uma inserção competitiva em conjunto. O Estado, neste sentido, possui papel importante na competitividade das empresas (ARROYO, 2002).

O conceito de “competitividade sistêmica”, o qual estabelece que os “esforços individuais das firmas devem estar acompanhados por inumeráveis aspectos que conformam seu entorno”, aqui

se cita: infraestrutura física, aparato científico e tecnológico, recursos para o sistema educacional, financiamento, incentivos; e em boa parte este se dá através “da presença ativa do Estado” (ARROYO, 2002, p. 312). Neste caso, entende que os Estados têm responsabilidade em promover uma inserção competitiva de suas firmas e direta sobre seu posicionamento frente aos desafios deste século.

A integração física é parte de um processo de integração mais amplo, pois, a redução de barreiras comerciais por si só não tem sido suficiente para a identificar dinamização e crescimento nos fluxos comerciais. Aportes em aprimoramento da infraestrutura física torna-se a base de um conjunto de medidas necessárias para a inserção competitiva de determinado território na economia internacional.

Desta forma, a infraestrutura e o comércio internacional conjuntamente atuam na inserção competitiva de um país na arena de trocas comerciais. A primeira, apesar de não ser considerada em muitos aspectos, contribui com o desenvolvimento econômico e social. Conforme Sánchez e Tomassian (2012, p. 7), “a provisão eficiente de serviços de infraestrutura é um dos aspectos mais importantes de uma estratégia de desenvolvimento, tanto nos níveis nacionais como nos regionais”. Em geral, a o tema infraestrutura não é inserido tal como deve em debates públicos e na discussão das próprias políticas públicas sociais e econômicas, quando, na verdade, é o elo entre o desenvolvimento econômico e o social.

Assim, segundo Sánchez e Tomassian (2012) a infraestrutura atua como elo territorial, econômico e social. Apresenta potencial de melhora nos termos de conexão entre os territórios, redução de custos de transporte, mobilidade e logística e na competitividade dos setores que operam no comércio internacional, ao mesmo tempo em que permitem ganhos em índices de desenvolvimento a medida em que facilita o acesso de regiões carentes ao seu entorno e, conseqüentemente, a

serviços fundamentais (SÁNCHEZ; TOMASSIAN, 2012).

Desta forma, desconsiderar o papel da infraestrutura e seus serviços é não apostar nos seus resultados econômicos e sociais, além de desconsiderar a união dos territórios e suas populações, objetivo em uma integração entre países. Em uma região dotada de uma infraestrutura completa facilita-se a concorrência, reduzindo o tempo de espera e custo de transporte, além de significativa melhora da qualidade e eficiência produtiva que reflete em ganhos de produtividade do trabalho e de competitividade para o nacional e o regional, para as empresas e, conseqüentemente, para o país. (SANCHÉZ; WILMSMEIER 2005).

Por infraestrutura entendem-se todos os setores necessários para movimentar a economia e o seu entorno, desde energia, telecomunicações, transportes, combustível e saneamento. Assim, neste caso, o sistema de transportes contribui para a mobilidade entre dois pontos ou mais, distante territorialmente ou inseridos em espaços geográficos diferentes, conectando populações e empresas a serviços diferenciados em outras regiões e a novos mercados. Assim, investir em qualidade, infraestrutura e no sistema de transportes, do ponto de vista econômico, beneficia vários setores, tais como expansão de mercado e benefícios de economias de escala, aglomeração, aumento de eficiência, dada a maior concorrência, e economia de recursos e tempo de deslocamento para consumidores (TOMASSIAN, PÉREZ, SÁNCHEZ, 2010).

Diferentes análises apontaram a importância da infraestrutura para as economias e como esta beneficia seu entorno e ajuda na promoção do desenvolvimento, integração territorial e comercial. Rives e Heaney (1995) demonstraram os efeitos que investimentos em infraestrutura exercem sobre o desenvolvimento. Para tal, o conceito de infraestrutura foi desmembrado em dois: “infraestrutura pontual e infraestrutura em

rede”¹ (RIVES; HEANEY, 1995, p. 60). A primeira definição se refere à infraestrutura básica, tal como saneamento, acesso à água, estradas e serviços públicos. Já a segunda, se refere ao sistema de conexão entre as unidades econômicas por meio do espaço geográfico. Os autores identificaram resultados positivos a nível nacional na relação entre infraestrutura e desenvolvimento econômico também se verifica em âmbito local.

Hulten (1996) procurou analisar o quanto à ineficiência da infraestrutura penaliza o crescimento econômico. Em seus resultados comprovou que a ineficiência da infraestrutura afeta não apenas o crescimento econômico, mas conforme assinalou “que aqueles países que falharam em usar a sua infraestrutura eficientemente foram punidos na forma de baixas taxas de crescimento”² (HULTEN, 1996, p. 23). O uso ineficiente e contínuo da infraestrutura existente afetará novos investimentos, estimulando o crescimento baixo, tornando-se um ciclo.

Esfahani e Ramírez (2002) procuraram elaborar um modelo de crescimento estrutural de infraestrutura e produção, considerando o papel das instituições e de outros fatores econômicos que se situam entre a relação da infraestrutura com o PIB. Além da relação entre ambas identificadas, advertiram que as características institucionais podem afetar para melhor ou pior a relação. Assim sendo, “os resultados sugeriram que as capacidades institucionais que dão credibilidade e eficácia às políticas de governo têm importante papel no processo de desenvolvimento por meio do crescimento da infraestrutura”³ (ESFHANI; RAMIRÉZ, 2002, p. 471).

Uma infraestrutura de transportes interligada e ampla promove a integração entre os mercados, não apenas reforçando

¹ Point infrastructure e network infrastructure.

² That those countries that fail to use their infrastructure effectively pay a penalty in the form of lower growth rates.

³ The results suggest that institutional capabilities that lend credibility and effectiveness to government policy play particularly important roles in the development process through infrastructure growth.

atributos competitivos naturais, mas também impulsionando a potencialidade de novos segmentos e setores, partindo da ótica que os custos de transporte influenciam a produtividade e a competitividade. Francois e Manchin (2007) relacionaram a infraestrutura, comércio e as instituições para identificar preferências e padrão de comércio. Pequenas variações, dentre os diferentes perfis de países, tiveram resultados positivos em melhora das exportações. Complementarmente, Brooks (2008) encontrou relações entre a infraestrutura física e documental contribuíram na melhora do ambiente de negócios em países asiáticos em um contexto recente e sua respectiva integração.

Nesta mesma linha, Shepherd e Wilson (2007; 2009) tem analisado como a melhora em rodovias e infraestrutura relaciona-se com fluxos de comércio. Os autores demonstraram que melhoras qualitativas influenciaram positivamente no comércio dos países da Ásia Central e Leste Europeu (2007) e para os países do Sudoeste Asiático (2009). Instituições bem desenvolvidas e eficientes e uma infraestrutura qualitativa ampliaram os ganhos de comércio, com ênfase em um processo de coordenação regional para estimular os potenciais ganhos (KOCZAN; PLEKHANOV, 2013). Para os países membros da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) o regionalismo, aliado a infraestrutura, gerou ganhos de comércio aos países membros da área de livre comércio (SAPUTRA, 2014).

Observou-se como a infraestrutura afeta o crescimento e o desenvolvimento econômico e sua integração com novos mercados. Nos estudos empíricos, buscou-se compreender como os setores econômicos dialogam com a infraestrutura e como esta última dialoga com as variáveis de crescimento econômico e de inserção comercial. Neste caso, as variáveis estão diretamente relacionadas à produção, abertura comercial, aos aspectos macroeconômicos e à função do setor público e do setor privado (ou de ambos)

no fornecimento e exploração de alguns serviços de infraestrutura, mas principalmente, em sua provisão.

Integração: a coesão territorial por meio da infraestrutura de transportes

Ao criar-se o MERCOSUL, deu-se origem a um território. Este seria a conexão entre os mercados dos países membros. Assim, o novo território integrado e dinâmico, caracterizado pela contiguidade territorial entre os países membros, apresenta semelhanças físicas, produtivas e institucionais que facilitam a convergência entre os países. Dessa forma, o local estaria apto a conectar-se às redes globais de comércio como resultado da “nova” globalização, movida pela informação. A aproximação entre o local e o global, entendida como o mercado seria eminente e benéfica às relações comerciais entre os países.

O MERCOSUL, entretanto, tem falhado em avançar em benefício do comércio e de outros setores estratégicos, importantes para a integração além do comércio, como desenvolvimento de instituições conjuntas, políticas de desenvolvimento, políticas de integração produtiva. Além disto, percebeu-se que há uma falta de integralidade nas políticas de infraestrutura regional entre os países do bloco. A influência do movimento neoliberal permeou o período inicial do MERCOSUL, o que permitiu que quase que simultaneamente a estruturação deste, os países adotassem medidas de transferência de parte das responsabilidades das áreas de infraestrutura ao setor privado.

Santiago (2011) apontou que os modais concessionados foram importantes no sentido de atrair investimentos e gestão privada para o setor de infraestrutura de transportes, mas que a totalidade de vias concessionada representava, no período, no máximo 1% da malha rodoviária da América do Sul. Essa política foi aplicada praticamente em todos os países da

América do Sul e, em especialmente, nos países do MERCOSUL. Políticas de concessão semelhantes também foram aplicadas às ferrovias, portos e aeroportos.

Ao concessionar parte das responsabilidades ao setor privado, há uma desoneração por parte do setor público ao qual cabe a função de fiscalizar os serviços prestados. Sánchez e Tomassian (2012) apontaram que a partir destas políticas de concessões se verificou que grandes parcelas dos investimentos se direcionavam aos setores de energia e telecomunicações e, em menor escala, ao setor de transportes. Em relação às rodovias os investimentos por parte do setor privado não são suficientes, já que atendem uma minoria de rodovias, ainda que tenha sido registrado um aumento na parcela de investimentos direcionados ao setor de transportes.

Sánchez e Wilmsmeier (2005) assinalaram que, de forma geral, os investimentos públicos foram retraídos na década de 1990 e os investimentos privados não conseguiram substituir ou repor a diferença deixada pela retração do setor público, o que teria impacto direto na diminuição do crescimento econômico da região. Apontaram ainda outro problema, que é a debilidade institucional dos países. Ao optar pela concessão devem estar claros quais são os riscos em geral que ambas as partes (pública e privada) serão submetidas. Geralmente, o país da região tem arcado com estes riscos por falta de estrutura fiscalizadora e ineficiência ao estabelecer contratos.

Deve-se buscar uma melhor eficiência do setor institucional, por meio de mecanismos de controle da relação de transferência de responsabilidades, onde Sánchez e Wilmsmeier (2005, p. 36) complementaram assinalando que a demanda por investimento em infraestrutura impõe elevados recursos e prazos longos, entretanto os países estão sujeitos a variações nas estabilidades econômicas, políticas, jurídicas. Tais problemas inibem os investimentos privados no setor.

Apontada à importância da infraestrutura, há outro fator, intimamente ligado ao primeiro, que atua como importante vetor de competitividade produtiva dos países. A logística atua em benefício das relações comerciais e de uma inserção competitiva dos países no comércio internacional. É ela que define o meio mais eficiente pelo qual dois territórios serão integrados. No caso da América do Sul e do MERCOSUL, em específico, demonstra-se as dificuldades institucionais dos países em melhor aproveitar ganhos potenciais de seu uso.

Como visto, os países tratam setores estratégicos de infraestrutura de forma separada, isolada, como políticas nacionais, assim, encontram dificuldades em encontrar um sistema de transporte eficiente e competitivo para o bloco. A isto, creditam-se políticas unimodais aplicadas nestes locais, ou seja, dá-se demasiada preferência a um determinado modal, em detrimento de outros. Um sistema de infraestrutura de transportes eficientes, facilitador do papel logístico, deve empregar-se uma política multimodal, utilizando todos os modais disponíveis da melhor maneira possível, de modo que se busque redução dos custos de frete e práticas de transportes sustentáveis, que reduzam a emissão de poluentes, sendo o frete um dos grandes responsáveis pelo valor final do produto.

Destarte, não se atrela a ineficiência competitiva dos países da região do MERCOSUL apenas a falta de infraestrutura. Existem outros fatores que contribuem para a elevação no custo final do frete, como barreiras de ordem natural e institucional. Há um grande atraso de investimentos nesta área, preponderância de determinado modal, problemas burocráticos e legais. Grande parte dos problemas enfrentados diz respeito à má gestão institucional que é responsável por este setor. Isto encarece a produção e dificulta uma inserção competitiva no comércio internacional. Os países integrados devem atentar-se para a nova realidade que os cerca. Assim, é de

responsabilidade dos governos buscarem soluções conjuntas que articulem os territórios de forma eficiente e que estes se aproveitem destes fatores em busca de crescimento e desenvolvimento econômico.

Esta inserção competitiva, promovida por investimentos estatais em infraestrutura, não serão, todavia, fator predominante na promoção eficiente no comércio internacional e da competitividade. Cabe, também, às empresas nacionais oferecerem um produto de qualidade e que tenha condições de competitividade no comércio internacional. Grande parte das empresas nacionais, de cada um destes países, não investe suficientemente em P&D, o que dificulta a produção de mercadorias com maior valor agregado.

Assim, os investimentos em infraestrutura devem ser constantes e sempre em direção de uma melhor eficiência dos setores logísticos, já que estes se veem fortemente prejudicados pelas más condições infraestruturais. A presença de gargalos, restrições físicas, burocráticas e legais, interconexões entre os territórios ineficientes e precárias afetam diretamente o meio no qual o transporte precisa se desenvolver, tendo como consequências sua ineficiência e elevado custo. Santiago (2011) aponta que, na medida em que houve um incremento econômico na região não houve o acompanhamento dos investimentos em infraestrutura, o que pode gerar uma demanda muito maior do que a capacidade oferecida de infraestrutura, restringindo a expansão do produto e ocasionando inflação.

O mercado apenas não seria suficiente para dinamizar as relações entre os países membros do MERCOSUL, ou até mesmo destes com outros países da América do Sul e de outros pontos do mundo. Todavia, as relações comerciais são uma importante ferramenta de crescimento econômico e cabe aos países buscarem a forma de uma melhor inserção nestas relações. Ao reforçar a aproximação, natural devido à contiguidade territorial, e formal do ponto de vista institucional, os países membro do

bloco colocam-se em uma escala além do nacional. Entretanto, o bloco pareceu nos últimos anos desconhecer os benefícios econômicos da infraestrutura aos ambientes locais e sua respectiva integração ao “global”.

Considerações finais

Dentro das perspectivas propostas neste trabalho observou-se um caráter evolutivo no papel do Estado como fomentador da integração na região do MERCOSUL. Inicialmente apresentou-se a teoria neoliberal, movida substancialmente pelo mercado. Nesta, o Estado teria papel mínimo e a integração se ajustaria por meio da eliminação das barreiras comerciais entre os membros do bloco. Na segunda perspectiva, apresentou-se a teoria estruturalista, que traz o conceito de Estado forte, ou seja, o Estado seria o responsável por organizar e inserir a sociedade em blocos econômicos. E, na última perspectiva, demonstrou-se o Estado logístico, que seria um equilíbrio entre o papel do Estado e o setor privado. Nesta perspectiva o Estado seria o responsável por fornecer os meios para que o setor empreendedor e empresarial nacional possa participar da corrente de comércio internacional, cabendo a estes a responsabilidade de produção, qualidade e parte da competitividade do produto.

Percebe-se, no caso dos países membros do MERCOSUL, a partir da bibliografia que fundamenta este trabalho, que o processo de integração territorial e comercial passou pelas três perspectivas. Inicialmente, fomentado pela perspectiva neoliberal, o bloco visto como uma alternativa de ampliação dos mercados nacionais, houve o entendimento em anos iniciais que este pensamento não se aplicaria na forma que fora esperada na região. Retomado o papel do Estado como eixo central das políticas de integração, os países, principalmente o Brasil, aplicaram a política de Estado logístico, com fortes investimentos em setores considerados estratégicos para a promoção de crescimento econômico e a

busca de parcerias com a iniciativa privada para a realização de investimentos em infraestrutura.

Só o mercado não seria suficiente para dinamizar as relações entre os países membros do MERCOSUL, ou até mesmo destes com outros países da América do Sul e de outros pontos do mundo. Todavia, as relações comerciais são uma importante ferramenta de crescimento econômico e cabe aos países buscarem a forma de uma melhor inserção nestas relações. Ao reforçar a aproximação, natural devido à contiguidade territorial, e formal do ponto de vista institucional, os países membro do bloco colocam-se em uma escala além do nacional. A partir disto, são necessárias políticas públicas comuns, oriundas das instituições nacionais e instituições comuns do bloco que fomentem a interação entre os países membros.

Defende-se, assim, que a infraestrutura pode recuperar a essência política e econômica do processo de integração e recolocar o MERCOSUL como importante meio de promoção comercial dos países membros, mas também com o desenvolvimento conjunto de projetos de P&D para melhorar a competitividade das empresas, ampliando o valor agregados dos produtos do bloco. Utilizar o território não apenas em torno da ótica do mercado, mas sim a favor dos ganhos econômicos mais amplos, promovendo crescimento, gerando renda e reduzindo diferenças sociais.

Destarte, não se atrela a ineficiência competitiva dos países da região do MERCOSUL apenas a falta de infraestrutura. Há um grande atraso de investimentos nesta área, preponderância de determinado modal, problemas burocráticos e legais. Grande parte dos problemas enfrentados diz respeito à má gestão institucional que é responsável por este setor. Isto encarece a produção e dificulta uma inserção competitiva no comércio internacional. Os países integrados devem atentar-se para a nova realidade que os cerca. Assim, é de responsabilidade dos governos buscarem

soluções conjuntas que articulem os territórios de forma eficiente e que estes se aproveitem destes fatores em busca de crescimento e desenvolvimento econômico.

Um sistema de mobilidade integrado, que favoreça e promova a integração entre os territórios que gere o desenvolvimento e abra novas oportunidades aos países membros e suas populações. Ao melhorar toda rede de infraestrutura, promove-se a competitividade. Neste caso, toda a conjuntura da região deve contribuir para este alto grau de competitividade, gerando um ambiente propício para alcançar a “competitividade sistêmica”, atraindo investimentos externos e favorecendo os investimentos internos no exterior.

Referências bibliográficas

- ALEM, Ana Claudia; BARROS, José Roberto; GIAMBIAGI, Fabio. Bases para uma política industrial moderna. 2002. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; CARODOSO, Fernando Henrique et al. **O Brasil e a economia do conhecimento**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. 2005. **O Brasil e o processo de formação de blocos econômicos: conceito e história, com aplicação aos casos do MERCOSUL e da ALCA**. SP: Editora aduaneira. Pág. 17-38.
- ARROYO, Monica. 2002. MERCOSUL: Discurso de uma nova dimensão do território que encobre antigas falácias. In: SANTOS, Milton (org.); SOUZA, Maria Adélia (org.); SILVEIRA, Laura. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Editora Mussite.
- BATISTA, Paulo Nogueira. 1994. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Programa Educativo Dívida Externa – PEDEX, Caderno Dívida Externa**, n. 6, 2. ed., novembro.
- BENKO, Georges. 2002. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Editora Hucitec.

- BRASIL. 1991. **Decreto Legislativo nº 350**. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado do MERCOSUL). Brasília, 21 de nov. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm>. Acesso em 18 jan. 2018.
- BROOKS, D. 2008. **Regional Cooperation, Infrastructure, and Trade Costs in Asia**. Tokyo: Asian Development Bank Institute (ADBI). Working Paper 123.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. 2010. **História da Política Exterior do Brasil**. – 3ª Ed. 2ª reimpressão – Brasília. Ed. UNB.
- CICCOLELLA, Pablo José. 2002. Desconstrução/reconstrução do território no âmbito do MERCOSUL e do Corredor Andino. In: SANTOS, Milton (org.); SOUZA, Maria Adélia (org.); SILVEIRA, Laura. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Editora Hucitec.
- ESFAHANI, Hadi Salehi; RAMÍREZ, María Teresa. 2003. Institutions, infrastructure, and economic growth. **Journal of Development Economics**. Vol 70, pp 443-477. [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(02\)00105-0](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(02)00105-0)
- FRANCOIS, Joseph; MANCHIN, Miriam; 2007. Institutions, Infrastructure, and Trade. The World Bank Development Research Group Trade. **Policy Research Working Paper**, nº 4152. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4152>
- GENNARI, Adilson Marques. 2001. Globalização, Neoliberalismo, e abertura econômica do Brasil nos anos 90. **Pesquisa & Debate**, SP, 13(1(21)): 30-45.
- HULTEN, Charles R. 1996. Infrastructure capital and economic growth: How well you use it may be more important than how much we have. Cambridge. **NBER, Working Paper** nº 5847. <https://doi.org/10.3386/w5847>
- I.I.R.S.A. **Iniciativa para a integração Regional Sul-Americana**. 2018. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/>>. Acesso em: 17 jan.
- KOCZAN, Zsoka; PLEKHANOV, Alexander. 2013. How important are non-tariff barriers? Complementarity of infrastructure and institutions of trading partners. **European Bank for reconstruction and development Working Paper**, n. 159.
- JUNIOR, Nelson F; SILVEIRA, Márcio. 2007. A intermodalidade na Europa e no Brasil. O porto de Pederneiras - SP como ponto nodal. **Geografia em atos**, Presidente Prudente, 7(2):42-57.
- MELLO, Valérie de Campos. 1999. Globalização, regionalismo e ordem internacional. **Rev. bras. polít. int.** [online]. 1999, vol.42, n.1, pp. 157-181. <https://doi.org/10.1590/S0034-73291999000100007>
- MOREIRA, Ruy. 2007. Da região à rede e ao lugar: a nova realidade e o novo olhar geográfico sobre o mundo. **Rev. Eletrônica de ciências sociais e outras ciências**, 1(1):55-70.
- RIVES, Janet M; HEANEY, Michael T; 1995. Infrastructure and local economic development. Iowa, **Regional Science Perspective**, 25(1):59-72.
- SANTOS, Milton. 2002. O retorno do território. In: SANTOS, Milton (org.); SOUZA, Maria Adélia (org.); SILVEIRA, Laura. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Editora Hucitec.
- SANCHÉZ, Ricardo; TOMASSIAN, Georgina Cipoletta. 2012. **UNASUL: Infraestrutura para a integração regional**. (LC/L.3408-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- SANCHÉZ, Ricardo; WILMSMEIER, Gordon. 2005. Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados. **Serie Recursos Naturales e Infraestructura**, N.º 94 (LC/L.2360-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América

- Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- SANTIAGO, Priscila Braga. 2011. Infraestrutura: experiência na América Latina. **Textos para discussão CEPAL – IPEA**, Brasília, 35.
- SAPUTRA, Putu M. 2014. The effect of regionalism and infrastructure on bilateral trade: an augmented gravity analysis for ASEAN. **International Journal of Economics and Finance**. 6(3):88-95.
<https://doi.org/10.5539/ijef.v6n3p88>
- SCHNEIDER, F. B. 2005. **Integração Regional e capital social**. Porto Alegre, RS. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. p 173.
- SHEPHERD, Ben; WILSON, John S. 2007. Trade, infrastructure and roadways in Europe and Central Asia: New Empirical Evidence. **Journal of Economic Integration**, 22(4):723-747.
<https://doi.org/10.11130/jei.2007.22.4.723>
- SHEPHERD, Ben; WILSON, John S. 2009. Trade facilitation in ASEAN member countries: measuring progress and assessing priorities. **Journal of Asian Economics**. Vol. 20, pp. 367-383.
<https://doi.org/10.1016/j.asieco.2009.03.001>
- TOMASSIAN, Georgina C; PERÉZ, Gabriel; SÁNCHEZ Ricardo. 2010. Políticas integradas de infraestrutura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales. **Serie Recursos Naturales e Infraestructura**, N.º 150 (LC/L.3226-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.

Submetido: 5/2/2018

Aceito: 12/6/2018

Os Editores agradecem a Henrique Bidarte Massuquetti pelo apoio editorial.
--