

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ICS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
SOBRE AS AMÉRICAS - CEPPAC**

**A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA E
AS DINÂMICAS DO SISTEMA-MUNDO CAPITALISTA:
ANÁLISE COMPARADA DAS RELAÇÕES ENTRE GOVERNOS E
BANCOS DE DESENVOLVIMENTO
NO BRASIL, PERU E BOLÍVIA.**

AILTON DIAS DOS SANTOS

BRASÍLIA, ABRIL DE 2014

Universidade de Brasília – UnB

Instituto de Ciências Sociais – ICS

Centro de Pós-graduação sobre as Américas – CEPPAC

Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas

**A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA E
AS DINÂMICAS DO SISTEMA-MUNDO CAPITALISTA:
ANÁLISE COMPARADA DAS RELAÇÕES ENTRE GOVERNOS E
BANCOS DE DESENVOLVIMENTO
NO BRASIL, PERU E BOLÍVIA.**

Ailton Dias dos Santos

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas do Centro de Pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC), da Universidade de Brasília, para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Flávia Lessa de Barros

Brasília, abril de 2014.

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Sociais – ICS
Centro de Pós-graduação sobre as Américas – CEPPAC
Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas

**A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA E
AS DINÂMICAS DO SISTEMA-MUNDO CAPITALISTA:
ANÁLISE COMPARADA DAS RELAÇÕES ENTRE GOVERNOS E
BANCOS DE DESENVOLVIMENTO
NO BRASIL, PERU E BOLÍVIA.**

BANCA EXAMINADORA:

Presidente: Flávia Lessa de Barros (CEPPAC / Universidade de Brasília)

Jaime Preciado Coronado (Universidade de Guadalajara, México)

Marcio Pochmann (Universidade de Campinas, São Paulo)

Eduardo Viola (PPG-CEPPAC, IREL / Universidade de Brasília)

Jacques Novion (CEPPAC / Universidade de Brasília)

SUPLENTE:

Antônio Brussi (IPOL / Universidade de Brasília)

Brasilmar Ferreira Nunes (SOL / Universidade de Brasília)

Carlos Eduardo Martins (Ciência Política / Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Para Karla, Gabriela, Diana e Marina.

RESUMO

Ao longo dos anos 2000 os governos sul-americanos se engajaram na articulação de uma agenda de trabalho voltada para a integração da infraestrutura regional. Bancos de desenvolvimento como o BID, CAF, FONPLATA e BNDES passaram a atuar como mediadores qualificados, seja no processo de idealização e planejamento da integração, seja no financiamento de projetos finalísticos. Este processo tomou corpo por meio da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-americana (IIRSA), mais tarde incorporada no âmbito da União das Nações Sul-americanas (UNASUL).

Este trabalho considera esse tipo de integração regional como parte de processos de desenvolvimento que ocorrem nas escalas nacional, regional e global. Nesse sentido, procura analisar, em termos comparativos, as relações entre os bancos os governos de Peru, Brasil e Bolívia com suas respectivas estratégias de desenvolvimento.

O Eixo Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA é priorizado na análise com o objetivo caracterizar as diferentes relações entre os governos e os bancos que operam como agentes impulsionadores da integração regional. Estas relações representam configurações institucionais e de poder de caráter tanto geopolítico quando geoeconômico. Elas demonstram como as tendências e dinâmicas de escopo regional se ligam a processos globais. As participações do setor privado e a da sociedade civil nesses processos são abordadas a partir das interações entre governos e bancos.

Em cada país a pesquisa identifica a ocorrência de ciclos de expansão e retração econômica que também correspondem a ciclos político-ideológicos. Destaca, no contexto da última década, a vigência de um neodesenvolvimentismo que tem marcado a atuação de governos de centro-esquerda, em países como Brasil e Bolívia. Esta estratégia resgata alguns dos pressupostos do nacional-desenvolvimentismo que esteve em voga na região a partir dos anos 1950. Também se apresenta como uma corrente ideológica alternativa ao neoliberalismo que se tornou hegemônico entre os governos a partir dos anos 1980 e que ainda permanece vigente no caso peruano. Os governos buscam novos posicionamentos na divisão internacional do trabalho. Porém, o fazem reforçando o perfil primário-exportador das economias nacionais ao impulsionar as indústrias extrativas como alavanca do desenvolvimento, sendo a integração da infraestrutura regional instrumental para isso.

A análise comparada do modo de inserção dos três países no processo de integração da infraestrutura, a partir das interações entre governos e bancos de desenvolvimento, demonstra a existência de convergências e divergências entre a integração que se busca na escala nacional e aquela que se pretende na escala regional.

A abordagem do sistema-mundo capitalista é o principal referencial teórico para o trabalho de investigação. Ela permite situar os processos de desenvolvimento e integração contemporâneos no interior de ciclos de longa, média e curta duração. Além disso, favorece a análise do modo de inserção da América do Sul na hierarquia do capitalismo global e numa conjuntura de crise sistêmica e de transição para novas arquiteturas de poder a nível mundial. Nesse sentido, explora as tendências de mudança ou de continuidade na forma de participação de Peru, Brasil e Bolívia no sistema-mundo capitalista nas primeiras décadas do século XXI.

Palavras chave: América do Sul, integração da infraestrutura, bancos de desenvolvimento, sistema-mundo capitalista.

ABSTRACT

Throughout the 2000s the South American governments engaged in articulating and assembling an agenda focused on the integration of regional infrastructure. Development banks such as the IDB, CAF, FONPLATA and BNDES started to act as qualified intermediaries, either in the idealization and integration planning processes or in funding final projects. This process occurred through the Initiative for the Integration of South American Infrastructure (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-americana - IIRSA), later incorporated in the Union of South American Nations (União das Nações Sul-americanas - UNASUL).

This paper places this type of regional integration as part of development processes occurring in national, regional and global scales. Therefore, it aims to register, in comparative terms, the relationships between banks and government of Peru, Brazil and Bolivia with its respective development strategies.

The Peru-Brazil-Bolivia Axis of IIRSA is assumed as a snip for allowing the study to characterize the different relationships between governments and banks, which act as drivers of regional integration. The links between governments, banks and IIRSA represent institutional and power configurations, both geopolitically and geoeconomically. They demonstrate how the trends and dynamics of regional scope bind to global processes. The actions of the private sector and civil society in these processes are discussed from the interactions between governments and banks.

In each of the three countries the research identifies the occurrence of cycles of expansion and economic downturn that overlap with political and ideological cycles. It highlights, in the context of the last decade, the predominance of a neo-developmentalism that has defined the work of center-left governments in countries like Brazil and Bolivia. This strategy rescues some assumptions of national development that was in vogue in the region since the 1950s. It also presents itself as an alternative ideological trend of neoliberalism that has become hegemonic among governments since the 1980s, which still remains in force in the Peruvian case. Governments seek new positions in the international division of labor. But they do that by reinforcing the primary exporting character of national economies to boost extractive industries as a lever of development, and by regarding the integration of regional infrastructure as instrumental for this purpose.

A comparative analysis of the insertion mode of the three countries in the infrastructure integration process, from the interactions between governments and development banks, demonstrates the existence of convergences and divergences between integration that is sought on a national scale and that it is intended at the regional scale.

The approach of the capitalist world-system is undertaken as a theoretical framework for the research work. It allows situating the contemporary development processes and integration within cycles of long, medium and short term. Furthermore, it favors the analysis of the insertion mode in South America in the hierarchy of global capitalism and in a context of systemic crisis and transition to new architectures of power worldwide. In this sense, it explores the change or continuity trends in the form of participation of Peru, Brazil and Bolivia in the capitalist world-system in the early decades of the twenty-first century.

Keywords: South America, infrastructure integration, development banks, capitalist world-system.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente à minha orientadora, professora Flavia Lessa de Barros, pelas críticas e sugestões sempre construtivas, desde os primeiros momentos de idealização da pesquisa.

Aos demais professores do Centro de Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), pelas sugestões e comentários críticos durante a fase de formulação do projeto de pesquisa.

Aos colegas e amigos do Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB) pela compreensão e colaboração, especialmente durante o período mais intenso de realização da pesquisa e redação da tese. Sou especialmente grato à Maria José, Gordon (*in memoriam*), Henry, Manuel, Cloude, Andréia, Maria Emília, Roberta e Josi.

Aos colegas dos cursos de mestrado e doutorado do CEPPAC pela troca de saberes e percepções em um clima de tolerância e abertura. Agradecimentos especiais à Isabel, Monica, Raquel, Marcia e Marlon.

À Maria Emília Coelho, pela disponibilização dos seus materiais jornalísticos (escritos e audiovisuais) sobre a rodovia Interoceânica Sul, na Amazônia Peruana, e também pelas preciosas sugestões de instituições e contatos de pessoas que eu viria a entrevistar no Peru.

Ao Ricardo Verdum, pelas sugestões e contatos de pessoas e instituições na Bolívia, os quais se revelaram extremamente úteis para uma compreensão do contexto dos grandes projetos no país.

Ao Luiz Daré, por me apresentar à acupuntura constitucional num momento chave para a finalização do trabalho.

À minha esposa Karla pelo incentivo, paciência e companheirismo e também pela leitura e revisão de cada versão desse trabalho. Sem palavras...

Às minhas filhas Gabriela, Diana e Marina por encherem a nossa vida de alegria e, mesmo sem o saberem, por me tornarem uma pessoa mais objetiva e mais versátil.

À minha mãe Elisa Dias, sempre uma referência e uma fonte de inspiração.

E, finalmente, a todas as pessoas que, no Brasil, no Peru e na Bolívia, lutam e mantêm vivas as esperanças em uma integração regional pautada por valores de justiça e solidariedade entre os povos.

Lista de siglas e abreviações

ABC	Administradora Boliviana de Carreteras
ACE	Acordo de Complementação Econômica
AIDSESP	Associação Interétnica pelo Desenvolvimento da Selva Peruana
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA	Alternativa Bolivariana para as Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de livre Comércio Sul-Americana
ALIDE	Asociación Latino-Americana de Instituciones Financieras para el Desarrollo
APP	Associação Público Privada
ARA	Articulação Regional Amazônica
APTA	Acordo de Comércio da Ásia-Pacífico
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
BANDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BCIE	Banco Centro-Americano de Integração Econômica
BIC	Bank Information Center
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BLADDEX	Banco Latino-Americano de Exportações
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR	BNDES Participações
BOT	Build Operante and Transfer
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAN	Comunidade Andina
CAO	Certificado de Avanço de Obra
CARIFTA	Associação de Livre Comércio do Caribe
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CCR	Convênio de Créditos Recíprocos
CCT	Comitê de Coordenação Técnica
CDE	Comitê de Direção Executiva
CEBRI	Centro Brasileiro de Relações Internacionais
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEMUS	Centros Multiservicios
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planejamento Estratégico
CEPPAC	Centro de Pós-graduação sobre as Américas
CHI	Central Hidrelétrica de Inambari
CII	Corporação Interamericana de Investimentos
CINDES	Centro de Estudos da Integração e Desenvolvimento
COFIDE	Corporação Financeira de Desenvolvimento
COMIBOL	Empresa Mineira Nacional Boliviana
CCD	Congresso Constituinte Democrático
COSIPLAN	Comitê Coordenador do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CNA	Confederação Nacional da Agricultura

CRPAO	Certificado de Reconhecimento de Direitos sobre Pagamentos por Avanço de Obras
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DENIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EGASUR	Empresa de Generación Eléctrica Amazonas Sur
EIA	Estudos de Impactos Ambientais
EID	Eixo de Integração e Desenvolvimento
F&A	Fusões e aquisições
FIERO	Federação das Indústrias do Estado de Rondônia
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINAME	Agência Especial de Financiamento Industrial
FLAR	Fundo Americano de Reservas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOBOMADE	Fórum Boliviano de Meio Ambiente e Desenvolvimento
FONPLATA	Fundo da Bacia do Prata
FUMIN	Fundo Multilateral de Investimentos
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IADM	Iniciativa de Alívio de Dívida Multilateral
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development
IFDs	Instituições Financeiras de Desenvolvimento
IFM	Instituições Financeiras Multilaterais
IFIs	Instituições Financeiras Internacionais
IFRs	Instituições Financeiras Regionais
IGESA	Inambari Geração de Energia S.A.
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
INDES	Inter-American Institute for Economic and Social Development
INTAL	Instituto para a Integração da América Latina e Caribe
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IOS	Interoceânica Sul
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
GT	Grupo de Trabalho
GTSCIOS	Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Interoceânica Sul
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
MAS	Movimento ao Socialismo
MBA	<i>Master of Business Administration</i>
MCCA	Mercado Comum Centro Americano
MEF	Ministério de Economia e Finanças
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINAM	Ministério do Meio Ambiente
MIP	Movimento Indígena Pachacuti
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MOPSV	Ministério de Obras Públicas Servicios y Viviendas
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
MRTA	Movimento Revolucionário Tupac Amaru
MRE	Ministério de Relaciones Exteriores
MST	Movimento dos Sem Terra
MTC	Ministério dos Transportes e Comunicação
NAFTA	Tratado de Livre Comércio da América do Norte

NR	Nacionalismo Revolucionário
NUAR	Núcleos Urbanos de Apoio Rural
OCMAL	Observatório de Conflito Mineiros na América Latina
ODM	Objetivos do Milênio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMJ	Iniciativa Oportunidades para a Maioria
ONGs	Organizações não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAs	Projetos de Assentamento
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAD	Projeto de Assentamento Dirigido
PAO	Pagamento por Avanço de Obra
PMACI	Projeto de Apoio ao Meio Ambiente e às Comunidades Indígenas
PAMO	Pagamento Anual por Manutenção e Operação
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Projeto Integrado de Colonização
PIN	Programa de Integração Nacional
PLANAFLORO	Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia
PND	Programa Nacional de Desestatização
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPI	Programa Piloto de Investimentos
PPG-7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais
PROEX	Programa de apoio às exportações
PROINVERSIÓN	Agência de Promoção do Investimento Privado
RCT	Revolução Científico-Tecnológica
RICAM	Rede Internacional de Rodovias Mesoamericanas
SCF	Departamento de Financiamento Estruturado e Corporativo
SENACE	Serviço Nacional de Certificação Ambiental para os Investimentos Sustentáveis
SNMPE	Sociedade Nacional de Mineração, Petróleo e Energia
SPI	Serviço de Proteção ao Índio
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCO	Terras de Comunidades Originárias
TIPNIS	Território Indígena e Parque Nacional Isidoro Sécure
TLC	Tratado de Livre Comércio
TPP	Trans-Pacific Economic Partnership
UNASUR	União de Nações Sul-Americanas
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos
ZEE	Zoneamento Econômico-Ecológico

Lista de quadros, mapas, tabelas e gráficos

Quadros

Quadro 01 – Quadro 01 – Planos teórico e empírico e recorte temporal da pesquisa.....	11
Quadro 02 - A dinâmica da transição hegemônica.....	29
Quadro 03 - Desenvolvimento sul-americano: ideologias, propostas e contexto político regional	44
Quadro 04 – A hegemonia liberal: trajetória de longa duração e crise (1789 a 1989).....	50
Quadro 05 - Principais iniciativas de integração regional na América Latina.....	54
Quadro 06 – Matrizes do discurso integracionista, experiências contemporâneas, tendências e propostas nos anos 2000.....	59
Quadro 07 - A integração da infraestrutura sul-americana nos anos 2000: escalas, mudanças e continuidades.....	63
Quadro 08 – Cronologia da criação dos principais bancos regionais, subregionais e nacionais de desenvolvimento com atuação na América Latina.	75
Quadro 09 – Síntese comparativa sobre os bancos (BID, CAF, BNDES e FONPLATA).....	101
Quadro 10 - Ideologias desenvolvimentistas no Peru, Brasil e Bolívia nas décadas recentes: transições e continuidades.....	168
Quadro 11 - Estratégias de desenvolvimento e processos de integração territorial nacional no Peru, Brasil e Bolívia.....	182
Quadro 12 - Rodovia Interoceânica Sul (IOS): trechos, empresas concessionárias e custo estimado.....	187
Quadro 13 - Financiamento comprometido para o corredor norte (situação em setembro de 2007).....	215
Quadro 14 – Perspectivas de integração regional de Peru, Brasil e Bolívia.....	247

Mapas

	Pg
Mapa 01 - Os Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA	66
Mapa 02 – Traçado da rodovia Iñambai – Puerto Esperanza, ramal da rodovia Interoceânica Sul (linha pontilhada)	119
Mapa 03 - Peru-Brasil: Corredores de Transportes IIRSA Norte, IIRSA Centro e IIRSA Sul.....	186
Mapa 04 - Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá (BR)-Antofagasta (CL).....	203
Mapa 05 – Corredor norte boliviano: eixo principal, trechos e ramal secundário.....	214

Tabelas

Tabela 01 - Carteira de projetos da IIRSA, por eixo de integração e desenvolvimento e área (transporte, energia, comunicações).....	68
Tabela 02 - BID: Empréstimos aprovados por país - todas as áreas, em milhões de US\$.....	79
Tabela 03 - CAF: aprovações por país entre 2007 e 2011 - todas as áreas, em milhões de US\$	84
Tabela 04 - FONPLATA: Empréstimos aprovados por país entre 2005 e 2011, em milhões de US\$.	90
Tabela 05 - Desembolsos BNDES (Pós-embarque) por destino das exportações financiadas, entre 2005 e 2011. Valores em US\$ mil	93
Tabela 06 – Comércio do Peru com Brasil entre 2001 e 2011.....	191
Tabela 07 - Carteira de projetos da IIRSA por país.....	239
Tabela 08 – IIRSA: projetos e investimentos em situação de perfil, pré-execução, execução e concluídos.....	243

Gráficos

	Pg
Gráfico 01 - Investimentos da carteira de projetos da IIRSA por EID e área (comunicação, energia e transportes)	69
Gráfico 02 - Volume total dos empréstimos realizados por BNDES, CAF, BID e Banco Mundial nos anos 2005 e 2010. Valores em bilhões de US\$.....	76
Gráfico 03 - Aportes de recursos liberados pelo BNDES e PROEX para a América do Sul entre 2001 e 2010 – valores em milhões de US\$.....	131
Gráfico 04 - Evolução do Produto Interno Bruto (PIB) de Peru, Brasil e Bolívia entre 2002 e 2009.....	174
Gráfico 05 - Taxa de variação (%) do PIB de Peru, Brasil e Bolívia entre 2002 e 2009.....	175

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
Antecedentes e motivações	04
Delimitação da pesquisa e aspectos metodológicos	06
A estrutura da tese	16
CAPITULO 1 - Globalização, desenvolvimento e a integração da infraestrutura sul-americana.....	21
1.1 A globalização segundo a abordagem do sistema-mundo capitalista.....	21
1.2 O desenvolvimento sul-americano contemporâneo: modelos e processos..	32
CAPITULO 2 - A integração da infraestrutura sul-americana: antecedentes e conjuntura dos anos 2000	51
2.1 A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).....	64
CAPITULO 3 - Bancos de desenvolvimento e a integração regional sul-americana.....	72
3.1 Os bancos regionais de desenvolvimento	75
3.1.1 O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).....	77
3.1.2 A Corporação Andina de Fomento (CAF).....	82
3.1.3 O Fundo de Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) ..	89
3.1.4 O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).....	91
3.1.5 Síntese comparativa: a integração regional segundo os bancos.....	99
CAPITULO 4 – Desenvolvimento e integração nacional no Peru, Brasil e Bolívia	102
4.1 Desenvolvimento e integração no contexto peruano.....	103
4.1.1 Estratégias de desenvolvimento.....	108
4.1.2 Integração nacional	113
4.2 Desenvolvimento e integração no contexto brasileiro	120
4.2.1 Estratégias de desenvolvimento.....	124
4.2.2 Integração nacional	133
4.3 Desenvolvimento e integração no contexto boliviano	140
4.3.1 Estratégias de desenvolvimento.....	149
4.3.2 Integração nacional	153
4.4 Estratégias de desenvolvimento e integração nacional em perspectiva comparada	161
CAPITULO 5 – A integração da infraestrutura sul-americana: o eixo Peru, Brasil e Bolívia da IIRSA	183
5.1 A integração regional na perspectiva peruana	184
5.1.1 Relações entre o governo peruano e a IIRSA.....	193
5.1.2 Relações entre o governo peruano e os bancos de desenvolvimento.....	195
5.2 A integração regional na perspectiva brasileira.....	197

5.2.1	Relações entre o governo brasileiro e a IIRSA.....	204
5.2.2	Relações entre o governo brasileiro e os bancos de desenvolvimento.....	205
5.3	A integração regional na perspectiva boliviana	209
5.3.1	Relações entre o governo boliviano e a IIRSA.....	218
5.3.2	Relações entre o governo boliviano e os bancos de desenvolvimento.....	221
5.4	A integração regional em perspectiva comparada: processos e relações	227
5.4.1	Relações dos governos com a IIRSA	238
5.4.2	Relações dos governos com os bancos de desenvolvimento	242
6.	CONCLUSÕES.....	248
6.1	A dimensão sistêmica da integração.....	249
6.1.1	O papel do Brasil no contexto regional	255
6.2	A dimensão ideológica: neodesenvolvimentismo.....	259
6.3	A dimensão programática	261
6.4	Configurações institucionais e de poder	265
6.5	A abordagem do sistema-mundo e os processos regionais.....	271
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	274

INTRODUÇÃO

O debate contemporâneo sobre a integração regional sul-americana vem sendo fortemente pautado pelo tema da infraestrutura. Registra-se uma tendência em se tratar a questão da integração regional como um problema logístico a ser resolvido por meio de grandes obras, pelo aumento das conexões físicas entre os países e pela construção de corredores interoceânicos voltados para o transporte de cargas a longa distância.

Tendo como pressuposto a ideia de um “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994), este modelo de integração física regional vem mobilizando governos e bancos de desenvolvimento em configurações institucionais como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) e o Conselho Sul-Americano de Planejamento e Infraestrutura (COSIPLAN).

A integração física regional é justificada como necessária para se promover o desenvolvimento das economias nacionais por meio do aumento do comércio intrarregional e das exportações da região para o resto do mundo. O que se busca é um melhor posicionamento dos países sul-americanos na economia globalizada por meio de estratégias nacionais de desenvolvimento e de integração regional compatíveis com as dinâmicas do capitalismo global (Leiva, 2008; Fiori, 2012).

Ao interpretar os processos em curso a partir de um diálogo com a abordagem do sistema-mundo capitalista, a pesquisa aqui apresentada procura analisar criticamente o quadro geral de interdependência sistêmica entre as economias sul-americanas e as tendências contemporâneas do capitalismo global. A investigação tomou como objeto de estudo as configurações institucionais e de poder que vinculam governos, bancos de desenvolvimento e processos de integração da infraestrutura regional sul-americana.

Para uma delimitação mais precisa dessas configurações, foi priorizado o estudo das relações entre os governos de Brasil, Peru e Bolívia com quatro bancos de desenvolvimento (BID, CAF, FONPLATA e BNDES) com destacada atuação na formulação e implementação da IIRSA ao longo dos anos 2000 e após.

Ao estudar essas relações, valorizou-se os contextos específicos de cada país e de sua inserção nos processos de integração física regional de forma a explicitar as tensões, contradições, conflitos, consensos e dissensos que recortam essas dinâmicas. Dedicou-se especial atenção ao engajamento dos bancos na viabilização dos corredores interoceânicos de transportes a longa distância, por se tratarem de projetos

emblemáticos do tipo de integração preconizada por iniciativas como IIRSA e COSIPLAN. Para efeito prático da pesquisa, a atenção foi especificamente voltada aos corredores interoceânicos inscritos no eixo Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA.

A pesquisa demonstra que nos casos de Peru e Bolívia a prioridade dada pelos governos aos grandes projetos de integração física regional obedece a duas lógicas sobrepostas. Em primeiro lugar, essas obras são priorizadas como vetores de um processo de integração interna, visando conectar as regiões amazônicas de cada país ao restante do território nacional. Nesse sentido, as obras respondem a uma lógica de colonização da Amazônia peruana e boliviana, com estímulos às migrações internas, expansão de fronteiras agrícolas e exploração de recursos naturais como petróleo, gás natural, potencial hidrelétrico, madeira e minérios. Esta integração interna é tributária de um modelo de desenvolvimento centrado no extrativismo de recursos renováveis e não renováveis. Tal tendência reforça o perfil primário-exportador das economias daqueles países e sua posição e funcionalidade na divisão internacional do trabalho.

Em segundo lugar, a integração física é parte das estratégias de desenvolvimento dos países por lhes permitir explorar as vantagens de sua localização geográfica como rota de passagem para as cargas do fluxo comercial entre o Brasil e a Ásia através do interior sul-americano. No caso da Bolívia, o cálculo estratégico em relação à integração física regional passa tanto pela sua afirmação enquanto “país de trânsito” posicionado no centro do continente sul-americano, como também pela possibilidade de ampliar os seus acessos ao mar, tanto do lado do Pacífico quanto do Atlântico. Já no caso do Peru, o país pretende tirar proveito de sua localização na bacia do Pacífico para se afirmar como entreposto privilegiado das cargas brasileiras rumo à Ásia e vice-versa.

Já no caso do Brasil, a questão da integração nacional e de colonização da Amazônia vem sendo objeto de políticas efetivas do Estado desde meados do século XX, pelo menos, sendo hoje um fato praticamente consolidado. A integração física regional representa um transbordamento do modelo brasileiro de integração, tendo a construção de estradas como o principal vetor. Ela é vista pelo governo brasileiro e por setores da elite econômica como uma oportunidade para a exportação de bens e serviços de engenharia e construção civil, e para a internacionalização de empresas brasileiras. Nesse sentido, Peru e Bolívia se apresentam como destinos de financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento econômico e Social (BNDES) e do Programa de Apoio a Exportações (PROEX) direcionados a empresas brasileiras que operam nesses países.

A viabilização de corredores interoceânicos a fim de facilitar o transporte de cargas rumo à Ásia é também parte da estratégia do Brasil, mas a competitividade desses corredores é objeto de controvérsias não sendo, portanto, fato consolidado. Por outro lado, o país deve se beneficiar do aumento das suas exportações para Peru e Bolívia no âmbito do comércio intrarregional.

A relações entre governos e bancos de desenvolvimento durante o período de implementação da IIRSA ocorreu de forma muito heterogênea entre os países, muito embora se registre um consenso geral em torno do tema da integração física. A Corporação Andina de Fomento (CAF) se afirmou como a instituição que mais créditos destinou ao processo de integração física. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) desempenhou desde o início da IIRSA um papel de assistência técnica aos governos e de apoio à formulação de estratégias para viabilizar tecnicamente os projetos de infraestrutura. O Fundo de Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) teve uma participação bastante limitada na IIRSA, não financiando obras que compunham os grandes corredores interoceânico e se restringido a projetos na região da Bacia do Prata.

O BNDES, por seu lado, atua como provedor de crédito para empresas brasileiras operando na região. Esta divisão de trabalho entre os bancos, com seus diferentes papéis, acaba por configurar uma arquitetura institucional que, embora não possua uma coordenação central, opera de maneira sistêmica em termos de fluxos de capital a de investimentos.

Apesar da retórica oficial propagar os benefícios mútuos da integração física dos países sul-americanos, a pesquisa demonstra que este processo vem sendo recortado por incertezas, contradições, inconsistências e discrepâncias de poder. Os projetos de infraestrutura são também vetores de conflitos cuja profundidade questiona tanto o caráter da integração em curso quanto o modelo de desenvolvimento que ela pretende incrementar. Os cálculos estratégicos de cada governo em relação à sua integração simultânea à região e ao sistema econômico global expressam divergências políticas e ideológicas e desigualdades de poder que mais separam do que aproximam os países.

A investigação procurou ressaltar a interdependência entre os processos econômicos e políticos que ocorrem simultaneamente nas escalas nacional, regional e global, não sem contradições, tensões, antagonismos e conflitos de diversas ordens. Para realizar uma interpretação que considere o caráter sistêmico destes processos, adotei uma perspectiva de análise comparada e interdisciplinar. Usei a comparação como um recurso metodológico para a construção do conhecimento, sendo as instituições,

relações, estratégias e processos os principais parâmetros a serem comparados. A interdisciplinaridade foi buscada principalmente entre a sociologia do desenvolvimento e a economia, mas também explorando contribuições de disciplinas como a ciência política e as relações internacionais.

Segui, em parte, as sugestões de Dos Santos & Martins (2007) quanto a uma agenda de pesquisa para a análise da conjuntura contemporânea a partir das ferramentas fornecidas pela abordagem do sistema-mundo capitalista (Wallerstein, 1974, 1989, 2001, 2004; Arrighi, 1996, 2003). O trabalho visa contribuir para uma compreensão crítica das tendências e processos de integração regional em curso na América do Sul na contemporaneidade.

Antecedentes e motivações

Meu interesse pelo tema aqui explorado teve início ainda na segunda metade da década de 1990, quando estive na direção de uma organização da sociedade civil com atuação no norte do Estado do Tocantins. Naquele período, víamos com apreensão a Amazônia ocidental sendo recortada por grandes projetos de infraestrutura cuja finalidade e funcionalidade respondiam a demandas e lógicas ditadas pelos grandes centros econômicos do Brasil e do exterior.

No setor de transportes, as construções da ferrovia norte-sul e da hidrovía Araguaia-Tocantins visavam integrar amplas parcelas do território por meio de um sistema multimodal de transportes orientado para a exportação de *commodities* minerais e agrícolas. No setor de energia, assistimos o Rio Tocantins se transformar numa sequência de grandes lagos artificiais como resultado da construção em série de usinas hidrelétricas de grande porte. Nessa época, tomei parte em iniciativas e redes de organizações da sociedade civil que se propunham a debater publicamente os projetos, seus impactos e implicações sociais, ambientais e econômicas.

Aqueles projetos de infraestrutura representavam uma continuação das tendências em curso pelo menos desde meados do século XX, fundamentadas na incorporação econômica dos territórios do interior do país às dinâmicas de acumulação do capital. O Projeto Grande Cajarás, centrado na mineração em grande escala, a abertura das rodovias Belém-Brasília e Transamazônica e a construção da hidrelétrica de Tucuruí, para citar apenas alguns, estão entre os grandes projetos nacionais de infraestrutura idealizados e viabilizados a partir dos anos 1960. As hidrelétricas de

Santo Antônio e Jirau, no Rio Madeira, e Belo Monte, no Xingu, são os exemplos mais atuais de uma mesma tendência. Investimentos públicos de grande monta e a indução de dinâmicas de expansão de atividades econômicas extrativas na Amazônia são os traços comuns a todos esses projetos.

A enorme distância entre as finalidades últimas dos projetos de infraestrutura e as necessidades e demandas concretas dos diferentes grupos sociais dos territórios por eles impactados colocam em cheque a promessa das grandes obras de engenharia como indutoras de desenvolvimento. Ao contrário, elas vêm acompanhadas de enormes impactos sociais e ambientais, com violação de direitos e perspectivas de vida de populações tradicionais e indígenas, antes vitimadas do que beneficiadas pelas obras.

A vivência naqueles contextos e minha inserção profissional entre organizações da sociedade civil levaram-me a amadurecer uma perspectiva crítica em relação ao modelo de desenvolvimento do qual os grandes projetos são tributários. Esta perspectiva está, em grande medida, refletida neste trabalho.

No início dos anos 2000, minha atenção se volta não tanto para projetos específicos, mas sim para o seu conjunto, como um traço marcante do planejamento estatal brasileiro, do modelo e ideologia do desenvolvimento preconizados. A análise do programa “Avança Brasil” (1999), por exemplo, revelava as contradições e a distância entre a retórica do desenvolvimento sustentável e as metas de crescimento econômico, tendo como premissa a construção de obras de infraestrutura para viabilizar grandes Eixos de Integração e Desenvolvimento (Santos *et al.*, 2003).

Quando os governos sul-americanos lançaram, em 2000, a IIRSA, ganhava evidência a participação dos bancos multilaterais de desenvolvimento enquanto mediadores/facilitadores da formulação de plano de ação desenhado como um grande portfólio de projetos de infraestrutura destinadas a integrar fisicamente as diferentes regiões do continente. O modelo brasileiro parecia transbordar para toda a região mediante uma arquitetura institucional e financeira que operaria praticamente sem controle social. Nessa fase, a minha atenção, como a de muitos outros analistas do mesmo fenômeno, se deslocava do contexto nacional para o sul-americano visando compreender as tendências regionais e globais.

A partir de 2007, tive a oportunidade de participar de reuniões de trabalho com organizações da sociedade civil do Peru, algumas das quais dedicadas ao tema dos grandes projetos de infraestrutura e seus impactos ambientais e sociais. Os grupos de trabalho formados para analisar e sistematizar informações e para debater publicamente

a conjuntura dos projetos e suas consequências se apresentavam como espaços ricos e desafiadores, tanto em termos de análise quanto de ação política em face dos poderosos interesses envolvidos. Havia, portanto, um terreno fértil para estudos comparativos e possibilidade de explorar as dinâmicas em curso no Brasil e nos países vizinhos, suas similaridades e diferenças, tendências e processos em curso.

Motivado por esta perspectiva de estudo, ingressei em 2010 no programa de doutorado do Centro de Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), atraído também pela proposta interdisciplinar do Centro. Tendo feito a graduação em Engenharia Agrônômica e mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural, o curso no CEPPAC representava uma oportunidade de diálogo mais estreito com as ciências sociais e suas diferentes disciplinas. Com isso, eu visava transformar o desafio adicional de transitar por outros conteúdos e comunidades acadêmicas em um ganho, no sentido de uma interpretação mais completa dos fenômenos estudados.

Segui então um programa de estudos explorando primeiro as dinâmicas e tendências da globalização vistas a partir de diferentes interpretações, enfoques e abordagens. Em seguida, dediquei-me ao estudo dos processos de desenvolvimento nas Américas, com destaque para as ideias, ideologias e programas de ação política que determinam, em grande medida, a conjuntura atual do continente. Este percurso formativo me permitiu conhecer e estudar as contribuições da abordagem do sistema-mundo capitalista, que passei a mobilizar como ferramenta de interpretação e análise das atuais tendências de integração física sul-americana e papel dos bancos de desenvolvimento nesses processos.

Delimitação da pesquisa e aspectos metodológicos

A problemática mais geral que motivou a realização da pesquisa reside na complexidade da inserção da América do Sul no sistema-mundo capitalista, numa conjuntura de crise e de transição hegemônica. Delimitei como **problema de pesquisa** as incertezas quanto aos rumos da integração sul-americana e quanto aos seus resultados em termos de desenvolvimento dos países envolvidos e quanto à expectativa de um reposicionamento da região na arquitetura do sistema-mundo.

Delimitei como **objeto de estudo** as configurações específicas que vinculam governos, bancos de desenvolvimento e iniciativas de integração regional com ênfase na infraestrutura. Partindo de um panorama mais amplo em que ocorrem vários processos

simultâneos de integração com diferentes escalas e temporalidades, escolhi como foco prioritário de análise o Eixo Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA¹, idealizado e implementado a partir dos anos 2000. Priorizei este eixo por ser bastante representativo da proposta de integração regional vigente a partir do lançamento da IIRSA e que se materializa na forma de uma carteira de projetos de infraestrutura de transportes e energia.

Assumo que as vinculações entre os governos peruano, brasileiro e boliviano e os bancos de desenvolvimento promotores da IIRSA constitui uma configuração institucional e de poder que é reveladora de processos e tendências mais amplas, o que justifica o seu estudo e interpretação.

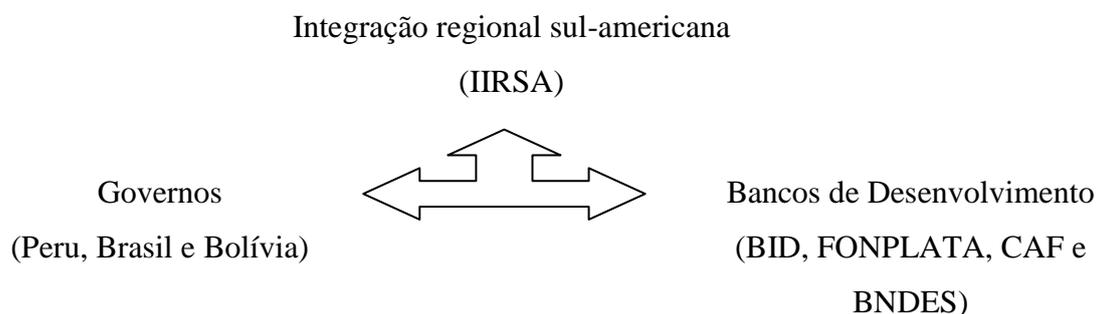
O Eixo Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA é composto por um total de 25 projetos divididos em 3 grupos. Em cada um dos grupos, foi definido um projeto considerado âncora. Dos 25 projetos do eixo, 19 são da área de transportes e 6 da área de energia hidroelétrica (geração e distribuição). Em relação a esta disposição, a pesquisa se volta particularmente para a área de transportes com especial atenção sobre aqueles que seriam os projetos âncora de cada grupo, quais sejam:

- i) Pavimentação de trechos da Rodovia Interoceânica Sul (Iñampari-Puerto Maldonado-Inambai; Inambari-Juliaca/Inambari-Cuzco);
- ii) Construção da rodovia correspondente ao corredor Norte boliviano ligando Guayaramirin-Riberalta-Yucuno-La Paz / ponte binacional Guayaramirin (BO)-Guajaramirin (BR);
- iii) Obras para viabilizar a navegação no Rio Madeira entre as cidades de Porto Velho (BR) e Guayaramirin (BO).

Para fundamentar a análise da inserção de cada governo nas iniciativas e projetos de integração física, formulei uma contextualização sobre o ambiente social e político de cada país, fatos e processos marcantes a partir dos anos 2000. Esta análise de contexto é marcadamente ausente nas formulações da IIRSA e dos bancos de desenvolvimento e auxilia na explicitação das contradições, conflitos e incertezas que recaem sobre a integração física dos três países.

¹ A carteira de projetos da IIRSA é formada por um total de nove Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID). São eles: Andino; De Capricórnio; Do Amazonas; Da Hidrovia Paraguai-Paraná; Do escudo das Guianas; Do sul; Interoceânico Central; Mercosul-Chile; e Peru-Brasil-Bolívia.

Entre os vários bancos de desenvolvimento com atuação na América do Sul, focalizei aqueles que foram mediadores destacados na IIRSA e operadores da integração regional por meio do financiamento de projetos. O BID, CAF e FONPLATA fizeram parte das instâncias de coordenação técnica da iniciativa e o BNDES se destaca como um dos maiores financiadores de projetos na região. Dessa forma, procurei contemplar certa diversidade de instituições, que incluem um grande banco multilateral regional (BID), dois bancos multilaterais sub-regionais (CAF e FONPLATA) e um grande banco nacional com destacada atuação regional (BNDES).



A análise dos processos de integração regional pode servir para uma interpretação mais geral sobre a divisão internacional do trabalho no estágio atual do capitalismo global. Esta seria uma escala mais ampla. Minha opção na pesquisa, no entanto, foi de concentrar os esforços de investigação em uma escala intermediária, onde ocorrem processos infraestruturais em relação às dinâmicas do sistema-mundo.

Segui, portanto, a sugestão metodológica de Arrighi (1996) ao escolher casos, situações ou arranjos institucionais cujo estudo se torna útil para a compreensão de processos mais amplos e mais complexos. Nesse sentido, a pesquisa procura oferecer uma análise crítica sobre as relações entre os bancos de desenvolvimento e os governos em torno de estratégias de desenvolvimento e de integração regional na América do Sul. A análise procura explorar as relações de interdependência sistêmica entre a integração física regional e as dinâmicas do sistema-mundo capitalista.

O principal **referencial teórico** e analítico que utilizei para me acercar do problema e do objeto de estudo foi a abordagem do sistema-mundo capitalista. Nesse percurso, explorei as obras mais relevantes de Emmanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi, autores centrais dessa corrente de pensamento. Além disso, procurei incorporar contribuições de diversos autores Latino-americanos que se dedicam aos temas do

desenvolvimento, da integração regional e da inserção do continente no sistema capitalista global, conforme destaque na apresentação dos capítulos a seguir.

Este diálogo entre o pensamento social e político latino-americano e a abordagem do sistema-mundo é não apenas conveniente como necessária. Primeiramente por colocar em evidência os problemas e dilemas que são próprios do continente e que caracterizam o seu modo de inserção no sistema econômico global. Em segundo lugar por que a própria teoria do sistema-mundo incorporou, em sua gênese, as contribuições de correntes teóricas latino-americanas, a exemplo do estruturalismo econômico *cepalino* e da teoria da dependência.

Para empreender a análise do objeto de estudo segundo a abordagem do sistema-mundo capitalista, assumi alguns **pressupostos teóricos** a partir dos quais passei a interpretar os processos de integração regional em curso.

O **primeiro pressuposto** é de que o sistema-mundo capitalista, entendido como uma totalidade política e econômica historicamente situado, encontra-se em franco movimento de transição. Trata-se de uma conjuntura de crise sistêmica que marca a passagem entre ciclos de longa duração, quando se intensificam a expansão financeira, desorganização estrutural e aumento da competição interestatal. Este contexto específico é marcado por uma crise de hegemonia e pelo vácuo de liderança política no âmbito internacional e ocorrência de novos arranjos de integração entre os Estados e também de desintegração de antigos arranjos.

O declínio relativo da hegemonia dos Estados Unidos, a crise econômica de proporções globais e a emergência de novos *loci* de poder fora do eixo Europa-Estados Unidos são indicadores desta transição. Mas uma nova configuração de poder e sua funcionalidade estrutural só podem ser precariamente visualizadas. Obviamente, este é um tempo de profundas incertezas.

O **segundo pressuposto** é o da funcionalidade sistêmica dos Estados sul-americanos em relação ao sistema-mundo. Neste aspecto, os Estados da região lidam com duas dinâmicas ou forças antagônicas: i) a busca pelo seu reposicionamento na arquitetura do sistema-mundo (aproximação do núcleo orgânico do capitalismo) por meio de políticas de desenvolvimento e de iniciativas de integração regional de viés comercial; ii) a manutenção da sua condição periférica ou semi-periférica como instrumental para o próprio sistema, apesar dos esforços de desenvolvimento e de integração. Estados, bancos de desenvolvimento e processos de integração devem ser analisados a partir da sua imersão nessas duas dinâmicas.

O **terceiro pressuposto** tem a ver com o duplo papel exercido pelos bancos de desenvolvimento em relação aos processos de integração regional. Os bancos são instrumentais para os governos na medida em que respondem aos interesses específicos dos Estados nacionais da região. Ao mesmo tempo, se configuram como um campo de forças relativamente autônomo e referenciado pelas dinâmicas do capital financeiro internacional cujo núcleo orgânico está situado nos países do capitalismo central. Nesse sentido, mesmo os bancos regionais e nacionais atuam de forma a reproduzir as hierarquias de riqueza e poder entre centro, periferia e semiperiferia do sistema. Mudanças na conformação da arquitetura financeira regional são indicadoras das tendências do sistema-mundo e do lugar específico que a América do Sul ocupa no mesmo. Este duplo papel dos bancos remete às complementaridades e tensões políticas entre os interesses dos países e as dinâmicas sistêmicas.

Ao priorizar o estudo comparativo das vinculações entre bancos de desenvolvimento, governos e iniciativas de integração da infraestrutura regional, optei por **comparar processos e relações** e não Estados ou instituições. Nesse sentido, me inspirei na sugestão de Wallerstein (1996), quando este propõe que as ciências sociais extrapolem as limitações da categoria “Estado” e se voltem para processos e fluxos verdadeiramente globais. E também de Arrighi (1996), quando este destaca a importância de se analisar “componentes” do sistema-mundo, tais como configurações de poder e circuitos de produção e de trocas que se agrupam em subsistemas regionais.

Tomando por base o problema, o objeto e os pressupostos teóricos da abordagem do sistema-mundo, a **pergunta central** que orientou a pesquisa foi: Como ocorrem as relações entre os bancos de desenvolvimento e os Estados em torno de estratégias de desenvolvimento e de integração regional na América do Sul? A partir desta questão central, identifiquei um conjunto de **perguntas complementares** que nortearam o trabalho de investigação:

1) Que modelos e propostas de integração regional e desenvolvimento são defendidas e colocadas em prática pelos bancos promotores da IIRSA? Quais os principais pontos de consenso e de dissenso entre estes bancos que envolvem mais diretamente Peru, Brasil e Bolívia?

2) Quais as grandes estratégias dos governos peruano, brasileiro e boliviano relativas a desenvolvimento e integração regional? Quais os principais pontos de consenso e de dissenso entre as ações governamentais do Peru, do Brasil e da Bolívia

sobre os processos de desenvolvimento e integração regional intermediados pelos bancos de desenvolvimento no âmbito da IIRSA?

3) Quais são as principais diferenças, similaridades e complementaridades observadas nas relações entre os governos de Peru, Brasil e Bolívia e os bancos de desenvolvimento (BID, CAF, FONPLATA e BNDES)?

4) Assumindo-se que o atual sistema-mundo encontra-se em um momento de crise e de transição para uma nova configuração, que tendências sistêmicas podem ser identificadas a partir do estudo dos bancos de desenvolvimento (BID, CAF, FONPLATA e BNDES) e da integração da infraestrutura regional que envolve mais diretamente Peru, Brasil e Bolívia?

5) Como a análise das relações entre bancos de desenvolvimento e os processos de desenvolvimento e integração sul-americanos podem contribuir para o avanço crítico da abordagem do sistema-mundo?

O **recorte temporal** da pesquisa considera prioritariamente os anos 2000, quando os bancos de desenvolvimento apresentaram crescente protagonismo em relação ao tema da integração regional em diferentes níveis de concertação com os governos nacionais. O lançamento da IIRSA em 2000 é tomado como um marco inicial. A partir de então se impulsionou um modelo de integração (física) regional que permanece vigente até a atualidade, embora com mudanças e adaptações.

Quadro 01 – Planos teórico e empírico e recorte temporal da pesquisa

Plano teórico	<ul style="list-style-type: none">• Abordagem do sistema-mundo capitalista como referencial teórico principal;• Diálogo com tradições teóricas Latino-americanas sobre desenvolvimento e integração;
Plano empírico	<ul style="list-style-type: none">• Objeto de estudo: Configurações de poder a partir das relações entre bancos de desenvolvimento e governos e as iniciativas de integração da América do Sul (IIRSA);• Eixo Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA;• Corredores de transportes;• Componentes específicos do sistema-mundo;• Relação entre processos nacionais, regionais e globais;
Recorte temporal	<ul style="list-style-type: none">• Do início dos anos 2000 até a atualidade;• Relação entre o tempo conjuntural e tendências de longa duração.

No mesmo período, registram-se mudanças significativas no perfil político da maioria dos governos e incremento das políticas de desenvolvimento e dos seus resultados. Este recorte temporal não foi tomado como absoluto, já que processos políticos e econômicos ocorridos nas décadas anteriores tiveram grande impacto sobre a conjuntura sul-americana mais recente e foram, sempre que necessário, mobilizados para um diálogo analítico mais sólido. O Quadro 01 apresenta os principais elementos do delineamento da pesquisa considerando os seus planos teórico e empírico e o seu recorte temporal.

A realização da pesquisa ocorreu como um processo cumulativo de construção do conhecimento e apreensão da realidade segundo parâmetros teóricos. Ela representou um esforço contínuo, sujeito a muitas idas e vindas, leituras, releituras e adaptações. Apesar disso, procurei organizar os trabalhos em três etapas principais, conforme definido no projeto de pesquisa.

A primeira etapa consistiu no levantamento de dados e informações secundárias junto a diferentes fontes institucionais e realização de uma primeira análise documental e sistematização do material coletado. Uma das fontes oficiais mais importantes nessa fase foi a base de dados da carteira de projetos da IIRSA e também o depositário de documentos da iniciativa e do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que procurei explorar tendo como recorte o eixo Peru-Brasil-Bolívia e seus projetos âncora de infraestrutura que, em grande medida, refletiam as prioridades e propostas defendidas ou validadas pelos diferentes governos.

Outras fontes relevantes foram o acervo de dados, informações e publicações disponibilizados pelo Instituto para a Integração da América Latina e Caribe (INTAL), um organismo ligado ao BID, e também os relatórios e documentos elaborados e divulgados pelos quatro bancos estudados. Analisei este material a fim de apreender o escopo geral da atuação da cada instituição, composição do capital, participação dos países no regime de governança, volume de empréstimos por país, entre outras informações.

Também me beneficieei de análises, dados e informações sistematizadas e disponibilizadas por diversas redes de organizações da sociedade civil sobre o tema dos grandes projetos de infraestrutura e integração regional e sobre a atuação dos bancos de desenvolvimento, a exemplo da Plataforma BNDES, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, *Bank Information Center* (BIC), Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Interoceânica Sul (GTSCIOS), Articulação Regional Amazônica

(ARA), Fórum Boliviano de Meio Ambiente e Desenvolvimento (FOBOMADE), Plataforma Energética, entre outras.

A partir desta primeira etapa, e ao longo de toda a pesquisa, também passei a monitorar alguns veículos de imprensa como jornais, revistas e *websites* que normalmente veiculam matérias e análises que refletem o debate público sobre economia, desenvolvimento e integração no Brasil, no Peru e na Bolívia. Esta etapa foi concluída com a construção dos instrumentos de pesquisa para a etapa seguinte: i) uma lista dos informantes-chave e instituições que seriam abordadas como fontes primárias de dados e informações; ii) um roteiro para a coleta de dados que refletisse as perguntas orientadoras da investigação e os indicadores priorizados.

A segunda etapa da pesquisa consistiu no levantamento de dados e informações qualitativas e quantitativas por meio de entrevistas junto a informantes-chave nos bancos de desenvolvimento e nos setores dos três governos mais diretamente implicados com as obras de infraestrutura e integração regional.

No caso do BID e da CAF, optei por fazer esta coleta de dados junto aos escritórios de representação das duas instituições no Peru (Lima), no Brasil (Brasília) e na Bolívia (La Paz) e não nas sedes dos dois bancos em Washington e Caracas, respectivamente. Com isso, procurei captar o perfil de atuação de cada banco nos contextos específicos de cada país e o seu envolvimento nos aspectos mais operacionais dos financiamentos para infraestrutura e integração regional. As viagens para coleta de dados e entrevistas foram realizadas em agosto (Bolívia) e outubro (Peru) de 2012.

Algumas dificuldades encontradas nesse processo de coleta de dados merecem registro. Em primeiro lugar, os bancos geralmente são estruturas bastante fechadas e pouco afeitas a fornecer dados e informações sobre a sua própria atuação. Não sem motivo uma das principais críticas das organizações da sociedade civil tem a ver com a falta de transparência com que as instituições alocam recursos públicos em projetos que muitas vezes são vetores de conflitos sociais.

Essa dificuldade se fez sentir, por exemplo, junto à representação da CAF na Bolívia, que não concordou em conceder entrevistas ou fornecer informações sobre a atuação do banco no país. Situação semelhante ocorreu com a representação do BID no Brasil, que se limitou a indicar os *links* onde o pesquisador poderia obter informações no *website* do banco. Apesar do desapontamento inicial, passei a considerar esse problema como um dado da realidade. Em compensação, fui bem recebido pelos escritórios de representação do BID em La Paz e em Lima, da CAF em Lima e em

Brasília, e do FONPLATA em Santa Cruz de La Sierra. Nesses casos, acessei informantes que ocupam posições estratégicas na operacionalização das políticas dos bancos em cada país, além de obter novos documentos e dados que foram incorporados à pesquisa sempre que pertinente.

No caso do BNDES, é bem conhecida a postura do banco de não ceder dados e informações sobre suas operações, tema que é alvo de duras críticas por parte de organizações e redes da sociedade civil, como a Plataforma BNDES e Rede Brasil, por exemplo. Visando contornar essa limitação, procurei acessar o banco por intermédio de outras instâncias do próprio governo federal. A melhor opção foi a assessoria da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que me colocou em contato com a diretoria de Comércio Exterior do banco, o que facilitou a obtenção dos dados e informações que buscava para a pesquisa.

Evitei a busca de dados sobre operações específicas (contratos entre o banco e empresas privadas ou governos), o que dificilmente obteria, e me concentrei nos dados agregados sobre a atuação regional do banco. Além disso, fiz algumas consultas específicas por meio do Portal de Acesso à Informação, mantido pela Controladoria Geral da União, obtendo respostas satisfatórias em todas elas.

Uma segunda dificuldade na abordagem junto aos bancos tem a ver a postura de muitos dos seus profissionais frente a um processo de entrevista para uma investigação acadêmica. Os informantes tenderam a responder às perguntas de maneira superficial e se remetendo às formulações já comuns nas comunicações veiculadas pelas instituições. Em outros casos deixaram claro que não falariam em nome de suas instituições e sim a partir de suas visões pessoais e em caráter informal, quanto então era possível avançar em avaliações mais críticas sobre o contexto político do país, limites na atuação do banco ou problemas e dilemas dos projetos de integração, por exemplo.

Em relação ao acesso aos informantes-chave nos governos dos três países, cabe destacar a dificuldade em obter entrevistas junto ao primeiro escalão do Ministério de Obras Públicas, Serviços e Moradias, um organismo central para os processos de integração da infraestrutura em território boliviano. Essa dificuldade é explicada pelo total engajamento do ministério na realização de uma consulta junto a comunidades do Território Indígena e Parque Nacional Isidoro Sécuré (TIPNIS) visando à construção de uma polêmica rodovia cortando o território, inicialmente com recursos do BNDES.

Como discuto no Capítulo 04, esta rodovia tem sido o pivô de uma enorme crise política no país. Os indígenas do TIPNIS já haviam realizado duas marchas até La Paz para exigir do governo o abandono do projeto, o que gerou em intenso debate público e a polarização das posições a favor e contra a rodovia. No momento da pesquisa, o governo se lançava numa ofensiva para obter a licença social para a obra, mesmo em meio a críticas e repercussões negativas a nível nacional e internacional. Nesse contexto, a presença de um pesquisador brasileiro nos corredores do ministério foi recebida de maneira fria, com os informantes se limitando a repetir o discurso oficial sobre a importância dos investimentos em infraestrutura e prioridades do ministério.

Visando contornar essa dificuldade, acessei o setor de comércio e integração do Ministério das Relações Exteriores, sendo recebido normalmente. Além disso, acessei especialistas independentes e membros de organizações da sociedade civil que monitoram os grandes projetos de infraestrutura no país. Isso me permitiu inclusive acessar informações sobre o contrato do BNDES com o governo boliviano, algo que dificilmente eu poderia obter junto às fontes oficiais ou junto à sede do banco no Brasil.

Outro aspecto da abordagem junto aos governos tem a ver com os momentos específicos de cada um deles em relação aos processos político-eleitorais internos. No momento da realização da pesquisa, em 2012, o Partido dos Trabalhadores (PT) completava dez anos à frente do governo brasileiro e o partido do Movimento ao Socialismo (MAS) caminhava para o seu sétimo ano no poder na Bolívia. O perfil desses governos, suas prioridades, estratégias e agendas em relação ao desenvolvimento estavam relativamente estabelecidos, o que facilitava o trabalho de coleta de dados e informações e a sua análise segundo o recorte da pesquisa.

Já no caso do Peru, a eleição de Hollanta Humala pelo Partido Nacionalista Peruano (PNP) ocorrera apenas em 2011 e representava uma possibilidade de inflexão em relação às políticas de desenvolvimento precedentes. Mas outubro de 2012, o governo vivia ainda uma fase de acomodação, quando pairavam muitas incertezas sobre as estratégias e trajetórias que o novo governo pudesse imprimir a partir de então. Devido ao meu interesse no projeto da Rodovia Interoceânica Sul (IOS), centrei minha atenção no Ministério do Meio Ambiente (MINAM), para onde eram canalizados os esforços de interlocução entre governo e sociedade civil em relação à rodovia.

A terceira etapa da pesquisa foi dedicada à sistematização das informações, análises e redação da tese. Nesta fase foi necessário revisar todo o material organizado na primeira etapa do trabalho, a fim de realizar uma boa triangulação entre dados e

evidências obtidas a partir de diferentes fontes e em períodos distintos. As primeiras versões da tese continham contextualizações mais extensas sobre política, economia e desenvolvimento nos três países estudados. Embora interessantes para a formação do pesquisador, estes conteúdos mais descritivos geravam algumas derivações que prejudicavam o foco da análise e o fio condutor dos argumentos. Para a versão final, foi feito um esforço de síntese em torno do objeto de estudo e da comparação entre os casos analisados. No entanto, o conjunto do material produzido será importante para a socialização dos resultados da pesquisa por meio de publicações futuras.

A estrutura da tese

A tese foi organizada em cinco capítulos de forma a proporcionar um encadeamento lógico e uma linha de argumentação que ofereça respostas às principais perguntas orientadoras da pesquisa. A abordagem comparativa perpassa os diferentes aspectos e dimensões discutidos em cada um dos capítulos. A descrição dos objetos de estudo é aqui utilizada como um recurso para a comparação.

No Capítulo 01, procuro comparar **ideologias, propostas e modelos de desenvolvimento** que estiveram em vigência na América Latina nas últimas décadas. No Capítulo 02, a comparação se volta para os diferentes **projetos e iniciativas de integração** regional em curso. No Capítulo 03, comparo **instituições** (bancos de desenvolvimento) e as propostas de integração que elas promovem. No Capítulo 04, analiso comparativamente as **estratégias de desenvolvimento e integração nacional** de Peru, Brasil e Bolívia. Por fim, no Capítulo 05, comparo as **perspectivas** de integração regional dos três governos e também as suas **relações** com a IIRSA e com os bancos de desenvolvimento.

No **Capítulo 01**, procuro fazer uma contextualização teórica e empírica do problema de pesquisa e dos pressupostos que adoto para a sua análise. De início, apresento a abordagem do sistema-mundo capitalista como um referencial interpretativo útil e manejável no estudo de processos de globalização dos quais a integração regional sul-americana é tributária. Arrighi (1996), Braudel (1996), Arrighi & Silver (1999) e Wallerstein (1974, 1985a, 1985b, 2001, 2004) são os autores centrais dessa abordagem. O diálogo com essa literatura ocorre em diversos momentos do trabalho ao longo dos capítulos seguintes.

Em seguida, coloco em perspectiva os modelos e processos de desenvolvimento em vigência na América do Sul, destacando as inflexões ideológicas que marcam ciclos políticos e programáticos e a conjuntura a partir dos anos 2000. Para isso, recorro a autores como Hettne (1990), Martins (2011a; 2011b, 2008), Frank (1969, 1980), Marini (1985), Velasco e Cruz (2007), Dos Santos (1998), Leiva (2008), Svampa (2011), Acosta (2011), entre outros.

Registro a emergência do neodesenvolvimentismo como uma vertente ideológica que resgata e atualiza alguns pressupostos do nacional-desenvolvimentismo que esteve em voga na região a partir dos anos 1950. Ele também se apresenta como uma alternativa ao neoliberalismo, hegemônico entre os governos da região a partir dos anos 1980, que ainda permanece vigente, especialmente no caso peruano.

Situo a transição do neoliberalismo ao neodesenvolvimentismo como um fenômeno conjuntural e um movimento pendular que, por sua vez, está inserido numa trajetória de longa duração marcada pela hegemonia da ideologia liberal (Wallerstein, 1995). Com isso, pretendo mostrar o pano de fundo ideológico que tem regido o debate e as práticas políticas voltadas para a integração regional sul-americana.

No **Capítulo 02**, procuro contextualizar os processos, propostas e iniciativas de integração regional em curso na América do Sul de forma a registrar as suas principais matrizes discursivas, experiências e tendências.

Apresento o projeto integracionista como objeto de disputas ideológicas entre correntes de pensamento que incluem o bolivarianismo clássico, o pan-americanismo, o latinoamericanismo e, mais recentemente, o sul-americanismo. Dessas disputas resultam a formação de diversos blocos de países filiados, em maior ou menor grau, a iniciativas de integração muitas vezes sobrepostas ou até mesmo concorrentes entre si. Os autores mais importantes nessa contextualização são Preciado & Valencia (2003a, 2003b), Martinez (2013), Marini (1992), Casas (2007), Malamud (2009), Saludjian (2004), Valencia (2003), Barros & Calixtre (2011), entre outros.

No contexto dos anos 2000, destaco o surgimento de iniciativas de integração de perfil neobolivarianista, a exemplo da ALBA, neo-pan-americanista, e exemplo da “Aliança do Pacífico” e também sul-americanistas como no caso da UNASUL. Registro o advento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) como uma configuração de poder que vincula governos nacionais e bancos de desenvolvimento visando realizar a integração física do continente e expressando projeções e expectativas nas escalas nacional, regional e global.

Ainda no Capítulo 02, apresento uma caracterização da IIRSA, seus princípios norteadores e premissas, de forma a demarcar o arranjo político e institucional mais amplo, a partir do qual defini o recorte temático e empírico da pesquisa: a integração da infraestrutura de transportes no eixo Peru-Brasil-Bolívia, que vou discutir em detalhe no Capítulo 05.

No **Capítulo 03**, faço uma caracterização geral de cada um dos bancos de desenvolvimento estudados na pesquisa (BID, CAF, BNDES e FONPLATA), destacando os modelos e propostas de integração que eles difundem e praticam, suas formas de vinculação com os diferentes governos e o peso de cada instituição em termos de volume de empréstimos e prioridade dada ao tema da infraestrutura. Evidencio a natureza multiescalar da atuação dos bancos, já que os mesmos contribuem com o financiamento de projetos nacionais, sub-regionais e regionais. Recorro principalmente aos documentos, dados e informações levantadas durante a pesquisa, mas também a autores que são analistas com alto grau de especialização sobre o tema das instituições financeiras, a exemplo de Culpeper (2006), Ocampo (2006), Velasco e Cruz (2007), Hemerschlag (2008), Fernandez (2006), Mantega (2005), Alem & Cavalcanti (2005), Alvim (2004), Currello (1998), Garcia (2011) entre outros. Ao final do capítulo, apresento uma síntese comparativa entre os quatro bancos analisados, tendo em vista o seu papel nos processos de integração.

No **Capítulo 04**, discuto comparativamente os processos de desenvolvimento e integração nacional nos contextos internos de Peru, Brasil e Bolívia. Registro a ocorrência, em cada país, de ciclos de expansão e retração econômica que também correspondem a ciclos ideológicos materializados nos perfis políticos dos diferentes governos. Ao explorar o contexto sul-americano contemporâneo, destaco a vigência de um pensamento neodesenvolvimentista que tem marcado a atuação de governos de centro-esquerda em países como o Brasil e da Bolívia.

Apresento as características gerais das estratégias de desenvolvimento colocadas em prática por cada um dos três governos ao longo dos anos 2000, evidenciando a tendência de aprofundamento do perfil primário-exportador das economias nacionais e a alternância entre liberalismo e intervencionismo estatal enquanto programas governamentais voltados para a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento. Além disso, elenco as principais questões e problemas de integração territorial na escala nacional de Peru, Brasil e Bolívia.

Evidencio que a integração física do território é parte da própria tarefa de construção do Estado-nação, processo ainda inconcluso, especialmente nos casos de Peru e Bolívia. Com isso, espero demonstrar o interesse dos governos em realizar grandes obras de infraestrutura viária como forma de integrar as regiões mais remotas dos territórios aos centros econômicos e políticos mais importantes de cada país. A adesão dos governos à IIRSA vem em consonância com as demandas de integração na escala nacional. Isso fica evidente ao se analisar os projetos viários priorizados e seu papel na incorporação de territórios que permaneceram historicamente isolados dos sistemas econômicos nacionais, a exemplo da Amazônia peruana e boliviana.

O capítulo foi elaborado tanto a partir das informações levantadas durante a pesquisa, quanto das contribuições de autores e analistas das realidades de cada país que utilizei em meu apoio. No caso do Peru, recorri a Murakami (2012), Melendez (2012), Dourojeanni et al (2010), Paez-Luna e Bello (2012), Luna (2011, 2009), Tanaka (2005), Duarte (2012), entre outros. Para a sessão sobre o Brasil, me apoiei em contribuições como as de Martins (2011a, 2011b), Alimonda (2012), Fiori (2012a, Fiori 2012b), Becker (1999), Acsehrad (2001), Leonel (1992), Fontes (2012). Por fim, para o estudo do caso da Bolívia, os autores mais importantes foram Stefanoni (2007; 2012), Prada (2011), Espinoza (2011), Klein (1991), Camargo (2006), Carpio (2010), Linera (2012), Alcoreza (2012), Do Alto (2008), Arenas (2009), entre outros.

No **Capítulo 05**, discuto a operacionalização da integração da infraestrutura no Eixo Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA. Apresento as perspectivas de integração que tem motivado os governos de cada país, sua racionalidade e os cálculos geopolíticos e geoeconômicos envolvidos. Demonstro que essas perspectivas não são necessariamente convergentes como podem sugerir as narrativas integracionistas em torno da IIRSA, uma vez que cada Estado está em busca de novos posicionamentos logísticos e estratégicos em um contexto de concorrência interestatal na esfera global.

Os corredores interoceânicos previstos na proposta da IIRSA concorrem entre si pela preferência dos fluxos de cargas que supostamente cruzarão a América do Sul em direção à Ásia e vice-versa. Por outro lado, esses mesmos corredores tendem a integrar as zonas periféricas dos três países sem necessariamente integrar os centros econômicos mais dinâmicos dos mesmos.

Discuto também as formas de relacionamento de cada governo com a IIRSA e com os bancos de desenvolvimento de forma a explorar, em termos comparativos, os principais elementos que caracterizam essa relação. Por meio da análise comparada,

demonstro a existência de convergências e divergências entre a integração que se busca na escala nacional, conforme discutido no capítulo anterior, e aquela que se tem operado na escala regional no âmbito da IIRSA e do COSIPLAN.

O Capítulo 05 foi construído fundamentalmente com os dados e informações levantados e sistematizados durante a pesquisa, mas também das contribuições de pesquisadores e analistas como Duarte (2012), Zaira (2012), Little (2013), Ribeiro (2010), Gadea (2012a, 2012b), Martins (2011a), Carpio (2011), Maira (2007), Ângulo (2009) e Giavarini (2003), para citar alguns dos principais.

Por fim, nas **Conclusões** da pesquisa, exploro o caráter sistêmico dos processos em curso, a interface e complementaridade entre as tendências e dinâmicas nacionais, regionais e globais. Considerando o Eixo de integração Peru-Brasil-Bolívia, conforme discutido nos capítulos anteriores, discuto o papel e a inserção do Brasil no contexto regional em função da natureza intermediária ou semiperiférica da sua economia. Procuo demonstrar as contradições dessa inserção em termos de processo integrador, de expansão capitalista e dos cálculos estratégicos envolvidos.

Demonstro também o encadeamento entre ideologias e propostas programáticas operacionalizadas por governos e bancos de desenvolvimento no âmbito de configurações institucionais como a IIRSA. Partindo da análise comparada sobre as diferentes perspectivas de integração regional, analiso o perfil da inserção da América do Sul no sistema-mundo capitalista em uma conjuntura de transição hegemônica e de reconfiguração da arquitetura de poder na escala global.

Perpassa a análise um olhar sobre a divisão internacional do trabalho e sobre o lugar que a América do Sul ocupa na mesma. Ao mesmo tempo, procuro identificar possíveis tendências a alterações no padrão de inserção dos três países estudados no sistema econômico global. Desta forma, procuro estudar os movimentos de integração regionais a partir de um enfoque sistêmico.

Finalmente, registro a pertinência da abordagem do sistema-mundo capitalista e sua relevância para o estudo de processos regionais e nacionais. Nesse sentido, esboço algumas possibilidades em termos de aplicação dessa abordagem para a interpretação das dinâmicas, ciclos e estruturas hegemônicas das quais a América do Sul tem sido historicamente tributária.

CAPÍTULO 1 - Globalização, desenvolvimento e a integração da infraestrutura sul-americana.

1.1 A globalização segundo a abordagem do sistema-mundo capitalista.

A noção de "integração" pode ser considerada como um elemento central para o estudo das dinâmicas e tendências do capitalismo na conjuntura contemporânea. Inúmeros aspectos da vida social e política são atualmente recortados por processos de integração de diversas ordens. Em quase todo o planeta vive-se um processo vertiginoso de integração de infraestruturas que incluem sistemas e redes de comunicação via satélite, produção e distribuição de energia por redes interconectadas, sistemas multimodais de transportes e malhas rodoviárias com ramificações por quase todo o globo.

Tal processo, em curso já há vários séculos, tem se intensificado de maneira marcante a partir da segunda metade do século XX. A integração física em escala global é talvez a parte mais visível de fenômenos muito mais complexos como a divisão internacional do trabalho entre as diferentes regiões do planeta e a sua interdependência e funcionalidade em relação ao capitalismo global. Os fluxos comerciais, financeiros, culturais, de informações e de conhecimento aumentam em escala e intensidade, porém de maneira desigual e segundo uma arquitetura de poder e riqueza cuja constituição reflete as contradições do capital e dos seus mecanismos de reprodução.

A integração sistêmica cada vez mais acelerada e profunda é parte dos processos contemporâneos de globalização, fenômeno que vem sendo analisado nas ciências sociais a partir de uma pluralidade de enfoques e perspectivas².

Autores como Giddens (1991; 2003), Bauman (1999) e Beck (1999), por exemplo, miram a globalização pela lente da modernidade avançada, destacando as suas consequências e transformações sociais resultantes. Já a intensificação dos fluxos, intercâmbios e processos culturais em escala global é o foco de interesse de autores como Appadurai (1996), Robertson (1998), Mato (2005), Ribeiro (1997; 2005),

² A profusão de enfoques ou recortes analíticos que podem ser utilizados para o estudo da globalização a partir de várias disciplinas permite inclusive uma classificação de autores segundo suas respectivas vertentes de pensamento, como faz Martins (2011) ao identificar cinco escolas de pensamento sobre o tema, especialmente no campo da política e da economia: globalistas, hegemonia compartilhada, neodesenvolvimentistas, teoria da dependência e abordagem do sistema-mundo capitalista.

Featherstone (1994) para citar apenas alguns entre muitos outros que se dedicam ao tema a partir de diferentes enfoques.

Outra vertente do debate sobre a globalização é a que analisa este fenômeno do ponto de vista da produção capitalista em escala mundial e da constituição e uma nova ordem política e econômica. Harvey (2009), por exemplo, estuda os regimes de produção pós-fordistas e as tendências de compressão espaço temporal que caracterizam o capitalismo na pós-modernidade, enquanto Pieterse (2004) vincula a emergência da ideologia neoliberal nos Estados Unidos durante o período do pós-segunda guerra como um dos vetores principais da “globalização neoliberal”.

Os processos de financeirização da economia no quadro do neoliberalismo e as dinâmicas dos fluxos de capitais liderados por corporações transnacionais operando em escala global é analisado por Chesnais (1996;1998), Furtado (2000), Bello, Bullard & Malhorta (2000) e Held (1995). Castells (1999) coloca em evidência a revolução das tecnologias da informação e seus múltiplos impactos em termos sociais, econômicos e políticos.

A preocupação com a diminuição relativa da autoridade dos Estados nacionais em face de outras forças políticas e econômicas globais como as corporações transnacionais, por exemplo, está presente nas abordagens de Ianni (1999), Held (1995), Castells (2005) e Beck (1999). O papel dos Estados na regulação dos processos globais e na constituição de novos sistemas de governança a nível internacional é o foco de preocupação de Giddens (1999), Nye & Donahue (2000), Hirst & Thompson (1996), Habermas (2001), Keohane (2005) entre outros.

Ainda tocante às relações de poder a nível global e ao exercício da hegemonia por parte dos Estados Unidos, se destacam os argumentos Boron (2012) sobre o papel da América Latina na geopolítica do imperialismo e de Hardt & Negri (2001) para quem estaria em curso o surgimento de uma nova ordem cuja lógica de comando superaria a própria necessidade do imperialismo como concebido até então. Em contraponto, Harvey (2005) vê essa nova ordem como a expressão de um “novo imperialismo”. O imperialismo estadunidense não estaria chegando ao fim, mas, assumindo novas formas e novos mecanismos de dominação podendo, inclusive, prescindir das formas clássicas de expansão territorial. Também para Pieterse (2004) o imperialismo norte-americano é uma das faces da globalização.

A literatura sobre globalização é enorme, seja qual for a vertente de pensamento ou disciplina escolhida para analisá-la. Em meio aos inúmeros enfoques, teorias e

janelas interpretativas para o estudo destes fenômenos, a abordagem do *sistema-mundo capitalista* se destaca como uma das mais importantes. Ao compreender a globalização contemporânea a partir dos seus determinantes históricos e dos ciclos econômicos e políticos de longa duração, a abordagem enfatiza as continuidades e crises que marcam a evolução do capitalismo em escala global. Desta forma, oferece um contraponto às abordagens *globalistas*³, que tendem a considerar a globalização como um fenômeno novo e inexorável.

Para o sociólogo Immanuel Wallerstein, principal expoente da abordagem do sistema-mundo, o que hoje se nomeia como “globalização” nada mais é do que um momento da expansão do capitalismo ao redor do mundo iniciado no século XVI e tendo como centro de origem os Estados europeus. Este “capitalismo histórico” se configura como um sistema cuja natureza pressupõe expansão permanente, mudanças cíclicas e adaptação. Sua dinâmica implica no entrelaçamento entre os processos econômicos e políticos como duas dimensões indissociáveis (Wallerstein, 2001; 2002; 2004).

A atenção aos processos de mudança social a partir da análise histórica e das trajetórias de longa duração é uma das marcas da abordagem do sistema-mundo. Ela representou uma renovação dos conceitos e métodos utilizados no estudo do capitalismo histórico e contemporâneo. Uma das inovações é a diluição, em termos de análise, da separação entre os fatores externos e internos na explicação das transformações do sistema social (Arienti & Filomeno, 2007). Nesse sentido, a abordagem propõe uma interpretação sistêmica que explora as interdependências entre os elementos (Estados, sociedades, regiões) que compõem o sistema capitalista em seu todo. Para isso, Wallerstein (1974) define o sistema-mundo como unidade de análise a ser considerado em sua formação histórica e explora a forma de estruturação desse sistema e de seus componentes, por entre os quais fluem os processos econômicos e políticos.

O termo “sistema-mundo” tem origem na noção de “economia-mundo” formulada por Fernand Braudel a partir de seus estudos sobre a história econômica do Mediterrâneo no século XVI. Para Braudel (1996), uma economia-mundo representa um agregado de espaços individualizados, econômicos e não-econômicos, conformando “a mais vasta zona de coerência em determinada época” e que habitualmente “transcende

³ As abordagens *globalistas* tendem a afirmar a inexorabilidade das transformações em curso, ora destacando a sua conformidade com a ordem neoliberal numa perspectiva normativa, como faz Fukuyama (1992), ora analisando criticamente as suas conseqüências e contradições, como faz Ianni (1999).

os limites dos outros grupos maciços da história” como os Estados e impérios. Para Wallerstein, o sistema-mundo é a economia-mundo capitalista cuja gênese situa-se na Europa do século XV e que se expandiu no espaço e no tempo a partir do século XVI até abarcar todo o globo, já no final do século XIX (Wallerstein, 1985)⁴.

Ao se expandir, o sistema-mundo capitalista englobou um conjunto cada vez maior de Estados nacionais em um mesmo sistema interestatal que comporta subsistemas sociais e culturais ligados entre si pela divisão internacional do trabalho e fluxos subjacentes. As regiões que compõem essa divisão são “integradas através do mercado e não por uma entidade política central” (Arienti & Filomeno, 2007), o que distingue o conceito de sistema-mundo da noção de império.

Para o economista e sociólogo Giovanni Arrighi, outro expoente da abordagem do sistema-mundo, o surgimento do Estado-Nação moderno, do sistema interestatal europeu e do sistema capitalista correspondem a processos simultâneos e interdependentes, demarcando uma aliança estrutural e sem precedentes entre o poder político (Estados) e o poder do capital. Essa aliança foi a “poderosa mescla que impeliu as nações europeias à conquista territorial do mundo e à formação de uma economia mundial capitalista poderosíssima e verdadeiramente global” (Arrighi, 1996:11).

A estrutura resultante desta “fusão singular do Estado com o capital” (Arrighi, 1996) é o que se convencionou chamar de “moderno sistema-mundo”. A edificação das estruturas estatais foi uma das principais realizações do capitalismo histórico, tendo o poder do Estado uma importância crucial para os processos econômicos. Desde então, os Estados são elos fundamentais do sistema econômico. Mas, ao estruturar os circuitos de acumulação que o constituem, o sistema tende a se desprender dos Estados e a operar como uma esfera de relações econômicas autorreferenciada e situada justamente no âmbito interestatal onde se manifestam as rivalidades e disputas pela acumulação de riqueza e de poder (Arrighi, 1996; Wallerstein, 1985).

Os limites impostos por barreiras culturais ou pelas fronteiras nacionais são atravessados por fluxos econômicos e políticos que ligam de maneira orgânica as regiões do mundo e definem a funcionalidade das partes em relação ao todo. A divisão internacional do trabalho é o que confere ao sistema o seu caráter orgânico e a interdependência estrutural entre seus componentes.

⁴ A origem do sistema capitalista como sendo a Europa do século XVI é objeto de controvérsias e parte de um debate ainda não esgotado. Braudel (1996), por exemplo, vê a economia-mundo europeia nascer muito mais cedo do que Wallerstein, pelo menos desde o século XIII, na Itália. Já Frank & Gill (1996) exploram possibilidades de uma trajetória muito mais longa e voltam sua atenção para a Ásia.

Organizado como um “mundo” que extrapola as fronteiras e jurisdições dos Estados nacionais, o sistema abarca toda a divisão internacional do trabalho que o estrutura. Economias nacionais são integradas ao sistema para nele desempenhar um papel ou uma função no processo de acumulação capitalista em escala global. Trata-se de uma integração historicamente construída e que restringe radicalmente as possibilidades de escolha por parte dos Estados tomados como unidades individualizados. Como lembra Braudel (1996),

“A divisão do trabalho em escala do mundo (ou de uma economia-mundo) não é um acordo concertado e revisível a cada momento entre parceiros iguais. Estabelece-se progressivamente, como uma cadeia de subordinações que determinam umas as outras. A troca desigual, criadora da desigualdade do mundo, e, reciprocamente, a desigualdade do mundo criadora obstinada da troca, são velhas realidades” (Braudel, 1996:37).

Fundamentada na desigualdade entre os países que dela participam, a divisão internacional do trabalho imprime um caráter de interdependência entre as partes, operando como uma força unificadora que vincula de maneira sistêmica regiões do globo com diferentes perfis políticos e culturais. Essa unidade, organicidade e funcionalidade das diferentes regiões é o que mantém a estruturação interna do sistema. As redes de infraestrutura não são nada mais do que uma manifestação concreta e visível das forças dinâmicas que determinam a arquitetura do sistema⁵.

Em função da natureza desigual da divisão internacional do trabalho, o excedente da produção econômica mundial se concentra espacialmente nas regiões consideradas como centros orgânicos do sistema. Em outras palavras, os Estados posicionados no centro absorvem, por meio dos fluxos econômicos, comerciais e financeiros, o excedente produzido nas áreas periféricas e semiperiféricas.

Na análise desse fenômeno, a abordagem do sistema-mundo incorpora contribuições da teoria da dependência e do estruturalismo *cepalino*, duas de matrizes constitutivas. Nesse sentido, renova as interpretações marxistas ao analisar circuitos de acumulação do capital que extrapolam a questão da apropriação desigual dos excedentes econômicos entre classes sociais (capitalistas e trabalhadores) no interior de um determinado Estado. A este modelo de acumulação se sobrepõe um outro que opera no

⁵ A visão do capitalismo como sistema complexo tem grande similaridade com a teoria de sistemas aplicada às ciências naturais, biologia em particular. Relação de interdependência entre as partes e o todo, estruturas vivas em permanente mudança, divisão do trabalho e vinculações orgânicas estão entre as noções da teoria.

âmbito interestatal onde se estabelecem, ao longo do tempo, as relações orgânicas, desiguais e interdependentes entre centro e periferia do sistema econômico mundial.

Desta forma, a tarefa dos analistas do sistema-mundo é a identificação e o estudo de zonas geográficas que concentram, num dado período histórico, o poder hegemônico resultante dos processos de acumulação do capital em escala global. A manutenção de uma arquitetura sistêmica desigual, com pólos onde ocorrem maior acumulação de poder e riqueza em detrimento de áreas periféricas e desfavorecidas, é garantida pelo exercício da hegemonia por parte dos Estados que, ao longo do tempo, reuniram as condições materiais para isso⁶. Como bem lembra Arrighi (1997), não há lugar para todos no núcleo orgânico do capitalismo.

O exercício da hegemonia que mantém a estruturação do sistema-mundo não ocorre indefinidamente e sim por uma sucessão de ciclos de longa duração. Estes correspondem a períodos alternados de expansão, crises e readaptações. Essa dinâmica cíclica reflete as contradições próprias do capitalismo já que suas crises possuem caráter sistêmico podendo ser resolvidas apenas parcialmente e por certo período de tempo antes de novos abalos.

Assumidos como mudanças sazonais, os ciclos de expansão e retração econômica tornaram-se objetos de estudo e ferramentas de análise da abordagem do sistema-mundo por serem reveladores de dinâmicas e tendências que estão além do tempo conjuntural presente. Uma dessas ferramentas analíticas são os ciclos de *Kondratieff*, que permitem situar a sazonalidade econômica mundial em períodos de expansão de 25 anos (fase A) e de retração com duração igual (fase B)⁷. Cada oscilação cíclica do tipo *Kondratieff* pode ser composta por períodos de menor duração. A fase de expansão pode ser dividida em retomada, prosperidade e maturidade e a fase de retração ou declínio em recessão, depressão e recuperação (Martins, 2008).

Embora reconheça a importância de se considerar os ciclos de curta e média duração, Braudel (1996) argumenta sobre a necessidade de se incorporar na análise os movimentos lentos e de longa duração entre os quais identifica o *trend* secular como

⁶ Essa visão do sistema como sendo organizado em níveis de importância é creditada a Fernand Braudel sendo também explorada pelos estruturalistas da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) em meados do século passado. Junto com a vertente marxista da teoria da dependência, esta corrente cepalina pode ser considerada como uma das matrizes tributárias da abordagem do sistema-mundo.

⁷ Braudel (1996), ao destacar a importância dos ritmos ou movimentos oscilatórios no capitalismo, registra a existência de uma variedade de ferramentas de análises batizadas com os nomes de seus formuladores, geralmente economistas, para designar períodos cíclicos de curta e média duração: ciclo de *Kichin* (3-4 anos), de *Juglar* (6-8 anos), de *Labrousse* (10-12 anos), de *Kuznets* (20 anos) e *Kondratieff* (50 anos divididos em duas fases de 25).

sendo “o mais desprezado de todos os ciclos”. Seguindo por este caminho, Arrighi (1996) e Arrighi e Silver (1999) exploraram justamente os ciclos sistêmicos de acumulação de duração longa. Os autores caracterizam esses ciclos a partir da fórmula marxista dinheiro-mercadoria-dinheiro (DMD).

A primeira fase do ciclo de longa duração corresponde a um período de expansão material (DM) e a fase seguinte é centrada na expansão financeira (MD). Esta última atinge seu ápice quando o capital passa a concentrar a sua valorização na esfera dos mercados financeiros em detrimento dos processos produtivos de bases materiais. Nessa situação, a acumulação capitalista passa a ocorrer no circuito dinheiro-dinheiro (DD). Esta “financeirização” da economia é o prenúncio de uma crise sistêmica que vai resultar no declínio do sistema-mundo vigente e na emergência de outro.

Durante os ciclos de longa duração, as rivalidades entre os Estados são gerenciadas por uma potência econômica que se sobressai e assume o papel de *hegemon* por um certo período de tempo. No interior deste ciclo, os processos de acumulação de riqueza e poder assumem a direção que mais interessa à nação hegemônica. Nesse sentido, Arrighi e Silver (1999) identificam três ciclos de longa duração que, sucedendo-se ao longo dos últimos quinhentos anos, levaram à configuração atual do moderno sistema-mundo. Cada um desses ciclos ocorreu sob a dominância de uma nação hegemônica: primeiro Holanda, depois Inglaterra e, no ciclo atual, os Estados Unidos.

A passagem ou a transição de um ciclo a outro se apresenta como um momento de crise sistêmica, quando a nação até então hegemônica entra em declínio e enfrenta a concorrência dos Estados emergentes. Nesta fase, as instituições da ordem vigente perdem credibilidade e eficácia, mas as instituições concorrentes ainda não estão em condições de liderar o estabelecimento de uma nova ordem. Assim, os ciclos são a manifestação de transformações sociais no sentido amplo, pois expressão movimentos nos âmbitos econômicos, políticos e ideológicos (Martins, 2008). Por esta razão, a abordagem do sistema-mundo pode ser considerada também como uma teoria da mudança social.

Embora a situação de crise sistêmica represente também uma oportunidade para a ascensão de alguns Estados semiperiféricos ao núcleo orgânico do capitalismo, este é um período marcado por profundas incertezas. É quando se intensificam as rivalidades e a concorrência interestatal pelo capital circulante como resultado da financeirização da

economia, fenômeno que indicaria o esgotamento da configuração hegemônica vigente no período (Arrighi, 1996; Arrighi & Silver, 1999).

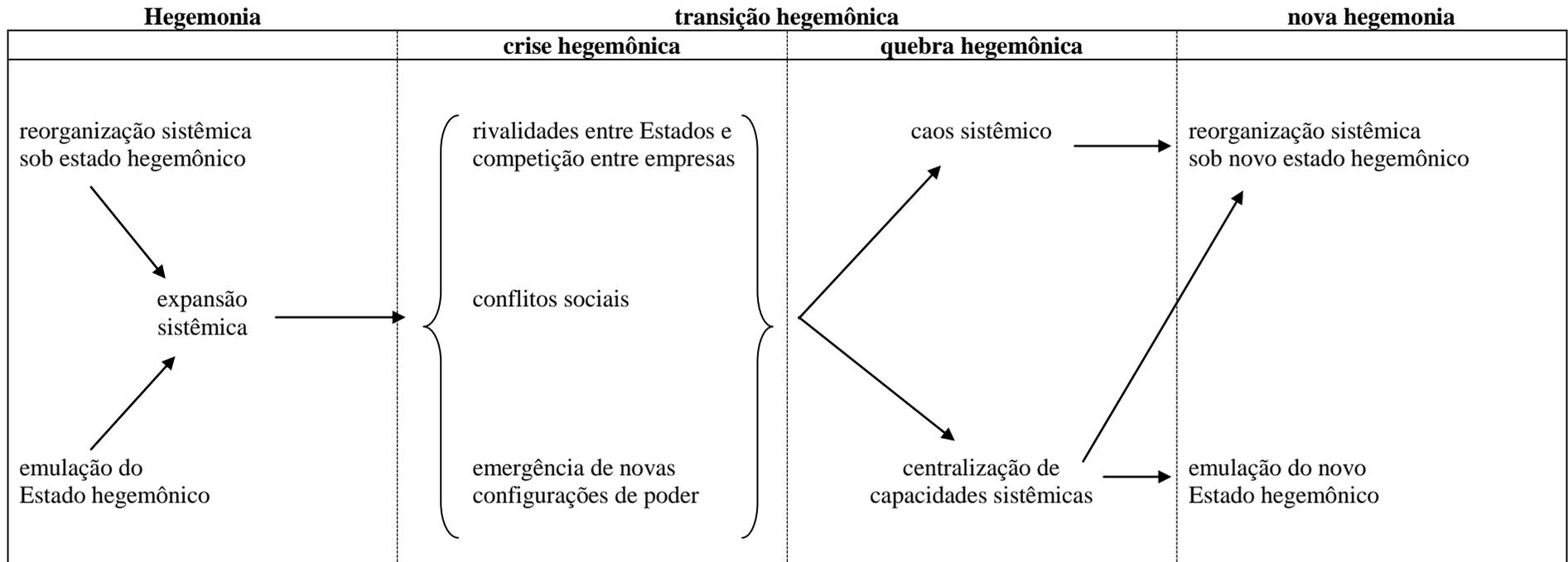
Estes fatores se somam à emergência de novas configurações de poder em âmbito mundial para produzir uma situação de “caos sistêmico”. Este deve durar até que o sistema-mundo se reorganize sob a liderança de um novo Estado hegemônico que durante o período de crise sistêmica reuniu as capacidades para assumir esta posição (Arrighi, 1996; Arrighi & Silver, 1999; Wallerstein, 2004). É quando ocorre o que Wallerstein (2004) chama de “bifurcação”: a recomposição do sistema-mundo sob nova configuração hegemônica.

O Quadro 02 à frente, elaborado por Arrighi & Silver (1999), procura explicar de maneira esquemática a dinâmica de transição hegemônica no moderno sistema-mundo. A primeira fase desse estágio é caracterizada pelo aumento da rivalidade entre Estados e da competição entre empresas, intensificação dos conflitos sociais e a emergência de novas configurações de poder no nível global. Uma situação de caos sistêmico é esperada antes que o sistema-mundo se reorganize a partir de nova direção hegemônica.

Na situação contemporânea discute-se o declínio da hegemonia dos Estados Unidos (Wallerstein, 2002, Pieterse, 2009) e a emergência da China como liderança econômica, especialmente em relação às trocas comerciais no âmbito internacional, o que parece confirmar parte das previsões da teoria do sistema-mundo. Não sem razão, ocorre uma profusão e análises e interpretações sobre esse fenômeno, onde se destacam obras como a de Frank (1998) e Arrighi (2008).

O exposto até aqui delinea uma compreensão geral sobre os processos de integração ou de regionalização na situação contemporânea. Estes compreendem a estruturação espacial de determinadas regiões de acordo com as funções específicas que elas desempenham na divisão internacional do trabalho. A própria dinâmica do sistema-mundo e sua reprodução histórica requer movimentos de integração em escala e intensidade cada vez maiores, muito embora as desigualdades de poder e riqueza se mantenham de maneira funcional. Tais movimentos são, no entanto, afetados por ciclos de expansão e retração econômica que acabam por definir a sua direção e sentido.

Quadro 02: A dinâmica da transição hegemônica



Fonte: Arrighi & Silver (1999)

Neste quadro, integração regional e globalização devem ser assumidas como processos interdependentes e recortados por aspectos políticos e econômicos de caráter estrutural. Historicamente os movimentos de integração ou regionalização sempre se manifestaram no âmbito de disputas e conflitos envolvendo hegemônias e contra hegemônias, declínio ou ascensão (política e econômica) de determinadas regiões em face de outras.

A própria formação dos Estados-nação modernos deve ser compreendida como parte de um processo histórico de construção de coesão política e estruturação econômica de diferentes regiões do mundo. A unificação de países como Alemanha e Itália no século XIX e a formação dos Estados Unidos enquanto federação podem ser tomados como casos emblemáticos de tendências de integração territorial e política que remetem a trajetórias de longa duração. Em termos regionais, os processos contemporâneos de integração da Europa e dos países asiáticos podem ser tomados como exemplos empíricos da interdependência entre dinâmicas regionais e tendências globais na fase atual do capitalismo.

Em termos históricos, a América Latina foi incorporada ao sistema-mundo no momento da conquista e da colonização que se seguiu. Desde então, a região vem ocupando um papel tributário e uma posição periférica na hierarquia mundial de poder. A integração sul-americana contemporânea, qualquer que seja ela, reflete tendências e contradições do atual sistema-mundo.

Um estudo da inserção e funcionalidade sistêmica da região poderia ser feito levando-se em conta apenas os aspectos mais gerais dessa relação como a divisão internacional do trabalho, o exercício da hegemonia e as tendências cíclicas. Esta seria uma escala mais ampla de análise. Minha opção na pesquisa foi de concentrar as análises nos processos de desenvolvimento e nas iniciativas de integração da infraestrutura regional enquanto fenômenos tributários de dinâmicas globais.

Tais processos podem ser assumidos como realidades empíricas que iluminam o tipo de inserção dos Estados da região no sistema-mundo bem como as suas tentativas de reposicionamento na hierarquia da poder que constitui o sistema. Eles ocorrem em um momento do sistema-mundo caracterizado por Arrighi & Silver (1999) como de “transição hegemônica” (Quadro 02).

Na próxima seção, procuro colocar em perspectiva o desenvolvimento sul-americano enquanto ideologia, como estratégia ou programa de ação política (Hettne, 1990) cuja promessa consiste na superação da condição subalterna, dependente e

periférica das economias regionais em relação às aquelas do núcleo orgânico (centro) do capitalismo. Ponto aspectos do pensamento econômico Latino-americano, que teve o desenvolvimento e dependência sistêmica como objetos de análise teórica e de formulação de políticas. Destaco a emergência de um pensamento neodesenvolvimentista na região. Este se materializa em políticas, propostas e grandes alinhamentos políticos entre Estado e capital que acabam por reforçar o perfil primário-exportador das economias nacionais e, portanto, a sua posição periférica em termos sistêmicos.

O extrativismo dos recursos naturais e da produção de *commodities* assumem centralidade no modelo e determinam o tipo de inserção da região no sistema econômico mundial em uma trajetória longa marcada pela dependência estrutural. Procuo situar os bancos de desenvolvimento como mediadores destacados posicionados no interior do modelo. O estudo dessas instituições e das relações que elas mantêm com governos e com o capital podem revelar tendências importantes para a compreensão dos processos em curso na região.

Em seguida, contextualizo as diferentes perspectivas e projetos políticos que na situação contemporânea levam o nome de "integração" latino-americana ou sul-americana. Assim como a própria ideia de desenvolvimento, esta integração traz consigo contradições estruturais. Ela visa facilitar os fluxos comerciais em escala continental segundo a funcionalidade do sistema-mundo.

Registro que os diversos Estados da região nutrem diferentes expectativas em relação a estes fluxos e formulam diferentes estratégias visando a sua inserção política e econômica nos processos integradores em curso. Isso se reflete na pluralidade de iniciativas de integração e o agrupamento dos países em diferentes blocos ideológicos, o que limita a construção de uma visão comum sobre os rumos da integração. Esta pluralidade de iniciativas e projetos reflete as diversas formas de inserção dos Estados nos processos econômicos globais numa conjuntura de transição e de reconfiguração dos blocos de poder a nível sistêmico.

Por fim, contextualizo a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) como parte de uma configuração de poder que vincula governos e bancos sob um marco normativo para a integração cuja ênfase está nos aspectos logísticos e geoeconômicos do processo e sem maiores considerações sobre os contextos sociais e políticos dos territórios a serem integrados.

1.2 O desenvolvimento sul-americano contemporâneo: modelos e processos.

A integração da infraestrutura sul-americana é um projeto fundamentado e justificado em termos dos seus impactos para os processos de desenvolvimento nas escalas nacional e regional. A ideologia desenvolvimentista é subjacente à integração e recobre, como um consenso amplo, uma heterogeneidade de projetos políticos, matrizes ideológicas e interesses econômicos.

A ideia de desenvolvimento como mudança social positivamente induzida ocupa lugar de destaque nas relações entre Estados e nas ideologias universalistas e evolucionistas que emergiram no período pós-colonial e no pós-guerra. A força da ideia favoreceu tanto a surgimento de teorias do desenvolvimento quanto o desenho de estratégias ou programas de intervenção política e econômica, a ponto de ser difícil distinguir claramente o desenvolvimento enquanto teoria e enquanto estratégia ou programa de ação política (Hettne, 1990).

Em que pese às diferentes adjetivações que se possam acrescentar à noção de desenvolvimento (Ribeiro, 1992), tais como desenvolvimento sustentável, endógeno, social, econômico, entre outros, a maioria delas pressupõem o alcance, por parte dos países, de um certo estado de acumulação de riquezas e de bem estar social que já foi alcançado por alguns, mas não por outros. Daí a construção de *rankings* dos países e sua divisão em categorias, de acordo com o estágio de desenvolvimento (como a que estabelece a diferenciação entre países desenvolvidos, em desenvolvimento e não-desenvolvidos). Uma maneira linear e vertical de representar a hierarquia de poder e riqueza no mundo mas que não evidencia as relações de interdependência entre as diferentes regiões que compõem o sistema-mundo.

O desenvolvimento figura como uma meta a ser alcançada ou uma elaboração teórico-prática, cujos parâmetros são principalmente os indicadores econômicos e, desde algumas décadas, também alguns indicadores sociais. Assume como premissa que é possível a um país periférico ou semiperiférico migrar de posição na hierarquia do sistema-mundo ao trilhar o mesmo curso linear seguido pelas nações centrais. Essa expectativa de mobilidade sistêmica, recortada por uma perspectiva evolucionista, é a própria “ilusão do desenvolvimento”, nas palavras de Arrighi (1997).

Em que pese o seu caráter ilusório, a narrativa do desenvolvimento vem, desde o seu surgimento em meados do século XX, mobilizando governos, empresas, academia e sociedade civil, seja para promovê-la ao transformá-la em programas de ação ou em

políticas, seja para criticá-la mostrando as suas contradições e seus efeitos. Em toda a América Latina, governos de diferentes matrizes ideológicas vêm formulando e implementando estratégias e planos nacionais de desenvolvimento em que mesclam teoria macroeconômica e objetivos políticos e geopolíticos. Estes têm sido pautados tanto pelas contradições de classe dentro de cada país quanto pelo seu modo de inserção na economia global.

Tanto em termos teóricos quanto estratégicos, as abordagens em torno do desenvolvimento, inicialmente eurocêntricas e fortemente influenciadas pelo paradigma da modernização, passaram por sucessivas críticas e revisões. Um dos movimentos mais importantes nesse debate foi a emergência de um pensamento Latino-americano sobre o tema, primeiro sob a influência dos teóricos da CEPAL e, mais tarde, no âmbito da teoria da dependência.

As formulações da CEPAL se fundamentavam em análises sobre a trajetória histórica, econômica e sociológica da América Latina destacando as características estruturais e institucionais que determinavam o seu nível específico de industrialização, padrão de crescimento, absorção da força de trabalho e distribuição da renda gerada no sistema econômico. Além disso, concebia a economia global como um conjunto organizado de maneira desigual, com regiões centrais e periféricas em termos de acumulação capitalista. Esta concepção estruturalista tornou-se uma das matrizes geradoras da abordagem do sistema-mundo.

Em termos programáticos e de recomendações, as abordagens *cepalinas* foram marcadas por uma perspectiva evolucionista, tendo o progresso técnico e a industrialização como metas a serem perseguidas. O Estado era concebido como um ator central responsável por conduzir políticas estrategicamente formuladas para induzir os processos de industrialização, o progresso tecnológico, as reformas necessárias ao desenvolvimento de tipo endógeno e a distribuição de renda. Ao mesmo tempo, as limitações dos mercados internos deveriam ser superadas por meio de estratégias de integração econômica regional.

No final dos anos 1960 e início dos anos 1970, os pressupostos, teorias e estratégias desenvolvimentistas propostas pela CEPAL foram submetidos a uma revisão crítica contundente. A fórmula de André Gunder Frank, “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, chamou a atenção para a relação orgânica e interdependente entre regiões subdesenvolvidas e desenvolvidas (centro e periferia) do mundo (Frank, 1969).

Segundo essa interpretação, o atraso econômico e social da América Latina ocorreria em estreita consonância com o processo de acumulação do capital nos países centrais. O subdesenvolvimento não seria um primeiro estágio a partir do qual as economias dependentes poderiam alcançar o desenvolvimento por meio de políticas de estímulos, mas, ao contrário, uma condição necessária para que o processo de acumulação capitalista continue ocorrendo no centro do sistema.

É neste contexto de avaliação crítica das propostas desenvolvimentistas que emerge uma corrente de pensamento conhecida como teoria da dependência, onde se destacaram autores como Dos Santos (1978), Bamberger (1974), Frank (1969; 1980), Marini (1985; 1971), Quijano (2000), Cardoso e Faletto (1970), entre tantos outros⁸.

As abordagens *dependentistas* dialogavam diretamente com as análises e formulações da CEPAL ao mesmo tempo em que questionaram frontalmente as suas perspectivas evolucionistas e a crença na possibilidade de desenvolvimento do tipo endógeno. Suas interpretações se voltaram para a análise dos condicionantes e mecanismos estruturais da relação de dependência, com destaque para três deles (Carcanholo, 2009).

O primeiro é a deterioração dos termos de troca: baixos preços dos produtos primários oriundos da periferia em contraste com os altos preços dos produtos industrializados comercializados pelos países do centro⁹. Isso implicaria num mecanismo de transferência de valores da periferia para o centro. Neste condicionante, está inserido o problema do desnível tecnológico e a ocorrência de profundas transformações das forças produtivas no capitalismo central, caracterizadas como uma Revolução Científico-Técnica (Dos Santos, 1983);

O segundo condicionante tem a ver com a dependência de capital externo por parte dos países periféricos, o que resultava num processo de endividamento e remessas de excedentes na forma de juros, lucros, amortizações e *royalties*. Já o terceiro condicionante, estreitamente ligado ao segundo, é dado pela instabilidade dos mercados financeiros internacionais para onde os países periféricos se dirigem em busca de crédito (Carcanholo, 2009).

Todos os condicionantes analisados implicavam, em última instância, numa remessa estrutural de valores da periferia em direção ao centro. Como explicar então, o

⁸ Uma boa contextualização sobre a teoria da dependência e suas várias vertentes é encontrada em Dos Santos (1998).

⁹ A questão a deterioração dos termos de troca já era uma das questões mais importantes apontadas pelo estruturalismo econômico da CEPAL e serviu de justificativa para as políticas de industrialização.

processo de produção e acumulação capitalista nos países periféricos? Em respostas a esta questão, Marini (1985) formula um dos postulados mais importantes da teoria da dependência: a superexploração da força de trabalho (Carcanholo, 2009; Martins, 2009).

Para Marini (1995), a forma encontrada pelo capitalismo dependente para continuar gerando valor mesmo com a perda de ingressos nas relações econômicas internacionais é a superexploração da força de trabalho. Essa se manifestaria por meio do achatamento da base salarial, mas também pela extensão da jornada e aumento da intensidade do trabalho. Com isso, o capitalismo dependente pode até mesmo crescer, apesar das condições externas serem desfavoráveis¹⁰.

Ao analisar as relações econômicas e políticas que os países Latino-americanos mantinham entre si e com os grandes centros orgânicos do capitalismo, Marini (1974) chamava também a atenção para o papel exercido por economias intermediárias, Brasil em particular, que se projetavam regionalmente na forma de um “subimperialismo”. Nesse ponto, coincidia com abordagem do sistema-mundo quanto ao papel dos países semiperiféricos (Arrighi, 1997)¹¹.

A condição dependente implica numa subordinação externa organizada internamente nos planos social, político e econômico. O fosso que separa países desenvolvidos e subdesenvolvidos não poderia ser superado sem que se rompa com os ciclos de dependência econômica que vinculam estes últimos ao sistema capitalista global. Os esforços endógenos de cada país se mostram infrutíferos diante dos condicionantes exógenos do sistema (Marini, 1985).

Por meio dos seus diagnósticos, os autores *dependentistas* marxistas denunciavam os mecanismos que garantiam a manutenção da hierarquia do sistema-mundo com suas desigualdades e contradições. A condição periférica dos Estados Latino-americanos foi analisada como sendo funcional ou mesmo necessária para que as regiões centrais consigam manter a sua posição em termos de poder e riqueza. Para

¹⁰ As formulações de Marini sobre a superexploração da força de trabalho gerou um intenso debate teórico e programático. Visando reposicionar a contribuição do autor, Martins (2009) realizou um importante resgate do conceito, avançando inclusive na sua formulação matemática e quantitativa e destacando a sua contribuição para a teoria marxista do valor. Uma discussão mais aprofundada sobre o tema extrapolaria o objetivo deste trabalho.

¹¹ A noção de “subimperialismo” de Marini se aproxima de outras abordagens, a exemplo do “colonialismo interno” de Casanova (2006), que colocam em evidência as relações de dominação internas a um país ou região. Tais processos de dominação não poderiam ser explicados apenas pelos determinantes externos, argumento central nas abordagens sobre o colonialismo e imperialismo. A atenção se volta para o papel das classes dominantes nacionais que operam como vetores dos processos de dominação em complemento ou em associação com os interesses econômicos e políticos externos.

desencadear processos de desenvolvimento autônomos seria necessário romper com os condicionantes estruturais da dependência.

Já a vertente da teoria da dependência influenciada por Cardoso e Faletto (1970) preconizou a possibilidade de desenvolvimento na região mesmo considerando a sua condição dependente. Isso poderia se dar por meio da associação ou integração estratégica entre economias nacionais periféricas ou semiperiféricas e as economias centrais do capitalismo.

Embora as formulações *cepalinas* e *dependentistas* sobre as possibilidades de desenvolvimento para a América Latina tenham sido influentes na região, as políticas econômicas formuladas e implementadas pelos diferentes governos desde meados do século XX mostravam uma aplicação apenas parcial dessas formulações ou mesmo a sua rejeição.

Na realidade das políticas econômicas e de promoção do desenvolvimento nacional ocorria, quase sempre, uma mescla de estratégias e aplicação de marcos conceituais muitas vezes incompatíveis, a exemplo das recomendações originadas no estruturalismo *cepalino* e as ferramentas da teoria econômica neoclássica. Além disso, as políticas desenvolvimentistas sempre tiveram que responder às expectativas das elites nacionais, às imposições ideológicas de regimes autoritários e às pressões externas derivadas da situação de dependência e crises cíclicas.

Nos anos 1980 e 1990, o desenvolvimentismo latino-americano, que até então recebera influências cruzadas do pensamento *cepalino*, das variantes da teoria da dependência e da economia neoclássica, foi fortemente sobrepujado pela ideologia neoliberal irradiada a partir do centro orgânico do capitalismo, em especial Estados Unidos e Reino Unido.

Em termos pragmáticos e de resultados, a ideia de associação com o capital internacional como via para o desenvolvimento dos países Latino-americanos tornou-se dominante entre os formuladores de políticas. A própria CEPAL realizou, nos anos 1990, uma importante revisão teórica e programática dos seus pressupostos anteriores, dando origem a um “neoestruturalismo” que considera a abertura comercial e a integração da região aos mercados globais como meios para a atração de capitais externos, indução do progresso técnico e melhoria da distribuição da renda nos países da região.

Em relação àquele período, Velasco e Cruz (2007) identifica dois grandes conjuntos de argumentos que marcaram o debate sobre desenvolvimento. O primeiro é

aquele classificado pelo autor como a “narrativa neoliberal”, com sua argumentação edificante sobre o livre mercado e prescrições sobre a adequação dos Estados à nova ordem global. Esta se tornou hegemônica, tendo grande influência sobre os governos de quase todos os países do continente a partir da segunda metade dos anos 1970.

Com base nessa narrativa, durante das décadas de 1980 e 1990, foram concebidas políticas de ajuste estrutural (privatizações, liberalização dos fluxos financeiros e dos mercados, cortes de gastos públicos, diminuição do aparato estatal, garantia aos direitos de propriedade, entre outras) promovidas pelos governos da região sob a influência explícita de instituições financeiras internacionais, notadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial.

O segundo conjunto de argumentos associa a globalização e neoliberalismo como componentes indissociáveis de um mesmo processo político e econômico com destaque para as interpretações críticas às medidas de ajuste estrutural demonstrando as suas irracionalidades, suas nefastas consequências sociais e políticas e as relações de dominação associados aos mesmos (Velasco e Cruz, 2007). Aqui são abordados temas como o fracasso das políticas neoliberais em promover o desenvolvimento das economias sulamericanas (Arceo, 2005; 2006) a defesa do papel do Estado e do seu reposicionamento face às dinâmicas do capitalismo global (Furtado, 1992; Evans, 1995; Diniz, 2006; Batista Jr, 1998; Held, 1995; Batista, 1994), os impactos e consequências sociais das políticas neoliberais (Calcagno, 2001, Soares, 2002; Borón, 2005), entre outros.

Ao elaborar uma síntese do período, Velasco e Cruz (2007) destacam a heterogeneidade das políticas de ajuste estrutural em face da diversidade de trajetórias dos países que as adotaram. Para se captar as variações, contradições e o caráter incompleto das reformas realmente implementadas em cada país, torna-se necessário fazer a distinção entre: i) o processo de mudança institucional induzido pelas reformas e; ii) as ideias e discursos que o justificaram. Obviamente, existem diferenças teóricas fundamentais entre essas duas perspectivas de análise. Porém, elas concordam quanto ao caráter sistêmico das mudanças, sua dimensão global e seus determinantes exógenos.

O programa neoliberal criou na América Latina uma situação de insustentabilidade do crescimento econômico na medida em que restringe a capacidade dos Estados para o estabelecimento de uma arquitetura institucional que possa financiar este mesmo crescimento (Martins, 2008). O problema do investimento, aspecto central

em qualquer estratégia de desenvolvimento e crescimento econômico, não encontrou uma solução plausível nas propostas pró-mercado (atração de capitais privados via liberalização econômica) que foram parte das reformas estruturais do período.

Nos anos 2000, registra-se uma tendência de revisão de alguns pressupostos do pensamento econômico neoliberal, sendo o Estado resgatado à condição de ator central no processo de desenvolvimento em associação com o capital privado. Esta tendência vem sendo chamada de “neodesenvolvimentismo” e está estreitamente ligada à ascensão de partidos de centro-esquerda ao poder em muitos países sul-americanos¹².

Para analisar esse fenômeno é preciso, como sugerem Velasco e Cruz (2007) e Hettne (1990), considerar tanto as ideias ou teorias que fundamentam a nova tendência como também as estratégias e programas colocados em práticas pelos governos de centro-esquerda.

No campo das ideias e da formulação teórica, o neodesenvolvimentismo tem como ponto de partida a crítica ao receituário neoliberal. Economistas de renome internacional como Joseph Stiglitz e Paul Davidson tiveram influência nesse debate ao defender a complementaridade entre Estado e mercado na indução de dinâmicas de crescimento econômico e desenvolvimento (Sicsú, Paula & Michel, 2007). Com a perda de credibilidade do neoliberalismo, economistas keynesianos e heterodoxos passaram a ocupar um espaço importante na formulação de propostas e estratégias que demarcavam diferenças importantes em relação ao liberalismo ortodoxo.

Uma segunda matriz constitutiva dessa nova vertente tem sido o neoestruturalismo da CEPAL e sua agenda em torno do aumento da competitividade e da “transformação produtiva com equidade” (O’Connor, 2010; Saludjian, 2006). Um dos nomes mais importantes do neodesenvolvimentismo, Bresser-Pereira (2007) defende inclusive o resgate e atualização das contribuições de Celso Furtado e Raúl Prebisch, dois expoentes do estruturalismo *cepalino* dos anos 1950 e 1960.

Em termos regionais, o Brasil contemporâneo pode ser considerado como um importante laboratório para análises e formulação teórico-programática do pensamento neodesenvolvimentista. A Faculdade de Economia da Fundação Getúlio Vargas, sob a liderança de Bresser-Pereira, é um dos seus principais polos irradiadores e onde se

¹² Esta onda de centro esquerda inclui a eleição de Ricardo Lagos e Michelle Bachelet, no Chile, Lula da Silva (2002 e 2006) e Dilma Rousseff (2010) no Brasil, Nestor Kirchner (2003) e Cristina Kirchner (2007; 2011) na Argentina, Tabaré Vázquez (2005) e José Mujica (2009), no Uruguai, Fernando Lugo (2008) no Paraguai, Evo Morales (2005 e 2009), na Bolívia, Rafael Correa (2006 e 2009) no Equador, Hugo Chávez (1998, 2000 e 2006), na Venezuela, Hollanta Humalla (2011), no Peru e Nicolas Maduro (2013) na Venezuela.

processa um esforço de formulação da matriz teórica da nova escola. A influência desse centro extrapola a esfera nacional, sendo as suas formulações absorvidas por economistas e *policymakers* de países vizinhos (O'Connor, 2010, Ferrer, 2010).

Outros dois centros importantes, segundo Mattei (2011)¹³ seriam a Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob a influência dos economistas João Sicsú, Luiz Fernando Paula e Renaut Michel, e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), especialmente sob a liderança de Marcio Pochmann¹⁴.

Embora existam diferenças entre as diversas abordagens chamadas genericamente de neodesenvolvimentistas, no Brasil e na região elas tendem a coincidir em alguns pontos importantes. Primeiro na crítica à ortodoxia econômica e ao neoliberalismo. Segundo, na defesa de projetos nacionais de desenvolvimento, retomando o papel do Estado nos processos econômicos, na regulação e na gestão macroeconômica com equilíbrio fiscal. Terceiro, ao reforçar a complementaridade entre Estado e mercado por meio da fórmula “mercado forte com Estado forte”. Quarto, ao pressupor o crescimento econômico com redução das desigualdades. E, por fim, ao propor estímulos à competitividade industrial e sua inserção internacional de maneira competitiva (Bresser-Pereira, 2006, 2007, 2010; Sicsú, Paula & Michel, 2005, 2007; Mattei, 2011; Pochmann, 2010, Cardoso Jr., 2009, O'Connor, 2010, Saludjian, 2006).

Uma das primeiras referências à emergência de um pensamento neodesenvolvimentista na América Latina foi registrada por Rui Mauro Marini, em 1978, quando este rebateu em um artigo as críticas à sua produção teórica feitas por José Serra e Fernando Henrique Cardoso em artigo anterior publicado naquele mesmo ano.

Para Marini (1978), a formulação de Cardoso & Serra (1978) representava um esforço para apagar as diferenças entre o capitalismo nos países desenvolvidos e nos países dependentes, como se ambos fizessem parte de um mesmo processo de desenvolvimento, tanto na periferia como no centro do sistema. Buscavam dar

¹³ A identificação de três centros de referência do pensamento neodesenvolvimentistas feita por Mattei (2011) deve ser tomada com ressalva. Economistas influentes e de perfil desenvolvimentista estão distribuídos por diversos outros centros e estruturas governamentais, como UNICAMP, BNDES, Ministério da Fazenda, MPOG, entre outros.

¹⁴ O IPEA desenvolveu a partir de 2008 um extenso projeto de pesquisa e formulação intitulado “Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro”. Com seus resultados publicados em 10 livros, o projeto propõe um programa de desenvolvimento para o país fundamentado em sete eixos: i) inserção internacional soberana; ii) macroeconomia para o pleno emprego; iii) infraestrutura econômica, social e urbana; iv) estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente articulada; v) sustentabilidade ambiental; vi) proteção social, direitos e oportunidades; vii) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. No entanto, a substituição de Marcio Pochmann por Marcelo Neri lançou dúvidas quanto à continuidade do enfoque e sobre uma possível reorientação política da instituição.

credibilidade ao capitalismo brasileiro ao identificá-lo com o estilo de capitalismo norte americano ou europeu, ocultando, assim, a sua natureza dependente. Marini antevia que naquele momento, ao final dos anos 1970, o debate sobre os rumos do capitalismo brasileiro se encontrava “diante de um neodesenvolvimentismo ainda envergonhado, mas que não tardará a ir perdendo suas inibições” [grifo meu].

O neodesenvolvimentismo que Marini (1978) via nascendo representava, segundo ele, tanto uma tendência de associação entre o capitalismo brasileiro e as economias centrais, quanto um regresso às “ilusões desenvolvimentistas” que marcaram o pensamento econômico da CEPAL dos anos 1950 e 60. O resgate parcial dos pressupostos estruturalistas e sua adaptação ao contexto contemporâneo são também criticados por autores como Leiva (2008), que não vê nesse movimento uma revitalização teórica consistente, ou como Fiori (2012a), para quem o balanço teórico do neodesenvolvimentismo seria “decepcionante”,

Mas é no campo das estratégias dos governos de centro-esquerda, e das políticas pragmáticas que eles vêm implementando para promover o desenvolvimento, que se registram as maiores contradições e dilemas do neodesenvolvimentismo. A formação desses governos expressam tentativas de concertação política de âmbito nacional que abarcam alianças entre setores dominantes tradicionais, partidos e lideranças políticas de várias vertentes e setores populares.

Os traços característicos desses governos têm sido: no âmbito externo, a tendência a rechaçar o papel dos Estados Unidos como liderança mundial e dos organismos internacionais como definidores das políticas públicas para o continente, além do compromisso com os acordos de integração regional. No âmbito interno, a defesa da democracia, dos direitos humanos e da justiça social (Moreira, 2006).

O caráter controverso dos governos de centro-esquerda decorre do seu pragmatismo político e da revisão ou abandono de boa parte da plataforma política que marcaram a esquerda tradicional do continente. Em seu lugar, priorizam-se projetos de governabilidade e de desenvolvimento econômico nacional, para além dos latentes conflitos político-ideológicos que marcam as sociedades Latino-americanas (Forcheri, 2004; Zapata, 2008). O que estaria se processando na situação real dos governos e das suas políticas econômicas é uma grande narrativa ou discurso unificador que visa criar um consenso entre Estado, empresários e trabalhadores sobre o caminho a ser seguido rumo ao desenvolvimento (Leiva, 2008).

O neodesenvolvimentismo, entendido como estratégia e como política de governo, não representa uma assimilação ou aplicação fiel dos pressupostos teóricos e programáticos estabelecidos pelos principais pensadores e formuladores dessa corrente de pensamento. Na verdade, muitos desses teóricos são críticos das estratégias neodesenvolvimentistas adotadas pelos governos, não se furtando de apontar suas falhas e inconsistências.

Pode-se falar, portanto, em pelo menos dois neodesenvolvimentismos. O primeiro é caracterizado pela formulação teórico-programática com o intuito de influenciar a política econômica. O segundo é aquele implementado por meio do ativismo de Estado enquanto “política econômica de natureza híbrida”, onde se mesclam propostas desenvolvimentistas, neodesenvolvimentistas e neoliberais (Moraes & Saad-Filho, 2011).

Este neodesenvolvimentismo de Estado, com sua natureza híbrida, é uma das características mais marcantes dos governos liderados por partidos de centro-esquerda. Ele revela profundas contradições entre a tentativa de induzir mudanças e a tendência de continuidade das trajetórias dependentes estabelecidas de maneira estrutural. Ou entre as formulações programáticas e as condições objetivas de governabilidade (Katz, 2012; Treacy, 2013, Leiva, 2008; Svampa, 2011, Fiori, 2012a, 2012b).

Um traço marcante dos governos neodesenvolvimentistas sul-americanos é a centralidade dada às indústrias extrativas e à exploração de recursos naturais como forma de impulsionar o crescimento econômico e atrair investimentos privados internos e externos. O aproveitamento de recursos como petróleo, gás natural, depósitos minerais diversos, potencial hidroelétrico, entre outros, ocupa lugar de destaque nos planos e nas ações governamentais de fomento ao desenvolvimento. O mesmo extrativismo que marcou a incorporação da região ao sistema-mundo capitalista é então priorizado como sendo indispensável ao processo de desenvolvimento no século XXI¹⁵. Assim, a trajetória de longa duração marcada pela inserção da região no sistema-mundo enquanto fornecedora de matérias primas tende a ser reforçada.

O termo “extrativismo” se insere no debate sobre desenvolvimento repleto de conotações ideológicas e políticas, para além da sua significação enquanto atividade

¹⁵ A noção de “extrativismo” pode assumir conotações diferentes dependendo do país e dos contextos onde é utilizado. No Brasil, por exemplo, o termo é comumente usado para designar atividades relacionadas à exploração de recursos naturais renováveis por parte de populações tradicionais que manejam áreas naturais protegidas ou não. Já no Peru e no Bolívia o termo nomeia o padrão de exploração em grande escala de recursos naturais não renováveis (mineração, petróleo, gás natural etc) enquanto espinha dorsal das economias nacionais.

econômica. Ele se fundamenta na exploração ou apropriação dos recursos naturais renováveis e não renováveis como forma de capitalização das empresas investidoras e de aumento da renda estatal por meio da tributação sobre as atividades extrativas ou pela cobrança de royalties sobre a exploração.

O aprofundamento do extrativismo como estratégia de desenvolvimento responde a uma lógica sistêmica de divisão internacional do trabalho. Reforça as assimetrias econômicas, políticas e ambientais entre o centro e periferia do sistema econômico mundial. Apesar disso, é assumido como vocação ou como “destino” mesmo por governos progressistas da América Latina, muitas vezes sob o rótulo de “vantagem comparativa” (Svampa, 2011).

Ao atualizar o conceito de extrativismo e situá-lo no contexto atual, Svampa (2011) o compreende como um padrão de acumulação que contempla não apenas as atividades tipicamente extrativas como mineração e exploração petrolífera, mas também a incorporação de novos territórios, a expansão das fronteiras agrícolas e do agronegócio e a execução de grandes projetos de infraestrutura de energia e transportes que tem como objetivo extrair e exportar recursos até os centros de consumo. Todas essas ações compreendidas como tributárias de uma lógica sistêmica por meio da qual toda a região se vincula de maneira subordinada ao sistema-mundo capitalista.

A renovação do ímpeto extrativista, envolvendo governos sul-americanos e grandes empresas do setor, tem sugerido a ocorrência de um “neoextrativismo” motivado em grande medida pelo aumento dos preços das *commodities* minerais nos mercados internacionais. Isso tem provocado debates sobre o que este neoextrativismo realmente tem de novo em relação ao extrativismo vigente até então (Acosta, 2011) ou sobre as possibilidades de transição para um modelo econômico “pós-extrativista” (Gudynas, 2011) como alternativa ao próprio desenvolvimento. Em substituição ao consenso de Washington, que emoldurou e difundiu a agenda neoliberal em toda a região, estaria em vigência um “consenso das commodities” (Svampa, 2013).

Finalmente, identifica-se claramente a ocorrência de narrativas não hegemônicas que procuram oferecer um contraponto ao pensamento e práticas políticas neodesenvolvimentistas como via única. Dentre essas narrativas, ganha destaque aquela intitulada como “buen vivir”¹⁶, que foi inclusive incorporada nas constituições dos

¹⁶ *suma qamaña* em aymara ou *sumak kawsay*, em quéchua

Estados Plurinacionais do Equador e Bolívia e nos planos nacionais de desenvolvimento desses países.

O “buen vivir” representa um processo de resgate dos significados do que seria uma “vida plena” por parte dos povos originários da região andina. Representa uma revalorização do comunitarismo indígena e de princípios de organização da vida social e do próprio Estado que remontaria aos tempos pré-colombianos. A natureza é assumida como sujeito na condição de “madre tierra” ou *pachamama*, com quem as sociedades devem manter uma relação de respeito, equilíbrio e harmonia.

No âmbito dos movimentos indígenas contemporâneos, o “buen vivir” foi reelaborado como projeto político de resistência ao neoliberalismo. Não se trata de um conceito a ser reproduzido, e sim de um elemento constitutivo tanto do comunitarismo indígena quanto do plurinacionalismo (Simbaña, 2011). Na prática, porém, o uso do termo “buen vivir” na retórica governamental do Equador e da Bolívia tem provocado inúmeras controvérsias em razão da sua incompatibilidade com o extrativismo e o neodesenvolvimentismo vigentes. No contexto desses debates, o “buen vivir” tem se afirmado como uma formulação contra-hegemônica, de resistência e proposição de alternativas, seja frente ao neoliberalismo, seja diante do neodesenvolvimentismo. Volto a este ponto no Capítulo 04.

Independente dos resultados deste debate e da agenda política que eles possam sugerir o fato é que países como Peru, Brasil e Bolívia participam das iniciativas de integração física regional, tendo como pressuposto a ampliação das atividades extrativas como motor do desenvolvimento de suas economias. O Quadro 03 a seguir oferece uma síntese esquemática, e, portanto, não exaustiva, das narrativas hegemônicas (desenvolvimentistas, neoliberais e neodesenvolvimentistas) desde meados do século XX até a década de 2000, registrando as propostas políticas e programáticas e os contextos políticos nos quais ocorrem. Note-se que o extrativismo primário exportador é um traço comum a todas as correntes ideológicas ou programas de ação.

Quadro 03 : Desenvolvimento sul-americano: ideologias hegemônicas, propostas e contexto político regional

Ideologias	Desenvolvimentismo	Neoliberalismo	Neodesenvolvimentismo
Períodos	- Anos 1950 a 1970	- Anos 1980 e 1990	- Anos 2000
Propostas programáticas	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de estratégias e projetos nacionais de desenvolvimento; - Forte intervenção do Estado na economia; - Políticas de proteção das economias nacionais; - Investimentos diretos do Estado em infraestrutura; - Impulso estatal à colonização interna e integração territorial; - Extrativismo primário-exportador. 	<ul style="list-style-type: none"> - Redução dos gastos públicos: busca de equilíbrio fiscal e superávit primário; - Reforma e diminuição da máquina estatal; - Intervenção mínima do Estado na economia; - Liberalização comercial e dos fluxos de capitais; - Privatizações e empresas e serviços públicos; - Investimentos em infraestrutura via Associação Público-Privada (APP); - Extrativismo primário-exportador. 	<ul style="list-style-type: none"> - Retomada de projetos nacionais de desenvolvimento; - Manutenção do equilíbrio fiscal e superávit primário; - Reforço do papel do Estado como indutor do desenvolvimento; - Busca pelo aumento da competitividade global; - Continuidade da ordem liberal; - Retomada dos investimentos públicos em infraestrutura via Associação Público-Privada (APP); - Neoextrativismo: novo impulso às indústrias extrativas e exploração de recursos naturais como motor do desenvolvimento.
Contexto político regional	<ul style="list-style-type: none"> - Regimes autoritários; - Posicionamento dos Estados no contexto da “Guerra Fria”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Redemocratização; - Predomínio de governos de centro-direita; - Competitividade interestatal; - Negociações da ALCA e OMC; - Aprofundamento da hegemonia dos Estados Unidos: uma “nova ordem mundial”. - Fim da “Guerra Fria”: unipolaridade do poder global. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ascensão de governos de centro-esquerda; - Novas iniciativas de integração regional: UNASUL, ALBA, CELAC, Aliança do Pacífico; - Declínio relativo da hegemonia dos Estados Unidos; - Multipolaridade do poder global: Ascensão da China e do bloco dos BRICS.

Fonte: elaboração do autor.

O neodesenvolvimentismo sul-americano é um fenômeno dos anos 2000 e representa mudanças e continuidades em relação ao neoliberalismo dos anos 1980 e 1990, daí a sua natureza “híbrida” (Soares e Saad-Filho, 2011). Por meio de políticas como a liberalização comercial e financeira, saneamento fiscal e associação público-privada para investimentos e provisão de serviços, o neoliberalismo se impôs como uma ordem econômica hegemônica que ainda não foi substituída por outra.

Tão pouco o neodesenvolvimentismo representa um programa homogêneo já que existem variações importantes na maneira como cada país faz as revisões e adaptações das políticas neoliberais. Mesmo as reformas recomendadas pelo FMI e Banco Mundial nos anos 1980 e 1990 foram implementadas com diferentes graus de adesão e aprofundamento por parte dos países. Mas, mesmo num quadro de grande heterogeneidade, algumas tendências se destacam de maneira mais evidente.

Ao analisar a transição entre neoliberalismo e neodesenvolvimentismo é importante registrar, como sugere Martins (2008), as “irreversibilidades” e “regularidades” históricas a fim de demarcar os aspectos gerais das diversas conjunturas que vão se estabelecendo. Nesse sentido, a atual conjuntura do desenvolvimento e da integração regional sul-americana deve ser interpretada a partir de trajetórias ideológicas mais longas e de períodos de tempo onde predominam, ao nível de cada país, ideologias que chamei de nacional-desenvolvimentismo, neoliberalismo e neodesenvolvimentismo, conforme apresentado de maneira esquemática no Quadro 03.

Tais classificações devem ser tomadas de maneira cautelosa, já que as fronteiras entre essas três correntes ideológicas são bastante fluidas e nem sempre facilmente distinguíveis. Por outro lado, há elementos marcantes que permitem identificar a predominância de certo conjunto de ideias, visões de mundo e programas políticos em detrimento de outros. A identificação das três vertentes ideológicas citadas torna-se factível e útil em termos analíticos. Mas é preciso registrar que todas elas são derivações a partir de uma mesma matriz ideológica hegemônica: o liberalismo.

Enquanto ideologia, o liberalismo está inscrito em uma trajetória de longa duração. Cabe, portanto, uma breve contextualização histórica com o intuito de colocar em perspectiva o surgimento das três ideologias citadas no Quadro 03. Para isso recorro especialmente às contribuições de Wallerstein (1995)¹⁷.

¹⁷ Uma contextualização histórica sobre o liberalismo pode ser feita a partir de muitos autores e diferentes correntes de pensamento. Optei por Wallerstein (1995) para manter a coerência com o referencial teórico da pesquisa e pela qualidade da síntese oferecida pela autor.

Em *After Liberalism*, Wallerstein contextualiza o processo de emergência do liberalismo a condição de ideologia hegemônica mundial, destacando a sua enorme influência no moderno sistema-mundo, tendo como polo irradiador a Europa e, mais tarde, os Estados Unidos. As ideias liberais têm origem no iluminismo do século XVIII, estando diretamente ligadas ao processo de ascensão da burguesia enquanto classe dirigente, ideologicamente falando. Afirmou-se como uma filosofia de vida do mundo moderno no período da revolução francesa (1789), quando ganharam força as crenças na liberdade individual, no uso da razão como a base do progresso humano, na reforma racional das instituições políticas e na aceitação da “normalidade da mudança” em oposição à imobilidade do mundo feudal precedente.

Wallerstein (1995) nomeia os duzentos anos entre 1789 e 1989 como a “era do liberalismo”. Além disso, identifica fases específicas que segmentam esta trajetória de longa duração.

A primeira fase corresponde ao período entre 1789 e 1848, quando três ideologias estiveram em franca disputa pela hegemonia do sistema-mundo. A primeira foi o conservadorismo, caracterizado como uma tendência de resistência às mudanças e defesa da imobilidade total em consonância com o passado. A segunda foi o liberalismo, que propunha a ruptura com o antigo regime, luta contra os privilégios ilegítimos e busca da perfeição do mundo moderno por meio da reforma racional das suas instituições. A terceira ideologia foi o socialismo, segundo o qual a harmonia social e o bem estar humano não poderiam ser alcançados a partir de uma perspectiva individualista como defendiam os liberais. Isso deveria ser socialmente construído por meio de um processo de luta política de caráter revolucionário.

No período do florescimento inicial dessas três ideologias (1789-1848), as mesmas estiveram em fraca disputa e todas elas assumiam posições firmemente antiestatistas. Os conservadores denunciavam o Estado pós-revolucionário como um atentado às instituições tradicionais como família, igreja, comunidade e monarquia. Para os liberais, o Estado era uma obstáculo estrutural que impedia os indivíduos de florescer e perseguir seus próprios interesses. Já os socialistas acusavam o Estado de defender a vontade das classes privilegiadas e não a vontade geral do povo.

O ano de 1848 é considerado um ponto de inflexão nessa longa trajetória, já que neste ano os Estados europeus foram abalados por levantes revolucionários que questionavam frontamente os Estados autocráticos, a falta de representatividade política das classes populares, a crise econômica entre outros aspectos da vida social e política.

Com a dispersão dos levantes e a retomada do controle político por parte das forças reacionárias, todas as três ideologias fizeram uma inflexão em suas estratégias e programas políticos, abandonando o antiestatismo do período anterior. Os conservadores passaram a ver no Estado, mesmo liberal e republicano, uma estrutura capaz de conter a degradação moral da sociedade. Os liberais passaram a ver o Estado como um mecanismo eficiente para se promover as reformas racionais desejadas. E os socialistas percebiam que nunca poderiam realizar as transformações sociais que defendiam sem antes assumir o controle do Estado.

Com o fracasso das revoluções de 1848, restou claro que as transformações não poderiam ser tão rápidas quanto defendiam os socialistas e nem tão lentas quanto os conservadores gostariam. A opção política factível era a da reforma racional das instituições, implementada de maneira constante. O centro liberal tornou-se a corrente ideológica dominante. Neste processo de conversão das lutas contra o Estado para lutas pelo controle do Estado, as três ideologias predominantes no período anterior passaram a redefinir suas alianças estruturais e acabaram por se reduzir a duas ideologias apenas: o liberal-conservadorismo e o liberal-socialismo.

No ciclo seguinte (1848-1968), ocorreu a construção de um grande consenso em torno do liberalismo. Nesse período, o programa liberal se materializou em medidas como a ampliação da representação política das classes trabalhadoras e redistribuição da mais valia por meio de transferências governamentais de renda (welfare), levando ao que Wallerstein (1995) chamou de “domesticação da classe trabalhadora”.

O período de crise que correspondeu à primeira guerra mundial (1917) representou também a extensão do consenso liberal dos países centrais para as áreas periféricas do sistema mundo. A defesa da “autodeterminação das nações” e do sufrágio no nível nacional (um país um voto) por parte do presidente americano Woodrow Wilson tornou-se uma tese defendida pelo conservadorismo liberal, especialmente após a segunda guerra mundial. A ela se somava um novo programa: o desenvolvimento econômico nacional.

Da parte dos socialistas, emergia no mesmo período, sob a influência de Lenin, um programa anti-imperialista muito parecido como a tese wilsoniana da “autodeterminação dos povos”, porém mais agressivo em suas táticas de luta e ancorado numa leitura marxista do imperialismo. Com a erupção dos movimentos de libertação nacional após a Segunda Guerra, o programa que eles abraçam é também o desenvolvimento econômico nacional.

O nacional-desenvolvimentismo, com sua crença no progresso econômico a ser alcançado por meio de reformas racionais mais ou menos profundas, é parte da matriz do liberalismo. Como tal, constituiu um programa político comum tanto ao socialismo liberal quanto ao conservadorismo liberal¹⁸. Por isso Wallerstein (1995) considera o século XX como a era da hegemonia liberal considerada em suas várias vertentes. Entre 1917 a 1968, o consenso liberal se estendeu para as áreas periféricas do sistema-mundo.

Um novo ponto de inflexão ocorre por volta de 1968, dando início ao um ciclo que foi até 1989. No contexto da contracultura dos anos 1960, as estratégias ideológicas vigentes desde o século XIX foram frontalmente questionadas. A emergência de teses neoanarquistas e maoistas no âmbito de uma nova esquerda colocavam em cheque a velha tradição do socialismo leninista e induziram um processo de renovação das perspectivas ideológicas de caráter emancipatório.

A crise dos regimes liberal-socialistas culminou com o colapso do socialismo real em 1989. Mas o conservadorismo liberal também se renovou tomando a forma de um neoliberalismo cujo programa propunha a remoção dos constrangimentos sobre as forças de mercado e o desmonte das políticas de welfare por parte dos Estados.

O neoliberalismo reflete a ascensão do conservadorismo liberal num momento histórico em que o socialismo liberal, seu maior opositor, encontrava-se em declínio, com a diminuição da sua influência política no nível mundial. O esfacelamento da União Soviética e a conversão dos regimes socialistas do leste europeu em economias de mercado deixavam o caminho aberto para as vertentes ideológicas mais conservadoras nomeadas de neoliberais.

O ano de 1989 é considerado um ponto de inflexão, a partir do qual a ideologia neoliberal não teria uma oposição a sua altura e poderia reinar incontestemente. Difundido pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha como um remédio para solucionar a crise sistêmica, o neoliberalismo fracassa em seus objetivos, mas prolonga e agrava esta crise, permanecendo até a atualidade como uma ordem econômica dominante (Martins, 2008; Pieterse, 2004; Velasco e Cruz, 2007), uma vez que não foi completamente suplantada por outra ordem e nem modificada em seus fundamentos. As sucessivas crises cíclicas, como parte de uma mesma crise sistêmica colocaram em cheque os pilares do neoliberalismo, afetando a sua legitimidade em todo o mundo sem que

¹⁸ Isso explica o fato de que tanto os regimes sul-americanos de direita, nos anos 1970, quanto os governos de centro esquerda, nos anos 2000, tenham em comum a defesa do desenvolvimento econômico nacional.

houvesse outro conjunto de ideias com um programa sólido e com força política suficiente para assumir o seu lugar.

Esta breve contextualização explicita a conjuntura mais ampla na qual surge a corrente neodesenvolvimentista, seja como pensamento econômico, seja como ativismo de Estado. Essa nova tendência também é uma derivação da ideologia liberal cujos fundamentos foram estabelecidos a partir do final do século XVIII e início do século XIX. Ela pode assumir um viés mais liberal-conservador ou mais socialista-liberal, dependendo do contexto político e social em que emerge. Mas, de uma forma ou de outra, é parte de uma longa trajetória ideológica de matriz eurocêntrica.

Na atual conjuntura de transição hegemônica e de crise sistêmica, grandes narrativas como o liberalismo e o neoliberalismo estão em crise, especialmente no contexto dos países periféricos e semiperiféricos. Também o neodesenvolvimentismo, enquanto derivação do liberalismo, tem dificuldade para se afirmar enquanto um novo projeto político econômico, se debatendo com suas contradições intrínsecas. É precisamente nesse contexto que surgem narrativas alternativas como a “decolonialidad del poder” (Quijano, 2000, 2002) e o “buen vivir” (Acosta, 2011, 2012).

O mapeamento das ideologias do desenvolvimento e conteúdos programáticos relacionados oferece um pano de fundo para a interpretação das dinâmicas e processos contemporâneos de integração regional sul-americana e das relações entre governos e bancos de desenvolvimento na condução desses processos. Ao longo dos próximos Capítulos farei uma caracterização das diversas iniciativas de integração em curso na América do Sul, suas matrizes político-programáticas (Capítulo 02) e também uma apresentação dos quatro bancos de desenvolvimento priorizados na pesquisa, destacando os modelos, propostas ou perspectivas de integração com as quais eles operam (Capítulo 03).

No Capítulo 04 formulo, a partir da análise empírica, uma interpretação das estratégias de desenvolvimento e integração nacional implementadas pelos governos do Peru, Brasil e Bolívia a partir dos anos 2000. Os três países oferecem elementos importantes sobre a aplicação das políticas neoliberais e sua transição para as políticas neodesenvolvimentistas sob governos de centro-esquerda. No Capítulo 05, exploro o modo de relacionamento dos três governos com a IIRSA e com os bancos de desenvolvimento, de maneira a interpretar os processos de integração e desenvolvimento em curso, suas contradições e limites.

Quadro 04 – A hegemonia liberal: trajetória de longa duração e crise

1789 – 1848	1848 – 1968	1968 – 1989	Anos 1990 até a atualidade
<p>Três ideologias em disputa:</p>	<p>Construção do consenso liberal: fusão de ideologias</p>	<p>Desconstrução do consenso liberal</p>	<p>Crise dos ideais liberais >> crises hegemônicas.</p>
<p><u>Conservadorismo (direita):</u> Programa: retardar o quanto possível as mudanças propostas pela revolução francesa. Defesa da imobilidade social em consonância com o passado de privilégios ilegítimos das classes dominantes.</p> <p><u>Liberalismo (centro):</u> Programa: quebra do antigo regime e ruptura definitiva com o passado de privilégios ilegítimos. Busca da perfeição do mundo pela reforma racional das suas instituições.</p> <p><u>Socialismo (esquerda):</u> Programa: rejeição das presunções individualistas liberais. Harmonia social deveria ser socialmente construída e tendo a revolução o método de luta.</p>	<p><u>Liberal-conservadorismo:</u> Programa: i) “auto-determinação das nações”; ii) sufrágio no nível nacional; iii) redistribuição da mais valia via transferência governamental de renda (welfare state); iii) desenvolvimento (econômico) nacional como opção para o Sul (especialmente após a segunda guerra).</p> <p><u>Liberal socialismo:</u> Programa: i) luta contra o imperialismo; ii) movimentos de liberação nacional; iii) desenvolvimento (econômico) nacional como programa central.</p>	<p>Ataque ao centro liberal e crescimento do conservadorismo; Remoção de constrangimentos sobre as forças de mercado e a regressão das políticas de welfare por parte dos Estados >> neoliberalismo;</p> <p>Desgaste do Welfare State. Desgaste da tradição do socialismo leninista; Surgimento de uma “nova esquerda”, Colapso do socialismo real; Desgaste do Nacional-Desenvolvimentismo.</p>	<p>Ordem neoliberal em crise, mas ainda vigente; América do Sul: Esquerdas no governo; Neodesenvolvimentismos; Nova centralidade do Estado; Neoextrativismo; Políticas econômicas “híbridas”; Narrativas alternativas: “buen vivir”, “decolonialidade do poder”.</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base em Wallerstein (1995), Martins (2008), Velasco e Cruz (2007), Pieterse (2004), Svampa (2013), Acosta (2011, 2013), Quijano (2000, 2002), Treacy (2013), Katz (2012) e Moraes & Saad-Filho (2011).

CAPÍTULO 2 – A integração da infraestrutura sul-americana: antecedentes, conjuntura e tendências dos anos 2000

O tema da integração latino-americana é caro às ciências sociais e ao imaginário político do continente, sendo recorrente nas relações entre os países da região desde seus processos de independência na primeira metade do século XIX. As dimensões políticas e estratégicas estiveram presentes desde os primeiros discursos integracionistas de Simon Bolívar dirigidos às nações originárias da colonização espanhola na década de 1820. No período pós-independência a ameaça da reconquista espanhola ou do expansionismo dos Estados Unidos sobre a região motivavam a busca de uma unidade política.

O programa integracionista fora então marcado pelo “hispano-americanismo” e pela influência fundamental do movimento bolivariano. Este pressupunha, em sua primeira fase, a consolidação dos Estados nacionais e a sua articulação na forma de uma confederação de nações independentes. Naquele contexto, os Estados recém criados se encontravam em um estágio incipiente de sua formação e tinham poucas condições de oferecer resistência às pretensões hegemônicas de países como Estados Unidos, Espanha, França e Grã-Bretanha. A proposta da integração envolvia a busca de posicionamentos geopolíticos em face da desigual correção de forças no cenário internacional (Marini, 1992; Martínéz, 2013).

Também em meados do século XIX, surgem as propostas de viés latino-americanista, que propunham uma maior integração entre as nações de matriz linguística latina (espanhol, francês e português). Este pensamento também expressava as disputas geopolíticas envolvendo a França napoleônica, o império britânico e os Estados Unidos. Desde então, o latino-americanismo se desenvolveu como perspectiva identitária, como objeto de análises e formulações nas ciências sociais e nas humanidades, e também como um recorte programático para os esforços de integração regional.

Mas a vinculação subordinada dos novos Estados latino-americanos aos países do capitalismo central cristalizou, já no período pós-independência, o seu tipo de inserção na economia mundial resultando na impossibilidade da integração regional, tal como propunha o movimento bolivariano ou o latino-americanismo. Um novo impulso integrador teria lugar com a intensão explícita dos Estados Unidos de ampliar a sua influência e seu papel de liderança sobre a região segundo a doutrina Monroe (1823).

Esta pressupunha o estreitamento das relações entre as Américas do Norte, Central e do Sul, visando à construção de uma União Pan-Americana e tendo no livre comércio o seu principal instrumento de integração regional (Marini, 1992).

Este “pan-americanismo” exerceu e ainda exerce uma forte influência sobre a região e pode ser considerada como uma matriz hegemônica no âmbito dos discursos e políticas integracionistas de escopo regional. Mas, ao longo do tempo, passou por adaptações e mudanças de enfoque de caráter conjuntural e geopolítico, que incluem a “política de boa vizinhança” inaugurada pelo governo Franklin Roosevelt, a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do BID, já no contexto do pós-guerra, entre várias outras iniciativas em diferentes escalas geográficas.

O pan-americanismo expressaria suas maiores contradições na conjuntura da guerra fria, quando os Estados Unidos passaram a adotar uma política intervencionista muito mais agressiva na região (Santos, 1993). Os episódios e momentos mais dramáticos dessa doutrina intervencionista são fartamente registrados e analisados pelas ciências sociais do continente e forneceram insumos para narrativas de resistência e para a formulação de projetos políticos contra hegemônicos.

O hispano-americanismo ou bolivarianismo clássico, o latino-americanismo e o pan-americanismo são conteúdos político-ideológicos e programáticos plasmados no contexto do século XIX. Os primeiros foram formulados sob a liderança de políticos e estrategistas como o próprio Simon Bolívar, José Artigas, Francisco Bilbao, entre muitos outros. A eles se somaram outras abordagens anti-imperialistas, a exemplo do “nossamericanismo” de José Martí e do “indo-americanismo” de Haya de La Torre, conformando um quadro de pluralidade de projetos políticos, todos recortados pela ideia de integração regional (Casas, 2007).

Estas formulações têm sido frequentemente revisitadas e reprocessadas nos discursos e nas propostas integracionistas dos séculos XX e XXI. Foram e ainda são objeto de uma farta produção intelectual nas ciências sociais do continente e permitem distintas leituras e interpretações, tanto para efeito teórico quanto programático. A integração regional tem sido desde sempre um objeto de disputa política e ideológica quanto ao seu caráter, justificativas e intencionalidades.

Na segunda metade do século XX, quando os Estados Unidos se afirmaram como potência capitalista hegemônica a nível global, a proposta de integração regional se vinculou de maneira orgânica à ideia de desenvolvimento. Ambas passaram a fazer parte de uma mesma narrativa. Mas a integração passou a ser considerada como um elemento instrumental para os processos de desenvolvimento, um meio para alcançá-lo e não um fim em si como sugeriam as narrativas do latino-americanismo e do bolivarianismo clássico. Desde então, diversos arranjos e esquemas de integração e desenvolvimento foram colocados em práticas em diferentes partes do continente, configurando um mosaico de iniciativas conforme apresentado, a título de síntese, no Quadro 05 a seguir.

Mesmo considerando as importantes diferenças entre estes vários esquemas de integração, Preciado & Valência (2003) lembram que eles compartilham duas matrizes teórico-práticas principais em sua concepção e implementação. A primeira seria aquela influenciada pelas formulações que estiveram na base do processo de integração europeu e que posteriormente daria origem à criação da Comunidade Econômica Europeia. Segundo esta matriz, a integração é um instrumento político para a construção de uma região econômica mais ampla e melhor posicionada para competir globalmente em termos comerciais e econômicos.

Assumido como um processo gradual, a integração de diferentes Estados deveria ocorrer em etapas que podem envolver a assinatura de acordos setoriais entre as partes, constituição de zonas de livre comércio, criação de uniões aduaneiras, criação e mercados comuns com a livre circulação de produtos, serviços e pessoas, união econômica e monetária e, por fim, a integração econômica completa¹⁹. O conceito de integração presente nessa matriz pressupunha forte ação política dos diferentes governos visando à construção de acordos, instituições e mecanismos de coordenação cujo horizonte é a formação de uma comunidade de Estados (Bernal-Meza & Masera, 2008).

A segunda matriz foi aquela fornecida pelas análises e políticas formuladas no âmbito da CEPAL a partir dos anos 1950 e que ficaram conhecidas como o “estruturalismo latino-americano”. Segundo esta corrente de pensamento, o progresso tecnológico (industrialização), fator chave do processo de desenvolvimento nacional, deveria ser buscado por meio de políticas estatais estrategicamente desenhadas e

¹⁹ No caso europeu, a assinatura de acordos setoriais sobre carvão e aço e para a instituição de uma Política Agrícola Comum podem ser considerados como um primeiro passo embrionário do processo de integração que se desenrolaria em etapas até a constituição da atual Comunidade Econômica Europeia.

implementadas. As abordagens *cepalinas* incorporavam a ideia de integração econômica como um elemento central para fazer avançar os processos de industrialização e ampliação dos mercados internos entre os países da região e o seu reposicionamento frente às economias centrais, inclusive com a aplicação de medidas protecionistas.

Quadro 05: Principais iniciativas de integração regional na América Latina

Iniciativa de integração regional	Ano	países membros
Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)	1960	Brasil, Argentina, México, Peru e Uruguai. Incorporados posteriormente: Chile, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.
Mercado Comum Centro Americano (MCCA)	1960	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua.
Associação de Livre Comércio do Caribe (CARIFTA)	1968	Antígua, Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad y Tobago
Comunidade Andina (CAN)	1969	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela (após 1973), Chile (até 1976)
Comunidade do Caribe	1973	Países de Língua inglesa do caribe
Associação Latino americana de Integração (ALADI)	1980	Substitui a ALCA – mesmos países membros
Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)	1991	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.
Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)	1992	Canadá, México e Estados Unidos.
Grupo dos Três	1994	Colômbia, México e Venezuela.
Associação de Estados do Caribe	1994	25 Estados do caribe, além de onze territórios não independentes.
Área de Livre Comercio das Américas (ALCA)	1994	34 Estados do continente americano
Área de livre Comércio Sulamericana (ALCSA)	1993	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Suriname e Guiana.
Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) – atual União de Nações Sul Americanas (UNASUR)	2004	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Suriname e Guiana.
Iniciativa para Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana (IIRSA)	2000	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Suriname e Guiana.
Alternativa Bolivariana para as Américas – ALBA	2004	Venezuela, Cuba e Bolívia (a partir de 2006)
União de Nações Sul Americanas (UNASUL)	2006	Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Suriname e Guiana.
Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP)	2009	Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicaragua, Equador, República Dominicana, Antigua e Barbuda, São Vicente e Granadinas.
Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos (CELAC)	2011	33 países da América Latina e Caribe
Aliança do Pacífico	2011	Chile, Peru, Colômbia e México.

Adaptado e atualizado pelo autor a partir de Santos (2006); Viana, Barros & Calixtre (2011).

Nos anos 1990, as teorias e abordagens da CEPAL sofreram várias revisões e passaram a considerar a integração regional como um meio para garantir uma inserção competitiva na economia global num contexto de maior abertura comercial. Para responder a estratégias econômicas de longo prazo os Estados deveriam, segundo essas premissas, realizar reformas no aparato estatal e desenvolver políticas com o objetivo de promover Transformações Produtivas com Equidade (TPE) (CEPAL, 1990; Fajnzylber, 1989).

Segundo este pensamento “neoestruturalista”, o progresso técnico, considerado motor do desenvolvimento, deveria ser alcançado por meio da atração de capitais externos, tendo como parâmetros orientadores a competitividade econômica e a equidade social num contexto de inserção nos mercados globais cada vez mais abertos (Saludjian, 2006).

A proposta de um “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994; Baquero-Herrera, s/d) passa a ser defendido pela Cepal, tendo como horizonte garantir o acesso das economias nacionais aos mercados globais. Desta forma, a Organização Mundial do Comércio como instância de regulação, os acordos de livre comércio e a união aduaneira seriam parte substantiva da agenda da integração. A abertura comercial e a integração seria uma condição necessária para se promover o progresso técnico e o crescimento econômico com equidade.

Embora essas duas matrizes de pensamento fornecessem conjuntos estruturados de análises e formulações programáticas, a sua aplicação nos esquemas de integração em curso na região tem sido apenas parcial e incompleta. As iniciativas de integração têm sido afetadas historicamente por problemas políticos, geopolíticos e ideológicos que comprometem um alinhamento mais amplo de propósitos e estratégias, gerando um quadro de incertezas e contradições na sua operacionalização.

Embora os processos de integração europeia e Latino-americana tenham se iniciado praticamente na mesma época, seus resultados e realizações se mostram totalmente distintos. Enquanto na experiência europeia a integração remonta a um horizonte estratégico muito mais amplo e de longo prazo, e sendo as zonas de livre comércio apenas um primeiro passo, na América Latina o debate e as proposições sobre o tema tendem a privilegiar os aspectos comerciais do processo (Malamud, 2009).

Também a aplicação das políticas formuladas pela CEPAL e voltadas para a integração e desenvolvimento regional tem aderência apenas parcial na atuação concreta dos diferentes governos em face das condições objetivas e pragmáticas com as quais

eles se deparam e das perspectivas políticas e ideológicas que fundamentam o seu posicionamento em termos regionais. A própria atualização das estratégias de integração e desenvolvimento propostas pelo neoestruturalismo *cepalino* dos anos 1990 representaram um “choque de marcos analíticos incompatíveis” (Saludjian, 2006) que, em muitas situações, comprometeram a sua aplicabilidade prática.

A aplicação das matrizes teóricas *cepalinas* ou europeia esteve sempre recortada por diferentes perspectivas (pan-americanismo, bolivarianismo ou latino-americanismo) quanto aos processos integradores. Assim, ao longo da primeira metade do século XX diversas iniciativas, propostas e tratativas entre governos latino-americanos pautadas pelo tema da integração foram esboçadas e negociadas mas não chegaram a se tornar realidade.

No contexto do neoliberalismo dos anos 1980 e 1990, registrou-se uma retomada dos processos de integração regional com forte viés comercial, com criação de novos arranjos e assinatura de novos tratados bilaterais de livre comércio numa lógica de “integração para a abertura”. Estes novos esquemas são substancialmente distintos daqueles que ocorreram nos anos 1960 e 1970, quando esteve em vigência uma lógica de “integração para proteção” (Preciado & Valência, 2003). Ao mapear os diferentes tipos de projetos regionalistas que surgem a partir do fim da Guerra Fria, Mittelman (2002) os situa no âmbito de um “novo regionalismo” que pode ser visto como um componente da globalização, muito embora alguns desses projetos pretendam ser uma resposta a esta.

A chegada de partidos de centro-esquerda ao governo de diversos países do continente durante os anos 2000 representou uma janela de oportunidade para o resgate do debate sobre integração regional segundo as tradições latino-americanista e bolivariana. Desde 1990, diversos partidos e organizações políticas vinham se reunindo no Foro de São Paulo, um espaço de debate e articulação entre as esquerdas (no plural) latino-americanas e caribenhas. As reuniões do Foro tornaram evidente a pluralidade de projetos e as distintas correntes de pensamento que alimentam o debate sobre integração na região (Pomar e Regalado, 2013). Algumas dessas iriam se expressar nas propostas e discursos integracionistas assumidos pelos diferentes governos de centro-esquerda na última década. Outras permanecem como narrativas não hegemônicas próprias de movimentos sociais e redes da sociedade civil²⁰.

²⁰ Para o efeito dessa pesquisa, atendo-me às propostas e iniciativas de caráter governamental. Uma análise dos discursos integracionistas entre os movimentos sociais do continente poderia mostrar um

A emergência de diferentes iniciativas rotuladas como sendo de integração, algumas das quais sobrepostas ou mesmo contraditórias entre si, tornam o cenário regional bastante indefinido. Além do MERCOSUL e da CAN, que foram impulsionadas nos anos 80 e 90, ao longo dos anos 2000 novas configurações de integração foram articuladas por blocos de países com diferentes perfis econômicos e ideológicos, a exemplo da UNASUL, da Alternativa Bolivariana das Américas (ALBA), da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) e da Aliança do Pacífico. Além disso, Estados como Peru e Colômbia negociaram Tratados de Livre Comércio com os Estados Unidos, agudizando o esvaziamento da CAN, o que foi agravado com a saída da Venezuela do bloco e seu posterior ingresso no MERCOSUL.

Um aspecto relevante da conjuntura atual é a ocorrência de iniciativas integracionistas simultâneas em diferentes escalas. Algumas dessas iniciativas têm escopo sub-regional, como o MERCOSUL e a CAN, por exemplo, enquanto outras buscam integrar os países em escala regional ou continental, a exemplo da tentativa de se estabelecer a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Essas múltiplas escalas poderiam sugerir uma complementariedade entre as diferentes iniciativas, o que pode ocorrer em alguns casos. Mas elas também expressam diferentes projetos políticos e posicionamentos estratégicos muitas vezes incompatíveis.

A partir da primeira reunião de cúpula dos chefes de Estado dos doze países sul-americanos realizada no ano 2000 em Brasília, esboçou-se um projeto “sul-americanista” de organização econômica e política do espaço sub-regional sob a liderança brasileira (Souto Maior, 2006). As tratativas então inauguradas deram origem à criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), depois convertida na UNASUL, em 2006. Esta articulação ganhou mais sentido após a derrocada das negociações em torno da ALCA e adesão do México ao NAFTA.

Embora não possa ser considerado como uma tradição do pensamento integrador regional, o sul-americanismo representa uma tendência contemporânea na medida em que pressupõe uma maior articulação entre os Estados do cone sul e certa distância do processo integrador que ocorre na América Central e Caribe, tradicionais zonas de influência direta dos Estados Unidos.

quadro mais diversificado de propostas e projetos políticos e que, no entanto, extrapolaria os limites deste trabalho.

A criação da CELAC em 2011 resgata a perspectiva latino-americanista como o intuito de promover uma maior coordenação política regional sem a participação de Estados Unidos e Canadá. Não exclui, no entanto, a outras articulações e integrações de âmbito sub-regional como a UNASUL, MERCOSUL e CAN, por exemplo.

Para além das contradições e das dificuldades em se estabelecer processos de integração em múltiplas escalas e segundo diferentes intencionalidades o que está em vigência, é um conflito de perspectivas entre o “neo-pan-americanismo” derivado da influência hegemônica dos Estados Unidos e as novas articulações regionais envolvendo alguns Estados latino-americanos ou sul-americanos na forma de um “neobolivarismo” (Valencia, 2003).

Ambas as perspectivas procuram, sob diferentes recortes, equacionar o desafio representado pelas tendências de integração sub-regional, regional, continental e global que parecem inexoráveis no atual momento do sistema-mundo capitalista. A necessidade de renovação das perspectivas clássicas (pan-americanismo e bolivarianismo) se explica pela tendência de reorganização do mundo que transita de sistemas nacionais para sistemas regionais (Valencia, 2003).

A articulação da ALBA se destaca como o experimento mais emblemático do neobolivarismo dos anos 2000 ao oferecer um importante contraponto às abordagens e teorias integracionistas de viés neoliberal. A centralidade dada aos instrumentos de cooperação entre governos de países não necessariamente vizinhos entre si e os discursos que enfatizam a construção do socialismo do século XXI adicionam ingredientes novos ao debate contemporâneo sobre integração regional (Martínez, 2013). Pressupõe, no entanto, um alinhamento ideológico entre os países que, por sua vez, depende do que ocorre no âmbito das políticas domésticas de cada um deles.

A criação da UNASUL e da CELAC tem provocado algumas expectativas otimistas quanto a um novo impulso a um processo mais amplo de integração regional. Barros & Calixtre (2011), por exemplo, destacam as novas características do atual processo integrador que apontariam para a superação do enfoque comercialista. Alpízar (2012) destaca a oportunidade inédita em mais de 200 anos da CELAC se constituir como um novo foro para a unidade latino-americana em que não participam Estados Unidos e Canadá.

Já a “Aliança do Pacífico” pode ser considerada como a “antítese da ALBA” por seus viés neoliberal, embora guarde a mesma característica de agrupar países de regiões muito distintas e distantes entre si. Assim como a ALBA, esta nova articulação inaugura

uma era em que a proposta da integração passa a ser sustentada não em termos de uma comunidade territorial (América Central, Caribe, América do Sul, Região Andina), mas sim em termos de afinidades ideológicas entre os Estados membros (Alpizar, 2012).

Quadro 06 – Matrizes do discurso integracionista, experiências contemporâneas, tendências e propostas

Matrizes do discurso integracionista	Experiências contemporâneas	Tendências e propostas
Hispano-americanismo (bolivarianismo clássico)	ALBA	<u>Neobolivarianismo</u> : cooperação entre países que não formam uma comunidade territorial, segundo afinidades ideológicas e à esquerda do espectro político regional; Tratado de Cooperação entre os Povos (TCP); Ênfase na cooperação no sentido mais amplo.
Latino-americanismo	CELAC	Construção de instâncias de coordenação política regional sem a participação de Estados Unidos e Canadá; Pressupõe a construção de uma comunidade territorial; Tentativa de superação do enfoque comercialista.
Pan-americanismo	OEA, BID, ALCA TLC com os Estados Unidos Aliança do Pacífico	<u>Neo-pan-americanismo</u> : TLC entre os países latino-americanos e os Estados Unidos, segundo afinidades ideológicas entre governos à direita do espectro político regional; Prescinde de uma comunidade territorial; Ênfase nos aspectos comerciais (livre comércio) e na integração da infraestrutura regional;
Sul-americanismo	MERCOSUL, CASA/UNASUL, IIRSA/COSIPLAN	Construção de instâncias de coordenação política em escala sub-regional; Pressupõe a construção de uma comunidade territorial; Tentativa de superação do enfoque comercialista. Ênfase na integração da infraestrutura regional (integração física, integração energética).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Seja qual for a iniciativa de integração regional na qual os Estados sul-americanos ou latino-americanos estão se engajando, resta evidente que todas elas representam uma busca por posicionamentos e reposicionamentos em face das

transformações políticas e econômicas que o atual sistema-mundo está atravessando. Todas dialogam com processos globais e macrotendências, onde se destaca a expectativa de uma transição hegemônica e a construção de novas articulações entre diferentes regiões do planeta.

A integração regional, qualquer que seja ela, ocorre em estreita relação com outras integrações globais no sentido norte-sul ou sul-sul, a exemplo da constituição do bloco dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Também é marcada pela emergência da Ásia, China em particular, como um novo núcleo orgânico do sistema-mundo capitalista que, embora ainda esteja em formação, já mobiliza os esforços de integração de diferentes partes do mundo na direção do pacífico.

A diversidade de projetos políticos e as várias matrizes discursivas em torno do tema da integração resultam em diferentes experiências e propostas de ação, conforme mostra o Quadro 06. Para efeito desta pesquisa, torna-se relevante analisar os eventuais alinhamentos entre os bancos de desenvolvimentos aqui estudados (BID, CAF, BNDES e FONPLATA), as matrizes discursivas da integração e as experiências contemporâneas. Volto a este ponto no Capítulo 03.

Vista com certo distanciamento, a integração regional latino-americana remete a um conjunto de tendências e contra-tendências que se esboçam como expectativas em um cenário futuro. Uma realidade ainda virtual, fruto das transições históricas em curso, e onde tudo se encontra ainda em estado experimental (Valencia 2003).

Em face das incertezas, indefinições e dos enormes desafios que cercam o tema da integração regional latino-americana ou sul-americana, ainda não é possível antever o sentido que estes processos irão tomar e nem a sua resiliência frente às pressões hegemônicas, às transformações globais em curso e às grandes diferenças políticas, econômicas e ideológicas entre os diferentes Estados.

Um balanço crítico das diversas iniciativas de integração mostra que os Estados da região não têm sido capazes de conduzir estes processos de maneira consistente e com a profundidade esperada. Isso tem levado alguns atores a falar em “crise da integração” (Malamud, 2009), ou de “desencanto e incertezas” (Caetano, 2009) quanto a essas dinâmicas enquanto outros destacam as contradições e limites da integração segundo o viés neoliberal (Saludjian, 2004).

Obviamente, este sentimento de frustração e as leituras mais críticas em relação ao tema estão quase sempre referenciados por um ideal não atingido: a formação de uma

comunidade de Estados verdadeiramente integrada nos planos político-institucional, social, econômico, cultural e ambiental e não apenas no âmbito comercial.

Mesmo com a emergência de governos de centro-esquerda ao longo da última década, cujos posicionamentos políticos e ideológicos seriam supostamente mais alinhados a uma perspectiva neobolivariana, no sentido mais amplo do termo, persistem as incertezas quanto aos rumos das iniciativas. Sucedem-se disputas e conflitos que resultam no desengajamento em relação à integração (Vigenani & Ramanzini Jr., 2009).

A situação real de blocos regionais como o MERCOSUL e a CAN, por exemplo, não se adaptam com facilidade às teorias sobre integração desenvolvidas principalmente a partir da experiência europeia. Registram-se, ao contrário, importantes desajustes entre as teorias e os fatos (Malamud, 2002). Os acordos multilaterais que se limitam a viabilizar o livre comércio entre os países estariam longe de poderem ser considerados como “iniciativas de integração regional”. Outro equívoco recorrente seria a confusão dos sentidos de “cooperação econômica” e “integração”²¹.

A ênfase nos aspectos meramente comerciais em detrimento de outros parâmetros relacionais entre os países do continente e a preferência por acordos diferentes entre grupos menores de países tem reforçado o caráter “estrito” (Preciado & Valencia (2003) dos modelos de integração em vigência e seu crescente distanciamento dos princípios de motivações que estiveram na origem do pensamento integracionista latino-americano em suas várias vertentes. As propostas de integração alternativas como ALBA, UNASUL e CELAC carecem de “substrato teórico” em suas formulações programáticas e estratégias de implementação (Alpízar, 2012).

A ausência de definições claras em relação ao conteúdo e aos sujeitos políticos da integração tem gerado a falta de acordos e certa “cacofonia” em relação ao tema. A integração está presente nos discursos de governos, empresas e instituições financeiras, a ponto de se tornar quase um lugar comum. A maioria dos presidentes sul-americanos fala publicamente em integração regional. Porém, o fazem a partir de diferentes registros e se referem a processos substancialmente distintos e até mesmo contraditórios entre si, uma vez que “ninguém define de que integração estamos falando, que características deveria ter, que objetivos e metas se deveria fixar e quais deveriam ser as instituições adequadas para conduzir o processo” (Malamud, 2009).

²¹ A cooperação econômica ou financeira refere-se a mecanismos específicos orientados para “diminuição da discriminação” ou tratamento diferenciado entre países, enquanto a integração econômica implica num processo mais profundo voltado para a “supressão das formas de discriminação” (Bernal-Meza & Masera, 2008).

O uso generalizado do termo “integração” por atores os mais diversos pode provocar o desgaste do conceito e dos atributos que originalmente o compunham. O debate recente vem sendo dominado por adjetivações do conceito, quase sempre remetendo a um processo de simplificação que atesta a dificuldade de se encarar a integração numa perspectiva político-societária mais ampla.

Fala-se em “integração física” (Gadea, 2012), “integração energética” (UNASUR, 2012), “integração da infraestrutura sul-americana” (BID, 2000). A integração assume, assim, uma dimensão logística relacionada a um ambicioso plano de obras de infraestrutura tendo como metas a viabilização das conexões físicas entre os países e a construção de uma plataforma de exportação de dimensões continentais. Este tipo de integração aparece como um elemento consensual que recorta as diferentes perspectivas de integração, sejam elas neo-pan-americanas ou neobolivarianas.

Foi neste contexto que ocorreu, no ano 2000, o lançamento da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), um programa de grande destaque por causa de sua escala continental e sua natureza institucional, que vinculava governos e bancos no âmbito de uma plataforma de planejamento extremamente reveladora dos processos em curso e dos seus principais vetores. A integração da infraestrutura regional, segundo as premissas da IIRSA e do COSIPLAN, se apresenta como um encadeamento de processos que ocorrem simultaneamente em escalas ou planos sobrepostos. Estes são apresentados de maneira esquemática no Quadro 07 a seguir.

Em um plano mais abrangente (global), o esforço pela integração física regional ocorre num momento de crise sistêmica e de transição do sistema-mundo capitalista. Nesse contexto, são valorizadas as interconexões de transportes (corredores) cuja finalidade é ligar o interior sul-americano aos portos do Pacífico e de lá para o leste asiático, região que desponta como polo dinâmico da economia global e, portanto, demandante de matérias primas minerais e agrícolas em larga escala.

O segundo plano relevante é o ideológico. Os pressupostos geoeconômicos do modelo de integração foram formulados sob a vigência das políticas neoliberais na maioria dos países da região nos anos 1980 e 1990. Como vimos anteriormente, na última década essas políticas passaram por uma inflexão em direção a um neodesenvolvimentismo que resgata o papel ativo do Estado no planejamento das obras, no custeio dos investimentos e mobilização de capitais privados. Essa inflexão, marcada pela ascensão de governos de centro-esquerda, não implica em alterações substantivas nos modos de inserção dos países na economia global.

Quadro 07: A integração da infraestrutura sul-americana nos anos 2000: escalas, mudanças e continuidades

Plano global	Transição hegemônica e crise sistêmica	
Plano ideológico regional	Neoliberalismo (anos 1990) Governos de centro-direita	Neodesenvolvimentismo (anos 2000) Governos de centro-esquerda
Plano programático	Extrativismo primário-exportador; Inversão em grandes obras de infraestrutura via APP ou diretamente pelo Estado; Eixos de integração e desenvolvimento; Corredores de exportação; Regionalismo aberto; Negociações da ALCA.	Extrativismo primário-exportador; Inversão em grandes obras de infraestrutura via APP ou diretamente pelo Estado; Eixos de integração e desenvolvimento; Corredores de exportação; Tratados bilaterais de livre comércio; Novos blocos: ALBA, Aliança do Pacífico
Plano institucional	IIRSA (informalidade e baixo lastro político junto aos governos)	COSIPLAN (maior formalidade e peso político junto aos governos)
Atores e configurações	BID, CAF, FONPLATA Governos (área de infraestrutura e de comércio) Empresa e consórcios privados	BID, CAF, FONPLATA Governos (área de infraestrutura e de comércio) Empresa e consórcios privados
Plano operacional	Grandes projetos de infraestrutura	Grandes projetos de infraestrutura

Fonte: Elaborado pelo autor.

O plano programático é marcado por continuidades onde se destacam a defesa e o aprofundamento do extrativismo primário exportador como estratégia medular do crescimento econômico, inversão em grandes obras de infraestrutura via APP ou diretamente pelo Estado e viabilização e grandes corredores de exportação no âmbito dos EID. No lugar das negociações em torno da ALCA, ganham evidência os tratados

bilaterais de livre comércio e o surgimento de novos blocos comerciais e políticos como a Aliança do Pacífico e a ALBA, por exemplo.

No plano institucional, a integração física regional implicou na criação e novos arranjos institucionais como a IIRSA, uma instância com forte perfil técnico, mas carente de lastro político junto aos Estados membro. A incorporação da IIRSA pelo COSIPLAN da UNASUL foi efetuada no sentido dar mais formalidade ao arranjo institucional promotor da integração ampliando o papel dos governos, mas sem maiores alterações no perfil dos projetos ou no escopo geral dos processos em curso.

A tendência de continuidade também é registrada no plano das configurações de atores com papel destacado no processo de integração da infraestrutura regional. Aqui tem destaque as vinculações entre instituições financeiras (bancos de desenvolvimento e outros investidores), governos nacionais por meio de seus ministérios da área de planejamento, comércio exterior e transportes e empresas e/ou consórcios privados responsáveis pela operacionalização dos projetos

Por fim, no plano operacional, o modelo de integração se materializa na forma de projetos de engenharia e construção que compõem os corredores de exportação e que podem ser considerados como produtos das configurações institucionais citadas acima.

Na próxima sessão discuto em mais detalhe a IIRSA enquanto configuração institucional que, desde o início dos anos 2000, tem operado como uma instância de coordenação entre governos sul-americanos e bancos de desenvolvimento com o intuito de promover a integração física regional.

2.1 A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)

A IIRSA foi concebida num período em que praticamente todos os governos da região vinham adotando políticas de orientação neoliberal e se engajaram em negociações multilaterais sobre tratados de livre comércio a exemplo da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A liderança brasileira na concepção e promoção da Iniciativa fica evidente com a incorporação do conceito de “Eixos de Integração e Desenvolvimento” (EID), uma formulação técnica e geoeconômica presente nos Planos Pluri-Anuais dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), o “Brasil em Ação” (1996-1999) e o “Avança Brasil” (2000-2003).

No final da década de 1990, o governo brasileiro, por meio do Ministério do Planejamento e do BNDES, contratou serviços de consultoria estratégica para a realização de estudos mais profundos sobre os EID, de forma a orientar os investimentos públicos e privados do país no período 2000-2007. A tarefa ficou a cargo do Consórcio Brasiliana, formado pelas empresas Booz Allen & Hamilton, Bechtel International e pelo banco ABN Amro Bank.

O objetivo do estudo foi de propor ações voltadas para a integração nacional e internacional, aumento da competitividade sistêmica da economia e redução das disparidades regionais. O produto foi um *portfólio* de propostas de projeto com oportunidades de investimento públicos e privados. Com base nos estudos, foi elaborado pelo governo federal o plano “Avança Brasil”, lançado em 1999, já no segundo mandato de Cardoso. Os EID apoiavam também na ideia de atração do capital privado para investimento em grandes obras de infraestrutura na esteira dos processos de privatização ocorridos no Brasil durante os anos 1990 (Padula, 2011).

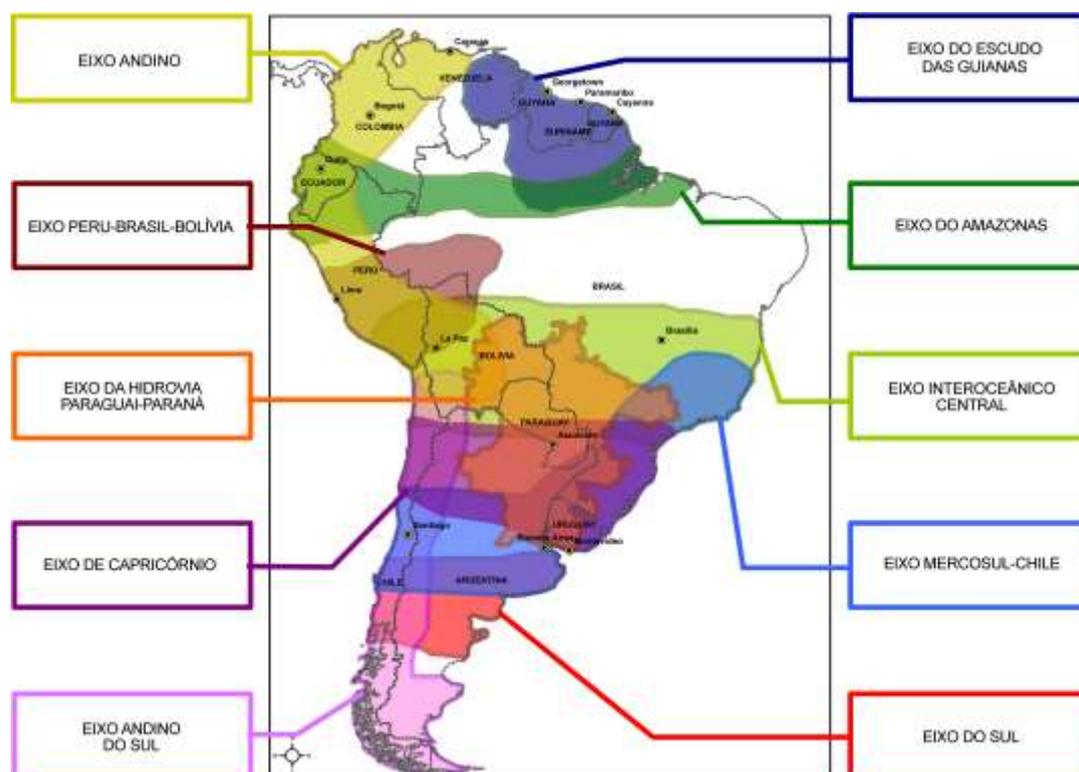
Mas a proposta dos EID tem origem em formulações anteriores. O estudo “Infraestrutura para o desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul” elaborado entre 1995 e 96 por Eliezer Baptista da Silva, ex-presidente da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), pode ser considerado um marco contemporâneo, tendo exercido grande influência sobre as ações de planejamento dos governos Fernando Henrique Cardoso e sobre os conceitos presentes na IIRSA. Realizado com o patrocínio do *Business Council for Sustainable Development – Latin America*, o estudo propõe que o planejamento do desenvolvimento adote uma perspectiva geoeconômica segundo a qual os benefícios econômicos da integração sul-americana se sobressaem em relação aos aspectos políticos nacionais tipicamente relacionados à geopolítica regional. Propõe ainda que o planejamento da infraestrutura esteja orientado para a viabilização de grandes “cinturões de desenvolvimento” que atravessem todo o continente sul-americano combinando sistemas de transportes, produção e distribuição de energia e redes de telecomunicações (Acselrad, 2001).

Os EID representam, portanto, uma renovação das estratégias do Estado brasileiro para o tema da integração nacional e regional e uma inflexão da geopolítica para a geoeconomia de viés liberal.

Como preparação para a reunião de cúpula dos presidentes sul-americanos no ano 2000, o governo brasileiro solicitou ao BID apoio para formulação de uma proposta de integração da infraestrutura em escala continental. O plano elaborado e nomeado

como IIRSA se apresentava na forma de um *portfólio* de obras destinadas a viabilizar as conexões físicas entre os países da região e os mercados internos e externos. Para tal, estabeleceu como prioridade a viabilização de um conjunto de EID regionais em escala continental e a “coordenação de planos e investimentos, compatibilização e harmonização dos aspectos normativos e institucionais e mecanismos inovadores de financiamento público e privado” (Reunião de Presidentes da América do Sul, 2000)²².

Mapa 01 – Os Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA



Fonte: IIRSA (2011).

Ao incorporar o conceito de EID em sua a formação, a IIRSA define nove eixos (Mapa 01), dentro dos quais são definidos os projetos de infraestrutura distribuídos em três áreas: transportes, energia e comunicações. A tabela 01 a seguir apresenta os números globais da IIRSA em termos de projetos e investimentos distribuídos por eixos e por áreas.

²² São sete os princípios norteadores da IIRSA: i) regionalismo aberto; ii) eixos de integração e desenvolvimento; iii) coordenação público-privada; iv) Sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional; v) Aumento do valor agregado do produto; vi) Tecnologias da informação e; vii) Convergência normativa (Padula, 2011).

O eixo Peru-Brasil-Bolívia, priorizado como objeto de estudo nessa pesquisa, é relativamente modesto em termos de número de projetos, 4,6% do total. Porém, demanda cerca de 21% do total de investimentos. Além disso, os projetos da carteira IIRSA em geral complementam outros investimentos e projetos viabilizados pelos governos sem que constem da iniciativa.

O relativo consenso entre os chefes de Estados da América do Sul de que a integração da infraestrutura é uma prioridade regional criou condições favoráveis ao financiamento de projetos e operações de fomento por parte dos bancos de desenvolvimento. Porém, os governos têm tirado proveito dessa conjuntura de maneira muito assimétrica. Considerando os projetos nacionais, binacionais e trinacionais que interessam diretamente ao Brasil, se constata que estes correspondem a 44,9% do total de investimento da carteira. Se somarmos os investimentos em projetos que beneficiam Brasil e Argentina, esta porcentagem é de 76,7%. Bolívia se beneficia de 5,2% dos investimentos e Peru de 6,8%.

No caso brasileiro, esta enorme assimetria pode ser explicada tanto pelas dimensões geográficas do país quanto pelo volume e tendência de expansão de sua economia. O peso da IIRSA para as pretensões geoeconômicas do Brasil no continente sul-americano fica também evidente quando se analisa o papel do BNDES de outras agências governamentais e de grandes empresas brasileiras no contexto regional.

A IIRSA representou um ordenamento formal que permite o compartilhamento e complementaridade nas operações dos bancos numa escala de intervenção que é tanto supranacional quanto sistêmica. É sintomático que o primeiro Comitê de Coordenação Técnica (CCT), responsável pelo trabalho de concepção, planejamento e financiamento da carteira de projetos de infraestrutura da IIRSA, tenha sido formado inicialmente por técnicos do BID, CAF e FONPLATA. Coube aos bancos a função de identificar projetos e organiza-los na forma de uma carteira de investimentos atrativa para o setor privado, além de facilitar a captação de recursos complementares aos financiamentos. A atuação dos bancos no CCT visava dar agilidade administrativa ao programa IIRSA, livrando-o das restrições orçamentárias, burocráticas e legais dos Estados (Carrion & Pain, 2006; Pádula, 2011; Couto, 2006).

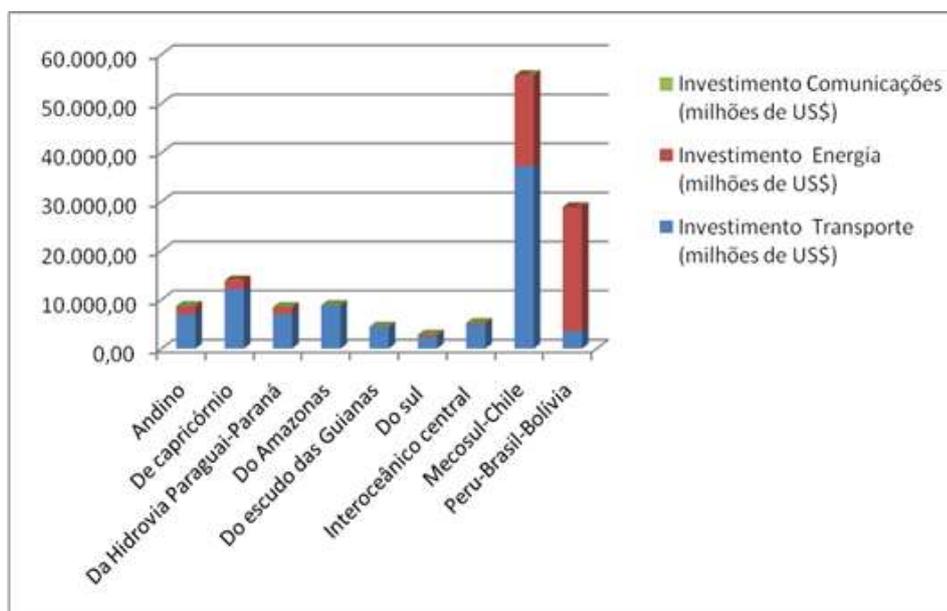
Tabela 01: Carteira de projetos da IIRSA, por eixo de integração e desenvolvimento e área (transporte, energia, comunicações)

EID	N° Projetos Transporte	%	Investimento Transporte (milhões de US\$)	%	N° Projetos de Energía	%	Investimento Energía (milhões de US\$)	%	N° Projetos de Comunicação	%	Investimento Comunicações (milhões de US\$)	%	N° Projetos Total	%	Investimento Total (milhões de US\$)	%
Andino	49	10,3	6.961,70	8	13	21,7	1.730,60	3,5	2	20	0,1	0,2	64	11,7	8.692,40	6,3
De capricórnio	76	16	12.084,09	13,8	4	6,7	1.740,00	3,5	0	0	0	0	80	14,7	13.824,09	10,1
Da Hidrovia Paraguai-Paraná	84	17,6	7.054,75	8,1	7	11,7	1.369,00	2,8	3	30	37	82,7	94	17,2	8.460,75	6,2
Do Amazonas	58	12,2	8.846,43	10,1	5	8,3	18,08	0	1	10	3,13	7	64	11,7	8.867,64	6,5
Do escudo das Guianas	15	3,2	4.462,40	5,1	2	3,3	3	0	1	10	0	0	18	3,3	4.465,40	3,3
Do sul	24	5	2.367,00	2,7	3	5	450	0,9	0	0	0	0	27	4,9	2.817,00	2,1
Interoceânico central	57	12	4.882,91	5,6	2	3,3	321,75	0,7	2	20	4,5	10,1	61	11,2	5.209,16	3,8
Mercosul-Chile	94	19,7	37.183,72	42,5	18	30	18.580,14	37,5	1	10	0	0	113	20,7	55.763,87	40,7
Peru-Brasil- Bolívia	19	4	3.609,06	4,1	6	10	25.269,61	51,1	0	0	0	0	25	4,6	28.878,67	21,1
TOTAL	474	100	87.266,65	100	60	100	49.482,19	100	10	100	44,73	100	544	100	136.793,57	100

Fonte: Base de dados da carteira de projetos da IIRSA. <http://www.iirsa.org/proyectos/Cuadros.aspx>

Contudo, a grande influência dos bancos de desenvolvimento sobre os aspectos técnicos e operacionais do portfólio de investimentos previstos na IIRSA não esteve plenamente sintonizado com os processos políticos de tomada de decisão pelos governos dos países. Dez anos depois do seu lançamento, a avaliação geral é de que tanto o financiamento quanto a taxa de realização das obras ficaram muito abaixo das projeções iniciais. Volto a este ponto no Capítulo 04.

Gráfico 01: Investimentos da carteira de projetos da IIRSA por EID e área (comunicação, energia e transportes)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados da carteira de projetos da IIRSA.

No final dos anos 2000, encaminhou-se a incorporação da IIRSA à UNASUL, sendo criado o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Essa medida visou superar o excesso de informalidade da iniciativa e dar mais peso político à agenda da integração física por meio da criação de um conselho de governos para este fim. Em 2010, o COSIPLAN, enquanto fórum ligado diretamente à UNASUL, assumiu as funções do Comitê de Direção Executiva (CDE) da IIRSA.

Essa mudança de configuração não alterou os princípios norteadores da Iniciativa, entre os quais se destacam o regionalismo aberto, os EID e a associação público-privada (Padula, 2011). Segundo um informante que acompanhou o a transição da IIRSA para o COSIPLAN:

“A passagem da estrutura da IIRSA para o COSIPLAN não resulta em mudanças significativas na dinâmica de financiamento dos projetos de integração. Em relação à carteira global, as mudanças são marginais. Houve mudanças no método de definição da carteira prioritária, com considerações mais técnicas (...). A operacionalização do COSIPLAN continua dependente da estrutura administrativa montada para a IIRSA. Mas a existência do COSIPLAN permite que os governos tomem outras iniciativas de integração sem necessariamente depender da atuação dos bancos.”

A materialização dos EID na proposta da IIRSA e do COSIPLAN ocorre por meio da construção de grandes corredores interoceânico de transportes. Estes teriam o duplo papel de integrar internamente a América do Sul e ao mesmo tempo integrá-la aos mercados mundiais a ocidente (via Atlântico) e a oriente (via pacífico). Todos os EID desenhados no âmbito da IIRSA têm a vocação de estabelecer conexões interoceânicas para além de sua função principal de integrar fisicamente os países da América do Sul (Barceló, 2012).

“Por alguna razón, esto último [integração interna] no se resalta como la función principal y la conectividad interoceánica ha recibido mayor atención, de manera que, muchas veces, se desvía la prioridad de lo esencial que tiene los ejes, y la visión original con que nacieron” (Barceló, 2012:270).

Em que pese o estranhamento de Barceló (2012) em relação à preponderância dos corredores interoceânicos na implementação da IIRSA em detrimento da integração interna, é preciso considerar que a prioridade dada e estas estruturas estão em consonância com a visão geoeconômica que fundamenta a iniciativa. Nela se destaca de maneira evidente o conceito de “corredor” como estrutura física cuja finalidade é interligar dois pontos com a menor distância e da maneira mais rápida possível, de forma a facilitar os fluxos entre os extremos geográficos. Isso fica demonstrado quando se considera os indicadores de espaço e tempo utilizados para justificar a viabilidade dos corredores: distância percorrida em Km e tempo de deslocamento entre um ponto e outro.

Os territórios no percurso dos corredores não são propriamente integrados, mas sim atravessados com a lógica de se chegar o mais rápido possível ao ponto de destino. A ênfase nos corredores interoceânicos de transporte segundo princípios de geoeconomia explica também a ausência, nas formulações da IIRSA e do COSIPLAN, de considerações a respeito dos contextos políticos, sociais, culturais e ambientais dos territórios que serão atravessados pelas obras viárias. Territórios esses onde emergem

inúmeros conflitos e tensões muitas vezes motivados pelas próprias obras de infraestrutura, tema que será discutido mais a fundo nos Capítulos 04 e 05.

Passados dez anos desde o lançamento da IIRSA, as avaliações sobre a eficácia da iniciativa em promover a integração regional não são unânimes. Nos círculos oficiais ligados à iniciativa, emergem questionamentos sobre o ritmo lento dos investimentos e implementação dos projetos, falta de apoio político dos governos na forma de arranjos de financiamento e inconsistências técnicas em relação à viabilidade dos corredores.

O BID, por exemplo, é questionado por ter aportado recursos para os projetos em patamares abaixo do esperado enquanto a CAF se destaca como a grande instituição provedora de empréstimos para projetos de infraestrutura na região. Governos como do Peru e da Bolívia assumiram posições opostas em relação à IIRSA. O primeiro aderindo formalmente e politicamente à iniciativa, o segundo chegando a rechaçar a propostas devido a suas conotações imperialistas, muito embora continue a apoiar os projetos de integração física individualmente. No âmbito da sociedade civil, há uma profusão de análises críticas que variam desde posições moderadas, buscando canais de diálogo para reorientar os projetos, até posições extremas de recusa da iniciativa em favor de outros modelos de cooperação, integração e desenvolvimento para os países da região.

No próximo capítulo analiso a atuação específica dos bancos de desenvolvimento na agenda da integração regional e exploro, em linhas gerais, os conteúdos programáticos e ideológicos presentes nas formulações e na prática das quatro instituições aqui estudadas.

CAPITULO 3 - Bancos de desenvolvimento e a integração regional sul-americana

Para a contextualização da relação entre governos, bancos de desenvolvimento e integração sul-americana, tomo como ponto de partida a criação das instituições financeiras multilaterais no pós-II Guerra Mundial como resultado da conferência de Bretton Woods (1944), com destaque para o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ou Banco Mundial, e o Fundo Monetário Internacional (FMI). A esses organismos coube a tarefa de reconstruir, estabilizar e desenvolver a economia mundial após um período de caos sistêmico que incluiu duas guerras mundiais e suas conseqüências.

Como lembra Wallerstein (2001; 2004), as duas guerras mundiais (1914-18 e 1939-45) são na verdade eventos de uma única guerra de 30 anos de duração. Nessa época, o sistema-mundo passou por uma profunda crise, com o declínio da Inglaterra enquanto potência hegemônica e ascensão dos Estados Unidos como nova liderança política e econômica mundial. Assim, as instituições multilaterais recém-criadas foram posicionadas como mediadores privilegiados para a construção de uma nova ordem econômica e política global sob a hegemonia dos Estados Unidos.

Na esteira do acordo de Bretton Woods, foram criadas outras instituições financeiras multilaterais que, guardadas as devidas especificidades, assumiram um papel complementar ao Banco Mundial. Nesse sentido destacam-se os bancos regionais de desenvolvimento a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Africano de Desenvolvimento e o Banco Europeu de Desenvolvimento.

Tomadas em seu conjunto e em suas complementaridades, essas instituições financeiras multilaterais se somam a outras nacionais e privadas, configurando uma arquitetura financeira internacional que opera na mediação dos macroprocessos de acumulação de riqueza e de poder em escala global.

Ao estudar a genealogia das instituições financeiras internacionais que ao longo do tempo foram conformando essa arquitetura, Ugarteche (2007) argumenta que tais instituições surgiram em função das necessidades de gestão das dívidas externas dos países, quase sempre contraídas durante períodos de crise ou caos sistêmico. Elas traziam em seu bojo um conjunto de mecanismos, normas e acordos com vistas a

salvaguardar os interesses dos países credores e a assegurar os fluxos de pagamentos e, portanto, a hierarquia de poder e riqueza no sistema interestatal.

Embora o problema da gestão da dívida e a salvaguarda dos fluxos de pagamentos estejam na essência das instituições, elas agregam à sua atuação outro aspecto não menos importante: a difusão da ideologia desenvolvimentista e do livre mercado. Elas tiveram, e ainda têm, um papel estruturante na mediação dos processos de globalização sob a liderança dos Estados Unidos, tanto no aspecto econômico-financeiro quanto no político-ideológico (Alvim, 2004; Velasco e Cruz, 2007).

O contexto sul-americano é emblemático para a observação dos papéis de instituições financeiras multilaterais como Banco Mundial, FMI e BID na indução de políticas de ajuste estrutural e reformas liberalizantes que foram adotadas, com diferentes graus de adaptação, por parte significativa dos países da região a partir da década de 1970. Os condicionantes exigidos para a concessão de empréstimos se constituíram como um dos principais mecanismos de promoção das reformas de viés neoliberal segundo as diretrizes do chamado *Consenso de Washington* (Batista, 1994).

A constatação de que as reformas de ajuste não produziram os efeitos esperados em termos de crescimento econômico e bem estar social para os países que as adotaram geraram inúmeras análises críticas sobre a atuação das instituições financeiras envolvidas na promoção destas reformas. Estas análises foram desenvolvidas tanto por setores tradicionalmente críticos à atuação dos bancos quanto por alguns dos seus próprios analistas.

No caso do Banco Mundial, por exemplo, a reação a essas críticas envolveu uma revisão das estratégias da instituição nos anos 1990, resultando em uma segunda geração de reformas supostamente mais amigáveis aos Estados aspirantes a novos financiamentos e nas quais as noções de governança e de aumento da eficiência da gestão pública assumiram centralidade. Esta revisão promoveu mudanças táticas em relação às proposições, políticas e recomendações aos países tomadores de empréstimos sem significar um abandono dos pressupostos do neoliberalismo e também sem alterar a correlação de forças entre o *hegemon* e os demais países do sistema (Zurbriggen, 2007).

As críticas à atuação das instituições financeiras multilaterais e aos resultados das suas políticas têm levado a certa profusão de formulações sobre a “reforma da arquitetura financeira mundial” (Culpeper, 2006). Os significados desta proposta de reforma podem incluir desde a defesa da regulação estatal e taxação dos fluxos financeiros em escala global até a reestruturação das próprias instituições e do seu

papel. É no âmbito deste debate que se registra uma tendência de valorização do papel dos bancos regionais de desenvolvimento diante das falhas e insuficiências das instituições financeiras de atuação global em responder às demandas e necessidades de financiamento do desenvolvimento por parte dos Estados. O papel e as vantagens comparativas dos bancos regionais passam a ter maior reconhecimento em comparação com os mecanismos de financiamento operados globalmente (Ocampo, 2006; Culpeper, 2006; Griffith-Jones, s/d; Devlin & Castro, 2002; Hinds, 2002).

Outro aspecto crítico em relação às instituições financeiras multilaterais tem a ver com as discrepâncias de poder entre os países membros. O número de votos a que os países sul-americanos têm direito nas instâncias decisórias do BID e do Banco Mundial, por exemplo, é muito inferior ao total de votos dos países desenvolvidos. Isto é definido na base dos convênios constitutivos destas instituições financeiras em função dos aportes financeiros de cada país ao capital social das instituições. No caso do Banco Mundial, a soma dos votos dos onze países sul-americanos membros do banco corresponde a apenas 6,29 % do total de votos enquanto que os Estados Unidos detêm individualmente 16,36%, o Japão 7,85% e a Alemanha 4,48%, sendo estes os três países com os maiores aportes financeiros²³. Já no caso do BID, os Estados Unidos detêm individualmente cerca de 30% dos votos no conselho diretor do banco.

Como a maneira de aumentar o poder de voto de um país é aumentando significativamente à sua contribuição ao banco, a grande maioria dos países membros em geral está fora de disputas por hegemonia no interior dessas instituições. O poder político decisório em ambos os bancos obedece tradicionalmente a uma hierarquia entre credores e devedores que reproduz a desigualdade de poder característica do sistema econômico mundial.

No contexto sul-americano, o Brasil se destaca como um país que vem conseguindo aumentar o seu poder de barganha junto às instituições financeiras internacionais, inclusive aumentando o seu aporte de recursos a estas instituições. Recentemente, por exemplo, o país passou a ser credor do FMI depois de décadas negociando suas dívidas em posição desfavorável.

Mudanças no contexto político dos países sul-americanos também vêm contribuindo para a busca de mecanismos alternativos de financiamento do desenvolvimento. Nos anos 2000, partidos e coalizões de centro-esquerda assumiram o

²³ Fonte: *website* do Banco Mundial: www.worldbank.org.

governos em vários países da região. A postura mais independente de alguns desses governos e as críticas correntes em relação às discrepâncias de poder e à tutela exercida por instituições como o Banco Mundial e FMI nas décadas passadas têm levado a uma revalorização dos bancos nacionais e regionais de desenvolvimento e, inclusive à criação de uma nova instituição, o Banco do Sul.

3.1 Os bancos regionais de desenvolvimento.

A criação de instituições financeiras com tarefas específicas na promoção do desenvolvimento econômico dos países é parte dos processos de integração iniciados na América Latina desde meados do século XX. Sob a influência intelectual, política e normativa das grandes instituições financeiras multilaterais do pós-II Guerra (Banco Mundial e FMI), foram criados na América Latina vários bancos de desenvolvimento como instrumentos financeiros para a promoção da integração econômica regional, conforme o Quadro 08 a seguir.

Quadro 08 – Cronologia da criação dos principais bancos regionais, subregionais e nacionais de desenvolvimento com atuação na América Latina.

Ano	Principais bancos de desenvolvimento
1952	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
1959	Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
1960	Banco Centro Americano de Integração Econômica
1965	Instituto para a Integração da América Latina e Caribe (INTAL)
1969	Cariben Development Bank
1970	Cooperação Andina de Fomento (CAF)
1970	Fundo Andino de Reservas **
1971	Fundo de Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).
1978	Banco Latiamericano de Exportações (BLADEX)
2001	Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BANDES)
2008	Banco do Sul

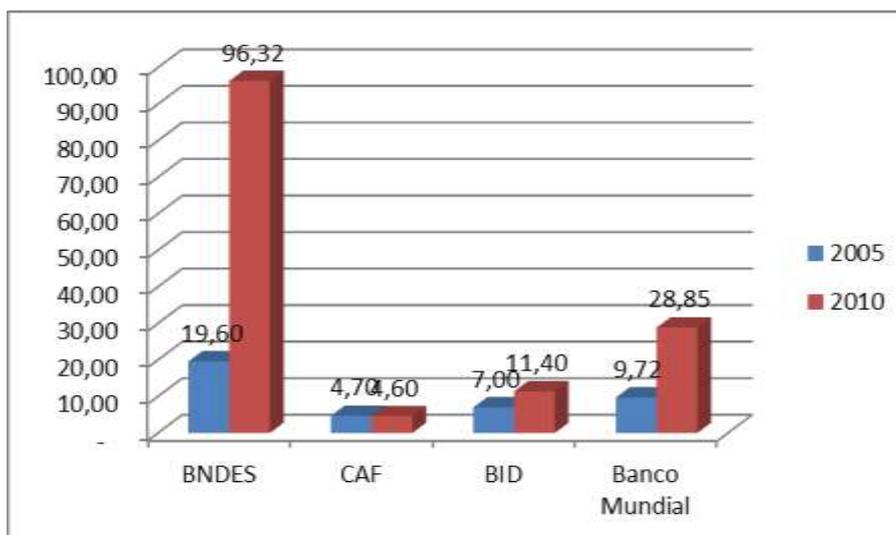
(*) O Instituto para a Integração da América Latina e Caribe (INTAL) foi criado como uma unidade de suporte e formulação estratégica sobre integração regional e comércio ligada ao BID.

(**) Nos anos 1990 o Fundo Andino de Reservas foi expandido para incorporar os países associados da ALADI, passando a se denominar Fundo Latino-americano de Reservas (FLAR).

Nos anos 2000, a questão da cooperação financeira e do financiamento externo para o desenvolvimento ganhou novos contornos. Nos casos de Peru, Brasil e Bolívia, a atuação do Banco Mundial no financiamento de grandes projetos ou no apoio a reformas estruturais deixou de ser, por exemplo, um problema central. Por outro lado,

CAF e BNDES passaram a jogar um papel determinante nas novas tendências da cooperação financeira a nível regional (Gráfico 02), especialmente em relação ao financiamento externo de projetos. Estes, no entanto, são bancos ainda pouco estudados e bem menos conhecidos, analiticamente falando, do que o Banco Mundial e BID, por exemplo.

Gráfico 02: Volume total dos empréstimos realizados por BNDES, CAF, BID e Banco Mundial nos anos 2005 e 2010. Valores em bilhões de US\$.



Fontes: BNDES, CAF, BID

Além das instituições financeiras regionais destacam-se outras que, embora sejam nacionais, realizam operações de financiamento de projetos fora de seus países de origem, como o BNDES (Brasil) e o BANDES (Venezuela)²⁴. Nas próximas sessões discuto o perfil institucional e o conceito de integração operacionalizado por quatro instituições com atuação destacada a nível regional: BID, CAF, BNDES e FONPLATA.

²⁴ Um exame mais detalhado sobre os estatutos e formas de constituição dessas diversas instituições financeiras mostra que várias delas operam como um conglomerado de várias instituições subsidiárias. O BID, por exemplo, é mantenedor do Instituto para a Integração da América Latina e Caribe (INTAL) e do Inter-American Institute for Economic and Social Development (INDES). Já o BNDES abarca três outras instituições: a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) e BNDES Participações (BNDESPar) a BNDES Limited, com sede no Reino Unido. No mesmo sentido, o Banco Mundial é apenas uma das instituições de um conjunto de cinco e que juntas formam o Grupo Banco Mundial.

3.1.1 O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) conta com 48 países membros sendo que 26 destes são sócios tomadores de empréstimos, todos eles da América Latina e Caribe. Entre os 22 países sócios não tomadores de empréstimos estão Estados Unidos, Canadá, Japão, Israel, Coreia, China e outros 16 países europeus. Como indicado anteriormente, o poder do voto de cada país membro no diretório do banco está baseado nos seus aportes financeiros ao capital ordinário do banco. Cada membro do diretório é escolhido por um grupo de países e detém certo número de votos de acordo com o aporte de capital daquele grupo. Assim, o representante eleito por Croácia, Japão, Coreia, Portugal, Eslovênia e Reino Unido, por exemplo, detém 6,1% dos votos no diretório. O representante dos Estados Unidos é escolhido por este país somente, e não por um grupo de países e detém 30% dos votos do diretório.

Em relação aos países tomadores de empréstimo desde 1999, o banco adota uma classificação dos países em grupos I e II segundo o seu PIB per capita. Os países do grupo I correspondem aqueles com os melhores indicadores de renda. A estes são destinados 65% do volume de empréstimos do banco. Aos países do grupo II são destinados os 35% restantes²⁵. A definição do número de votos segundo o volume de capital aportado e o tratamento diferenciado dos países tomadores de empréstimos (mais recursos para os mais ricos) estabelece uma hierarquia dos países em função da riqueza reproduzindo, portanto, a desigualdade de poder característica do sistema econômico mundial.

O papel exercido pelo BID no contexto latino-americano extrapola em muito o aspecto financeiro e o fomento a projetos na região. O banco tem atuação destacada na formulação e implementação de macropolíticas estratégicas como tratados de livre comércio, modernização dos Estados, competitividade, integração econômica regional e global e integração da infraestrutura continental. Para tal, o BID criou inclusive estruturas específicas destinadas à produção e difusão de estudos, análises e políticas, a exemplo do INTAL. Assim, o banco agrega à sua atuação uma dimensão intelectual orgânica com as dinâmicas do capitalismo global, ao passo que o seu papel nos processos de integração regional é parte da própria identidade da instituição.

²⁵ Os países do grupo I são: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Os países do grupo II são: Belice, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Perú, República Dominicana e Suriname.

O histórico de financiamento de projetos problemáticos no tocante a impactos ambientais e sociais tornou o BID, assim como o Banco Mundial, o alvo de inúmeras campanhas da sociedade civil de vários países no sentido de influenciar as decisões da instituição e a adoção das normas e princípios de salvaguarda socioambiental dos projetos apoiados. Como resultado desse processo o banco adota um conjunto de procedimentos padrões e condicionantes para a aprovação de projetos.

Tais *Standards* são comparativamente mais rigorosos do que os adotados por outras instituições, como a CAF e o BNDES, por exemplo, e explicam em parte a diminuição relativa do volume de empréstimos do BID na última década em relação aos volumes desembolsados por aqueles bancos. Os governos tendem a preferir os empréstimos concedidos em regimes mais flexíveis e ágeis, muito embora o BID ocupe um papel chave no apoio a estudos de pré-investimento e na cooperação técnica de alto nível.

Ao longo dos nos anos 2000, registra-se um aumento substancial do volume de empréstimos do BID voltados para ações e projetos de integração regional. Os montantes passaram de US\$ 226,5 milhões no período 2000-02 para US\$ 1.010,5 milhões no período 2006-08. O banco teve papel de liderança na formulação e concertação da IIRSA, direcionando para esta iniciativa uma parte substancial dos seus empréstimos para projetos classificados como sendo de integração regional (BID, 2010). Um dos enfoques principais do banco foi a “promoção de interesse” (BID, 2011), que pressupunha uma atuação forte na montagem de estratégias e planos de ação e não necessariamente de projetos finalísticos. Entre 2005 e 2011, os três maiores tomadores de empréstimos junto ao banco foram Brasil, México e Argentina (Tabela 02).

Segundo informantes ouvidos durante a pesquisa e os documentos oficiais consultados, o BID apoia abertamente os processos de integração sul-americana sem preferências por blocos ou iniciativas. A instituição reconhece os vários processos de integração regional em curso e não tem uma predefinição sobre que tipos de iniciativas de integração devem merecer o seu apoio financeiro. A pluralidade da composição do conselho diretor do banco e o seu caráter multilateral impedem a priorização de alguns projetos de integração em detrimento de outros. O banco se coloca como um “mediador imparcial externo e um promotor proativo da integração”, uma instituição capaz de exercer um papel de liderança de processos e de ser “catalizador da ação coletiva” (BID, 2011).

Tabela 02 - BID: Empréstimos aprovados por país - todas as áreas, em milhões de US\$

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005-11
Argentina	1.078,00	1.623,30	2.487,40	1.425,30	1.628,50	1.196,80	1.297,20	10.736,50
Bahamas	16,4	0		100			131	247,40
Barbados	4,4	0,2	5	40,5	80	85	70	285,10
Belice		25,1		24,5	27,2	10	10	96,80
Bolívia	28,1	183,9	83,7	74,3	194,9	209,8	259,1	1.033,80
Brasil	648,4	336,7	2.214,50	3.870,30	3.335,80	2.650,30	2.462,20	15.518,20
Chile	39,1	133,4	37,6	369,4	16,2	5,1	91,8	692,60
Colômbia	590,9	620	1.246,00	1.074,20	1.354,20	685	785,2	6.355,50
Costa Rica	14	19	716	361	45	103,1	132,4	1.390,50
Equador	101,4	321,7	412,2	75	493,6	529,7	589,3	2.522,90
El Salvador	0	103	2	401,4	320	400	260	1.486,40
Guatemala	17,4	175,6	215	353,5	672	290	50,3	1.773,80
Guyana	1,2	116,3	32,9	32,9	34,8	36,5	17	271,60
Haiti	170	35,5	124,6	25	97	367,9	241	1.061,00
Honduras	62,2	133,9	97,1	110,7	71	353,3	180	1.008,20
Jamaica		5		212	197,7	630	328	1.372,70
México	1.964,50	387	650	1.069,10	2.985,00	3.014,30	1.615,10	11.685,00
Nicarágua	87,7	132,2	91,2	83,2	170,5	200,5	107	872,30
Panamá	34,1	267,4	114,8	623,4	215	411,9	343,9	2.010,50
Paraguai	37,5	256,8	64,7	93,2	229,3	195,3	145	1.021,80
Peru	292,4	669,2	1.336,00	235	323,2	342	633,5	3.831,30
República Dominicana	54,5	181	80,5	40	722,2	335	464,8	1.878,00
Suriname	3,3		7	76	15	12	80	193,30
Trinidad e Tobago	1,5	28,2		24,5	48,8	140	290	533,00
Uruguai	266,6	189,9	100,4	382,8	353,5	88	571,6	1.952,80
Venezuela	773,3	25,7	150		1.000,00	890	119,8	2.958,80
Total	6.286,90	5.970,00	10.268,60	11.177,20	14.630,40	13.181,50	11.275,20	72.789,80

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do BID sobre empréstimos aprovados por país.

<http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/emprestimos-aprovados-por-pais-fundo-e-exercicio.1331.html>

Isso não impede, no entanto, que a instituição faça suas avaliações internas sobre as oportunidades e limites para a sua inserção nos diferentes processos de integração. O caráter “inter-americano” do banco e o perfil do seu diretório, no qual os países com maiores aportes de capital detêm o maior número de votos, evidenciam um alinhamento mais direto com a matriz discursiva do pan-americanismo e uma influência clara da

hegemonia dos Estados Unidos. Uma iniciativa como a CELAC, que na visão de um informante do banco representaria “uma tentativa de se construir uma OEA sem Estados Unidos e Canadá”, cria uma situação inusitada uma vez que estes dois Estados são dois grandes sócios do banco e detêm parte substantiva do seu capital.

Como parte do seu programa operacional, o setor de integração e comércio do BID formulou em 2011 o documento “Estrategia sectorial de apoyo a la integración competitiva regional y global”, lançado em 2011, em que oficializa os princípios norteadores e as áreas temáticas que orientam a atuação do banco sobre o tema da integração. Elaborada no contexto das negociações para a aprovação do nono acordo de capitalização do banco (BID, 2010b), a estratégia amplia o enfoque de atuação do banco que passa a se pautar pela integração global, para além da regional. Há, portanto, um óbvio recorte ideológico na proposta de integração o banco e nas suas estratégias de operacionalização.

A nova estratégia também muda o enfoque das intervenções da instituição da área de promoção de interesse e cooperação técnica para a área de financiamento²⁶. Além disso, reforça as intervenções nos âmbitos nacionais para além dos regionais (BID, 2011).

Um economista do BID ouvido durante a pesquisa em Lima (outubro de 2012), forneceu informações e documentação relevantes sobre o modelo de integração e as estratégias do banco em relação ao tema. O modelo de integração idealizado pelo banco pressupõe a combinação entre o desenvolvimento de marcos normativos e regulatórios e a implementação de políticas nomeados como *Software*, com a integração física regional, chamada de *Hardware*.

As ações do tipo *Software* são claramente orientadas para um aprofundamento das reformas liberalizantes dos anos 1980 e 90 e visam promover i) a livre circulação de bens e fatores de produção nas escalas regionais e global; ii) o desenvolvimento de plataformas regionais para a integração dos mercados de serviços e fatores que permitam a migração laboral, o desenvolvimento dos mercados financeiros, harmonização dos regimes de impostos e modernização do setor de serviços; iii) atualização das instituições regionais do âmbito da integração com a reforma das

²⁶ A ênfase do BID na cooperação técnica e na assistência aos governos no desenho de projetos e arranjos de financiamento, mais do que no financiamento em si, foi marcante durante a concepção e implementação da IIRSA. Este tipo de enfoque é, no entanto, questionado por alguns governos que esperavam uma maior atuação do banco no financiamento direto de projetos.

entidades nacionais, desenvolvimento de redes privadas e alianças público-privadas transnacionais e aperfeiçoamento da governança.

Já a parte *Hardware* da integração se volta para: i) a diminuição dos custos de transporte por meio da integração física; ii) a intervenção em todos os elos das cadeias logísticas que possibilitam o comércio intrarregional e global; iii) a transformação da composição modal desequilibrada da rede de transporte de América Latina e Caribe, hoje centrado no modal rodoviário, ao conectar modais ferroviários e hidroviários; iv) a viabilização de corredores de comércio e investimento mediante o planejamento regional da infraestrutura, com investimentos de longo prazo e salvaguardas ambientais e sociais; v) a promoção do cabeamento digital como um ingrediente de modernização da integração (BID, 2011).

A IIRSA e o Projeto Mesoamérica (ex-Plano Puebla Panamá) são as duas iniciativas fomentada pelo BID na promoção da integração física em escala continental ao longo dos anos 2000, segundo a lógica *Software + Hardware*. O banco criou em 2005 um fundo para o financiamento de operações de cooperação técnica em iniciativas de integração que destinou para a IIRSA US\$13,6 milhões em 16 operações aprovadas. Posteriormente fez operações de financiamento para 28 projetos prioritários da IIRSA num total de US\$ 8.8 bilhões. Já no caso do Projeto Mesoamérica, o BID criou uma carteira de projetos no valor de US\$ 1,7 bilhões em empréstimos em 38 operações, além de US\$ 53 milhões destinados a cooperação técnica não reembolsável, num total de 70 operações (BID, 2011).

A Rede Internacional de Rodovias Mesoamericanas (RICAM), que é parte do Projeto Mesoamérica, é um conjunto de projetos de cerca de 9 bilhões de dólares que pretende modernizar ou construir cerca de 13000 km de estradas ligando o sul do México ao Panamá, dos quais cerca de 4500 km já estão completos. A rede visa oferecer alternativas de transporte interoceânico considerando que o Canal do Panamá já atingiu a sua máxima capacidade de tráfico marítimo. Segundo o especialista do BID, Rafael Acevedo, “ao banco interessa reduzir os custos dos bens nos países de consumo”. Por isso, trabalha para melhorar a infraestrutura e também a logística de transporte de forma a reduzir os custos entre fronteiras e ademais melhorar a competitividade dos países²⁷.

²⁷ IDBTv. The RICAM. Disponível em www.iadb.org/idbtv

A aplicação de políticas de *Software* e de *Hardware* visam promover uma integração que torne a região uma área “sem fissuras para concorrer globalmente” (BID, 2011). Competitividade e integração da região aos mercados globais segundo a ideologia liberal é a meta final da integração, sendo esta considerada como um meio.

Na arquitetura de instituições financeiras que apoiam os processos de integração física regional, o BID ocupa um papel preponderante de núcleo intelectual. Promove análises e a formulação de políticas de escopo amplo, de viés liberalizante e implementadas mediante interlocução de alto nível com governos nacionais e iniciativas regionais.

A constituição política da instituição, seu mandato para promover a integração e sua ênfase na gestão do conhecimento e na qualificação da sua intervenção tornam o banco um mediador com enorme influência. Os impactos e resultados de sua atuação vão muito além da sua carteira de projetos ou do volume de recursos desembolsados para a integração física. O caráter normativo e a ênfase programática na construção de grandes consensos refletem um perfil ideológico claro e bem documentado.

Diferentemente de bancos como CAF e BNDES, o BID possui um longo histórico de relacionamento e interlocução com redes e organizações da sociedade civil que acabaram por influir na formatação de algumas normas e procedimentos da instituição para a aprovação de projetos. Isso teve um impacto na definição dos *standards* da instituição, considerados mais rígidos do que das outras instituições aqui consideradas.

3.1.2 A Corporação Andina de Fomento (CAF)

A Corporação Andina de Fomento (CAF) foi fundada em 1970 tendo como países membros Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Até o final da década de 2000, outros treze novos países haviam ingressado como sócios do banco, sendo onze deles latino-americanos, mais Portugal e Espanha. Além disso, 14 bancos privados da região são também acionistas da instituição.

Para efeito da composição do seu diretório, as ações da CAF são estatutariamente classificadas como de série “A”, “B” ou “C”. As ações da série “A” têm valor nominal de US\$ 1200 e foram adquiridas por governos ou instituições do setor público, sociedades de economia mista ou entidades privadas com fins públicos

dos países fundadores (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela) e daqueles que se tornaram sócios plenos posteriormente (Argentina, Brasil, Panamá, Paraguai e Uruguai). A aquisição de um conjunto de ações da série “A” dá direito à representação no conselho de administração da CAF por meio de um conselheiro titular e um suplente.

As ações série “B” têm valor nominal de US\$ 5 e são adquiridas por governos ou instituições do setor público, sociedades de economia mista, entidades privadas e bancos comerciais de um conjunto de 10 países da região, incluindo o grupo dos países fundadores. A aquisição de cotas dessas ações dá direito à representação no conselho da CAF por meio de um diretor titular e um suplente. Os bancos comerciais acionistas têm direito a uma representação conjunta no conselho por meio de um diretor titular e um suplente.

Por fim, as ações série “C” tem valor nominal de US\$ 5 e são subscritas por pessoas físicas ou jurídicas pertencentes a outros países que não são membros plenos, e dão direito a representação no conselho por meio de dois diretores e dois suplentes escolhidos pelos detentores dessas ações (CAF, 2011).

O Brasil se associou à CAF na condição de acionista de série “C”. Porém, nos primeiros anos da década de 2000, o governo brasileiro, por meio do Ministério do Planejamento, fez intensos esforços para angariar uma posição de sócio série “A” (Alves, 2008), o que ocorreu em 2010. Caminho semelhante foi trilhado pela Argentina, que em 2011 tornou-se sócio série “A”. Venezuela, Peru e Colômbia são os maiores acionistas, seguidos de Argentina, Brasil, Equador, Bolívia, Uruguai, Panamá e Paraguai. Por essa distribuição de ações, o banco tornou-se efetivamente latino-americano e não apenas andino.

No caso dos países andinos, o banco vem registrando um crescimento exponencial dos seus empréstimos, tornando-se a principal fonte de financiamento multilateral e superando o volume de empréstimos concedidos por Banco Mundial e BID somados (Griffith-Jones, s.d; Titelman, 2006).

Nos anos 2000, a CAF firmou-se como uma das mais importantes agências de fomento ao desenvolvimento do continente. De um banco constituído originalmente para apoiar o desenvolvimento do grupo de países fundadores, a CAF se converteu em uma instituição de escopo amplo, passando a se nomear como um “banco de desenvolvimento da América Latina” (CAF, 2011).

Uma peculiaridade da CAF em comparação a outros bancos está no fato de que os países acionistas são também os tomadores de empréstimo. No exercício de 2011,

por exemplo, os acionistas série “A” tiveram aprovações de projetos da ordem de US\$ 9,7 bilhões, o que representou mais de 96% das aprovações totais do banco no período. As aprovações para Argentina, Brasil, Panamá, Uruguai e Paraguai, que ingressaram mais recentemente na categoria de acionistas série “A” corresponderam a 43,7% do total. A Tabela 03 a seguir apresenta os números correspondentes às aprovações totais da CAF para o período 2007-2011, em que Peru, Brasil e Colômbia figuraram como os países que obtiveram os maiores montantes de recursos aprovados pelo banco.

Tabela 03 - CAF: aprovações por país entre 2007 e 2011 - todas as áreas, em milhões de US\$

	2007	2008	2009	2010	2011	2007-11
Argentina	204	411	649	1.607	1.346	4.217
Bolívia	275	560	511	426	407	2.179
Brasil	1.518	1.798	907	1.980	1.797	8.000
Colômbia	1.213	1.483	2.050	992	1.456	7.194
Costa Rica	128	120	10	10	10	278
Equador	1.089	604	873	901	772	4.239
México	0	10	65	35	29	139
Panamá	0	635	232	312	484	1.663
Paraguai	0	6	107	36	120	269
Peru	1.180	1.458	2.287	1.693	2.184	8.802
República Dominicana	0	75	129	0	10	214
Uruguai	115	601	590	120	648	2.074
Venezuela	816	72	627	1.638	531	3.684
Outros	69	114	133	783	270	1.369
Total	6.607	7.946	9.171	10.533	10.066	44.323

Fonte: Relatório anual da CAF (2011)

Ao estudar a atuação do banco no contexto regional, Griffith-Jones (s.d) registra que somente no ano de 2006 a CAF direcionou mais de 50% dos seus empréstimos para projetos de infraestrutura, entre os quais os investimentos com foco em integração regional representaram mais de 22% do total. Já em 2009, os empréstimos para infraestrutura representaram 31,8% do total. Em 2011, essas aprovações chegavam a 30% do total. As outras áreas contaram com aprovações conforme as seguintes percentagens: setores produtivos, serviços e comércio (52,4%), fundos de cooperação (0,4%), reformas estruturais (7,9%) e desenvolvimento social e ambiental (8,7%) (CAF, 2011).

As análises dos relatórios obtidos junto às representações da CAF no Peru e no Brasil são ilustrativas do perfil de atuação do banco e da sua rede de clientes em cada país tomador de empréstimo. Um estudo mais cuidadoso dos montantes aprovados e clientes beneficiados vai mostrar que o setor privado em cada país é um destino importante dos empréstimos.

No caso do Brasil, por exemplo, o total de recursos aprovados pela CAF no país no ano de 2011 foi da ordem de US\$ 1,7 bilhões. Destes, US\$ 975 milhões (54%) tiveram como clientes bancos como o Bradesco, Banco do Brasil, Banco Industrial e Comércio, Itaú, Unibanco, Santander e HSBC. Os recursos foram aprovados a título de linha de crédito rotativo destinado a financiar operações de comércio exterior, capital de risco e investimentos em bens de capital.

Outros US\$ 200 milhões (11,13%) foram aprovados em nome da Construtora Norberto Odebrech a título de capital de giro para atender ao ciclo operacional da empresa e garantias parciais de crédito. US\$ 520 milhões (28,9%) foram destinados ao financiamento de obras de infraestrutura viária no Estado do Rio de Janeiro. US\$ 50 milhões (2,78) foram aprovados a título de capital de giro em nome da empresa Marfrig Alimentos. Percentagens menores dos recursos aprovados, cerca de 2,8%, foram destinados a diversos fundos de investimento. Estes números mostram que a maior parte dos empréstimos da CAF para Brasil no ano de 2011, cerca de 57% do total, foram direcionados ao sistema financeiro e mercado de capitais (outros bancos e fundos de investimento) e outros 28% para a área de infraestrutura viária (CAF, 2011).

As aprovações para o Peru, num total de US\$ 2.184 milhões, seguem um padrão relativamente parecido com o brasileiro, sendo a maior parte dos recursos destinados ao mercado de capitais, cerca de US\$ 1.074 milhões (49,18%). Parte deste montante (US\$ 385 milhões) foi atribuído à Corporação Financeira de Desenvolvimento (COFIDE) como garantia parcial de crédito e participação acionária, sendo o restante direcionado para bancos privados a título de crédito rotativo. Outros US\$ 400 milhões (18%) tiveram como cliente o Estado peruano por meio do Ministério da Economia e Finanças, com o objetivo de apoiar a estratégia de dívida pública. Para o setor de energia, foram aprovados US\$ 253 milhões (11,58%) para seis empresas privadas a título de crédito rotativo, empréstimo corporativo e garantia de pagamento. Já para o setor de infraestrutura viária as aprovações foram de US\$ 300 milhões (13,7%) (CAF, 2011).

Os empréstimos aprovados pela CAF o destinados à Bolívia tiveram um perfil bem diferente. Dos US\$ 407,5 milhões aprovados, um total de US\$ 336,8 milhões

(72,75%) tiveram como destino o Estado boliviano, sendo US\$ 219 milhões (53,9%) voltados para o setor de infraestrutura viária e US\$ 117 milhões (28%) para obras e investimentos da área rural e de meio ambiente. O restante das aprovações se distribui em montantes menores direcionados a vários setores.

O perfil das aprovações da CAF para cada país é indicativo de dinâmicas internas, prioridade de investimentos e processos de desenvolvimento em curso. O fortalecimento do mercado financeiro é uma clara tendência no Brasil e no Peru, enquanto Bolívia se busca fortalecer a capacidade de investimento do Estado.

Na área da integração física regional, a CAF aporta recursos da ordem de US\$ 7,9 bilhões para um total de 59 projetos que compõem os EID da IIRSA e o Projeto Mesoamérica (CAF, 2011). O custo total deste conjunto de projetos é estimado em cerca de US\$ 24,9 bilhões, sendo a diferença aportada por outros bancos multilaterais e pelos governos dos países que sediam os projetos. Em vários projetos da IIRSA, a CAF toma parte em arranjos de cofinanciamento, assumindo uma parte dos aportes financeiros correspondentes a um trecho de rodovia ou a um projeto específico dentro de um corredor viário de maior escala, por exemplo.

Ao longo dos anos 1990 e 2000, a CAF construiu uma reputação de instituição financeiramente sólida, lucrativa e bem posicionada no mundo das altas finanças. Agrega a contradição de ser um banco capitalizado por recursos públicos que, sob a bandeira do aumento da competitividade das economias nacionais, opera como fonte de capital para empresas privadas e outras instituições financeiras.

A atuação da CAF na região passou relativamente despercebida pelas organizações da sociedade civil desde os anos 1990. O financiamento de projetos controversos por parte do BID e do Banco Mundial tornava essas instituições o alvo prioritário de campanhas e questionamentos por parte de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e redes de organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais. Com o advento da IIRSA e ampliação do volume de recursos liberados pela CAF para projetos de infraestrutura, a atuação deste banco tornou-se também objeto de contestação.

Essa “descoberta” da CAF como um grande banco que mantém relações orgânicas com diversos governos da região representa uma inflexão e um desafio adicional para a sociedade civil no debate sobre desenvolvimento e financiamento de grandes projetos. Não se trata, neste caso, de enfrentar grandes instituições financeiras multilaterais controladas pelos governos do Norte, mas, também, um grande banco

regional criado e capitalizado por governos sul-americanos como um instrumento para a viabilização das suas políticas desenvolvimentistas. Como expressou uma informante da sociedade civil da Bolívia: “era mais fácil contestar os projetos financiados pelo BID no passado do que aqueles financiados pela CAF hoje em dia” (La Paz, agosto de 2012).

O fato dos países acionistas serem também tomadores de empréstimo cria um poderoso circuito de relações políticas e econômicas com justificativas e interdependências com alto poder de refração em relação a questionamentos externos.

Os governos veem na CAF um banco com certas vantagens comparativas em relação ao BID e Banco Mundial. A instituição é reconhecida por sua agilidade e flexibilidade nos processos de aprovação de projetos de financiamento. Governos ávidos por investimentos estão dispostos a contrair empréstimos da CAF a juros mais altos em troca de *Standards* mais baixos em termos de exigências, condicionantes e salvaguardas ambientais e sociais. A CAF exige basicamente que os países tomadores de empréstimo cumpram com suas próprias leis (Hamerschlag, 2008).

Uma das críticas mais contundentes da sociedade civil em relação à CAF tem a ver com a falta de transparência sobre os processos de decisão e critérios para aprovação de projetos. Segundo informantes da sociedade civil boliviana e relatórios do *Bank Information Center*, o banco chega a aprovar e financiar projetos de viabilidade duvidosa e que foram recusados ou questionados por outros bancos multilaterais. Além disso, a CAF utiliza o seu mandato político para operar como um banco comercial inserido no mercado de capitais (Hamerschlag, 2008).

O conceito de integração operacionalizado pela CAF incorpora, em grande medida, a formulação da própria IIRSA em relação ao tema. Parte de uma visão geoeconômica do território sul-americano, considerado como um espaço geográfico fragmentado, e um conjunto de grandes enclaves descontínuos que operam como “ilhas” econômicas e comerciais. Essas grandes ilhas são em número de cinco: a Plataforma do Caribe, a Cornisa Andina, a Plataforma Atlântica, o Enclave Amazônico Central e o Enclave sul Amazônico. Estes são assumidos como espaços difíceis de articular e onde “não basta construir o básico” (CAF, 2005).

Segundo essa visão, o isolamento geográfico desses enclaves tem restringido o seu potencial de desenvolvimento. O desafio posto é o de construir pontes mais eficientes que possam vincular as cinco grandes ilhas e viabilizar a integração física sul-americana. Isso se materializa, portanto, na construção de grandes corredores viários

modernos, conexões logísticas e integração dos sistemas nacionais de produção e distribuição de energia e de telecomunicações.

A infraestrutura é assumida como condição necessária, porém não suficiente, para que ocorra o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, é considerada uma evidência ou indicador no nível de desenvolvimento de um país ou região. As deficiências de infraestrutura representam “uma restrição severa sobre as possibilidades de grandes saltos no bem estar material da sociedade” (CAF, 2005)

As zonas potenciais nas quais se deve dar a integração física entre as ilhas ou enclaves são identificadas como “franjas multinacionais”, também nomeados como Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID). Essas áreas concentram os fluxos comerciais atuais e potenciais da região e podem convergir para um sistema padrão de qualidade de serviços nos setores de infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações. Desta forma, espera-se incrementar as atividades produtivas em cada EID (CAF, 2005).

A noção de EID é a mesma utilizada como unidade de planejamento nos planos do governo brasileiro nos anos 1990, o “Brasil em Ação” (1996-1999) e o “Avança Brasil” (2000-2003), sendo incorporada à formulação da IIRSA e colocado em prática durante a implementação da iniciativa nos anos 2000.

Os EID são assumidos como “grandes regiões da América do Sul em que as oportunidades de negócios intrarregionais e globais estão gerando ou são mais prováveis de fomentar importantes fluxos de investimento e comércio” (CAF, 2005).

[os EID] (...) "representan una referencia territorial para el desarrollo sostenible agregado de América del Sur (...) facilitará el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente aisladas o subutilizadas y proveerá mecanismos para la distribución racional y equilibrada de los beneficios del desarrollo entre los territorios de la región" (CAF, 2005:10).

Desta forma, as unidades de planejamento para a integração regional não são exatamente os Estados e sim os enclaves ou ilhas que se pretende conectar na forma de EID e por meio de grandes corredores de transportes e de logística. A própria forma de apresentação dos 59 projetos é organizada segundo os sete EID da América do Sul mais Mesoamérica. Os países estão contidos nos EID e podem fazer parte de mais de um eixo.

Há aqui uma enorme brecha entre a visão de planejamento da CAF/IIRSA e a realidade da implementação dos projetos no âmbito de cada país, já que na prática os

Estados é que são sócios do banco e tomadores de empréstimos e os EID não são propriamente jurisdições manejáveis no âmbito interno de cada país.

Assim como ocorre nas formulações oficiais da IIRSA, o conceito de integração física operacionalizado pela CAF não traz considerações sobre os contextos político e social dos Estados, regiões, municípios e outras unidades territoriais que serão atravessados pelos projetos de infraestrutura.

3.1.3 O Fundo de Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA)

O Fundo de Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) foi criado em 1968 por meio de uma declaração conjunta de Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia, na qual estes países se comprometiam a buscar o “desenvolvimento harmônico e equilibrado das suas regiões”. Os aportes iniciais ao fundo foram de 160 milhões de dólares distribuídos em aportes de 33% por parte de Brasil e Argentina e 11% por parte de Bolívia, Paraguai e Uruguai. Em 2009, essas percentagens de participação na estrutura do capital agregado permaneciam inalteradas, mas o total de ativos do fundo já era de US\$ 479,8 milhões (FONPLATA, 2009).

Em termos de volume capital de empréstimo, o fundo é o menor entre os bancos regionais que operam as iniciativas de integração da América do Sul. Uma característica diferencial do FONPLATA em relação a outros bancos regionais está no fato de que o fundo mantém, desde a sua fundação, o mesmo número de países membros e mesma proporção de participação no capital agregado.

Já em relação aos fluxos de financiamentos, o Brasil desponta como o país que mais tem se beneficiado dos empréstimos do fundo, tanto em frequência das operações quanto em termos de volume dos empréstimos (Tabela 04). No ano de 2009, por exemplo, cerca de 59% dos desembolsos do fundo foram destinados ao Brasil, 11,6% à Argentina, 17,8% à Bolívia e 10,7% ao Paraguai. Esses números evidenciam a grande discrepância em relação aos destinos dos investimentos do fundo, sendo a maior parte direcionada a projeto de interesse do Brasil.

A prioridade estratégica do FONPLATA em relação à integração física subregional fica evidenciada na própria formulação dos objetivos da instituição contida nos documentos oficiais. O conjunto de obras de infraestrutura que compõem o projeto

da Hidrovia Paraná-Paraguai ocupa lugar de destaque na carteira de financiamentos operada pelo fundo.

Tabela 04: FONPLATA: Empréstimos aprovados por país entre 2005 e 2011, em milhões de US\$.

País	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*	2011	2005-11
Argentina		52,1						52,1
Bolívia							63,4	63,4
Brasil	28,0	21,8	31,8	28,1				109,7
Paraguai							97,9	97,9
Uruguai								
TOTAL	28,0	73,9	31,8	28,1			161,3	323,1

(*) Nos anos de 2009 e 2010 não foram realizadas aprovações de projetos, embora possam ter havido desembolsos para projetos aprovados nos anos anteriores.

Fonte: Formulado pelo autor a partir da base de dados do FONPLATA sobre empréstimos aprovados por país.

O escopo subregional da instituição favorece a sua proximidade e diálogo com clientes como as prefeituras municipais da região sul do Brasil, por exemplo. Tendo mantido a mesma estrutura de capital desde a sua criação, o fundo tem a possibilidade de apoiar projetos menores negociados junto às instituições demandantes nos níveis subregional e municipal e que podem incluir investimentos em escolas, equipamentos hospitalares, água potável, entre outros.

Essa proximidade permite ao fundo operar uma espécie de “diplomacia de nível local”, como chamou um profissional do banco ouvido durante a pesquisa (La Paz, agosto de 2012). Significa dizer que, em face das limitações de capital, o fundo pode facilitar ou intermediar os contatos entre os governos locais demandantes e outros bancos como BID e CAF que tendem a ter uma disponibilidade maior de capital para empréstimo.

Segundo o mesmo informante, a participação do fundo é bastante limitada na IIRSA, tanto em termos de volume de empréstimos quanto em influência nas dinâmicas internas da iniciativa. Embora tenha feito parte da estrutura de coordenação e assessoria técnica da iniciativa (CCT), o fundo tem participação modesta na mesma.

A percepção política que guia as autoridades do fundo se voltam para aspectos mais específicos das demandas de apoio a projetos, estudos e processos na bacia do Prata. Esta percepção é também muito demarcada pela integração regional no âmbito do MERCOSUL e dos aspectos políticos específicos daquela região. No caso do eixo Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA, não se registra nenhum projeto financiado pelo FONPLATA.

3.1.4 O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social pode ser considerado como uma das mais sólidas instituições do Estado brasileiro e ator destacado no processo de retomada do crescimento econômico do país na última década. Já em 2005, era considerado o maior banco de desenvolvimento da América Latina e o segundo maior do mundo atrás apenas do Banco Mundial (ICTSD, 2008). Somente na última metade dos anos 2000, o volume de empréstimos do banco saltou de 19,6 bilhões de dólares em 2005 para 92,32 bilhões em 2010. Um montante superior ao volume de empréstimo de BID, CAF e Banco Mundial somados, que foi de 21,4 bilhões de dólares em 2005 e 44,85 bilhões em 2010²⁸.

Criado em 1952 e transformado em empresa pública federal em 1971, o banco é vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Sua estrutura organizacional inclui outras três outras instituições: a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) e BNDES Participações (BNDESPar) a BNDES Limited, com sede no Reino Unido.

Ao longo de mais de 50 anos de atuação, o banco passou por diversas fases e esteve sempre vinculado às diretrizes da política econômica do país em cada período. Foi a principal agência de fomento no processo de industrialização brasileira até o final dos anos 1970, quando supriu não apenas as demandas de crédito do setor privado mas o fez como uma política de incentivos e subsídios tão favoráveis que se converteram em mecanismos de privatização de recursos públicos (Currello, 1998).

Nos anos 1980, quando a economia brasileira passou por uma grave crise fiscal, o modelo de incentivos à industrialização adotado pelo banco tendeu ao esgotamento. Nos anos 1990, as políticas liberalizantes que vinham sendo gestadas desde a década anterior tomaram impulso e o papel do banco passou por reformulações.

Assim como outras agências estatais brasileiras, o BNDES se engajou na condução de políticas neoliberais, entre as quais figuravam o Programa Nacional de Desestatização (PND) gerenciado pelo banco. Ao assumir a dianteira de tais políticas, o banco escapou, ele próprio, de ser privatizado como aconteceu com diversas outras empresas públicas brasileiras no período (Fernandez, 2006).

²⁸ O Estado de São Paulo, 10/03/2011. *BNDES já empresta três vezes mais que o Banco Mundial.*

Nos anos 2000, o BNDES reforçou o seu papel de agência de fomento em um movimento considerado por alguns como uma retomada do desenvolvimentismo que marcou a atuação do banco em suas primeiras décadas²⁹. Ao mesmo tempo passou a adotar estratégias agressivas de atuação no mercado de capitais por meio de subsidiárias como a BNDESPar e, mais recentemente, a BNDES Limited.

Ao se constituir como uma *holding*, o banco viabiliza a sua participação acionária em grandes empresas nacionais, algumas delas privatizadas nos anos 1990. Além disso, tem exercido forte influência em processos de fusões e aquisições (F&A) e na internacionalização de empresas. Estas estratégias estão inseridas no atual ciclo de crescimento e projeção internacional da economia brasileira.

Em qualquer das fases pelas quais passou, o BNDES nas últimas cinco décadas, do desenvolvimentismo dos anos 1960, passando pelas políticas neoliberais dos anos 90 até a retomada do seu papel enquanto a principal agência brasileira de fomento, resta evidente os vínculos estruturais entre o banco e as grandes empresas privadas brasileiras. A relação de interdependência entre um banco público e o capital privado nacional é um elemento central para a compreensão das dinâmicas em curso e seus desdobramentos para além dos aspectos financeiros.

No período mais recente o BNDES assumiu como um dos seus objetivos estratégicos atuar como instituição financeira da integração sul-americana. Mas o conceito de “integração” operacionalizado pelo banco é bastante peculiar. Na estratégia do banco, promover a integração significa: i) apoiar as exportações de bens e serviços de empresas brasileiras para a região; ii) fornecer crédito para investimentos diretos de empresas brasileiras no exterior³⁰.

A exportação de bens e serviços se volta principalmente para a construção e integração de infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações por meio de financiamentos de longo prazo, tendo empresas brasileiras como beneficiárias. O instrumento operacional nesse caso é o programa BNDES-Exim. Já o apoio ao investimento externo direto (IED) está voltado principalmente para financiar o investimento de empresas brasileiras no exterior, mas também e empresas estrangeiras operando no Brasil. Os desembolsos anuais para essas modalidades de apoio à integração passaram de 10,9 bilhões de dólares em 2001 para 49,5 bilhões em 2009.

²⁹ Revista Piauí, 49, 2010. *O Desenvolvimentista*.

³⁰ Informações apresentadas pelo representante do BNDES durante o VII Congresso Internacional de Rotas para a Integração da América do Sul, Porto Alegre, outubro de 2009.

Destes, 39% foram para o setor de infraestrutura, 43% para indústria, 12% para comércio e 6% para agropecuária. Como mostra a Tabela 05 a seguir, os principais destinos dos empréstimos do banco para a região foram Argentina, Venezuela e República Dominicana.

Tabela 05: Desembolsos BNDES (Pós-embarque) por destino das exportações financiadas entre 2005 e 2011. Valores em US\$ mil

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005-11
Argentina	216.325	5.435	310.115	276.006	385.621	541.468	802.895	2.537.866
Bahamas	-	-	-	-	-	-	-	0
Bolívia	-	882	-	-	-	-	-	882
Chile	30.367	66.757	31.732	120.270	11.990	102.414	35.780	399.310
Colômbia	-	-	-	-	-	-	-	0
Costa Rica	-	-	-	-	74	-	-	74
Cuba	30.312	15.220	-	-	68.515	29.822	133.837	277.707
El Salvador	-	-	-	-	59.276	91.094	-	150.369
Equador	57.031	117.577	17.374	644	122	-	-	192.748
Honduras	-	-	-	62	-	-	-	62
Ilhas Cayman	-	-	-	-	-	-	-	0
Jamaica	580	22	781	-	-	-	-	1.383
México	18.872	-	478	295	42	-	116.781	136.468
Panamá	-	54.231	-	-	-	-	-	54.231
Paraguai	8.009	-	-	-	1.271	-	2.413	11.693
Peru	5.653	845	383	381	224	135.143	97.218	239.847
República Dominicana	72.679	99.581	55.641	207.435	148.707	76.983	58.864	719.891
Uruguai	-	2.633	3.203	2.352	2.055	-	1.154	11.397
Venezuela	26.127	25.328	70.315	43.209	48.066	315.201	392.929	921.175
TOTAL	465.954	388.512	490.023	650.654	725.961	1.292.125	1.641.872	5.655.102

Fonte: Tabulação elaborada pelo autor a partir de dados fornecidos pela diretoria de comércio exterior do BNDES.

Ao comentar a posição de destaque ocupada pelo Brasil em meio aos países emergentes, o presidente do BNDES, Luciano Coutinho (2009) aponta o grande número de oportunidades de investimento com baixo risco e alto retorno na América do Sul, principalmente em infraestrutura. Diante desse quadro, defende que o Brasil deve priorizar a maximização de suas relações comerciais na região, sendo o BNDES o principal indutor da integração ao financiar: i) a ampliação das relações comerciais do Brasil com a América Latina; ii) a internacionalização da empresas brasileiras e; iii) a implantação e projetos de infraestrutura (Coutinho, 2009) [grifos meus].

De fato, em 2009, 96% dos desembolsos do banco direcionados para a América Latina foram para projetos de infraestrutura. Como fica evidente nos argumentos de Coutinho (2009) e Mantega (2005), respectivamente presidente e ex-presidente do BNDES, a atuação regional do banco se dá de forma comprometida com os interesses brasileiros e não segundo premissas de cooperação internacional. Nesse sentido, a integração regional tem caráter instrumental como oportunidade para a maximização do desempenho econômico do país por meio das empresas nacionais. Conforme explicou um informante da diretoria de comércio exterior do BNDES (Rio de Janeiro, fevereiro de 2013):

“a filosofia do banco em relação a esta modalidade de empréstimo [para exportação de bens e serviços] é impedir que uma empresa de capital nacional tenha um produto competitivo para vender e deixe de fazê-lo por falta de financiamento”.

Embora o banco financie grandes projetos de infraestrutura na América Latina, ele sempre o faz por meio da participação de uma ou mais empresas brasileiras, sendo estas as destinatárias dos financiamentos muitas vezes concedidos na forma de capital de giro³¹. O critério básico para a concessão de empréstimos é a apresentação de “bons projetos” por parte dos demandantes (empresas brasileiras ou governos vizinhos). No caso do Peru e da Bolívia, a constatação do mesmo informante é que “não tem chegado bons projetos aqui [na área de comércio exterior do banco] vindos destes países”. Além disso, existem fortes determinantes políticos que afetam as operações de empréstimos, chegando mesmo a impedi-las.

“Há várias dificuldades em se operar esse tipo financiamento nos países sul-americanos. Os projetos muitas vezes envolvem conflitos e questões de política interna que não estão sob a governança do banco. O financiamento do BNDES também pode ser usado em disputas políticas tanto no Brasil quanto nos países de destino. Esse foi o caso, por exemplo, do projeto da rodovia na Bolívia [do TIPNIS] que enfrentou forte oposição de alguns setores da sociedade boliviana. No Brasil, também foi usado pela oposição nas últimas eleições presidenciais para criticar a política do governo Lula para a região”

Com as dificuldades das instituições bolivianas em peruanas em formular ou fomentar bons projetos e de obter a licença social para os mesmos, os recursos do

³¹ O financiamento de grandes obras na América do Sul também pode envolver mais uma instituição atuando de forma complementar. No caso do Gasoduto de Camisea (Peru), por exemplo, o projeto é financiado pelo BID. No entanto, a construtora Odebrecht, responsável pela execução das obras, conta com uma linha de empréstimo do BNDES. Ver *Valor Econômico*, 12/07/2010. “BID quer parceria com BNDES para infra-estrutura”.

BNDES tendem a ser direcionados para países onde a demanda por capital para investimentos em infraestrutura está melhor estruturada.

De toda forma, o *modus operandi* do BNDES está voltado para o fomento à exportação de bens e serviços de empresas nacionais. Ao fomentar a integração, o banco está, na verdade, financiando a expansão do capital privado nacional. Isso explica a ênfase dada por Coutinho (2009) de que a perspectiva do banco para os próximos anos é de induzir ainda mais a internacionalização das empresas brasileiras, sem as quais as oportunidades de investimento na região não poderiam ser aproveitadas.

O apoio formal do BNDES à internacionalização de empresas brasileiras é algo relativamente recente na instituição e resulta de uma estratégia arrojada de aproveitamento das oportunidades de investimento e projeção internacional do Banco. Em 2002, a diretoria da instituição aprovou diretrizes para o financiamento de investimentos de empresas brasileiras no exterior, envolvendo inclusive a alteração do próprio estatuto do banco.

No final de 2003, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) interno para tratar do tema. Este GT realizou visitas a empresas potencialmente interessadas em expandir suas atividades no exterior. Os resultados dessa sondagem serviram de insumo para a definição de uma estratégia de internacionalização de empresas pelo BNDES, que realizou a sua primeira operação em 2005, com o financiamento de US\$ 80 milhões para a compra de 85,3% da empresa argentina Swift Armour S.A. pela empresa frigorífica brasileira Friboi (Alem & Cavalcanti, 2005).

A política de internacionalização tem sua legitimidade reforçada pelo bom desempenho da economia brasileira no período. Essa boa performance num momento de crise econômica global também contribui para justificar politicamente a alocação de parte da poupança nacional em projetos e operações no exterior.

“O apoio à internacionalização de empresas nacionais deve ainda favorecer uma integração competitiva das companhias brasileiras ao processo de Globalização Produtiva, e pode também representar uma oportunidade para que sejam efetuados investimentos estratégicos em projetos de integração regional. As evidências de que têm aumentado tanto os fluxos de investimento quanto os de comércio Sul-Sul confirmam a particular relevância de uma estratégia de internacionalização associada aos projetos de integração regional” (Alem & Cavalcanti, 2005).

Ao tratar a integração sul-americana como uma questão de logística, o banco direciona seu apoio às grandes empresas brasileiras do setor de engenharia e construção.

As grandes empreiteiras brasileiras – Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez – vêm desempenhando um papel de destaque na execução de grandes obras e projetos de integração da infraestrutura do continente. Esses grupos empresariais vêm adquirindo um enorme poder econômico no plano nacional e regional ao se estruturarem como *holdings* e diversificarem seus negócios em áreas como energia, transportes, mineração, agronegócio, telecomunicações, entre outras.

Essa grande pulverização faz com a internacionalização desses grupos econômicos ocorra de maneira quase “invisível” para os próprios atores sociais brasileiros (Couto, 2008). Um exemplo emblemático é o da empresa Odebrecht, que participa de quase todas as operações do BNDES na América do Sul, sendo que mais de 80% de sua receita é proveniente do exterior (ICTSD, 2008)³².

Recentemente o próprio BNDES fez movimentos de internacionalização com a abertura de um escritório no Uruguai e de uma subsidiária em Londres, a BNDES Limited. Por meio desta, o banco pretende mobilizar recursos novos de fontes diferentes das tradicionais domésticas e financiar diretamente as empresas que estão se internacionalizando, sem que os recursos tenham que passar pelo Brasil³³.

Como parte da sua estratégia de apoio à internacionalização de empresas brasileiras, o BNDES também apoiou, ao longo dos anos 2000, operações caracterizadas como Fusões e Aquisições (F&A), visando posicionar grandes empresas nacionais enquanto *global players* em cinco setores econômicos considerados os mais competitivos: petroquímica, celulose, cimento, siderurgia e agronegócio. Tais operações envolvem estratégias muitas vezes controversas e voltadas para a valorização acionária das empresas envolvidas e alavancagem de capitais nos mercados financeiros do exterior (Hiratuka & Sarti, 2011)³⁴.

³² A exportação de serviços brasileiros de engenharia para a construção de grandes obras remonta à segunda metade dos anos 70, quando a política externa do governo Geisel incentivou a participação de empreiteiras nacional em licitações e obras na América Latina e África (Couto, 2008). Este aspecto da geopolítica do regime militar do período parece ter criado uma trajetória ou tendência duradoura de expansão internacional de grandes empresas brasileiras do setor.

³³ Valor Econômico - 08/01/2010 - *BNDES quer financiar direto no exterior*.

³⁴ Os processos de F&A realizados com apoio do BNDES merecem um estudo à parte, dada a sua extensão e complexidade das dinâmicas e das questões envolvidas. A lista de operações deste tipo durante a década de 2000 e relativamente extensa e inclui as aquisições realizadas pela empresa JBS-Friboi no exterior e a fusão entre Sadia e Perdigão e criação da Brasil Foods. Tais operações favoreceram o acesso da nova corporação a importantes fatias do mercado regional de carnes, inclusive nos Estados Unidos. No ramo de bebidas, um caso emblemático foi a fusão da AMBEV com a belga Interbrew permitiram a posterior aquisição da americana Budweiser, o que fez do grupo belga-brasileiro o maior produtor de cervejas do mundo. A Vale, no setor de mineração, e a Petrobrás na área de energia são também exemplos de empresas nacionais que vêm ampliando sua atuação no exterior por meio de aquisições acionárias feitas diretamente ou por meio de subsidiárias. Para uma análise mais detalhada sobre o número de

A política de F&A do BNDES foi oficialmente abandonada em 2013 depois de sofrer inúmeras críticas em relação à concentração do mercado e dos investimentos e quanto à saúde financeira dos conglomerados criados. Empresas como a Látex Brasil (LBR) e os frigoríficos Mafrig, ambas apoiadas pelo BNDES, encontra-se atualmente com problemas de viabilidade financeira, o que coloca em cheque a viabilidade da política de F&A do banco.

Outro viés importante na atuação regional do BNDES é o forte arcabouço jurídico constituído como mecanismos de garantias e salvaguardas em relação aos créditos concedidos pelo banco. Os financiamentos do BNDES destinados a projetos classificados como de infraestrutura e integração regional têm sido facilitados pelo Convênio de Pagamento de Créditos Recíprocos (CCR). Trata-se de um mecanismo formal criado na década de 1960 pela Associação Latino Americana de Integração (ALADI) e assinado por doze países da América Latina.

O CCR opera como um sistema de compensação multilateral entre bancos centrais dos países signatários, mitigando riscos e facilitando o comércio intrarregional. Por meio deste convênio, os bancos centrais dos países efetuam a cada quatro meses a quitação das parcelas de financiamento que não tenham sido honradas pelas empresas ou instituições tomadoras dos empréstimos (Rüttimann et al, 2008).

O BNDES tem feito amplo uso do CCR enquanto instrumento mitigador dos riscos de suas operações na América do Sul. Entre 1997 e 2007, o banco desembolsou US\$ 3 bilhões destinados a financiamentos em outros países da região sendo que o retorno de 73% desse total foi assegurado por meio do CCR. Somente no ano de 2007, o banco liberou US\$ 430 milhões para financiamento de projetos na América Latina, sendo 99% deste total destinados a projetos de infraestrutura e 92% cursados via CCR (Rüttimann et al, 2008).

O uso do CCR soma-se a outros esforços de salvaguarda adotados pelo BNDES visando garantir o retorno dos investimentos destinados à América do Sul e a minimização dos riscos das operações. A consolidação deste sistema de garantias demarca o pragmatismo do banco em relação à sua atuação regional, e não necessariamente dialogam com as diretrizes ou tratativas da política externa brasileira, como bem demonstrou Alves (2008).

operações e volumes de recursos envolvidos nos processos de internacionalização de empresas brasileiras ver Hiratuka & Sarti (2011).

3.1.5 Síntese comparativa: a integração regional segundo os bancos

Uma das questões orientadoras da pesquisa diz respeito aos modelos e propostas de integração formuladas e operacionalizadas pelos bancos de desenvolvimento por meio do financiamento de projetos. Que modelos são estes e como eles se alinham, ou não, às matrizes discursivas e iniciativas contemporâneas de integração discutidas no Capítulo 02? Que pontos de consenso e de dissenso entre os bancos podem ser identificados a partir da sua atuação no Eixo Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA?

Um aspecto central que diferencia as instituições estudadas é o seu quadro constitutivo e composição do seu capital. O BNDES tem seu capital formado por aportes de recursos nacionais sendo controlado de maneira estratégica pelo Estado brasileiro. No entanto, o banco também atua como operador do mercado de capitais em escala global em estreita relação com instituições privadas.

O BID e a CAF são instituições multilaterais que implementam estratégias próprias de captação de recursos, inclusive junto a governos de outros continentes e bancos privados. Já no caso do FONPLATA, o banco mantém desde a sua fundação o mesmo quadro de sócios e cotas de capital correspondentes. Embora sejam públicos, bancos multilaterais operam segundo lógicas que são próprias do setor privado, a exemplo da divisão do poder decisório segundo as cotas de capital e busca por resultados financeiros como uma meta em si³⁵.

No caso do BID, embora a instituição afirme não ter, devido à sua natureza multilateral, preferência por blocos de países ou por iniciativas específicas de integração, resta evidente que o modelo de integração preconizado pelo banco se alinha com matriz discursiva do pan-americanismo. A visão da integração como uma combinação de políticas de *Hardware* e de *Software* tem uma forte ênfase na liberalização comercial e na competitividade global numa situação e mercados abertos.

A CAF possui uma trajetória institucional de natureza multilateral. Porém, partiu de uma identidade subregional (Andina) para se afirmar mais recentemente como um banco latino-americano. Nesse sentido, tende a se alinhar com a matriz discursiva do latino-americanismo, no que difere substancialmente do BID.

³⁵ A CAF, por exemplo, em seu relatório anual de 2009, valoriza o fato de ter obtido um aumento da ordem de 10% em seu capital como resultado de suas operações de crédito. Um ganho financeiro excepcional numa conjuntura de crise.

Um especialista da CAF para o tema da integração ouvido durante a pesquisa (Lima, outubro de 2012) enfatizou que o banco tem participado das instâncias da CELAC e avalia que essa iniciativa cumpre um papel mais estratégico do que o da própria UNASUL. Esta “possui um respaldo político importante, mas, não adentra em definições mais estratégicas, como o aproveitamento das oportunidades de inserção internacional mais ampla”, sendo mais um espaço do diálogo entre os chefes de Estado.

Em termos de modelos e propostas de integração, a CAF incorpora uma visão geoeconômica predominante, voltada para a superação das “ilhas” ou enclaves econômicos do continente. Nesse sentido, assume os EID como unidade de planejamento para os investimentos. Não está presente nessa visão a necessidade de harmonização de políticas entre os países tomadores de empréstimos, sendo a atuação do banco mais focada em projetos. Do ponto de vista operacional, a instituição tende a atuar com um nível de pragmatismo e agilidade maior do que o do BID, sem perder de vista a rentabilidade financeira de suas operações.

O BNDES se mostra capaz de operar sob várias das matrizes discursivas da integração discutidas no Capítulo 02. Sua contribuição aos diferentes processos de integração em curso é regida pela promoção dos interesses econômicos brasileiros e por uma visão pragmática de aproveitamento de oportunidades por empresas brasileiras e pelo próprio banco, tendo em vista a busca pela rentabilidade de suas operações.

Por fim, o FONPLATA se aproxima mais da matriz discursiva do sul-americanismo, muito embora se volte, por razões óbvias, para a integração e cooperação financeira no âmbito do MERCOSUL e da Bacia do Prata.

Os quatro bancos de desenvolvimento possuem formulações específicas em termos de modelos, propostas e visões sobre o caráter da integração regional e sua inserção nesses processos. Uma síntese dessas concepções é apresentada no Quadro 09.

Uma das perguntas feitas aos informantes da pesquisa dizia respeito ao nível de coordenação entre as instituições em relação à sua participação nas iniciativas de integração. As respostas evidenciaram que esta coordenação é bastante incipiente. Os diálogos interinstitucionais ocorrem de maneira pontual, sobre temas e questões específicas. Na situação corrente, cada instituição está em busca de aproveitar as oportunidades em termos de concessão de novos empréstimos e capitalização junto a novas fontes.

Embora o BID, CAF e FONPLATA tenham feito parte do CCT da IIRSA ao longo de toda a década de 2000, o nível de coordenação entre os três bancos não parece

ter sido suficiente para a formulação de uma visão comum sobre a integração regional, sobre as suas finalidades últimas e sobre os meios para alcançá-las. Já o BNDES, “corre por fora”, como sintetizou um informante do banco para demonstrar que a instituição não está diretamente vinculada a nenhuma iniciativa de integração, já que seu critério é apoiar a exportação de bens e serviços brasileiros na forma de projetos demandados por empresas nacionais ou por governos em parceria com essas empresas.

Os diferentes modelos, propostas, visões e interesses dos bancos não limita a sua inserção em relação ao tema e nem a concessão de empréstimos para projetos em composição com outros financiadores, desde que estes estejam em consonância com os parâmetros de viabilidade e regras operacionais internas a cada instituição. Na prática, a noção de integração manejada pelos bancos remete a uma retórica geral de grande aceitação política, mesmo que seus significados mais estratégicos não estejam claros.

A IIRSA não inaugura a atuação desses bancos no financiamento de projetos de infraestrutura na região. Instituições como BID e CAF vem financiando obras de integração nacional no Peru, no Brasil e na Bolívia já há várias décadas. Como bem lembrou um especialista de transportes do escritório de representação do BID em La Paz (agosto de 2012):

“Estamos aqui há 30 anos e vamos continuar financiando projetos viários no país por muitos anos ainda, já que o país precisa de crédito. Muitas rodovias antigas precisam de novas obras de manutenção ou duplicação, como é o caso do corredor central [Santa Cruz-Cochabamba-La Paz] e temos também as obras do corredor norte que vão demandar muitos estudos e investimentos”.

O aspecto central, para os bancos, não é exatamente a integração que se está processando, mas sim as operações financeiras que eles devem realizar e a gestão da carteira de empréstimos de forma a garantir a rentabilidade dos capitais e a saúde financeira das instituições. Se um determinado projeto de infraestrutura se encaixa nas normas e parâmetros de financiamento de um banco, o seu significado ou o modelo de integração a que se refere passa a ser de importância secundária.

As diferentes formulações dos bancos para designar o que é a integração e como promovê-la não tem maiores rebatimentos para o conjunto das ações e projetos de integração em curso, desde que os governos e o setor privado sejam proativos na elaboração e execução dos projetos. A ideologia comum entre essas instituições é a ideologia das altas finanças, que acaba por se sobrepor às narrativas da integração como um processo eminentemente político.

Quadro 09 – Síntese comparativa sobre os bancos de desenvolvimento (BID, CAF, BNDES e FONPLATA)

Banco	Estados sócios	Natureza institucional	Escopo geográfico	Modelos e propostas para a integração regional	Ideias centrais
BID	48 países membros (26 tomadores de empréstimos e 22 não tomadores de empréstimos)	Multilateral	Regional	<ul style="list-style-type: none"> - Integração envolve a combinação de políticas de <i>Software</i> (marcos normativos e regulatórios) e de <i>Hardware</i> (infraestrutura e logística), ambas com forte ênfase na liberalização comercial e na inserção competitiva dos países nos mercados globais; - A integração visa colocar a região em condições de competir globalmente em um contexto de mercados abertos; -Entre as estratégias do banco está o seu papel de assistência técnica aos governos e de apoio para estudos de pré-investimento, apoio a reformas e modernização de institucionais, além do financiamento dos projetos de infraestrutura em si. 	Integração de viés neoliberal; Mercados abertos e competitividade como valores centrais.
CAF	18 países membros sendo 5 deles sócios fundadores (Bolívia, Peru, Colômbia, Equador e Venezuela) e 14 bancos privados.	Multilateral	Sub-regional até meados dos anos 2000; Regional atualmente	<ul style="list-style-type: none"> - Proposta de integração que incorpora a formulação da IIRSA: superação do isolamento entre as “ilhas” ou enclaves econômicos existentes na região. - A integração física regional deve ser alcançada por meio de grandes obras de conexão, como corredores viários modernos, entroncamentos logísticos e integração dos sistemas nacionais de produção e distribuição de energia e de telecomunicações; - A infraestrutura é uma condição necessária ao processo de desenvolvimento e também um indicador do nível de desenvolvimento alcançado por um país ou região. Quanto mais infraestrutura, mais desenvolvimento; - Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) da IIRSA como unidade de planejamento para os investimentos em infraestrutura de integração regional. 	Visão geoeconômica predominante.
BNDES	Governo do Brasil Participação acionária do setor privado (BNDESPar)	Unilateral	Nacional com atuação regional	<ul style="list-style-type: none"> - A promoção da integração regional sul-americana envolve o apoio às exportações de bens e serviços de empresas brasileiras para a região e também o fornecimento de crédito para empresas brasileiras que pretendam fazer investimentos no exterior. 	Integração dirigida pelos interesses brasileiros.
FONPLATA	5 países (Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia).	Multilateral	Subregional	<ul style="list-style-type: none"> - O apoio à integração sub-regional da Bacia do Prata; - Cooperação financeira para apoio a projetos de governos locais; - Integração regional no âmbito do MERCOSUL. 	Integração e cooperação financeira sub-regional.

Fonte: Elaborado pelo Autor

CAPÍTULO 4 - Desenvolvimento e integração nacional na perspectiva governamental de Peru, Brasil e Bolívia

A análise da inserção de países como Peru, Brasil e Bolívia nos processos de desenvolvimento e integração da infraestrutura regional é iluminadora das tendências mais amplas, tendo em vista as dinâmicas do sistema-mundo capitalista. Mas, antes de empreender uma análise deste tipo, é importante considerar as perspectivas governamentais de cada país e os ambientes políticos internos onde estes processos ocorrem. Com isso pretendo destacar a forte relação entre as dinâmicas e tendências de integração na escala nacional com aquelas que se processam no âmbito regional.

O objetivo deste capítulo é apresentar um panorama geral sobre os processos de desenvolvimento e integração territorial no âmbito de cada país analisado. Procuo com isso demonstrar as semelhanças e diferenças entre processos internos a cada país e as propostas e tendências de integração da infraestrutura regional, tal qual elas se apresentaram durante os anos 2000 e conforme discutido no Capítulo seguinte.

As próximas sessões são dedicadas a uma contextualização sobre cada país. De início, apresento a situação política interna ao país analisado, com destaque para os ciclos econômicos e políticos, que ao longo do tempo foram moldando as características e o modelo de Estado vigente.

Destaco a influência de ideologias de viés liberal, nacional-desenvolvimentistas, neoliberais e neodesenvolvimentistas e também as dificuldades de cada Estado em construir pactos sociais e projetos de governabilidade duradouros, tendo em vista os conflitos e as tensões sociais e políticas internas. Desta forma, coloco em evidência questões e aspectos da realidade de cada país que são marcadamente ausentes nas formulações contemporâneas sobre integração da infraestrutura regional, notadamente IIRSA e COSIPLAN.

Como expus no Capítulo 02, essas iniciativas de integração partem de uma visão geoeconômica da região. A construção de eixos e corredores de exportação, segundo o paradigma logístico, tem como meta conectar pontos distantes do continente, de forma a permitir o fluxo de cargas entre eles como o menor tempo e menor custo possível. Isso explica a pouca importância dada aos contextos e situações sociais e econômicas que serão atravessados por esses corredores.

Na sequência, procuro situar as perspectivas e as estratégias de desenvolvimento adotadas por cada país a partir dos anos 2000 e sua relação com trajetórias de médio e longo prazos nas quais estes Estados estão inseridos. Por fim, argumento que a integração nacional de cada país é um processo em curso pelo menos desde meados do século XX. Esta integração do Estado-nação ainda é um aspecto crucial com o qual os governos se deparam. Trata-se de um processo ainda inconcluso e permeado por contradições e tensões e que vai influenciar os modos de inserção de cada país nas dinâmicas de integração da infraestrutura em curso nos anos 2000.

Na organização das sessões, optei por contextualizar os processos de desenvolvimento e integração nacional de cada país em separado. Na última sessão procuro analisar comparativamente os três casos, de forma a explorar as semelhanças e diferenças de acordo com os parâmetros da pesquisa.

4.1 Desenvolvimento e integração no contexto peruano

O Peru que se pretende integrar aos demais países da América do Sul por meio de grandes obras de infraestrutura é um país onde se confrontam múltiplos processos sociais e políticos em um quadro geral de intensa conflitividade. A partir dos anos 1990, o país aprofundou o seu processo de liberalização econômica e reformas estruturais em meio a sucessivas crises políticas. Tendo se tornado uma das economias mais abertas do continente, o Peru dos anos 2000 se apresenta com um perfil de Estado neoliberal que aposta na iniciativa privada como motor do desenvolvimento e preconiza um baixo nível de intervenção estatal na economia.

A opção por este modelo de Estado representa, em grande medida, um consenso entre as elites políticas e econômicas, o que conferiu certa estabilidade macroeconômica ao país desde meados dos anos 1990, apesar das recorrentes turbulências na situação política interna. Olhando em perspectiva histórica, a instabilidade política se apresenta como um traço estrutural da sociedade peruana, marcada por profundas cisões e conflitos de diversas ordens.

No contexto dos anos 2000, as transformações provocadas pelos processos de desenvolvimento e crescimento econômico têm resultado em conflitos e tensões sociais que explicitam as contradições do modelo e os diferentes interesses em jogo. Com isso,

os processos de integração regional preconizados pela IIRSA e pelos bancos de desenvolvimento acontecem num cenário nacional de profundas incertezas e contradições.

Para uma correta contextualização da situação política e econômica do Peru nos anos 2000, deve-se levar em conta que as décadas anteriores foram marcadas por sucessivas crises políticas, eventos dramáticos e uma permanente tensão entre democracia e autoritarismo. Desde meados do século XX, governos de orientação liberal se alternaram com aqueles de perfil mais nacional-desenvolvimentista, em ciclos políticos curtos e sem que nenhuma das duas ideologias conseguisse impor uma tendência mais duradoura. A própria ditadura militar (1968-1980) teve uma primeira fase de apenas cinco anos na qual prevaleceu o programa nacional-desenvolvimentista. Mas esta foi interrompida por um golpe militar em 1975 e que representou uma inflexão ao liberalismo e, em seguida, e à abertura democrática, assembleia constituinte e eleições diretas em 1980.

Também nos anos 1980, já no contexto dos governos eleitos democraticamente, o liberalismo e a intervenção estatal na economia se alternaram enquanto propostas programáticas em permanente disputa. Uma trajetória mais duradoura teria início em 1990, quando se inaugura um período que ficou conhecido como a “era Fujimori”, quando se implementaram as políticas de estabilização econômica e ajuste estrutural de orientação neoliberal.

Ao início dos anos 1990, a economia peruana encontrava-se numa situação considerada caótica, com o aumento exorbitante da dívida pública, declínio das funções de Estado, incapacidade do país em honrar seus compromissos financeiros com países credores e instituições financeiras internacionais, recessão e hiperinflação. Esse quadro foi resultado da deterioração da situação fiscal do país durante os governos de Fernando Belaúnde (1980-1985) e no primeiro governo de Alan Garcia (1985-1990), quando houve aumento do gasto público e do endividamento externo e sem que fossem implementadas políticas eficazes para conter a crise econômica.

As medidas de ajuste recomendadas pelo FMI foram recusadas pelo governo Garcia na segunda metade dos anos 1980 e o pagamento da dívida externa foi limitado ao valor correspondente a 10% das exportações totais do país. Além disso, se adotaram mecanismos de proteção das indústrias nacionais. Tal contexto provocava também uma

deterioração na relação entre o Estado peruano e as instituições financeiras internacionais cujas políticas eram enfaticamente liberalizantes.

A situação política interna se agravava ainda mais com a atuação de grupos insurgentes armados como o Sendero Luminoso e o Movimento Revolucionário Tupac Amaru (MRTA). Apelando para o uso da violência e inclusive para ações terroristas, estes grupos ampliavam a sua projeção num contexto em que os partidos tradicionais³⁶, regidos por uma cultura política fortemente oligárquica, eram incapazes de assimilar ou responder às demandas das parcelas mais empobrecidas da população.

É neste contexto que surge o nome de Alberto Fujimori como um fenômeno eleitoral de perfil populista e autoritário e um *outsider* na política peruana tradicional³⁷. Ao assumir o governo em 1990, em meio à grave crise econômica e de governabilidade, Fujimori implementa uma política de estabilização econômica que incluiu a liberalização do comércio exterior, a supressão dos mecanismos de proteção à indústria nacional, a exemplo do controle do câmbio, a revisão de tarifas públicas, o aumento de preços de produtos controlados pelo Estado, entre outras medidas visando a recuperação do equilíbrio fiscal do país. As políticas de estabilização também objetivavam uma reaproximação com as instituições financeiras multilaterais e a renegociação da dívida externa.

A premissa assumida pelo então ministro de economia e finanças, Carlos Boloña, era de que as medidas liberalizantes seriam suficientes para desenvolver um setor industrial internacionalmente competitivo sem a necessidade do Estado intervir na economia, seja conduzindo políticas de desenvolvimento, seja promovendo a planificação econômica³⁸ de médio e longo prazo. Simultaneamente às medidas de ajuste e estabilização econômica implementadas desde os primeiros meses dos anos 1990, a situação política peruana se desenrolou ao longo daquela década como uma

³⁶ Nos anos 1980, quatro partidos dominavam a cena política peruana: Ação Popular (AP), Partido Aprista Peruano (PAP), Partido Popular Cristão (PPC) e Esquerda Unida (IU). Nos anos 1990, essas agremiações já muito desgastadas e desacreditadas seriam suplantadas pelo partido Cambio 90, liderado por Alberto Fujimori.

³⁷ As características e fatos marcantes do período Fujimori (1990-2001) são aqui apresentados a título de contextualização e tendo o livro de Murakami (2012) como fonte mais importante. Este contém uma descrição detalhada do período feita a partir de uma ampla pesquisa documental e entrevistas com informantes-chave. Além disso, relaciona de maneira consistente os atributos da era Fujimori com uma análise histórica da vida política peruana, desde a independência do país, algo extremamente útil para se compreender o cenário atual.

³⁸ O Instituto Nacional de Planificação foi extinto por Fujimori em 1992. No ano seguinte, cria-se uma nova agência que ficaria responsável por elaborar um plano nacional de desenvolvimento. Mas essa foi obstruída pelo Ministério de Economia e Finanças, sendo liquidada cerca de um mês após a sua criação (Murakami, 2012).

sucessão de crises em um quadro geral de instabilidade e eventos dramáticos que incluem o “autogolpe” perpetrado em 1992 por Fujimori com o apoio das forças armadas, a prisão de Abimael Guzmán, líder máximo do Sendero Luminoso, também em 1992, o enfrentamento militar como o Equador em 1995 em decorrência de um contencioso fronteiriço entre os dois países³⁹, a chamada “crise dos reféns”⁴⁰ em 1996 e o escândalo político protagonizado por Vladimiro Montesinos⁴¹, assessor direto de Fujimori, que resultou na destituição do presidente por iniciativa do congresso. Valentin Paniagua, presidente do congresso, assume interinamente a presidência e novas eleições são convocadas para abril de 2001.

Em uma longa batalha jurídica que se arrastaria por toda a década seguinte, o ex-presidente foi processado e condenado por violação dos direitos humanos, entre outras acusações. Mas sua enorme influência e seu estilo político caracterizado como “Fujimorismo” ainda se constitui como uma força política no país, mesmo na atualidade. Nas eleições de 2011, por exemplo, a disputa pela presidência da república esteve polarizada entre Keiko Fujimori, filha do ex-presidente, e Ollanta Humala, que acabou vencendo por estreita margem de votos.

A conjuntura peruana mais recente poderia sugerir que o quadro de instabilidade política que predominou no país ao longo das duas últimas décadas constitui um momento atípico. Mas, ao fazer uma retrospectiva histórica sobre a vida política do país desde a sua independência, Murakami (2012) chega a um quadro contundente: ao longo de todo o século XX, a instabilidade política tem sido a regra e não a exceção. Exceto pelos 19 anos do final do século XIX, quando predominaram os governos oligárquicos com relativa estabilidade interna, o tempo máximo de duração dos períodos de estabilidade política no Peru é de apenas 12 anos. Instabilidade e crises políticas tem sido a regra, não a exceção.

³⁹ O conflito territorial entre Peru e Equador remonta ao período da independência e se manifesta na demanda equatoriana por uma parte do território hoje correspondente ao extremo norte do Peru. Situações de tensão militar entre os dois países já haviam ocorrido em 1981 e 1991 e se repetiria em 1998, tendo se normalizado depois de negociações diplomáticas e assinatura de um protocolo de paz naquele mesmo ano.

⁴⁰ Em dezembro de um comando formado por 14 guerrilheiros do Movimento Revolucionário Tupac Amaru (MRTA) ocupou a residência do embaixador japonês, fazendo 72 reféns. A operação se arrastou por longos 127 dias até a liberação da casa numa operação das forças especiais do exército peruano em 22 de abril de 1997. Na ação, foram mortos dois soldados, um refém e os 14 membros do MRTA.

⁴¹ O escândalo foi deflagrado pela divulgação na imprensa de um vídeo em que Vladimiro Montesinos, o mais poderoso assessor do presidente, oferece suborno de 15 mil dólares a um candidato ao congresso em troca de apoio político. Poucos dias depois, Montesinos renuncia ao posto e deixa o país em meio a um clima de conspiração e de denúncias de corrupção na cúpula do governo.

A regularidade com que ocorreram as crises e rupturas da ordem institucional no Peru ao longo do último século sugere tratar-se de fenômenos políticos cíclicos que se sobrepõem aos ciclos de expansão e retração econômica que constituem a dinâmica pulsante do sistema-mundo capitalista. Porém, enquanto os ciclos econômicos sistêmicos tendem a se repetir em intervalos de 50 anos (2 fases de 25 anos cada), como no caso do ciclo de Kondratief, ou de mais de 100 anos, como no caso do *trend* secular, no caso peruano as mudanças políticas cíclicas tendem a ocorrer com uma frequência muito maior e uma temporalidade de 12 anos apenas. Esta constatação pode ser particularmente útil para a compreensão das dinâmicas políticas e econômicas próprias de países periféricos.

Nos anos 1990, a arena política nacional foi dominada pelo *Fujimorismo*, fenômeno de natureza clientelista e autoritário. Já nos anos 2000, vivenciou-se uma situação de “democracia sem partidos” e de crise nos processos de mediação política em suas diferentes escalas (Tanaka, 2005). Com a debilitação dos partidos tradicionais e do próprio sistema de partidos, a abertura democrática ocorreu em um cenário de precariedade da representação. A primeira eleição após Fujimori é realizada em 2001, sendo vencida por Alejandro Toledo por uma agremiação política cujo nome é bem representativo da conjuntura daquele período: “Peru possível”.

É precisamente neste contexto interno que o país aprofunda sua matriz de desenvolvimento de perfil neoliberal e realiza investimentos substanciais para integrar a infraestrutura do país interna e externamente, porém com enormes dificuldades em termos de planejamento do desenvolvimento.

Desde que Fujimori extinguiu o Instituto Nacional de Planificação, em 1992, a gestão estatal tem sido marcada por um liberalismo agressivo, fragmentação setorial e dificuldade de coordenação entre áreas e entre níveis de governo. Em 2008, implementa-se o Centro Nacional de Planejamento Estratégico (CEPLAN), criado desde 2005, mas este não chega a ter um papel-chave como instrumento de governo. Isso gera dificuldades até mesmo para as instituições financeiras, como atesta o comentário de um economista do BID durante uma entrevista (Lima, outubro de 2012):

“desde os anos 80 se abandonou todo intento de planejamento do desenvolvimento [no Peru]. As reformas neoliberais desmantelaram a capacidade do Estado. Isso gera uma dificuldade adicional para o BID, que deveria alinhar suas estratégias com um plano de desenvolvimento [nacional]. Recentemente a SEPLAN lançou o plano Peru 2020. Há que se ver se este não seria apenas um documento formal e sem uma infraestrutura institucional que dê sentido e objetividade ao plano (...)”

Tem prevalecido no Peru a lógica do “desenvolvimento espontâneo”, quando os agentes econômicos operam livremente, sendo mínima a intervenção estatal na economia. O planejamento estatal permanece como uma espécie de tabu no país, sendo muitas vezes associado considerado uma prática típica das economias planificadas dos antigos países socialistas do leste europeu.

4.1.1 Estratégias de desenvolvimento.

Em 28 de outubro de 2007, o então presidente peruano Alan Garcia publicou no jornal *El Comercio* um artigo intitulado “El síndrome del perro del hortelano” (A síndrome do cachorro do horteiro)⁴², cujo conteúdo e argumentos são emblemáticos dos dilemas e conflitos político-ideológicos que estão no cerne do modelo de desenvolvimento adotado no país. Neste artigo, o presidente destilava, de maneira anedótica e virulenta, duras críticas àqueles setores da sociedade civil, dos movimentos sociais e da oposição que, atuando como o “perro del hortelano”, se opunham aos grandes empreendimentos extrativistas, supostamente bloqueando as possibilidades de progresso econômico e social do Peru. Além disso, defendia abertamente a exploração em grande escala dos vastos recursos naturais do país a partir de investimentos privados e da destinação de grandes porções de terras a empresas que poderiam convertê-las em empreendimentos rentáveis e geradores de divisas e de empregos.

O artigo repercutiu fortemente no acalorado debate sobre desenvolvimento, meio ambiente e indústrias extrativas no Peru, gerando tanto reações críticas quanto manifestações de apoio. Cerca de um mês depois, em novembro de 2007, o mesmo Alan Garcia voltou a publicar um segundo artigo como continuidade do primeiro, desta vez intitulado “*Recetas para acabar con el perro del hortelano*” (Receitas para acabar com o cachorro do horteiro). Sem ter a mesma repercussão do primeiro, este segundo artigo foi mais uma defesa das medidas e políticas implementadas pelo governo em apoio aos investimentos privados nacionais e transnacionais em setores como mineração,

⁴² A frase “El perro del hortelano” pode ser traduzido como “o cachorro do horteiro”. A expressão tem provável origem ibérica e em sua forma completa diz “*o cachorro do horteiro, que não come nem deixa comer*”. É comumente usada para se referir a pessoas que não podendo fazer algo, trata de impedir que outros o façam. Como não há expressão similar em português, opto por manter a grafia em espanhol.

hidrocarburetos, entre outros. Para os setores vinculados à elite econômica peruana, o presidente oferecia nesses dois artigos um rótulo, justificativas e receitas para se combater os segmentos sociais ou grupos que pudessem ser identificados como “perro del hortelano” e, portanto, como obstáculos ao desenvolvimento.

Longe de ser de um episódio isolado, os artigos e o debate subsequente refletem a enorme conflitividade e a tensão latente na sociedade peruana quando o tema é a exploração dos recursos naturais em grande escala. Além disso, refletem uma situação de impasse político e uma dificuldade estrutural para se formar um consenso ou contrato social sobre o modelo de desenvolvimento e ser seguido.

Na perspectiva governamental dos anos 2000, o modelo esteve centrado na atração de investimentos privados para grandes projetos extrativistas nas áreas de mineração e energia e segundo as premissas de economia nacional aberta ao mundo, o que inclui a assinatura de Tratados de Livre Comércio (TLC) com terceiros países. Enquanto na região Andina se proliferam os projetos de mineração, na Amazônia peruana predominam projetos energéticos (gás, petróleo e eletricidade).

O aumento substancial desses investimentos especialmente em áreas rurais dos Andes e na Amazônia vem sendo responsável por uma mudança estrutural no padrão de desenvolvimento do país. Em torno de grandes projetos de mineração, por exemplo, vão se formando polos econômicos dinâmicos distantes da capital Lima. O deslocamento da força de trabalho da agricultura para a indústria extrativa e serviços associados e a distribuição dos benefícios dessa atividade estão entre os vetores dessas transformações⁴³.

É no contexto dessas tendências e contradições que o Peru assinou com os Estados Unidos um Tratado Bilateral de Livre Comércio (TLC). Este tratado começou a ser negociado em 2004, no governo de Alejandro Toledo, sendo assinado em 2005 e entrando em vigor em fevereiro de 2009.

Em 2007, o governo peruano solicitou ao congresso uma autorização para legislar por decreto sobre os temas relativos à implementação do TLC com os Estados Unidos. Em dezembro do mesmo ano, o congresso outorga ao governo o poder de

⁴³ O departamento de Cajamarca constitui um caso emblemático do modelo de desenvolvimento e crescimento econômico centrado no extrativismo. Ali se concentram investimentos em projetos mineiros gerando um crescimento econômico de 39% entre 2001 e 2009. Mas esse desenvolvimento não é integral e, ao contrário, agudiza as desigualdades. As parcelas da população com maiores ingressos (mais ricos) crescem a uma velocidade de 8,4% ao ano enquanto o crescimento das parcelas mais pobres ficou em 1,2% (Melendez, 2012).

legislar sobre aquelas matérias diretamente relacionadas ao TLC por um período de seis meses. Amparado nessa delegação, o executivo elabora nada menos do que 99 Decretos Legislativos.

Alguns desses decretos buscavam alterar substancialmente o marco legal que regulava a implementação de grandes projetos extrativistas, instituindo normas mais flexíveis para a alienação de terras comunais, aproveitamento de terras de uso agrícola e de recursos hídricos. Outros incluíam medidas liberalizantes relativas à exploração mineira, madeireira e de hidrocarburetos. Entre os decretos mais polêmicos estava o DL 1090, que excluía do regime de gestão florestal uma área de 45 milhões de hectares que poderiam ser passíveis de alienação a empresas privadas. Desta forma, o governo visava colocar em prática as suas receitas para acabar com “el perro del hortelano”.

Em fins de 2008, um grupo de organizações não-governamentais (ONGs) peruanas divulgou um informe jurídico independente formulado por alguns dos integrantes da “Comissão de Povos Andinos, Amazônicos, Afroperuanos, Ambiente e Ecologia do Congresso da República”. O documento analisava a viabilidade de aplicação dos Decretos Legislativos 1090, 1064, 1080, 1081 e 1089 e concluía pela inconstitucionalidade dos mesmos, uma vez que o executivo agira com a intenção manifesta de

“exceder y aprovechar las atribuciones recibidas para expedir un amplio número de normas con ninguna o muy escasa vinculación efectiva al TLC, distorsionando y desnaturalizando así los términos de la delegación aprobada por el Congreso” (CAAAP *et all*, 2008:06).

O documento somava-se a outras manifestações de vários setores sociais quanto à forma e ao conteúdo dos decretos, que cabalmente violavam tanto direitos estabelecidos na legislação peruana quanto as normas e tratados internacionais dos quais o país é signatário. Em abril de 2009, organizações da sociedade civil iniciaram uma onda mobilizações e protestos visando derrubar os decretos. As ações incluíam o bloqueio de infraestruturas como estradas, portos e oleodutos.

Em meio ao aumento da tensão social, o governo decreta Estado de Emergência em cinco regiões do país em meio a rumores de conspiração e criminalização do movimento por parte do oficialismo. Em 05 de junho, dia mundial do meio ambiente, as forças armadas atacam os manifestantes indígenas filiados à Associação Interétnica pelo Desenvolvimento da Selva Peruana (AIDSESP) que bloqueavam a rodovia Belaúnde

Terry, na localidade conhecida como “Curva do Diabo”, próximo à cidade de Bagua Grande⁴⁴. A ação resultou em cerca de 25 mortos e um número incerto de feridos e desaparecidos⁴⁵.

Por força das repercussões negativas dos eventos, o congresso peruano procedeu a revogação de alguns dos decretos mais polêmicos sem, no entanto, alterar os fundamentos do modelo econômico vigente.

Conflitos como os de Bagua Grande, relacionados à exploração de recursos naturais por parte de grandes grupos privados, se tornaram fatos comuns no cenário político peruano, especialmente na segunda metade dos anos 2000. Em muitos casos, os conflitos não se dão apenas entre as corporações privadas e grupos da sociedade civil local diretamente atingidos, mas envolve também governos regionais e provinciais que não apenas se opõem aos projetos como coordenam mobilizações e paralisações como parte de sua estratégia de luta.

Isso ocorreu, por exemplo, nos conflitos em torno do projeto mineiro de Conga, implementado pelas empresas Yanacocha e Newmont, no departamento de Cajamarca. No seu enfrentamento com os governos regionais e provinciais, o governo nacional lançou mão de medidas extremas e repressivas, como o bloqueio das contas do governo regional de Cajamarca e a decretação de Estado de Emergência, o que inclui a suspensão das garantias constitucionais relativas à segurança pessoal, liberdade de ir e vir, inviolabilidade de domicílio e liberdade de reunião⁴⁶. A atuação das forças de segurança contra manifestantes resultam em cinco mortos e dezenas de pessoas feridas.

O impasse em torno da construção da Hidrelétrica de Inambari, do departamento de Puno é outro caso emblemático dos conflitos políticos que opunha não apenas sociedade e governo, mas também governos nacional e regional.

Em 2006, os governos do Brasil e do Peru assinaram em Brasília um memorando de entendimento e formaram uma comissão mista para preparar um acordo de integração energética entre os dois países. Desde o início das negociações, restou claro que o convênio tinha como objetivo principal desenvolver projetos hidroelétricos

⁴⁴ Carta Capital, 24/06/2009. *A história do Massacre*. Por Maria Emília Coelho.

⁴⁵ O número de mortos, feridos e desaparecidos nos confrontos são incertos devido à guerra de informação comum nessas situações. O governo tende a minimizar o número de indígenas mortos e superestimar o número de policiais. Da parte das organizações e testemunhas nos eventos, fala-se em centenas de mortos e desaparecidos, especialmente entre os indígenas.

⁴⁶ Diário16, 20/08/2012. *Para no olvidar, cronologia del Conga*. Por Francesca Emanuele.
www.diario16.pe.

na Amazônia peruana para venda de energia ao Brasil. Para isso, seria necessário integrar os dois sistemas elétricos nacionais.

Em 2008, um convênio de integração energética foi assinado pelos ministérios de minas e energia de ambos os países. O projeto da Central Hidrelétrica de Inambari (CHI) foi então apresentado como primeiro passo para a integração energética. Os acordos políticos entre os dois governos estabeleceram a participação da Eletrobrás na realização dos estudos de avaliação do potencial de aproveitamento hidrelétrico de rios peruanos⁴⁷.

Com o avanço das negociações entre os governos de Alan Garcia e Lula da Silva, em agosto de 2009 foram realizadas as primeiras oficinas locais nos departamentos de Cuzco e Puno como parte dos Estudos de Impactos Ambientais (EIA) do empreendimento. Nesse mesmo período, tiveram início as manifestações locais contra o empreendimento. O governo regional de Puno emitiu um comunicado público de rechaço ao projeto, apontando os seus impactos negativos e o descumprimento das normas relativas à participação cidadã nos processos de avaliação dos EIA. Protestos e manifestações coordenadas por articulações do tipo “frentes de defesa” seguiram acontecendo até meados de 2011, quando o governo informou que desistiria do projeto até que fosse obtida a licença social (Ráez-Luna e Bello, 2012). Já na gestão Ollanta Humala, o governo informou que o próprio acordo de integração energética entre Brasil e Peru deverá passar por revisões.

Os conflitos envolvendo o projeto da CHI e o acordo de integração energética expunham não apenas os antagonismos entre níveis de governo, entre governo nacional e sociedade civil, como também entre os interesses nacionais de dois países vizinhos. Trouxeram à tona preocupações quanto à soberania do Estado peruano em relação aos seus recursos naturais estratégicos e quanto à projeção regional do Brasil e à expansão tentacular dos seus interesses por meio de empresas brasileiras operando no Peru.

Segundo o coordenador do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil sobre a IOS, as grandes obras de infraestrutura estão no centro das estratégias de desenvolvimento ao mesmo tempo em que expõem as contradições do modelo. É sintomático que em meio

⁴⁷ O consórcio privado brasileiro Inambari Geração de Energia SA (IGESA) formado pelas empresas OAS (51%), Eletrobrás (29,4%) e Furnas (19,6%) criou no Peru uma empresa subsidiária chamada Empresa de Generación Eléctrica Amazonas Sur (EGASUR). Esta última obteve do governo peruano, em 2008, uma concessão temporária para realizar os estudos de viabilidade da atividade de geração de energia elétrica da futura CHI (Ráez-Luna e Bello, 2012).

aos conflitos sociais relacionados a estas obras, as mobilizações e manifestações populares adotem como tática as paralizações e bloqueios de infraestruturas de integração física e transportes convertidas muitas vezes em “reféns”, em um processo de luta política em que o diálogo e as negociações são precariamente estabelecidos (Luna, 2009).

4.1.2 A integração nacional

O Estado peruano contemporâneo se constituiu sobre a estrutura administrativa, territorial herdado da colonização espanhola. Disso decorrem a estratificação social, baseada em critérios de raça (Quijano, 2002); a integração física do território, quase sempre dirigida por ciclos de exploração extrativista; a formação de enclaves econômicos centrados na mineração ou na produção agrícola extensiva; a consolidação da cidade de Lima como centro político e econômico do país; e, por fim, o isolamento e a baixa presença do Estado em vastas porções do território nacional com as consequências políticas e sociais disso decorrentes.

Segundo vários informantes ouvidos durante a pesquisa, o isolamento da região Amazônica em relação à costa peruana não é apenas um problema físico, mas também político. A distância entre Lima e os departamentos da serra e da Amazônia não se mede apenas em quilômetros. É também uma distância social e política entre distintas sociedades dentro de um mesmo país. Essa distância faz com que os problemas e conflitos vividos nos departamentos da Amazônia, nas áreas fronteiriças com o Brasil, tenham pouca repercussão tanto nas instâncias do Estado quanto na opinião pública da capital.

Esse quadro se altera quando ocorrem situações extremas, como o conflito de Bagua Grande, que chamam a atenção da imprensa nacional e internacional. Passados esses momentos de crise, tende a prevalecer o que um informante da pesquisa chamou de “bolha limenha”: a tendência da opinião pública da capital voltar-se para seus próprios problemas, se importando pouco com o que ocorre no interior do país e

menos ainda na região amazônica⁴⁸. Outro informante fez a mesma constatação de que “Lima está pensando em outras coisas, não no que ocorre na Amazônia”.

Todos reconhecem que o país tem graves problemas de ausência do Estado nos territórios mais distantes da costa. Enquanto a malha viária tem seu nóculo central em Lima, de onde partem as principais rodovias para os departamentos e cidades médias da serra e da Amazônia, as províncias do interior são precariamente conectadas entre si e com o restante do território nacional.

O problema de integração nacional é tão sério a ponto do orçamento do setor de transportes corresponder a cerca de 50% do investimento público, sendo que 90% deste orçamento é destinado a inversão em obras e apenas 3% para gastos correntes (Cornejo, 2012). A geografia, caracterizada por diferentes pisos ecológicos e de altitude, representa um problema adicional para a viabilidade da rede de estradas e caminhos no interior peruano.

Em 2000, o orçamento total para o setor de transporte rodoviário peruano foi de US\$ 489 milhões, dos quais 71,9% foram executados. Já em 2010, o orçamento do mesmo setor foi de US\$ 1,8 bilhões, com uma taxa de execução de 96,2%. O aumento exponencial dos investimentos em rodovias ocorreu na segunda metade da década (Mateus, 2011).

Segundo o diretor de planejamento e orçamento do Ministério dos Transportes e Comunicações, orçamento total do setor era de US\$ 1,3 bilhões em 2000, passando para US\$ 5 bilhões em 2010 com taxa de execução de 96,2 do total de recursos disponíveis (Zaira, 2012). Estes números mostram a centralidade da questão da integração nacional para o modelo de investimento e promoção do desenvolvimento peruano dos anos 2000.

Em que pese a existência de problemas de integração territorial no altiplano e na serra, é na Amazônia peruana que eles se tornam mais críticos. A região, que corresponde a 60% do território do país, assume um papel central tanto para o modelo de desenvolvimento extrativista quanto para os projetos de integração regional impulsionados nos anos 2000. Não por acaso Alan Garcia declarava em 2007 que

⁴⁸ Este tema é recorrente em diversas análises da realidade e da história peruana desde a conquista. Murakami (2012), por exemplo, cita uma carta do naturalista alemão Alexander Von Humboldt enviada a um amigo depois de sua visita ao Peru em 1802 e na qual afirmava: “Em Lima, não aprendi nada sobre o Peru. Ali nunca se trata de nenhum objeto relativo a felicidade pública do reino. Mais separada do Peru está Lima que Londres e embora em nenhuma parte da América espanhola se peque de patriotismo excessivo, não conheço outra cidade na qual esse sentimento seja mais apagado”.

dentro da lógica de aproveitamento privado dos recursos naturais peruanos para promover o crescimento econômico do país “o primeiro recurso é a Amazônia”.

Abarcando a maior parte do território nacional, a Amazônia peruana (departamentos de Amazonas, Yucayali, Loreto e Madre de Dios) tem sido historicamente tratada como área despovoada, passível de colonização e exploração de recursos naturais. Já em meados do século XIX, a região foi incorporada à economia nacional como área de produção extrativista de látex por meio da superexploração da mão-de-obra indígena e da incursão de colonizadores andinos. Com forte presença de capital estrangeiro e tendo a Grã-Bretanha como centro do processo de acumulação capitalista, o ciclo econômico então iniciado entraria em decadência já na primeira metade do século XX.

A abertura de estradas visando garantir a efetiva ocupação e integração de vastas porções da Amazônia peruana ao restante do país teve início nos anos 1940. Mas foi nos anos 1960, especialmente durante o governo Fernando Belaúnde Terry (1963-68), que um novo movimento de integração territorial da Amazônia teve impulso com a abertura das rodovias Jorge Basarde, ligando Pucallpa ao restante do país, e também a rodovia “Marginal da Selva”, a similar peruana da transamazônica brasileira⁴⁹. A ligação entre os Andes e o litoral é bem mais antiga e implica numa malha de estradas que, em muitos trechos, corresponde a caminhos pré-hispânicos, a exemplo da rota que liga Cuzco ao porto de San Juan de Marcona, no Pacífico.

Assim como no Brasil e na Bolívia, a construção de estradas na Amazônia peruana tem sido, durante décadas, um vetor de processos migratórios internos e da exploração predatória de recursos naturais. O departamento de Madre de Dios, por exemplo, está situado na fronteira com o Brasil e nas últimas décadas tem recebido migrantes originários dos Andes, especialmente das regiões de Cuzco e de Puno.

Segundo informantes do Instituto do Bem Comum (IBC), uma reconhecida ONG que atua na defesa dos territórios indígenas da Amazônia peruana, população daquela região é contabilizada em cerca de 3.675.292 pessoas (13,4 % da população

⁴⁹ A rodovia Marginal da Selva foi idealizada como um grande projeto de integração regional sul-americana, que visava também à incorporação produtiva de vastas extensões de terras supostamente despovoadas na Amazônia Peruana e Boliviana. No seu traçado original, a obra se estendia do norte da Argentina à Venezuela, passando pelas áreas mais isoladas dos países da região. Mas em meio às dificuldades políticas e financeiras da obra, somente um pequeno trecho entre Puerto Maldonado e Iñambari foi efetivamente aberto. Este mesmo trecho seria pavimentado nos anos 2000 já como parte da rodovia IOS.

total do país), sendo a grande maioria formada por “colonos ribeirinhos” de origem andino-amazônica ou descendentes destes. Uma parcela menor dessa população (cerca de 9,1%) é formada por povos amazônicos originários conhecidos como “nativos”. Estes emergem como um importante ator social na região, com a criação de associações e federações de povos indígenas, sendo a AIDSESEP a mais importante delas e fator chave nos conflitos sociais decorrentes do modelo de desenvolvimento extrativista peruano (Benavides, 2010; Cisneros, s.d).

Sendo a abertura de estradas na Amazônia peruana um vetor importante no processo de ocupação territorial e exploração de recursos naturais, cabem aqui algumas inflexões sobre as tendências de intensificação do extrativismo na região e sobre o problema de planejamento estatal e seus efeitos.

Ainda segundo o IBC, até dezembro de 2009, cerca de 72% da Amazônia peruana se encontrava superposta por um total de 80 lotes de exploração de hidrocarburetos. Cerca de 80% da área coberta por esses lotes corresponde a territórios indígenas, incluindo comunidades nativas e territórios destinados a grupos indígenas em isolamento. Todas as concessões para exploração petrolífera estão em nome de empresas estrangeiras, incluindo a brasileira Petrobrás e a chinesa Sapet. Evidentemente o tema ocupa lugar central nos conflitos entre organizações da sociedade civil e movimentos sociais de um lado e governo e empresas do outro (Benavides, 2010).

Segundo analistas da ONG Sociedade Peruana de Direito Ambiental ouvidos durante a pesquisa (Lima, outubro de 2012), a atividade de exploração florestal na Amazônia peruana é praticada por meio de instrumentos de concessão pública em nome de empresas privadas. Contabiliza-se um total de 584 contratos de concessão para exploração florestal na região. Mas a instituição alerta que a maior parte da exploração madeireira ocorre de maneira ilegal tanto dentro das áreas de concessão quanto fora delas. A incapacidade do Estado em monitorar e fiscalizar a atividade cria um quadro de liberdade quase total para os agentes econômicos envolvidos na atividade, desde pequenos serradores até empresas madeireiras de maior porte. São comuns situações de conflitos devido à sobreposição entre áreas de concessão e territórios indígenas ou mesmo devido à exploração ilegal dentro dessas áreas.

O manejo dos conflitos e a governança do processo de concessão e exploração dos recursos minerais e hidrocarburetos é agravado por dois fatores estruturais: o marco legal sobre direitos territoriais e o modelo de gestão do estado peruano.

Em relação ao primeiro, uma informante do IBC observou que o Estado reconhece os direitos das populações nativas sobre o território em que vivem, mas este direito é sobre o solo superficial. O subsolo permanece sob controle do Estado, que pode conceder a empresas privadas o direito de exploração (Benavides, 2010). Obviamente uma situação extremamente conflituosa agravada pela fragilidade ou mesmo inexistência de instâncias de mediação política e de governança que sejam incluídas em relação às partes mais vulneráveis dos conflitos.

O segundo fator diz respeito à maneira setorializada com que vem sendo feitas as concessões de exploração por parte do Estado. Um consultor especializado no tema da exploração mineral ouvido durante a pesquisa explicou que o Ministério das Minas e Energia, por exemplo, é ao mesmo tempo o órgão concedente do direito de exploração para empresas privadas e o responsável pelo licenciamento ambiental dos empreendimentos, sendo o interlocutor do Estado junto às empresas sem necessariamente coordenar suas ações com as demais instâncias de governo.

Não há um órgão licenciador independente que possa certificar os projetos de exploração quanto à sua adequação a normas ambientais e sociais de forma a evitar conflitos e assegurar direitos adquiridos. Somente em finais de 2012, já no governo Ollanta Humala, se debatia um projeto de lei do executivo enviado ao congresso com o intuito de criar o Serviço Nacional de Certificação Ambiental para os Investimentos Sustentáveis (SENACE) como órgão descentralizado, com autonomia técnica e personalidade jurídica própria, cuja função será de revisar e aprovar os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) de cada empreendimento. A Sociedade Nacional de Mineração, Petróleo e Energia (SNMPE), que representa politicamente o setor, questionou o projeto, que retira atribuições do Ministério de Minas e Energia, transferindo-as para o Ministério do Meio Ambiente (MINAM), ao qual o SENACE estará vinculado.

O próprio MINAM é uma estrutura muito recente na estrutura administrativa do Estado peruano e com poder bastante reduzido quando comparado com outras estruturas governamentais. Foi criado em 2008 como resultado de pressões dos Estados Unidos para que o país implementasse uma institucionalidade mais efetiva na área ambiental como condição para a entrada em vigor do TLC firmado entre os dois Estados.

Os conflitos relacionados a empreendimentos extrativistas evidenciam um quadro de fragilidade institucional e política do Estado peruano em relação ao

planejamento do desenvolvimento e coordenação política, segundo estratégias nacionais de médio e longo prazos.

Na política energética, por exemplo, o governo peruano assinou um acordo de integração energética com o Brasil sem possuir um planejamento estratégico para o setor de forma a responder as necessidades do país (La Rosa, 2011). Já o coordenador do GTSCIOS aponta que caso o projeto da CHI venha a ser realizado, cerca de 100 Km da rodovia Interoceânica Sul recém construída seriam inundados, o que demandaria novos investimentos para reconstruir parte da rodovia com novo traçado.

É neste cenário de debilidade do planejamento estatal e de expansão de atividades extrativas privadas na Amazônia peruana que o Estado investe uma parcela substantiva do orçamento público para viabilizar um conjunto de obras viárias sob o argumento de integrar e desenvolver o país.

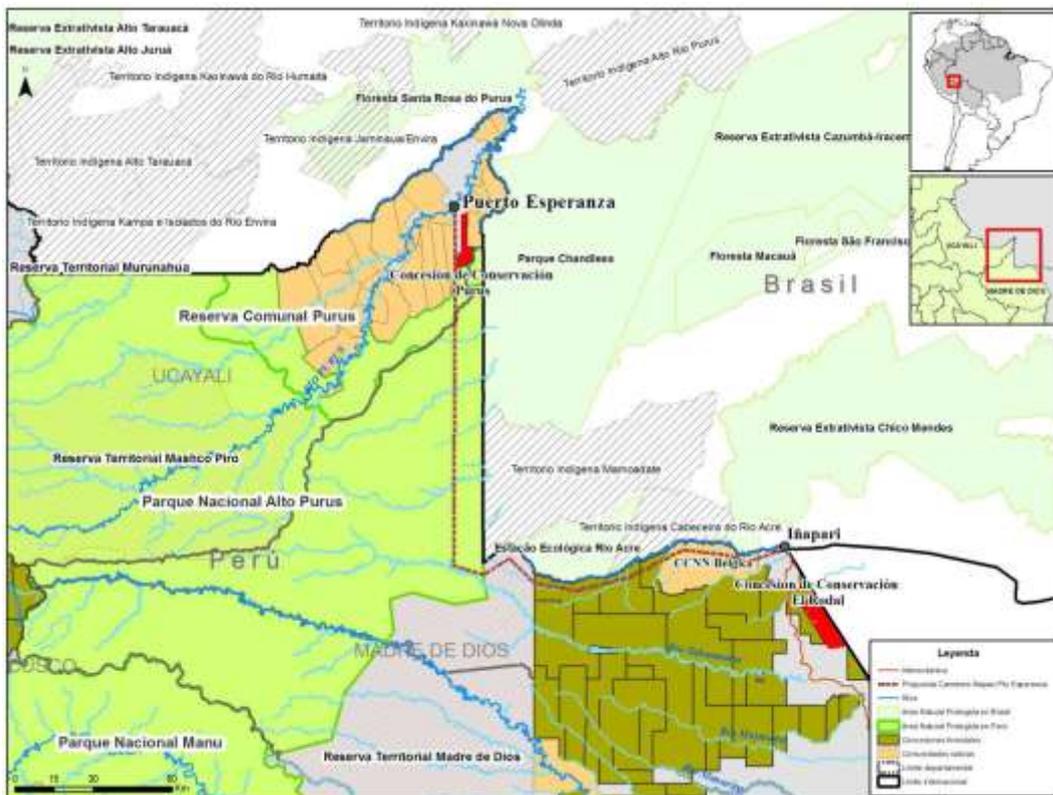
Além da IOS recém pavimentada, as projeções do governo incluem a construção de novas estradas que cortam transversalmente a Amazônia central e norte. No primeiro caso, as obras viárias vão permitir a conexão entre Pucallpa e a fronteira com o Estado do Acre e dali à rodovia brasileira que dá acesso à cidade de Cruzeiro do Sul. Já no extremo norte as novas estradas visam conectar a malha rodoviária nacional aos portos fluviais do departamento de Loreto. Em cenário de mais longo prazo, especula-se a construção da rodovia “Longitudinal da selva”, que conectaria os departamentos da Amazônia no sentido leste-oeste, e a conclusão da “Longitudinal da serra”, que percorre a região andina no mesmo sentido.

Além das grandes rodovias de dimensões nacionais, projetos de estradas departamentais e ramais secundários são também apresentados e debatidos, muitas vezes acirrando tensões e conflitos e atestando as contradições e as tendências do modelo de integração territorial em curso. Este é o caso, por exemplo, da polêmica rodovia que ligaria Iñambari (Madre de Dios) à Puerto Esperanza (Ucayali) como um ramal da IOS (Mapa 02). Segundo um especialista ouvido durante a pesquisa, esta obra foi proposta pela primeira vez em 2005, sendo várias vezes descartada. Em 2011, foi novamente promovida por meio de projeto de lei do congresso da república de iniciativa de um parlamentar representante do departamento de Ucayali.

O traçado dessa rodovia de 277 Km margeia a fronteira com o Estado do Acre, sendo um potencial vetor de penetração e exploração em áreas que incluem um território de indígenas isolados, o Parque Nacional do Alto Purus, a Reserva Territorial

Mashco Piro, a Reserva Comunal Purus e extensas áreas de concessão florestal. Além do potencial de conflito entre novos colonos, garimpeiros, indígenas e comunidades nativas, a possibilidade de expansão das atividades do narcotráfico na região é citada como uma preocupação nos debates a respeito da obra. A proximidade entre a estrada e a fronteira brasileira tende a facilitar a incursão de madeireiros e garimpeiros peruanos em Terras Indígenas e Unidades de Conservação do Estado do Acre, problema já vivenciado em outras áreas da fronteira mesmo sem estradas oficiais.

Mapa 02 – Traçado da rodovia Iñambai – Puerto Esperanza, ramal da rodovia Interoceânica Sul (linha pontilhada)



Fonte: Documento técnico: *puentes para la integración*. Elaborado por Federación de Comunidades Nativas de Purús – FECONAPU; Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes – FENAMAD; Municipalidad Provincial de Tahuamanu, Iñapari – Tahuamanu – Madre de Dios; Organización Regional AIDSESEP Ucayali – ORAU; ProNaturaleza - Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza; ProPurús; Sociedad Peruana de Derecho Ambiental; Sociedad Zoológica de Fráncfort; WWF.

4.2 Desenvolvimento e integração no contexto brasileiro

Nos primeiros anos do século XXI, o Brasil se afirma como uma economia emergente e onde estaria se materializando a promessa do desenvolvimento elaborada e reelaborada desde meados do século XX. O país parece ter finalmente encontrado o seu caminho para crescer e para se posicionar entre as primeiras posições no ranking das maiores economias do planeta. Mas, apesar do otimismo e das tradicionais referências ufanistas em relação ao país, o atual ciclo de expansão econômica não rompe com as contradições da sua trajetória dependente e nem implica na superação dos dilemas e conflitos que envolvem a construção do Estado nação.

A possibilidade do país finalmente se juntar ao seleto grupo dos países ricos tornou-se uma narrativa comum no debate público sobre economia e desenvolvimento. Mas na prática a sua inserção no sistema mundo se dá na condição de uma economia semiperiférica ou intermediária entre o centro e a periferia do sistema. Nos últimos anos, o Brasil se afirmou no cenário internacional como uma economia emergente, mas os significados dessas mudanças ainda são poucos claros, principalmente por que o país tem crescido economicamente num momento em que os países centrais do capitalismo enfrentam uma crise sistêmica e que a China desponta como possível liderança econômica global.

Crescimento econômico, modernização e desenvolvimento têm sido elementos comuns nas narrativas, discursos e políticas do Estado brasileiro desde o pós-guerra, independente da coloração ideológica dos governos que se sucederam desde então ou da alternância entre governos autoritários e aqueles formalmente democráticos. Também permanecem o quadro geral de desigualdade e discrepâncias de poder entre os diversos segmentos da sociedade e a dificuldade em se construir um pacto social que possa viabilizar as transformações sociais, políticas e econômicas que o projeto de desenvolvimento pressupõe.

No âmbito político, a redemocratização do país após o período da ditadura militar (1964-1985) e a construção de um novo pacto social, precário que seja, incluiu um período de transição entre o regime autoritário e os processos democráticos pós-1989, ano em que se realizaram as primeiras eleições diretas para presidente desde o início dos anos 1960. Os governos de José Sarney (1986-1990) e Collor de Melo/Itamar

Franco (1991-1994) tiveram um perfil instável e característico desse período de transição.

As disputas políticas que se seguiram envolveram a montagem de dois grandes blocos de poder ou coalizões partidárias em torno das quais orbitam uma pluralidade de agremiações e atores políticos, com perfis ideológicos nem sempre distinguíveis.

A primeira coalização foi formada por partidos de centro e de direita no início dos anos 1990 sob a liderança do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido da Frente Liberal (PFL), atual Partido Democrata (DEM). Esta coalização se constituiu por meio de um alinhamento entre setores hegemônicos da política e da economia brasileira e assumiu o governo do país por dois mandatos consecutivos, entre 1995 e 1998 e entre 1999 e 2002, tendo Fernando Henrique Cardoso (FHC) como presidente.

O segundo bloco político é uma coalisão de centro-esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e que a partir de meados dos anos 1980 passou a disputar a hegemonia política no país, construindo uma base de apoio cada vez mais ampla até obter vitória nas eleições de 2002. Seguiram-se outros dois mandatos consecutivos de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2006 e entre 2007 e 2010 e o atual mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).

A montagem dessas duas coalizões partidárias envolveu, obviamente, a concertação de uma pluralidade de interesses e de posições ideológicas as mais distintas. Elas têm sido um fator central na construção da governabilidade nacional.

Vistos em perspectiva, os dois mandatos de FHC seguidos de outros dois de Lula da Silva e do atual de Dilma Rousseff conferem um quadro de relativa estabilidade política e a possibilidade de se implementar políticas e estratégias de médio prazo nos planos econômico e social. No entanto, essa estabilidade tem sido frequentemente abalada por crises econômicas e políticas e conflitos de diversas ordens que afetam a própria coesão das alianças partidárias que dão sustentação aos governos.

A transição do poder entre uma coalização no início dos anos 2000 explicitou uma tensão programática entre o liberalismo econômico e a intervenção do Estado na economia. No contexto brasileiro, essa tensão é, no entanto, moderada. A polarização política e programática é amenizada em função das condições objetivas com as quais os governos têm que lidar, tanto no plano da gestão econômica quanto no manejo dos acordos políticos que lhes dão sustentação. De toda forma, a intervenção Estatal na

economia e seu papel na implementação de políticas de desenvolvimento é maior nos anos 2000 do que foi na década anterior.

Um elemento comum entre ambas as coalisões é o diagnóstico sobre a precariedade da infraestrutura, considerada um gargalo ou obstáculo estrutural para o crescimento econômico e a proposição de medidas visando ampliar o investimento no setor, combinando aportes públicos e privados. Disso resulta que independente do viés ideológico dos governos, a questão da integração da infraestrutura se configura como uma plataforma de ação projetada não apenas no âmbito nacional como também regional.

No âmbito econômico, a redemocratização do país a partir dos anos 1980 coincidiu com uma profunda crise econômica agravada por um processo hiperinflacionário e risco de insolvência financeira do Estado. A retomada das eleições diretas ocorreu num contexto de difícil governabilidade interna. O período também coincidiu com a adesão do Brasil ao programa neoliberal e início da implementação das políticas de ajuste estrutural.

As primeiras medidas nesse sentido foram implementadas no início dos anos 1990, no governo Collor de Melo. Entre elas se destacaram a liberalização comercial, privatizações e “enxugamento da máquina” estatal. No âmbito da gestão econômica, desde a segunda metade dos anos 1980 o governo vinha tentando implementar “medidas de choque” na expectativa de controlar a inflação.

Nesse sentido, foram formulados e testados diversos planos de estabilização econômica durante os governos Sarney, Collor e Itamar Franco⁵⁰. O Plano Collor, lançado em 1990, foi considerado o mais desastroso de todos, tendo os seus impactos agravados pela crise política que levou ao *impeachment* do presidente em 1992. A estabilização econômica, ainda que relativa, só seria finalmente alcançada a partir de 1994, por meio do Plano Real.

O controle da inflação representou, na segunda metade dos anos 1990, um aspecto fundamental para a retomada do crescimento econômico, pondo fim a um difícil período de recessão, estagnação econômica e deterioração das condições de vida, especialmente da população de baixa renda. Isso veio acompanhado do aprofundamento das reformas neoliberais por meio da privatização de empresas e serviços públicos, reforma do Estado, estabelecimento de metas rígidas de obtenção de superávit primário

⁵⁰ Plano Cruzado (1986); Plano Bresser (1987); Plano Verão (1989), Plano Collor (1990); e Plano Real (1994).

e mudança no marco regulatório de vários setores com a criação das agências reguladoras.

A gestão mais rígida das contas públicas mediante as ferramentas da ortodoxia neoliberal criaram as condições para a retomada do planejamento governamental segundo a premissa do “Estado gestor”. Isso ocorreu por meio dos planos “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”, concebidos sob a liderança do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), que junto com o Ministério da Fazenda e Banco Central constitui o núcleo estratégico da gestão econômica do Estado.

No início dos anos 2000, o governo brasileiro buscava consolidar uma trajetória de estabilidade política e econômica ao mesmo tempo em que sentia os efeitos da crise econômica que eclodiu na Ásia em 1998 e que também afetaria duramente a Argentina. A nova década começava com o desafio de manejar a economia nacional com medidas anticíclicas e ao mesmo tempo induzir o crescimento econômico e a geração de empregos.

A chegada do PT ao governo em 2003 representou uma inflexão programática importante em relação às políticas de promoção do desenvolvimento. Aspiração da esquerda brasileira desde a segunda metade dos anos 1980, este fenômeno social e político foi possibilitado pela construção de uma ampla coalização político-partidária, com acomodação de uma grande pluralidade de interesses e formas tradicionais de fazer política.

Inicia-se, então, uma trajetória de retomada do crescimento econômico brasileiro como resultado da adoção de um conjunto de políticas governamentais que podem ser classificadas como neodesenvolvimentistas. O governo Lula da Silva, então recém-empossado, zelava pela continuidade da política econômica no plano fiscal e no controle da inflação. Por outro lado, passava a adotar uma estratégia de retomada do investimento público e do papel do Estado como dinamizador do crescimento econômico em estreita concertação com os grupos e interesses econômicos dominantes da sociedade brasileira.

Ao mesmo tempo, aprimorava os mecanismos e programas sociais voltados para a superação da pobreza extrema a exemplo dos programas de transferência condicionada de renda. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi convertido em uma das estruturas mais importantes do governo. Isso contribuiu para

alterações positivas em alguns indicadores sociais, porém, sem mudanças substantivas na qualidade dos serviços públicos nas áreas de saúde, educação, entre outros.

Apesar do modelo de crescimento econômico e geração de empregos ter angariado um forte apoio popular ao governo durante toda a década passada, os conflitos sociais estiveram sempre presentes, porém de forma atomizada. Em lugar das mobilizações da sociedade civil e das grandes articulações de movimentos sociais que caracterizam o período da redemocratização do país, os anos 2000 foram marcados por conflitos e lutas setorializadas e muitas vezes pontuais. Em geral, essas lutas tiveram pouca repercussão em termos de alteração da correlação de forças com as estruturas hegemônicas.

No atual governo de Dilma Rousseff, por exemplo, os movimentos indígena e ambientalista, embora atuando de forma fragmentada e sem uma coordenação central, têm feito o contraponto em relação ao modelo de desenvolvimento e à hegemonia dos setores ruralistas dentro do governo e no parlamento. Estes movimentos se somam a muitos outros que, atuando sobre pautas específicas, explicitam as contradições do desenvolvimento sem, no entanto, conseguir alterar, salvo raras exceções, a pauta de prioridades e menos ainda as bases que sustentam o modelo.

As estratégias de desenvolvimento que estiverem em voga ao longo dos anos 2000 estão atualmente sob questionamento sem que existam propostas alternativas consistentes e com poder político suficiente para alterar a correlação de forças no interior do modelo. O cenário para os próximos anos remete a um quadro geral de muitas incertezas e de vulnerabilidade política e econômica em relação às crises sistêmicas periódicas que ainda não afetaram seriamente o país.

4.2.1 Estratégias de desenvolvimento

A emergência de um pensamento e práticas políticas neodesenvolvimentistas no Brasil dos anos 2000 representou um ponto de inflexão em relação ao neoliberalismo dos anos 1990. Mas há muito elementos de continuidade entre as duas correntes programáticas já que não houve nenhuma ruptura drástica de modelos e programas políticos. Isso leva Martins (2011) a concluir que a opção brasileira é do tipo “terceira via”, já que combina os elementos fundamentais da economia neoliberal com gastos

públicos de caráter compensatório na área social, a exemplo dos programas de transferência de renda.

No entanto, em alguns aspectos, houve uma clara diferenciação de estratégias. Um dos elementos centrais é a retomada do papel do Estado como impulsionador do processo de crescimento econômico e indutor do desenvolvimento por meio de políticas formuladas e implementadas para este fim. O fortalecimento das capacidades do Estado no campo da formulação política, regulação, planejamento e gestão econômica contrasta com a visão do neoliberalismo ortodoxo dos 1990, quando o Estado era assumido como um problema e não como parte da solução dos problemas econômicos e sociais do país⁵¹.

O modelo de Estado que se buscou a partir de 2003 não corresponde nem ao “Estado empresário”, típico do período desenvolvimentista dos anos 1970 e nem ao “Estado mínimo”, que pregava a ortodoxia neoliberal ou a figura do “Estado gestor”, preconizada pela segunda geração de reformas estruturais dos anos 1990. Cervo & Bueno (2008) nomeiam o modelo de Estado neodesenvolvimentista dos anos 2000 como um “Estado Logístico” que está a serviço do desenvolvimento nacional.

O surgimento da característica “logística” do Estado decorre da melhoria no nível de organização da sociedade, da coordenação entre diferentes atores e também da estabilidade política e econômica, o que permite uma associação positiva entre as condições de governabilidade interna e a inserção global competitiva (Cervo & Bueno, 2008). Em outras palavras, o Estado assume para si a tarefa de pavimentar o caminho para o crescimento do setor privado ao criar um ambiente propício para negócios e para a atração de investidores.

O fortalecimento dessa aliança estrutural entre Estado e capital, que por sinal sempre existiu em diferentes configurações, possibilitou ao país ingressar em um período de crescimento e expansão econômica que se sustentou ao longo da década, com exceção do ano de 2009, quando o desempenho da economia foi afetado pela crise global que teve início nos Estados Unidos e Europa.

As “bases reais de poder” que sustentaram a estratégia de crescimento da economia brasileira ao longo da última década são basicamente três: i) o aumento da disponibilidade do capital financeiro no sistema econômico nacional; ii) o agronegócio com seu papel na manutenção da pauta de exportações do país; iii) a expansão do setor

⁵¹ *Carta Capital*, 27/02/2013. 2014 já começou. Por Rodrigo Martins.

de construção civil como elemento dinamizador da economia (Alimonda, 2012). A percepção de que o processo de desenvolvimento em curso no país se assenta em “bases reais de poder” é importante no sentido de se distinguir estes elementos fundamentais daquelas políticas e programas setoriais, de caráter conjuntural e voltados para mudanças superficiais nos indicadores econômicos⁵².

Estas bases são complementares à capacidade produtiva do país na indústria, onde se destacam a produção de *commodities* minerais, petróleo e derivados, e no setor de serviços. Mas elas ganham mais evidência pelo fato de que o país vem passando por um processo de desindustrialização, com a diminuição da participação da indústria de transformação no PIB, que caiu de 27% em meados dos anos 1980 para 15,9% em 2009 (DIEESE, 2011).

A ampliação da disponibilidade de capital financeiro vem alimentando tanto o endividamento do setor público quanto a “bolha” de crédito que sustenta o aumento do consumo por parte da população em geral e das classes populares em particular. O estímulo à aquisição de bem imóveis via programas habitacionais do governo, a exemplo do “Programa minha casa minha vida”, e de bens imóveis facilitadas pela redução temporária de impostos a exemplo do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) faz parte de um conjunto de medidas que, em última instância, favorecem o desenvolvimento de um mercado financeiro dinâmico e extremamente lucrativo.

Ao longo dos anos 2000, o setor financeiro se beneficiou das taxas de juros mais altas do mundo, mantidas sob o pretexto de controlar a inflação. Nesse período, os bancos obtiveram os maiores lucros já registrados no Brasil. O aumento do crédito num contexto de altas taxas resulta num mecanismo de transferência de renda dos consumidores tomadores de empréstimos para ao setor financeiro que centraliza e realimenta o processo de acumulação do capital por meio do crédito.

Uma segunda base de sustentação do modelo tem sido o complexo agroindustrial entendido não apenas como um setor econômico, mas também como um campo de

⁵² As políticas cambial, de juros e inflacionária e as políticas e programas de combate à pobreza extrema e de geração de emprego podem ser aqui consideradas como instrumentos de gestão dos indicadores e da performance econômica que, no entanto, não alteram a estrutura e os fundamentos do modelo econômico. Ao contrário, elas se assentam sobre sólidas bases de poder que tendem a se manter intactas enquanto setores hegemônicos.

poder solidamente estabelecido na sociedade brasileira⁵³. Ele tem ocupado um papel central na pauta de exportações do país e exerce um enorme poder de influência no Estado ao controlar postos-chave da administração pública no executivo e atuar no legislativo por meio de estruturas formais e informais de *lobby* político, a exemplo Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e da “bancada ruralista”, respectivamente.

O poder hegemônico do complexo agroindustrial brasileiro remete a uma trajetória de longa duração com a persistência de estruturas fundiárias e de poder marcada pela concentração da terra e capital e pela dominação política de raízes oligárquicas.

Na vigência do neodesenvolvimentismo brasileiro, o campo de poder aqui caracterizado como complexo agroindustrial ou como agronegócio vem exercendo fortes pressões sobre o parlamento e sobre o executivo visando à reforma do ordenamento jurídico nacional em temas considerados entraves ou obstáculos ao desenvolvimento.

A reforma do código florestal⁵⁴ em resposta às demandas explícitas dos ruralistas provocou um intenso debate público sobre desmatamento, avanço da fronteira agrícola na Amazônia e incorporação produtiva de áreas ambientalmente frágeis. Explicitou também o ímpeto extrativista que mobiliza aquele setor e sua enorme influência política.

Vencida a batalha pela reforma do código florestal em 2012, a pressão passa a ter como alvo a revisão dos procedimentos de identificação e demarcação de terras indígenas por parte do próprio Estado. Neste processo, povos indígenas e movimentos socioambientalistas são frontalmente antagonizados e têm contra si não apenas a

⁵³ Para efeito deste trabalho, os termos “complexo agroindustrial” e “agronegócio” são usados como sinônimos. A noção de complexo agroindustrial refere-se normalmente a um conjunto de sistemas produtivos interligados entre si a ponto de configurar cadeias produtivas estruturadas. Tais complexos podem abarcar desde indústrias de insumos à produção, passando pela exploração e produção agrícola em grande escala, processos de armazenamento, transporte e processamento de produtos e comercialização junto aos mercados consumidores finais.

⁵⁴ A reforma do código florestal é apenas uma entre muitas outras alterações no ordenamento jurídico brasileiro promovidas a partir de meados dos anos 2000, a exemplo da reforma do código da mineração, cujo projeto foi recentemente enviado ao congresso pelo executivo federal, reforma do código penal, do código de processo civil, entre outros. Praticamente todos os códigos que disciplinam a vida social e econômica no Brasil estão em processo de reforma desde a última década. Some-se a isso uma avalanche de Projetos de Emenda Constitucional que tramitam no congresso nacional e visam alterar artigos da constituição em diversas matérias nem sempre consensuais no seio da sociedade. Para o antropólogo Alfredo Wagner da Almeida, vive-se no Brasil um “tempo de recodificações” (conferência inaugural do Congresso da Associação Brasileira de Antropologia de 2012).

pressão do agronegócio, mas também do próprio aparato estatal que lhe dá suporte. O que está em jogo é a possibilidade de continuar expandindo a fronteira agrícola em direção à Amazônia por meio da incorporação de novas terras e da consolidação produtiva de áreas já incorporadas nas décadas passadas, muitas vezes ilegalmente. Obviamente este processo expansionista tem sido o vetor de conflitos sociais e ambientais que marcam a história contemporânea da região.

Por fim, a terceira base de sustentação do modelo de crescimento brasileiro é o setor de construção civil, formado principalmente por empresas empreiteiras que operam no âmbito do mercado brasileiro de contratos para a realização de grandes obras de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) I e II, da IIRSA, da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, entre outras carteiras de projetos.

A centralidade do setor de construção civil para a estratégia neodesenvolvimentista dos anos 2000 fica evidente com o lançamento do PAC em 2007. O programa se constituiu numa agressiva proposta de incremento do investimento público por meio de uma ambiciosa carteira de projetos capaz de aquecer a economia e gerar empregos, promessas recorrentes nos discursos políticos, independente da orientação ideológica dos governantes. Boa parte dos projetos do PAC já estavam previstos no “Avança Brasil” ou eram até mais antigos. O diferencial foi o aumento do investimento e a inclusão no programa de obras de maior relevância social, como projetos habitacionais e de saneamento básico.

Desde os anos 1980, a retomada do investimento público sempre foi limitada pela necessidade do país produzir superávits primários⁵⁵ a fim de manter o fluxo de pagamentos dos serviços da dívida externa. A obtenção desses superávits era um imperativo na relação entre o governo e o FMI e provocava um “engessamento” da capacidade de investimento e do gasto público em geral.

Para contornar essa limitação, o governo brasileiro consolidou, em 2004, uma negociação com o FMI em torno de um Programa Piloto de Investimentos (PPI). O acordo consistiu em se retirar do cálculo do superávit primário, na conta dos gastos públicos, aqueles investimentos voltados para projetos de infraestrutura considerados como os mais rentáveis e capazes de induzir o crescimento econômico nas áreas onde

⁵⁵ O superávit primário corresponde à diferença positiva entre o montante de recursos que o governo arrecada e o montante que ele gasta, de forma que o saldo apurado possa ser usado no pagamento dos juros da dívida externa. Trata-se de um mecanismo central nas relações de dependência econômica mediadas pela dívida externa.

fossem realizados. Uma vez identificados esses investimentos eles passaram a fazer parte da carteira do PPI sem comprometer as metas de superávit primário e nem os fluxos de pagamentos da dívida externa.

Nos anos seguintes, o governo pagou o principal de sua dívida junto ao FMI, tendo se tornado, inclusive, credor do fundo. Isso ampliou ainda mais a capacidade de investimento do governo em projetos de infraestrutura.

Uma parte substantiva da estratégia de desenvolvimento do governo brasileiro nos anos 2000 é a que envolve o reforço do papel do BNDES enquanto principal agência de fomento do país. O banco provê capitais para a realização de um grande leque de obras de infraestruturas, que incluem usinas hidrelétricas, rodovias, portos, linhas de transmissão de energia, redes logísticas, entre outros.

Uma das estratégias mais recentes do BNDES para atrair capital privado para investimento em infraestrutura é a emissão de título de longo prazo, as chamadas debêntures. Essas emissões são realizadas pelas empresas responsáveis pelos projetos com o aval do banco. Por meio dessas emissões, pretende-se captar recursos adicionais para complementar o financiamento de projetos específicos nas áreas de energia e transportes, entre outras⁵⁶.

A estratégia de capitalização por meio da emissão de debêntures esteve em gestação no BNDES ao longo dos anos 2000, sendo implementada de maneira mais agressiva a partir de 2012⁵⁷. Um exemplo concreto foi a emissão desses papéis como mecanismo de captação de recursos complementares para a construção das linhas de transmissão das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, no Rio Madeira.

A chegada das debêntures como novos produtos financeiros no mercado de capitais tem tido uma demanda muito maior do que a oferta de papéis, o que pressiona para baixo a taxa de remuneração dos investidores que competem pelos mesmos. Os principais interessados nesses papéis são investidores estrangeiros, como fundos de

⁵⁶ Os investidores que adquirem as debêntures são beneficiados por isenção do imposto de renda e rentabilidade anual em torno de 4%, além da correção da inflação. Os títulos são papéis de longo prazo e podem ser resgatados pelos compradores em um prazo médio de dez anos. Eles também podem ser negociados no mercado financeiro, configurando uma carteira de investimentos em infraestrutura no âmbito dos mercados de capitais.

⁵⁷ *Carta Capital*, 20/02/2013. Agressividade de longo prazo: o BNDES amplia carteira de debêntures para grandes projetos. Por Alnaldo Comin.

pensão e gestores de fortunas familiares que buscam aplicações rentáveis mundo afora e que são também habituados a comprar títulos da dívida pública federal⁵⁸.

Ao impulsionar o crescimento econômico por meio de grandes obras, o governo brasileiro tem feito gestões no sentido de flexibilizar e tornar mais céleres os procedimentos de licenciamento ambiental de grandes projetos, com o intuito declarado de “destravar” a realização dos empreendimentos. A construção as Usinas Hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, no Rio Madeira, e de Belo Monte, no Rio Xingu, são talvez os exemplos mais emblemáticos dessa tendência. Tais obras vêm sendo realizadas, apesar dos inúmeros conflitos e manifestações protagonizadas principalmente por grupos sociais diretamente impactados, a exemplo de povos indígenas e populações ribeirinhas, ONGs e movimentos socioambientalistas.

O setor de exportação de bens e serviços de engenharia e construção civil é também onde se registra um processo mais intenso de internacionalização e expansão capitalista por meio da atuação regional de empresas brasileiras. Este processo de internacionalização remonta aos anos 1970, sendo a construtora mineira Mendes Júnior uma das pioneiras. Entre o final daquela década e o início dos anos 1980, todas as grandes construtoras brasileiras fizeram movimentos de internacionalização ao assumir contratos de execução de obras em países da América do Sul e da África. A construtora Norberto Odebrecht iniciou suas ações no Peru em 1979, a Camargo Correia assumiu o primeiro contrato no exterior na Venezuela em 1978. Na década seguinte, a Andrade Gutierrez exportou serviços para o Congo em 1983; a Queiroz Galvão para o Uruguai em 1989⁵⁹. Trata-se, portanto, de trajetórias de longa duração, sendo os vínculos estruturais entre o Estado e grandes empreiteiras construídos desde meados do século XX.

Desde as suas origens, as grandes construtoras brasileiras se beneficiaram de um relacionamento orgânico com o Estado tendo como base do seu crescimento os contratos para a realização e obras públicas, um processo que remonta aos anos 1940 (Campos, 2009). O fato de que três das maiores construtoras terem origem no nordeste (Norberto Odebrecht, Queiroz Galvão e OAS) tem estreita relação com a realização de obras públicas por meio de contratos com a Superintendência de Desenvolvimento do

⁵⁸ *Carta Capital*, 20/02/2013. Os bancos privados entram na onda: novas fontes de recursos podem movimentar R\$ 40 bilhões de reais por ano. Por Luciano Feltrin.

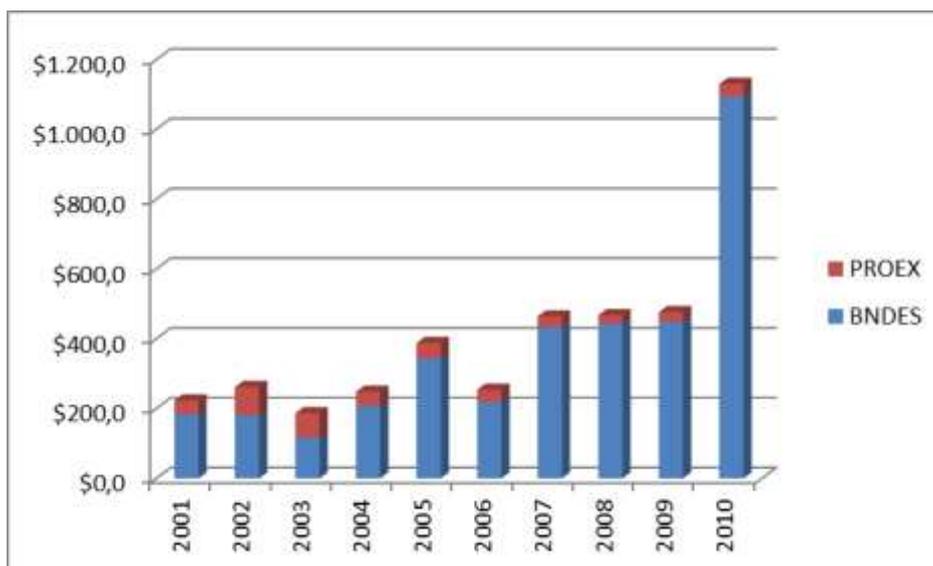
⁵⁹ *Revista Engenharia*, 580. Engenharia Brasileira Finca sua bandeira no exterior. Por Juan Garrido.

Nordeste (SUDENE) e construção de hidrelétricas na região. Mas, com o tempo, essas empresas foram ampliando sua atuação para o restante do país e para o exterior.

A pernambucana Queiroz Galvão, por exemplo, assumiu o contrato de construção da rodovia Belém-Brasília em 1958 e a partir de então se firmou como uma das maiores empresas do setor no Brasil. A partir dos anos 1970 entrou em franco processo de internacionalização, abrindo subsidiárias para realização de projetos em países da América do Sul, África e Oriente Médio.

O impulso ao processo de internacionalização de empresas do setor nos anos 2000, por meio da exportação de bens e serviços, pode ser creditado aos financiamentos do BNDES e, em menor escala, ao PROEX. Conforme mostram os dados obtidos junto ao Portal de Acesso à Informação do Governo Federal (Gráfico 03), os aportes realizados pelo BNDES no apoio à exportação para países da América do Sul cresceram substancialmente entre 2001 e 2010, atingindo patamares muito superiores àqueles alcançados pelo PROEX. No caso do BNDES, os montantes financiados podem chegar a 100% do valor da obra. Mas os arranjos mais comuns envolvem a participação dos governos locais no financiamento, como também de outros financiadores externos. Já o PROEX pode financiar até 85% de projetos a serem executados no exterior.

Gráfico 03 - Aportes de recursos liberados pelo BNDES e PROEX para a América do Sul entre 2001 e 2010 – valores em milhões de US\$.



Fonte: organizado pelo autor a partir de dados obtidos junto ao Portal de Acesso à informação, da Controladoria Geral da União.

O fornecimento de crédito oficial às construtoras tem como cláusula condicionante que todos os produtos a serem usados nas obras sejam adquiridos no Brasil. Ao construir uma hidrelétrica no Peru, por exemplo, uma empresa brasileira que recebeu recursos do BNDES na forma de capital de giro vai alimentar toda uma cadeia de produtos e serviços no Brasil que entrarão como insumos na viabilização da obra⁶⁰.

Segundo os cálculos do diretor comercial da área de internacionalização da construtora Queiroz Galvão, Berilo Torres, para cada 100 milhões exportados pela empresa, são gerados 16.000 empregos no Brasil em todas as cadeias de suprimentos e insumos que abastecem a construção de uma obra no exterior. Essas cadeias secundárias envolvem a participação de empresas multinacionais operando no Brasil. De maneira indireta, os financiamentos do BNDES e do PROEX acabam fomentando a exportação de bens por parte de empresas multinacionais como a Volvo e a Caterpillar, citadas como exemplo por Torres⁶¹.

A internacionalização das empresas de engenharia e construção civil é, no entanto, apenas um aspecto de um processo mais amplo de expansão do capital nacional em direção a terceiros mercados ou países. Na realidade, registra-se um movimento de expansão que envolve diversos outros ramos e segmentos da economia nacional e que Fontes (2012) chama de expansão “capital-imperialista” brasileira. Tratam-se de grupos econômicos poderosos e que possuem relações muito bem estabelecidas com as elites políticas e governos dos países latino-americanos, independente do viés ideológico de cada um deles⁶².

Outro aspecto a se registrar tem a ver com a enorme diversificação de negócios das empresas que originalmente tinham suas raízes no setor de construção civil. Na atualidade a maioria dessas empresas está organizada na forma de *holdings*, com subsidiárias e participação acionária numa grande diversidade de setores econômicos que incluem a mineração, energia, alimentos, química, agricultura, pecuária, transportes,

⁶⁰ O diretor de relações Institucionais da Odebrecht relata que na construção da hidrelétrica de Capanda, em Angola, em meados dos anos 1980, a empresa enviava do Brasil mais de 22.000 itens de supermercado destinados a abastecer o canteiro de obras, o que incluía desde alimentos até gêneros como palito de dentes e papel higiênico. Um aeroporto capaz de receber aviões de grande porte foi construído nas proximidades da obra a fim de garantir o fluxo contínuo de cargas. Em: Revista *Engenharia*, 580, op. cit.

⁶¹ Revista *Engenharia*, 580. A investida internacional da Queiroz Galvão começou em 1989. p.86-88. Por Juan Garrido.

⁶² A atuação do grupo Norberto Odebrecht é emblemática da adaptabilidade das construtoras brasileiras a diferentes contextos políticos e ideológicos. Por meio de sua subsidiária “Companhia de Obras e Infraestrutura” (COI), o grupo fez acordo com o governo cubano para a exploração de uma usina de produção de açúcar no país e tem projetos para a produção de etanol na ilha.

logística, empreendimentos imobiliários, mercado de capitais, entre outros⁶³. Elas são, portanto, configurações econômicas e políticas estruturais para o modelo de crescimento econômico e desenvolvimento vigente no Brasil contemporâneo.

4.2.2 Integração nacional

A integração territorial foi uma preocupação constante do Estado brasileiro desde a independência de Portugal, em 1822. A vasta extensão geográfica do país foi alcançada como resultado da crescente expansão da colonização portuguesa no interior sul-americano ocorrida nos séculos anteriores. O desafio de governar um país tão grande em face da baixíssima coesão territorial e política e de diversos problemas fronteiriços com países vizinhos levou o regime imperial a formular diversos planos voltados para o desenvolvimento dos transportes de forma a interligar as regiões distantes segundo critérios políticos, econômicos e militares.

Construir estradas, ferrovias e viabilizar hidrovias se constituíram, desde então, fatores centrais para a construção do próprio Estado-Nação. A expansão para o interior foi sempre um impulso mobilizador das elites. As expectativas de aproveitamento dos enormes recursos naturais disponíveis e de colonização territorial impuseram uma lógica econômica de “fronteira”, que constitui um traço marcante da formação nacional. Como lembra Becker (1999), os discursos e as práticas voltadas para a construção da unidade e da integração nacional foram se reformulando e se renovando ao longo do tempo a medida que avançavam os processos de industrialização e a reconfiguração da ocupação territorial do país.

Ainda no século XIX, foram vários os planos elaborados com o objetivo de interligar vários pontos do território nacional por meio de obras viárias de grande porte e extremamente ambiciosas para a época. Tais planos, embora rudimentares, servem de registro da ideologia expansionista e colonizadora e da missão modernizadora atribuída às obras de infraestrutura viária. Destaque para o Plano Rebouças de 1874, que previa a construção de várias linhas ferroviárias atravessando o território brasileiro no sentido leste-oeste, ligando a costa atlântica ao litoral do Pacífico do Chile e Peru, através da

⁶³ O grupo Queiroz Galvão, por exemplo, é formado por 131 empresas sendo 35 delas da área de construção civil, 67 do setor de desenvolvimento imobiliário, 12 do setor de participações e concessões, 11 do ramo de desenvolvimento de negócios, 03 do ramo de engenharia ambiental, 02 de exploração e produtos e 01 do setor de óleo e gás. Fonte: website da empresa consultado em 06 de agosto de 2012.

Bolívia, Paraguai e Argentina (DNIT, s.d). Talvez este seja a primeira versão idealizada dos atuais corredores Interoceânicos previstos e materializados no âmbito da IIRSA e do COSIPLAN. São projetos do século XIX, que sobrevivem no século XXI sob nova roupagem, mas obedecendo a uma mesma tendência.

No Estado Novo, o Plano Geral Nacional de Aviação de 1934, o primeiro aprovado oficialmente e assumido como diretriz governamental, concebia a integração nacional por meio da construção de obras viárias de caráter multimodal (interligação entre ferrovias, rodovias, hidrovias) com preocupações de ordem militar e de gestão das fronteiras nacionais. Mais tarde, o Plano Rodoviário Nacional do início dos anos 1940 previa a construção da “Rodovia Acreana”, ligando Cuiabá, Porto Velho, Rio Branco, Cruzeiro do Sul até a fronteira com o Peru. Durante décadas este foi um dos trajetos cogitados para a rodovia interoceânica que, como veremos mais à frente, sofreu modificações em seu traçado implementado já no âmbito da IIRSA.

Mas o grande impulso neste processo de integração/ocupação/colonização do território nacional ocorreu nos anos 1950 e 1960 do século passado. A abertura da rodovia Belém-Brasília entre 1958 e 1960, durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) representou um ponto de inflexão em relação ao paradigma rodoviário nacional. Estreitamente ligado ao processo de instalação de indústrias automobilísticas no país, a abertura de estrada através do interior brasileiro se somava ao projeto de transferência da capital federal do Rio de Janeiro para o Planalto central, fato geopolítico e econômico idealizado desde finais do século XIX e materializado em 1960.

O processo de colonização da Amazônia promovido pelo Estado brasileiro a partir dos anos 1960 ocorreu de forma concomitante à construção de grandes obras de engenharia nas áreas de energia (hidrelétricas) e transportes (estradas), além da instalação de grandes empreendimentos de exploração mineira. Estas obras favoreceram o desenvolvimento da área de engenharia e construção civil como um dos mais importantes setores da economia brasileira. Há, portanto, um estreito vínculo entre o projeto estatal colonizador e a o crescimento das empresas construtoras que assumiam a realização daquelas obras e que trilhariam o caminho da internacionalização já a partir dos anos 1970.

A Belém-Brasília, ou Transbrasiliana, inaugura uma era de investimentos em estradas e de colonização da Amazônia, sendo seguida pela construção de outras

importantes rodovias com o mesmo fim: a Transamazônica, a Cuiabá-Porto Velho, a Cuiabá-Santarém, entre muitas outras. A malha de estradas construída desde então tem sido um vetor fundamental de profundas transformações ocorridas na sociedade brasileira e na geografia do país. Mais diretamente estas obras induziram processos estruturais como: i) o predomínio do modal rodoviário em detrimento da malha ferroviária nacional que vinha sendo construída desde o século XIX e que entrou em decadência justamente na segunda metade do século XX; ii) o intenso êxodo rural e processos migratórios internos, que acabaram por redefinir o perfil populacional das regiões brasileiras; iii) o surgimento de novas cidades às margens das novas rodovias, em contraste com a estagnação e decadência econômica de muitas cidades ribeirinhas tradicionais.

Os limites deste trabalho impede um registro mais aprofundado sobre essa dinâmica e seus determinantes históricos, geopolíticos e econômicos. Para efeito do estudo aqui desenvolvido cabe direcionar a análise para o processo de integração física interna envolvendo os territórios do Acre e Rondônia hoje incorporados ao EID Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA. Nesse sentido, procuro registrar alguns aspectos fundamentais e processos transcorridos no Brasil ao longo das últimas décadas que criaram as condições para a promoção da integração física regional tal qual ela vem sendo proposta desde 2000 com o advento da IIRSA.

A região que corresponde ao atual Estado do Acre foi a última porção incorporada ao território nacional após um período de litígio com a Bolívia no final do século XIX. Acre e Rondônia⁶⁴ permaneceram até meados do século XX numa condição de isolamento geográfico e político que só começou a ser rompido com a construção das linhas telegráficas e (anos 1940) e rodovias (anos 1950-60). Desde finais do século XIX, a economia da região esteve centrada no extrativismo do látex da seringueira. Este ciclo entraria em decadência no período do pós-guerra.

Embora o ciclo da borracha, a construção da ferrovia Madeira-Mamoré e a instalação das linhas telegráficas ligando Cuiabá ao Amazonas tenham provocado a migração de contingentes populacionais para a região, os maiores impactos em termos da ocupação de Rondônia e Acre resultam de políticas deliberadas colocadas em prática

⁶⁴ Em 1943, o governo brasileiro criou o Território Federal do Guaporé mediante o desmembramento de partes dos Estados do Mato Grosso e Amazonas. Em 1953, a região passa a se denominar Território Federal de Rondônia em homenagem ao Marechal Cândido Rondon, responsável pela instalação das primeiras linhas telegráficas na região. A condição de território federal permaneceu até 1982, quando o mesmo foi transformado em Estado

pelo governo federal a partir da década de 70 do século passado, antes mesmo da criação do Estado.

Alguns fatos e processos relevantes relacionados ao planejamento estatal sobre o tema da integração nacional precisam ser aqui retomados como antecedentes das iniciativas em curso nos anos 2000. O primeiro destes foi o desenho e implementação do Programa de Integração Nacional (PIN), executado na primeira metade dos anos 1970, durante o período mais repressivo do regime militar e na vigência do I Plano de Desenvolvimento Nacional (PND). Além da abertura de estradas com estímulo à migração interna e a ocupação da Amazônia, o PIN formulou um conceito de integração nacional que tinha na colonização o seu principal instrumento. Este previa a destinação de terras (em lotes de até 100 hectares) para colonos do sul do país e do nordeste principalmente, em uma faixa de terras de até 10 Km em ambos os lados de rodovias como a Transamazônica, a Perimetral norte, a Cuiabá-Santarém e a Cuiabá-Porto Velho (Kohlhepp, 2002).

Já na segunda metade dos anos 1970 e na vigência do II PND (1975-1979), a estratégia se volta para a implementação de Pólos de Desenvolvimento Regional, a exemplo do Polamazônia e do Polonoroeste, que seriam operacionalizados por meio de pesados investimentos privados em setores como pecuária extensiva e mineração, e tendo como subsídio uma política de incentivos fiscais para projetos produtivos na região amazônica. Muitos desses projetos se tornariam, poucos anos depois, foco de graves conflitos territoriais envolvendo povos indígenas e populações tradicionais da região.

Em 1979, antes mesmo da criação oficial do Estado de Rondônia, o governo federal iniciou negociações com o Banco Mundial sobre a possibilidade de um financiamento para a conclusão das obras de pavimentação da rodovia BR 364 (Cuiabá-Porto Velho), cujas obras haviam sido iniciadas em 1976, mas que foram suspensas pela falta de recursos provocada pela crise na balança de pagamentos do país, entre outros fatores (Pedlowski, 1997). Como o banco se mostrou reticente em financiar este tipo de projeto, as negociações caminharam no sentido de incorporar à proposta de pavimentação da rodovia alguns componentes relacionados com o desenvolvimento socioeconômico da região. Ao projeto de pavimentação da rodovia, se incorporaram outros componentes voltados para o combate às desigualdades regionais, incluindo medidas visando à consolidação dos projetos de colonização já em curso, proteção

ambiental e apoio às comunidades indígenas. Em 1981, o acordo com o Banco Mundial foi formalizado via Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil (Polonoroeste), que viria a se converter em um dos mais ambiciosos e controversos programas de colonização da história do país⁶⁵.

Concebido e executado já no ocaso do regime militar instalado em 1964 e com um orçamento inicial de cerca de US\$ 1,5 bilhão, o programa teve por objetivo induzir o desenvolvimento dos territórios localizados às margens da rodovia BR 364, nos Estados do Mato Grosso e Rondônia. Para isso o governo brasileiro recorreu a empréstimos do Banco Mundial correspondente a 35% do orçamento do programa.

O projeto vertebral do Polonoroeste foi o asfaltamento de 1400 Km da BR 364 entre Cuiabá e Porto Velho, o que consumiu 42% dos recursos do programa. Outras ações financiadas foram i) o assentamento de 20.000 famílias camponesas em projetos de colonização, que demandou cerca de 24% dos recursos; ii) a implementação de um Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado em regiões do Mato Grosso e Rondônia, 23% dos recursos; iii) a proteção das populações indígenas na área de influência da rodovia, 3%; e iv) ações de proteção ambiental, 1% (Coy, 1988).

Numa primeira fase de implementação do Polonoroeste, o Estado intencionava planejar e administrar o processo de ocupação e colonização da região de influência da BR 364. Mas poucos anos depois, o Estado perderia completamente o controle sobre a dinâmica migratória iniciada e sobre o processo de desenvolvimento predatório que se seguiu. Como registra Coy (1988), as estratégias do Estado se mostraram incapazes de estruturar o desenvolvimento, que acabou por “ultrapassar” a implementação do planejamento idealizado na fase inicial do programa tendo como consequência “a continuação do processo de diferenciação social, a aceleração da urbanização e o agravamento dos conflitos fundiários”.

O fato de que a ocupação da Amazônia ocidental ter sido induzida pelo Estado com o apoio das elites políticas e econômicas do centro-sul do país, e de ter se fundamentado na expropriação territorial violenta de povos indígenas e comunidades tradicionais da região levou Leonel (1992) a caracterizar este processo como “endocolonialismo”. Diante da tentação de algumas análises que procuram relacionar o

⁶⁵ O Polonoroeste pressupôs uma implementação combinada de um conjunto de projetos que incluíam o Projeto Integrado de Colonização (PIC), o Projeto de Assentamento Dirigido (PAD) e os Projetos de Assentamento (PAs), além da instalação dos núcleos Urbanos de Apoio Rural (NUAR), alguns dos quais acabariam por se tornar as atuais cidades localizadas ao longo da rodovia BR 364.

processo de ocupação e destruição da Amazônia a interesses internacionais e à atuação externa de governos, empresas e bancos multilaterais, o autor situa as elites nacionais, a cultura política da sociedade brasileira e sua “mentalidade endocolonial” em relação à Amazônia como sendo os fatores determinantes do processo⁶⁶.

No momento da inauguração da pavimentação da rodovia BR 364, em 1984, já eram visíveis os impactos negativos provocados pelo Polonoroeste tais como: aumento do fluxo de migrantes rumo a Rondônia, taxas alarmantes de desmatamento, concentração fundiária e desistência dos agricultores familiares em continuar nos projetos de colonização, exploração predatória dos recursos florestais madeireiros, invasão das terras indígenas, crescimento desordenado dos garimpos e da periferia das cidades da região (Millikan, 2001). A pavimentação da rodovia BR 364 provocou um crescimento vertiginoso da população de Rondônia como resultado da migração para a região. A população do Estado passou de 36.935 em 1950 para um contingente de 1.130.400 pessoas em 1990 (Pedlowski, 1997).

Caracterizado por muitos analistas como um gigantesco desastre social e ambiental, o processo de ocupação da Amazônia, e de Rondônia em particular, provocou um desgaste da imagem do Banco Mundial por sua participação no financiamento do Polonoroeste. O desempenho do programa colocava em questão tanto o modelo de desenvolvimento levado a cabo pelo governo brasileiro quanto às políticas do Banco Mundial e seus procedimentos quanto ao financiamento de projetos nos países em desenvolvimento. Em meados de 1985, em meios a pressões de ONGs nacionais e internacionais e de parlamentares de vários países, e após uma avaliação de meio termo do programa, o Banco Mundial suspendeu temporariamente o repasse de recursos destinados ao programa (Millikan, 2001).

Com a intenção de completar a rodovia BR 364 e pavimentar o trecho Porto Velho-Rio Branco, o governo iniciou em meados dos anos 1980, negociações com o BID a fim de obter financiamento para a obra. Em face das repercussões negativas da implementação do Polonoroeste em Rondônia, o BID condicionou a liberação do empréstimo à implementação de um programa voltado para a mitigação dos impactos

⁶⁶ Os anos 1980 ficaram conhecidos como “A década da destruição”, título de um documentário dirigido pelo inglês Adrian Cowell e ainda hoje um dos registros mais importantes do processo de colonização predatória da Amazônia naquele período.

sociais e ambientais da estrada, especialmente no tocante ao reconhecimento e proteção dos territórios indígenas e de populações tradicionais da região.

Depois de uma fase de negociação, as partes concordaram em realizar de maneira simultânea o projeto de pavimentação de 502 Km da rodovia e a implementação de programa de mitigação de impactos que ficou intitulado como Projeto de Apoio ao Meio Ambiente e às Comunidades Indígenas (PMACI). O projeto da rodovia (trecho Porto Velho-Rio Branco) foi orçado em US\$ 136,7 milhões, sendo 40,2% deste valor viabilizados por meio do empréstimo do BID e o restante (59,8%) como contrapartida do governo brasileiro. Já o PMACI teve um orçamento de US\$ 10 milhões, sendo 40% a cargo do BID e 60% sob responsabilidade do governo (Allegretty et all, 1998).

Nos anos 1990, na esteira da Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Meio Ambiente realizada no Rio de Janeiro (Rio 92), os países do G7 financiaram o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais (PPG-7), com o objetivo de reverter ou mitigar os efeitos sociais e ambientais do processo de ocupação predatória da Amazônia. Mas, em paralelo a programas ambientais específicos como o PPG-7 e o Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (Planaflo), a questão da integração da Amazônia ao sistema produtivo nacional continuou a tomar parte nos planos governamentais e nas estratégias do Estado para a região, como fica claro nos planos “Brasil em Ação” (1996-1999), “Avança Brasil” (2000-2003), “Brasil de Todos” (2004-2007) e “PAC I e II” (2008-2014). Nos anos 1990, a região do Acre e Rondônia situavam-se no planejamento estatal como pertencentes aos eixos EID Madeira-Amazonas e Oeste respectivamente.

O fato é que os investimentos realizados pelo Estado brasileiro nas décadas passadas visando à colonização do Acre e Rondônia possibilitaram a consolidação do corredor de transportes que liga o centro sul do país não apenas às capitais Porto Velho e Rio Branco mas também ao interior desses estados e às áreas de fronteira com o Peru e Bolívia. Este é o caso, por exemplo, da rodovia BR 425 que constitui um ramal da BR 364 que faz a ligação entre Porto Velho e Guajaramirin, na fronteira com a Bolívia e ponto de conexão com o corredor norte boliviano. O Banco Mundial e BID foram as duas grandes instituições financeiras que forneceram recursos ao Estado brasileiro para viabilizar essas obras. Na conjuntura atual, o BNDES é o grande agente financeiro na

área de infraestrutura no País. Essa mudança de configuração é um dos desdobramentos da inflexão do governo rumo ao neodesenvolvimentismo, como vimos no Capítulo 01

No âmbito do PAC I está prevista a pavimentação da rodovia BR 429 que corta a parte central do Estado de Rondônia também ligando a BR 364 à fronteira com a Bolívia. Outro projeto previsto é a pavimentação do trecho final da BR 364 entre Sena Madureira e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre. Na verdade, a projeção do DNIT prevê a pavimentação da BR 364 até a fronteira peruana, no extremo oeste do Estado do Acre. Tanto no âmbito do governo brasileiro quanto do peruano subsiste a proposta de interligar as cidades de Cruzeiro do Sul e Pucallpa por meio desta rodovia. Este corresponde ao primeiro traçado da rodovia interoceânica. Trata-se de um projeto polêmico por cortar territórios de populações nativas e áreas protegidas dos dois países.

Em suma, ao longo dos últimos sessenta anos, o processo de integração nacional tem sido o indutor de profundas transformações econômicas, sociais e ambientais nos territórios integrados. Estes permanecem, no entanto, como zonas periféricas em relação aos centros dinâmicos da economia nacional. Eles desempenham um papel de fornecedores de matérias primas (recursos minerais e florestais), produção de *commodities* agrícolas e de energia e amargam baixos índices de desenvolvimento social e humano quando comparados ao sul e sudeste. Assim, reproduz-se na escala nacional a relação de desigualdade estrutural e sistêmica entre centro e periferia que caracteriza o sistema econômico mundial.

4.3 Desenvolvimento e integração no contexto boliviano

Bolívia adentra na segunda década do século XXI profundamente mergulhada nas contradições próprias da sua condição dependente e periférica em relação ao sistema-mundo capitalista. Esta condição, por sua vez, deriva do modo como o território do atual Estado boliviano foi incorporado ao sistema imediatamente após a conquista espanhola. Desde então, esteve em vigência um modelo econômico do tipo primário-exportador, centrado inicialmente na atividade mineradora e mais tarde também na exploração dos recursos energéticos, petróleo e gás em particular.

Ao longo de todo o século XX, o país se debateu entre a permanência hegemônica desse modelo com seu papel funcional em relação às dinâmicas do capitalismo central e o projeto de modernização do Estado-nação, gestado a partir da

experiência colonial. Na esteira da proposta de modernização, duas grandes correntes ideológicas se confrontaram ao longo do último século, alternando-se enquanto política de Estado ou se mesclando de maneira tensa: o liberalismo e o nacionalismo. O primeiro é quase sempre associado à abertura do país à participação do capital externo na exploração de recursos naturais em conformidade com seu papel no sistema-mundo. O segundo traduz a afirmação da autonomia, sempre relativa, do Estado-nação quanto ao usufruto dos recursos naturais e proteção dos seus interesses econômicos, apesar da condição periférica.

O liberalismo e o nacionalismo vêm alternadamente pautando não apenas as políticas econômicas na Bolívia, mas fundamentalmente o projeto de Estado-nação. Isso fica evidente quando se analisa, por exemplo, a alternância no regime de exploração dos hidrocarburetos desde o início do século XX até dos dias atuais. A regulamentação do setor se iniciou com a definição da exploração petrolífera como atividade estatal em 1916. Mudou para um regime ultraliberal em 1920 com a concessão para a empresa *Standard Oil Company*. Em 1937, a exploração foi nacionalizada, mas em 1955 ocorre a quebra do monopólio estatal sobre a exploração e uma nova concessão à empresa *Gulf Oil Company*. Uma nova nacionalização é realizada em 1969 e vinte sete anos depois, em 1996, a empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) é privatizada. Finalmente, em 2006, ocorre nova nacionalização e definição de um regime de exploração mista, via contratos entre a YPFB e empresas privadas (Terán, 2009).

Em termos de política interna, a Bolívia atravessou o último século numa situação quase permanente de instabilidade política, conflitos e tensão social⁶⁷. A alternância entre os regimes autoritários e aqueles formalmente democráticos se sobrepunha, não de maneira linear ou sincrônica, ao nacionalismo ou ao liberalismo enquanto molduras ideológicas.

O autoritarismo e a violência de Estado figuraram como uma opção sempre à mão dos governantes, de esquerda ou de direita, no manejo das sucessivas crises e conflitos sociais. Conflitos e crises quase sempre derivadas da “colonialidade do poder” (Quijano, 2002) e da co-existência sempre tensa entre pelo menos duas Bolívias: uma de matriz indígena-originária e outra branco-mestiça. A coesão interna como condição para

⁶⁷ Segundo contabilização feita por Pinto (2005), foram 18 golpes de Estado, 28 mudanças de governo pela via institucional, incluindo renúncias de presidentes e sucessões em meio a crises políticas, e uma por insurreição popular.

a existência do Estado-nação permanece, em início do século XXI, como um problema estrutural e como tarefa ainda por realizar.

Tanto o movimento pendular entre liberalismo e nacionalismo quanto o quadro geral de instabilidade política estão inscritos no interior de ciclos de longa duração. Mudanças conjunturais ocorrem com maior ou menor profundidade sem alterar as condições estruturais de dependência ou o lugar da Bolívia na divisão internacional do trabalho.

Quando, em meados do século passado, ganha corpo o projeto desenvolvimentista como promessa de modernização para Bolívia, este não tem outro lastro econômico a não ser o extrativismo dos recursos naturais. Ao mirar as possibilidades futuras, o país se aferrava cada vez mais ao seu passado de região fornecedora de matéria prima para o núcleo orgânico do capitalismo, de tal forma que se cristalizou na Bolívia um vínculo estrutural e contraditório entre desenvolvimento e extrativismo.

A forte vinculação entre o extrativismo e o projeto desenvolvimentista ocorre na medida em que o primeiro é assumido como condição necessária para a realização do segundo. A exploração dos recursos naturais é justificada como um meio para se promover o desenvolvimento e a industrialização, seja pela atração de empresas de capital externo, seja pelo reinvestimento das divisas nacionais obtidas com a exploração em serviços que melhorem a qualidade de vida da população. São promessas jamais cumpridas, seja nos regimes liberais ou naqueles de cunho mais nacionalista, ao passo que o problema do extrativismo ocupou sempre um lugar central nos conflitos sociais e crises políticas vividas pela sociedade boliviana pelo menos desde o início do século XX.

Em épocas mais recentes, o desgaste e a perda de credibilidade das políticas de ajuste estrutural e reformas neoliberais dos anos 1980 e 90, a questão da exploração dos recursos naturais bolivianos por empresas estrangeiras emergiram novamente como uma das principais bandeiras de luta de movimentos anti-sistêmicos. Rapidamente, o pêndulo ideológico se move da aceitação do neoliberalismo para a defesa dos interesses nacionais e da busca de outro modelo de desenvolvimento para o país.

No debate em torno de alternativas para o país ganha corpo a ideia de que este novo modelo deve necessariamente superar o extrativismo enquanto única opção para o desenvolvimento. Disso resultam as narrativas que colocam como imperativo busca de

uma ordem econômica pós-extrativista, capaz de reverter a condição de dependência, o que implicaria na própria revisão do projeto desenvolvimentista (Acosta, 2011; Gudynas, 2011). Nesse sentido, difunde-se a noção de “buen vivir”, cuja matriz discursiva procura resgatar valores das sociedades andinas tradicionais, incorporando parâmetros de bem estar que questionam a ideia de progresso material ilimitado e as relações sociais próprias do capitalismo (Prada, 2011; Simbaña, 2011).

Na Bolívia dos anos 2000, todas as grandes narrativas e perspectivas ideológicas estiveram em franca disputa. Crises políticas se sucederam provocadas por fatores tanto conjunturais quanto estruturais, configurando um quadro geral de conflito social, mobilização popular, fluidez e incertezas. Destaque para a revitalização do discurso nacionalista em contraponto à hegemonia do neoliberalismo vigente a partir dos anos 1980, não sem contradições, continuidades e descontinuidades. O conturbado contexto interno coincide com o agravamento da crise sistêmica do capitalismo, com a emergência de novos centros de poder e com as tendências de transição hegemônica, também estas marcadas por incertezas políticas e econômicas. É precisamente neste contexto que Bolívia toma parte nos esforços e projetos visando à integração física sul-americana. Cabe, portanto, registrar os principais elementos de conjuntura dos anos 2000 a fim de qualificar a participação boliviana nesses processos.

Para se analisar a conjuntura política boliviana contemporânea, é necessário considerar os seus antecedentes, ou seja, fatos, circunstâncias e processos que estiveram em cursos ao longo das décadas anteriores e que determinam o contexto geral do período em estudo. Nesse sentido, mesmo correndo os riscos inerentes a todo esforço de síntese, podemos dizer que na última metade do século passado o país passou por dois ciclos político-econômicos de média duração, entre 1952 e 1985 e entre 1985 e 2005.

O primeiro tem início com revolução nacionalista de 1952, resultado de uma insurreição popular que se opunha ao Estado liberal oligárquico que vigorou nas décadas anteriores. Embora limitada em termos de sua capacidade para transformar as bases estruturais do subdesenvolvimento e da dependência do país, a revolução imprimiu mudanças significativas na realidade política e econômica da Bolívia a exemplo da nacionalização da atividade mineradora, setor até então dominado por apenas três empresas, e da reforma agrária. No campo político, tiveram destaque o processo de centralização e administrativa do Estado, a introdução do voto universal e a inclusão de novos grupos sociais até então politicamente marginalizados.

Embora pesem inúmeras análises críticas quanto ao real significado da revolução de 1952 e quanto ao alcance das transformações que ela induziu, resta claro que desde então passou a vigorar na Bolívia um modelo de Estado desenvolvimentista que intervinha diretamente nas atividades produtivas estratégicas, além de assumir o delineamento das políticas econômicas. As premissas gerais desse modelo de Estado teriam sobrevivido inclusive ao período da ditadura militar (1964-1982), entrando em colapso somente no contexto da gravíssima crise econômica da primeira metade dos anos 1980, já no período de redemocratização do país.

O segundo ciclo tem início em 1985, justamente no ápice da crise econômica, quando o governo de Paz Estensoro (1985-1989) implementa um conjunto de medidas visando o controle da hiperinflação, a estabilidade macroeconômica e a liberalização dos mercados como remédio para evitar um desastre econômico e político ainda maior. Essas medidas que passaram a ser conhecidas como *reformas de primeira geração* tiveram continuidade no governo de Jaime Paz Zamora (1989-1993) e representam uma ruptura em relação ao modelo de Estado que vigorou a partir de 1952, dando início ao ciclo das políticas neoliberais que vigorariam até meados dos anos 2000 (Camargo, 2006; Espinoza, 2011).

Mas foi no governo Sánches de Lozada (1993-1997) que se implementou um programa ainda mais ambicioso de reformas estruturais conhecidas como *reformas de segunda geração* e que incluíam: i) a privatização de empresas estatais via capitalização; ii) a descentralização administrativa; iii) a reforma educativa e; iv) fortalecimento do sistema financeiro, entre outras (Espinoza, 2011). Além desse conjunto de políticas, realizou-se em 1994 uma reforma constitucional na qual se reconhecia o caráter multiétnico e multicultural do país e se formalizava a figura jurídica das Terras de Comunidades Originárias (TCOs), sem admitir, porém, a jurisdição indígena sobre as mesmas conforme demandavam setores do movimento indígena boliviano (Camargo, 2006)⁶⁸.

Na segunda metade dos anos 1990, aprofundam-se as insatisfações populares com as políticas neoliberais e tem início uma onda de mobilizações e protestos já no

⁶⁸ A questão da participação dos indígenas na esfera política nacional esteve sempre em pauta ao longo das décadas de 1980 e 90, a ponto de uma liderança indígena, Victor Hugo Cardenas, assumir a vice-presidência no país no primeiro governo de Sánches de Lozada (1993-1997). Este fato, no entanto, esteve longe de representar uma aderência do movimento indígena às políticas do governo, como ficaria evidente nas mobilizações e protestos contra as políticas de orientação neoliberal adotadas por aquele governo e pelos que o seguiram.

governo do ex-ditador Hugo Banzer (1997-2001). A vigência do neoliberalismo como programa de governo duraria até 2005, quando se inicia um novo ciclo político e econômico marcado pela retomada do nacionalismo desenvolvimentista.

A primeira metade dos anos 2000 foi um período de intensa agitação e crise política na Bolívia, a ponto de dois presidentes renunciarem aos seus postos em um intervalo de apenas dois anos. Já no primeiro ano da década ocorre uma grande mobilização popular em Cochabamba e uma onda de protestos contra a privatização dos recursos hídricos, a chamada “guerra da água”. A intensidade das mobilizações e o sentimento de antipatia em face de investimentos estrangeiros para exploração de recursos naturais no país forçou o governo a rescindir o contrato de concessão firmado com um consórcio privado do qual participavam a empresa estadunidense Bechtel Holding e duas outras empresas bolivianas. Politicamente fragilizado e com graves problemas de saúde, o presidente Hugo Banzer renuncia ao cargo em 2001 sendo substituído pelo vice Jorge Quiroga.

Também na região do trópico de Cochabamba se intensificam as mobilizações dos sindicatos cocaleiros em confronto com as diretrizes da política anti-drogas do governo dos Estados Unidos e sua adoção por parte do governo boliviano. Sob a liderança de Evo Morales, estas mobilizações iriam se articular com várias outras em diferentes departamentos, configurando um quadro geral de insurreição popular de perfil nacionalista.

As eleições de 2002 trouxeram Sánches de Lozada de volta para um segundo mandato como presidente da Bolívia, em um clima de profunda insatisfação popular em relação às políticas neoliberais por ele comandadas em seu primeiro período na presidência. Em fevereiro de 2003, eclodem protestos contra as medidas fiscais adotadas pelo novo governo sob a pressão do FMI. Em outubro do mesmo ano, uma onda de mobilizações paralisa a capital La Paz em protesto contra o acordo de venda de gás liquefeito (GLP) para os Estados Unidos e sua canalização através do território chileno, a chamada “guerra do gás”.

A crítica à venda do gás em estado bruto e à sua não industrialização no próprio país se somava ao sentimento nacionalista e às rivalidades históricas com o Chile decorrentes da perda do acesso ao mar desde a guerra do pacífico. A repressão violenta às manifestações na cidade de El Alto, que resultaram em 74 mortos e mais de 200

feridos, acirram ainda mais a crise política, provocando a renúncia de Sánches de Lozada e a ascensão do vice-presidente Carlos Mesa.

Entre maio e junho de 2005, uma nova insurreição popular ocorreu em seis departamentos e, mediante bloqueios de estradas, paralisa quase todo o país com uma demanda explícita de nacionalização dos hidrocarburetos. Considerada como a “segunda guerra do gás”, a crise termina com a renúncia do presidente Carlos Mesa. Como resultado direto das mobilizações dos anos anteriores as eleições de 2005 são vencidas por Evo Morales.

Apesar das mobilizações sociais terem englobado uma pluralidade de interesses setoriais e diferentes segmentos da sociedade boliviana, dois vetores principais podem ser considerados como parte de uma plataforma política comum: i) a defesa na nacionalização dos hidrocarburetos, mediante a reformulação do marco legal para o setor; ii) a convocação de uma assembleia constituinte como parte de um processo de refundação do Estado.

A refundação do Estado, termo incorporado como um objetivo da assembleia constituinte, emerge como uma proposta para a superação do abismo entre as duas Bolívias: a branco-mestiça urbana e a indígena, rural e comunitária. Remete a uma demanda histórica do indigenismo Katarista em suas várias vertentes⁶⁹.

A eleição de Evo Morales pelo partido Movimento ao Socialismo (MAS) representou um ponto de inflexão em direção a uma postura política de orientação nacionalista, encerrando o ciclo das políticas neoliberais implementadas a partir de 1985. Resultado direto do desgaste político dos governos anteriores e do ciclo de mobilizações do início dos anos 2000, o novo governo teve um caráter de frente ampla, tendo sua base de apoio distribuída por vários setores da sociedade⁷⁰.

O MAS surge na cena política boliviana inicialmente com a proposta de ser um “instrumento político” (Do Alto, 2008) dos movimentos sociais que buscavam, desta forma, participar das disputas político-partidárias pelo controle do aparato estatal. Nesse sentido, representou uma alternativa aos partidos tradicionais. Com o exercício do governo, no entanto, os vínculos com os movimentos sociais foram dando lugar ao

⁶⁹ O movimento Katarista parte da reafirmação da identidade Aymara e Quechua e da referência ao caudilho indígena Tupac Katari, líder da rebelião de 1781, para situar os indígenas como sujeitos políticos centrais da transformação da sociedade boliviana.

ativismo estatal resultando em números pontos de tensão entre o partido e sua base de apoio original.

Ao lidar com o alto nível de fragmentação política e conflitividade vigente na sociedade boliviana, o governo assume uma estratégia midiática e uma retórica que abarca todos os grandes temas e preocupações colocadas pelos movimentos anti-sistêmicos e pela esquerda: luta contra o imperialismo, neoliberalismo e o capitalismo, defesa dos interesses nacionais, dos direitos da *Pacha Mama*, do *buen vivir* e do plurinacionalismo, para citar apenas alguns dos temas principais. Como discutido na sequência, esta retórica de espectro amplo foi mostrando suas inconsistências e contradições internas na medidas em que as políticas iam sendo colocadas em prática, quase sempre sujeitas a cálculos pragmáticos e em meio a enormes fragilidades institucionais e políticas.

No âmbito da política interna, a convocação da Assembléia Constituinte em 2006 abriu caminho para a incorporação formal do plurinacionalismo, como de fato ocorreu no texto da nova constituição aprovada em 2009. Assim, os temas do indigenismo, da diversidade cultural e das desigualdades associadas, tão caros à sociedade civil boliviana, foram formalmente assimilados pelo arcabouço jurídico do Estado, muito embora a sua materialização figure como tarefa ainda por cumprir.

Segundo a representante do Fórum Boliviano de Meio Ambiente e Desenvolvimento (FOBOMADE) ouvida durante a pesquisa (La Paz, agosto de 2012) o primeiro governo Morales (2006-2010) surgia na cena política com uma forte identidade com a sociedade civil, não apenas pelos projetos que passa a encampar, mas também por que muitos dos postos de comando do governo foram inicialmente ocupados por quadros originários de organizações do movimento social e de ONGs. Mas essa identidade foi gradualmente arrefecendo na medida em que o governo assumia um perfil estatista e que a lógica política do partido se sobrepunha à relação governo-sociedade civil.

No momento da realização da pesquisa, a relação entre o governo do MAS e as organizações da sociedade civil sofria de um enormes desgaste, como atentaram vários dos informantes ouvidos, bem como as manifestações e debates que ocorriam intensamente na imprensa. O estatismo, a lógica de reprodução política do partido e as tentativas de instrumentalização da sociedade civil pelo governo criaram, já no final da década, um quadro de desencanto com a retórica do *proceso de cambio* entre lideranças

e dirigentes de organizações que formaram a base de apoio do MAS desde o início dos anos 2000. Táticas de cooptação e a interferência em assuntos internos das organizações e movimentos sociais colocaram a sociedade civil numa situação particularmente difícil em relação ao governo, já que “o viável, o possível, a força de cooptação do próprio sistema, é uma tensão que está presente e termina por se impor” (Escárzaga, 2012).

Este quadro fica evidente quando se considera a relação tensa entre governo e as organizações dos povos indígenas do oriente boliviano, uma vez mais considerados como entrave ao desenvolvimento. A tática governamental para lidar com este setor que antes formava a sua base de apoio passa a ser a desqualificação e a divisão dos interlocutores para fazer valer as *razões de Estado*. Paradoxalmente, essa “desconstrução do movimento indígena” enquanto sujeito político central ocorre no âmbito da construção do Estado Plurinacional enquanto projeto oficialista (Mayorga, 2012).

Em termos ideológicos, o governo do MAS tem o Nacionalismo Revolucionário⁷¹ (NR) como sua matriz principal, embora com perfil moderado. Mais do que uma narrativa, esta matriz opera como um dispositivo circular que gira em torno de algumas ideias e clichês de uso retórico e que não confrontam o núcleo central da condição e da contradição boliviana como país periférico no capitalismo: as ideias de desenvolvimento, modernidade e progresso. O NR aplicado ao contexto dos anos 2000 estaria produzindo uma espécie de “circulação semântica” da parte de quem exerce o poder, de forma que “quem entra pela esquerda (discursivamente) sai, pragmaticamente, pela direita do dispositivo”, sem abdicar dos impulsos repressivos inerentes ao constante movimento de retorno ao passado (Soto, 2011)⁷².

⁷¹ Ao situar o surgimento do MAS dentro da tradição do Nacionalismo Revolucionário boliviano Soto (2011) tem como referência as ideias do escritor Luis Antezana em seu ensaio “Sistemas y Procesos Ideológicos en Bolivia”.

⁷² Entre os analistas da situação política boliviana, é bastante comum a percepção de que os movimentos de mudança, pela via das mobilizações populares ou não, acabam por regressar ao mesmo perfil de Estado autoritário que marca sua história. O editorial do periódico *Nueva Crónica* (no. 107) de julho de 2012, por exemplo, teve como título “*Cuando passa todo y no passa nada*”, numa referência aos graves conflitos sociais e demolição da institucionalidade democrática na Bolívia atual. Em seu artigo no número 103 do mesmo periódico, o jornalista Juan Carlos Salazar registra esse sentimento de imobilismo histórico com imagens fortes: “el pueblo boliviano gira y gira en torno a sus problemas como el borrico alrededor de la noria (...) Esta suerte de inmovilismo en que parece haberse instalado el país se refleja en la prensa diaria, con titulares que repiten cíclicamente, y también en los discursos de los gobernantes, en una retahíla que resulta aburrida, cuando no cínica”.

4.3.1 Estratégias de desenvolvimento

Em termos de estratégias e programas governamentais para o desenvolvimento nacional, os anos 2000 representaram um período de inflexão com a perda de credibilidade da agenda neoliberal vigente desde o início dos anos 1990 e assunção, por parte do governo Evo Morales, de narrativas, propostas e práticas que podem ser caracterizadas como neodesenvolvimentistas. A centralidade do Estado como organizador e participante ativo na vida econômica é retomada ao mesmo tempo em que se busca garantir e atrair investimentos externos.

Respondendo às expectativas de sua base de apoio, uma das primeiras medidas estruturais do governo Morales foi a nacionalização dos hidrocarburetos por meio do “Decreto Heroes del Chaco” de 01 de maio de 2006. Os argumentos em defesa dessas medidas retomavam as críticas ao neoliberalismo e enfatizavam a necessidade de revisão do regime de exploração dos recursos energéticos de forma que o Estado retivesse uma parcela maior da renda gerada na exploração, ampliando assim a sua capacidade de investimento e o custeio de programas sociais voltados para a redução da pobreza. O programa *Bônus Juancito Pinto*, similar boliviano do programa brasileiro Bolsa Família, teve seu orçamento vinculado diretamente à arrecadação estatal sobre a exploração de petróleo e gás.

O anúncio da nacionalização dos hidrocarburetos provocou certa turbulência na relação entre empresas concessionárias e o governo em um primeiro momento. Mas este foi seguido por intensas negociações entre as partes em torno da revisão dos termos dos contratos de exploração e dos valores de indenização dos investimentos privados realizados até então, mas sem rupturas drásticas que pudessem afastar os investimentos externos.

A ocupação militar de refinarias controladas pela Petrobrás, por exemplo, teve efeito muito mais simbólico e midiático do que efetivo. Na prática, os contratos foram renegociados e as indenizações acertadas de maneira a acomodar as expectativas tanto do governo quanto dos investidores. Até 2012, nenhuma empresa do setor havia retirado seus investimentos da Bolívia como resultado direto da revisão do marco regulatório dos hidrocarburetos.

O governo boliviano assumiu o controle da empresa Transredes por meio da compra de suas ações por parte da estatal YPFB. O mesmo procedimento foi aplicado

em relação às empresas Chaco e Andina. O mecanismo adotado (compra de ações) foi alvo de inúmeras críticas pelo fato de que a YPFB passou a assumir todas as dívidas das empresas nacionalizadas, além de indenizações e cobertura de investimentos passados. Ademais, as empresas nacionalizadas permitiram ao governo boliviano controlar apenas uma pequena parte das reservas de gás e petróleo, cedendo a maior parte a empresas transnacionais por meio de contratos de concessão revisados (Terán, 2009; Plataforma Energética, 2011).

Embora a revisão dos contratos de concessão da exploração de petróleo e gás tenham resultado no alardeado aumento da arrecadação e dos rendimentos estatais, o modelo adotado não altera substancialmente a arquitetura do setor dos hidrocarburetos, já que as empresas privadas conservam o poder de decisão sobre onde, como e em que condições investir o seu capital.

A industrialização do setor, uma das principais demandas dos movimentos em defesa da nacionalização, fica assim subordinada aos interesses das empresas e à limitada capacidade de investimento da YPFB. Em 2011, um documento assinado por cerca de trinta profissionais, ativistas e ex-ministros do governo Morales faz um contundente diagnóstico e uma análise crítica do processo de nacionalização.

“Mientras el poder de las transnacionales petroleras se ha reestructurado con rostro remozado y conserva lo principal de su dominio sobre los hidrocarburetos bolivianos, YPFB se ha refundado aplastada por el peso de las deudas y los bonos, por una abrumadora incapacidad de gestión y por un manejo clientelar que en el pasado produjo su ruina. Por eso, a cinco años de su refundación, es una empresa débil y marginal en el proceso productivo de los hidrocarburetos, no ha superado de manera efectiva y esencial la condición residual a la que la condenó el neoliberalismo, y no es capaz de desarrollar una estrategia empresarial que permita la efectiva reapropiación nacional de los hidrocarburetos” (Plataforma Energética, 2011).

Especialmente na segunda metade da década de 2000, Bolívia se beneficiou de um contexto comercial externo marcado pela alta dos preços das *commodities* minerais e dos hidrocarburetos, que são a parte mais importante da sua carteira de exportações. Essa conjuntura favorável, aliada à manutenção do equilíbrio fiscal em patamares razoáveis, implicou numa tendência de crescimento econômico e aquecimento da economia nacional.

Embora a propaganda governamental enfatize as conquistas do “processo de mudança”, a maioria dos analistas mais críticos veem a atual política econômica como tendo mais continuidades que rupturas em relação às políticas da era neoliberal. Bolívia

obteve superávits fiscais todos os anos desde 2006, apesar da crise econômica internacional. Mas as baixas taxas de investimento e baixa qualidade das políticas não têm permitido ao país aproveitar o contexto favorável e incrementar sua performance nas áreas econômica e social (Morales, 2012).

Em que pese a retórica e os clichês fartamente utilizados pelos integrantes do governo Morales, o nacionalismo vigente é de perfil moderado, como atestam as principais análises e interpretações críticas a respeito. Nesse sentido, não representa uma grande ruptura com a ordem econômica precedente, mas sim uma alteração rasa dos termos da associação entre Estado e capital privado (Stefanoni, 2007).

A centralidade da exploração dos recursos naturais como principal motor do crescimento econômico boliviano incide diretamente no debate sobre desenvolvimento, demarcando pelo menos duas posições ideológicas e programáticas: o desenvolvimentismo e o “vivir bien” (Stefanoni, 2012)⁷³.

De um lado está o argumento segundo o qual a intensificação do extrativismo, sob a governança do Estado e em associação com empresas privadas, é a única via possível para se promover o desenvolvimento e a superação da pobreza. Segundo este argumento, os recursos auferidos com a exploração devem ser usados para financiar os investimentos na área social, sendo este o único meio técnico de que Bolívia dispõe para distribuir a riqueza material (Linares, 2012). Esta perspectiva se tornou hegemônica dentro do governo do MAS, sendo este viés desenvolvimentista classificado por muitos como neoextrativista.

O neoextrativismo é identificado como um contraponto ao “extrativismo clássico”, em que o crescimento econômico é obtido a partir de projetos produtivos controlados pela iniciativa privada com baixa regulação e participação estatal. Os argumentos do neoextrativismo enfatizam o vínculo entre a arrecadação estatal sobre as atividades extrativas e o seu parcial reinvestimento em programas sociais (Gudynas, 2011)⁷⁴.

⁷³ Os termos “buen vivir” e “vivir bien” aparecem nos debates como sinónimos. No entanto, nota-se um esforço de setores do governo boliviano de associar a noção de “vivir bien” ao desenvolvimento enquanto a noção de “buen vivir” aparece mais associada ao significado original do termo quéchua *sumak kawsay*. A apropriação semântica do termo por parte dos diferentes atores políticos é um tema interessante de pesquisa mas que extrapola os limites deste trabalho.

⁷⁴ Gudynas (2011) atribui ao neoextrativismo difundido por governos de centro-esquerda da América do Sul um caráter “progressista” como parte de um processo de transição de vai do “extrativismo depredador”, passando para o “extrativismo sensato”, regulado por normas e salvaguardas ambientais e sociais e, em seguida, para o “extrativismo indispensável”, restrito a atividades e setores realmente necessários sob outro modelo de desenvolvimento. Este processo de transição culminaria com o

A segunda posição é aquela em que se registram as críticas ao perfil desenvolvimentista assumido pelo governo e que identificam no neoextrativismo a reincidência de processos de concentração de renda e poder, aumento das desigualdades sociais e degradação ambiental, que não vão resultar em aumento do bem estar para o conjunto da sociedade. Neste campo registram-se as narrativas e argumentos em favor dos direitos da mãe terra ou *Pachamama* e da defesa do “buen vivir” como alternativa ao desenvolvimento.

Desde o primeiro mandato de Evo Morales, essas duas perspectivas convivem no interior do governo boliviano de maneira contraditória, sem se enfrentar abertamente, muito embora na sociedade civil o debate entre essas duas posições ocorra de maneira acalorada.

Alguns informantes da sociedade civil ouvidos durante a pesquisa acusam que o discurso do “buen vivir” foi assimilado por setores do governo como um elemento de propaganda. A defesa dos “derechos de la madre tierra” teria se convertido em mero adereço usado para recobrir a retórica oficial de cunho desenvolvimentista. Como acusam diversos analistas da situação boliviana, o projeto e a narrativa oficial vêm esvaziados do conteúdo político-programático do “buen vivir” e utilizam este termo inclusive para justificar o incremento do extrativismo como estratégia de Estado. A própria “Ley de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien”, promulgada em 2012, pode ser tomada como exemplo da situação acima já que o título da lei diz uma coisa enquanto o seu conteúdo programático vai na direção oposta. Como relataram vários dos informantes ouvidos, a opção preferencial do governo boliviano é por um modelo clássico de desenvolvimento fundamentado no crescimento econômico, fomento a indústrias extrativas com a lógica das vantagens comparativas e industrialização.

Conforme palavras do vice-presidente Álvaro Garcia Linera, as políticas de desenvolvimento tem como objeto promover um “salto industrial” e uma ordem econômica batizada como “capitalismo andino-amazônico”⁷⁵. As mudanças que se processam no país são classificadas como uma “revolução política” que será

estabelecimento de uma ordem pós-extrativista como alternativa ao desenvolvimento. Mas essa visão “etapista” e linear parece mais calcada em preceitos normativos do que na realidade das dinâmicas internas do capitalismo do qual o extrativismo é tributário.

⁷⁵ *Bolpress*. 16/10/2012. Evo promulga la Ley Fundacional del “salto industrial”, eje del “capitalismo andino”.

futuramente suplantada por uma “revolução econômica”, cujo horizonte é a construção e uma ordem pós-capitalista.

Em que pese o fato do neodesenvolvimentismo ter se tornado hegemônico no âmbito do governo na forma de um ativismo de Estado, na Bolívia contemporânea todas as narrativas e propostas político-programática estão em disputa. Qualquer que seja o modelo ou as estratégias de desenvolvimento que o Estado boliviano venha a adotar, a baixa capacidade de investimento constitui um problema estrutural. Para enfrentá-lo, o país tem recorrido sistematicamente às instituições financeiras multilaterais a fim de obter recursos para viabilizar obras de infraestrutura, entre outros investimento de longo prazo. Isso tem óbvios rebatimentos em termos de endividamento externo, um dos mecanismos estruturais da dependência econômica.

Segundo informações levantadas junto à Fundação Jubileo, em La Paz, no ano 2000 o saldo da dívida externa multilateral boliviana se distribuía entre instituições como o Banco Mundial (25%), BID (30%), CAF (6%) e FMI (5%). A dívida bilateral correspondia a 31% do total. Já em 2011, a CAF despontava como o maior credor multilateral (38%), seguido de BID (22%) e Banco Mundial (11%). A dívida bilateral correspondia a 29% do total, sendo Venezuela e Brasil os maiores credores bilaterais com 12% e 5% do saldo devedor, respectivamente. Essa diminuição do papel das grandes instituições multilaterais é explicado pela adoção de um mecanismo de alívio da dívida que beneficiou o Estado boliviano e o credenciou para a tomada de novos empréstimos. Volto a este ponto no Capítulo 05.

4.3.2 Integração nacional

A análise sobre o lugar da Bolívia nos processos de integração da infraestrutura sul-americana deve considerar que o país se vê em meio a uma tensão contraditória entre as necessidades de integração interna, na direção da construção de um Estado-nação moderno, e de integração externa considerada como inserção nos mercados globais e participação no sistema interestatal. Ambas as tendências de integração (nacional e regional) remetem a processos econômicos e políticos complexos, de longa duração e estreitamente e condicionados pela conformação do sistema-mundo vigente.

A integração externa com viés econômico do tipo primário-exportador não raro provoca efeitos negativos para o incompleto processo de integração nacional. Além disso, muitos projetos de infraestrutura desenhados e implementados sob o argumento de que vão facilitar a integração nacional são na verdade tributários de uma integração externa que incorpora regiões inteiras do país a processos econômicos regionais ou mesmo continentais, passando ao largo das reais necessidades de integração doméstica. São, portanto, processos imbricados, interdependentes, contraditórios e até antagônicos.

Ao analisar estes processos, é preciso considerar os seus antecedentes, tendências anteriores, rupturas e continuidades, desde o período pré-colonial até os dias atuais. Assumindo que a conjuntura atual é resultante de trajetórias de longa duração, a tarefa da integração contemporânea se assenta sobre integrações, des-integrações e re-integrações passadas que não apenas explicam a conjuntura atual como também a condicionam os seus desdobramentos futuros.

Um tipo de integração territorial muito específico ocorreu na região andina no período anterior à conquista, levando a conformação das complexas sociedades encontradas pelos espanhóis no século XVI. Um modelo de integração baseado nas diferentes formas de exploração dos três principais ambientes naturais que caracterizam a região: as planícies da costa do pacífico a oeste, o altiplano e as terras baixas florestadas a leste (Klein, 1991).

Os agrupamentos humanos instalados nesses três ambientes estabeleceram entre si um intenso comércio intrarregional, a fim de obterem recursos alimentícios complementares que pudessem garantir a sua sobrevivência. Além disso, processos migratórios permitiram a ocupação do território em seus diferentes níveis de altitude e características naturais. Assim, os povos do altiplano estabeleceram colônias de produção tanto nos vales a leste quanto a oeste, na costa do pacífico. Esta “integração ecológica vertical” é considerada como um “princípio organizador da adaptação humana nos andes” e elemento constitutivo das sociedades que se desenvolveram na região (Klein, 1991).

O próprio advento do império Inca pode ser considerado como um experimento integrador capaz de vincular povos e culturas de diferentes regiões e estabelecendo um Estado central (Tawantisuyu) dividido em quatro províncias geográficas interligadas por uma impressionante rede de caminhos e outras infraestruturas. Disso deriva que alguns

dos trechos dos modernos corredores interoceânicos correspondam a antigos caminhos do período anterior à conquista.

As regiões das terras baixas do Chaco e da Amazônia, cujos povos não foram completamente incorporados ao império Inca, sendo apenas tardiamente dominadas pelos espanhóis, coincidem em certa medida com os atuais departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni e Pando. Estes correspondem à região da “meia lua”, zona precariamente integrada ao restante do território boliviano e onde se registram conflitos, demandas autonomistas, afirmações identitárias e dinâmicas socioeconômicas muito distintas em reação ao altiplano⁷⁶.

Em termos de conexão física entre suas várias regiões e departamentos, o Estado boliviano se caracteriza historicamente por uma baixa integração territorial e política. Disso resulta que algumas regiões se desenvolveram a maneira de enclaves, com vinculações físicas e políticas precárias com as demais e, principalmente, com La Paz. Manter a coesão entre os diversos departamentos sob um mesmo projeto político de construção do Estado-nação figura como uma questão central para o país, desde a independência até os dias atuais.

O problema da integração nacional entre regiões, povos e sociedades que compõem o Estado boliviano é tão contundente que mereceu uma referência explícita no primeiro artigo da constituição promulgada em 2009: “Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.” [grifo meu].

Uma das medidas visando promover a integração territorial interna é o incentivo estatal à colonização de áreas remotas do oriente boliviano. Nos anos de 1970 e 1980, o Estado implementou políticas de colonização ao incentivar a migração de famílias camponesas na chamada “marcha para o oriente”⁷⁷. Somadas às migrações espontâneas,

⁷⁶ Um indicador das tensões políticas entre a “meia lua” e os demais departamentos bolivianos foi o resultado do referendo probatório da nova constituição política do Estado realizado em 2009. Se no computo geral do referendo a aprovação à nova carta magna foi de 61,43%, na região da “meia lua” o “No” obteve a maioria dos votos: 56% em Tarija, 65% em Santa Cruz, 67% no Beni e 59% no Pando. Fonte: Crespo & Chávez (2009).

⁷⁷ Um exemplo emblemático foi a ocupação do trópico de Cochabamba por camponeses migrantes de outras regiões do país e mineiros deslocados por conta da demissão massiva de 1985, consequência do desmantelamento da Empresa Mineira Nacional Boliviana (COMIBOL). Tal processo migratório e de colonização teria como consequência o aumento da produção da folha de coca na região como parte do circuito coca-cocaina (c-c-c) e a mobilização dos sindicatos cocaleiros em reação às políticas anti-drogas implementadas pelo governo boliviano sob a influência dos Estados Unidos (Ocampo, 2008).

a colonização dirigida pelo Estado induziu mudanças na configuração espacial do país e incorporação de novos territórios ao sistema econômico nacional.

Na atual conjuntura, a política de incentivo à colonização interna permanece no plano das ações estratégicas do Estado, e tem na abertura e pavimentação de estradas o seu principal vetor. Mas a vertebração da rede de estradas é um processo em curso, pelo menos desde meados do século passado, sendo dois os eixos principais e que demandam a maior parte dos investimentos em projetos viários.

O primeiro eixo é aquele que liga Puerto Suarez, no extremo leste boliviano à capital La Paz, passando por Santa Cruz de La Sierra e Cochamamba. O segundo é o chamado “corredor norte” que liga a região central e o departamento de La Paz ao extremo norte do país, tendo o seu vértice na cidade de Guajaramirin, na fronteira com o Estado brasileiro de Rondônia. Com a aprovação de financiamentos da CAF e do BID para a construção de vários dos trechos dessa rodovia, uma “marcha para o norte” é anunciada prenunciando um novo impulso migratório interno em direção à Amazônia⁷⁸. Estes dois eixos de integração nacional boliviana são também parte de estruturas regionais chamadas de corredores de transportes e destinadas a integrar fisicamente os países do continente sul-americano. Além dos dois eixos de integração principais, estão em implementação outros projetos viários destinados a integrar os departamentos bolivianos, a exemplo das estradas que ligam as regiões central e leste do país ao extremo sul do mesmo.

A proposta de construção de estradas economicamente inviáveis e sem estudos econômicos adequados é relativamente comum⁷⁹. Nesses casos, enquanto os benefícios da construção tendem a se concentrar nas mãos de poucos agentes privados, os seus custos (altos) são assumidos por toda a sociedade (Fleck *et al*, 2007). Mas o cálculo de viabilidade econômica não é o que pauta as decisões governamentais quando o tema é a construção de estradas. O reconhecimento de que o Estado boliviano tem um grave problema de integração territorial direciona as decisões para a esfera da geopolítica e para além dos aspectos econômicos ou logísticos.

⁷⁸ *La Razon*, Domingo, Agosto 12 de 2007. Todo el plan de desarrollo del Norte de La Paz pasa por la vinculación caminera.

⁷⁹ Nas condições físicas da região norte da Bolívia uma estrada tem uma vida útil curta, sendo necessário a sua manutenção de maneira constante, o que só se justifica quando o tráfego veicular é alto o suficiente para alcançar o equilíbrio entre custos e benefícios econômicos (Fleck & Venegas, 2007). Ao fazer uma avaliação econômica rápida dos projetos de estradas no norte da Bolívia utilizando os parâmetros oficiais, Fleck *et al* (2007) concluem que somente o trecho Yucuno-Guayaramerin (695 Km) pode ser considerado como economicamente viável. A conexão entre Yucuno e La Paz (320 Km) cruzando a cordilheira dos Andes é considerado um projeto economicamente inviável.

Olhando em perspectiva, as metas governamentais voltadas para a vertebração interna do Estado estão assentadas sobre as mesmas premissas e recomendações contidas no Plano Bohan (1941-1942), quais sejam: i) estímulo à migração interna visando à ocupação mais ampla dos territórios; ii) construção da rede de estradas em escala nacional; iii) expansão da produção agrícola; iv) aumento da exploração petrolífera. Estas foram as recomendações da missão chefiada por Merwin Bohan com o apoio do Departamento de Estado norte-americano no início dos anos 1940 (Arenas, 2009). Passados setenta anos, essa agenda ocupa lugar central nas estratégias de integração e desenvolvimento adotadas pelo Estado boliviano.

Uma situação emblemática e que ilustra bem o conflituoso cenário dos projetos de integração interna e externa em território boliviano é a polêmica em torno do projeto de rodovia ligando Vila Tunari, no trópico de Cochabamba, à San Inácio de Mochos, departamento do Beni, através do Território Indígena e Parque Nacional Isidoro Sécuré (TIPNIS)⁸⁰.

No discurso oficial, a rodovia figura como um projeto estratégico para a integração nacional e para o desenvolvimento das terras baixas do departamento de Beni e da Amazônia boliviana como um todo. Além disso, a rodovia ofereceria uma alternativa de conexão externa ao vincular a região de Cochabamba à rodovia Trinidad-Yucuno, um ramal transversal do corredor norte que, como vimos, liga o departamento de La Paz à fronteira com o Brasil (Estado de Rondônia).

O núcleo do conflito é formado por dois polos principais cujas posições se irradiam para outras esferas da sociedade e do Estado gerando um enorme impacto no cenário político nacional. De um lado estão os colonos cocaleiros e suas organizações sindicais, atualmente muito influentes no governo, que demandam explicitamente a pavimentação da rodovia. Do outro, as organizações dos povos indígenas do oriente boliviano, que denunciam a ameaça que a rodovia representa em termos de expansão dos cultivos de coca e, conseqüentemente, do narcotráfico, para dentro da TCO, com todos os impactos negativos que isso representa para as comunidades indígenas que tradicionalmente não cultivam o arbusto.

⁸⁰ O TIPNIS corresponde a uma área protegida categorizado tanto como Parque Nacional criado pelo Estado em 1965, quanto como Terra Comunitária de Origem (TCO), classificação obtida em 1990 depois de um longo processo de organização política dos povos indígenas Moxeños, Yurakarés y Chimanés e da realização de uma marcha indígena até La Paz, em 1990.

A colonização das terras baixas pelos cocaleiros tem uma justificativa econômica de fundo. As terras do Chaparé encontram-se desgastadas pelo cultivo intensivo da coca, o que provoca um sério problema de queda da produtividade. Há cerca de 20 anos a produtividade média na região era de 2,5 a 3 toneladas por ha caindo para menos de 1 tonelada/ha nos anos recentes⁸¹. A solução encontrada é a migração dos produtores para regiões mais ao norte, onde a melhor fertilidade dos solos permitiria uma maior rentabilidade econômica com os cultivos⁸².

Estes elementos, por si só, já denotam a gravidade do conflito e a contundência dos questionamentos que recaem sobre um projeto estatal supostamente orientado para integrar o território boliviano e ainda favorecer as conexões físicas com o Brasil. Mas o manejo do conflito por parte do governo Evo Morales iria potencializá-lo a uma escala sem precedentes, com enorme desgaste político a nível nacional e internacional. Em meio a uma profusão de acontecimentos e ações políticas em torno da rodovia do TIPNIS, cabe destacar os elementos essenciais relacionados aos objetivos deste trabalho.

Em primeiro lugar a expressa determinação do governo em construir a rodovia destinada a interligar a região de Cochabamba ao departamento de Beni, cruzando o TIPNIS. Isso se explica pelo fato dos cocaleiros do Chaparé se constituírem como uma das principais bases de apoio ao governo no âmbito da sociedade civil e dos movimentos sociais. O próprio presidente Evo Morales acumula, além de suas funções como chefe de Estado, a função de executivo da Federação de Trabalhadores Campesinos do Trópico de Cochabamba⁸³, o que demonstra a força política dos interesses favoráveis à construção da rodovia.

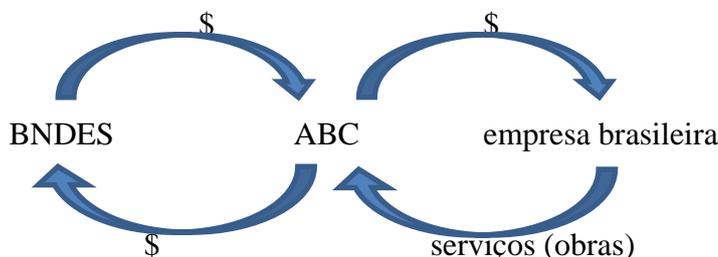
Em segundo lugar, assume destaque o acordo firmado em 2008 entre os presidentes Evo Morales e Luis Inácio Lula da Silva, por meio do qual o Brasil financiaria a construção da rodovia por meio do BNDES. O acordo foi oficializado na forma de um contrato de colaboração financeira entre o BNDES e o Estado Plurinacional de Bolívia, tendo como interveniente importador a ABC e como interveniente exportador a construtora brasileira OAS.

⁸¹ Entrevista da dirigente Justa Cabrera à jornalista Daniela Espinoza, *Nueva Cronica*, No. 93. Novembro de 2011.

⁸² A ocupação do Chapare e expansão do cultivo da coca naquela região foi impulsionada pela chegada de campesinos migrantes de outras regiões da Bolívia. Assim, a migração mais recente rumo ao TIPNIS não é um fato conjuntural, mas representa uma dinâmica estrutural e de longo prazo.

⁸³ Evo fue reelegido ejecutivo de los cocaleros del trópico. *La Razon*, 31/07/2012.

Um modelo esquemático do fluxo de financiamento do BNDES para a construção da rodovia Vila Tunari - San Inácio de Mochos, no TIPNIS, pode ser apresentado da seguinte forma:



Um ex-ministro de transportes classificou o acordo acima como “grande um desastre” para ambas as partes, já que colocou o banco brasileiro na difícil condição de ser um ator externo tomando partido de um dos lados em conflito. A crise entre o governo boliviano e organizações indígenas do TIPNIS chamou a atenção para o papel do banco e da empresa brasileira OAS no conflito e acirrou sobremaneira o clima de desconfiança especialmente entre as organizações da sociedade civil.

Em terceiro lugar, tanto a decisão do governo de realizar a obra quanto a participação brasileira no financiamento da mesma desrespeitam a convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que impõem a obrigatoriedade de consulta prévia, livre e informada das populações indígenas impactadas por grandes projetos de infraestrutura. Trata-se de uma norma internacional, cara ao movimento indígena de todo continente, não apenas pelos seus efeitos práticos em face da implementação de grande projetos, mas também por incorporar o conceito de “etnodesenvolvimento” como o “núcleo do direito indígena à autonomia no seio do Estado nacional” (Camargo, 2006).

A Bolívia foi um dos primeiros países Latino Americanos a assinar e ratificar a convenção 169 em 1991. Ignorá-la, no caso da rodovia do TIPNIS, resultou em duros questionamentos ao governo Morales, especialmente pelo fato do chefe de Estado ser um indígena originário com trajetória política nos movimentos sociais.

Em quarto, a maneira agressiva e desproporcional com que o governo tratou as manifestações lideradas pelas organizações indígenas do oriente boliviano, em especial

a VIII e a IX marcha indígena realizadas em 2011 e 2012 respectivamente⁸⁴. Quando se inicia a VIII marcha, o governo desencadeia uma virulenta campanha midiática visando desqualificar os dirigentes das organizações indígenas, lançando publicamente um vasto arsenal de acusações e teorias conspiratórias que, longe de arrefecer a resistência indígena à construção da rodovia, acabavam por atrair ainda mais a atenção da opinião pública para o problema e aumentando o apoio popular aos marchantes. No calor do debate, ecoa por todo o país a declaração do presidente Morales de que a rodovia seria construída “ou sim ou sim”, “queiram ou não queiram” os indígenas do TIPNIS.

O conflito em torno da rodovia adquiriu uma proporção inesperada, tendo transformado os indígenas das terras baixas amazônicas em um ator político com grande influência no contexto político boliviano, apesar das cisões e fragmentações no seio do movimento social. Evidenciou as enormes contradições da narrativa desenvolvimentistas e os interesses explícitos e implícitos relacionados à construção da estrada. Gerou um grande desgaste político para o governo Morales, tanto a nível nacional quanto internacional. Por fim, afetou negativamente a relação entre Bolívia e Brasil, neste caso mediada pela atuação a construtora OAS e pelo financiamento do BNDES.

O caso da rodovia do TIPNIS é emblemático das tensões e contradições em jogo quando se trata da integração física sul-americana. Ele revela como uma obra idealizada sob os argumentos da integração e do desenvolvimento se converte rapidamente em um vetor de enormes conflitos, cisões, dissensões e des-integrações, com impactos negativos para a própria narrativa da integração regional.

A integração nacional boliviana, processo conflituoso e em curso pelo menos desde meados do século XX, evidencia a divisão do próprio Estado em zonas centrais, periféricas e semiperiféricas, a exemplo do que ocorre com o sistema mundo. Se registra, portanto, a ocorrência de uma divisão do trabalho que estrutura os processos de acumulação na escala nacional, regional e global. São processos sobrepostos, multiescalares e interdependentes.

⁸⁴ Uma síntese dos acontecimentos transcorridos durante a VIII marcha indígena pode ser vista no documentário “Detrás del TIPNIS”, da jornalista Karen Gil. Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=oa0vUZhwRFA>.

4.4 Estratégias de desenvolvimento e integração nacional em perspectiva comparada

Para efeito de conclusão desse Capítulo, cabe resgatar e sistematizar os principais elementos discutidos nas sessões anteriores de maneira a compor um quadro geral sobre ideologias e estratégias de desenvolvimento vigentes no Peru, Bolívia e Brasil e também sobre as dinâmicas de integração territorial de cada país. Com isso, procuro responder a algumas das perguntas orientadoras da pesquisa: quais as semelhanças e diferenças entre os três países no que diz respeito às suas estratégias de desenvolvimento? Que pontos de consenso e de dissenso podem ser registrados em relação a estes processos e sobre a inserção de cada país no sistema-mundo?

Visando apresentar uma síntese comparativa a partir das questões acima, esta sessão está organizada segundo três níveis analíticos, partindo dos aspectos mais gerais para os mais específicos. Em primeiro lugar, discuto os perfis e as trajetórias dos três Estados em relação às ideologias econômicas e de desenvolvimento. Em segundo lugar, comparo as estratégias de desenvolvimento que estiveram vigentes a partir dos anos 2000, no contexto dos governos de centro-esquerda, especialmente no Brasil e na Bolívia. Por fim, discuto as dinâmicas de integração (física) territorial no contexto de cada país, tema importante para se compreender o engajamento dos governos nas iniciativas de integração regional, conforme discuto no Capítulo 05.

Como a maioria dos países da América do Sul, os três Estados implementaram, a partir dos anos 1980, políticas de ajuste estrutural sob a orientação do FMI e do Banco Mundial. A adesão a estas políticas e a ideologia neoliberal que as acompanha é, portanto, uma variável independente. Mas a implementação das políticas e o nível de adesão ao programa neoliberal não ocorreu de maneira homogênea na região. Ao contrário, registram-se variações e discrepâncias de forma e de conteúdo tanto em relação à aderência das políticas quanto às trajetórias que elas imprimiram em cada país. Esta heterogeneidade resultou tanto dos aspectos estruturais das economias nacionais quanto dos fatores políticos internos, reações, conflitos, resistências e dissensões em relação ao escopo e ao caráter das reformas.

Ao fazermos um balanço da adesão dos países às reformas neoliberais, constatamos que o Peru vem mantendo de maneira constante o seu alinhamento aos fundamentos do neoliberalismo desde meados dos anos 1990. O país é hoje uma das

economias mais abertas da América do Sul, a ponto de ser classificado como um Estado de perfil “neoliberal ortodoxo”⁸⁵, assim como o Chile, Colômbia, México, entre outros.

É debaixo de um arcabouço de Estado neoliberal que o país vem implementando uma estratégia de desenvolvimento que se pauta pelo aprofundamento do extrativismo primário-exportador (mineração, geração elétrica, petróleo, gás natural e exploração florestal) a partir de investimentos de grandes empresas privadas para os quais o Estado figura como um facilitador.

Para impulsionar esse modelo, o governo peruano atuou ativamente no sentido de fazer mudanças no marco legal (decretos legislativos do governo Alan Garcia) que pudessem tanto favorecer os investimentos quanto se adequar às exigências e aos termos do TLC com Estados Unidos. Nessa lógica de desenvolvimento, o investimento público e privado em grandes obras de infraestrutura é visto e operacionalizado como um elemento impulsionador do crescimento econômico.

Em que pese as crises e os conflitos políticos que ocorreram no país ao longo das duas últimas décadas, os diferentes governos que se sucederam mantiveram praticamente intactos os princípios do programa neoliberal e sua visão do desenvolvimento. O TLC entre Peru e Estados Unidos, por exemplo, começou a ser discutido no governo de Alejandro Toledo (2001-2005), mas foi finalizado e homologado no ano de 2007, já no governo de Alan Garcia (2006-2010). Mesmo no governo de Hollanta Humalla, liderado pelo PNP, registra-se uma tendência de continuidade dos pressupostos da liberalização comercial e econômica e da intensificação extrativismo.

As taxas de crescimento econômico do país estiveram entre as mais altas do continente ao longo de toda a década. Isso não amenizou, no entanto, o problema estrutural da concentração da riqueza produzida e nem os fossos que separam as elites e os diversos segmentos sociais que compõem a complexa sociedade peruana. A eclosão de conflitos sociais e políticos em decorrência direta do modelo econômico e das estratégias de desenvolvimento adotadas não encontram um tratamento adequado no conturbado sistema político do país, gerando sucessivas crises de governabilidade.

No caso brasileiro, desde meados do século XX a economia política do país vem sendo fortemente marcada pela ideia do desenvolvimento, porém com diferentes conotações e teses, de acordo com o período considerado. A vigência do Estado

⁸⁵ Classificação sugerida por Jaime Preciado Coronado durante o “Seminário Internacional Integração e Desenvolvimento na América Latina”, organizado pelo CEPPAC/UnB, Junho de 2012.

desenvolvimentista entre 1964 e 1985 pode ser considerada como um ciclo político e ideológico de 21 anos e que entrou em declínio nos anos 1980, abrindo caminho para as narrativas neoliberais na década seguinte.

O ciclo neoliberal *stricto sensu* teve duração de apenas 12 anos, entre 1990 e 2002. As reformas (privatizações, liberalização comercial e financeira, entre outras) tiveram início durante o curto período do governo Collor de Melo (1990-1991). Foram continuadas e aprofundadas nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998 e 1999-2002).

O início da última década foi marcado por uma inflexão programática do Estado brasileiro, do neoliberalismo ao neodesenvolvimentismo. Porém, muitas premissas da ordem neoliberal permanecem vigentes, embora recortadas por políticas desenvolvimentistas induzidas pelo Estado, em estreita articulação com o capital privado.

As bases do crescimento econômico conseguido ao longo da última década são principalmente: i) o fortalecimento do mercado financeiro, inclusive com a participação importante de bancos públicos como o BNDES; ii) a consolidação e diversificação do extrativismo primário-exportador, onde se insere o complexo agroindustrial e os setores de mineração e energia; iii) O investimento público e privado em grandes obras e projetos de infraestrutura em grande medida fomentados pelo próprio Estado. Mudanças no marco legal, como no código florestal, código da mineração entre outros, têm sido instrumentais a este modelo de crescimento. A implementação de políticas e programas voltados para as camadas mais pobres da população como intuito de combater a pobreza extrema tem gerado alterações positivas nos indicadores sociais, sendo este um fator de legitimação da estratégia de desenvolvimento.

Na Bolívia, a vigência do Estado Nacional-desenvolvimentista demarcou um ciclo político e ideológico de 30 anos na segunda metade do século XX, entre 1952 e 1982. Apesar das turbulências políticas e conflitos internos que marcaram o período, este modelo de Estado só entrou em declínio na segunda metade dos anos 1980, quando ocorre uma inflexão na direção da liberalização econômica. Entre 1985 e 1989, no governo de Paz Estenssoro, implementou-se as “reformas de primeira geração” e iniciou-se um ciclo de políticas neoliberais que perdurou ao longo de toda a década de 1990, quando tiveram lugar as “reformas de segunda geração”. Ao todo, o período neoliberal correspondeu a um ciclo de 20.

Nos anos 2000, registrou-se um forte movimento de resistência ao neoliberalismo agravado pela crise política que resultou na renúncia de Sanches de Lozada em 2002, um presidente fortemente identificado com a agenda neoliberal. Este movimento também canalizava outras insatisfações da população e culminou na eleição de Evo Morales (2006) cuja plataforma política pressupunha o rechaço ao neoliberalismo e a adoção de uma agenda de desenvolvimento que dava centralidade ao papel do Estado como o organizador da vida econômica.

As estratégias de desenvolvimento que se seguiram a esta inflexão estiveram voltadas para o aprofundamento do extrativismo primário-exportador e por mudanças no marco legal e nos instrumentos normativos que regulam atividades extrativas e grandes projetos de desenvolvimento, a exemplo do Decreto de Nacionalização dos Hidrocarburetos e da própria Constituição do Estado Plurinacional Promulgada em 2009.

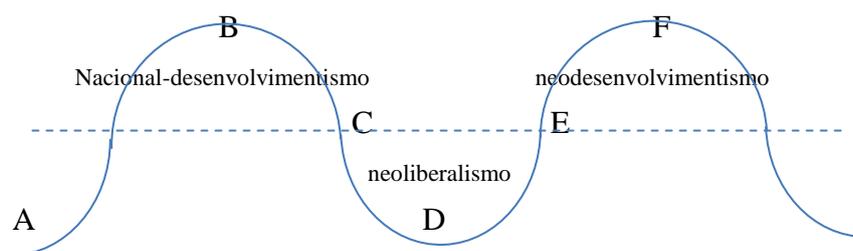
Portanto, nos anos 2000, Bolívia e Brasil transitaram de agendas tipicamente neoliberais para programas neodesenvolvimentistas que se propunham a recuperar a capacidade de atuação do Estado, especialmente na área econômica. Já o Peru manteve ao longo do período praticamente a mesma trajetória iniciada durante o governo Fujimori em meados dos anos 1990 e centrada na liberalização econômica.

As inflexões entre o desenvolvimentismo (anos 1960 e 1970), neoliberalismo (anos 1980 e 1990) e neodesenvolvimentismo (anos 2000) chamam a atenção para a ocorrência de dinâmicas cíclicas tanto no âmbito econômico quanto político. No caso peruano, o país não chegou a estabelecer uma trajetória consistente de perfil nacional-desenvolvimentista durante a segunda metade do século passado. A partir de 1990, inicia um período de hegemonia do programa neoliberal que já dura 23 anos.

No Brasil, o ciclo neoliberal (12 anos) sucedeu um período de 21 anos em que predominou o programa nacional-desenvolvimentista sob o regime autoritário (1964-1985). No entanto, a inflexão em direção ao neodesenvolvimentismo no início dos anos 2000 não é absoluta, já que foram mantidos muitos dos pressupostos do neoliberalismo, principalmente em relação à gestão macroeconômica.

A Bolívia teve um ciclo nacional-desenvolvimentista de 30 anos (entre 1952 e 1982), seguido por um período neoliberal de 20 anos (1985-2005), com uma inflexão para o neodesenvolvimentismo em 2006. Uma síntese desses diferentes ciclos, sua duração e momentos de inflexão são apresentados no Quadro 10 a seguir.

A análise dos ciclos e tendências discutidos acima pode ser enriquecida se levarmos em conta os ciclos de *Kondratief* que delineiam as fases de expansão e retração econômica tanto na escala global quanto na nacional. A figura abaixo apresenta de maneira esquemática as fases de expansão e retração dos ciclos de *Kondradief* desde meados do século XX até os dias atuais, tendo em vista a inserção de países como o Brasil e Bolívia nos mesmos.



O momento A corresponde ao início do período do pós Segunda Guerra Mundial, quando a economia global entrou em franco processo de expansão. Este duraria até o momento B, que corresponde ao período de 1967-1973, quando se inicia uma fase de retração econômica que duraria até por volta de 1990, que corresponde ao momento D. A partir daí, inicia-se nova fase de expansão que deve durar até por volta de 2015, quando tende a ocorrer uma nova inflexão indicada como momento F.

A análise das trajetórias econômicas e das inflexões ideológicas no Brasil e na Bolívia permite identificar a ocorrência de ciclos sobrepostos. Na fase de retração econômica correspondente ao período B-D (início dos anos 1970 até 1990), ocorre um declínio do programa nacional-desenvolvimentista e ascensão do programa neoliberal.

A ideologia neoliberal se torna hegemônica até meados da fase de expansão seguinte (momento E). A partir de então, ganha espaço o programa neodesenvolvimentista e a intervenção do Estado na economia é valorizada enquanto estratégia e fator crucial para o crescimento. Portanto, o neoliberalismo ganhou espaço como ideologia e como programa político em momentos caracterizados como de recessão e crise econômica. Ele perdeu vigor na medida em que a economia se estabiliza, mas a sua expansão passa a depender fortemente da intervenção estatal.

Há, assim, inflexões importantes no interior das fases de expansão e retração dos ciclos de *Kondratief*, cuja duração é de cerca de 25 anos cada uma. Isso confirma a afirmação de Braudel (1996) sobre a ocorrência de ciclos de menor duração como o

Juglar (6-8 anos) e o *Labrousse* (10-12 anos) no interior das pulsações sistêmicas. Nos casos aqui analisados, essa inflexão tem um caráter político e ideológico e se materializa em programas de ação ora centrados na intervenção do Estado na economia ora na liberalização econômica.

Embora fazer previsões não seja um objetivo deste estudo, é possível antever, com base no modelo teórico exposto, uma fase de retração do crescimento econômico nos próximos anos, com perda de vigor do argumento neodesenvolvimentista e uma possível retomada de medidas liberalizantes mais à frente. No caso do Peru, o histórico de instabilidade não permite antever uma regularidade cíclica tão evidente.

As distintas trajetórias e movimentos cíclicos nos planos ideológico e programático conformam um cenário extremamente complexo para se pensar a integração regional de qualquer tipo. Existem importantes similaridades entre os três países, mas estas têm mais a ver com o seu modo de inserção no sistema-mundo do que com eventuais complementaridades políticas e econômicas no interior do sistema interestatal sul-americano.

O neodesenvolvimentismo inaugura uma tendência, trajetória ou ciclo ideológico profundamente identificado com a ascensão da centro-esquerda ao governo, especialmente nos casos de Brasil e Bolívia. A duração deste ciclo vai depender tanto das condições políticas e econômicas internas a cada país quanto das pressões e turbulências causadas por uma conjuntura externa marcada por uma crise sistêmica. No âmbito interno, a continuidade do ciclo neodesenvolvimentista vai exigir uma enorme capacidade política por parte das esquerdas nacionais lideradas por partidos como o PT no Brasil e o MAS na Bolívia.

O declínio relativo do neoliberalismo e a desarticulação dos setores conservadores que lhe davam sustentação representaram uma janela de oportunidade para esses partidos, que puderam oferecer à sociedade uma nova plataforma programática com algumas inversões de prioridades que obtiveram forte apoio popular, como atesta os altos níveis de popularidade alçados pelos governos de Lula, Dilma Rousseff e Evo Morales.

Porém, a ordem econômica hegemônica continua sendo liberal, como vimos no Capítulo 01, e esta ainda não foi substituída por outra, nem no plano nacional e muito menos na esfera global. Como o passar do tempo existe a tendência de rearticulação dos setores conservadores na defesa políticas de orientação pró-mercado, com a

possibilidade de mobilizar inclusive aqueles setores hegemônicos que se beneficiaram das políticas neodesenvolvimentistas.

Historicamente se registra um movimento pendular entre intervenção do Estado na economia e liberalismo, delineando ciclos de vigência de ideologias pró-Estado ou pró-mercado. Desta forma, é previsível que uma nova ofensiva neoliberal ocorra nas próximas décadas, especialmente se a conjuntura de crise global se agravar a ponto de contaminar as economias nacionais sul-americanas. Como vimos, o neoliberalismo dos anos 1980 e 1990 surgiu como um “remédio” em tempos de crise.

A grande disputa que envolve neodesenvolvimentistas e neoliberais é pelo modelo de Estado (Fiori, 2012a), no quadro geral do capitalismo global. Nesse sentido, Dos Santos (2010) identifica como tendência para as próximas décadas o fortalecimento dos capitalismos de Estado, a exemplo do que já ocorre hoje na China. Esta poderá ser uma característica do novo sistema-mundo que surgirá após a atual fase de transição, cuja duração é ainda incerta.

O neodesenvolvimentismo sul-americano se alinha com essa tendência ao pressupor a combinação de “Estado forte com mercado forte”. Com o prolongamento da crise sistêmica nos Estado Unidos e Europa e com a ausência de narrativas ideológicas de maior apelo e capacidade mobilizadora, esse parece ser um rumo provável. Os esforços dos teóricos do neodesenvolvimentismo no sentido de formular e difundir a matriz teórico-programática dessa corrente de pensamento representa um movimento importante no campo das ideias, tendo em vista as tendências discutidas acima.

Em função dos diferentes perfis e constituições das esquerdas nacionais em países como Brasil, Peru e Bolívia, fica evidente que cada uma delas tende a conduzir estratégias específicas de convivência ou de enfrentamento com os setores conservadores. No caso brasileiro se buscou, sob a liderança do PT, a formação de uma coalisão de base ampla, que incorpora setores importantes das elites políticas e econômicas tradicionais no projeto de governo. Na Bolívia, a ascensão do MAS esteve pautada por um forte processo de mobilização popular, seguido de um grande esforço de concertação política e construção de alianças mais amplas visando garantir a governabilidade.

Quadro 10 : Ideologias desenvolvimentistas no Peru, Brasil e Bolívia nas décadas recentes: transições e continuidades

	Antecedentes	Anos 1990	Anos 2000
Peru	Instabilidade política (ciclos curtos). Ditadura militar em duas fases: Nacional-desenvolvimentismo – 1968 a 1975. Liberalismo e redemocratização – 1975 a 1980 <u>Anos 1980:</u> Crise fiscal e hiperinflação; Fracasso dos planos de estabilização econômica; Redemocratização.	Neoliberalismo - de 1990 até a atualidade. “Era Fujimori” (1990 – 2000) Plano de estabilização econômica Reaproximação com as Instituições Financeiras Multilaterais; Renegociação da dívida externa.	- Continuidade e aprofundamento do neoliberalismo. Governo Alan Garcia (2006-2011).
Brasil	Estado Desenvolvimentista – ciclo de 21 anos (de 1964 a 1985) <u>Anos 1980:</u> Crise fiscal, crise da dívida externa, hiperinflação; Fracasso dos planos de estabilização econômica; Declínio do desenvolvimentismo dos anos 1970; Redemocratização.	Neoliberalismo – ciclo de 12 anos (1990 a 2002); Plano de estabilização econômica. Renegociação da dívida externa junto a Instituições Financeiras Multilaterais.	- Inflexão do neoliberalismo ao neodesenvolvimentismo, sem rompimento com as premissas do primeiro; Governos Lula da Silva (2003 a 2010).
Bolívia	Estado nacional-desenvolvimentista – ciclo de 30 anos (de 1952 a 1982) <u>Anos 1980:</u> Crise da dívida externa e hiperinflação; Início do ciclo neoliberal de 20 anos (de 1985 a 2005); Reformas de primeira geração – governo Paz Estenssoro (1985-1989); Planos de estabilização econômica; Privatizações.	Aprofundamento do neoliberalismo. Reformas de segunda geração – governo Sánches de Lozada (1993-1997).	Inflexão em 2006: do neoliberalismo ao neodesenvolvimentismo (sem rupturas); Instabilidade política (primeira metade da década) Guerra da Água (2001); Guerra do Gás (2003); Governo Evo Morales (2006 a 2010); Nacionalização dos hidrocarburetos (2006); Assembleia constituinte (2006); Estado Plurinacional (2009).

Fonte: Elaboração do autor.

A polarização política no plano nacional vem sendo evitada na medida em que o neodesenvolvimentismo vigente é do tipo “terceira via” e marcado por “políticas econômicas híbridas”, para usar uma expressão de Moraes & Saad-Filho (2011). A capacidade de assimilar e neutralizar os setores conservadores parece determinante para a continuidade dos projetos de governos das esquerdas. Os acontecimentos recentes na Venezuela comprovam os perigos da polarização política, quando o conflito entre setores antagônicos da sociedade coloca em risco o contrato social e a construção de políticas alternativas não-hegemônicas ou contra-hegemônicas. Por outro lado, a opção pela terceira via coloca os governos diante de margens de manobra muito estreitas, limitando o escopo e a profundidade das mudanças que se podem realizar.

Embora os partidos ou coalizões de centro-esquerda compartilhem certos princípios, valores e objetivos, elas diferem sobremaneira quanto às estratégias, táticas de luta pelo poder e pela sua manutenção e também quanto aos projetos de sociedade que buscam realizar. Nesse sentido, cabe destacar as diferenças entre os projetos políticos declarados, pelo menos em retórica, pelo PT no Brasil e pelo MAS na Bolívia.

Em ambos os casos, as esquerdas partem de uma crítica ao modelo de Estado neoliberal e defendem a reorganização desse Estado no sentido no fortalecer a sua capacidade de atuação e de implementação de políticas públicas mais inclusivas, com alterações positivas nos indicadores de renda e de qualidade de vida da população. Há semelhanças em relação aos delineamentos mais gerais. Porém, em termos de projeto político ou de horizonte utópico, há enormes diferenças.

Como formula o vice-presidente boliviano, Álvaro Garcia Linera, um dos principais ideólogos do governo do MAS, o país vive atualmente um momento político caracterizado como pós-neoliberal, quando se realiza a refundação do Estado na forma de uma nova constituição e um processo de mudança gradual do modelo social e econômico intitulado como “proceso de cambio”. Este estaria induzindo mudanças revolucionárias no país ao responder a aspirações de setores populares majoritários e historicamente excluídos do sistema político-econômico nacional. O processo em curso representaria uma “revolução política” e um período de transição para um regime chamado de “capitalismo andino-amazônico”, que, por sua vez, seria uma etapa na construção de uma nova ordem econômica “pós-capitalista”, por meio da adoção de regras de economia comunitária. Nesse sentido, recusa a ideia de que se esteja

construindo na Bolívia um modelo econômico que possa ser chamado de “capitalismo de Estado”⁸⁶.

Obviamente a formulação do projeto político do MAS, como expresso acima, contém muitas lacunas e contradições, suscitando um enorme debate no plano nacional e também no âmbito das esquerdas do continente. Como vimos na sessão anterior, a opção preferencial de que dispõe o governo boliviano para aumentar a capacidade financeira do Estado e para dinamizar a economia nacional é incrementar as indústrias extrativas por meio de alianças estratégicas entre o Estado e o capital privado nacional e internacional. O papel absolutamente estrutural das indústrias extrativas e suas vinculações sistêmicas em relação ao capitalismo global lançam muitos questionamentos sobre o significado de uma possível ordem econômica pós-capitalista no contexto nacional boliviano.

A proposta do MAS guarda semelhanças com a ideia de uma transição rumo ao “socialismo do século XXI”, difundida pelo movimento neobolivariano da Venezuela. Mas o que significam essas formulações no contexto atual do capitalismo e da inserção dos países sul-americanos nesse sistema? Este é um debate em aberto e nos próximos anos todas essas narrativas serão inevitavelmente submetidas ao crivo das condições objetivas e dos limites com os quais os governos de centro-esquerda se deparam.

A possibilidade de se construir uma ordem pós-capitalista ou socialista em um país periférico sem se recorrer a uma ruptura institucional de cunho revolucionário é um dos muitos dilemas que recaem sobre as experiências de Bolívia e Venezuela, para citar dois casos emblemáticos de governos de centro-esquerda sul-americanos.

Até onde puder captar, não se equacionou na Bolívia, em termos programáticos, a questão da dependência de capitais externos e nem os desequilíbrios gerados pela deterioração dos termos de trocas (matérias primas por produtos industrializados) no comércio internacional, dois mecanismos estruturais da relação de dependência, como vimos no Capítulo 01. Obviamente, a alteração desses mecanismos requer políticas de Estado implementadas de maneira estratégicas ao longo de várias décadas. Sustentar políticas desse tipo no quadro geral de instabilidade política que marca a história do continente constitui um dos maiores desafios das esquerdas.

⁸⁶ Le Monde Diplomatique, 14/12/2012. *Entrevista a Alvaro Garcia Linera*. Por Ricardo Bajo y Katu Arkonada

Outro aspecto complicador dos projetos políticos das esquerdas é a interdependência sistêmica entre os países da periferia e aquelas da semiperiferia ou do centro orgânico do sistema-mundo capitalista. A opção pelo socialismo ou pelo pós-capitalismo expressos nas narrativas dos governos de Venezuela e Bolívia, respectivamente, implica na construção de alianças e na definição de projetos políticos compartilhados. Nesse sentido, os esforços e iniciativas voltados para a cooperação e integração regional assumem um papel estratégico. Volto a este tema no Capítulo 05.

Diferentemente da Bolívia, no Brasil o debate sobre alternativas ao neoliberalismo e ao próprio capitalismo é bem menos intenso, se restringindo a alguns núcleos de pensamento crítico ou pequenos partidos onde se vislumbram projetos contra-hegemônicos, mas cuja repercussão é bastante restrita. Mesmo no âmbito das esquerdas prevalece um consenso geral de que o país é capitalista, não se assumindo a proposta de uma superação dessa ordem econômica por outra pós-capitalista ou socialista.

Em comparação a países vizinhos como Bolívia e Venezuela, o governo liderado pelo PT se caracteriza por um realismo político e um pragmatismo econômico muito evidentes. Este é, sem dúvida, um fator de legitimidade do governo junto a elites econômicas e aos mercados. Mas isso também limita o debate público sobre projetos alternativos de sociedade e a própria mobilização social em torno de propostas não-hegemônicas ou mesmo contra-hegemônicas. Ideologicamente e programaticamente falando, as esquerdas brasileiras no governo atenuaram a tal ponto suas agendas e projetos políticos que chegam a conviver bem como conservadorismo, com quem divide o controle do Estado e do legislativo.

No caso do governo peruano liderado por Hollanta Humalla, a busca da governabilidade é a questão central tendo em vista o peso político do conservadorismo no país, a conflitividade social e a hegemonia neoliberal. Ali também as margens de manobra do governo são bastante estreitas, não se cogitando alterações mais profundas na política econômica. No entanto, a experiência peruana é ainda recente para fundamentar uma avaliação mais consistente sobre as possíveis inflexões ideológicas do atual governo.

Independente do viés ideológico adotado no período, Peru, Brasil e Bolívia continuaram centrando as suas estratégias de desenvolvimento no reforço dos setores primário-exportador e no extrativismo de recursos minerais e energéticos. Este tem sido, portanto, um elemento comum entre os três países.

Um economista do BNDES ouvido durante a pesquisa (Rio de Janeiro, fevereiro de 2013) sintetizou bem as limitadas margens de manobra dos governos sul-americanos:

“Os países da região passaram muitos anos sem financiamento e hoje a demanda reprimida é muito alta (...). Há uma demanda enorme por investimentos em toda a região, ao mesmo tempo em que ocorre um processo de desindustrialização. Sem planejamento industrial e sem coordenação não há outro caminho para os países a não ser reforçar o setor primário-exportador. Não se trata de conspiração, mas de tendências naturais em função das condições objetivas com as quais os governos se deparam.”

No caso do Peru, três setores se destacam como motores do processo de crescimento econômico: i) as grandes empresas mineradoras especialmente na cordilheira dos Andes; ii) a exploração petrolífera e a geração de energia elétrica principalmente na região amazônica e; iii) o setor de construção civil responsável pela realização de grandes obras de engenharia.

A Bolívia pautou a sua estratégia de desenvolvimento pelas controversas medidas de nacionalização dos hidrocarburetos e na revisão dos contratos de concessão para a exploração de petróleo e gás por parte de grandes empresas privadas. A justificativa anunciada foi de aumentar a renda estatal oriunda do extrativismo para ampliar a capacidade de investimento do Estado e a manutenção de programas sociais de combate à pobreza.

Já no caso brasileiro, em que pese o fato da economia nacional ser mais dinâmica e diversificada do que a dos países vizinhos, as estratégias de desenvolvimento durante os anos 2000 estiveram também pautadas pelo setor de construção civil e pela viabilização de grandes obras de infraestrutura, que constituíram o carro-chefe do PAC I e II. Este pressupunha a expansão de setores extrativistas, especialmente na área de energia (petróleo e geração elétrica), mineração e produção extensiva de *commodities* agrícolas. Em contraponto, o país implementou um conjunto de programas e políticas de combate à pobreza que, junto com os índices de crescimento econômico e geração de emprego, foi responsável por uma alteração positiva nos indicadores sociais.

Os dados de população dos três países atestam as enormes discrepâncias de perfil das suas economias nacionais e de seus mercados internos. Enquanto o Brasil é o país mais populoso do continente, com 197.134.000 de habitantes, o Peru tem uma população de 29.833.000 e Bolívia de apenas 10.198.000 (CEPAL, 2010). Essa grande discrepância reflete-se nos diferentes graus de dinamismo dos mercados consumidores

internos e de capacidade produtiva das economias nacionais. Embora as desigualdades regionais não possam ser explicadas apenas pelos indicadores de população, estes números apontam características estruturais importantes.

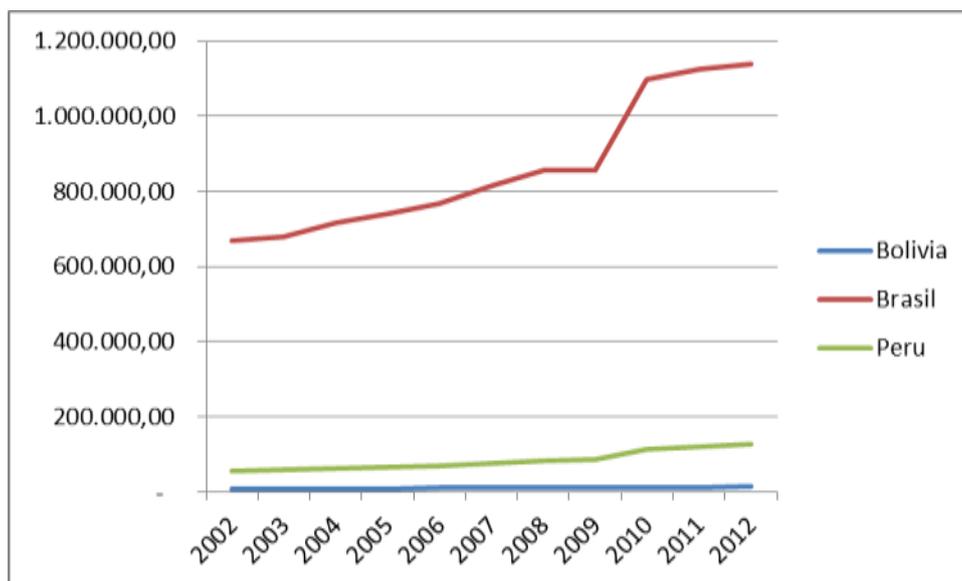
Embora os governos de Peru e Bolívia tenham apresentado planos formais de desenvolvimento na última década, os dois países registram marcantes deficiências institucionais no campo do planejamento do desenvolvimento e de formulação e implementação de políticas de longo prazo. Disso deriva que as ações, políticas e projetos são implementados de forma setORIZADA. O Brasil, por seu lado, tem no MPOG uma estrutura institucional com capacidade instalada para planejar, implementar e monitorar políticas e projetos de desenvolvimento, ocupando um papel estratégico central no governo pelo menos desde meados dos anos 1990.

Ao longo de toda a década de 2000, os três países apresentaram crescimento ininterrupto do seu Produto Interno Bruto (PIB) sem alterar o quadro geral de desigualdade econômica entre os Estados. Em 2002, o PIB da Bolívia foi de US\$ 8,7 milhões o que representou cerca de 1,3% do PIB brasileiro, que foi de US\$ 670 milhões no mesmo ano. Já o PIB do Peru foi de US\$ 56,1 milhões, o equivalente a 8,37% do patamar alcançado pelo Brasil. Tomado como parâmetro do PIB de cada país, constata-se que entre 2002 e 2012 o fosso que separa as três economias aumentou durante o período, conforme mostra o Gráfico 04 a seguir.

Esta tendência confirma a tese de Arrighi (1997) sobre o caráter hierárquico da riqueza mundial. Em razão do elevado grau de interdependência entre as economias nacionais, o crescimento econômico de um país é acompanhado do crescimento dos demais que compõe o sistema interestatal de forma que, no balanço geral, a situação de assimetria de riqueza permaneça basicamente a mesma ou até aumente. Isso explica o caráter ilusório do crescimento econômico e do desenvolvimento num cenário de concorrência interestatal. Em termos de patamar de riqueza (PIB), Peru e Bolívia nunca estiveram tão distantes do Brasil como estão atualmente.

Em termos percentuais, o Peru cresceu a taxas superiores aquelas de Brasil e Bolívia. A taxa de variação do PIB brasileiro foi bastante irregular ao longo da década, sofrendo quedas abruptas em 2003, 2005 e 2009. Como consequência da crise econômica de 2008, as taxas de variação do PIB dos três países sofreram forte abalo em 2009, sendo que o Brasil foi o único dos três a apresentar crescimento negativo naquele ano (Gráfico 05).

Gráfico 04: Evolução do Produto Interno Bruto (PIB) de Peru, Brasil e Bolívia entre 2002 e 2009.



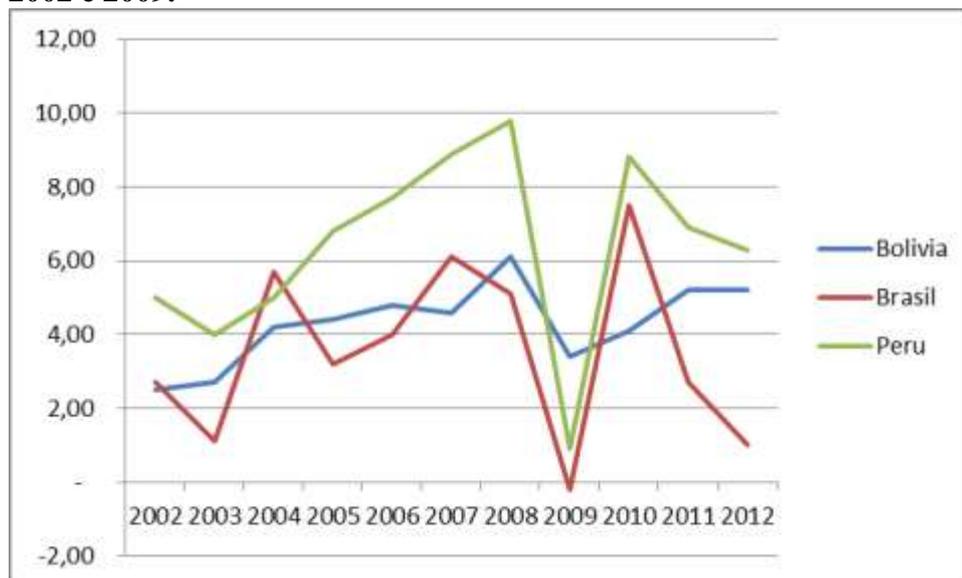
Fonte: CEPAL: Anuário Estatístico 2010 e 2013.

No âmbito do comércio exterior, a percentagem das exportações de produtos primários em relação ao total das exportações fornece uma ideia das tendências observadas na última década. Nos três países, observou-se um aumento, em termos percentuais, das exportações de produtos primários em relação ao total exportado.

Em 2002, a exportação de produtos primários pelo Brasil representava 47% das exportações totais. Essa percentagem aumentou gradualmente ao longo da década, atingindo o patamar de 60% em 2009. Tendência similar foi observada na Bolívia, cuja taxa de exportação de produtos primários era de 84% em 2002 passando para 92% em 2009. Por fim, no Peru também se registrou um aumento da taxa que passou de 83% a 87% entre 2002 e 2009 respectivamente.

Estes números mostram a centralidade da produção primária e do extrativismo na pauta de exportações dos três países e uma tendência de aprofundamento do perfil primário-exportador das três economias com destaque para o Brasil, cuja participação do setor primário no total das exportações aumentou 13 pontos percentuais no período analisado. Em que pese os esforços de industrialização e modernização econômica, a inserção dos três países na economia global permaneceu fortemente ancorada no comércio de matérias primas, traço constitutivo da participação da região na divisão internacional do trabalho.

Gráfico 05: Taxa de variação (%) do PIB de Peru, Brasil e Bolívia entre 2002 e 2009.



Fonte: CEPAL: Anuário Estatístico 2010 e 2013,

Os dados sobre exportação de produtos manufaturados confirmam a tendência apresentada acima. No caso boliviano, a participação percentual desse tipo de produto no total das exportações caiu de 15% em 2002 para 7,1% em 2009. No Peru, a redução foi de 17% em 2002 para 12,2% em 2009 e no Brasil foi 52% para 39% entre 2002 e 2009 respectivamente. Tais números sugerem uma redução da participação da indústria de manufaturas na pauta de exportações, muito embora as economias nacionais continuem crescendo a taxas positivas. Este crescimento, no entanto, decorre de uma conjuntura externa favorável, especialmente em relação aos preços de *commodities* agrícolas e minerais que dominam as exportações dos três países.

Até meados dos anos 2000, a Bolívia contava com algumas vantagens no comércio intra-regional de *commodities* agrícolas, a exemplo da soja. Mas a assinatura do TLC entre Peru e Estados Unidos afeta a competitividade da soja boliviana no mercado regional. O aumento de competitividade, neste caso, depende em grande parte da diminuição dos custos de transporte, o que explica a prioridade dada pelo país à construção de estradas e busca ou melhoria das conexões com portos do Pacífico e do Atlântico. Em um processo de integrações e desintegrações simultâneas, a infraestrutura joga um papel determinante na competição comercial interestatal para além da retórica dos governantes.

Grande parte das exportações de Peru e Bolívia ao Brasil é composta de produtos primários oriundos de indústrias extrativas como o gás natural e minérios. Já as

exportações brasileiras para os dois países têm perfil diversificado, sendo composta por produtos de maior valor agregado e bens de capital. Trata-se de relações comerciais que seguem o padrão tradicional dos intercâmbios entre norte-sul ou, em outras palavras, entre centro e periferia do sistema-mundo. A integração física não altera e, possivelmente, reforça esse tipo de relação.

Apesar de Brasil e Peru serem signatários de um Acordo de Complementação Econômica (ACE-58) assinado em 2005 e que suprime tarifas alfandegárias para o comércio entre os dois países, os exportadores peruanos se deparam com barreiras não tarifárias que limitam ou mesmo impedem o comércio com o Brasil. Em comparação com o caráter aberto da economia peruana, o Brasil é considerado um mercado bastante fechado por conta de normatizações que regulam a entrada de uma grande variedade de produtos no país (Duarte, 2012).

As discrepâncias nas relações comerciais entre os três países e no tipo de produtos intercambiados demonstram tanto uma divisão subregional de trabalho quanto a ocorrência de condições desiguais de troca marcadamente favoráveis ao Brasil. Resta evidente que a expansão dos capitais brasileiros para a região é uma tendência para os próximos anos, o que coloca em tela o risco do subimperialismo brasileiro, um fantasma que ronda o debate sobre integração.

As posições do governo Lula diante dos contenciosos com o Paraguai, por conta do acordo energético da usina de Itaipú, e com a Bolívia por conta da exploração de gás no país por parte da Petrobrás, sinalizaram no sentido de conter o ímpeto subimperialista, especialmente na relação entre os Estados. Mas a expansão que ocorre por meio de empresas privadas brasileiras operando na região escapa à esfera da gestão governamental, podendo se tornar um vetor de conflitos e tensões.

Além das diferenças e discrepâncias discutidas acima, os três países diferem também quanto ao nível de consenso ou dissenso derivado das estratégias de desenvolvimento adotadas. Na Bolívia e no Peru ocorre um intenso debate sobre o papel do extrativismo enquanto vetor principal do crescimento econômico e suas consequências. No caso do Brasil, embora o extrativismo seja cada vez mais um setor chave na economia, o nível do debate não tem paralelo com o que ocorre nos países vizinhos.

Na Bolívia contemporânea, duas narrativas sobre desenvolvimento se confrontam, inclusive no interior do governo. A primeira é a narrativa oficial hegemônica que define o desenvolvimento como uma meta a ser perseguida, inclusive

por meio da expansão das indústrias extrativas gerenciadas ou reguladas pelo Estado. A segunda é a narrativa contra-hegemônica que pressupõe a supressão do projeto desenvolvimentista e a adoção do “Buen Vivir” enquanto horizonte de transformação social e econômica a partir de outras bases que não os indicadores econômicos convencionais. Com menor intensidade, este debate também ocorre no Peru, porém de maneira mais restrita a setores dos movimentos sociais e acadêmicos. No Brasil, os circuitos onde este debate tem ocorrido é ainda limitado, muito embora a sua influência venha aumentando, especialmente a partir do meio acadêmico e junto a setores dos movimentos sociais mais críticos ao modelo de desenvolvimento adotado no país.

Longe de constituir um modismo passageiro, a narrativa do “Buen Vivir” vem mobilizando grupos, instituições e personalidades políticas importantes em um movimento de crítica ao desenvolvimento e ao seu viés extrativista. Nomes como Alberto Acosta, ex-ministro de minas e energia do governo Rafael Correa, do Equador, ou como o filósofo Raul Prada Alcoreza, ex-vice ministro de planejamento estratégico do governo de Evo Morales, estão entre as vozes mais atuantes nesse debate.

A primeira tarefa que essa narrativa crítica procura realizar é a desconstrução do desenvolvimento ao denunciar o seu caráter ilusório e inalcançável tendo em vista o ponto de partida de países periféricos e dependentes. Para Acosta, ao perseguir metas de desenvolvimento, “estamos perseguindo um fantasma”⁸⁷. Nessa mesma linha, Raul Prada direciona suas críticas para o desenvolvimento neoextrativista impulsionado pelo governo do MAS na Bolívia, demarcando posições diametralmente opostas àquelas do oficialismo, do qual ele mesmo chegou a fazer parte. A estes nomes influentes se somam inúmeros grupos e analistas que confrontam diretamente as bases intelectuais e ideológicas do desenvolvimentismo. Este fenômeno contrasta com o esforço de economistas brasileiros no sentido de formular as matrizes teóricas do neodesenvolvimentismo, inclusive com a pretensão de irradiar essa corrente de pensamento para outros países da região.

A integração física nacional por meio da construção e manutenção de estradas se revela um aspecto central na edificação dos Estados-Nação sul-americanos, explicitando projetos políticos e ideologias muitas vezes conflitantes. Na Bolívia, cerca de 35% do orçamento total do Estado é destinado ao Ministério de Transporte, Comunicação e Moradia, sendo a maior parte dos recursos alocada na Autoridade Boliviana de

⁸⁷ Revista Fórum, 23/11/2013. *Entrevista como Alberto Acosta.*

Rodovias (ABC). No Peru, cerca de 50% do orçamento é destinado ao Ministério de Transportes e Comunicação.

Em momentos históricos e circunstâncias políticas distintas entre si, os três países adotaram na segunda metade do século XX medidas diretas ou indiretas de incentivo à colonização da Amazônia ou de áreas remotas não completamente integradas ao restante dos territórios nacionais. A abertura de estradas constitui um vetor crucial desses processos cuja escala que ultrapassa os limites das fronteiras nacionais.

Desde os anos 1960, o Brasil vem implementando obras viárias com o objetivo específico de promover a integração nacional e a ocupação da Amazônia, a exemplo das rodovias Belém-Brasília (BR 163), Transamazônica (BR 230) e a Cuiabá-Porto Velho (BR 364). Em movimento similar, o Estado peruano construiu a Marginal da Selva nos anos 1970 e, já nos anos 2000, a rodovia Interoceânica Sul conectando o departamento de Madre de Dios ao restante do país. Bolívia vem implementando, em ritmo mais lento, o corredor norte que conecta Guayaramirin à La Paz ligando a Amazônia aos Andes centrais.

Essas e outras obras podem ser consideradas como vetores de um “endocolonialismo” (Leonel, 1992) pautado pelo extrativismo dos recursos naturais. Sob o discurso da integração nacional e do desenvolvimento, vem sendo implementando um processo de colonização centrado na permanente expansão das fronteiras agrícolas, mineração, exploração petrolífera e geração elétrica com fortes impactos sobre os territórios de povos indígenas e comunidades nativas da Amazônia.

Embora esse processo se constitua como um elemento comum aos três países aqui analisados, é importante destacar as suas particularidades. Uma primeira distinção diz respeito às diferentes temporalidades em que ocorreram, e ainda ocorrem, as marchas migratórias em direção à Amazônia.

O Brasil foi o primeiro dos três países a implementar uma estratégia nacional de integração/ocupação da Amazônia. Nos anos 2000, o país já havia completado as principais obras viárias com essa finalidade. A BR 364 que liga o centro-sul do país a Porto Velho e Rio Branco é uma obra dos anos 1980 e a Transamazônica foi aberta nos anos 1960 e 70. Desde então, o processo de colonização idealizado pelos governos militares, como parte de sua geopolítica, provocou profundas e irreversíveis transformações nos contextos políticos, econômicos e sociais dos territórios “integrados”. Um resultado estrutural foi a incorporação dos Estados amazônicos, a

exemplo de Mato Grosso, Rondônia e Acre ao agronegócio brasileiro mediante as práticas extrativistas características deste setor.

Nos anos 2000, a maior parte dos eixos de integração nacional já está consolidada, assim como as fronteiras de expansão agropecuária no centro-oeste do país. A nova frente de expansão na atualidade tem sido a fronteira energética, tanto na Amazônia Brasileira quanto nos países vizinhos, sobre os quais incidem os interesses do capital nacional atualmente em processo de expansão.

O Peru vem trilhando um caminho similar, porém num ritmo mais lento. Somente nos anos 2000, a IOS foi pavimentada e a construção e uma ponte na fronteira entre os dois países permitiu a conexão das malhas rodoviárias peruana e brasileira. A baixa integração territorial do Estado peruano, especialmente em relação aos Andes e à Amazônia, tem motivado e justificado os investimentos para construção de infraestrutura viária no país desde meados do século XX. Os principais antecedentes nesse sentido foram a abertura da rodovia Lima-Pucallpa (1945) e da Marginal da Selva (1963). Ambas foram vetores de processos migratórios internos e da exploração dos recursos naturais do oriente peruano, zona periférica no sistema econômico nacional.

Nos anos 2000, a construção e grandes eixos rodoviários ligando a costa peruana aos Andes e à Amazônia foram retomados enquanto projetos estratégicos visando integrar internamente o país e fomentar o desenvolvimento de base extrativista e uma possível nova “marcha para a Amazônia”. A integração física que se processa em território peruano estrutura e reestrutura a divisão do trabalho entre centro e periferia do sistema econômico nacional.

Nesse contexto, as obras de infraestrutura viária viabilizadas com a justificativa de integrar o Peru consigo mesmo e com seus vizinhos são também vetores de processos sobrepostos, conflitivos e contraditórios. Por um lado, essas grandes obras podem solucionar parte do problema de isolamento geográfico que afeta extensas porções do território nacional. Por outro, tendem a induzir transformações sociais e econômicas que não são objeto de planejamento na esfera governamental.

Os projetos da rodovia Interoceânica Sul recém concluído e da rodovia Iñambari-Puerto Esperanza, no departamento de Madre de Dios (Amazônia peruana) colocam em evidência o modelo de integração preconizado e seus pressupostos ideológicos, políticos e econômicos, quais sejam: a ordem econômica neoliberal, o desenvolvimento extrativista e a alocação de capitais públicos e privados em grandes projetos produtivos e de infraestrutura que reforçam o perfil primário-exportador do

país. O avanço deste modelo contrasta com a precariedade da presença do Estado e ausência de políticas voltadas para o desenvolvimento integral em resposta a demandas sociais reais e explícitas.

No lado brasileiro da fronteira, o modelo de desenvolvimento centrado na expansão da agropecuária já está praticamente consolidado, enquanto na Amazônia peruana ainda estão em curso os processos migratórios internos característicos de uma primeira fase de colonização. Neste contexto, o modelo brasileiro está em condições de transbordar para o território peruano, especialmente por meio da instalação de fazendas e numa dinâmica similar ao que ocorreu no Paraguai e na região de Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia. Por outro lado, já existe a expectativa de que empresas madeireiras peruanas venham a explorar ilegalmente recursos florestais em território brasileiro, especialmente em terras indígenas e unidades de conservação situadas em regiões mais remotas.

Já no caso da Bolívia o processo de integração da Amazônia ao restante do país pode ser considerado como retardatário quando comparado ao que ocorreu nas áreas contíguas do Brasil e do Peru. Nos 2000, estiveram em evidência diversas tensões e conflitos que atestam que a coesão interna do Estado-nação é um projeto ainda por realizar e nele as infraestruturas de transporte assumem um papel crucial.

As tentativas de integrar os departamentos e regiões bolivianas remontam a meados do século XX, pelo menos. O Plano Bohan de 1941, por exemplo, já propunha um esforço de integração por meio da construção de estradas e incentivo a processos migratórios e de colonização das áreas remotas do país. A “marcha para o oriente” teve como sentido principal a colonização do trópico de Cochabamba e da região de Santa Cruz de La Sierra.

Nos anos 2000, a proposta de vertebração da infraestrutura viária boliviana ganhou novo impulso com a proposição do projeto do “Corredor Norte” ligando La Paz à Guayaramirin, na fronteira com o Estado brasileiro de Rondônia. Embora essa obra tenha sido anunciada como o vetor de uma nova “marcha para o norte”, este é um processo que avança em um ritmo mais lento em comparação com o que ocorre no Brasil e Peru.

A construção de estradas foi, no entanto, o estopim de uma enorme crise política entre governo e organizações indígenas da Amazônia boliviana. O projeto da rodovia que passaria pela área central do TIPNIS colocou em evidência não apenas as contradições do modelo de desenvolvimento extrativistas, como também a dificuldade

política de operacionalização da plurinacionalidade, aspecto central do processo de refundação do Estado, conforme prevê a constituição aprovada em 2009.

A crise em torno do TIPNIS também explicita as contradições do modelo de desenvolvimento e a realização prática das obras com a participação de um banco e de uma construtora brasileira. Questiona, portanto, a própria arquitetura institucional e financeira utilizada para viabilizar as obras e repercutindo politicamente para além do contexto boliviano.

Em suma, os processos de ocupação econômica da Amazônia no Brasil, Peru e Bolívia ocorre segundo uma defasagem temporal que expressa assimetrias importantes entre os três países. Essas assimetrias não são apenas de tempo, mas também, e fundamentalmente, de posicionamento estratégico. Depois de ter integrado os territórios do Acre e Rondônia, de ter feito a malha rodoviária nacional chegar até as fronteiras com Peru e Bolívia e de ter consolidado na região um modelo de desenvolvimento centrado no agronegócio, o Brasil está pronto para continuar apoiando as obras viárias dos países vizinhos e para “exportar” seu modelo econômico para a Amazônia peruana e boliviana.

A afirmação acima é válida também para a expansão de atividades ilegais, a exemplo do garimpo em Madre de Dios, praticado segundo as mesmas tecnologias de exploração adotadas no Brasil e sem que nenhum dos Estados tenha governança sobre essa tendência ou meios para planejar, regularizar ou coibir a atividade.

Nos três casos, a integração nacional também implica na estruturação de uma divisão do trabalho entre centro e periferia no interior de cada Estado. As zonas periféricas em processo de integração são incorporadas aos sistemas econômicos nacionais como fornecedoras de matérias primas, estabelecendo trocas desiguais com os centros econômicos mais dinâmicos.

A promessa do desenvolvimento é o que justifica a realização de grandes obras de infraestrutura. Mas os fluxos econômicos que elas potencializam acabam por reforçar as desigualdades estruturais entre as regiões centrais e periféricas. A intensificação da exploração energética (geração elétrica, petróleo e gás) e a expansão das fronteiras extrativas (recursos florestais e agropecuária) são as manifestações mais evidentes da integração nacional enquanto incorporação capitalista dos espaços.

O Quadro 11 a seguir apresenta uma síntese das principais tendências em relação às estratégias de desenvolvimento de cada país e as dinâmicas e projetos de integração interna (nacional), seus antecedentes e conjuntura dos anos 2000.

Quadro 11: Estratégias de desenvolvimento e processos de integração territorial nacional no Peru, Brasil e Bolívia

	Estratégias de desenvolvimento	Processos de integração territorial interna	
		Antecedentes	Anos 2000
Peru	<ul style="list-style-type: none"> - Aprofundamento do extrativismo primário-exportador (mineração, geração elétrica, petróleo e gás, exploração florestal); - Mudanças no marco legal relacionado à exploração extrativista (decretos legislativos); - TLC com EUA e outros países; - Investimentos em infraestrutura para impulsionar o crescimento econômico; - desenvolvimento de perfil neoliberal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Abertura da rodovia Lima-Pucallpa (1945); - Projeto da Marginal da Selva (1963); - Fluxos migratórios da região andina para a Amazônia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Construção de grandes eixos rodoviários ligando Amazônia aos Andes e à costa do pacífico; - Rodovia interoceânica sul (IOS); - Projeto da rodovia entre Iñambari e Puerto Esperanza); - Tendência de uma nova “marcha para a Amazônia”.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento do mercado financeiro; - Consolidação do extrativismo primário-exportador, agronegócio e energia em especial; - Investimentos em infraestrutura como motor do crescimento econômico; - Mudanças no marco legal relacionado à exploração extrativista (novo código florestal, novo código da mineração, entre outros); - Ênfase em grandes obras (PAC I e II, IIRSA, Copa do Mundo, Olimpíadas); - Neodesenvolvimentismo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Plano Rodoviário Nacional (1940); - Abertura da rodovia Belém-Brasília (1958-60); - Abertura da rodovia Cuiabá-Porto Velho (1960); - “Marcha para o oeste” e “Endocolonialismo”; - Pavimentação da rodovia BR 364 (anos 1980); - Programa de Integração Nacional (1970); - Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil – Polonoroeste (1981), financiamento do Banco Mundial); - Projeto de Apoio ao Meio Ambiente e Comunidades Indígenas – PMACI (1985), financiamento do BID; - Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – Planaflo (1993), financiamento Banco Mundial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Grandes eixos rodoviários concluídos nos anos 1980; - Fronteira agropecuária consolidada na Amazônia ocidental, especialmente no Estado de Rondônia; - Tendência de “desborde” do modelo brasileiro para Peru e Bolívia; - Expansão energética: geração elétrica nos rios Amazônicos e prospecção de petróleo e gás.
Bolívia	<ul style="list-style-type: none"> - Aprofundamento do extrativismo primário-exportador; - Mudanças no marco legal (Decreto de nacionalização dos hidrocarburetos [2006], Nova constituição do Estado [2009], entre outros); - Neodesenvolvimentismo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Plano Bohan (1941); - Rodovia entre Puerto Suarez e La Paz; (eixo este-oeste); - “Marcha para o oriente”: colonização do trópico de Cochabamba e da região de Santa Cruz de La Sierra; - Problema do acesso ao mar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Projeto de construção do Corredor Norte; - Tendência de uma “marcha para o Norte” (Amazônia boliviana); - Crise do TIPNIS.

Fonte: elaboração do autor

CAPÍTULO 5 - A integração da infraestrutura sul-americana: o eixo Peru, Brasil e Bolívia da IIRSA

Como discutido no capítulo anterior, desde meados do século XX o tema da integração territorial por meio da construção de grandes obras de infraestrutura tem sido um foco de preocupação constante dos governos nacionais de Peru, Brasil e Bolívia. A incorporação de áreas periféricas de cada país aos sistemas econômicos nacionais esteve e ainda está estreitamente relacionada com as estratégias de desenvolvimento dos países.

Estes processos de incorporação têm na abertura de estradas e na construção de infraestruturas de transporte de longa distância um vetor fundamental. Embora em diferentes temporalidades e distintos níveis de aprofundamento da integração nacional de cada país, tais dinâmicas são claramente convergentes. Os eixos de integração partem das zonas econômicas centrais de cada país em direção às áreas periféricas do interior do continente. Na conjuntura dos anos 2000, esta convergência de processos ganha uma nova escala, sendo objeto de um planejamento multilateral visando integrar as infraestruturas dos diferentes países do continente, primeiro por meio da IIRSA e depois do COSIPLAN.

O objetivo deste capítulo é registrar e analisar comparativamente as formas de inserção de Peru, Brasil e Bolívia nos processos de integração da infraestrutura regional impulsionados pela IIRSA a partir do ano 2000. O recorte de análise considera a meta de interligação das malhas viárias das regiões fronteiriças localizadas na região amazônica dos três países e nomeadas como o EID Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA.

O Capítulo está dividido em quatro sessões. Nas três primeiras, procuro registrar e discutir as perspectivas de integração que tem motivado a atuação dos governos do Peru, Brasil e Bolívia, respectivamente, a se engajar nos processos de integração viária de maneira a destacar as racionalidades geoeconômicas e geopolíticas envolvidas. Ao analisar a forma de inserção de cada país nestes processos, destaco as relações específicas que cada um deles tem mantido com a IIRSA e também com os principais bancos de desenvolvimento que operam no fomento e na intermediação financeira para a viabilização dos projetos de integração física. A quarta sessão é dedicada a uma análise comparativa dos processos de forma a destacar as suas similaridades e

diferenças, tendências comuns ou divergentes que se sobressaem a partir dos planos político-programático, institucional e operacional (projetos).

5.1 A integração regional na perspectiva peruana

A busca da integração regional por meio da realização de grandes obras viárias representa uma convergência de tendências e processos que ocorrem no âmbito interno de cada país e que se conectam em zonas de fronteira situadas na periferia dos subsistemas econômicos nacionais. No caso das conexões entre Peru e Brasil, esta fronteira é a Amazônia, onde são realizados projetos viários e energéticos dos dois países para em seguida serem interligados na forma de uma malha continental.

Em 2010, o BID-Intal e a Universidade do Pacífico realizaram em Lima um seminário de alto nível intitulado “Integração física sul-americana dez anos depois: impactos e implementação no Peru”. O evento reuniu especialistas e membros do alto escalão do governo peruano para fazer um balanço dos processos de integração da infraestrutura regional nos quais o país está envolvido.

Durante a coleta de dados e informações junto ao escritório de representação do BID em Lima, o economista de país do banco disponibilizou para a pesquisa um relatório bastante detalhado do evento, contendo as transcrições das falas de autoridades, mapas e dados quantitativos. A documentação evidenciava os pressupostos econômicos, políticos e ideológicos que vem regendo a atuação do governo peruano em relação ao tema e também os cálculos estratégicos envolvidos, as contradições e lacunas da visão oficial da integração em comparação com a realidade objetiva dos territórios integrados.

Quatro aspectos do debate sobre integração da infraestrutura no Peru assumem relevância para efeito desta pesquisa. Em primeiro lugar, a forte aderência que a proposta da IIRSA junto ao governo peruano e suas estratégias de desenvolvimento. Em segundo, a busca de mecanismos alternativos de financiamento por meio da participação do capital privado no custeio e na operação das infraestruturas construídas ou por construir. Em terceiro, a distância entre as expectativas e projeções contidas nas análises oficiais e a realidade política e social das áreas onde os projetos incidem. Por fim, a aposta do governo peruano na intensificação do comércio com o Brasil e no seu posicionamento estratégico como porta de acesso ao Pacífico e à Ásia para as mercadorias provenientes do Brasil.

A visão da integração física regional, na perspectiva oficial peruana, envolve três componentes principais: i) aumento da competitividade por meio da melhoria da infraestrutura logística; ii) desenvolvimento territorial e integração física sul-americana; iii) aproximação Ásia-Pacífico e terceiros mercados (Duarte, 2012). Segundo essa visão, a integração significa a construção de corredores viários interoceânicos que atravessam o *hinterland* sul-americano, que podem servir como canal de escoamento de *commodities* minerais e agrícolas rumos aos centros dinâmicos da economia global, Ásia em especial, e também para um incerto comércio intrarregional.

Ao se voltar para este tipo de integração, o Estado peruano visa tirar proveito de sua posição geográfica privilegiada como país situado na bacia do Pacífico e como um elo entre os continentes sul-americano e asiático, especialmente em relação aos fluxos comerciais que se possam processar entre ambos. Alimenta-se uma expectativa de que um volume considerável de mercadoria originárias do interior sul-americano, Brasil em particular, possa ser escoado em direção à Ásia via portos peruanos.

No Peru, o advento da IIRSA representou o enfeixamento de várias propostas e aspirações antigas na forma de um portfólio de projetos aparentemente inovador e motivado por uma racionalidade geoeconômica muitas vezes descolada da realidade social e política interna. A aderência da IIRSA no país é tão evidente que o Ministério dos Transportes e Comunicação (MTC) nomeia os seus projetos de infraestrutura prioritários como IIRSA Norte, IIRSA Centro e IIRSA Sul. Estes correspondem aos corredores interoceânicos que visam conectar os modais de transporte peruano e brasileiro através de rios e rodovias da Amazônia ocidental. Os investimentos previstos para viabilizar estes três corredores são da ordem de 5.5 bilhões de dólares (Duarte, 2012).

O primeiro corredor recentemente concluído foi o IIRSA Sul, cujos investimentos são da ordem de 2 bilhões de dólares. O principal projeto desse corredor foi a construção, em território peruano, da chamada rodovia Interoceânica Sul (IOS). A construção de rodovias com o objetivo explícito de permitir a conexão por terra entre Peru e Brasil data dos anos 1970, quando se iniciou a abertura dos ramais entre Pucallpa e Cruzeiro do Sul e entre Rio Branco a Puerto Maldonado (Dourojeanni, 2006)⁸⁸. Tendo operado de maneira precária ao longo das últimas décadas, este último trecho foi

⁸⁸ Seria mais correto falar em conexão entre Madre de Dios e Acre e não exatamente entre Peru e Brasil. Isso por que o departamento peruano corresponde a uma área bastante periférica em relação à realidade política, social e econômica do restante do Peru. O mesmo se pode dizer do Estado do Acre, que guarda enorme distância em relação aos centros mais dinâmicos da economia brasileira.

rebatizado nos anos 2000 como parte da IOS, um dos projetos âncoras do EID Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA que discuto em detalhe mais à frente. O que a IIRSA previu de novo foi a pavimentação e consolidação da rodovia e sua exploração por parte das empresas privadas segundo um mecanismo de concessão estabelecido pelo governo peruano. Quatro dos nove EID da IIRSA incidem sobre o território peruano: Amazonas, Andino, Interoceânico central e Peru-Brasil-Bolívia.

Mapa 03: Peru-Brasil: Corredores de Transportes IIRSA Norte, IIRSA Centro e IIRSA Sul



Fonte: MTC; GADEA (2012).

No lado peruano, a IOS liga a cidade Iñambari, situada na fronteira com o Estado do Acre, com departamentos de Cuzco e Puno nos Andes e se ramifica em direção a três cidades portuárias do litoral sul do país. A rodovia foi dividida em cinco trechos, sendo cada um deles concedido a empresas privadas que venceram licitações para construção, manutenção e operação, conforme discuto a seguir. No lado brasileiro, a rodovia IOS se liga à BR 364 (Rio Branco-Cuiabá), à malha rodoviária nacional e aos portos do Atlântico (Mapa 03).

Os trechos 2, 3 e 4 compuseram a parte principal e mais cara do projeto da IOS (Quadro 12). Estimados inicialmente em cerca de 890 milhões de dólares, os projetos

sofreram contínuas reavaliações de custos passando para 1,3 bilhões na fase inicial de implementação e chegando, segundo Duarte (2012), a 1,7 bilhões no momento da conclusão das obras.

As informações levantadas junto ao BID-Peru foram fundamentais para a compreensão e análise da arquitetura financeira montada para viabilizar o projeto da IOS e que vincula de maneira orgânica os aspectos ideológicos, institucionais e operacionais que recobrem o processo de integração em curso na região.

Quadro 12: Rodovia Interoceânica Sul (IOS): trechos, empresas concessionárias e custo estimado.

Trecho	Rota	Concessionária	Custo – milhões de US\$
1	San Juan de Marcona – Urcos (liga o litoral à região de Cuzco)	Consortio Interoceánica Tramo 1: Conformado por Grupo Graña SAA y Montero, JJC Contratistas Generales, Ingenieros Civiles y Contratistas Generales S.A.	135,9
2	Urcos – Inambari (liga a região de Cuzco ao departamento de Madre de Dios (Amazônia))	CONIRSA - Consórcio formado por Construtora Norberto Odebrecht S.A. (brasileira), Graña y Montero S.A., JJC Contratistas Generales S.A. e Ingenieros Civiles y Contratistas Generales S.A. (peruanas)	641,4
3	Inambari – Iñapari (corta o departamento de Madre de Dios até a fronteira com Brasil (Acre))	CONIRSA - Consórcio formado por Construtora Norberto Odebrecht S.A. (brasileira), Graña y Montero S.A., JJC Contratistas Generales S.A. e Ingenieros Civiles y Contratistas Generales S.A. (peruanas)	591,7
4	Inambari – Azángaro (conecta os departamentos de Madre de Dios e Puno).	Consórcio INTERSUR formado por Andrade Gutiérrez, Camargo Correa e Queiroz Galvão (brasileiras)	513,5
5	Ilo - Juliaca; Matarani - Azángaro; Puente Gallatini – Humajalso (liga o litoral à região de Puno)	Consórcio formado por Hidalgo e Hidalgo SA., Construcción Administración SAC, y Conorte S.A.	185,1

Fontes: Adaptado pelo autor a partir de dados do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Interoceânica Sul (GTSCIOS) e de Duarte (2012).

O financiamento do projeto foi viabilizado por meio de um sistema de Associação Público Privada (APP) conhecido como BOT (Build Operante and Transfer).

Por este sistema, o Estado transfere para a iniciativa privada a tarefa de construir a infraestrutura e o direito de operá-la a título de concessão por um prazo determinado, que no caso da IOS é de 25 anos. Durante este período a empresa concessionária cobra pedágio dos usuários da rodovia a fim de recuperar uma parte dos investimentos realizados e auferir lucro na operação. A Agência de Promoção do Investimento Privado (PROINVERSIÓN) é o organismo do Estado peruano cuja missão é facilitar e fomentar arranjos do tipo APP.

Para viabilizar a construção da IOS, a CAF fez um empréstimo ponte para o governo peruano no valor de US\$ 200 milhões. Outros US\$ 400 milhões foram viabilizados pelo governo brasileiro por meio do PROEX (Díaz & Álvarez, 2008), sendo usados como capital de giro pelas empresas brasileiras contratadas para construir a obra. O restante dos recursos foi obtido junto a outras fontes no mercado de capitais.

O financiamento de parte substantiva da IOS foi realizado graças a uma complexa engenharia financeira. Ao construir a rodovia seguindo o regime de concessão, as empresas adquirem junto ao Estado peruano os direitos ao Pagamento por Avanço de Obra (PAO) correspondentes a parcelas do custo total de construção, e ao Pagamento Anual por Manutenção e Operação (PAMO). O custo total do contrato corresponde a PAO + PAMO. Nos repasses anuais feitos pelo governo às empresas são deduzidos os montantes já arrecadados pelas mesmas por meio do sistema de pedágios.

A partir dos parâmetros gerais definidos como PAO e PAMO, outros mecanismos financeiros são utilizados para garantir o fluxo de capital durante o período de construção da obra. Para isso, a rodovia é dividida em diversos trechos menores chamados de “hitos”⁸⁹.

O diretor de Planejamento e Orçamento do MCT explica que ao concluir um *hito*, a concessionária obtém de um organismo regulador oficial um Certificado de Avanço de Obra (CAO) correspondente. Este é então apresentado ao órgão concedente, que em seguida emite um Certificado de Reconhecimento de Direitos sobre Pagamentos por Avanço de Obras (CRPAO). O CRPAO é um título público com vencimento futuro e corresponde a uma obrigação financeira incondicional e irrevogável sobre o qual se aplica uma taxa de juros. Os títulos CRPAO recaem sobre o orçamento anual do MTC e não são caracterizados como endividamento público. São regulados por normas de investimento internacionais sob a lei e jurisdição de Nova York. Os pagamentos são

⁸⁹ O termo “hito” pode ser traduzido como “marco de quilometragem”. Como não há termo similar em português optei por conservar a grafia em espanhol.

feitos em dólares americanos. BID e CAF tiveram um papel fundamental no desenho e estruturação do sistema e trabalharam em estreita colaboração com os organismos do Estado como MTC, Ministério de Economia e Finanças (MEF) e PROINVERSIÓN (Zaira, 2012).

De posse do CRPAO, a empresa concessionária vende este título no mercado de capitais e obtém, dessa forma, recursos para construir novos *hitos* que vão gerar novos títulos e assim sucessivamente até a conclusão total da obra. Por esse mecanismo, a empresa comercializa o seu direito ao PAO no mercado financeiro, recupera seu capital de giro e transfere a dívida governamental para terceiros investidores. Na data de vencimento dos títulos, os compradores resgatam junto ao governo peruano os valores dos mesmos mais os juros correspondentes.

No caso dos trechos 2 e 3 da IOS, a comercialização dos títulos foi feita pelo consórcio CONIRSA liderado pela construtora brasileira Norberto Odebrecht. Segundo do jornalista Pedro Carvalho, cerca de 90% dos títulos foram adquiridos pelo banco Merrill Lynch a uma taxa de juros de 8,25% ao ano⁹⁰.

A sofisticação da arquitetura institucional e financeira desenhada e estruturada para viabilizar investimentos externos em projetos de infraestrutura no Peru contrasta com as fortes debilidades do Estado para planejar adequadamente o processo de integração e a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento das zonas integradas em resposta a demandas sociais efetivas. O resultado é que as obras são realizadas em contextos de fraca presença do Estado onde incidem fluxos migratórios internos e processo informais de ocupação e exploração de recursos minerais na região amazônica, numa espécie de “desborde popular” nas regiões cortadas pelas obras viárias, para usar um termo de Matos Mar (1985).

Segundo uma jornalista e documentarista que estuda os impactos da rodovia junto a comunidades indígenas da Amazônia Peruana, a construção de estradas ligando a Amazônia peruana ao restante do país é uma antiga aspiração das populações da região historicamente isoladas, tanto geográfica quanto politicamente, dos centros mais importantes situados na serra e na costa do país, Lima em particular. Nesse sentido, o projeto da IOS é relativamente bem aceito na sociedade. Em geral, não se questiona a importância da rodovia e sim os termos da sua realização. Com a pavimentação da

⁹⁰ *EconomiaIG*, 12/07/2011. Engenharia financeira permitiu a Peru fazer Estrada do Pacífico. Disponível em: <http://economia.ig.com.br/engenharia-financeira-permitiu-a-peru-fazer-estrada-do-pacifico/n1597075100475.html>

rodovia, abre-se a possibilidade de ligação dessas comunidades isoladas não apenas com o Peru, mas também o Brasil⁹¹.

Essa dupla conexão feita de maneira simultânea e sem planejamento prévio está na raiz das críticas ao modo como a infraestrutura foi construída. A crítica principal à rodovia, materializada nos debates públicos e nos documentos do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Interoceânica Sul (GTSCIOS), diz respeito à ausência de planejamento e de políticas efetivas para promover o desenvolvimento integral dos territórios cortados pela obra⁹².

Segundo a Fundación Pronaturaleza, ONG com reconhecida atuação na região Amazônica, os componentes de mitigação dos impactos ambientais da obra são o mais perto que o projeto da IOS chega da realidade concreta e das demandas sociais locais. Mesmo assim, grande parte dos recursos destinados a esses componentes são gastos em consultorias, estudos e ações pontuais sem maiores consequências práticas e quase sempre implementadas após a conclusão da obra. Este é o caso, por exemplo, do Programa para a Gestão Ambiental e Social dos Impactos Indiretos do Corredor Vial Interoceânico Sul (Trechos 2, 3 e 4), também conhecido como Programa CAF-INRENA⁹³.

Segundo vários informantes ouvidos, com a ausência de políticas de fomento à produção e de provisão de serviços públicos segundo um plano efetivo de desenvolvimento integral, cresce a percepção de que a rodovia só foi construída porque é de interesse do governo brasileiro. Para muitos, isto não chega a ser um problema tendo em vista os benefícios da obra para as populações dos departamentos peruanos. Mas o fato da obra ter sido feita por empreiteiras brasileiras gera desconfianças quanto aos reais interesses do Brasil. Desconfianças que aumentaram sobremaneira após os conflitos em torno do Acordo de Integração Energética Brasil-Peru e das gestões para a construção da polêmica hidrelétrica de Inambari no departamento de Puno.

A expectativa governamental de que essa integração física periférica possa potencializar o comércio bilateral entre Brasil e Peru ou o fluxo de cargas brasileiras

⁹¹ DOC Maria (2008). *Me Voy* (Documentário). Direção: Maria Emília Coelho.

⁹² Fundación Pronaturaleza (s.d.). *Recorriendo la carretera interoceanica sur* (Documentário). Direção: Maria Emília Coelho.

⁹³ Como um orçamento de US\$ 17,8 milhões, o Programa CAF/INRENA representou apenas cerca de 1% do custo total do projeto, sendo duramente criticado pela sua limitação orçamentária, falta de efetividade e caráter pró-forma. Com a criação do Ministério do Meio Ambiente, em 2009, este incorporou o INRENA e inaugurou uma rodada de negociações com a CAF, tendo em vista uma segunda fase do programa com orçamento estimado em cerca de US\$ 26 milhões.

rumo ao Pacífico e à Ásia, mostra-se problemática com uma simples análise dos dados sobre comércio bilateral. O potencial de expansão do comércio entre Brasil e Peru como resultado desta obra seguem projeções hipotéticas, sendo as vantagens comerciais para o Peru bastante incertas. Ao longo da última década, a balança comercial entre os dois países esteve sempre negativa para o lado peruano (Tabela 06) e não está dado que a IOS seja um vetor chave para a reversão dessa tendência. A possibilidade de que exportadores peruanos acessem os mercados brasileiros é bastante remota devido às barreiras não tarifárias praticadas pelo governo brasileiro.

Tabela 06 – Comércio do Peru com Brasil entre 2001 e 2011

Ano	Exportação (valor em milhões de US\$)	Taxa de crescimento (em %)	Importação (valor em milhões de US\$)	Taxa de crescimento (em %)	Balança comercial (valor em milhões de US\$)
2001	227		326		-99
2002	194	-15	488	50	-294
2003	231	19	552	13	-321
2004	358	55	698	26	-341
2005	458	28	1029	47	-571
2006	809	77	1606	56	-797
2007	932	15	1884	17	-952
2008	874	-6	2416	28	-1543
2009	508	-42	1680	-30	-1172
2010	950	87	2183	30	-1233
2011	1267	33	2431	11	-1163

Fonte: Duarte (2012). Elaboração da autora a partir de dados da SUNAT-Peru - www.aduanet.gob.pe

Talvez o cimento peruano possa ser exportado para os Estados do Acre e Rondônia. Talvez frigoríficos brasileiros possam se instalar na costa peruana a fim de receber a carne bovina produzida na Amazônia ocidental e exportá-la aos mercados asiáticos. Talvez os fluxos turísticos de brasileiros rumo a Cuzco se intensifiquem. São hipóteses ainda não aferidas e que remetem a incertezas quanto ao impacto da rodovia em termos de integração regional.

De qualquer forma, o Brasil está melhor posicionado para aproveitar as oportunidades de comércio com o Peru do que o contrário. Enquanto a economia peruana é bastante aberta, os mercados brasileiros são protegidos por barreiras não

tarifárias que criam uma situação assimétrica entre os dois países, não apenas em termos de regras comerciais como também em volume, escala e tipologia de produtos.

A possibilidade de que os corredores interoceânicos que atravessam o território peruano possam se constituir em rotas competitivas para o fluxo de mercadorias do Brasil rumo à Ásia através da Amazônia e da Cordilheira dos Andes é também bastante incerta. A integração física emerge como uma narrativa atraente, porém, deslocada da realidade objetiva e dos problemas estruturais que afetam as sociedades situadas no curso dos corredores de transportes.

Uma tendência ignorada nas narrativas oficiais é a intensificação do comércio informal do tipo “formiga” entre os dois países em consonância com o “desborde” já vivenciado nas atividades de garimpo, exploração madeireira ilegal, comércio de equipamentos eletrônicos entre outros itens de consumo popular. O histórico das relações comerciais em cidades fronteiriças como Guajaramirin (RO) e Guayaramerin (BO), Cobija (BO) e Assis Brasil (AC) aponta para o surgimento de mercados populares informais e “redes comerciais não hegemônicas” (Ribeiro, 2010). Atividades ilegais, como a produção e o tráfico internacional de drogas, também devem se beneficiar das infraestruturas construídas criando ou reforçando uma espécie de “integração ilícita” (Little, 2013).

A rota imigratória de trabalhadores haitianos e africanos⁹⁴ que entram no Estado do Acre depois de percorrer por terra o interior peruano é um desses efeitos não antecipados em nenhuma das análises oficiais sobre a integração física regional. A maioria desses trabalhadores busca oportunidades de trabalho nas obras de infraestrutura no Brasil⁹⁵.

Uma análise sobre essas tendências e suas consequências é completamente ausente nas formulações da IIRSA, nos planos setoriais, projeções e hipóteses oficiais. O programa para a integração física sul-americana é recortado por uma enorme brecha entre as propostas do oficialismo (governos, bancos, empreiteiras) e as dinâmicas sociais e econômicas dos povos e das regiões que estão sendo integradas. Não está claro que tipo de comércio e que integração vão se desenvolver na região fronteiriça entre Brasil e Peru e não há política ou plano de desenvolvimento que se volte para essas questões com maior profundidade.

⁹⁴ A principal rota migratória de trabalhadores africanos com destino à Amazônia brasileira inclui escalas na Espanha e no Panamá e trajetos por terra em território colombiano e peruano.

⁹⁵ Os fluxos imigratórios de trabalhadores haitianos e africanos tem provocado o colapso dos serviços sociais e de atendimento emergências em cidades como Brasília (AC) e Tabatinga (AM).

5.1.1 Relações entre o governo peruano e a IIRSA

Como vimos, durante os anos 2000 houve uma forte convergência entre as demandas de investimento em infraestrutura por parte do governo peruano e as propostas dos grupos de projetos que compõem os EID da IIRSA. As propostas de integrar a Amazônia peruana ao restante do país e de intensificar as atividades extrativistas como motor do crescimento econômico e do desenvolvimento da região encontrou na plataforma de projetos da IIRSA uma oportunidade e um aporte de planejamento e coordenação. Isso contribuiu para aumentar a própria capacidade executiva do Estado no setor de transportes. Cabe, portanto, comentar a forma de encaixe institucional e político entre governo e IIRSA.

As informações fornecidas pelo BID-Peru são também muito elucidativas sobre esta questão. Após o lançamento da IIRSA em 2000, a posição do governo peruano em relação à iniciativa permaneceu estagnada e sem desdobramentos práticos até o ano seguinte. No final de 2001, o governo criou a chamada Comissão Multisetorial IIRSA-Peru, que ficou sob a liderança do setor de transportes do governo.

O ponto de inflexão mais importante na relação entre o governo peruano e a IIRSA aconteceu no final de 2002, quando a comissão multisetorial foi recomposta por iniciativa do Ministério das Relações Exteriores, passando a incluir outros setores da administração pública como os ministérios de Economia e Finanças, Defesa, Comércio Exterior e Turismo, Energia e Minas, Transportes e Comunicação e também a Corporação Financeira de Desenvolvimento (COFIDE). Essa mudança de composição da comissão também implicou na elevação do seu patamar decisório ao nível dos ministros de Estado, ficando o presidente do Conselho de Ministros responsável por liderar os trabalhos. Com isso, os membros da comissão passaram a ser os próprios ministros e não representantes do segundo ou terceiro escalão de cada ministério⁹⁶. A secretaria técnica da comissão migrou do Ministério de Transportes e Comunicação (MTC) para o Ministério das Relações Exteriores (Gadea, 2012b).

⁹⁶ Uma mudança institucional semelhante, porém numa escala mais ampla, ocorreu no final dos anos 2000, quando a IIRSA foi incorporada pela UNASUL por meio do COSIPLAN. Também neste caso a coordenação dos trabalhos é transferida do nível técnico-burocrático, representado pelo Comitê de Coordenação Técnica, para o nível ministerial, representado pelo COSIPLAN enquanto conselho de ministros. Nesse sentido, a Comissão Intersetorial IIRSA-Peru antecipou o caminho que seria seguido anos depois pela UNASUR: dar mais peso político ao planejamento e implementação das ações no campo da infraestrutura e integração física regional.

Essas mudanças promovidas durante o governo de Alejandro Toledo permitiram a criação de uma “plataforma institucional”, que operou durante todo o restante da década de 2000 e “fez avançar enormemente o desenho estratégico do Peru com respeito às conexões sul-americanas e permitiu também conseguir os recursos necessários para colocar em execução os projetos principais” (Gadea, 2012b).

O desenho estratégico resultante foi assumido como tendo três níveis ou objetivos. O primeiro foi de promover a integração interna entre a costa, a serra (Andes) e a Amazônia peruana, ou seja, a integração “do Peru com o Peru”. O segundo se volta para a integração regional entre o Peru e os países vizinhos do continente. E o terceiro registra a pretensão de converter o Peru em um centro de conexão entre a Ásia-Pacífico e o interior sul-americano, com destaque para o Brasil (Gadea, 2012b).

A reestruturação da comissão intersetorial IIRSA-Peru resultou no fortalecimento da adesão do governo à iniciativa e na construção de consensos relativos aos projetos e eixos de integração a serem operacionalizados por meio de grandes obras. A participação mais qualificada do governo peruano nas instâncias da IIRSA influenciou a montagem da Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 (IIRSA, 2010) bem como a escolha dos projetos estratégicos a serem implementados nos EID que incidem no território peruano.

Como consequência dessa forte adesão do governo peruano à IIRSA, a política de investimentos no setor de infraestrutura de transportes se confunde praticamente com os delineamentos da iniciativa. As palavras do representante do BID no Peru durante o encerramento do seminário de avaliação da IIRSA no Peru (dezembro de 2010) resume o grau de convergência entre governo e a proposta da integração da infraestrutura regional.

“En este país [Peru], la infraestructura lleva el nombre de IIRSA, reflejando que la Iniciativa tuvo bastante más acogida que en otros países de Sudamérica. Es notable como, alrededor de los proyectos IIRSA, han confluído capitales brasileños, peruanos, ecuatorianos, colombianos, españoles, entre otros”.

Essa convergência programática reflete não apenas uma maior disposição do governo para aproveitar as oportunidades potenciais que a IIRSA poderia eventualmente oferecer, mas, também, um alinhamento ideológico em relação aos princípios geoeconômicos contidos da iniciativa e reproduzidos nas formulações e ações do Estado peruano ao longo de toda a década.

5.1.2 Relações entre o governo peruano e os bancos de desenvolvimento

No âmbito da relação do governo peruano com os bancos de desenvolvimento sobre o tema da infraestrutura e integração física regional, a CAF e o BID se destacam como duas instituições centrais. Ambos os bancos tomaram parte no núcleo estratégico da IIRSA ao assumir funções no Comitê de Coordenação Técnica (CCT) e assessorar a montagem das agendas de implementação segundo os princípios e diretrizes da iniciativa.

A forte adesão do governo peruano à IIRSA implicou também na melhoria da interlocução com esses dois bancos, não apenas para a obtenção dos recursos financeiros para a implementação dos projetos, mas também para o desenho de arranjos de financiamento alternativos com participação do setor privado, a exemplo da emissão dos títulos CRPAO, além da realização de estudos e projetos de pré-investimento.

Os informantes da CAF ouvidos durante a pesquisa confirmam que o banco encontra no Peru um excelente ambiente de trabalho, onde a execução dos projetos segue a um ritmo mais acelerado do que em outros países da região. Registra-se um forte alinhamento ideológico e programático entre CAF e o governo, a ponto do Peru ser considerado como um “país líder em melhoramento de infraestrutura”⁹⁷, sendo o banco o principal financiador para projetos de infraestrutura, sendo estes do portfólio da IIRSA ou não.

De fato, o Estado peruano tem relação orgânica com a CAF, não apenas por ser um dos países fundadores do banco como também um dos seus maiores credores. Entre 2007 e 2011, por exemplo, o Peru foi o país que obteve o maior volume de recursos aprovados pela CAF, num total de US\$ 8,8 bilhões. Em termos da composição do capital social do banco, o Peru está entre os seus três maiores acionistas, juntamente com Colômbia e Venezuela.

Como discutido no Capítulo 3, os empréstimos da CAF destinados ao Peru se distribuem por vários setores que incluem o mercado de capitais (aportes de recursos a outras instituições financeiras com atuação no Peru), finanças públicas, energia e infraestrutura. Os empréstimos também se direcionam tanto ao setor público quanto ao privado, com flutuações dadas pela conjuntura específica de cada ano ou período.

⁹⁷ Gestión, 02/03/2013. CAF: *Perú es líder en mejoramiento de infraestructura.*

Em complemento à CAF, o BID desempenha um papel chave na operacionalização da integração física no Peru. Sendo um sócio minoritário, com 1,46% das ações do BID, o Estado peruano compartilha com a Colômbia o direito a uma posição na direção executiva do banco e conta com 4,45% dos votos no diretório. Segundo os dados do banco, os empréstimos do banco destinados ao Peru se distribuem por áreas como transportes (26%), reforma e modernização do Estado (21,9%), energia (9,48%), educação (7,71%), agricultura e desenvolvimento rural (52,2%) e outros (30%).

Embora a carteira de projetos do BID no Peru seja comparativamente menor do que a da CAF, sendo de US\$ 1,2 bilhões e de US\$ 2,5 bilhões respectivamente, o primeiro desempenha um papel chave de fomento a programas e políticas de reforma institucional e modernização da capacidade operacional do Estado, não apenas com aporte de recursos, mas também em ações de assistência e cooperação técnica. No caso da estruturação do sistema de concessão da Rodovia IOS, o BID, juntamente com a CAF, teve um papel fundamental como facilitador na montagem do arranjo de Associação Público-Privada (APP) que criou as bases para a participação de outros agentes financiadores na viabilização das obras. Portanto, o montante de recursos aportado pelo banco não é o indicador correto para avaliar a sua inserção no modelo de integração física do tipo IIRSA. Na prática, a participação do banco nesses processos é muito mais orgânica, transversal e multiescalar.

Uma das questões direcionadas aos informantes da pesquisa dizia respeito a uma possível coordenação entre os bancos na viabilização da integração regional. Até que ponto os bancos coordenam suas estratégias e ações? As respostas a esta questão foram muito pouco enfáticas e às vezes evasivas, indicando que o grau de coordenação entre as instituições é relativamente baixo no contexto nacional, apesar de ambas participarem das instâncias de coordenação técnica da IIRSA.

Embora se possa antever certa divisão de trabalho entre CAF e BID na promoção da integração física no Peru e na região, isso decorre menos de ações de coordenação programática entre os dois bancos e mais da natureza do seu mandato, estrutura de tomada de decisão e operacionalização de suas estratégias. Os dois bancos operam segundo regras próprias e não necessariamente compatíveis entre si.

Uma questão que emerge nas entrevistas, embora de maneira pouco explícita, é o fato de que os bancos possuem “estratégias de mercado” que são complementares em alguns pontos mas concorrentes em outros. Isso fica claro quando se discute os procedimentos e padrões operativos dos diferentes bancos para a aprovação de projetos

e concessão de empréstimos. Os *standards* mais flexíveis da CAF, por exemplo, favorece o acesso dos governos aos financiamentos do banco de maneira muito mais ágil quando comparado aos procedimentos mais rígidos do BID. O depoimento de um especialista da CAF ouvido durante a pesquisa (Lima, outubro de 2012) resume bem essa diferença nos padrões operativos das grandes instituições multilaterais:

“A CAF é o único banco em que os sócios são também tomadores de empréstimos, no que difere do BID e do Banco Mundial. Conhecemos muito bem os tomadores de empréstimos que nos procuram e isso é bom e ruim. Bom, por que só exigimos deles aquilo que eles podem dar, nem mais nem menos. A política de condicionantes é totalmente diferente [do BID e do Banco Mundial]. Ruim, porque ficamos sujeitos à gestão que os próprios tomadores de empréstimos fazem dos recursos, onde podem ocorrer problemas como a corrupção, por exemplo.”

Obviamente as diferenças na regras e procedimentos e a natureza da relação instituição governo-banco influem na preferência pelos empréstimos da CAF, muito embora o BID continue ocupando um espaço importante.

A representante da CAF no Peru indicou como tendência o crescimento da participação da CAF no financiamento de projetos e nos empréstimos para governos da América do Sul, enquanto o BID tenderia a concentrar seus empréstimos na América Central e Caribe. Os números da CAF de fato confirmam essa tendência, já que seus desembolsos estão mais concentrados no Cone Sul. A exemplo do que ocorre no Peru, os governos sul-americanos tenderiam a se aproximar mais da CAF em busca dos recursos para os projetos de infraestrutura.

5.2 A integração regional na perspectiva brasileira

Em 2006, o Centro de Estudos da Integração e Desenvolvimento (CINDES) e o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) reuniram um grupo formado por 24 especialistas com formação, experiência e interesse pessoal no tema da integração regional para debater e oferecer recomendações para a estratégia brasileira para a América do Sul. O relatório final do exercício intitulado “força tarefa” traz um retrato contundente das visões predominantes no Estado e na sociedade brasileira sobre a América do Sul e sobre o tema da integração regional. Resgato aqui algumas das

principais conclusões e questões sistematizadas no relatório, a fim de oferecer um pano de fundo sobre os aspectos políticos e ideológicos que recobrem as iniciativas de integração física sul-americana.

A primeira conclusão da força tarefa é de que a maneira como o Brasil vem manejando suas relações com os países vizinhos reflete interesses controversos no plano doméstico. Não existe, no âmbito do governo e da sociedade, um consenso ainda que precário sobre qual deva ser a política do Estado para a região. As posições e opiniões registradas expressam uma polarização entre pelo menos duas visões sobre a pertinência das relações do país com os seus vizinhos em face dos interesses nacionais.

“Para alguns, a atual política brasileira para a região sacrifica os interesses econômicos e políticos do país em benefício de alianças inspiradas por visões ideológicas. Para outros, ela preserva os interesses nacionais de longo prazo ao se preocupar com a estabilidade e o desenvolvimento dos países vizinhos, tendências que terminariam por beneficiar o Brasil” (CINDES, 2006:03).

Esta polarização expressa no mínimo um “claro déficit de reflexão sobre o tema das relações do país com a sua vizinhança imediata”. Esta constatação se sobrepõe ao reconhecimento de que os interesses do Brasil na região são “variados e crescentes” e envolvem um leque diversificado de atores nacionais com atuação cada vez mais regionalizada (CINDES, 2006).

Só muito recentemente a política externa brasileira passou a considerar a América do Sul como uma área prioritária e não se registra um alinhamento sobre o tema no interior do aparato do Estado e nem nas visões hegemônicas na sociedade. Esta prioridade dada à política sul-americana é “um fenômeno que se origina e se manifesta quase que exclusivamente dentro do aparelho do Estado” e, mesmo assim, de forma muito heterogênea. Para diversos setores das elites brasileiras, a região não é percebida como prioritária e não se registram esforços significativos para formular a política e a estratégia brasileira para a América do Sul (CINDES, 2006).

Isso fica evidente, por exemplo, no tema da integração da infraestrutura regional que mobiliza certos setores do governo e do setor privado, mas sem representar uma agenda programática mais ampla e que tenha aderência junto à sociedade ou às políticas do Estado para a região. Como sintetizou um informante do MPOG ouvido durante a pesquisa (Brasília, janeiro de 2013),

“Esses projetos de integração não são consenso dentro do próprio governo. Dependendo da área que você consultar você vai ter posições muito diferentes e até antagônicas em relação a esse tema”.

Em suma, trata-se de iniciativas bastante setorizadas e com várias lacunas de formulação e déficit de articulação política, tanto no plano interno quanto no externo.

Apesar desse quadro ambíguo em relação à interação, o governo brasileiro teve, nos anos 2000, um papel importante na mobilização e concertação que deu origem à CASA em 2004, iniciativa rebatizada de UNASUL em 2006. Além disso, o setor de relações internacionais do governo acumulou importante experiência nas negociações do Mercosul e nos debates em torno da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), num momento em que o Brasil assumia uma posição relativamente mais crítica e independente em relação aos Estados Unidos, principal promotor daquele acordo.

Em termos de propostas e de protagonismo regional, o Brasil tende a assumir uma posição de “terceira via” entre o bolivarianismo e o alinhamento à hegemonia programática dos Estados Unidos para a região. Isso lhe permite negociar com certa abertura em diferentes espaços de integração regional e num contexto de multipolaridade de poder que caracteriza a conjuntura atual (Martins, 2011). Mas apesar desse acúmulo por parte de alguns setores do Estado, registra-se “uma escassa presença das questões relacionadas à integração no debate público no Brasil” (CINDES, 2006).

“O país se depara com ponderáveis dificuldades de coordenação dos planos regional e doméstico para a implementação de políticas cooperativas. Esse quadro é agravado pela fragilidade das instituições regionais sul-americanas, contribuindo para politizar os contenciosos na região (CINDES, 2006:06).

Os esforços do governo brasileiro para uma aproximação com os países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) é outro elemento de ambiguidade em relação às estratégias da política externa do país. Embora esta aproximação não seja excludente em relação a uma maior integração com os países vizinhos, o fato é que o Brasil sinaliza com a adoção de duas estratégias distintas e não necessariamente complementares: buscar a cooperação econômica com os países emergentes do BRICS e, ao mesmo tempo, contribuir para a integração regional sul-americana.

O recente anúncio de um acordo para a criação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS e de um fundo de reserva para operações anticíclicas que possam socorrer os países do bloco na ocorrência de crises graves no âmbito de suas economias indicam uma agenda de cooperação potencialmente mais agressiva quando comparada a enormes

dificuldades de coordenação política e econômica entre os vizinhos sul-americanos. O Banco do Sul, por exemplo, cuja criação é anterior à proposta do banco dos BRICS, não concretizou nenhuma operação até o momento.

É típico das economias intermediárias (semiperiféricas) que elas realizem movimentos duplos que envolvem a tentativa de ganhar posições na hierarquia global de riqueza e de se aproximar do núcleo orgânico do sistema-mundo, mantendo, ao mesmo tempo, relações desiguais com os países periféricos situados em posições hierarquicamente inferiores (Arrighi, 1997). Este parece ser exatamente o caso do Brasil na sua relação com os países vizinhos da América do Sul.

É no âmbito desse cenário mais geral que o governo brasileiro, em suas relações orgânicas com bancos de desenvolvimento e grandes empresas do setor de engenharia e construção civil, vem realizando esforços para viabilizar a integração da infraestrutura regional sul-americana. Todos esses aspectos têm rebatimento na integração física regional que se processa no EID Peru-Brasil-Bolívia.

Mas antes de discutir a realidade da integração deste eixo ao longo dos anos 2000, cabem alguns breves comentários sobre os antecedentes históricos da zona de fronteira do Brasil com Peru e Bolívia. Há cerca de um século, aquela já era uma área caracteriza como zona de extrativismo de recursos naturais e também de litígio territorial.

“No final do século XIX o fato do território hoje compreendido como o Estado do Acre pertencer à Bolívia não impediu a sua ocupação por parte de seringalistas e trabalhadores brasileiros que para lá se deslocavam para se dedicar a exploração dos imensos seringais. O conflito com o governo boliviano não tardou a acontecer. Para garantir a integridade do seu território, o país vizinho optou pela ocupação militar da região, em 1899, ao mesmo tempo em que negociava “contratos de arrendamento com capitalistas europeus e norte americanos interessados na exploração da borracha da região” (Neves, 2003).

Medidas administrativas e alfandegárias tomadas pelo governo boliviano sobre um território predominantemente ocupado por brasileiros foram o estopim de uma insurreição que ficou conhecida como “Revolução Acreana”. Se por um lado o governo brasileiro reconhecia que o território pertencia à Bolívia e exigia a sua devolução àquele país, por outro, os brasileiros do Acre não se mostraram dispostos a fazê-lo, o que implicaria na perda dos ricos seringais.

Diante deste impasse, em 1899 o espanhol Luiz Galvez, apoiado pelos seringalistas brasileiros, chegou a uma solução drástica: a criação de um Estado

independente no Acre. Em 1900, Galvez foi preso pela Marinha brasileira e os territórios do Acre foram oficialmente devolvidos à Bolívia. Porém, um conflito de proporções ainda maiores estava por vir.

Liderados pelo ex-militar gaúcho Plácido de Castro, os brasileiros partiram para o confronto armado contra as unidades do exército boliviano instaladas na região, proclamando mais uma vez o Estado independente do Acre. Os conflitos tiveram início em agosto de 1902 e se encerraram seis meses depois com um total de 500 mortos (Neves, 2003).

Pressionado a encontrar uma solução para a crise, o governo brasileiro negociou com a Bolívia a anexação do Acre ao Brasil, o que foi oficializado pelo Tratado de Petrópolis, assinado em novembro de 1903. Por este tratado, o governo brasileiro se comprometia a indenizar a Bolívia em dois milhões de libras esterlinas além de viabilizar a construção da ferrovia Madeira-Mamoré, para compensar a anexação do território. No ano seguinte, o Acre se tornaria o primeiro território federal da história brasileira a ser administrado diretamente pela presidência da república e sendo elevado à condição de Estado somente em 1962.

Os acontecimentos relacionados ao conflito fronteiriço entre o Brasil e a Bolívia pela posse do território do Acre tiveram um impacto importante em termos de ocupação dos vales dos rios Madeira e Guaporé. Pelo Tratado de Petrópolis, que colocava um fim ao conflito, o governo brasileiro se comprometia a construir uma estrada de ferro que facilitaria o acesso dos bolivianos ao oceano Atlântico, permitindo assim o comércio dos seus produtos com os países europeus.

Logo após a promulgação do tratado, o governo inicia a construção da estrada de ferro Madeira-Mamoré, inaugurada em 1912. Esta foi, portanto, a primeira grande obra de infraestrutura que promovia a integração física entre Brasil e Bolívia e o acesso deste país ao Oceano Atlântico, questão estratégica para o governo boliviano desde a perda do acesso ao porto de Arica, resultado do conflito com o Chile (Guerra do Pacífico).

Mas a viabilização deste corredor de transportes da época dependia quase exclusivamente da economia extrativista centrada no látex da seringueira como o produto mais importante. Com o fim do ciclo da borracha, a ferrovia entrou em decadência até ser desativada nos anos 1960, quando da abertura da rodovia BR 364.

Nos final dos anos 2000, momento em que o Peru terminava a rodovia interoceânica sul e que a Bolívia ainda executava parte das obras do seu corredor norte, o Brasil já havia finalizado a mais de 20 anos, com recursos do Banco Mundial, a

Rodovia BR 364 que liga o sudeste e centro-oeste do país às áreas fronteiriças com os dois países vizinhos.

Há, portanto, um descompasso não apenas temporal, mas também processual e político-econômico. O Brasil já estendeu sua fronteira de colonização e ocupação da Amazônia até o limite do seu território. Do ponto de vista da construção de grandes obras para a integração física regional, resta pouco a se fazer naquela porção do território brasileiro. A ponte sobre o Rio Madeira na região do Abunã, entre Rondônia e Acre, era um dos poucos projetos de integração física que ainda se encontrava pendente até meados dos anos 2000, sem contar as obras de manutenção das rodovias.

A economia extrativa que sustentou o agressivo processo de colonização da região está pronta para transbordar do Brasil para os países vizinhos no momento em que estes ainda ensaiam a primeira fase de uma eventual “marcha para o norte”. Este possível transborde não é apenas do modelo de desenvolvimento extrativista centrado na exploração predatória de recursos naturais. Ele também está relacionado com a exportação de capitais para os países vizinhos de forma a alimentar o circuito de reprodução desses mesmos capitais por meio da construção de grandes obras, muitas vezes envolvendo financiamento público brasileiro concedido para empresas do setor de engenharia e construção civil em franco processo de expansão na América do Sul.

O projeto de navegação no Rio Madeira entre Porto Velho e Guajara-Mirin, que constitui o projeto ancora do grupo 3 do eixo Peru-Bolívia-Brasil foi praticamente inviabilizado pela construção das Usinas Hidrelétricas de Santo Antonio e Jirau no mesmo rio, o que atesta o potencial de incompatibilidade entre diferentes projetos que compõem a carteira da IIRSA.

Para tornar viável o transporte hidroviário naquele trecho do Rio Madeira, os projetos das duas usinas teriam que contemplar a construção de eclusas capazes de garantir a navegação comercial no rio, apesar dos barramentos. A solução técnica ventilada seria a construção das eclusas ao mesmo tempo em que se constroem as usinas, já que a sua construção posterior com as hidrelétricas em funcionamento implicaria na elevação nos custos e nas dificuldades operacionais das obras.

Ocorre que, ao aprovar os projetos das usinas, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) impôs como condicionante a não construção das eclusas sob a alegação de que as mesmas aumentariam as pressões antrópicas sobre a região. Desta forma, a possibilidade do Estado Boliviano estabelecer uma rota de navegação entre o norte do país e o Oceano Atlântico através dos rios Madeira e Amazonas fica inviabilizada.

Mesmo que não houvesse essa condicionante do MMA, há sérias dúvidas quanto à viabilidade econômica das eclusas, já que os tipos de embarcações que circulam pela região e os baixos volumes de cargas provenientes do norte boliviano dificilmente justificariam os pesados investimentos para a construção das obras.

Depois de ter perdido a opção do corredor ferroviário com a desativação da Ferrovia Madeira-Mamoré, a Bolívia perdeu, nos anos 2000, a opção hidroviária, restando as rodovias brasileiras como a única alternativa de acesso do país aos portos da Amazônia. As recentes cheias dos Rios Madeira (Brasil) e Beni (Bolívia) trouxe à tona a questão dos impactos, no país vizinho, das hidrelétricas construídas em Rondônia. A região fronteiriça, que segundo a proposta da IIRSA seria integrada por meio de grandes corredores de transportes, vive um processo simultâneo de construção e destruição de sua infraestrutura urbana e de transportes. A incompatibilidade técnica entre projetos da própria carteira da IIRSA tem consequências negativas para a própria agenda da integração física, argumento central da iniciativa, podendo inclusive se converter em foco de conflito entre governos.

Embora o Brasil tenha se engajado, por meio de seus mecanismos de financiamento, empresas privadas e agências governamentais, na construção dos corredores interoceânico sul (Peru) e do corredor norte (Bolívia) há, nos meios oficiais, uma clara percepção de que aquelas não são as rotas mais competitivas para o transporte de cargas a longa distância como apregoam os discursos e o marketing em defesa daquelas obras.

Mapa 04 - Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá (BR)-Antofagasta (CL)



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Segundo um especialista da Secretaria de Planejamento Estratégico do MPOG diretamente envolvido na agenda da IIRSA (ouvido em Brasília, em janeiro de 2013), o corredor mais competitivo e mais estratégico para o Brasil no tocante ao transporte

transcontinental de cargas é o da ferrovia que vai interligar os Portos de Paranaguá (Brasil) e Antofagasta (Chile) passando pelo sul do Paraguai e norte da Argentina (Mapa 04).

Mas mesmo este corredor ferroviário poderá perder competitividade enquanto rota preferencial, caso a Argentina prossiga com seu projeto de construir um túnel de baixa altitude através da cordilheira dos Andes ligando a região de Mendoza ao litoral chileno. Essas seriam as duas rotas mais competitivas, e também concorrentes entre si, para as cargas do sul e do sudeste brasileiro cujo destino é a Ásia.

5.2.1 Relações entre o governo brasileiro e a IIRSA

A IIRSA foi em grande medida uma expansão do conceito geoeconômico dos EID que esteve no cerne do planejamento estatal nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O título do plano de ação do seu segundo mandato sintetizava com incrível eficácia o espírito da proposta e as tendências que se registrariam na década de 2000: “Avança Brasil”. Com a IIRSA, o Brasil de fato faria avançar a sua plataforma de obras de infraestrutura para outros países da região.

Países como Peru e Bolívia receberam o lançamento da IIRSA como um fenômeno externo de âmbito regional e cujos termos de adesão seriam objeto de debate no plano nacional. Isso levou os governos a definirem diferentes formas de relacionamento com a iniciativa. No caso do Brasil, este debate praticamente não houve. O país foi o próprio promotor da IIRSA e um dos centros de origem do conceito de integração que ela veicula. A relação do governo com a iniciativa é orgânica e também fortalecida pela sua postura pró-ativa na busca por viabilizar os projetos de infraestrutura nos marcos do neodesenvolvimentismo.

IIRSA e PAC se complementam e se reforçam mutuamente, e alguns dos projetos chegam a figurar em ambas as plataformas de planejamento. Estas se apresentam como uma inovação nos esquemas de planificação e monitoramento da execução, mas não nos projetos. Muitos deles correspondem a propostas anteriores aos anos 2000 e já apareciam nas projeções dos setores de transportes e energia do Brasil e dos demais países.

No âmbito da sociedade civil e nos meios acadêmicos brasileiros, há diversos posicionamentos e análises críticas sobre a IIRSA. Mas, em geral, elas não repercutem

nos meios oficiais nacionais e nem nos mecanismos de participação do governo nas instâncias da iniciativa.

O engajamento do governo brasileiro na viabilização da IIRSA é um elemento de continuidade entre o neoliberalismo dos anos 1990 e o neodesenvolvimentismo dos anos 2000. Em termos programáticos, não há mudanças substantivas em relação à postura do governo no interior da iniciativa desde o seu início. Ao contrário, registra-se um aprofundamento do modelo de desenvolvimento que coloca as grandes obras de infraestrutura no centro de suas estratégias. A mudança mais importante foi a incorporação da IIRSA pelo COSIPLAN, mas isso não altera o quadro geral dos projetos e o teor da integração física que se propunha desde o início.

A vinculação estrutural entre Estado, bancos de desenvolvimento e capital privado é o que dá sustentação à IIRSA, COSIPLAN ou PAC. Estes se tornaram processos sistêmicos cruciais para a viabilidade do modelo de crescimento brasileiro e retêm a atenção do governo de maneira pragmática e assertiva. O fato da integração física no modelo IIRSA não corresponder a um consenso interno mais amplo no interior do governo, e menos ainda da sociedade, não impede e nem ameaça a marcha desses processos. As engrenagens estão dispostas de tal maneira que nem mesmo a disputa por este modelo de integração é necessária. Ela se impõe de maneira hegemônica em face das ambiguidades e contradições da política brasileira para a América do Sul.

5.2.2 Relações entre o governo brasileiro e os bancos de desenvolvimento

O BNDES é, sem dúvidas, o grande agente financeiro do processo de crescimento econômico do Brasil na última década e opera como uma das mais importantes e estratégicas instituições do Estado. No entanto, é preciso considerar que o setor financeiro como um todo está em franco crescimento no país. No ranking dos maiores bancos comerciais da América Latina elaborado pela revista “América Economia”, os bancos brasileiros aparecem nas cinco primeiras posições da lista. São eles Banco do Brasil, Itaú, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Santander Brasil. Dos 20 maiores bancos do continente, 09 são brasileiros, 05 são mexicanos, 04 são chilenos, e outros 02 são da Argentina e da Colômbia.

Este quadro demonstra o enorme peso do setor financeiro na economia brasileira, uma vez que os bancos possuem participação acionária em uma grande variedade de

empresas e em setores como geração de energia elétrica, transportes, petróleo e derivados, mineração, planos de saúde, entre muitos outros. Por isso não é exagero afirmar que todos os principais setores da economia brasileira estão submetidos a uma tendência geral de financeirização, ou seja, de um controle cada vez maior por parte dos bancos. O banco BTG Pactual, por exemplo, é considerado pelo seu principal proprietário, o banqueiro André Esteves, como sendo um “BNDES privado e eficiente”. O banco tem participação em mais de 30 empresas de diferentes segmentos e está se envolvendo em alguns dos maiores negócios em curso no país⁹⁸.

A atuação dos bancos de desenvolvimento no país se depara, portanto, com um mercado financeiro dinâmico e com múltiplos concorrentes, muito embora existam nichos específicos onde os créditos de longo prazo desses bancos encontram maior aderência. Um elemento que dificulta a análise da atuação dos bancos é a intensa teia de relações que eles mantêm entre si, as transferências de fundos e a separação entre a propriedade do capital e a sua gestão e aplicação. Isso impede uma identificação precisa da origem dos capitais que estão sendo investidos em determinado projeto. O BID, por exemplo, tem repassado recursos para o BNDES desde 1996 para que este execute programas de crédito para micro, pequenas e médias empresas no Brasil.

O BNDES é o maior cliente individual do BID, excluindo-se os empréstimos para governos soberanos. Em função da forte demanda por obras de infraestrutura em razão da Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016, o governo brasileiro vem negociando com o BID a fim de obter fundos suplementares para o setor, o que poderá ocorrer por meio de parceria com o BNDES.

O BID atua no Brasil como um grupo de instituições ou estruturas que incluem a Corporação Interamericana de Investimentos (CII), a Iniciativa Oportunidades para a Maioria (OMJ), o Departamento de Financiamento Estruturado e Corporativo (SCF) e o Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN). Em 2008, 50% dos valores das operações do banco vigentes no Brasil estavam direcionadas para o setor de infraestrutura, 8% para a área de competitividade, 19% para modernização do Estado e 23% para a área social. O Banco tem como clientes instituições privadas e públicas nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal). A cooperação financeira com o Brasil representa 1/5 das operações totais do banco na América Latina.

⁹⁸ *O Estado de São Paulo/Negócios & Economia*, 24/03/2013. BTG Pactual atua como “BNDES Privado”, diz Esteves.

As diretrizes do banco orientam a concessão de empréstimos para Estados mais pobres e para projetos que beneficiem populações de baixa renda. Além disso, faz parte do perfil de atuação do banco a prestação de assistência técnica aos tomadores de empréstimos especialmente na linha de reforma e modernização do Estado. No triênio 2009-2011, o banco aprovou um total de US\$ 2,3 bilhões para o Brasil. Deste total, US\$ 2,11 bilhões (91%) foram cursados por meio do SCF e direcionados ao setor privado. O restante das aprovações foram distribuídas pela CII (5,5%), pelo FUMIN (1,71%) e pela OMJ (1%). A forte relação com o setor privado levou o banco a abrir uma sala de situação nas instalações da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) em 2012 (Puig, 2012).

Em suma, embora o BID se constitua como uma das mais importantes fontes de financiamento de longo prazo para o Brasil, hoje a sua atuação enquanto agente financeiro está mais voltada para o setor privado do que para o setor público, se levados em conta os montantes aportados. No entanto, o banco tem um reconhecido papel de assessoria e assistência técnica aos governos demandantes. Na preparação da reunião dos chefes de Estado da América do Sul em 2000, por exemplo, o banco respondeu a uma demanda do governo brasileiro para formular uma proposta de integração da infraestrutura regional. A proposta feita pelo BID definia o escopo geral da IIRSA, o que demonstra a grande influência do banco junto aos governos no tema da integração física.

Bancos como BNDES e BID atuam segundo uma lógica de complementaridade que podem ou não envolver parcerias formais. No caso do gasoduto de Camisea (Peru), no Peru, por exemplo, ambos os bancos participaram do projeto em regime de co-financiamento. Situações como estas tendem a se repetir em outros projetos que demandam financiamentos casados de fontes diversas.

Segundo um economista da área de comércio exterior do BNDES (Rio de Janeiro, fevereiro de 2013), existe um potencial de cooperação entre o banco brasileiro e o BID no tema da integração regional, mas as negociações nesse sentido ainda estão num estágio inicial:

“o BNDES tem interesse em trabalhar com o BID de maneira mais estreita no tema da integração. Tem havido negociações nesse sentido já que o BID tem mandato para trabalhar no tema e uma destinação orçamentária específica pra isso. O BID tem acúmulos e expertises importantes que podem contribuir para o aprimoramento dos processos do BNDES na sua área ambiental, por exemplo. O engajamento no BID em co-financiamento torna mais seguro o investimento do BNDES”.

Ao longo dos anos 2000, o governo brasileiro aumentou a sua contribuição ao fundo acionário da CAF, convertendo-se em um dos sócios série “A” do banco. A representação brasileira nas instâncias de decisão da CAF é assumida pelo MPOG na pessoa do(a) ministro(a) de Estado⁹⁹. Este fato demonstra a vinculação orgânica entre governo e banco em um patamar muito superior ao que ocorre em instituições como BID e Banco Mundial, por exemplo. O objetivo do governo brasileiro em relação à participação do país na CAF é ampliar as opções de financiamento para obras de infraestrutura e investimentos no país, no que a CAF cumpre um papel importante.

As aprovações da CAF para o Brasil somaram US\$ 10 bilhões no período 2007-2012. O Brasil representa cerca de 7,6 % da carteira total do banco. A maior parte dos financiamentos tem como destino governos estaduais e municipais. Registra-se uma relativa pulverização dos empréstimos por várias regiões e Estados não havendo, portanto, uma definição estratégica sobre áreas prioritárias a serem contempladas. Apenas Manaus e Fortaleza estão entre as capitais estaduais que recebem financiamento da CAF. As demais cidades são centros urbanos de porte médio ou pequeno como Aparecida de Goiânia (GO), Americana (SP), Canoas (RS), Caxias do Sul (RS), Sorocaba (SP), Hortolândia (SP) e Alagoinhas (AL). Os empréstimos para governos estaduais se distribuem entre Amazonas, Pará, Distrito Federal, Ceará, Santa Catarina, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo¹⁰⁰.

Entre os investimentos mais importantes estão aqueles voltados para a estruturação das cidades que serão sede da Copa do Mundo de 2014, e também para obras de infraestrutura viária, mobilidade urbana, saneamento básico, turismo e recuperação ambiental. A CAF não tem, portanto, uma presença marcante como financiadora de projetos no EID Peru-Brasil-Bolívia em território brasileiro. De fato os maiores projetos naquela área foram financiados nos anos 1980 por Banco Mundial e BID, como é o caso da Rodovia BR 364.

Ainda segundo o informante do BNDES, no contexto brasileiro, a CAF cumpre um papel complementar ao do BNDES, sendo este o grande banco de investimentos no país. No início dos anos 2000, as duas instituições estabeleceram diálogos em torno da cooperação na forma de co-financiamento de projetos, mas isso não avançou para uma cooperação mais efetiva entre os dois bancos.

⁹⁹ Durante o governo Lula, a representação brasileira no conselho diretor da CAF esteve a cargo do Ministro Paulo Bernardo. No governo Dilma Rousseff, o posto foi assumido pela ministra Miriam Belchior.

¹⁰⁰ Dados fornecidos pela representação da CAF no Brasil.

“com a CAF não tem havido um diálogo mais próximo em relação ao tema da integração. Negociações nesse sentido foram iniciadas no início dos anos 2000 e um memorando de entendimento chegou a ser assinado, mas não se avançou no sentido de uma cooperação mais efetiva entre os dois bancos. A CAF tem uma atuação importante no financiamento de projetos no Brasil mas o braço de comércio exterior do BNDES não tem dialogado com o da CAF.”

A natureza e a estrutura institucional das duas instituições explica as dificuldades no campo da cooperação financeira. O apoio a projetos de integração física passa pela área de comércio exterior do BNDES. Por se tratar de um banco multilateral, a CAF não tem um setor de comércio exterior compatível com aquele existente no BNDES. A natureza multilateral e nacional da CAF e do BNDES, respectivamente, limita as possibilidades de cooperação em projetos específicos.

No caso do FONPLATA, a atuação do banco se limita a uma área de abrangência específica no sul do país, não tendo maiores rebatimentos em termos de volume e de fluxos de investimentos quando comparados a outros bancos. Também não se registram investimentos do banco no Eixo Peru-Brasil-Bolívia.

5.3 A integração regional na perspectiva boliviana

No ano de 2004, quando se ocorriam os debates internos no âmbito da Comunidade Sul-americana de Nações (CASA), rebatizada depois como UNASUL, um grupo de especialistas representantes diretos dos presidentes dos países membros discutiam quais seriam os setores prioritários que deveriam sustentar a cooperação e integração entre os países da região. Na ocasião, a infraestrutura e os recursos energéticos despontavam nos debates como as áreas a serem priorizadas.

Para os setores do governo boliviano mais entusiastas da integração física, a construção dos corredores interoceânicos representava uma oportunidade para a superação do histórico isolamento do país. Por meio dessas obras, a Bolívia poderia tanto obter o desejado acesso ao mar quanto se posicionar como plataforma de conexão terrestre entre o Atlântico e o Pacífico, podendo jogar um papel mais estratégico no âmbito regional e na relação com os países vizinhos, Brasil, Argentina e Chile em particular (Maira, 2007).

Contrariando essa visão mais otimista em relação aos processos em curso, os primeiros anos do governo Morales foram de desconfiança e crítica em relação ao

modelo de integração física preconizado pela IIRSA. Obviamente este ceticismo do governo e de setores da sociedade boliviana tem a ver com o histórico e as contradições do modo de inserção do país no sistema-mundo capitalista como centro produtor de matérias primas e nos marcos de uma economia dependente. Além disso, a discussão sobre a integração com os países vizinhos ocorre num contexto de ressentimentos e rivalidades que remontam a conflitos como as guerras do Pacífico, do Chaco e do Acre.

Essa ambiguidade, entre o desejo e a necessidade da integração física e a desconfiança em relação a estes mesmos processos, marcam o tipo de relacionamento do Estado boliviano com os processos de integração vigentes nos anos 2000. Desde a segunda metade da década, a filiação do país à ALBA, em alinhamento ideológico com a Venezuela, Equador e Cuba, contrasta com a relação tensa com o Chile por conta da demanda boliviana em relação ao acesso ao mar e com a própria “Aliança do Pacífico”, em razão da sua vinculação político-comercial com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, Bolívia participa ativamente dos fóruns da UNASUL e tem no Brasil e na Argentina parceiros políticos e econômicos importantes no contexto regional.

Na conjuntura dos anos 2000, quando Bolívia toma parte nos esforços para a integração física regional, o país busca compatibilizar demandas internas e externas por infraestrutura, ambas determinadas em última instância pelo extrativismo primário-exportador, traço característico da economia nacional. Ao tentar superar a sua condição de país enclave ou país mediterrâneo, apontada como causa da sua asfixia comercial e econômica, Bolívia busca se afirmar como “país de trânsito” na expectativa de resolver simultaneamente os problemas de integração interna e externa. Esta formulação está presente de maneira muito clara já no “Plano Geral de Desenvolvimento Econômico e Social: a mudança para todos”, de 1994, no primeiro governo de Sánches de Lozada (República de Bolívia, 1994).

O argumento permitia, pelo menos retoricamente, transformar o histórico problema do isolamento geográfico em uma “vantagem comparativa” ao fundir as expectativas de integração interna e externa em uma mesma plataforma política voltada para a construção do Estado-nação sob uma ordem econômica neoliberal.

Desta forma, o tipo de integração física que se processou ao longo dos anos 2000 representou, no caso boliviano, uma continuidade daquilo que já estava posto como projeto estratégico do Estado pelo menos desde o início dos anos 1990. No contexto das reformas estruturais e da implementação de políticas neoliberais, Bolívia deveria, segundo este projeto, se afirmar como país de trânsito e de conexão no cone sul,

atuando na conformação de uma zona de livre comércio em escala continental e visando a convergência estratégica entre os processos de integração da Comunidade Andina e do Mercosul, buscando participar simultaneamente de ambos. O viés extrativista do modelo de desenvolvimento proposto, e parcialmente implementado, ficava evidente na intenção de converter Bolívia não apenas em um país de trânsito, como também num centro regional de distribuição de gás e outros recursos energéticos.

Já no contexto dos anos 2000, um dos objetivos específicos contidos no marco programático do Ministério de Obras Públicas, Serviços e Moradias (MOPSV) é “integrar as nações e povos da Bolívia com o mundo, aproveitando a privilegiada posição geográfica do país mediante uma adequada infraestrutura interna de transportes” (Estado Plurinacional de Bolívia, 2011). Assim, a “vertebração interna” se vincula de maneira sistêmica com a “integração latino-americana” dentro de um mesmo eixo de planejamento e implementação de políticas.

Há, portanto, elementos comuns que perpassam as estratégias de integração e desenvolvimento de Bolívia, seja sob os governos ditos neoliberais dos anos 1990, seja no âmbito neodesenvolvimentismo dos anos mais recentes. A infraestrutura viária, como subsidiária da exploração extrativista e dos fluxos comerciais que passariam por Bolívia, permanece como projeto político em ambas as vertentes ideológicas.

Propostas e projetos estratégicos formulados oficialmente no início dos anos 1990, ou antes disso, são reeditados, ajustados ou aprimorados nos anos 2000, tanto no contexto interno do governo boliviano, quanto na IIRSA. Este é o caso, por exemplo, da proposta dos corredores interoceânicos, que já faziam parte dos planos governamentais pelo menos desde 1994. Estes corredores se vinculam a lógicas sobrepostas de aproveitamento das oportunidades econômicas dadas pela incorporação de territórios do interior do país como zonas de produção extrativistas, integração interna e externa, acesso aos portos marítimos e aos mercados globais.

Mas a viabilização dos corredores implica no equacionamento de questões políticas complexas no âmbito regional. O histórico de controvérsias entre Bolívia e Chile por conta da questão marítima, por exemplo, coloca em dúvida a viabilidade política de projetos destinados a melhorar as conexões de infraestrutura entre os dois países. Na segunda metade dos anos 2000, este cenário se agravou em função do posicionamento ideológico dos governos Morales e Piñeda, que tendem

respectivamente à esquerda (nacional desenvolvimentista moderado) e à direita (liberal) do espectro político¹⁰¹.

Outro problema que a simples conclusão dos corredores não resolve tem a ver com os diferentes preços de combustíveis praticados no Brasil, Bolívia e Chile. O governo boliviano vem historicamente subsidiando os preços dos combustíveis que hoje são bem mais baixos no país do que no Brasil, por exemplo. Com a construção dos corredores, as empresas brasileiras que remeterem suas cargas para os portos do pacífico via território boliviano se beneficiarão dos baixos preços do óleo diesel praticados no país.

Na prática, o governo da Bolívia estaria subsidiando indiretamente as empresas brasileiras, gerando uma distorção de difícil tratamento em termos de relações comerciais entre os dois países¹⁰². A solução seria redução gradual dos subsídios, medida de todo impopular pelos impactos no custo de vida, especialmente para as parcelas mais pobres da população. Uma tentativa nesse sentido foi feita pelo governo Morales em 2010, acarretando uma onda de protestos e mobilizações que ficou conhecida como “gazolinação” e obrigando o governo a retroceder nas medidas.

Um especialista em transportes do BID-Bolívia ouvido durante a pesquisa fez uma excelente explanação sobre os três grandes corredores viários terrestres que estão projetados, em construção ou em operação em território boliviano: o corredor leste-oeste, chamado na IIRSA de “corredor interoceânico central”, o corredor norte e o corredor sul.

O primeiro é o chamado “corredor central”, que visa conectar as regiões sudeste e centro-oeste do Brasil ao litoral chileno através do território boliviano. Está praticamente concluindo, restando apenas um trecho de cerca de 30 km por pavimentar. Porém, ainda não se consolidou como uma rota privilegiada para as cargas brasileiras rumo ao pacífico e à Ásia. A construção deste corredor é um projeto muito anterior à IIRSA e vem demandando investimentos do Estado boliviano já há várias décadas. O

¹⁰¹ A dicotomia esquerda-direita não seria a mais adequada para situar os governos sul-americanos na conjuntura dos anos 2000. Mais adequado seria falarmos em governos com tendências mais nacional-(neo)desenvolvimentistas ou (neo) liberais. Em todo caso, utilizamos aqui a distinção entre esquerda e direita como é comumente utilizada nos discursos e argumentos políticos correntes no contexto boliviano atual.

¹⁰² Entre as possíveis medidas visando contornar o problema do subsídio indireto às empresas brasileiras, ventila-se estabelecer preços diferenciados de combustíveis para caminhões com placas do Brasil ou proibir veículos brasileiros de se abastecer em postos de combustíveis bolivianos em uma faixa de 50 Km da fronteira entre os dois países. No entanto, a maioria dos informantes ouvidos se mostram céticos em relação à eficácia dessas medidas.

BID e a CAF, entre outras instituições, têm tomado parte nos arranjos visando o financiamento dos vários trechos do corredor.

O segundo é aquele que liga o sul do país ao norte da Argentina. Este corredor é importante como via de importação de combustíveis e outros produtos e consiste em dois ramos distintos. Um primeiro liga as cidades de Santa Cruz e Yauiba (divisa com Argentina) sendo um importante canal de importação de produtos da Argentina a exemplo do diesel e óleo para máquinas e caminhões. O segundo ramo liga Potosi a Villazon (AR).

O terceiro é o chamado “corredor norte”, que constitui o objeto de interesse prioritário dessa pesquisa. Ele permitirá a comunicação por terra entre o departamento de La Paz e as cidades de Guayaramirin e Cobija, na fronteira com os estados brasileiros de Rondônia e Acre, respectivamente. Este corredor foi incluído como projeto âncora do grupo de projetos 2 da IIRSA, no grupo 2 de projetos do eixo Peru-Brasil-Bolívia. Tem estado em construção desde os anos 80 e está presente de maneira recorrente nos diversos planos governamentais bolivianos para o setor de transportes.

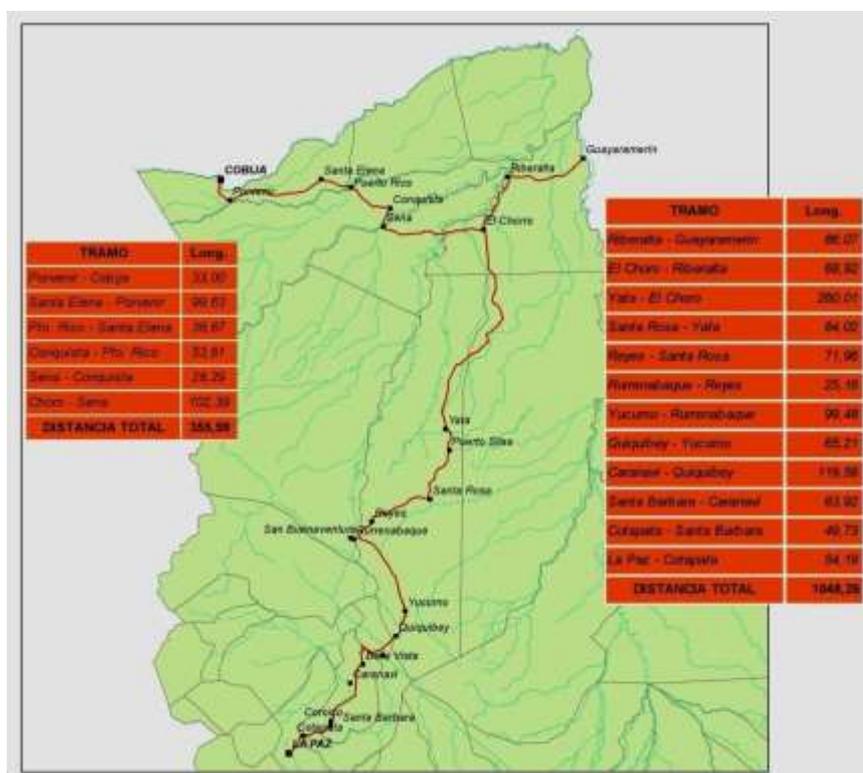
O tronco principal do corredor é o que liga as cidades de La Paz e Guayaramirin. Um ramal transversal liga as cidades de El Chorro, localizada no eixo principal do corredor, à Cobija, além de permitir a conexão com a rodovia interoceânica peruana. Outro ramal transversal mais ao sul ligaria as cidades de Yucuno e Trinidad.

A exemplo do que ocorre no corredor central (este-oeste), a construção do corredor norte vem sendo feita em partes, por meio da pavimentação de trechos que correspondem a projetos técnicos e de financiamento específicos. Trata-se de um conjunto de obras complexas, já que a rodovia visa interligar o Altiplano andino às terras baixas da Amazônia boliviana, percorrendo diferentes fisionomias geográficas, condições climáticas e de altitude.

O trecho La Paz-Cotapata, por exemplo, tem apenas 44 km de extensão, mas cruza a Cordilheira dos Andes, ligando o Altiplano à vertente da bacia amazônica e atingindo 4600 metros de altitude em seu ponto mais alto. O trecho Cotapata-Santa Bárbara (49 Km) é também complexo por conta das condições geológicas, hidrográficas e climáticas. Sua construção demorou 12 anos e exigiu créditos complementares que superaram em 50% o orçamento inicial. Trata-se da rodovia “mais cara da Bolívia e provavelmente uma das mais caras da América Latina, já que até 2006 se investiu neste trecho US\$ 174.000.000,00, à razão de US\$ 3.551.020,00/Km” (Carpio, 2010). O eixo principal do corredor norte é formado por 12 trechos, cada um deles correspondendo a

um projeto distinto, além das obras de conexão, especialmente pontes. O esquema geral pode ser observado no Mapa 05 a seguir.

Mapa 05: Corredor norte boliviano: eixo principal, trechos e ramal secundário



Fonte: Bank Information Center

Como evidenciam os levantamentos feitos pelo *Bank Information Center*, instituição que monitora o financiamento de grandes projetos na região, a construção e reforma das rodovias (trechos) que formam o corredor norte remete a uma engenharia institucional e financeira bastante representativa da dinâmica de integração da infraestrutura sul-americana segundo os conceitos da IIRSA. Entre os bancos que se comprometeram a aportar recursos para a viabilização do corredor, o BID pode ser considerado como uma instituição âncora, com intervenção no plano estratégico, na realização de estudos, planejamento e financiamento final de parte substantiva das obras.

Outras instituições que se comprometeram e aportar recursos a título de empréstimos são: CAF, KfW, BANDES, BNDES e Banco Mundial. O Quadro 13 a seguir apresenta o conjunto dos compromissos de financiamento das várias instituições para a viabilização do corredor norte.

Os empréstimos de Brasil e Venezuela para a construção do corredor norte foi pauta de negociações realizadas entre os presidentes Lula da Silva, Evo Morales e Hugo Chaves. No caso do governo brasileiro, os empréstimos seriam feitos por meio do BNDES e do PROEX com aportes anunciados da ordem de US\$ 230 milhões. Estes recursos seriam alocados na construção do trecho Rurrenabaque-Riberalta, o maior do corredor, com uma extensão total de 510 Km. Mas até meados de 2012, as obras não haviam sido iniciadas.

Quadro 13: Financiamento comprometido para o corredor norte (situação em setembro de 2007)

Trecho	long. (Km)	estado	Financiador	custo (US\$)	Observações
eixo principal - La Paz-Guayaramirin					
La paz-Cotapata	48	construção	BID		concluído em 1983
		reabilitação	BID	5.160.000	em execução
Cotapata-Sta. Barbara	49	construção e pavimentação	BID, CAF, KfW	174.700.000	concluído em 2006
		Estabilização, drenagem e conservação viária	BID	22.000.000	contrato de empréstimo aprovado
Sta. Barbara-Caranavi	64	em estudo e manutenção periódica	BID	10.000.000	pré-seleção de consultorias
		construção	BANDES	300.000.000	convênio firmado em julho de 2008. Empresa construtora: Accidental Argentina Bolivia (ARBOL)
Caranavi-Bela Vista-Quiquibey	118	Estudo	BID (FIDE)	1.000.000	aprovação de licitação
		manutenção periódica	BID (FIDE)	4.900.000	aprovação de convênio de empréstimo
Quiquibey-Yucuno	41	reconstrução	BID (FIDE)	18.000.000	aprovação de convênio de empréstimo
Yucuno-Rurrenabaque	102	construção	BID (FIDE)	71.100.000	aprovação de convênio de empréstimo Empresa construtora: Asociación Accidental Alto Beni Empresa supervisora: Iberinsa CPS Belmonte
Rurrenabaque-Riberalta	510	Estudo	BM-NDF	3.400.000	concluído em 2007
		construção	BNDES/PROEX	230.000.000	convênio firmado em 2008 Empresa construtora: Lupe
Las petas-Rio Yata	56	reabilitação	CAF/TNG/REF	2.500.000	aprovação ministério da Planificação

Riberalta-Guayaramirin	86	construção	CAF	42.000.000	licitação e supervisão Empresa construtora: Asociacion Accidental Gran Mamoré
total eixo principal	1074			884.760.000	
Ramal El Choro-Cobja					
El Choro-Porvenir	337	estudo	CAF/Pref. Beni e Pando	2.500.000	termos de referência ABC
Ramal Yucuno-Trinidad					
Yucuno-San Borja		melhoramento	BID (FIDE)	3.750.000	aprovação do convênio de empréstimo
San Borja-Puerto Varador		reabilitação	BM	7.700.000	Aprovado
Total ramais				13.950.000	

Fonte: Sistematização realizada por Carpio (2010) com base nos dados do Viceministério dos transportes e dos contratos de empréstimos. Atualizado pelo autor com informações da base de dados IIRSA e relatórios do *Bank Information Center*.

O BNDES/Proex e BANDES se destacam, em termos de volume de recursos, como as duas principais fontes de financiamento para a construção do corredor norte com aportes somados da ordem de US\$ 530 milhões, o que corresponde a mais da metade do custo total do eixo principal do corredor. No entanto, o anúncio de empréstimos por parte dos bancos não significa necessariamente a liberação de recursos para a execução das obras. Disso vão depender negociações e o atendimento de parâmetros e procedimentos formais de financiamento que nem sempre o tomador de empréstimos, no caso do governo boliviano, tem condições de responder. Na prática, se verificam muitos atrasos e interrupções na execução dos projetos.

A limitada capacidade institucional e operacional do governo boliviano para coordenar a execução de uma obra do porte do corredor norte é apontada como das causas estruturais para o atraso na realização dos projetos. Nesse sentido, um ex-ministro dos transportes entrevistado durante a pesquisa se mostrou cético quanto à possibilidade do corredor norte ser concluído nos próximos anos:

“Não vai sair tão cedo [o corredor] porque as instituições bolivianas não tem capacidade para fazer avançar a agenda. Não têm capacidade instalada, quadros, recursos.”

Outro projeto de conexão física cujo objetivo é viabilizar as conexões que formam o corredor norte é a construção da ponte binacional sobre o Rio Mamoré entre Guayaramirin (Bolívia) e Guajará-Mirin (Brasil), a ser financiada também com recursos brasileiros. A construção da ponte consta de um acordo firmado em 2007 entre os governos dos dois países. Em 2008, foi constituída uma Comissão Mista Brasileiro-Boliviana. Pelo acordo firmado, o Brasil arcará com os custos de elaboração dos estudos técnicos e ambientais e dos projetos de construção da obra além da instalação de um Centro Integrado de Fronteira no lado brasileiro¹⁰³.

Segundo dados da IIRSA, os estudos de viabilidade técnica do projeto feitos por empresas de consultoria brasileiras consumiram R\$ 6,1 milhões para a área de engenharia e R\$ 1,6 milhão para a área de engenharia e meio ambiente. O custo estimado da obra foi orçado em R\$ 340 milhões, estando este valor acima do que o DNIT dispõe para a execução da obra. Novos estudos serão necessários com o objetivo de baixar os custos de realização do projeto.

O esquema geral do processo de construção do corredor norte implica em diferentes níveis de articulação institucional com múltiplos atores políticos e econômicos intervindo na forma de uma cadeia de relações. Num primeiro nível, figura o acordo político entre os governos do Brasil e da Bolívia em torno da viabilização do corredor. O governo venezuelano se agregou a esta articulação por conta das afinidades ideológicas e das relações com a Bolívia no âmbito da ALBA. Num segundo nível, ocorre a articulação entre os bancos de desenvolvimento e as agências do governo boliviano em torno do arranjo financeiro para a viabilização dos projetos. O terceiro nível é aquele dos contratos de prestação de serviços por parte das empresas construtoras e que vinculam as fontes de financiamento e a agências estatais responsáveis, notadamente a ABC.

Do ponto de vista da viabilidade econômica do corredor enquanto canal de exportação e do transporte de cargas em longa distância, não se registram análises consistentes em relação ao potencial do comércio intrarregional ou da integração entre os mercados brasileiro e boliviano. Não há dados e projeções que indiquem que o corredor norte possa vir a se tornar uma rota preferencial de transporte para as cargas brasileiras dos Estados do Mato Grosso e Rondônia rumo aos portos do Pacífico.

¹⁰³ Informação do banco de dados da IIRSA. <http://iirsa.org/proyectos>

Do lado boliviano, não está claro quais produtos o país poderá exportar ao Brasil por meio do corredor. Considerando que as barreiras não tarifárias praticadas pelo Brasil são bastante rígidas para a entrada de produtos primários, é pouco provável que a viabilização do corredor, quando ocorrer, venha a se constituir num vetor importante para o aumento das exportações bolivianas para o Brasil. A proposta do corredor obedece a lógicas e racionalidades econômicas que escapam ao simples raciocínio em torno do custo-benefício das obras. Há uma lógica política da parte boliviana que envolve uma maior aproximação física com o Brasil em face das rivalidades com o Chile e diferenças ideológicas em relação ao governo Peruano. Mas há também uma lógica financeira que envolve a alocação de consideráveis somas de recursos em projetos de infraestrutura em regiões isoladas e economicamente periféricas do norte boliviano.

5.3.1 Relações entre o governo boliviano e a IIRSA

A participação do Estado boliviano na IIRSA ao longo dos anos 2000 foi permeada por diversos aspectos da política interna do país e por cálculos geoeconômicos e geopolíticos relativos a sua inserção no contexto regional sul-americano. Mesmo correndo o risco da simplificação excessiva, podemos identificar três fases distintas em relação à participação boliviana na iniciativa ao longo dos anos 2000.

A primeira fase é aquela que vai do momento da adesão da Bolívia à IIRSA durante o governo de Hugo Banzer (1997-2001), passando pelos curtos governos de Sánches de Lozada (2002-2003), Carlos Mesa (2003 a 2005) e Eduardo Rodríguez Veltzé (2005-2006). Tratou-se, como vimos, de um período extremamente conturbado e marcado por um quadro geral de instabilidade política, agravado por intensos protestos e mobilização popular.

Durante esta primeira fase, as organizações da sociedade civil dedicaram consideráveis esforços para compreender e analisar as tendências estimuladas ou promovidas pela IIRSA. Tanto na Bolívia quanto em toda a região, assistiu-se a uma profusão de eventos, análises, documentos e estudos sobre os processos em curso. As interpretações mais críticas à IIRSA chamavam a atenção o papel específico dos bancos de desenvolvimento na iniciativa e para o fato de que políticas de desenvolvimento e

integração física vinham sendo elaboradas e promovidas desde fora. Disso resultou que muitos discursos de resistência à IIRSA vinculavam a iniciativa a políticas imperialistas e neoliberais. O advento da IIRSA operou como um elemento unificador de lutas e narrativas em meio à pluralidade de atores da sociedade civil e de círculos acadêmicos que se dedicaram ao tema. A iniciativa era uma entidade externa a ser compreendida e combatida e também uma justificativa para articulações e construção de redes em escala nacional e supranacional que pudessem fazer frente ao modelo de integração que se anunciava.

No âmbito do governo boliviano, pode-se afirmar que a sua representação formal nas instâncias da IIRSA durante esta primeira fase foi bastante tímida. A instabilidade política interna não oferecia condições para que o país se fizesse representar na IIRSA com uma pauta consistente e minimamente articulada e que pudesse dar vazão aos interesses imediatos no país no campo da infraestrutura e da integração física. Por outro lado, o forte insulamento da IIRSA em relação à sociedade civil da região permitiu que as instâncias oficiais da iniciativa pudessem operar sem serem contaminadas por movimentos de resistência que eventualmente pudessem ocorrer nos países membros. No caso boliviano, isso parece ser verdade, já que o país tomou parte na construção da agenda consensuada da IIRSA na primeira metade dos anos 2000 sem levar em consideração as críticas que faziam à iniciativa no contexto interno ao país.

A fase seguinte (2006-2008) corresponde aos dois primeiros anos do governo de Evo Morales, quando ganham corpo os argumentos e narrativas nacionalistas as críticas às políticas do período neoliberal, contra as quais o governo boliviano passa a interpor políticas de cunho nacional-desenvolvimentistas. Sendo a IIRSA uma plataforma formulada justamente no âmbito de governos identificados como neoliberais, ela passa a ser automaticamente um objeto de desconfiança e de críticas veladas ou não. Apesar disso, o governo boliviano continuou participando regularmente das instâncias formais da iniciativa, muito embora com poucas consequências em termos de implementação de projetos prioritários.

Nesse contexto, a proposta da IIRSA sofreu um forte desgaste político e um relativo esvaziamento em termos programáticos e de engajamento do governo boliviano na sua implementação prática. Como bem enfatizou uma informante ouvida durante a pesquisa, (La Paz, agosto de 2012): “IIRSA se converteu em uma má palavra. Ninguém [no governo] quer falar de IIRSA”.

Mas essa rejeição à IIRSA foi relativa, já que na prática o governo continuava perseguindo a implementação dos mesmos projetos de infraestrutura previstos na carteira da iniciativa.

Mesmo no ambiente dos bancos de desenvolvimento, o tema IIRSA perdeu muito da sua importância. No caso do BID, por exemplo, a estratégia de país do banco para Bolívia não cita uma única vez a IIRSA. Os funcionários do escritório do banco em La Paz operam no nível de projetos e de acordo com as condições e limitações dadas pela realidade política e econômica nacional. Para muitos deles, o escopo continental da IIRSA se apresenta como algo “muito ambicioso”, como bem caracterizou um especialista em transportes do banco ouvido durante a pesquisa, sem adentrar no mérito das críticas normalmente feitas à iniciativa.

O descrédito da IIRSA no contexto interno boliviano também deriva da fragilidade institucional do Estado e da sua baixa capacidade instalada para a implementação de projetos de grande envergadura, a exemplo dos corredores multimodais de transportes. As condições objetivas com as quais os operadores têm que lidar no país estão muito aquém do que se poderia esperar em termos de implementação de uma ambiciosa plataforma de projetos e fluxos de financiamento.

Também para alguns setores da sociedade civil tradicionalmente críticos à IIRSA, registra-se a percepção de que a iniciativa representa um problema menor quando comparado às contradições estruturais do Estado boliviano, sua conturbada relação com diferentes segmentos sociais e sua opção pelo neodesenvolvimentismo de viés extrativista. Diante dessas questões, um informante reagiu com notável ironia quanto interrogado sobre os projetos da IIRSA na Bolívia: “IIRSA? O que é IIRSA? IIRSA não é nada!” (Santa Cruz de La Sierra, agosto de 2012).

A terceira fase corresponde ao período pós 2009, e se caracteriza pelo interesse do governo boliviano em dar seguimento a grandes projetos de integração da infraestrutura. Estes passam a ser tratados caso a caso e de maneira desvinculada da IIRSA. Esta fase corresponde também ao momento em que se processa a incorporação da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL.

Uma representante do FOBOMADE resumiu da seguinte forma as mudanças de posição do governo boliviano frente à IIRSA e à integração física regional ao longo dos anos 2000 (La Paz, agosto de 2012):

“Desde que se criou a IIRSA até o governo Evo Morales, todos os presidentes eram muito entusiastas e impulsionadores da IIRSA. Como consequência, a Rede Fundamental de Caminhos era praticamente IIRSA (...). Aí veio Evo, que num dos seus primeiros momentos de governo, em uma cúpula em Cochabamba, disse o que queríamos escutar: que IIRSA não poderia ser um corredor pelo qual se vão os recursos do país. Disse também que não faríamos estradas pra isso, mas pra promover o desenvolvimento local (...) Mas depois, isso mudou e se passou a impulsionar os corredores viários de integração, mas não com o nome de IIRSA”

Se antes do COSIPLAN a carteira de projetos da IIRSA era vista como uma orquestração externa e supostamente estranha aos interesses bolivianos, após a sua incorporação ao Conselho, os mesmos projetos passam a ser defendidos como sendo de interesse do Estado.

Em termos de concepção de integração e prioridades de investimento, não se observam mudanças significativas na passagem da IIRSA ao COSIPLAN. O plano de ação do COSIPLAN aponta para as mesmas macrotendências que já estavam definidas no âmbito da IIRSA. Os projetos são praticamente os mesmos e os mecanismos de financiamento não foram alterados. Como na IIRSA, a viabilização dos projetos depende de negociações específicas entre governos, instituições financeiras e empresas executoras.

A incorporação da IIRSA pelo COSIPLAN arrefece parte das críticas, tendo também um efeito desarticulador das narrativas e resistências aos processos de integração regional centrados em grandes projetos de infraestrutura. Uma informante da sociedade civil boliviana resume bem essa tendência de desarticulação das críticas a estes processos: “os projetos [do COSIPLAN] são os mesmos [da IIRSA], mas agora se diz que eles são nossos” [grifo meu].

5.3.2 Relações entre o governo boliviano e os bancos de desenvolvimento

Com a intensificação dos ciclos de protesto e mobilização social na Bolívia na primeira metade dos anos 2000, as políticas de ajuste estrutural e as reformas neoliberais promovidas pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) na década passada ocupam o centro do debate, a ponto de Evo Morales ser eleito em 2005 com uma plataforma política declaradamente antineoliberal e de defesa dos interesses nacionais. Mas, apesar da retórica mais crítica do novo governo em relação às IFIs, o Estado boliviano continuou a acessar os bancos multilaterais como fonte de

financiamento, porém em um cenário político bastante distinto daquele observado na década anterior.

Informações levantadas junto à Fundação Jubileo, que monitora o endividamento externo do Estado boliviano, evidenciam três elementos explicativos do perfil de relacionamento entre o governo boliviano e os bancos de desenvolvimento no final dos anos 2000.

Em primeiro lugar, o país se beneficiou, em 2006, de um abatimento da sua dívida multilateral de longo prazo, contraída nas décadas passadas junto a instituições como o FMI, Banco Mundial e BID. Isso foi possível por meio da Iniciativa de Alívio de Dívida Multilateral (IADM), formulada no âmbito do G8 e implementada por meio de acordos com o FMI e Banco Mundial. A IADM resultou de avaliações sobre dois outros programas de perdão da dívida externa de países pobres muito endividados (Heavily Indebted Poor Countries), o HIPC I (1997) e o HIPC II (1999), e visava auxiliar esses países a atingirem os Objetivos do Milênio (ODM) até 2015. A Bolívia se enquadrava nos critérios de elegibilidade¹⁰⁴ dos três programas de perdão da dívida, e obteve em 2006 um abatimento de seu saldo devedor junto ao FMI da ordem de US\$ 232,5 milhões e junto ao Banco Mundial da ordem de US\$ 1,5 bilhão.

Em 2007, o BID ingressou na IADM depois de pressões de organizações da sociedade civil e negociações com governos, e realizou um abatimento da dívida boliviana em cerca de US\$ 1,17 bilhão (Espinoza, 2011). O período entre 2006 e 2007 representou, portanto, um ponto de inflexão importante, com diminuição drástica do saldo credor de BID e Banco Mundial e habilitando o país para a obtenção de novos financiamentos externos.

Em segundo lugar, ocorreu, nos anos 2000, uma relativa diversificação das fontes de financiamento externo, com o aumento da participação de Brasil (via BNDES e PROEX) e Venezuela (via BANDES) como provedores de crédito para a viabilização de projetos em território boliviano. O alinhamento político-ideológico, ainda que relativo, entre os governos de Bolívia e Venezuela no âmbito da ALBA e de Bolívia e Brasil no âmbito da UNASUL está entre os elementos explicativos para este aumento da cooperação financeira, tendo o Estado boliviano como tomador de empréstimos bilaterais.

¹⁰⁴ Para ter acesso ao abatimento da dívida no âmbito do HIPC I, um país deveria se encaixar em critérios de elegibilidade definidos *a priori*. Um desses critérios era a implementação, com resultados positivos, dos programas de ajuste estrutural promovidos pelo FMI e Banco Mundial a partir dos anos 80.

Porém, a diversificação das fontes ou opções de financiamento não significa necessariamente a efetivação dos empréstimos muitas vezes anunciados publicamente. A realização dessas operações é afetada por muitas intempéries políticas e por problemas de enquadramento formal dos projetos nos parâmetros dos bancos. Esbarram também na baixa capacidade operacional do Estado boliviano para manejar os complexos mecanismos burocráticos que garantem os fluxos de financiamento externo. Como consequência, a cooperação financeira real tem estado abaixo do esperado. Estes fatores afetam, por exemplo, o financiamento das obras do corredor norte com recursos dos governos do Brasil e da Venezuela, estando as mesmas bastante atrasadas em relação ao cronograma inicial.

As limitações operacionais do governo boliviano, aliadas às dificuldades técnicas dos projetos de infraestrutura e interrupções no fluxo de recursos, torna o prazo de conclusão de obras viárias muito mais longo na Bolívia do que em outros países, Brasil em particular. Isso tem implicações graves para a própria viabilidade dos corredores, pois quando um novo trecho de uma rodovia é concluído, os trechos mais antigos já demandam novos investimentos em manutenção, o que faz com que o corredor esteja permanentemente em obras. O Corredor Central, por exemplo, vem recebendo financiamento do BID a cerca de 30 anos e alguns trechos atuais requerem novos investimentos em manutenção e outro trecho de cerca de 30 Km ainda não tinha sido pavimentado até meados de 2012.

Por fim, um terceiro elemento importante foi o crescimento da participação da CAF como provedora de créditos para o governo boliviano, a ponto de se tornar, no final da década de 2000, o seu maior credor multilateral. Tomando-se como indicador o saldo da dívida pública boliviana junto a bancos multilaterais, tem-se um quadro geral bastante significativo do período.

Segundo a Fundação Jubileo, no ano 2000, o BID era o principal credor com um saldo correspondente a 44,7% do total da dívida multilateral boliviana. O segundo maior credor era o Banco Mundial, com 35,23% da dívida. A CAF era, então, o terceiro maior credor com um saldo correspondente a 8,21% do total da dívida. No final da década, a CAF figura como o maior credor, com 45,41% do total, seguida por BID com 23% e Banco Mundial com 14,4%. Como visto mais acima, a redução do saldo devedor junto ao BID e Banco Mundial é resultado do perdão realizado no âmbito da IADM. Essa inversão do peso dos credores externos tradicionais na dívida boliviana abriu caminho para a busca de novos financiamentos junto a credores não tradicionais.

No caso do Banco Mundial, a negociação de novos empréstimos no conturbado contexto político da última década também foi limitada pelo desgaste político das medidas de ajuste estrutural e reformas neoliberais promovidas pela instituição, especialmente nos anos 90. O governo Evo Morales assume em 2006 com uma plataforma de ação declarada como antineoliberal, ao passo que o Estado boliviano detém um baixíssimo poder de voto nas instâncias decisórias do banco (apenas 0,13% dos votos), o que impõem uma enorme desigualdade na correlação de forças entre governo e o corpo diretivo do banco, conforme discutido em outras seções deste trabalho.

Apesar disso e de um relativo esfriamento nas relações entre governo e banco na segunda metade da década, o mesmo permanece no rol dos principais credores e parceiros do processo de desenvolvimento nacional. Em 2011, por exemplo, uma nova “aliança estratégica” entre governo e Banco Mundial foi anunciada, com liberação de recursos novos da ordem de US\$ 177 Milhões em apoio ao Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) em várias de suas linhas¹⁰⁵.

Entre as grandes instituições financeiras, o BID pode ser considerado como a mais imbuída e melhor posicionada para promover o processo de integração física interna ao território boliviano e deste com a região. Essa constatação decorre não apenas dos aportes financeiros para viabilização de projetos, mas também e fundamentalmente pelo seu papel de núcleo intelectual e de suporte técnico e do seu manejo de uma agenda de integração como programa de longo prazo.

No caso do Corredor Central, por exemplo, o banco tem estado fortemente envolvido na realização de estudos técnicos prévios, no financiamento de trechos do corredor e na coordenação com outras agências financiadoras. Conforme bem definiu um especialista em transportes do banco, a instituição assume o papel de “armar a cadeia” para que outros financiadores possam fazer seus aportes de maneira complementar, a exemplo da CAF, União Européia, governo da Coreia do Sul e bancos privados. No caso do corredor norte, o papel do BID é igualmente importante, demonstrando um perfil de atuação estratégica que cria as condições para a viabilização de uma ampla gama de projetos de infraestrutura.

¹⁰⁵ Bolpress. *Bolivia y el Banco Mundial concretan nueva "alianza estratégica"*. 12/01/2011.

Nas décadas passadas, o BID figurava como o maior financiador de projetos de infraestrutura na Bolívia. Atualmente, a CAF tem a maior carteira de projetos e o maior volume de recursos emprestados. Isso se explica em grande parte pelo fato de que a CAF tem implementado uma política menos restritiva em relação às condições de financiamento, realizando empréstimos de maneira mais rápida e com condições e salvaguardas mais flexíveis quando comparadas às do BID. Com efeito, a dívida pública do Estado boliviano com a CAF vem crescendo de maneira constante desde o ano 2000, ultrapassando US\$ 1 bilhão ao final da década.

A atuação da CAF na Bolívia corrobora em grande medida os estudos feitos pelo *Bank Information Center* (BIC) sobre o perfil de atuação da CAF Hamersschlag (2008). Vários informantes ouvidos durante a pesquisa confirmam que a CAF tem como prática a liberação ágil e flexível de aportes financeiros para projetos a partir de demandas do governo boliviano. Essa agilidade e flexibilidade comprometeriam as salvaguardas em relação aos impactos sociais e ambientais dos projetos financiados.

A CAF também opera de maneira mais permissiva em relação à qualidade dos estudos de viabilidade e mesmo da qualidade técnica dos projetos. Com isso, projetos de viabilidade duvidosa ou mesmo economicamente inviáveis acabam obtendo financiamento para sua execução. Essa percepção é consolidada não apenas entre as organizações da sociedade civil, mas também entre especialistas dos próprios bancos. O BID, por exemplo, reconhece que tem parâmetros mais rígidos e mais cuidadosos quando comparados aos procedimentos da CAF.

O acesso facilitado do governo boliviano à alta direção da CAF é um fator político importante para explicar o crescimento dos empréstimos do banco ao Estado boliviano. Trata-se de um país detentor de ações das séries “A” e “B” da instituição e que também é um dos seus principais tomadores de empréstimos. Comparado com o peso do governo boliviano nas instâncias decisórias de BID e Banco Mundial, por exemplo, a participação na CAF se mostra muito mais efetiva para a Bolívia.

Na segunda metade dos anos 2000, o BANDES (Venezuela)¹⁰⁶ e o BNDES (Brasil) se apresentaram como duas importantes fontes alternativas de financiamento para o governo boliviano na área de infraestrutura. Somente no setor de transportes rodoviários, o governo brasileiro teria se comprometido em liberar recursos para a

¹⁰⁶ Os mecanismos e condicionantes políticos e burocráticos do BANDES são distintos daqueles praticados pelo BNDES. Uma análise desses mecanismos e procedimentos escaparia ao escopo desta pesquisa. Por essa razão, o enfoque aqui é apenas para o caso do BNDES.

viabilização de trechos dos corredores norte (US\$ 230 Milhões) e central (US\$ 221 Milhões) e também para a polêmica rodovia que corta o Território Indígena e Parque Nacional Isidoro Sécore (TIPNIS) (US\$ 332 Milhões). Na concessão dos empréstimos ao governo boliviano, o BNDES opera o mesmo tipo de condicionante que se tornou prática corrente do banco nas suas operações em outros países da região: a vinculação entre a concessão dos empréstimos e a contratação de empresas brasileiras que assumem a execução das obras.

No caso da relação de cooperação financeira entre os governos do Brasil e da Bolívia para a viabilização de grandes obras viárias de integração física regional, as operações de financiamento envolvem pelo menos duas lógicas ou processos sobrepostos.

Numa primeira camada de relações, registra-se a atuação do BNDES com mecanismos de apoio a exportações de bens e serviços nacionais que são típicos de *eximbanks*. As estratégias do banco nesse caso visam impedir que uma empresa nacional tenha um produto ou serviço competitivo para vender no exterior e deixe de fazê-lo por falta de financiamento. Nesse sentido, o banco desenvolveu procedimentos e mecanismos que lhe permitem aportar recursos creditícios às empresas como um incentivo à exportação de bens e serviços brasileiros de alta aceitação nos mercados externos. Este é um primeiro nível da relação que envolve a empresa tomadora de empréstimo e o banco provedor de crédito.

A segunda camada de relações ocorre na medida em que os dois governos nacionais se engajam na montagem de acordos de cooperação financeira com a participação direta dos chefes de Estado visando à realização de projetos considerados estratégicos pelo país demandante de empréstimos. A liberação do financiamento por parte do Brasil é condicionada à contratação de uma empresa brasileira para executar os serviços. Este âmbito de negociação extrapola a relação empresa-banco e implica na montagem de acordos prévios entre governos, nem sempre viáveis do ponto de vista da sua realização prática, considerando as normas e parâmetros a serem observadas pelas instituições financeiras e empresas executoras. Nesse contexto, a compra de serviços de engenharia e construção civil por parte do governo demandante de empréstimos não ocorre por meio de uma busca competitiva no mercado ou da livre concorrência entre os ofertantes dos serviços.

Devido à sobreposição entre estas duas camadas de relações (empresa-banco e governo-governo), não fica claro por quais meios uma determinada empresa brasileira obtém a preferência para realizar determinada obra no exterior.

Na prática, o mecanismo de cooperação financeira praticado pelo Brasil impõe que o governo boliviano compre os serviços de construção civil de empresas brasileiras, tendo o BNDES como provedor de crédito. Para isso, o banco se cerca de salvaguardas e mecanismos de seguro que tornem as operações não apenas viáveis como também lucrativas para o banco. Ao cursar as operações financeiras de empréstimo via CCR, por exemplo, o banco garante o retorno dos empréstimos e praticamente elimina os riscos.

Mas o ônus da atuação do BNDES segundo as duas lógicas sobrepostas discutidas acima se faz sentir em outros níveis da relação entre Brasil e Bolívia no âmbito do sistema interestatal sul-americano. Como expressam vários informantes, publicações e matérias na imprensa, crescem os sentimentos de desconfiança e de crítica aberta ao BNDES enquanto um instrumento das pretensões subimperiais do Brasil na região.

5.4 A integração regional e perspectiva comparada: processos e relações

Para efeito de uma análise comparativa, pode-se responder uma das questões orientadoras da pesquisa relativa às semelhanças e diferenças, consensos e dissensos entre Peru, Brasil e Bolívia em relação aos processos de integração da infraestrutura sul-americana. Quais são as perspectivas de cada país em relação a estes processos? O que isso pode indicar em relação ao modo de inserção de cada país no sistema-mundo?

Nos anos 2000, a integração física regional se estabeleceu como um consenso relativo entre os governos de Peru, Brasil e Bolívia. Exceto pelas desconfianças iniciais do governo de Evo Morales em relação à IIRSA, nenhum dos três governos têm manifestado resistências ou objeções ao processo de integração física regional. Os projetos de infraestrutura parecem gozar de um status superior e de uma aparente isenção ou neutralidade ideológica, tendo sido capazes de agradar a políticos de perfis ideológicos tão diferentes quanto Álvaro Uribe e Hugo Chaves ou Evo Morales e Alan Garcia.

Mas, abaixo desse consenso geral, registram-se inúmeras discrepâncias e contradições em relação às perspectivas de integração de cada país em particular. Estas

decorrem de projetos político-ideológicos dos diferentes governos, com rebatimento na agenda de integração. Embora os doze países do cone sul tenham se filiado de maneira espontânea à UNASUL e ao COSIPLAN, outras iniciativas de integração com diferentes matizes ideológicas separam os países em subgrupos distintos e até mesmo antagônicos entre si. A maneira como Peru, Brasil e Bolívia se inserem nessas diferentes iniciativas remete a um quadro das integrações e desintegrações em curso, não permitindo antever um futuro claro para o processo integrador.

Peru, por exemplo, participa ativamente da UNASUL e da IIRSA/COSIPLAN, considerados instâncias de integração influenciada pela liderança brasileira. Ao mesmo tempo, o país é signatário de um TLC com Estados Unidos e participa da chamada “Aliança do Pacífico” junto com México, Chile e Colômbia. Não por coincidência, este é um bloco formado por países que aderiram de maneira mais profunda às políticas de ajuste estrutural de corte neoliberal propostas pelo FMI e Banco Mundial a partir dos anos 1980 e que conservam um alinhamento político e ideológico com os Estados Unidos.

Como lembra Fiori (2013), a “Aliança do Pacífico” tem mais relevância ideológica do que econômica uma vez que os países membros já são signatários de TLC com Estados Unidos e com vários outros países asiáticos. Os países do novo bloco possuem pouco relacionamento comercial entre si e são geograficamente isolados uns dos outros, exceto pela vizinhança entre Peru e Chile. O peso da Aliança no contexto sul-americano seria praticamente insignificante, exceto pelo fato de que ela faz parte de um projeto dos Estados Unidos que visa reafirmar seu poderio econômico e geopolítico nos dois lados do Pacífico por meio da “Trans-Pacific Economic Partnership (TPP)”, da qual o novo bloco sul-americano pode ser considerado como um tributário regional.

A Bolívia sustentou, ao longo dos anos 2000, uma posição de antagonismo em relação aos Estados Unidos e um relativo distanciamento político daqueles Estados considerados aliados americanos no continente. Em 2006, o país se filiou à ALBA por meio da qual estreitou relações com Venezuela, Equador e Cuba.

Peru e Bolívia estão situados, portanto, em lados opostos do espectro político-ideológico sul-americano. Enquanto o primeiro centra suas estratégias de integração na promoção do livre mercado e no protagonismo do setor privado com mínima intervenção estatal, o segundo se alinha ao neobolivarianismo e defende a recuperação das capacidades políticas, operacionais e estratégicas do Estado como uma estratégia de resistência às pressões imperialistas. Diferenças político-ideológicas deste tipo também

separam Equador, Colômbia e Venezuela e estão na raiz da crise pela qual passa a CAN.

A Aliança do Pacífico e a ALBA são iniciativas que pressupõem um alinhamento ideológico entre os países membros enquanto CELAC e UNASUL admitem uma maior pluralidade política interna e a constituição de instâncias de diálogo sobre temas gerais, para além das diferenças entre os Estados membros. A crise da CAN, agravada pela saída da Venezuela do bloco em 2006 e sua posterior filiação ao MERCOSUL, atesta a dificuldade de se constituir e manter um bloco de Estados com perfis ideológicos distintos e até mesmo antagônicos. Enquanto no contexto da Europa foi possível a formação de uma comunidade de Estados que contempla certa pluralidade política interna, na América do Sul os debates são marcados por elementos conjunturais em que as políticas de governo se sobrepõem as políticas de Estado, gerando um quadro de instabilidade e incerteza para o processo integrador, qualquer que seja ele.

O Brasil é considerado um país líder na constituição da UNASUL, sendo também membro da CELAC. É também um dos polos de sustentação do MERCOSUL, juntamente com a Argentina, ao mesmo tempo em que guarda certa distância da ALBA e uma distância maior ainda da Aliança do Pacífico. Tende a adotar uma abordagem menos ideologizada e mais pragmática na relação com os demais países, tendo sido também o centro de origem da IIRSA, conforme discutido no Capítulo 02. Ao mesmo tempo, vem realizando esforços de aproximação e cooperação econômica com os países do BRICS visando reforçar sua posição de economia emergente diante da conjuntura atual do sistema-mundo.

A perspectiva do Estado peruano em relação à integração da infraestrutura regional é de que este processo possa posicionar o país como uma espécie de “porta do Pacífico”, uma rota geograficamente privilegiada para as cargas do interior sul-americano rumo à Ásia.

Considerando as contradições e diferenças de postura dos vários governos sul-americanos em relação às iniciativas de integração regional, a construção de grandes obras destinadas a integrar fisicamente o continente emerge como um consenso possível. O depoimento de um Ministro-conselheiro da Embaixada do Peru no Brasil, durante o “VII Congresso Internacional das Rotas de Integração da América do Sul”, realizado em Porto Alegre, em 2009, sintetiza uma percepção realista dos dilemas e contradições do processo integrador sul-americano e do consenso oficial em torno da IIRSA.

“Acho que agora não é o melhor momento para a integração. Pois a experiência que temos, os países que estão com projetos integracionistas não estão com os mesmos objetivos políticos e sociais. Há países que estão fazendo a nacionalização das empresas e serviços públicos e outros países, como o meu, estão no processo de privatização. Isso também acontece com a Colômbia. Creio que agora existe a necessidade de integrarmos nossos esforços em uma integração possível e viável. Qual é esta integração? É aquela baseada em infraestrutura. Toda a iniciativa da IIRSA, por exemplo, com a qual nenhum governo tem qualquer tipo de problema. Creio que esta é a integração possível agora.”¹⁰⁷

A conexão terrestre e hidroviária com o Brasil, como parte dos projetos IIRSA, é tributária dessa lógica geoeconômica, onde tem destaque o incremento do extrativismo e do modelo primário-exportador, não apenas na escala de um país, mas na escala continental, como bem evidenciam os EID que cortam o território peruano. A orientação para a Ásia decorre evidentemente do novo papel que esta região vem ocupando na arquitetura atual do sistema-mundo e nas tendências de reconfiguração desse sistema nas próximas décadas.

Mas, embora o argumento da integração física regional seja de natureza geoeconômica, há claramente uma geopolítica envolvida e essa não deve ser descartada sob pena de fragilizar a análise dos processos em curso. Ao se vincular ao Brasil enquanto potência econômica regional por meio dos corredores interoceânicos, o Peru intenta reforçar sua posição geopolítica no contexto sul-americano. Uma aliança estratégica com o Brasil é muito mais palatável às elites peruanas do que com o Chile, país com o qual o Peru nutre uma histórica rivalidade por conta dos problemas territoriais e marítimos resultantes da Guerra do Pacífico e que ainda hoje influencia o teor da política externa peruana. Não sem motivo, a coordenação política da IIRSA no Peru passou, no início dos anos 2000, do MTC para a área diplomática do governo (MRE).

Em face das desconfianças geradas pelos conflitos fronteiriços com Equador e diante do temor de uma expansão econômica chilena, seria preferível que o Peru reforce suas relações comerciais e políticas com o Brasil por meio da Interoceânica Sul e de outras obras de interesse dos dois países.

Em um relatório sobre os impactos econômicos da rodovia IOS, uma autoridade do Ministério do Comércio Exterior, Indústria e Turismo do Peru no governo Alan

¹⁰⁷ Disponível em <http://www.rotasintegracao.org.br/depoimentos.php>

Garcia expõe os cálculos geopolíticos por detrás da integração física e a opção preferencial por uma maior aproximação com Brasil do que com outros países vizinhos:

“Todos vemos con decepción la actual integración que promueven Chile y Argentina. Este último, nuestro histórico aliado se transformó en los últimos años en un amigo “sospechoso y desleal “con la venta de armas al Ecuador en pleno conflicto del Perú con el Ecuador. Por consiguiente, y ante la inseguridad que esta pasada relación amerita, se vuelve indispensable estratégicamente nuestra alianza geoeconómica y geopolítica con Brasil” (Angulo, 2005:45).

“Por lo tanto, debemos actuar en estrecha y frecuente coordinación, de modo de reforzar el sentido de representatividad de nuestras posiciones y de iniciar una relación verdaderamente fructífera en materia de alianza estratégica y geopolítica. Eso sólo dará más peso y fuerza a la actuación de Brasil en la región y al Perú como su aliado estratégico deberá capitalizar tal posición” (Angulo, 2005:44).

A situação boliviana no contexto sul-americano é também recortada por múltiplos fatores de ordem geoeconômica e geopolítica. Apesar de certa turbulência no âmbito interno e nas relações externas do país, é possível distinguir alguns elementos centrais que definem a visão oficial predominante, tanto sob os governos neoliberais dos anos 1990 quanto sob o neodesenvolvimentismo dos anos 2000.

A partir de diferentes perspectivas políticas e ideológicas, o que se antevê é uma inserção regional da Bolívia enquanto zona de conexão entre as bacias do Atlântico, Argentina e Brasil em particular, e do Pacífico. Essa perspectiva de “país de trânsito” para o transporte de cargas em grande escala está na raiz das justificativas para a construção de grandes corredores de transporte através do território boliviano.

Embora alvo de inúmeras controvérsias e tendo sofrido algumas variações em termos táticos e operacionais durante o governo Morales, esta perspectiva não se alterou de maneira substantiva em relação ao que já se proponha no início dos anos 1990. Em complemento a essa projeção para a área de transportes, tem lugar o reforço do papel do país enquanto centro produtor e distribuidor de recursos energéticos, gás em particular, em relações preferenciais com Brasil e Argentina.

O papel e a funcionalidade do Estado boliviano no sistema interestatal sul-americano reforçam uma trajetória de longa duração e um papel periférico-dependente no sistema-mundo, com estreita margem de manobra em relação a processos de desenvolvimento internos e relações comerciais externas.

A integração física e a parceria comercial com o Brasil e Argentina se apresentam como alternativas diante da impossibilidade política de uma parceria efetiva

com o Chile, especialmente em razão do problema marítimo, mas também por questões ideológicas.

Embora situados em polos ideológicos opostos, Peru e Bolívia nutrem desconfianças e rivalidades em relação ao Chile em decorrência da guerra do Pacífico e seus desdobramentos. Ao adentrarem no século XXI, estes Estados se debatem com problemas e cisões do século XIX. Enquanto isso, o Brasil se conecta de maneira pragmática a todos e inclusive se beneficia indiretamente da concorrência interestatal sul-americana.

A geopolítica não desaparece sob a geoeconomia preconizada pela IIRSA e pelo COSIPLAN. Se expressa de maneira velada, porém facilmente distinguível por meio de uma contextualização histórico-política dos projetos de infraestrutura e dos cálculos estratégicos envolvidos.

Em que pese o consenso em torno da IIRSA enquanto uma “integração possível”, as conexões de infraestrutura, por si só, não são suficientes para promover a integração regional. Também não é razoável esperar que a integração ocorra de forma espontânea e sem a necessidade de concertação política entre os Estados em um grande número de temas e agendas. No caso da integração física entre Peru, Brasil e Bolívia, os investimentos em infraestrutura não vêm acompanhados da necessária harmonização de políticas entre os três Estados a fim de tonar mais equânime as relações comerciais entre as partes. Ao contrário, as obras têm potencial para se tornar vetores de conflitos, tensões e antagonismos desintegradores, a exemplo da crise gerada pela anunciada construção da rodovia que corta o TIPNIS na Bolívia.

Como expressou uma das representantes do FOBOMADE durante uma entrevista (La Paz, agosto de 2012), a questão do financiamento do BNDES para uma polêmica rodovia em território boliviano fez ascender o alerta sobre os riscos do subimperialismo brasileiro, ao mesmo tempo em que expõe a forma como o governo brasileiro, sob liderança do PT, maneja suas relações na região:

“No caso do TIPNIS, pela primeira vez se criou uma consciência de Brasil como um país subimperialista. Antes nunca se havia tomado a Brasil desta forma, com tal simpatia que temos por vocês, de ser um país amigo, e era muito difícil de vê-los de outra forma. E então houve manifestações em frente à embaixada [brasileira]. Então me dei conta que o governo brasileiro, quando vê essas coisas, vai com calma, se detém, repensa, para.”

Outro elemento que distingue as dinâmicas internas de construção de estradas de integração nacional e regional no Brasil, Peru e Bolívia diz respeito aos regimes de financiamento, operação e manutenção das infraestruturas viárias.

Mediante os projetos da IIRSA, o governo peruano inaugurou um novo modelo de gestão de estradas nas regiões andina e amazônica, centrado na concessão das rodovias em nome de empresas privadas que assumem a construção, operação e manutenção. O caso da IOS é emblemático desse novo regime, onde bancos como o BID, a CAF e o Banco do Brasil/PROEX tomaram parte em um arranjo institucional mais amplo e do qual participam terceiros investidores não necessariamente comprometidos programaticamente e politicamente com as obras ou com qualquer esquema de integração.

A transformação de parte substantiva dos custos de construção da rodovia em papéis futuros (títulos CRPAO) negociados livremente nos mercados de capitais reflete uma tendência de financeirização das obras. Estas passam a ter sentido enquanto mecanismo de reprodução de capitais circulantes, mesmo que sua eficácia em termos de integração regional seja questionável. Ao final das contas, os papéis são rentáveis e seguros, já que a sociedade peruana vai arcar com os mesmos de uma maneira ou de outra.

Bancos como BID e CAF figuram como intermediários qualificados no processo de montagem da cadeia de financiamento sob a premissa da associação público-privada. Mas o aspecto central desse processo está na disposição política do governo peruano e nos pressupostos ideológicos e programáticos que guiam a atuação da burocracia estatal nas áreas de economia e de transportes. A configuração de poder que vincula o governo do Peru, os bancos de desenvolvimento e as iniciativas de integração física regional têm no liberalismo comercial a sua principal liga de sustentação.

Concessões deste tipo já são uma realidade no Brasil desde os anos 1990, mas não na região amazônica ou em áreas com baixa demanda por infraestruturas viárias¹⁰⁸. Não se registram no país a existência de contratos para a exploração privada de rodovias na região amazônica. Os contratos de concessão são feitos para rodovias que

¹⁰⁸ A avaliação da demanda por uma obra viária do tipo rodovia é feita em relação ao número de veículos que trafegam pela via em determinado período de tempo. A implantação de um sistema de cobrança pelo uso (pedágio) tem por finalidade arrecadar recursos suficientes para garantir a manutenção e as boas condições da estrada além de remunerar o serviço da empresa operadora. Nas áreas em que a demanda de utilização é relativamente baixa, a cobrança de pedágio não cobre os custos de manutenção, cabendo ao Estado assumir estes custos.

apresentam altas demandas de uso por parte da população, especialmente nos Estados do sudeste e sul do país. Também no regime boliviano, o Estado é o responsável por contratar a construção das rodovias e por fazer a sua gestão e manutenção.

A novidade no caso peruano é justamente a concessão de rodovias em regiões caracterizadas pela baixa densidade populacional e, portanto, pela baixa demanda pela infraestrutura viária. O regime de concessão desenhado para a Interoceânica Sul garante o financiamento e a operacionalização dos contratos com as empresas concessionárias, mesmo em face da insuficiente demanda.

O esforço de praticamente todos os países da região em estabelecer a sua integração física na forma de corredores interoceânicos traz implícito a competição pelo acesso aos mercados e pelos fluxos de mercadorias e capitais. Os corredores são, em grande medida, concorrentes entre si, já que disputam a preferência dos operadores logísticos que fazem o transporte de cargas a longa distância.

Enquanto o governo boliviano aposta no Corredor Central que liga o centro-oeste e o sudeste brasileiro aos portos da costa chilena como sendo o mais competitivo, o governo peruano tem expectativa semelhante em relação à rodovia interoceânica como via de acesso do Brasil ao Pacífico. Ao se discutir a viabilização dos corredores no Peru, não se faz referência aos seus concorrentes na Bolívia, no Equador ou na Colômbia. Tais corredores parecem ter se transformado em uma aspiração geral dos países da região.

Apresentada como passo importante para a integração regional, a construção de corredores interoceânicos remete também a movimentos táticos dos governos na sua competição por melhores posições na rede logística do comércio regional e global. Nesse sentido, Peru e Bolívia realizam pesados investimentos a fim de baixar o custo de transporte em seus territórios e se afirmando como “saída para o pacífico” e “país de trânsito”, respectivamente.

Uma frase dita por um alto funcionário do Ministério das Relações Exteriores da Bolívia durante uma entrevista para a pesquisa pode ser tomada como uma síntese dos interesses de Brasil e Bolívia no que se refere à integração da infraestrutura de transportes na forma de corredores interoceânicos: “vocês [brasileiros] querem passar, nós queremos sair”.

O argumento admite a complementaridade entre os interesses bolivianos e brasileiros no tema dos corredores na medida em que Bolívia pode operar como uma área de trânsito de mercadorias brasileiras e ao mesmo tempo espera se beneficiar dos

novos acessos aos portos do Atlântico. O problema do acesso ao mar é um tema permanente na pauta das relações externas bolivianas e a conexão com os portos brasileiros se apresenta como uma opção em face das tensões e rivalidades históricas com o Chile.

Da parte brasileira, há várias lógicas sobrepostas, nem sempre coerentes entre si. Em primeiro lugar, os investimentos do Estado brasileiro em infraestruturas de transportes terrestres de longa distância é um processo em curso desde meados do século XX. A integração da malha de transportes nacional aos eixos rodoviários dos países vizinhos representa uma continuidade deste processo agora numa escala continental. Os projetos visando ampliar as conexões de transportes entre Brasil, Peru e Bolívia refletem uma tendência de expansão, tanto do modelo de crescimento econômico por meio de investimentos em grandes obras de infraestrutura ao estilo do PAC, quanto do extrativismo nas regiões fronteiriças da região Amazônica.

Segundo, a viabilização dos corredores oferece novas oportunidades para o transporte de cargas rumo aos portos do Pacífico e à Ásia. Num certo sentido, o interior do continente se interpõe como um obstáculo geográfico e político para o acesso brasileiro aos portos do Pacífico e aos mercados da Ásia. Por outro lado, vislumbra-se um melhor aproveitamento dessa integração na forma de exportações e produtos e serviços para os países vizinhos, muito embora se tratem de mercados ainda limitados.

Terceiro, as obras para a viabilização dos corredores representam importantes oportunidades de negócios para empresas brasileiras do ramo de engenharia e construção civil, algumas das quais já se tornaram corporações transnacionais. As operações financeiras para custeio das obras representam oportunidades de alocação e recuperação, em condições vantajosas, de capitais geridos pelo BNDES. Em resumo, a integração física regional é um ótimo negócio para o Brasil, independente da viabilidade ou efetividade dos corredores enquanto rotas preferenciais de cargas.

Uma vez concluídos todas as obras dos diferentes corredores, o Brasil teria a sua disposição várias rotas ou vias de acesso aos portos do Pacífico no Peru e no Chile. Essas rotas incluem a rodovia Interoceânica Sul (via Peru), o corredor norte ligando Rondônia a La Paz e aos portos chilenos ou peruanos no Pacífico, o corredor central Boliviano ligando o centro-oeste brasileiro à La Paz e ao litoral norte chileno (portos de Arica e Iquique) e, por fim, o corredor ferroviário interoceânico ligando os portos de Paranaguá (BR) e Antofagasta (CH), passando pelo sul do Paraguai e norte da Argentina.

Este último corredor está em fase de estudos, sendo apontado como a rota prioritária para o Brasil para o transporte de cargas em grande quantidade. Por ele, seria possível escoar a produção da soja do centro-sul brasileiro em direção aos portos chilenos no Pacífico e de lá para a Ásia.

Mas o anúncio do governo Argentino sobre a sua intenção de construir um outro corredor com um túnel ferroviário de 52 Km sob cordilheira dos Andes, a 2500 metros de altitude, pode alterar os planos brasileiros em relação à rota ferroviária para Antofagasta. O projeto de US\$ 3,5 bilhões intitulado Corredor Bioceânico do Aconcágua¹⁰⁹ visa transformar a província de Mendoza em um importante centro logístico do MERCOSUL ao conectar as malhas de infraestrutura de transporte dos dois lados da cordilheira e ligar os portos de Buenos Aires e Valparaíso, no Chile.

Se confirmada a construção deste corredor, pode ser mais vantajoso para o Brasil interligar sua malha ferroviária com Mendoza e enviar suas cargas para a Ásia via porto de Valparaíso do que através do corredor Paranaguá-Antofagasta ou qualquer dos corredores situados mais ao norte.

A construção dos corredores de transportes é, em si, um processo competitivo, sendo os mesmos funcionais para a expansão da economia brasileira, o que tende a reforçar as discrepâncias econômicas regionais. Mesmo que os três países possam auferir vantagens circunstanciais por conta da sua integração física, no quadro geral, a hierarquia de poder e riqueza tende não apenas a se manter, mas, inclusive, se reforçar. Isso fica evidente nos debates em torno do acordo energético entre Brasil e Peru, cabalmente vantajoso ao primeiro em detrimento dos interesses nacionais do segundo. Embora possa haver acordos calcados na cooperação e na colaboração entre os países em temas de interesse recíproco, a integração física que está se processando ocorre no cerne das contradições entre centro, periferia e semiperiferia do sistema-mundo.

Peru e Bolívia não contam com bancos nacionais capazes de exercer um papel similar ao desempenhado pelo BNDES. Também não contam com empresas construtoras capazes de assumir contratos de grande porte em situação competitiva, como fazem as empreiteiras brasileiras, quase sempre beneficiadas por aportes de recursos públicos na forma de crédito para capital de giro.

Apesar de já serem consideradas empresas transnacionais, as principais construtoras brasileiras não estão em condições de competir com outras grandes

¹⁰⁹ *O Hoje*. 14/102012. Andes: o maior túnel das Américas é projetado. Disponível em <http://www.ohoje.com.br/noticia/5982/andes-maior-tunel-das-americas-e-projetado>

empresas do ramo em mercados como Estados Unidos e Europa (Campos, 2009). Assim, o mercado de obras de infraestrutura na América do Sul representa um espaço privilegiado para uma atuação coordenada entre BNDES e empresas construtoras. Sob a retórica das boas intenções e da cooperação financeira entre países vizinhos em busca dos benefícios mútuos, ocultam-se lógicas competitivas que reforçam as disparidades regionais e a hierarquia de riqueza e poder no sistema interestatal sul-americano.

O processo de integração física regional no Eixo Peru-Brasil-Bolívia está centrado na interligação das infraestruturas de áreas periféricas em relação ao sistema econômico dos três países. O correto seria falar na integração entre os departamentos de Madre de Dios (Peru), Pando e Beni (Bolívia) e os Estados do Acre e Rondônia (Brasil) e suas dinâmicas econômicas específicas.

O fato dessas áreas se conectarem entre si e também aos centros mais dinâmicos das respectivas economias nacionais não altera, e possivelmente reforça, a sua condição periférica e dependente em relação àqueles centros. O que está em curso no eixo estudado não é exatamente a integração dos três países, mas sim a integração das suas áreas mais periféricas, econômica e geopoliticamente falando. Em outras palavras, é uma integração da periferia da periferia do sistema-mundo.

Os efeitos dessa integração periférica só podem ser compreendidos tendo em vista as dinâmicas sociais e econômicas que ocorrem nessas áreas. Refiro-me à informalidade econômica, ao extrativismo dos recursos naturais (garimpo, exploração madeireira etc), ocupação territorial sem governança, migrações internas, atividades ilícitas, insegurança pública e conflitos territoriais de diversas ordens. Com a construção dos corredores viários, estes e outros processos tendem a se integrarem de fato.

Esta integração periférica é pautada pela agressiva expansão do extrativismo sob um regime de baixa governança dada pela precária presença do Estado em qualquer lado das fronteiras. Nas áreas periféricas, agora fisicamente integradas, o “endocolonialismo” (Leonel, 1992) brasileiro se encontra com o peruano e o boliviano, reproduzindo nas escalas nacional e regional a mesma divisão de trabalho que separa centro e periferia do sistema mundo capitalista¹¹⁰.

¹¹⁰ O termo “endocolonialismo” usado por Leonel (1992) se assemelha ao “colonialismo interno” explorado por Casanova (2006).

5.4.1 Relações dos governos com a IIRSA

Embora o tema da integração física tenha sido um elemento consensual entre os governos sul-americanos nos anos 2000, o modo de relacionamento de cada país com a iniciativa apresenta variações importantes. O Brasil é o país que estabeleceu as bases geoeconômicas da iniciativa ao adotar, ainda na década de 1990, uma metodologia de planejamento de infraestrutura centrada na ideia dos EID. Nesse sentido, a IIRSA representa uma expansão do conceito de integração brasileiro, cuja operacionalização foi testada nos planos “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”. Esta experiência prévia foi mesclada com a perspectiva de integração hemisférica do BID (BID, 2000), dando forma à IIRSA.

Além do peso do Brasil no processo de gestação da iniciativa, a participação do país nas instâncias da IIRSA ocorre por meio de representações do MPOG, um dos órgãos mais importantes da administração estatal e também o responsável pelo desenho, operacionalização e monitoramento dos planos “Brasil em Ação”, “Avança Brasil”, “PAC I” e “PAC II”.

A participação brasileira na IIRSA ocorreu, portanto, de maneira proativa, sendo gerenciada de maneira estratégica em face dos interesses do país sobre uma variada gama de projetos que compunham o *portfólio* da iniciativa. Por outro lado, registra-se um baixo nível de reflexão e debate interno sobre os sentidos desta integração e da própria relação entre o país e seus vizinhos sul-americanos. As diferentes posições e perspectivas internas subjacentes a setores específicos do governo não chegam a se fundir em uma estratégia clara do país em relação à região.

Como demonstra a Tabela 07, 44,9% dos investimentos previstos na IIRSA são para projetos de interesse do Brasil, enquanto que Peru e Bolívia contam com 6,8% e 5,2% respectivamente. Somadas as previsões de investimentos em projetos de interesse de Brasil e Argentina, os mesmos representam 76,7% do total. Considerando os investimentos a serem feitos nos países do MERCOSUL (sem Venezuela), os mesmos representam 90,8% do total da carteira da IIRSA, correspondendo a 67,2% dos projetos previstos. Nota-se uma concentração desproporcional de projetos e de investimentos previstos nos países do MERCOSUL, com destaque para Brasil e Argentina.

Tabela 07 - Carteira de projetos da IIRSA por país.

País	N° Projetos	% Projetos	Investimento Estimado (milhões de US\$)	% Investimento
ARGENTINA	175	32,2	43.552,77	31,8
BOLIVIA	53	9,7	7.175,90	5,2
BRASIL	86	15,8	61.366,72	44,9
CHILE	53	9,7	11.454,10	8,4
COLOMBIA	38	7,0	5.241,33	3,8
ECUADOR	45	8,3	1.372,59	1,0
GUYANA	7	1,3	910,90	0,7
PARAGUAY	64	11,8	12.373,79	9,0
PERU	68	12,5	9.291,24	6,8
SURINAME	7	1,3	3.790,90	2,8
URUGUAY	40	7,4	6.927,19	5,1
VENEZUELA	23	4,2	2.009,05	1,5
TOTAL	659	100,0	165.466,47	100,0

Fonte: <http://www.iirsa.org/proyectos/Cuadros.aspx>

Nota1: Não estão considerados os investimentos o projeto existente AND01 “Corredor viário Santa Marta - Paraguachón - Maracaibo - Barquisimeto - Acarigua (existente)” correspondente ao Eixo Andino, cujos investimentos foram realizados principalmente antes do início da iniciativa IIRSA.

Nota2: Não estão considerados os investimentos do projeto existente MCC61 “Sistema de Itaipú (existente)” correspondente ao Eixo MERCOSUR-Chile, cujos investimentos foram realizados principalmente antes do início da iniciativa IIRSA.

Nota3: No total por país se encontram todos os projetos correspondentes ao país indicado incluindo os projetos binacionais, trinacionais e multinacionais.

No início dos anos 2000, o governo peruano tinha uma participação tímida na IIRSA quando a representação do país na iniciativa estava a cargo do Ministério de Transportes e Comunicação (MTC). Entre 2002 e 2003 foram feitas mudanças estruturais no modo de relacionamento do governo com a iniciativa, quando se criou uma comissão intersetorial com representantes dos vários ministérios. Em seguida, esta comissão ganhou mais peso político com a participação direta dos ministros de Estado, sendo a coordenação geral transferida do MTC para o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Desde então, o país aderiu fortemente à IIRSA a ponto da agenda do setor de transportes peruano ser um espelho do planejamento dos EID da iniciativa.

O governo peruano possui, portanto, uma relação sistêmica com a IIRSA. Esta não se limita apenas à viabilização de projetos de infraestrutura no território nacional, mas também à operacionalização dos conceitos de EID e dos corredores de exportação como vetores da integração física regional.

Já no caso do governo boliviano, a participação na IIRSA sofreu importantes inflexões ao longo dos anos 2000. Embora a representação do país na iniciativa

estivesse sempre a cargo do Ministério de Obras Públicas (MOPSV), a adesão boliviana à mesma foi objeto de controvérsias no conturbado contexto político interno, especialmente na primeira metade dos anos 2000. A proposta da IIRSA encontrou resistências tanto na sociedade civil quanto nos setores de oposição aos governos Sanches de Lozada e Carlos Mesa, sendo frequentemente taxada de imperialista.

A chegada de Evo Morales ao governo em 2006 representou um esfriamento relativo na já frágil participação da Bolívia na IIRSA. Isso não impediu, no entanto, que alguns dos projetos de infraestrutura que compunham o portfólio da IIRSA continuassem a ser negociados e financiados. Como enfatizado anteriormente, a integração física é fator de consenso entre os governos, independente da matriz ideológica de cada um deles.

Enquanto rótulo, a IIRSA sofreu considerável desgaste político na Bolívia durante os anos 2000. A incorporação da iniciativa pelo COSIPLAN teve o efeito de melhorar a aceitação política da iniciativa junto ao governo boliviano ao submeter a carteira de projetos ao crivo político dos governos da região e dissipando assim os supostos interesses imperialistas por detrás da iniciativa.

A tímida adesão política da Bolívia à IIRSA se reflete no número de projetos da iniciativa efetivamente concluídos desde o início dos anos 2000. Dos 53 projetos previstos para terem incidência no território boliviano, apenas 2 haviam sido concluídos no final de 2012. Mas esta baixa taxa se explica apenas em parte pelos problemas de aderência política entre governo e IIRSA. A fragilidade institucional do Estado boliviano torna a execução de grandes obras um processo muito mais lento e oneroso do que em outros países da região. A execução dos projetos está sujeita a interrupções, sobressaltos e incertezas que marcam a política e a administração estatal, resultando num quadro de baixa capacidade operacional que afeta o ritmo das obras.

Mesmo no Brasil e no Peru, o ritmo de implementação dos projetos da IIRSA esteve abaixo do esperado ao longo dos anos 2000, como também demonstra a Tabela 08 a seguir. Dos 86 projetos com incidência no Brasil, apenas 15 haviam sido concluídos até o final de 2012, e no caso peruano, de 68 projetos previstos apenas 10 estavam concluídos. Apesar disso, as obras seguem sendo realizadas e muitos dos projetos devem ser concluídos nos próximos anos.

Para o economista de país do BID-Peru (Lima, outubro de 2012), a informalidade e a falta de um maior lastro político para a IIRSA está na raiz da sua baixa efetividade em termos de implementação de projetos:

“A IIRSA avançou muito pouco nos projetos. É o típico caso de uma iniciativa técnica que carece de mandato político. Este não foi garantido com a participação dos ministros de infraestrutura. Seria necessária uma maior coordenação política, em um nível de decisão mais elevado.”

Já para um representante do governo brasileiro nas instâncias técnicas da IIRSA, a causa da baixa taxa de implementação dos projetos não está somente na capacidade operacional dos Estados, mas também na disponibilidade de financiamento. O papel do BID na fase de formulação e de lançamento da IIRSA gerou a expectativa de que o banco pudesse vir a ser o grande agente financeiro da iniciativa. Isso de fato não ocorreu, o que gerou avaliações críticas por parte dos governos que esperavam um maior aporte de recursos para os projetos. Por outro lado, reconhece que a não liberação de financiamentos tem mais a ver com a baixa capacidade de endividamento dos Estados do que com a disposição dos bancos para fornecer os recursos demandados.

“os governos são premidos pela necessidade de obter superávits primários, o que resulta na sua baixa capacidade de endividamento externo e, portanto, de obtenção de empréstimos junto aos bancos de desenvolvimento”.

Um informante do BNDES tem uma explicação complementar e que evidencia os determinantes políticos domésticos e as preferências dos governos por determinados tipos de projetos em detrimento de outros (Rio de Janeiro, fevereiro de 2013):

“Quando vão aos bancos em busca de financiamento, eles tendem a priorizar aqueles projetos situados em áreas mais densamente povoadas e onde os impactos políticos das obras são maiores. As obras de integração previstas em territórios mais remotos e com baixa densidade populacional, como é o caso da Amazônia, tendem a ser deixadas para um segundo plano, mesmo que estejam previstas na carteira da IIRSA. Por isso os recursos disponíveis nos bancos vão para projetos de maior interesse dos governos e não necessariamente para projetos de integração”.

A baixa taxa de realização dos projetos levou o BID a definir, em sua última assembleia de governadores, uma espécie de “cota” de capital para a integração ao assegurar que 15% dos seus desembolsos sejam para projetos relacionados a este processo. Com isso, a instituição espera estimular os governos a apresentar bons projetos classificados como sendo de integração regional. Dessa forma, o banco espera contar com uma reserva de recursos cuja liberação seria condicionada à apresentação de projetos de integração por parte dos governos. A expectativa é de que por meio deste

mecanismo o banco possa ter uma participação maior no financiamento da integração física regional.

5.4.2 Relações dos governos com os bancos de desenvolvimento

Nos anos 1980 e 1990, a relação entre os governos sul-americanos e as instituições financeiras multilaterais ocupou um papel central nas políticas de estabilização que praticamente todos os países da região se viram obrigados a implementar como resposta à crise da dívida e aos processos hiperinflacionários internos. O acesso condicionado a fundos suplementares externos foi, em muitos casos, a alternativa encontrada para se evitar a deterioração ainda maior das economias nacionais e a sua insolvência financeira frente aos credores externos.

O fato de que a cooperação financeira daquele período vir lastreada em um conjunto de condicionantes relacionados às políticas de ajuste estrutural e reformas de orientação neoliberal gerou inúmeras controvérsias e debates acalorados sobre economia, desenvolvimento e política externa. Nos anos 2000, a questão do financiamento externo para os países sul-americanos ganhou novos contornos com a atuação mais agressiva de bancos como o BNDES e CAF, por exemplo, em complemento à atuação das instituições financeiras tradicionais como o BID e Banco Mundial.

Mas em relação aos processos de integração e desenvolvimento ocorridos na região nos anos 2000, quais foram as características do relacionamento entre os governos de Peru, Brasil e Bolívia e os bancos de desenvolvimento (BID, CAF, BNDES e FONPLATA)? Que diferenças, similaridades e complementaridades existem na atuação de cada banco no contexto dos três países?

Tabela 08 – IIRSA: projetos e investimentos em fases de perfil, pré-execução, execução e concluídos

País	N° projetos perfil	Investimento estimado perfil	N° projetos Pré-execução	Investimento estimado Pré-execução	N° projetos execução	Investimento estimado execução	N° projetos concluídos	Investimento estimado concluído
ARGENTINA	59	11.629,80	56	20.897,97	42	6.575,00	18	4.450,00
BOLIVIA	14	2.675,85	20	2.393,85	17	2.093,20	2	13,00
BRASIL	17	9.026,85	19	14.295,33	35	33.617,90	15	4.426,64
CHILE	7	1.117,00	13	7.560,00	17	2.335,00	16	442,10
COLOMBIA	13	357,26	5	91,20	12	4.171,73	8	621,14
ECUADOR	18	259,91	8	120,15	12	769,01	7	223,52
GUYANA	3	0,00	1	250,00	2	650,90	1	10,00
PARAGUAY	16	2.802,65	30	6.796,14	13	1.467,00	5	1.308,00
PERU	17	1.364,03	17	1.391,44	24	4.225,97	10	2.309,80
SURINAME	3	50,00	1	3.020,00	3	720,90	0	0,00
URUGUAY	15	3.875,00	9	1.661,80	12	1.190,39	4	200,00
VENEZUELA	12	605,68	1	0,27	8	1.277,90	2	125,20
TOTAL	211	42.790,88	199	72.773,48	232	92.712,79	103	18.556,05

Fonte: Banco de dados dos projetos IIRSA: <http://www.iirsa.org/proyectos/Cuadros.aspx>

Nota1: Não estão considerados os investimentos o projeto existente AND01 “Corredor viário Santa Marta - Paraguachón - Maracaibo - Barquisimeto - Acarigua (existente)” correspondente ao Eixo Andino, cujos investimentos foram realizados principalmente antes do início da iniciativa IIRSA.

Nota2: Não estão considerados os investimentos o projeto existente MCC61 “Sistema de Itaipú (existente)” correspondente ao Eixo MERCOSUR-Chile, cujos investimentos foram realizados principalmente antes do início da iniciativa IIRSA.

Nota3: No total por país se encontram todos os projetos correspondentes ao país indicado, incluindo os projetos binacionais, trinacionais e multinacionais.

No âmbito do eixo Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA cabe, portanto, analisar os novos arranjos financeiros em curso e as nuances da relação entre governos e bancos de desenvolvimento, tendo em perspectiva a década de 2000.

Levando-se em conta as demandas de financiamento externo para obras de infraestrutura no eixo estudado, pode-se afirmar que os países contaram com uma maior diversificação das fontes de recursos externos recorrendo, inclusive, a fundos subregionais, do setor privado e do mercado financeiro global. Nesse sentido, a dependência financeira em relação ao FMI, Banco Mundial e BID, por exemplo, diminuiu em termos relativos, muito embora a dependência de recursos externos em geral continue alta em razão da baixa capacidade de poupança e de investimentos dos Estados, Peru e Bolívia em particular.

No caso do Brasil, o país tem no BNDES a sua principal agência estatal de fomento, sendo este um aspecto central da estratégia de desenvolvimento que tem na construção de grandes obras de infraestrutura um dos seus pilares, como vimos no capítulo 04.

O aprofundamento da relação orgânica do Estado brasileiro com a CAF ocorrido nos anos 2000 amplia as opções de financiamento de projetos, muito embora estes não tenham relação direta com a integração da infraestrutura regional. O que fica evidente é que o Brasil conta com o mercado financeiro mais dinâmico da região, com uma capacidade de mobilização de capitais e de realização de investimentos que destoa em relação às limitações de Peru e Bolívia em relação a este ponto.

Com o maior dinamismo do mercado financeiro no Brasil, as grandes obras de se convertem em opções de investimento para diversos operadores do mercado de capitais. Isso acaba se refletindo numa tendência de financeirização da infraestrutura, tanto na escala do país quanto na escala regional, a exemplo do que ocorre com a rodovia IOS no Peru.

No caso dos dois países andinos, a CAF tornou-se o grande diferencial em termos de oferta de capital para o setor de infraestrutura, entre outros. Já no Brasil, o BNDES é a instituição central, tanto em termos de recursos aportados para projetos quanto em relação à atuação estratégica do banco enquanto braço financeiro do Estado.

O fato dos três países serem sócios série “A” da CAF implica que a atuação deste banco ocorre debaixo de um consenso amplo entre os governos e de um alinhamento claro quanto às agendas e demandas prioritárias às quais o banco deve responder. Os países são ao mesmo tempo sócios e tomadores de empréstimos, o que

fortalece a *ownership* (sentimento de propriedade) dos governos em relação ao banco. Nesta condição, os governos têm uma cota de representação garantida nas instâncias de decisão do banco e um peso político muito maior do que na estrutura do Banco Mundial ou do BID, onde a correlação de forças, em termos de número de votos por país, é francamente desfavorável aos Estados sul-americanos.

No caso boliviano, o Estado mantém relações orgânicas com BID e CAF para o financiamento de obras de infraestrutura. Mas diferentemente do que ocorre no Peru (regime de concessões privadas), os esquemas de financiamento predominantes são aqueles gerenciados pelo próprio Estado, via contratos com empresas privadas para a realização das obras.

Em relação a fontes alternativas de financiamento externo, BANDES (Venezuela) e BNDES (Brasil) são apontados como parceiros privilegiados. Porém, a baixa capacidade institucional do Estado boliviano limita a operacionalização prática dos empréstimos externos. Estes são por vezes anunciados, mas não chegam a se efetivar por problemas na montagem da cadeia de apresentação e aprovação dos projetos, contratação dos serviços e obtenção dos financiamentos. Este é novamente o caso do corredor norte, cujas obras seguem a um ritmo muito lento em comparação ao planejado.

Em várias situações, os empréstimos aprovados pelos bancos são suficientes para custear apenas uma parte das obras. A complexidade e os altos custos dos projetos de infraestrutura exigem a montagem de arranjos de cofinanciamento, com a participação de diversos agentes financeiros. Nesses casos, a capacidade institucional e operacional do Estado para viabilizar os arranjos é o fator central.

Nos casos da rodovia Interoceânica Sul (Peru) e do corredor norte (Bolívia), o financiamento do conjunto das obras implicam na composição de uma cadeia de investimentos, com várias fontes de recursos que aportam diferentes montantes de capital em projetos parciais ou estágios específicos das obras. O leque de agentes financeiros inclui CAF, BID, BNDES, BANDES, KfW no caso do corredor norte, e CAF, BID, PROEX no caso da IOS.

Diferentemente do que ocorriam com os grandes projetos financiados pelo Banco Mundial ou BID no passado, em que essas instituições podiam ser responsabilizadas pelos impactos sociais e ambientais das obras, nos arranjos citados acima as responsabilidades se diluem entre os governos e um leque mais de agentes financeiros públicos ou privados.

No projeto de pavimentação da BR 364 (Cuiabá-Porto Velho) nos anos 1980, por exemplo, o financiamento do Banco Mundial foi o vetor determinante permitindo o estabelecimento de uma cadeia de causa e efeito entre a atuação do banco e a consequências da obra. Nos casos aqui analisados, não é possível atribuir as responsabilidades pelos impactos das obras a um único financiador, por mais importante que ele seja para a viabilização do projeto. Isso coloca desafios adicionais para as organizações da sociedade civil dos três países cuja agenda política se volta para as consequências ou implicações sociais e ambientais dos grandes projetos. A incidência de múltiplos intermediários financeiros torna mais complexa a interlocução e afastam as chances de um maior controle social sobre os investimentos e sobre os projetos que compõem os corredores.

O financiamento partilhado entre diversos agentes financiadores sediados em diferentes países e operando sob diferentes *standards* tende a dissipar qualquer tentativa de negociação ou interlocução que se possa pensar.

No caso dos corredores rodoviários estudados, os atores centrais responsáveis pela montagem da cadeia de financiamento são os Ministérios de Transportes e Comunicação (MTC) no Peru, o Ministério de Transportes, Comunicação e Moradia (MOPSV) na Bolívia e Ministérios do Planejamento e de Transportes, no Brasil. São estruturas pouco permeáveis a uma interlocução consistente com a sociedade civil e que operam com claro distanciamento em relação às demandas sociais dos territórios recortados pelas obras de integração física regional.

O Quadro 14 a seguir procura registrar, de maneira esquemática e não exaustiva, os principais elementos discutidos nesta sessão. Na sequência, discuto, a título de conclusão deste trabalho, algumas das principais tendências derivadas da análise dos processos de desenvolvimento e integração de infraestrutura em curso na América do Sul. Nesse sentido, procuro relacionar as configurações específicas discutidas neste Capítulo com as dinâmicas do sistema-mundo capitalista numa conjuntura de transição hegemônica e de crise sistêmica.

Quadro 14 – Perspectivas de integração regional de Peru, Brasil e Bolívia

País	Perspectiva de integração regional	Relação com a IIRSA	Relação com os bancos
Peru	<p>Posicionamento regional como “porta do pacífico” (p/ fluxos de mercadorias brasileiras);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Viabilização dos EID em território peruano; - Membro da “Aliança do Pacífico” (com México, Chile e Colômbia); - Membro da UNASUL e CELAC; - Ênfase nos corredores interoceânicos de exportação; - Integração periférica com o Brasil. - Visão geoeconômica e geopolítica da integração física. 	<ul style="list-style-type: none"> - Forte adesão à IIRSA e ao COSIPLAN; - Incorporação dos EID da IIRSA como plano nacional na área de transportes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relação orgânica com BID e CAF; - Montagem de plataformas de investimentos por meio da associação público-privada (APP); - Tendência de financeirização das obras de infraestrutura; - Dependência do financiamento externo para a viabilização dos corredores.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Extensão da malha de transportes rumo aos portos do pacífico e à Ásia; - Operacionalização regional dos EID; - Membro da UNASUL e CELAC; - Integração periférica de Acre e Rondônia com Madre de Dios (Peru), Beni e Pando (Bolívia); - Visão predominantemente geoeconômica da integração. 	<ul style="list-style-type: none"> - Papel de liderança na formulação da IIRSA e na sua conversão ao COSIPLAN; - Principal destino dos investimentos da carteira IIRSA/COSIPLAN. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento do BNDES como o grande agente financeiro do modelo de desenvolvimento; - Capacidade de financiamento interno complementada por aportes externos; - Aprofundamento da relação orgânica com a CAF; - Mercado financeiro mais dinâmico da região; - Tendência de financeirização das obras de infraestrutura.
Bolívia	<ul style="list-style-type: none"> - Posicionamento regional como “país de trânsito” e centro distribuidor de energia; - Demanda de acesso ao mar; - Membro da ALBA-TCP (Venezuela, Equador e Cuba); - Membro da UNASUL e CELAC; - Visão geoeconômica e geopolítica da integração física. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inflexões: passou de uma adesão fraca à IIRSA à resistência à iniciativa. Em seguida, adesão fraca ao COSIPLAN. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relação orgânica com CAF e BID; - Modelo estatal de investimentos em infraestrutura (via contratos em empresas privadas); - Dependência de financiamentos externos para construção dos corredores; - Busca de empréstimos junto a BNDES e BANDES.

Fonte: Elaborado pelo autor.

6. CONCLUSÕES

A investigação aqui apresentada foi motivada pelo interesse em compreender o modo de inserção da América do Sul no sistema-mundo capitalista em uma conjuntura de crise sistêmica e transição hegemônica. Conforme discutido ao longo dos capítulos anteriores, assumi como problema de pesquisa a questão da integração da infraestrutura sul-americana e os significados deste processo em termos de desenvolvimento dos países e de posicionamento da região no sistema-mundo contemporâneo.

Optei por realizar um estudo comparativo dos processos e relações que estão no cerne das atuais dinâmicas de integração física regional. Para isso, direcionei a análise para a participação de Peru, Brasil e Bolívia e dos bancos de desenvolvimento nestes processos. A integração regional, tal qual formulada no âmbito da IIRSA, foi tomada como uma tendência específica, que é parte integrante das dinâmicas do sistema-mundo. Nesse sentido, a análise pressupõe um diálogo entre os processos nacionais, regionais e globais.

Em face da amplitude do tema e das múltiplas maneiras de ver os processos em curso, optei por analisar especificamente o Eixo Peru-Brasil-Bolívia, uma formulação presente na proposta da IIRSA e que denota o tipo de integração e dinâmica regional que se está procurando viabilizar. Nesse sentido, procurei estudar tendências e dinâmicas não inscritas nos experimentos mais antigos de integração regional, como a CAN e o MERCOSUL. No Capítulo 05 caracterizei este tipo de processos como sendo uma “integração das periferias da periferia”.

Para tecer as considerações finais deste trabalho, resgato a percepção de que a integração da infraestrutura regional corresponde a um encadeamento de processos sobrepostos e interrelacionados, que ocorrem simultaneamente em diferentes planos ou dimensões, conforme representado no Quadro 07 (Capítulo 02). Como espero ter explicitado ao longo do trabalho, o momento conjuntural dos anos 2000 e os processos que nele ocorrem têm suas raízes em trajetórias longas, o que condiciona a realidade de cada um dos planos. Seguindo este raciocínio, apresento a seguir algumas das principais tendências que podem ser derivadas como resultado do trabalho de pesquisa, partindo dos planos mais gerais e sistêmicos para os mais específicos.

6.1 A dimensão sistêmica da integração

Como discutido no Capítulo 01, o atual sistema-mundo encontra-se em um período teoricamente caracterizado como sendo de transição hegemônica, um tempo de profundas incertezas em relação ao futuro. Diante do anunciado declínio relativo da hegemonia dos Estados Unidos, que outras configurações hegemônicas podem ser vislumbradas? E que papel a América do Sul poderá desempenhar nessa fase mais aguda de transição rumo a uma reestruturação sistêmica e hegemônica global? O que o estudo da integração da infraestrutura regional aponta em relação a isso?

No início do século XXI, as estruturas hierárquicas do poder econômico e político-globais são tão evidentes e robustas que parece improvável que elas venham a enfrentar uma crise terminal como sugere Immanuel Wallerstein em vários de seus textos mais recentes. Mas grandes estruturas de poder no passado também pareciam sólidas e resistentes aos ventos da mudança. O contexto de crise sistêmica corresponde a um período conturbado e favorável à ocorrência de fatos imprevisíveis que podem precipitar os acontecimentos em direções inesperadas.

Nos anos imediatamente anteriores a 1989, por exemplo, poucas pessoas no mundo poderiam imaginar a queda do muro de Berlin e as profundas transformações que redundaram no desmantelamento da União Soviética e na reestruturação do poder global segundo uma ordem unipolar, e mais tarde, multipolar.

No momento atual, em que Estados Unidos e Europa estão mergulhados numa profunda crise sistêmica, o que levanta muitas incertezas quanto ao futuro do ocidente, é relativamente fácil identificar sinais de declínio da potência hegemônica. Há certa profusão de análises e narrativas sobre este processo, inclusive no cinema e na literatura. Para alguns, como Wallerstein, este declínio é líquido e certo. Para outros, o poder hegemônico dos Estados Unidos é não apenas solidamente constituído como também é capaz de se readaptar e se reorganizar, mesmo em face das transformações em curso.

Embora as assertivas de Wallerstein sobre o declínio dos Estados Unidos sejam fundamentadas em um corpo de conhecimento denso e em análises consistentes, é preciso considerar que este declínio pode ser relativo. Olhando em retrospecto, a hegemonia da Grã-Bretanha no mundo durante todo o século XIX e início do século XX também enfrentou uma fase de declínio não absoluto. De fato, tanto a Grã-Bretanha quanto outros países europeus como França e Alemanha, a despeito de terem suas bases

produtivas destruídas por duas guerras mundiais, chegaram ao século XXI como parte do núcleo orgânico do capitalismo e detendo, portanto, uma enorme parcela do poder econômico e político. Embora em declínio, os Estados Unidos ainda são uma enorme força política, econômica e militar no mundo, e sua hegemonia ainda não tem concorrência à altura. A aliança estrutural entre Estados Unidos e Europa ainda concentra a maior parte do capital financeiro global hoje sob controle de um número muito reduzido de empresas e bancos (Vitali, Glattfelder & Battiston, 2011).

Apesar disso, assiste-se atualmente a um deslocamento das forças dinâmicas da produção e do comércio do ocidente para a Ásia, uma vasta área geográfica que inclui países como China, Japão, Índia, Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura, para citar apenas alguns dos mais importantes. O comércio é a força organizadora do sistema-mundo e neste momento histórico a Ásia vem se desprendendo como uma região central na produção e distribuição de manufaturas em escala global ao fazer operar o circuito mercadoria-dinheiro-mercadoria (M-D-M). Apesar da crise sistêmica, Estados Unidos e Europa detêm o controle financeiro da economia global por meio dos circuitos dinheiro-mercadoria-dinheiro (D-M-D) e dinheiro-dinheiro (D-D), processo também chamado de “financeirização”.

Se for correta a afirmação de Fernand Braudel de que a expansão financeira representa o “sinal do outono” de um longo ciclo de acumulação, o capitalismo global hegemônico por Estados Unidos e Europa caminha a passos largos para uma crise sistêmica de grandes proporções, quando as cirandas financeiras vão criando um número cada vez maior de Estados insolventes, com os ônus do *default* recaindo sobre os ombros dos contribuintes cada vez menos tolerantes às medidas e políticas de austeridade fiscal e anticíclicas.

Se o século XX foi o século do Atlântico, o século XXI já é apontado como o século do Pacífico. Na medida em que cresce esta percepção, os governos se adiantam para marcar posição na nova configuração econômica que se avizinha. É assim que os Estados Unidos passa a se apresentar como uma “nação do Pacífico” ao promover a *Trans-Pacific Economic Partnership* (TPP) (Fiori, 2013).

A emergência econômica da Ásia é um fenômeno sistêmico contemporâneo que ainda está longe de ser compreendido pelo pensamento social e político sul-americano, constituindo um importante tema para novas pesquisas. Embora a China desponte como a economia mais dinâmica e mais importante da região, o que chamamos aqui de Ásia compreende um conjunto heterogêneo de países envolvidos em um complexo processo

de integração regional, estruturação de cadeias produtivas globais, de uma enorme variedade de manufaturas ou bens de consumo, segundo um regime de capitalismo regulado por Estados fortes.

A China ingressou na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 e na Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) em 2002. É também signatária do Acordo de Comércio da Ásia-Pacífico (APTA) vigente desde 1975. Apesar das desconfianças mútuas, antagonismos, dissensos e interesses conflitantes que marcam os relacionamentos entre os países da região, nos anos 2000 avançaram os acordos preferenciais de comércio de vários deles com a China na esteira da sua abertura comercial, processo em curso desde a década anterior. O país também firmou tratados bilaterais de livre comércio com o Chile (2005) e com o Peru (2009) (Carvalho *et al*, 2013).

Embora seja frequentemente apontada como a nova potência econômica que vai disputar e hegemonia do sistema-mundo com os Estados Unidos, a China ainda está longe de reunir as condições para isso. Como argumenta o próprio presidente Xi Jinping, o país ainda terá um longo caminho a percorrer antes de se tornar um país rico e forte. Ele insiste que

“a China já reiterou várias vezes à comunidade internacional o seu solene compromisso de persistir firmemente no caminho de desenvolvimento pacífico e nunca buscar a hegemonia [militar] nem a expansão”¹¹¹.

O chefe de Estado confirma, no entanto, o interesse do país em continuar avançando nos processos de reforma e abertura visando inaugurar uma nova conjuntura de desenvolvimento, tendo vista a construção do “socialismo com características chinesas”.

Tampouco os outros países emergentes do BRICS reúnem capacidades sistêmicas (econômica, política, militar etc) que lhes permitam disputar a hegemonia com os Estados Unidos em crise, muito embora a Rússia tenha feito isso no período da União Soviética. O bloco pode se tornar uma importante configuração voltada para a cooperação econômica e financeira, como indicam a criação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS e do Fundo de Reservas anticíclicas. Mas ainda não poderia arcar com os pesados custos que uma disputa hegemônica poderia exigir.

¹¹¹ Valor Econômico, 20/03/2013. China “rica e forte” ainda está distante, diz Xi Jinping.

Tal conjuntura parece confirmar que o momento atual corresponde ao período inicial de crise hegemônica, não sendo possível antever a configuração futura que o sistema-mundo poderá ter. O que se pode visualizar é um quadro de multipolaridade do poder, que poderia evoluir para três cenários distintos: o primeiro compreenderia um enfraquecimento ainda maior da hegemonia dos Estados Unidos, sem a emergência de outro Estado que possa ocupar o papel de *hegemon*, o que produziria uma situação de fragmentação política do sistema-mundo com consequências imprevisíveis. O segundo cenário seria o da recuperação do poder hegemônico dos Estados Unidos, que poderia assumir a direção do sistema por mais um ciclo de longa duração. Por fim, o terceiro cenário seria aquele do aprofundamento da crise sistêmica, quebra hegemônica e reorganização do sistema sob uma nova configuração de poder.

Em face das rápidas e profundas transformações pelas quais o mundo está passando, o terceiro cenário parece ser o mais provável de acontecer e nele a Ásia tende a ocupar um papel central. Se é certo que o núcleo do sistema mundo está se deslocando para o leste asiático, que lugar específico a América do Sul deverá ocupar numa provável reconfiguração hegemônica global? O que as atuais dinâmicas da integração física regional indicam sobre isso?

O período de transição hegemônica pode se constituir numa oportunidade para que alguns países possam galgar posições mais vantajosas na divisão internacional do trabalho do que no período anterior. Mas nada parece indicar que os países sul-americanos estejam em condições de aproveitar essas oportunidades. Sem ter alterado de maneira significativa a sua base produtiva, e mantendo ou acentuando ainda mais o seu perfil primário-exportador, esses países não dispõem de alternativas a não ser reconstruir suas relações com os novos centros dinâmicos da economia global, segundo as mesmas condições que consolidaram a sua dependência em relação à Europa e Estados Unidos.

Como observa Pochmann (2010), ao buscar um posicionamento global enquanto exportadora de *commodities* para a China, a América do Sul faz um movimento que equivale a um retorno à sua condição de exportadora de bens primários para a Inglaterra, situação que perdurou até o início do século XX.

De todos os países sul-americanos, o Brasil é o que estaria em melhores condições para aproveitar um eventual vácuo da liderança política americana e as oportunidades decorrentes disso no campo econômico. Mas, embora o país venha vivenciando um notável ciclo de crescimento econômico e melhoria dos seus

indicadores sociais desde o início dos anos 2000, o mesmo ainda possui problemas estruturais que impedem um grande salto à frente como fizeram Coréia do Sul e China nas décadas passadas, por exemplo. Notadamente no campo da educação e de ciência e tecnologia, o Brasil não fez, e não há sinais de que venha a fazer, algo parecido com a revolução educacional promovida por países asiáticos pelo menos desde meados do século XX.

Por meio da integração da infraestrutura regional, o Brasil busca viabilizar uma rota de transporte de cargas que lhe permita acessar os portos sul-americanos no Pacífico a fim de tornar mais competitivas as suas exportações de produtos primários para a Ásia. Obviamente, as mesmas rotas servirão às exportações chinesas que hoje já abarcam uma enorme variedade de produtos.

E no mínimo espantoso que no início do século XXI o Brasil assumira para si o mesmo projeto estratégico que mobilizou as nações europeias no século XV: a busca de novas rotas de transportes para a Ásia. A proposta de Cristovão Colombo de atingir o oriente navegando sempre na direção do poente surge revitalizada sob a forma de corredores interoceânicos. Nessa lógica, o interior sul-americano constitui de fato um obstáculo, uma área a ser “atravessada” ou “um terrível problema de engenharia”, expressão usada por um ex-presidente do BNDES para referir-se à Cordilheira dos Andes¹¹².

Como parte dessa tendência de aproximação política e econômica do Brasil com a Ásia, o país também busca fortalecer a relação política e a cooperação financeira com o bloco dos BRICS, no qual China e Índia têm papel destacado. Também os países da “Aliança do Pacífico” que, tendo historicamente poucas relações entre si, passam a se articular em um bloco ideológico tributário da estratégia comercial americana centrada nos acordos de livre comércio. Todos querem estar no Pacífico e na Ásia, porém, com notável heterogeneidade de objetivos, estratégias e projetos econômicos, políticos e ideológicos.

Vista em seu conjunto, a América do Sul não fez esforços consistentes para superar sua defasagem científica e tecnológica e sua dependência econômica em relação aos setores extrativistas no sentido amplo. Enquanto os países sul-americanos convertem seus rios em infraestrutura, constroem corredores interoceânicos e fazem dos investimentos em indústrias extrativas os motores do seu desenvolvimento, as regiões

¹¹² Revista Página 22. 01/09/2006. *Novas Veias Abertas*. Por Thadeu Melo.

que formam os núcleos dinâmicos da economia global operam inovações cada vez maiores no campo da tecnologia e no desenvolvimento de itens de consumo materiais e imateriais intensivos em conhecimento, de alto valor agregado e segundo regimes de produção pós-fordistas (Harvey, 2009).

Entre a Califórnia e a Ásia, por exemplo, se consolidou nas últimas décadas um eixo de integração entre os centros de inovação tecnológica e de desenvolvimento de *hardwares* e *softwares* situados no Vale do Silício e os centros de produção industrial e de distribuição em escala planetária situados na China, na Coreia do Sul e em outros países da região. A América do Sul não participa dessas gigantescas cadeias produtivas. Não produz e nem fornece componentes de alto valor agregado que possam ser utilizados na confecção de produtos eletrônicos de última geração, por exemplo. Tampouco possui, de maneira significativa e estruturada, sistemas de conhecimento e inovação compatíveis com a “revolução científico-técnica” (Santos, 1993) que marca o estágio atual do desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo.

Reconhecendo que a capacidade de produzir conhecimento científico e de operar transformações tecnológicas na base produtiva ocupa hoje um papel central no capitalismo, não é possível antever um lugar para a América do Sul em um provável novo ciclo de longa duração do sistema-mundo que seja substancialmente diferente do lugar que ela ocupa hoje ou que tenha ocupado no passado.

Tal como está desenhada, a integração física regional pode vir a representar uma diminuição dos preços das *commodities* minerais e agrícolas nos países de consumo como consequência da diminuição dos custos dos transportes em grandes distâncias. Nesse sentido, a integração dos modais de transportes é tema de grande interesse dos países consumidores de matérias primas. Na busca desenfreada por posições competitivas nos mercados globais, cada país se depara com margens de manobra muito estreitas e muitas vezes se engajam na realização de projetos de infraestrutura que atentam contra seus próprios interesses.

A informação ventilada na Bolívia de que o governo chinês estaria interessado em financiar a construção de um grande corredor ferroviário para levar o minério de ferro das jazidas de Mutum, próximas da fronteira com o Brasil, até os portos chilenos no Pacífico, e da lá para a Ásia, é bem representativa do tipo de integração que se está buscando. A inserção competitiva nos mercados globais de matérias primas requer investimentos em logística que acabam por estruturar trajetórias dependentes e por selar o destino da região na divisão internacional do trabalho.

Os experimentos de integração regional do tipo IIRSA tampouco alteram o modo de inserção global dos países da região. Com as agendas de integração sendo pautadas por interesses setoriais e recortadas por diferentes projetos políticos e ideológicos, não é possível antever as contribuições substantivas da integração regional para os países em face das mudanças em curso no mundo. O que se registra é a ocorrência simultânea de integrações e desintegrações.

Um exemplo da afirmação acima é o efeito desintegrador dos tratados bilaterais de livre comércio (TLC) sobre as iniciativas de integração que estavam em curso na região. Um caso emblemático é o esvaziando da CAN nos anos 2000, depois de quase quarenta anos de constituição do bloco, como resultado direto da assinatura de um TLC entre Peru e Estados Unidos e da conclusão das negociações entre Colômbia e Estados Unidos para um acordo similar. Tais acordos justificaram a saída da Venezuela da CAN e colocaram a integração regional andina em um quadro de rupturas e incertezas (Vázquez, 2010). Processo similar é registrado na América Central, onde os TLCs acabaram por debilitar os arranjos de integração regionais que vinham se construindo ao fomentarem novas estruturas produtivas voltadas para os mercados externos à região (Ramírez & Padilla, 2010). Tais construções e desconstruções dos processos integradores acabam por determinar a imobilidade da região em relação ao lugar que ela ocupa na divisão internacional do trabalho.

6.1.1 O papel do Brasil no contexto regional

Nas primeiras décadas do século XXI, uma questão importante a ser explorada tem a ver como a mobilidade do Brasil na hierarquia de poder e riqueza que caracteriza o sistema-mundo capitalista. O país estaria emergindo de sua condição subalterna e dependente para assumir um lugar de potência imperialista ou subimperialista?

Uma parte das análises mais críticas sobre a tendência expansionista da economia brasileira dos anos 2000 ocorre em diálogo com o conceito de “subimperialismo” formulado por Rui Mauro Marini na primeira metade dos anos 1970, seja para reconhecê-lo como válido, seja para criticá-lo ou atualizá-lo. Para Marini (1971;1974), o subimperialismo brasileiro resultava da combinação entre a dependência econômica do país em relação ao centro do capitalismo e, ao mesmo tempo, uma

tendência de expansão do capitalismo nacional em direção à periferia, América Latina em particular.

Na conjuntura sul-americana dos anos 2000, o Brasil, por meio de suas empresas e bancos, se fortaleceu como um país exportador de capitais. As explicações para este fenômeno contemporâneo não são as mesmas formuladas por Marini (1971;1974) a partir da análise da expansão brasileira dos anos 1960 e 70, quando o autor forjou o conceito de subimperialismo. Uma das explicações que não se aplica é a de que o capital brasileiro se expandiria para fora com o objetivo de conquistar novos mercados, como uma compensação pela impossibilidade de se ampliar o mercado interno.

Embora os mercados nacionais tenham obviamente seus limites, o fator determinante para a expansão dos anos 2000 foi o aumento da disponibilidade de capital sempre em busca de taxas de retorno positivas. Este aumento é resultado tanto da produção e acumulação no âmbito das empresas privadas quanto da oferta de crédito público e fortalecimento do setor financeiro da economia. Em ambos os casos, não se trata de tendências de curto prazo, mas de trajetórias de longa duração e que estão em curso pelo menos desde meados do século XX.

Mas, pelo menos em um aspecto central, a análise de Marini (1974) continua válida e atual: em função da sua condição dependente em relação às economias centrais do capitalismo, os capitais brasileiros só podem se expandir em direção à periferia, ou seja, em direção aos países da América Latina e África principalmente. Esta expansão reproduz, portanto, relações imperialistas de segunda ordem que não ameaçam a hegemonia dos países centrais e avançam sobre nichos de mercado específicos, onde as condições de reprodução do capital são vantajosas. Longe de constituir uma tendência conjuntural, trata-se de uma dinâmica sistêmica própria de economias intermediárias ou semiperiféricas, cujo lugar na arquitetura do sistema mundo é forjado em meio a trajetórias longas e historicamente situadas.

A alta disponibilidade de recursos naturais valorizados no sistema produtivo global e as elevadas taxas de juros praticadas no país se combinaram para criar um polo de atração para o capital externo. Essa combinação provocou, no início dos anos 2000, uma hipervalorização artificial do real em relação ao dólar, o que favoreceu o poder de compra das empresas brasileiras no exterior e o aparecimento do que hoje se intitulam como *global players* brasileiros (Matos, 2008).

A esses fatores acrescento a abundância de crédito fornecido pelo Estado brasileiro por meio de estruturas como o BNDES e PROEX e usados de maneira

agressiva pelas empresas que expandem sua atuação para outros países. O excesso de crédito é um atributo geral da economia brasileira contemporânea e cobre não apenas as necessidades de IED de grandes corporações como também uma ampla gama de demandas da população nas áreas de construção civil e veículos automotores, para citar apenas dois segmentos que vivem um momento de *boom* econômico, apesar das altas taxas de juros¹¹³.

As empresas que migraram para buscar oportunidades de acumulação em outros países da América do Sul, África ou Ásia fazem, portanto, um movimento extremamente sofisticado de diversificação das suas opções de investimento e alocação de capitais em diferentes áreas do planeta. Isso lhes permite navegar entre as crises periódicas que se abatem sobre países determinados e aproveitar as vantagens diferenciais que cada um tem a oferecer em termos de custo de mão-de-obra, facilidades fiscais, abertura aos investimentos externos, entre outras.

O fato de o Brasil introduzir nas negociações com outros Estados da região elementos de ordem financeira, tendo como instrumento um banco nacional de desenvolvimento, não habilita o país a assumir um papel de liderança nas iniciativas de integração regional (Alves, 2008). Ao cancelar a atuação de grandes corporações privadas e do BNDES enquanto operadores da integração regional, o Estado Brasileiro parece abdicar de boa parte da sua tarefa política relacionada a estes processos em favor de metas pragmáticas cabalmente ligadas aos interesses de grandes grupos privados nacionais e multinacionais.

A inserção regional do BNDES obedece a uma lógica de expansão do capital privado brasileiro e de tentativa de reposicionamento do país na ordem econômica global. Neste sentido, a integração regional é assumida como instrumental para os interesses econômicos nacionais, não evocando a ideia de uma comunidade de Estados pautada pela cooperação solidária nos planos político, social e cultural.

Ao lado das análises mais críticas em relação às tendências expansionistas do capitalismo brasileiro também existem aquelas que veem os aspectos positivos deste processo. Se nutrindo muitas vezes de percepções ufanistas sobre um Brasil grande que

¹¹³ Somente para fins de comparação, tanto a crise do *subprime* dos Estados Unidos, na segunda metade da década passada, como as crises da Grécia, Espanha e Portugal nos anos 2000 tiveram um período de gestação caracterizado justamente pela abundância de crédito, crescimento exponencial do setor de construção civil e da aquisição de imóveis e bens duráveis por parte da população cada vez mais endividada. A facilidade e o aumento da oferta de crédito é a antevéspera de mais uma crise que se aproxima.

finalmente emergiu para ocupar o seu lugar no seletivo grupo das grandes potências econômicas mundiais, esta apologia do expansionismo brasileiro é facilmente detectável nos argumentos de jornalistas, políticos, gestores governamentais, diplomatas, empresários e acadêmicos, para citar apenas algumas fontes dessas narrativas.

Boa parte desses discursos chega a naturalizar o expansionismo brasileiro, muitas vezes disseminando na opinião pública ideias distorcidas sobre a realidade dos países vizinhos e sobre a atuação de empresas brasileiras na região. Mas há também aquelas que elaboram argumentos mais sofisticados para justificar a expansão do capital nacional ao destacar os seus efeitos positivos também para os países de destino dos investimentos.

Souza (2011), por exemplo, defende o impulso dado pelo governo brasileiro à implementação dos projetos de integração física da IIRSA, mesmo admitindo que isso implica numa tendência expansionista por parte do Brasil. Em termos de correlação de forças no cenário global, essa expansão seria inclusive benéfica para a região. Seria mais fácil para os países sul-americanos negociarem com um país periférico sem grande poder de imposição, no caso o Brasil, do que com as economias centrais do capitalismo global.

Segundo esse argumento, os investimentos em infraestrutura destinados a facilitar o fluxo de mercadorias são decisões acertadas e o que é bom para o Brasil, é bom também para seus vizinhos da América do Sul. Sendo o expansionismo brasileiro situado em um contexto de competição com as economias centrais e também com a China, seria preferível a expansão brasileira sobre região a que a expansão chinesa. A ampliação da produção de *commodities* e a integração física regional seriam tributárias de uma inserção mais competitiva da região no cenário econômico global. Investir nos projetos de integração e na exploração dos recursos naturais seria melhor do que não fazê-lo. A questão não respondida é se os governos dos países vizinhos estão de acordo com os termos dessa integração.

Em que pese à eficácia desta expansão e o apoio que este processo obtém junto a setores das elites políticas e econômicas do país, as bases do crescimento econômico brasileiro são as mesmas que condicionam a sua enorme dependência estrutural em relação ao capital imperialista e que ligam o país de maneira estreita à crise que hoje afeta o núcleo do sistema. Esta condição dependente impõe limites a eventuais pretensões imperialistas do Brasil em relação a terceiros países onde operam as empresas brasileiras. O caminho que vem sendo trilhado pelo Brasil, com a

transnacionalização de grandes empresas elevadas a condição de *global players*, seria o da expansão do “capital-imperialismo subalterno” (Fontes, 2012). Ele se mostra eficaz quando o país expande a sua influência econômica sobre zonas periféricas, mas se mostra extremamente vulnerável em relação à zona central do capitalismo onde estão concentrados o poder político e financeiro do sistema-mundo.

Em que pese as altas taxas de crescimento econômico observada nos últimos anos e a projeção internacional do Brasil, o país ainda se situa na semiperiferia do sistema-mundo. Seu perfil comercial ainda é bastante limitado em comparação com as economias centrais que dominam as cadeias produtivas de escala global e mais intensas em tecnologia. Esta posição intermediária entre o núcleo orgânico e a periferia do sistema evidencia contradições de fundo em relação à proposta de integração regional. Como lembra Wallerstein (1989), os estados intermediários são essenciais para a manutenção do sistema-mundo capitalista na medida em que operam como zona de amortecimento das tensões e disputas entre o núcleo e a periferia.

Apesar da tendência de expansão do capital parcialmente originário no Brasil, o país não está em condições de disputar a hegemonia ou de impor suas condições em nenhum dos países da região. Ao contrário disso, o cenário em que ocorre a expansão brasileira capitaneada por grandes empresas privadas indica que o país pode se tornar um novo fator de instabilidade regional e global (Matos, 2008). Como vimos ao longo do trabalho, existem alguns consensos gerais entre os países sul-americanos em relação à dinâmica de integração física regional. Mas também existem discrepâncias e dissensos estruturais em relação ao projeto integrador. Nesse contexto, o Brasil pode desempenhar tanto um papel de promotor da integração quanto um foco de desconfianças e tensões.

6.2 A dimensão ideológica: neodesenvolvimentismo

As tendências sistêmicas discutidas acima e os ciclos de curta e longa duração nas quais elas estão inseridas expressam também a vigência de determinados conjuntos de ideias e visões de mundo que se tornam hegemônicas em determinado período, não sem oposições e resistências decorrentes de ideias e propostas rivais. No contexto sul-americano dos anos 2000, o neodesenvolvimentismo tem se constituído como uma vertente ideológica heterogênea assumida por governos de centro-esquerda em países como Brasil, Argentina, Bolívia e Venezuela, por exemplo. Esta vertente representa

uma inflexão importante em relação ao neoliberalismo dos anos 1990, embora sem grandes rupturas.

Como registrado no Capítulo 01, essa transição ideológica do neoliberalismo para o neodesenvolvimentismo está inserida numa trajetória de longa duração e em processos globais com claro rebatimento na América do Sul e nos três países aqui estudados. No Capítulo 04, espero ter demonstrado que esta inflexão ideológica representa um movimento pendular ou uma pulsação cíclica e não uma tendência consistente e duradoura. O liberalismo ainda constitui uma matriz ideológica de grande força no interior de cada país, sendo mobilizada pelas elites políticas de centro-direita nas disputas eleitorais e no manejo dos diferentes governos.

A vigência do neodesenvolvimentismo em países como Brasil e Bolívia coincide com um período de expansão econômica iniciado no começo da década de 2000 e apenas parcialmente afetado pela crise sistêmica que incide sobre regiões centrais do capitalismo, como Estados Unidos e Europa. Assumindo como verdadeira a afirmação de que ciclos político-ideológicos acompanham ciclos econômicos, é possível antever um desgaste do argumento e da narrativa neodesenvolvimentista a partir de 2015, quando a atual fase de crescimento econômico tende a chegar ao seu limite. O que se pode esperar, a partir de então, é uma nova investida do liberalismo conservador.

Esta tendência poderia ser evitada caso as coalizões políticas de centro-esquerda, atualmente no governo de alguns países, tenham sucesso em manter as taxas positivas de crescimento econômico e investimentos na área social de forma a garantir a sua legitimidade e apoio popular por um período maior de tempo. De qualquer forma, a disputa ideológica entre o intervencionismo estatal e o liberalismo foi a regra ao longo de todo o século passado e continua presente na situação atual.

Outro aspecto a se registrar é a força e a vigência da ideologia do desenvolvimento a ponto de se tornar um elemento consensual entre os diferentes governos, sejam eles de coloração mais à esquerda ou mais à direita.

Os debates sobre as alternativas ao desenvolvimento que ocorrem em certos círculos acadêmicos, movimentos sociais e organizações da sociedade civil têm pouca repercussão e poucos efeitos práticos junto aos governos se tratando, portanto, de narrativas não hegemônicas. Mesmo no caso boliviano, onde se registra um intenso debate sobre o “buen vivir”, as políticas governamentais em curso tendem a reforçar a crença no desenvolvimento. Se este constitui uma ilusão, como sugere Arrighi (1997),

trata-se de uma ilusão politicamente fascinante, duradoura e com grande capacidade de sensibilização e mobilização dos sentimentos públicos.

O desenvolvimento é o grande consenso entre os governos sul-americanos e uma ideologia capaz de suplantar diferenças ideológicas evidentes ou difusas e também de promover a integração física regional, apesar dos inúmeros pontos de divergência ou interesses conflitantes entre os países da região. Representa uma narrativa duradoura e um fundamento ideológico do ciclo de longa duração iniciado no pós-Segunda Guerra Mundial.

A realização de grandes obras de infraestrutura intensivas em conhecimentos técnicos especializados é uma das expressões mais fortes e mais concretas da aplicação da ideologia desenvolvimentista. A crença na ciência, na técnica e na razão humana e nas suas capacidades redentoras, embute nas grandes obras de integração regional um viés de missão civilizatória. Segundo a visão hegemônica, essas obras vão cortar regiões remotas do continente, promovendo o progresso e o bem estar, sendo incompreensível que determinados grupos sociais ou governos se opunham às mesmas.

Esta incompreensão frequentemente resulta em conflitos sociais que opunham de um lado os ímpetus estatais e empresariais favoráveis à construção das obras e, de outro, as resistências gestadas e manifestadas no seio de movimentos sociais não hegemônicos. Como visto nos Capítulos 04 e 05, grandes projetos de infraestrutura são foco de tensão social no Brasil, no Peru e na Bolívia. Isso demonstra a capacidade que a narrativa do desenvolvimento tem para produzir integrações e desintegrações e de gerar incertezas e questionamentos sobre os reais efeitos dos processos em curso na América do Sul.

6.3 A dimensão programática

As tendências sistêmicas e as ideologias discutidas anteriormente têm um claro rebatimento na atuação programática dos governos e de instituições financeiras. Para efeito dessa pesquisa, cabe discutir em primeiro lugar o caráter do programa desenvolvimentista no contexto sul-americano dos anos 2000 e, em seguida, o sentido da integração defendida no âmbito da IIRSA e do COSIPLAN.

Especialmente nos casos do Brasil e da Bolívia, o resgate do papel do Estado como o grande balizador do processo de desenvolvimento constitui um diferencial

programático em relação ao período neoliberal antecedente. Mas, como vimos, esta reedição do programa desenvolvimentista não representa uma renovação consistente, nem teórica e nem politicamente. Ao contrário, representa até mesmo um retrocesso em relação aos conteúdos dos discursos e das práticas desenvolvimentistas dos anos 1950 e 1960. Um exemplo disso é o abandono da política industrial e a ênfase na produção primária de caráter extrativista como um caminho inexorável.

Os mecanismos programáticos apontados como inovadores são aqueles que, em tese, promoveriam uma melhor distribuição das rendas auferidas com as indústrias extrativas. No caso brasileiro, a destinação de uma percentagem da renda obtida com a exploração da camada do pré-sal para a área de educação é um bom exemplo desse tipo de mecanismo. Instrumentos semelhantes vêm sendo adotados na Bolívia, a exemplo do programa de bônus *Juancito Pinto* custeado com recursos da exploração de petróleo e gás.

Sem dúvida esses são instrumentos válidos e legítimos, especialmente se considerarmos as enormes desigualdades sociais que caracterizam os países. Mas, considerando o caráter dependente das economias primário-exportadoras e as limitações para a sua inserção na economia mundo, que outros conteúdos programáticos o neodesenvolvimentismo sul-americano estaria promovendo como alternativas à crise sistêmica?

A busca de uma resposta a esta questão nos leva a uma constatação mais ou menos óbvia de que os governos sul-americanos, independente do seu viés ideológico, estão carentes de projetos ou de horizontes utópicos que ultrapassem a desgastada ideia de desenvolvimento como concebida desde o período pós-Segunda Guerra.

Em meio à proliferação de conflitos sociais que denunciam um desencanto político com as narrativas desenvolvimentistas, as decisões dos governos são, quase sempre, na direção de um aprofundamento do modelo e não a sua revisão crítica. O fato das manifestações e protestos de rua no Brasil em meados de 2013 terem como alvo a política de investimentos em estádios e infraestruturas para a copa do mundo de futebol de 2014, em contraste com a precariedade dos serviços de saúde e educação no país, atestam este desencanto popular em relação ao modelo e à baixa capacidade de convencimento da narrativa neodesenvolvimentista vigente.

Para continuar impulsionando o modelo, os governos tendem a recorrer cada vez mais a medidas coercitivas e repressivas em relação aos setores populares diretamente atingidos e, portanto, críticos dos grandes projetos de infraestrutura. A decisão do

governo brasileiro de alocar a força nacional de segurança para proteger os trabalhos de levantamento de campo prévios à construção das hidrelétricas do Rio Tapajós em face das resistências dos indígenas da etnia Munduruku, a repressão aos protestos contra grandes projetos mineiros no Peru ou contra as marchas dos indígenas amazônicos na Bolívia, evidenciam antagonismos e conflitos estruturais.

Estes de fato sempre existiram e são muito comuns na história do continente. Mas as manifestações de junho de 2013, no Brasil, atestaram que estes conflitos têm extrapolado os limites das regiões ou localidades periféricas no interior da Amazônia, por exemplo, atingindo as grandes cidades do país em uma escala sem precedentes. Além disso, tem colocado na pauta política temas, problemas e questões que não têm tido um tratamento adequado no âmbito do pensamento desenvolvimentista oficial, a exemplo da mobilidade urbana e dos privilégios das grandes empresas que controlam os canais de mídia do país por meio de concessões públicas.

Esta enorme perda de prestígio da narrativa desenvolvimentista em meio à emergência de novos atores políticos, não em áreas marginais ou periféricas, mas sim nos grandes centros urbanos como Rio de Janeiro e São Paulo, atestam a fragilidade do pacto social que sustenta o modelo de crescimento econômico e o esvaziamento programático das grandes estruturas partidárias e das coalizões que disputam entre si pelo controle do Estado. Isso condiz com o quadro de fragmentação ideológica discutido na sessão anterior.

Obviamente há nichos de pensamento crítico e propostas alternativas não hegemônicas que lutam para estabelecer um programa de ação com rebatimento prático junto a governos e ao sistema econômico. Refiro-me às narrativas em torno do decrescimento, do pós-desenvolvimento e do “buen vivir”, por exemplo. Mas o confronto dessas narrativas com as práticas políticas dos governos não tem levado a uma renovação consistente do debate e das propostas de ação.

O caso da Bolívia é emblemático desta situação. A narrativa *buen vivir*, formulada e discutida no seio dos movimentos indígenas anti-sistêmicos da região andina e em setores do meio acadêmico da região, encontrou um terreno fértil para a sua afirmação e divulgação no contexto das lutas de resistência ao neoliberalismo. Mas a sua assimilação pelo governo de Evo Morales após 2006 se mostrou muito mais uma figura de retórica e uma mensagem direcionada ao exterior do que um conjunto consistente de políticas e ações que representassem uma alternativa real ao desenvolvimento extrativista. Na prática, os defensores do extrativismo como a única

via seguem mobilizando as antigas crenças no progresso e no bem estar social como um resultado da intervenção racional liderada pelo Estado.

O debate se reduz a um desgastante confronto de posições com rotulagens muitas vezes maniqueístas, como, por exemplo, entre os *pachamamistas*, como são muitas vezes chamados os partidários do “Buen Vivir”, e as correntes neodesenvolvimentistas hegemônicas. O resultado é quase sempre uma desqualificação rasteira das críticas e propostas alternativas antes mesmo que elas ganhem corpo na forma de um programa de ação consistente e politicamente viável.

A proposta de uma transição para um “capitalismo andino”, como propõe o vice presidente boliviano Álvaro Gacia Linera, é apresentada como uma etapa necessária para se imaginar o socialismo em um país de economia periférica. No âmbito da ALBA propõe-se a construção de um “socialismo do século XXI”. Mas sobre quais bases produtivas e econômicas e sob que sistemas políticos? Como tornar viáveis esses projetos em países tão marcados por conflitos sociais e políticos como Venezuela, Peru ou Bolívia? E mesmo que essas perguntas sejam respondidas, como modular as táticas políticas dos atores segundo os princípios que emanam daqueles programas? São questões ainda por responder. Os próximos anos serão importantes para se observar e analisar quais dessas narrativas e projetos políticos sobreviverão e se afirmaram como alternativas mais amplas em termos regionais.

Nos casos do Brasil e do Peru, a ausência de projetos alternativos é ainda mais drástica. Simplesmente o desenvolvimento não está em discussão e não se vislumbra a ocorrência de programas alternativos em condições de disputar a hegemonia. Há um enorme déficit de debate público sobre os dilemas do desenvolvimento. Setores do meio acadêmico e da sociedade civil organizada não têm tido uma voz suficientemente ativa na sociedade, no sentido da construção de uma plataforma ou horizonte programático que possa servir de orientação para a prática política dos atores. Proliferam múltiplas narrativas e discursos que parecem que não se encontram em nenhum ponto específico, enquanto os sistemas políticos mostram-se extremamente fragilizados em termos de credibilidade e de legitimidade pública.

É nesse quadro programático extremamente frágil que têm lugar as propostas, ações e projetos voltados para a integração da infraestrutura sul-americana. Conforme discutido nos Capítulos 02 e 05, este modelo de integração possui um conteúdo programático fortemente identificado como desenvolvimento de base extrativista. Ela pressupõe a construção de infraestruturas em áreas remotas do interior sul-americano e a

interligação de sistemas multimodais de transportes e de sistemas nacionais de geração e distribuição de energia.

No ramo dos transportes terrestres é evidente o esforço de integrar as periferias da periferia por meio de grandes obras viárias que farão a ligação entre as malhas viárias nacionais e permitirão a conexão interoceânica entre o Atlântico e do Pacífico.

A conexão interoceânica foi o fator que recebeu maior atenção e *marketing* nos dez anos de duração da IIRSA, despertando expectativas e fomentando posturas e desenho de planos e políticas por parte dos governos da região (Barceló, 2012). No entanto, as expectativas em torno dos corredores, e do seu papel no transporte de cargas entre a América do Sul e Ásia, é alimentada em grande medida por especulações ou projeções hipotéticas, como discutido no Capítulo 05.

Não é pacífico que as novas rotas interoceânicas desenhadas sejam de fato competitivas em relação aos fluxos marítimos e redes logísticas convencionais. Registram-se enormes lacunas e falhas, tanto de concepção de projetos quanto de análise de viabilidade econômica dos corredores¹¹⁴.

Se as justificativas técnicas dos projetos são inconsistentes, a racionalidade por trás dos projetos de integração física deve ser buscada na esfera política e nos circuitos de acumulação do capital que extrapolam ao âmbito dos projetos e das grandes obras de engenharia. Isso nos remete para a análise das tendências e configurações de poder que moldam a racionalidade implícita e explícita da integração da infraestrutura regional.

6.4 Configurações institucionais e de poder

A constatação de que obras como a rodovia como a IOS ou como o corredor de transportes IIRSA Norte (Peru) não resolve automaticamente o problema do transporte de cargas entre Brasil e Ásia leva, por derivação mais ou menos óbvia, à identificação de novos gargalos de infraestrutura e demandas para novos projetos complementares.

¹¹⁴ O próprio coordenador da IIRSA no Brasil, Ariel Cecílio Garces Pares, afirmou em entrevista ao jornalista Roger Hamilton (site BIDAmérica), que "qualquer pessoa que ache que é possível transportar de forma lucrativa cargas volumosas em caminhão por terrenos com forte inclinação, não conhece nada sobre transportes". *BIDAmérica*. Abre-se a última fronteira. Disponível em <<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3775>>. Consultado em 26/02/2013.

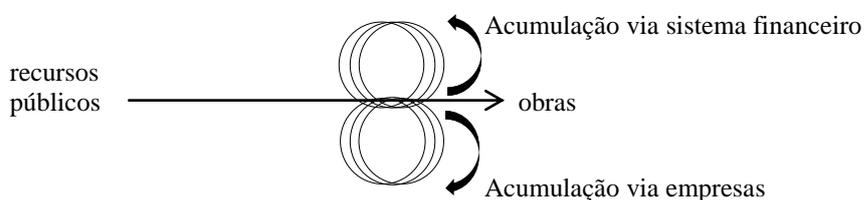
Cria-se dessa forma, uma espécie de “moto perpétuo” (Seva, 2006) de grandes obras e de novos investimentos sempre insuficientes¹¹⁵.

Este moto perpétuo (projetos e investimentos que geram demanda por mais projetos e mais investimentos) opera como uma engrenagem que faz girar dois circuitos de acumulação capitalista que se complementam e se retroalimentam. O primeiro é o circuito das grandes empreiteiras provedoras de serviços de engenharia e construção civil, e cuja expansão está centrada na busca de um número cada vez maior de contratos.

O segundo é o circuito das instituições financeiras (bancos) provedoras de crédito, cuja razão de ser pressupõe a contínua expansão dos contratos de empréstimo e a recuperação dos capitais com ganhos positivos. Isso explica o interesse do BNDES, por exemplo, em aproveitar as “oportunidades de investimentos com alto retorno e baixo risco”, representadas pelos projetos de infraestrutura (Coutinho, 2009).

Estes dois circuitos¹¹⁶, estruturados por empresas e bancos, operam de maneira interdependente e são alimentados por recursos públicos, uma vez que os Estados assumem os custos das obras, mais os rendimentos dos credores e mais os lucros das empresas construtoras. Isso explica o ritmo desenfreado de construção de grandes obras de infraestrutura até o limite de endividamento dos Estados.

Antes de serem funcionais para o comércio e a integração regional, as obras são subprodutos de operações financeiras envolvendo o capital expansionista. Uma representação gráfica destes dois circuitos de acumulação pode ser feita conforme a figura a seguir.



¹¹⁵ O termo “moto contínuo” é tomado de Seva (2006) que o utiliza para se referir ao dogma anti-científico de que a hidroeletricidade se renova sempre, sem limitações e nem perdas, representando ganhos contínuos. Utilizo a expressão de maneira análoga para me referir à indústria das grandes obras de engenharia.

¹¹⁶ Uma economia política das grandes obras pode ser elaborada ao se aprofundar o estudo de cada um desses circuitos, suas vinculações estruturais, mecanismos de alimentação e funcionamento e relações de poder subjacentes. Este pode ser um tema relevante para futuras pesquisas.

No caso dos corredores interoceânicos de transporte através de áreas remotas da Amazônia brasileira, peruana e boliviana, o que importa em última instância é o retorno dos capitais investidos com taxas de lucro positivas. A efetividade das obras e o tipo de integração que se possa produzir por meio de uma ponte ou rodovia assumem um caráter secundário. As obras serão feitas de uma maneira ou de outra e o retorno dos investimentos é certo, já que os Estados sempre vão pagar a conta.

As obras dos corredores interoceânicos se somam a grandes empreendimentos do setor elétrico e de mineração. Chama a atenção no interior desses processos o aprimoramento cada vez maior da capacidade extrativa do sistema-mundo capitalista. Isso se reflete não apenas na ampliação da escala de extração de recursos naturais não renováveis (petróleo, gás natural e recursos minerais) ou renováveis, como também na domesticação cada vez maior dos fluxos hidrológicos e sua exploração para a geração de energia elétrica e viabilização de corredores de transporte. Em escala planetária, os rios vão sendo convertidos em maquinaria ou infraestrutura de sistemas produtivos e comerciais cada vez mais integrados.

As grandes obras do setor elétrico se convertem no que Seva (2006) chamou de “cirurgias de grande porte na paisagem terrestre”, visíveis inclusive desde a órbita da terra. Essas transformações implicam, obviamente, em “rupturas e violações” que estão na raiz dos inúmeros conflitos que eclodem logo após o anúncio de cada novo projeto. Estes quase sempre se desdobram em expropriação territorial de comunidades, especulação e concentração fundiária e deterioração ambiental e das condições de vida no entorno das obras.

O moto perpétuo das grandes obras opera integrações e também desintegrações, estas últimas nem sempre consideradas. Em última instância, trata-se de processos globais que perpassam os Estados-nação e induzem transformações profundas nos espaços atravessados pelos projetos, pelas conexões de transporte e pela geração elétrica, “integrando/desintegrando diferentes porções do território ao mercado-mundo” (Acsehrad, 2001).

No processo de integração física sul-americana, também está em curso uma tendência crescente de financeirização do setor de infraestrutura. Antes de serem um fim em si, as obras de infraestrutura se convertem, segundo esta tendência, em subprodutos de operações financeiras e do manejo de capitais que migram de um país a outro em busca das melhores taxas de retorno. Isso explica, por exemplo, a cadeia de financiamentos destinada à construção da rodovia Interoceânica Sul (Peru), apesar da

baixa demanda pela estrada (em termos de volume de cargas e de pessoas) não justificar o volume de recursos investidos. Para os investidores, importa pouco se a rodovia será ou não viável do ponto de vista econômico ou se ela será de fato um fator de integração regional ou não. De uma forma ou de outra, os empréstimos serão reembolsados pelo Estado peruano a uma taxa de retorno lucrativa para os credores.

Os capitais investidos em infraestrutura estão em busca destes lucros. O mesmo raciocínio vale para as empresas empreiteiras que mobilizam recursos nos mercados de capitais para investir na construção de grandes obras como uma operação lucrativa que lhes permitem reembolsar os investidores e expandir o seu próprio capital.

A cadeia de intermediação financeira é elástica, como bem demonstra o esquema de financiamento da rodovia Interoceânica Sul por meio da emissão de títulos CRPAO por parte do governo peruano, ou as debêntures emitidas por empresas com aval do BNDES a fim de captar recursos no mercado financeiro para custear parte da construção das linhas de transmissão das hidrelétricas do Rio Madeira. O entrelaçamento entre o mercado de capitais e a execução das obras por parte de empresas privadas remete a uma tendência geral de “financeirização da infraestrutura”.

Os circuitos acima discutidos existem, são claramente observáveis e estudáveis. Mas não representam uma formulação programática consistente com a qual os atores possam lidar. Parecem resultar de um somatório de justificativas governamentais, econômicas e não econômicas, que são instrumentalizadas pelo capital privado.

O projeto da integração física continental está cada vez mais subordinado à racionalidade das altas finanças e de uma geoeconomia que obscurece os fenômenos sociais e políticos que qualquer programa integrador deveria considerar. Como a capacidade de poupança interna e a disponibilidade de capitais são extremamente desiguais entre os países da região, é evidente que alguns destes vão tirar melhor proveito que outros dos fluxos financeiros e circuitos de investimento/endividamento produzidos pela integração física. O Brasil é claramente um país que obtém vantagens no processo ao exportar capitais de maneira segura e lucrativa e favorecer os negócios de suas empresas dos setores de construção civil e energia.

Os bancos de desenvolvimento são interlocutores destacados e com a missão específica de gerenciar a alocação dos capitais disponíveis em diferentes projetos e operações financeiras de modo a garantir retorno positivo. Mas não podem ser tomados de maneira automática como os grandes orquestradores do processo de expansão do capitalismo brasileiro.

A separação entre a propriedade do capital e o seu gerenciamento, fenômeno identificado por Lenin já na virada do século XIX para o século XX, dificulta uma identificação precisa de quem está no comando do sistema. Teorias conspiratórias costumam fazer essa identificação de maneira mais assertiva, estando também sujeitas a equívocos. Na prática, a expansão financeira funciona sobre uma complexa engenharia institucional com múltiplos centros de poder e de decisão e estruturas operativas funcionais entre as quais se incluem os bancos de desenvolvimento e as empresas que operam a expansão de suas atividades para o exterior, entre muitas outras instituições. A financeirização da infraestrutura de integração sul-americana é o rebatimento de um processo mais amplo de financeirização da economia em âmbito global e uma tendência geral do sistema-mundo capitalista.

As configurações ou arranjos institucionais que operam as iniciativas e os projetos de integração da infraestrutura regional são indicadores das enormes desigualdades que separam Peru, Brasil e Bolívia, como discutido no Capítulo 5. Isso reflete uma hierarquia de poder e riqueza a nível regional que não apenas induz a uma apropriação desigual dos eventuais benefícios dessa integração como tende a gerar contenciosos e disputas entre os países, o que contraria as perspectivas de cooperação e da integração política na forma de uma comunidade de Estados. A repartição dos benefícios das infraestruturas energéticas, por exemplo, é um dos temas potencialmente conflituosos entre países vizinhos.

Dos três países estudados, o Brasil é certamente aquele que possui uma estrutura institucional e política mais robusta para avançar na agenda de implementação de grandes projetos de infraestrutura não apenas em território nacional, mas também em outros países da região. O país conta com: i) um grande banco de fomento; ii) um sistema financeiro dinâmico e diversificado; iii) empresas construtoras de grande porte, várias delas multinacionais muito bem posicionadas no mercado de prestação de serviços de engenharia e construção civil; iv) uma razoável capacidade de planejamento e de gestão de investimentos; v) estruturas de poder como os ministérios dos transportes e de minas e energia que organizam, no âmbito do Estado, as demandas por grandes obras de infraestrutura. Um escrutínio das forças político-partidárias de controlam cada uma dessas estruturas seria uma tarefa importante para uma economia política dos grandes projetos, mas isso extrapola os limites deste trabalho.

No Brasil, a “cadeia produtiva” das grandes obras pode ser operacionalizada de maneira relativamente autônoma e, portanto, com um baixo grau de dependência

externa. Não por acaso a maior parte dos investimentos da carteira da IIRSA estiveram direcionados para projetos de interesse do país.

O setor de infraestrutura representa, portanto, uma configuração de poder onde se materializam as dimensões ideológicas e programáticas discutidas nas sessões anteriores e que faz girar os circuitos de acumulação de capital como uma amalgama entre Estado e setor privado. Mas, embora hegemônica, essa configuração, é permanentemente tensionada tanto por setores do próprio Estado quanto pela sociedade que nem sempre é demandante dos projetos que estão em pauta. Estes se impõem mais pela força propulsora (política e econômica) do próprio circuito, que precisa ser constantemente realimentado, do que pela capacidade de planejamento racional das instituições.

Peru e Bolívia se debatem com os limites da sua capacidade de endividamento externo. Não contando com grandes agências nacionais de fomento, não têm outra alternativa a não ser recorrer aos aportes de capital dos bancos multilaterais como a CAF e o BID para viabilizar seus projetos. Também possuem poucas empresas nacionais em condições de competir no mercado de prestação de serviços de engenharia e construção civil, especialmente em se considerando o peso das concorrentes brasileiras na região.

A alternativa peruana da associação público-privada reflete uma tendência também em curso no Brasil e em outros países. Independente do arranjo montado para se viabilizar as obras, o setor de infraestrutura também se apresenta como uma configuração de poder, tanto pelo volume de recursos que movimenta quanto pelas relações sistêmicas que mantém na interface entre Estado e capital privado. Já no caso boliviano a centralidade do Estado como ente planejador e executor das políticas de infraestrutura contrasta com as suas limitações operacionais e financeiras. Isso leva à formação de uma configuração de poder forte em relação ao contexto político e econômico interno, mas fraca quando comparada às configurações similares no Brasil e no Peru.

Em última instância, o peso político e o poder econômico dessas configurações vão determinar a inserção de cada país no processo de integração da infraestrutura regional. Tomando como indicador os projetos, os investimentos e, principalmente as configurações institucionais aqui discutidas, não resta dúvida que a integração sul-americana preconizada pela IIRSA e pelo COSIPLAN reforça hierarquias econômicas e de poder que tendem a distanciar os três países ao invés de aproximá-los.

6.5 A abordagem do sistema-mundo e processos regionais

O percurso da realização deste trabalho representou um exercício de melhor conhecer a América do Sul e suas contradições, e também um instigante diálogo com a abordagem do sistema-mundo capitalista, seus principais autores e suas referências analíticas. A título de considerações finais cabem alguns comentários sobre o potencial e as possibilidades de aplicação desta abordagem em outras vertentes de investigação, algumas das quais surgiram durante o processo de pesquisa, mas que não puderam ser aprofundadas devido às limitações de escopo do trabalho.

Em primeiro lugar cabe registrar que a abordagem constitui um corpo relativamente bem estruturado de conhecimentos, que inclui obras de grande densidade e erudição e autores da envergadura de Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Fernand Braudel, para citar apenas alguns. A farta produção intelectual desses e outros autores e o manejo que eles fazem de diferentes áreas do conhecimento como a história, a sociologia, a economia e a política, oferece um alicerce extremamente rico e coerente para o estudo dos processos globais e tendências do capitalismo contemporâneo.

O exercício realizado nesta investigação implicou em um ajuste de escala de análise que permitisse estudar componentes específicos do sistema-mundo, como bancos de desenvolvimento e processos de integração regional, sem perder de vista as suas vinculações em relação aos macroprocessos globais que modulam o sistema. Este ajuste ou adaptação de ordem metodológica é talvez a principal contribuição do estudo para o avanço crítico da abordagem. Ele pode ser também muito útil para o estudo de outros componentes do sistema-mundo, com as empresas transnacionais de construção civil, ou de outras escalas geográficas, como a constituição de subsistemas de Estados na América do Sul ou na Ásia, por exemplo. Estes foram fenômenos apenas tangenciados neste trabalho, mas cujo estudo pode iluminar campos ainda pouco explorados dentro da macroestrutura do capitalismo global.

A abordagem do sistema-mundo também pode ser tensionada e confrontada com situações sociais, políticas e econômicas próprias de sociedades periféricas e semi-periféricas, o que deve contribuir para o seu aprimoramento teórico-metodológico. Nesse sentido, cabem alguns comentários sobre possibilidades de avanço crítico da mesma a partir do caminho trilhado nesta pesquisa.

Embora Wallerstein tenha fundamentado a sua formulação teórica a partir dos seus estudos sobre a África e sua inserção no sistema-mundo, e os teóricos

dependentistas latino-americanos tenham se constituído como uma das matrizes fundadoras da abordagem, a mesma tende a voltar o seu interesse para o que ocorre no núcleo orgânico do sistema capitalista e nas suas relações com a periferia. A adoção do mesmo referencial teórico para o estudo da América do Sul contemporânea pode limitar o exercício de análise em razão de um certo determinismo que a noção de sistema-mundo, enquanto macroestrutura originária na Europa, poderia sugerir.

Uma maneira de superar essa limitação seria historicizando as economias-mundo americanas desde antes da conquista espanhola, assim como fez Braudel para o Mediterrâneo do século XVI. Refiro-me não à narrativa histórica convencional, mas à análise histórica que opere a distinção entre “império” e “sistema”, visando identificar zonas de coerência mais amplas, relações de troca e de interdependência entre unidades territoriais e sociais que constituíram o “mundo” em determinada época. Tal inflexão poderia lançar novas luzes sobre a história econômica regional para além de considerar a conquista espanhola como um momento inaugural.

Outra possibilidade de desenvolvimento da abordagem, tendo em vista a realidade sul-americana do século XXI, é o resgate e atualização dos atributos sistêmicos das regiões periféricas e semiperiféricas explorados pela teoria da dependência nos anos 1960 e 70. Tendo se constituído em uma vertente intelectual extremamente relevante para a época, a ponto de se dividir em várias correntes de pensamento, a teoria dependentista teve a sua importância ofuscada pela hegemonia do pensamento e do programa neoliberal nos anos 1980 e 90, o que afetou o seu aperfeiçoamento enquanto corpo de conhecimento e sua influência para além de círculos acadêmicos mais específicos.

Atualizar as abordagens *dependentistas* significa não apenas confrontar textos, autores e formulações teóricas das décadas de 1960 e 70 com a realidade dos anos 2010, o que poderia ser um exercício anacrônico, mas, em recuperar e atualizar os métodos de análise e, portanto, a maneira de ver as realidades política, social e econômica contemporâneas.

Uma terceira possibilidade que identifique em termos de aprimoramento da abordagem do sistema-mundo, tendo em conta o contexto dos países periféricos e semi-periféricos, tem a ver com a natureza fractal do sistema. Refiro-me ao fato de que as estruturas e dinâmicas que dão forma ao sistema-mundo em escala global tendem a se reproduzir nas escalas regional, subregional, nacional e subnacional. O exercício da hegemonia, a interdependência sistêmica entre áreas centrais e periféricas e os

mecanismos de reprodução do capital segundo uma divisão geográfica do trabalho estão presentes nessas múltiplas escalas.

Dessa forma, ao estudar os atributos sistêmicos internos a um país, encontraremos as mesmas tendências e processos que ocorrem proporcionalmente na escala global. Os subsistemas trazem em si as mesmas forças que organizam o sistema-mundo como um todo estruturado. Nesse sentido, a América do Sul constitui um incrível laboratório em que múltiplos subsistemas coexistem em diferentes graus de relacionamento interno, sendo também reveladores da natureza do capitalismo global.

Por fim, uma outra possibilidade de aperfeiçoamento da abordagem envolve a análise comparativa entre processos de integração regional em diferentes áreas geográficas do planeta, tomadas como partes constituintes do sistema-mundo. Neste sentido, a comparação entre a integração dos países asiáticos e os experimentos de integração sul-americana pode ser exercício extremamente fértil. O deslocamento do foco de análise da experiência de integração europeia, frequentemente tomada como parâmetro ou como modelo programático e analítico para outras iniciativas regionais similares, poderá revelar a natureza de processos que ocorrem fora do atual núcleo orgânico do capitalismo.

Estas e outras possibilidades de aperfeiçoamento da abordagem do sistema-mundo capitalista não puderam, obviamente, ser exploradas com mais profundidade no âmbito deste trabalho e ficam aqui registradas como apontamentos e sugestões para novas pesquisas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Alberto (2011). Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. In: LANG, Miriam & MOKRANI, Dunia [org.] (2011). *Más allá del desarrollo: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala.

____ (2012). O Buen Vivir: Uma oportunidade de imaginar outro mundo. In: BARTELT, Dawid Danilo [org.] (2012). *Um campeão visto de perto: uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung.

ACSELRAD, Henri (2001). *Eixos de Articulação Territorial e Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático/Fase.

ALCOREZA, Raul Prada (2012). *Miseria de la geopolítica: crítica de la geopolítica extrativista*. La Paz: Bolpress.

ALEM, Ana Claudia & CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, V. 12, N. 24, P. 43-76, Dez. 2005.

ALIMONDA, Hector (2012). Debatendo o desenvolvimento na América Latina: da CEPAL ao Partido dos Trabalhadores. In: BARTELT, Dawid Danilo [org.] (2012). *Um campeão visto de perto: uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung.

ALLEGRETTY, Mary; RAMÍREZ, Carlos & DERUYTTERE, Anne [Org.] (1998). Public Participation and Sustainable Development in the Amazon: The Case of PMACI (Draft). Washington, DC: IADB.

ALPÍZAR, Guillermo L. Andrés (2012): Ocho desafíos para la integración Latinoamericana y un nuevo rol para Asia. *ALAI AMLATINA*, 25/09/2012, consultado el 15 de noviembre de 2013, en: <http://alainet.org/active/58183>

ALVES, Rodrigo Maschion (2008). *A temática financeira na agenda da política externa do governo Lula: o BNDES e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América Latina*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. PUC/SP. São Paulo.

ALVIM, Valdir (2004). Neoliberalismo, globalização e americanismo: as estratégias dos organismos financeiros multilaterais. *Katálisis*. Vol. 07. No.1.

ÂNGULO, Luis Ernesto Caceres (2005). *Análisis y impactos de la carretera interoceánica*. Arequipa: CID/AQP. 114p.

APPADURAI, Arjun (1996) *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

ARCEO, Enrique (2006). El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina; estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares. En: BASUALDO, Eduardo M. & ARCEO, Enrique. *Neoliberalismo y sectores dominantes; tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.

_____. (2005) El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de la dependencia en América Latina. *Cuadernos del CENDES*, vol.22, no.60, p.27-63.

ARENAS, José Antonio Peres (2009). *Aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia: aportes conceptuales y metodológicos de la cooperación técnica Alemana – GTZ*. La Paz: GTZ.

ARIENTI, Wagner Leal & FILOMENO, Felipe Amin (2007). Economía política do moderno sistema mundial: as contribuições de Wallerstein, Braudel e Arrighi. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 99-126.

ARRIGHI, Giovanni (2008). *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boi Tempo. 430p.

_____. (1997). *A Ilusão do Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes. 6ª edição. 371p.

_____. (2003). Globalização e macrossociologia histórica. Dossiê Relações Internacionais. *Revista Sociedade e Política*, Curitiba, pp. 13-23.

_____. (1996) *O longo século XX: dinheiro, poder e as raízes do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto. 393p.

ARRIGHI, Giovanni & SILVER, Beverly J. (1999). *Chaos and Governance in the Modern World System*. Minnesota Press.

BAMBIRRA, Vania (1974). *El capitalismo dependiente Latino-americano*. Cidade de Mexico: Siglo XXI.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2010). *Apoyo del BID a la integración competitiva regional y global*. Oficina del vicepresidente. Sector de Integración y Comercio.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2011). *Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global*. Sector de Integración y Comercio

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2010b) *Informe sobre el noveno aumento general de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo*.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2000). *Un nuevo impulso a la integración de la infra-estructura regional en América del Sur*.

BAQUERO-HERRERA, Mauricio (s/d). *Open regionalism in the Andean countries: existing and divergent treaty arrangements and approaches and its consequences for*

the trade in financial services. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Integración Regional. Disponible em: www.caei.com.ar

BARA NETO, Pedro; SÁNCHEZ, Ricardo J. & WILMSMEIER, Gordon (2006). *Hacia un desarrollo sostenible e integrado de la Amazonia: los corredores de transporte en la cuenca amazónica central - occidental y sus afluentes principales en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú*. Santiago: CEPAL/CAF/IIRSA.

BARCELÓ, Marcel (2012) Conectividad de América del Sur con Asia-Pacífico y potencial competitivo de las rutas interoceánicas. In: In: GADEA, Rosário Santa [org.] (2012). *Integración física sudamericana diez años después: impactos y implementación en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico/BID-Intal/CEPEI. 371p.

BARROS, Pedro Silva & CALIXTRE, André Bojikian (2011). *Além da circunstância: caminhos da integração sul-americana – do Mercosul à Unasul*. In: VIANA, André Rego; BARROS, Pedro Silva & CALIXTRE, André Bojikian (2011). *Governança Global e integração da América do Sul*. Brasília: IPEA, 2011. 318p.

BATISTA, Paulo Nogueira (1994). *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas da América Latina*. Caderno Dívida Externa No. 06. São Paulo: PEDEX. 56p.

BATISTA Jr., Paulo Nogueira (1998). Mitos da “Globalização”. *Estudos Avançados*, 12 (32).

BAUMAN, Zigmunt (1999). *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

BECK, Ulrich (1999). *O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização*. Tradução de André Carone. São Paulo – SP: Editora Paz e Terra.

BECKER, Bertha (1999). Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. *Revista Território*, ano IV, nº 6, jan-jun.

BELLO, Walden; BULLARD, Nicola; MALHORTA, Kamal (2000). *Global Finance. New thinking on regulating speculative capital markets*. London – New York: Zed Books.

BENAVIDES, Margarida (2010). *Amazonía peruana: el choque de dos visiones de desarrollo. La protesta indígena del 2008 y 2009 frente a los decretos legislativos que afectaban sus territorios*. Lima: Instituto del Bien Común

BERNAL-MEZA, Raúl & MASERA, Gustavo Alberto (2008). El retorno del regionalismo. Aspectos políticos y económicos en los procesos de integración internacional. *Revista Aportes para la Integración Latino-americana*, Año XIV, Nº 18.

BNDES/Estado Plurinacional de Bolivia (2011). *Contrato de Colaboración Financiera Mediante Descuento de Títulos de Crédito No. 10219991*. Rio de Janeiro: BNDES/Estado Plurinacional de Bolivia/ABC/OAS.

BORON, Atílio A. (2005). After the sacking; Latin American Capitalism at the beginning of the XXI century. In: BORON, Atílio A. & LECHINI, Gladys (org). *Politics and social movements in an hegemonic world*. Buenos Aires: CLACSO. 416p.

_____ (2012). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Ed. Luxemburg. 250p.

BRAUDEL, Fernand (1996). *O tempo do mundo: Civilização Material, Economia e Capitalismo – Séculos XV-XVIII* (volume 3). São Paulo: Martins Fontes. 626p.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos (2010). Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. FGV-SP (Texto para Discussão n.274, Novembro/10).

_____ (2006). El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. *EconomíaUNAM*. Vol. 04 No.10.

_____ (2007). Estado y mercado en el nuevo derarrollismo. *Nueva Sociedad* N° 210 Julio-Agosto.

CAETANO, Gerardo (2009). Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur: Razones para la incertidumbre. *Nueva Sociedad*. No. 219.

CALCAGNO, Alfredo F (2001). *Ajuste estrutural, custo social y modalidades de desarrollo en América Latina*. In: SADER, Emir (Org). *El ajuste estrutural em América latina. Custos Sociales y Alternativas*. Buenos Aires: Clacso.

CAMARGO, Alfredo Jose Cavalcanti Jordão de (2006). *Bolívia - A Criação de um Novo País a Ascensão do Poder Político Autóctone das Civilizações pré-Colombianas a Evo Morales*. Brasília : Funag. 352p.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira (2009). As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. In: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung [org.] (2009). *Empresas transnacionais brasileiras na América latina: um debate necessário*. São Paulo: Expressão Popular. 248p.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira (s.d). *O imperialismo brasileiro nos séculos XX e XXI: uma discussão teórica*.

CARCANHOLO, Marcelo Dias (2009). Dependência e superexploração da força de trabalho no desenvolvimento periférico. In: SADER, Emir & DOS SANTOS, Theotonio [Coord]. *América Latina e os desafios da globalização: ensaios dedicados a Ruy Mauro Marini*. Rio de Janeiro: Ed. PUC Rio; São Paulo: Boitempo Editorial.

CARDOSO, Fernando H. & FALETTO, Enzo (1970). *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

CARDOSO, F. H. & SERRA, J. (1978). As desventuras da dialética da dependência. *Estudos Cebrap*, nº 23, São Paulo, Cebrap, 1978.

CARDOSO JR, José. Celso. (org.). *Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro: contribuições do conselho de orientação do IPEA*. Livro I. Brasília: IPEA, 2009.

CARPIO, Silvia Molina (2010). *Corredor norte: nación integrada o país de transito*. La Paz: Fobomade. 176 p.

CARRION, Maria da Conceição & PAIM, Elisangela Soldatelli (2006). *IIRSA: desvendando os interesses*. Núcleo Amigos da Terra Brasil.

CARVALHO, Maria Amaral Egydio de; BADIN, Michelle Rattón Sanches; RIBEIRO, João Henrique & TASQUETTO, Lucas (2013). China e seus acordos regionais e preferenciais de comércio: líder ou seguidora? *Pontes*, Vol. 09. Número 02.

CASANOVA, Pablo Gonzalez (2006). *Sociologia de la exploración*. Buenos Aires: CLACSO.

CASAS, Alejandro (2007). *Pensamiento sobre integración y latinoamericanismo: orígenes y tendencias hasta 1930*. Bogotá: Ediciones Ántropos.

CASTELLS, Manuel (2005). Global governance and global politics. American Political Science Association. *Political Science & Politics*, January 2005.

CASTELLS, Manuel (1999). *Sociedade em Rede*. São Paulo: Ed. Paz e Terra.

CEADESC (2011). *Atlas de Megaproyectos de Infraestructura en Bolivia*. Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cochabamba: CEADESC. 104p.

CENTRO AMAZONICO DE ANTROPOLOGIA Y APLICACIÓN PRÁCTICA (CAAAP); Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES); Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR); Foro Ecológico del Perú; Oxfam América; Programa de Gestión Social del Agua y Ambiente en Cuencas (GSAAC); Servicios Educativos Rurales (SER); Servicios en Comunicación Intercultural Servindi; Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), WWF- Perú (2008). *Informe Legal sobre los decretos legislativos 1090, 1064, 1080, 1081 y 1089*. 48p.

CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (2007). *Força Tarefa: O Brasil na América do Sul – Relatório Final*. Rio de Janeiro: CINDS/CEBRI. 28p.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina (2010). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

_____ (1994). *Open regionalism in Latin America and the Caribbean: Economic integration as a contribution to changing production patterns with social equity*. Santiago, Chile.

_____ (1990). *Transformación Productiva com Equidad*. Santiago: CEPAL.

CERVO, Luiz Amado & BUENO, Clodoaldo (2008). História da política exterior do Brasil. 3a Edição. Brasília: Editora UnB. 560p.

CHESNAIS, François (1996). *A Mundialização do Capital*. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã Editora, 1996. 335 p.

_____ (1998). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo, Xamã.

CIM, Salvador (2002). *O Processo Migratório de Ocupação no Estado de Rondônia – Visão Histórica*. Revista Primeira Versão, ANO I, Nº 104. Porto Velho: Unir.

CISNEROS, Javier Diez Canseco (s.d.). *Amazonía: um reto de política interna e externa para el Peru*. Instituto del Bien Común.

CORNEJO, Enrique (2012). El modelo económico peruano: una experiencia exitosa de desarrollo de infraestructura con inclusión social. In: GADEA, Rosário Santa [org.] (2012). *Integración física sudamericana diez años después: impactos y implementación en el Peru*. Lima: Universidad del Pacífico/BID-Intal/CEPEI. 371p.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (2005). *El compromiso de la CAF con la integración sudamericana*. Caracas.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (2011). *Informe Anual 2011*. Caracas.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (2009). *Relatório Anual da CAF*. Caracas.

COTLER, Julio (2006). Peru: classes, Estado e nação. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Funag. 343p.

COUTINHO, Luciano. *O BNDES e o apoio aos projetos Brasil-América Latina*. Apresentação ppt. Rio de Janeiro, 2009.

COUTO, Alessandro Biazzi (2008). A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infra-estrutura na América do Sul. In: VERDUM, Ricardo (org.) *Financiamento e Megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília, INESC.

COUTO, Leandro Freitas (2006). *O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1900-2005)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Universidade de Brasília.

COY, Martin (1988). Desenvolvimento regional na periferia Amazônica. Organização do espaço, conflitos de interesses e programas de planejamento dentro de uma Região de “Fronteiras”: O caso de Rondônia. In: *Fronteiras*. Catherine Aubertin (org). Brasília: UnB, 1988.

CRESPO, Pilar Uriona & CHÁVES, Dunia Mokrani (2009). *Bolívia: informe de coyuntura setiembre-diciembre de 2009*. CLACSO/OSAL. Documento de Trabajo 183.

CULPEPER, Roy (2006). Reforma de la arquitectura financiera mundial: el potencial de las instituciones regionales. In: OCAMPO, Jose Antonio (comp). Cooperación Financiera. Regional. Santiago de Chile; CEPAL.

CURRALERO, Claudia Regina Baddini (1998). *A atuação do BNDES como instituição financeiras de fomento no período 1952-1996*. Dissertação de mestrado em Economia. Campinas: Unicamp.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (s.d.). *Breve Histórico sobre a evolução do planejamento nacional de transportes*. Brasília: Ministério dos Transportes.

DEVLIN, Robert & CASTRO, Lucio (2002). *Regional Banks and Regionalism: a new frontier for development financing*. Paper prepared for the Conference on Financing for Development: Regional Challenges and the Regional Development Banks. Institute for International Economics.

DÍAZ, Doris Balvín & ÁLVAREZ, Patricia Patrón (2008). *Carretera Interoceánica Sur: Consideraciones para su aprovechamiento sostenible*. Moquegua: Labor. 132p.

DIEESE (2011). Desindustrialização: conceitos e a situação do Brasil. *Nota Técnica* No. 100. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos.

DINIZ, Eli (2006). *O Pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e desenvolvimento revisitados*. Texto apresentado na Mesa-Redonda 16, O Desenvolvimento Revisitado, 30º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 24 a 27 de outubro de 2006.

DO ALTO, Hervé (2008). El MAS-IPSP boliviano, entre movimiento social y partido político. *Análisis Político* nº 62, Bogotá, enero-abril, 2008: págs. 25-43.

DOS SANTOS, Theotonio (1998). A teoria da dependência: uma balanço histórico e teórico. In: SEGRERA, Francisco Lopez. *Los retos de la globalización: ensaios em homenagem a Theotonio dos Santos*. Caracas: Unesco. V.01, p 93-151.

_____(1993). *Economia mundial, integração regional e desenvolvimento sustentável: as novas tendências da economia mundial e a integração latino-americana*. Petrópolis: Vozes. 144p.

_____(2010). Globalização, el futuro del capitalismo y las potencias emergentes. In: GANDÁSEGUI-HIJO, Marco A. & FERNANDEZ, Dídimo Castillo (2010) [Coord.]. *Estados Unidos: la crisis sistémica y las nuevas formas de legitimación*. México: CLACSO/Siglo XXI Editores. 414p.

_____(1978). Imperialismo y dependência. Era. México.

_____(1983). *Revolução Científico-Técnica e o capitalismo contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 1983. 169p.

DOS SANTOS, Theotonio & MARTIS, Carlos Eduardo (2007). Diretrizes para a análise da conjuntura contemporânea: uma agenda de investigação. Textos de Economia. Florianópolis, V.10, No. 02 p. 119-133. Jul/dez.

DOUROJEANNI, Marc, BARANDIARÁN, Alberto & DOUROJEANNI, Diego (2010). *Amazonía peruana en 2021: Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro*. Lima: ASPDA. 182p.

DOUROJEANNI, Marc J. (2006). *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la amazonía sur del Perú*. Bank Information Center.

DOWBOR, Ladislau (2012). *A rede do poder corporativo mundial*. Disponível em: <http://www.dowbor.org>

DOYLE, Michael W. (1986). *Empires*. Ithaca: Cornell University Press.

DUARTE, Rosário Santa Gadea (2012). *Ideas-fuerza y orientaciones e política para la participación del Perú en el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento*. Lima: Universidad del Pacífico/CEPEI.

ESCÁRZAGA, Fabiola (2012). Comunidad indígena y revolución en Bolivia: el pensamiento indianista-katarista de Fausto Reinaga y Felipe Quispe. UNAM: *Política y Cultura*. No. 37, pp. 185-210.

ESPINOZA, Daniela (2012). A Evo, la coca se le dio vuelta. *Nueva Cronica y Buen Gobierno*. Nº 98 / 2da. quincena de enero 2012.

ESPINOZA, Fernando (2011). *Impacto del alivio de deuda en Bolivia*. La Paz: Fundación Jubileo. 60p.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2011). *Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda: Políticas*.

EVANS, Peter. (1995). *Embedded Autonomy – States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

FAJNZYLBBER, Fernando (1992). Industrialización en América Latina: de la “Caja Negra” al “Casillero Vacío”. *Nueva Sociedad*. No. 118. P. 21-28. Mar-abr/1992

FEATHERSTONE, Mike (Org) (1994). *Cultura Global. Nacionalismo, globalização e identidade*. Tradução de Atílio Brunetta. Petrópolis: Ed. Vozes

FECONAPU; FENAMAD; Municipalidad Provincial de Tahuamanu; AIDSESEP Ucayali; – ORAU; ProNaturaleza - Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza; ProPurús; ASPDA; Sociedad Zoológica de Fráncfort; WWF (2012). *Puentes para la integración: Aportes desde la sociedad civil para la buena toma de decisiones sobre la conectividad de la provincia de Purús*.

FERNANDES, Luis; GARCIA, Ana Saggioro; FRANÇA, Gabrielle; CARESIA, Marina (2011). *Desenvolvimento Desigual e Mudanças Estruturais na Economia Mundial: a evolução da participação dos BRICS no PIB global, de 1900 a 2008. Policy Brief*. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center.

FERNADEZ, Karen (2006). *BNDES: atuação, papel e ideário nos governos Fernando Henrique e Lula*. 30º Encontro Anual da ANPOCS.

FERRER, Aldo (2010). *El nuevo desarrollismo*. Mirada al Sur.

FIERO - FEDERAÇÃO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (1997). *Perfil Socioeconômico e Industrial de Rondônia*.

FIORI, José Luis (2012). A miséria do "novo desenvolvimentismo". *Outras Palavras*. Disponível em: www.outraspalavras.org.br.

FIORI, José Luis (2012b). O “desenvolvimentismo de esquerda”. *Outras Palavras*. Disponível em: www.outraspalavras.org.br.

FIORI, José Luis (2013). A “cisma do pacífico”. *Carta Maior*. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br>

FLECK, Leonardo C.; PAINTER, Lilian; AMEND, Marcos (2007). *Carreteras y áreas protegidas: un análisis económico integrado de proyectos en el norte de la Amazonia Boliviana*. La Paz: CSF.76p.

FLECK, Leonardo C & VENEGAS, Lia Peñarrieta (2007). *Benefícios y costos del mejoramiento de la carretera Charazani-Apolo*. La Paz: CSF. 72p.

FLORES, Consuelo Silva & MARTINS, Carlos Eduardo [org.] (2013). *Nuevos Escenarios para la integración en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/Editorial ARCIS.

FONPLATA - Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (2009). *Memória Institucional FONPLATA*.

FONTES, Virgínia (2012). *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 388p.

FORCHERI, Miguel Serna. *Reconversão democrática das esquerdas no Cone Sul*. Bauru: EDUSC, 2004.

FORNILLO, Bruno (s/d). *La Bolivia de hoy: ¿neodesarrollismo o socialismo comunitario?* 3ras. Jornadas Internacionales de Problemas Latino-americanos.

FRANK, Andre Gunder (1980). *Acumulação dependente e subdesenvolvimento: repensando a teoria da dependência*. São Paulo: Editora Brasiliense.

_____. (1969). *Capitalism and underdevelopment in Latin America*. New York: Monthly Review Press.

_____. (1998). *Reorient: global economy in the Asian Age*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

FRANK, A. G.; GILL, B. [Ed.] (1996). *The world system: five hundred years or five thousand?* London: Routledge.

FUNDACIÓN JUBILEO (2010). *Estado de la deuda pública externa de Bolivia, 2010*. Reporte de Coyuntura No. 11.

FUNDACIÓN JUBILEO (2012). *Análisis de la deuda pública externa de Bolivia, 2012*.

FURTADO, C. (1992). *A Construção Interrompida*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____. (2000). *O capitalismo global*. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra.

GADEA, Rosário Santa [org.] (2012). *Integración física sudamericana diez años después: impactos y implementación en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico/BID-Intal/CEPEI. 371p.

GADEA, Rosário Santa (2012b). Integración física sudamericana y globalización: visión estratégica del Perú. In: GADEA, Rosário Santa [org.] (2012). *Integración física sudamericana diez años después: impactos y implementación en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico/BID-Intal/CEPEI. 371p.

GARCIA, Ana S. (2011). BNDES e a expansão internacional das empresas com sede no Brasil. Paper disponível no website da Plataforma BNDES. www.plataformabndes.org.br.

GIAVARINI, Adalberto Rodriguez (2003). *Estudio sobre las condiciones y posibilidades de la integración hemisférica. Iniciativa Especial de Comercio y Integración*. Documento de Trabajo. Buenos Aires; INTAL/BID/ITD.

GIDDENS, Anthony (1991). *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Editora Unesp.

_____. (2003). *Mundo em descontrolé*. Rio de Janeiro: Editora Record.

_____. (1999). *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da terceira via*. Rio de Janeiro: Record.

GRIFFITH-JONES, Stephany; GRIFFITH-JONES, David & HERTOVA, Dagmar (s.d.). *Enhancing the Role of Regional Development Banks: the Time is Now*. Paper prepared for the G-24.

GUDYNAS, Eduardo (2011). Sentidos, opciones y ámbitos de las transiciones al postextractivismo. In: LANG, Miriam & MOKRANI, Dunia [org.] (2011). *Más allá del desarrollo: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala.

- GUIMARÃES, Alberto Passos (1982). *A crise agrária*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HABERMAS, Jürgen (2001). *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi.
- HAMERSCHLAG, Kari (2008). *Corporación Andina de Fomento: Guión básico para la sociedad civil*. Washington: Bank Information Center.
- HARDT, Michael & NEGRI, Antonio (2001). *Império*. Rio de Janeiro: Record.
- HARVEY, David (2009). *A condição pós-moderna*. São Paulo-SP: Edições Loyola.
- HARVEY, _____ (2005). *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola.
- HELD, David (1995). *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance*. Stanford, Califórnia, Stanford University Press, 1995.
- HELD, David; MCGREW, Anthony (2004). *Globalization / Anti-Globalization*. Cambridge: Polity Press, Malden: Blackwell Publishing Inc., 2004.
- HETTNE, Bjorn (1990). *Development Theory and the three worlds*. London: Logman development studies.
- HINDS, Manuel (2002). *What is the role of the regional development banks in rebuilding the international financial architecture?* Conference on Financing for Development: Regional Challenges and the Regional Development Banks.
- HIRATUKA, Célio & SARTI, Fernando (2011). Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente. Brasília: IPEA-Texto para Discussão 1610.
- HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame (1996). *Globalization in question*. Cambridge - UK: Polity Press, 1996.
- IANNI, Octávio. (1999). O Estado-nação na época da globalização. *Econômica - Revista da pós-graduação em economia da UFF*. Niterói, ano 1, n. 1, p. 119-122.
- ICTSD. International Centre for Trade and Sustainable Development (2008). O BNDES como ator da integração na região sul-americana. *Pontes*. Volume 04 No. 05. Disponível em: <http://ictsd.org/i/news/pontes/32901/>
- IIRSA (2010). *Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010: relatório de avaliação*.
- IIRSA (2004). *Planificación Territorial Indicativa: cartera de proyectos IIRSA 2004*.
- IIRSA (2011). *IIRSA diez años después: sus logros y desafíos*. Buenos Aires: BID/Intal.

INSTITUTO MAIS DEMOCRACIA (2011). *A plataforma BNDES e a nova centralidade o banco*.

INSTITUTO PRISMA (2012). *La coyuntura política en el primer semestre de 2012*. Disponible em BolPress.com.

JARAMILLO, Fidel (2012) Palabras de clausura. Seminario Internacional “Integración Física Sudamericana diez años después. In: GADEA, Rosário Santa [org.] (2012). *Integración física sudamericana diez años después: impactos y implementación en el Peru*. Lima: Universidad del Pacífico/BID-Intal/CEPEI. 371p.

KATZ, Claudio (2012). Los atolladeros de la economía Latino-americana. *Ser. Soc. Soc.* São Paulo, No. 112. Pp. 711-728.

KEOHANE, Robert (2005). *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press.

KLEIN, Herbert (1991). *Bolivia: do período pré-incaico à independência*. Trad. Alberto Alexandre Martins e Maria da Glória P. Kok. São Paulo: Editora Brasiliense. 82p.

KOHLHEPP, Gerd (2002). Conflictos de Interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. *Estudos Avançados*, 16 (45). 37-61.

LA ROSA, Vanessa Cueto (2011). *Acuerdo para el suministro de electricidad al Perú y exportación de excedentes al Brasil: Buscando la gobernanza energética en el Perú*. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

LEIVA, Fernando Ignacio. Toward a critique of Latin American Neostructuralism in Latin American. *Politics and Society*, 2008.

LEONEL, Mauro (1992). *Carreteras, Indios y Ambiente em la Amazonia: del Brasil Central al Oceano Pacífico*. Copenhague: IWGIA. 166p.

LINERA, Álvaro Garcia (2012). *Geopolítica de la Amazonia: poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

LITTLE, Paul (2013). Megaproyectos en la Amazonía: Un análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor gobierno para la Amazonia. Red Jurídica Amazônica/ARA/DAR. 92p.

LLOSA, Eleana (2003). La batalla por la interoceánica en el sur peruano: ¿localismo o descentralismo? Documento de Trabajo No. 129. Serie Sociología y Política, 36. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

LUNA, Ernesto Ruez (2011). La sostenibilidad ambiental en la transición hacia el post extractivismo en el Perú. In: ALAYZA, Alejandra & GUDYNAS, Eduardo (Edit.) *Transiciones: Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima: CEPES/RedGe.

LUNA, Ernesto Ráez (2009). *Viene más la pobreza: Conflictos socioambientales y megaproyectos de infraestructura vial energética en la Amazonía Peruana*. III Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA). Cuzco: Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco. Disponible em: <http://www.sepia.org.pe/>

MAIRA, Luis (2007). Dilemas internos y espacios internacionales en el gobierno de Evo Morales. *Revista Nueva Sociedad*, No 209.

MALAMUD, Carlos (2009). La crisis de la integración se juega en casa. *Nueva Sociedad*. No. 219.

MALAMUD, Andrés (2002). Regional Integration in Latin America: comparative theories and institutions. Paper was presented at the Primer Congreso Latino-americano de Ciencia Política, University of Salamanca, 9-11 July, 2002.

MANTEGA, Guido (2005). O BNDES e o novo ciclo de desenvolvimento. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, V. 12, N. 23, P. 3-16.

MARINI, Ruy Mauro. (1992). *América latina: dependência e integração*. São Paulo: Editora Página Aberta. 154p.

_____ (1985). *Dialéctica de la dependencia*. Mexico: Serie Popular Era.101p.

_____ (1974). *Il subimperialismo brasiliano*. Trad. Laura Gonzales. Torino: Giulio Einaudi Editore.

_____ (1978). Las razones del neodesarrollismo (respuesta a F. H. Cardoso y J. Serra). *Revista Mexicana de Sociología*, número especial, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, pp. 57-106.

_____ (1971). *Subdesarrollo y revolución*. México: Siglo veintiuno editores S.A. 162p.

MARTINÉZ, Eugenio E. Espinosa (2013). ALBA: Teoría y práctica de la integración regional - Una visión desde el Sur. In: FLORES, Consuelo Silva & MARTINS, Carlos Eduardo [org.] (2013). *Nuevos Escenarios para la integración en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/Editorial ARCIS.

MARTIS, Carlos Eduardo (2011a). A América Latina e a Economia Mundial: conjuntura, desenvolvimento e prospectiva. In: VIANA, André Rego; BARROS, Pedro Silva & CALIXTRE, André Bojikian (2011). *Governança Global e integração da América do Sul*. Brasília: IPEA, 2011. 318p.

_____ (2009) A superexploração do trabalho e a economia política da dependência. In: SADER, Emir & DOS SANTOS, Theotonio [Coord]. *América Latina e os desafios da globalização: ensaios dedicados a Ruy Mauro Marini*. Rio de Janeiro: Ed. PUC Rio; São Paulo: Boitempo Editorial.

_____ (2011b). *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: Boitempo. 368p.

_____ (2008). A conjuntura contemporânea e o sistema mundial: os desafios da América Latina no século XXI. In: SANTOS, Theotonio dos (2008) [Coord.]. *Países Emergentes e os Novos Caminhos da Modernidade*. Organização: Carlos Eduardo Martins e Mónica Bruckmann. Brasília: Cátedra da UNESCO em Economia Global e Desenvolvimento Sustentável.

MATEUS, Walter Zecenarro (2011). *Gestión de la infra estructura vial en el Peru*. XXIII Reunión de consejo de directores de carreteras de Ibéria e Iberoamerica. (apresentação em power point).

MATO, Daniel (2005). *Des-fetichizar la "globalización": basta de reduccionismos, apologías y demonizaciones: mostrar la complejidad y las prácticas de los actores*. In: *Cultura, política y sociedad. Perspectivas Latino-americanas*. Daniel Mato. CLACSO, Consejo Latino-americano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

MATOS, Daniel (2008). La falácia del nuevo ‘subimperialismo’ brasileiro. *Estrategia Internacional*. No. 25. diciembre de 2008.

MATOS MAR, José (1985) Crisis del Estado y desborde popular en el Perú. *Revista de Estudios Internacionales*. Vol. 18 No. 71 Pg. 382-388.

MATOS MAR, José (1984). *Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Peru en la década de 1980*. Lima: Ed. Instituto de Estudios Peruanos.

MATTEI, Lauro (2011). *Gênese e agenda do “novo desenvolvimentismo brasileiro”*. VI Encontro da Associação Keynesiana Brasileira. Rio de Janeiro, ago/11.

MAYORGA, Fernando (2012). Estado y pueblos indígenas, pasado y presente: ¿la “deconstrucción” del movimiento indígena? *Nueva Cronica y Buen Gobierno*. Nº 108 / 2da. quincena de julio 2012.

MELENDEZ, Carlos (2012). *La soledad de la política: transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales em el Peru (2000-2012)*. Lima: Mitin.

MILLIKAN, Brent H. (2001). O painel de Inspeção do Banco Mundial e o pedido de investigação sobre o PLANAFLORO. In: BARROS, Flavia. (Org.) *Banco Mundial, Participação, Transparência e Responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção*. Brasília: Rede Brasil. 221p.

MITTELMAN, James (2002). *El síndrome de la globalización: transformación y resistencia*. Siglo Vienteuno Editores.

MORAES, Lecio & SAAD-FILHO, Alfredo (2011). Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, Vol. 31, No. 04 (124). Pp. 507-727. Out-dez/11.

MORALES, Juan Antonio (2012). Las políticas postneoliberales y la tradición populista. *Nueva Cronica y Buen Gobierno*. Nº 103/ 2da. quincena de abril 2012.

MOREIRA, Carlos. El nuevo mapa político en América Latina: Giro a la izquierda? *América Latina: Revista del doctorado en procesos sociales y políticos en América Latina*. n.6. sd. Santiago do Chile: Editorial ARCIS, 2006.

MURAKAMI, Yusuke (2012). *Perú em la era del Chino: la politica institucionalizada y el pueblo en busca de um salvador*. 2a Ed. Lima: CIAS - Center for Integrated Area Studies, Kyoto University.

NEVES, Marcos Vinícios (2003). História Nativa do Acre. In: *Caderno Povos da Floresta*. Rio Branco: Comitê Chico Mendes. 110p.

NYE, J. & DONAHUE, J. (Ed.) (2000). *Governance in a globalizing world*. Washington: Brookings.

OCAMPO, Jose Antonio (2006). *Cooperación Financiera Regional*. Santiago de Chile; CEPAL.

OCAMPO, María Teresa Pinto (2008). De cómo lograr trascendencia política desde abajo: las movilizaciones cocaleras en Bolivia (1987-2001). *Análisis Político* n° 64, Bogotá, septiembre-diciembre, 2008: págs. 40-56.

O'CONNOR, Ernesto Alejandro (2010). El neodesarrollismo brasileño como propuesta para Argentina. *Economic Studies for International Development*. Vol. 10-2.

PADULA, Raphael (2011). *Infraestrutura, geopolítica e desenvolvimento na integração sul-americana: uma visão crítica à IIRSA*. Laboratório de Estudos da América Latina – LEAL/UFRJ. Disponível em: <http://leal-ufrrj.blogspot.com/2011/04/artigo-infraestrutura-geopolitica-e.html>.

PEDLOWSKI, Marcos Antonio. *An Emerging partnership in Regional Economic Development: Non-Governmental Organizations (NGOs), Local State and the World Bank. A case study of Planaflo, Rondônia, Brazil*. Tese de Doutorado. Blacksburg, Virginia: Virginia Polytechnic Institute and State University, 1997. 282 p.

PIETERSE, Jan Nederveen (2004). *Globalization or empire?* London: Routledge, 208p.

_____ (2009). *O fim do imperio americano: os Estados Unidos depois da crise*. São Paulo: Geração Editorial.

PINTO, Maria Tereza (2005). Las élites y el pueblo, sus alianzas y sus divisiones: Estudio comparativo de las coaliciones democráticas en Bolivia (1952 y 1985) *Análisis Político* n° 54, Bogotá, págs. 88-100

PLATAFORMA ENERGÉTICA (2011). Por la recuperación del proceso de cambio para el pueblo y con el pueblo. Carta assinada por cerca de trinta profissionais, ativistas e ex- ministros da república.

Disponível em <http://plataformaenergetica.org/content/2887>.

POCHMANN, Marcio (2010). O Estado e seus desafios na construção do desenvolvimento. *Carta Maior*, 07/12/2010.

POMAR, Valter & REGALADO, Roberto (2013). Foro de São Paulo: construindo a integração latino-americana e caribenha. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 296p.

PRADA, Raúl (2011). El vivir bien como alternativa civilizatoria: Modelo de Estado y modelo económico. In: LANG, Miriam & MOKRANI, Dunia [org.] (2011). *Más allá del desarrollo: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala.

PRECIADO, Jaime & VALENCIA, Alberto Rocha [orgs.] (2003). *América Latina : realidad, virtualidad y utopia de la integracion*. México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, Universidad de Guadalajara Universidad Nacional Autónoma de Mexico, Universidad de Colima, Universidad Autónoma Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica.

PRECIADO, Jaime & VALENCIA, Alberto Rocha (2003). Pasado y presente de la integración económica Latino-americana. In: PRECIADO, Jaime & VALENCIA, Alberto Rocha [orgs.] (2003). *América Latina : realidad, virtualidad y utopia de la integracion*. México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, Universidad de Guadalajara Universidad Nacional Autónoma de Mexico, Universidad de Colima, Universidad Autónoma Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica. p. 105-124

PUIG, Steven J. (2012). Grupo BID: promoção do desenvolvimento através do setor privado. Apresentação realizada em evento na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Agosto de 2012.

QUIJANO, Anibal (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, Edgardo (Ed.). *La Colonialidad del poder, eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO.

_____ (2002). Colonialidade, poder, globalização e democracia. *Revista Novos Rumos*, Ano 17, No. 37.

RAEZ-LUNA, Ernesto F. & BELLO, Juan Luis Dammert (2012). *Reflexiones y lecciones sobre la toma de decisiones ante grandes proyectos minero-hidroeléctricos en el Peru: El caso de la hidroeléctrica de Inambari en la Amazonía peruana*. Lima: ASPDA.

RAMÍREZ, Berenice P. & PADILLA, Cruz Álvarez (2010). Centroamérica: la desintegración regional ante CAFTA-RD (Dominican Republic – Central America Free Trade Agreement) p. 31-43. In: CORONADO, Jaime Antonio Preciado [org.] (2010). *Anuário da la Integración Latino-americana y Caribeña. Edición Especial 2006-2007*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/REDIALC, 256p.

REPUBLICA DE BOLIVIA (1994). *Plan General de Desarrollo Económico Y Social. Marco Estratégico: El cambio para todos.*

REUNIÃO DE PRESIDENTES DA AMÉRICA DO SUL (2000). Plano de Ação para a Integração da Infra-Estrutura Regional na América do Sul: Uma Proposta. Brasília, 31 de agosto a 01 de setembro.

REUNIÓN DE MINÍSTROS DE TRANSPORTES, TELECOMUNICACIONES Y ENERGÍA DE AMÉRICA DEL SUR (2000). Plan de acción para la integración de la infra-estructura regional en América del Sur. Comité de Coordinación Técnica (CCT): BID/CAF/FONPLATA. Montevideo, 04 e 05 de diciembre de 2000.

RIBEIRO, Gustavo Lins. (1997). A condição da transnacionalidade. *Série Antropologia*. 223 (Brasília: Depto. de Antropologia/UnB).

_____ (2010). A globalização popular e o sistema mundial não hegemônico. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 25, No. 74, out/2010.

_____ (1992). Ambientalismo e Desenvolvimento Sustentável: Nova ideologia/utopia do desenvolvimento. *Série Antropologia* (Brasília: Depto de Antropologia/UnB).

_____ (2005). *Post-imperialism: a Latin American comopolitics*. Série Antropológica 375.

_____ (2011). Why (post)colonialism and (de)coloniality are not enough: a post imperialist perspective. *Postcolonial Studies*. Vol. 14, No 03 pp. 285-297.

ROBERSTON, Roland (1998). *Social theory, cultural relativity and the problem of globality: Contemporary conditions for the representation of identity*. In: KING, Anthony (Ed). *Culture, globalization and the world-system*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, Second printing.

RODRIGUES, Maria Guadalupe Moog (2002). Redes Transnacionais de Advocacia Pública: Estratégias e Impactos – O Projeto Planaflores e o Painel de Inspeção do Banco Mundial. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 24, nº 1, janeiro/junho 2002, pp. 73-128.

RÜTTIMANN, Andre de Barros; SENRA, Andressa Biato; KOBLITZ, Arthur Cesar Vasconcelos; FERREIRA, Leonardo Botelho; SOUZA, Marcio Zeraik de; MARCHESINI, Rafael Caminha; MENESES NETO, Themistocles (2008). CCR: Seu papel no financiamento à infraestrutura. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, V. 14, N. 29, P. 81-114.

SALUDJIAN, Aléxis (2004). *Hacia outra integración sudamericana. Críticas al Mercosur neoliberal*. Buenos Aires: Libros de Zorzal.

_____. (2006). La inserción mundial de América Latina en las teorías de la Cepal: una confrontación entre estructuralismo y neoestructuralismo. *Ensaïos FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 5-30, maio, 2006.

SANTOS, Ailton Dias & BARROS, Flavia Lessa (2011). *A integração sul-americana na perspectiva de um banco nacional de desenvolvimento – o caso do BNDES*. Artigo apresentado no XXVIII Congresso Internacional da Associação Latino-americana de Sociologia. Recife: UFPE.

SANTOS, Ailton Dias; FREIRE, Geovana; SANTOS, Magda Cunha; RICAS, Maria Dalce; BERNARDO, Maristela; GERVASIO, Maria Silvia. (2003). O programa Avança Brasil e o Plano Plurianual 2000-2003: para onde vai o desenvolvimento sustentável? In: *Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. (1ª edição). São Paulo: Peirópolis.

SANTOS, Mauren (org.) (2006). *Integração na América Latina: subsídios para debater a integração dos povos*. São Paulo: ASC/REBRIP. 36p.

SEVÁ FILHO, Antonio Oswaldo (2006). *Da hidrologia aos saberes ribeirinhos: água como insumo - ou - como meio de vida*. XIV Encontro Nacional dos Geógrafos – XIV ENG: “A Geografia e a Amazônia no contexto latino-americano: Diálogos, Práticas e Percursos”. Rio Branco, julho de 2006.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando & Michel Renaut (2007). *Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Ed. Manole. 540p.

_____ (2007). Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, Vol. 27, No. 04 (108), pp. 507-524, out-dez.

SIMBAÑA, Floresmilo (2011). El sumak kawsay como proyecto político. In: LANG, Miriam & MOKRANI, Dunia [org.] (2011). *Más allá del desarrollo: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala.

SOARES, Laura Tavares (2002). *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo- SP: Cortez Editora.

SOTO, Gustavo (2011). El contexto político de los megaproyectos en Bolivia hoy. In: CEADDESC (2011). *Atlas de Megaproyectos de Infraestructura en Bolivia*. Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cochabamba: CEADDESC. 104p.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. (2006). O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 49(2): 42-59.

SOUZA, Angelita Matos (2011). *IIRSA e a liderança regional brasileira*. Paper apresentado no XVIII Congresso Internacional da Associação Latino-americana de sociologia (ALAS). Recife: UFPE

STEFANONI, Pablo (2007). Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales. *Revista Nueva Sociedad*, No 209, mayo-junio de 2007.

_____. (2012). ¿Y quién no querría “vivir bien”? encrucijadas del proceso de cambio en Bolivia. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latino-americano*. Número 48/junho de 2012.

SVAMPA, Maristella (2013). “Consenso de Commodities” y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*. No. 244 mar-abri, 2013.

_____. (2011). Néo-« développementisme » extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique latine. *Problèmes D'Amérique Latine*. N° 81.

_____. (2009). *Perú: la masacre de Bagua y la centralidad de los conflictos en torno de los recursos naturales*. Disponible em: www.boell-latinoamerica.org/web/index-573.html

TANAKA, Martin (2005). *Democracia sin partidos: Peru 2000-2005 - los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TAUTZ, Carlos; PINTO, João Roberto Lopes & FAINGUELERNT. Maíra Borges (2012). O Grande Agente da Mudança: A Expansão Nacional e Transnacional de Empresas Brasileiras por meio do BNDES. In: BARTELT, Dawid Danilo [org.] (2012). *Um campeão visto de perto: uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung.

TERAN, Roberto Fernández (2009). *Gas, petróleo e imperialismo en Bolivia*. La Paz: CESU/IBP/Plural Editores. 109 p.

TITELMAN, Daniel (2006). La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe. In: in OCAMPO, J. A., *Regional Financial Cooperation*, Brookings Institution Press: Baltimore, MD.

TREACY, Mariano (2013). América Latina en la encrucijada del postneoliberalismo: neodesarrollismo, nacional-populismo y socialismo del siglo XXI. *Revista de Economía y Comercio Internacional*, No. 03. P39-63.

UGARTECHE, Oscar (2007). *Genealogia de la arquitectura financiera internacional: 1850-2000*. Tesis preparada para el grado de Doctor en Filosofía en Filosofía e Historia. Universidad de Bergen.

UNION DE LAS NACIONES SUDAMERICANAS (2012). *UNASUR: un espacio que consolida la integración energética*. UNASUR/OLADE. 52p.

VALENCIA, Alberto Rocha. América Latina en su laberinto: integración subregional, regional y continental (2003). In: PRECIADO, Jaime & VALENCIA, Alberto Rocha [orgs.] (2003). *América Latina : realidad, virtualidad y utopia de la integracion*. México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, Universidad de Guadalajara Universidad Nacional Autónoma de Mexico, Universidad de Colima, Universidad Autónoma Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica.

VÁZQUEZ, Carlos Otto (2010). La Comunidad Andina en 2006-2007: confrontaciones, rupturas e incertidumbre. In: CORONADO, Jaime Antonio Preciado [org.] (2010). *Anuário da la Integración Latino-americana y Caribeña. Edición Especial 2006-2007*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/REDIALC, 256p.

VELASCO e CRUZ, Sebastião Carlos (2007). Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia. São Paulo: UNESP.

VIANA, André Rego; BARROS, Pedro Silva & CALIXTRE, André Bojikian (2011). *Governança Global e integração da América do Sul*. Brasília: IPEA, 2011. 318p.

VIGEVANI, Tullo & RAMANZINI Jr., Haroldo (2009). As Influências das Mudanças Internacionais para a Percepção Brasileira de Integração Regional. *Nueva Sociedad*. No. 219.

VIOLA, Eduardo (1998). A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998. *XXI International Congress of the Latin American Studies Association*. Panel ENV 24, Social and Environmental Change in the Brazilian Amazon. Chicago, USA, 24-26 de Setembro.

VITALI, Stefania; GLATTFELDER, James B. & BATTISTON, Stefano (2011). The network of global corporate control. *PlosOne*. Vol. 06. Issue 10, Oct 2011.

WALLERSTEIN, Immanuel (1995). *After liberalism*. New York: New Press.

_____. (1985). *O capitalismo Histórico*. São Paulo: Ed. Brasiliense. 93p.

_____. (2001). *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro; Contraponto.

_____. (2002). *O fim do mundo como o concebemos: ciência social para o século XXI*. Rio de Janeiro: Revan. 315p.

_____. (1996). *Para abrir as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez.

_____. (1989). *The capitalist world-economy*. New York: Cambridge University Press & Maison des Sciences de l'Homme. 305p.

_____. (1974). *The modern world-system: capitalist agriculture and the origins of the european World-economy in the sixteenth century*. New York: Academic Press.

_____. (2004). *World System Analysis: an introduction*. Duke University Press.

ZAIRA, Henry (2012). Desatando cuellos de botella del financiamiento: las asociaciones público-privadas en los proyectos IIRSA. In: GADEA, Rosário Santa [org.] (2012). *Integración física sudamericana diez años después: impactos y implementación en el Peru*. Lima: Universidad del Pacífico/BID-Intal/CEPEI. 371p.

ZAPATA, Francisco. (2008). *La cuestión democrática en la izquierda Latinoamericana: del dilema izquierda-derecha al dilema democracia-autoritarismo*. Colegio de México: Mimeo, 2008.

ZURBRIGGEN, Cristina (2007). La «falacia tecnocrática» y la reforma del Estado a 10 años del Informe del Banco Mundial. *Revista Nueva Sociedad*, No. 210.

Matérias de jornal, revistas e websites

BIDAmérica, 26/02/2013. “Abre-se a última fronteira”. Disponível em <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3775>.

Bolpress – 12/01/2011. “Bolivia y el Banco Mundial concretan nueva “alianza estratégica””.

Bolpress - 16/10/2012. “Evo promulga la Ley Fundacional del “salto industrial”, eje del “capitalismo andino””.

Carta Capital, 20/02/2013. “Agressividade de longo prazo: o BNDES amplia carteira de debêntures para grandes projetos”. Por Arnaldo Comin.

Carta Capital, 24/06/2009. “A história do massacre”. Por Maria Emília Coelho.

Carta Capital, 27/02/2013. “2014 já começou”. Por Rodrigo Martins.

Carta Capital, 20/02/2013. “Os bancos privados entram na onda: novas fontes de recursos podem movimentar R\$ 40 bilhões de reais por ano”. Por Luciano Feltrin.

Diário 16, 20/08/2012. “Para no olvidar, cronologia del Conga”. Por Francesca Emanuele. www.diario16.pe

EconomiaIG, 12/07/2011. “Engenharia Financeira permitiu a Peru fazer Estrada do Pacífico”. Disponível em: <http://economia.ig.com.br/engenharia-financeira-permitiu-a-peru-fazer-estrada-do-pacifico/n1597075100475.html>

El Comercio, 28/10/2007. El síndrome del perro del hortelano. Por Alan Garcia.

El Comercio, 12/2007. Recetas para acabar con el perro del hortelano. Por Alan Garcia.

Gestión, 02/03/2013. “CAF: Perú es líder en mejoramiento de infraestructura”.

Jornal Brasil de Fato – 30/12/2010. “O Brasil é ao mesmo tempo imperialismo e motor impressindível para a integração”. Entrevista com Pablo Stefanoni.

IDBTV. “The RICAM”. Disponível em www.iadb.org/idbtv

La Razon, 12/08/2007. “Todo el plan de desarrollo del norte boliviano pasa por la vinculación caminera”.

La Razon, 31/07/2012. “Evo fue reelegido ejecutivo de los coccaleros del trópico”.

Le Monde Diplomatique, 14/12/2012. “Entrevista a Álvaro Garcia Linera”. Por Ricardo Bajo y Katu Arkonada.

O Estado de S. Paulo - 02/05/2011. “Ação do BNDES se dá por aportes a grandes grupos”.

O Estado de São Paulo – 10/03/2011. “BNDES já empresta três vezes mais que o Banco Mundial”.

O Estado de São Paulo /Negócios e Economia. “BTG Pactual atua como ‘BNDES privado’, diz Esteves”.

O Hoje. 14/10/2012. “Andes: o maior túnel das Américas é projetado”. Disponível em <http://www.ohoje.com.br/noticia/5982/andes-maior-tunel-das-americas-e-projetado>

Revista Piuí. “O desenvolvimentista”. Número 49, 2010.

Revista Engenharia, No. 58. “Engenharia brasileira finca sua bandeira no exterior”. Por Juan Garrido.

Revista Engenharia, No. 58. “A investida internacional da Queiroz Galvão começou em 1989”. Por Juan Garrido.

Revista Fórum, 23/11/2013. “Entrevista com Alberto Acosta”.

Valor Econômico - 28/06/2011. “BB será banco da Vale na Argentina”.

Valor Econômico - 08/01/2010. “BNDES quer financiar direto no exterior”.

Valor Econômico -12/07/2010. “BID quer parceria com BNDES para infraestrutura”.

Valor Econômico -20/03/2013. “China “rica e forte” ainda está distante, diz Xi Jinping”.

Vídeo Documentário: “Detrás del TIPNIS”. Direção: Karen Gil. <http://www.yoytube.com/watch?v=oa0vUZhwRFA>

Vídeo Documentário: “Me Voy”. Direção: Maria Emília Coelho. DOC Maria (2008).

Vídeo Documentario: “Recorriendo la carretera interoceánica sur”. Fundación Pronaturaleza (s.d.). Direção: Maria Emília Coelho.

Website do BNDES – 14/04/2011. BNDES assina acordos com bancos de desenvolvimento dos BRICS.