

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DOUTORADO – HISTÓRIA DAS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

LEANDRO FREITAS COUTO

DESENVOLVIMENTO, INTEGRAÇÃO E
ASSIMETRIAS: CAMINHOS E DESCAMINHOS DA
APROXIMAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL

BRASÍLIA

2012

LEANDRO FREITAS COUTO

DESENVOLVIMENTO, INTEGRAÇÃO E
ASSIMETRIAS: CAMINHOS E DESCAMINHOS DA
APROXIMAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL

Tese de doutorado apresentada como
requisito parcial para a obtenção do
título de Doutor em Relações
Internacionais

Área de Concentração: História das
Relações Internacionais

Orientador: Antônio Carlos Lessa

BRASÍLIA

2012

Orelhano, de marca e sinal
Fulano de tal, de charlas campeiras
Mesclando fronteiras, retrata na estampa
Rigores do pampa e serenas maneiras
Orelhano, brasileiro, argentino
Castelhano, campesino, gaúcho de nascimento
São tranças de um mesmo tempo, sustentando um ideal
Sem sentir a marca quente, nem o peso do buçal
Orelhano, ao paisano de tua estampa
Não se pede passaporte, nestes caminhos do pampa
Orelhano, se tu vives embretado
Procurando um descampado nesta gaúcha nação
E aquele traço de união que nos prende lado a lado
Como um laço enrodilhado, à espera da ocasião
Orelhano, vem lutar no meu costado
Num pampa sem aramado, soprado pelo minuano
Reportar a liberdade, que acenava tão faceira
Nas cores de uma bandeira, levantada no passado

Dante Ramon Ledesma

À Flávia, com todo o meu amor.

A Dante, Maria e Nina, a quem dedico toda a minha vida.

Aos meus irmãos, com o imenso carinho que cultivamos.

Agradecimentos

A elaboração desta tese contou com o apoio institucional do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que concedeu licença-capacitação para a realização do trabalho. Em primeiro lugar, portanto, devo agradecer ao Estado brasileiro, pelo sentido de nação que ainda é um forte guia e pela responsabilidade institucional de preparar-se para o futuro pela crítica constante do passado e do presente.

Em segundo lugar, agradeço à Universidade de Brasília e ao Instituto de Relações Internacionais que acolheram esta pesquisa. Ao mesmo tempo, agradeço aos professores da pós-graduação do IREL-UnB, especialmente a Amado Luiz Cervo, Ana Flávia Granja e Barros, Alcides Costa Vaz, Eiiti Sato, José Flávio Sombra Saraiva, Norma Breda dos Santos.

Ao professor Antônio Carlos Lessa, orientador sábio, objetivo e respeitoso desde os tempos da graduação, exemplo de profissionalismo acadêmico e grande referência como pesquisador. Obviamente, está isento de todos os equívocos aqui carregados, mas é corresponsável por todos os seus méritos.

Aos colegas da pós-graduação Taís Sandrim Julião, mestre enxadrista, Gustavo Simões, mestre das cartas, Juliano Cortinhas, mestre do som, Diego Trindade, mestre de mineiridade e Túlio Ferreira, mestre do Choro. A Rogério de Souza Farias, Thiago Gehre Galvão, Creomar de Souza e Carlos Góes, pela parceria na produção acadêmica.

Aos amigos do Ministério do Planejamento, Elaine de Melo Xavier, Eduardo Rodrigues da Silva, Júlia Alves Marinho, Márcio Gimene de Oliveira, Gustavo Viana Machado, Mariana Meirelles, Ely Arima Takassaky, Mauro Ceza Nogueira. Aos amigos do Rio Ceci Juruá, Mayra Juruá, Thiago Varanda, Raphael Padula e Gustavo Santos.

A João Mendes e Ricardo Bielschowsky, pelo apoio no MRE e na CEPAL.

À turma da FBU, pela companhia que oxigenava o cérebro e o coração.

Aos meus pais, que permitiram a mim estar aqui como sou.

À minha família, que nesse tempo cresceu e se manteve sempre firme no suporte que tornou tudo isso possível. Amo vocês muito, muito, muito.

A Deus, que me abençoou nessa estada sul-americana da vida.

Resumo

Esta tese objetiva avaliar o projeto brasileiro para a integração regional sul-americana do ponto de vista da superação das assimetrias. Propõe-se a investigar até que ponto alguns dos principais instrumentos propostos ou apoiados pelo Brasil, a saber, o Fundo de Convergência Estrutural e Modernização Institucional do MERCOSUL – FOCEM, a iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana – IIRSA, e a atuação regional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, têm conseguido incorporar o combate às assimetrias na sua operação e qual o alcance dos seus resultados. A pesquisa demonstrou que ainda existem lacunas relevantes nesses instrumentos, mas que não impossibilitaram acertos. Ajustes nos instrumentos são feitos à medida que vão sendo implementados, de forma que os caminhos da integração vão sendo construídos no avançar do ímpeto integracionista.

Abstract

This thesis aims to evaluate the Brazilian project for regional integration of South American at overcoming asymmetries perspectives. Aims to investigate to what extent some of the key instruments proposed or supported by Brazil, namely the Structural Convergence and Institutional Modernization Fund of MERCOSUR - FOCEM, the initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America - IIRSA, and the regional operations of the Brazilian Development Bank - BNDES, have succeeded in incorporating the fight against asymmetries in its operation and what is the scope of their results. The research has shown that there are still significant gaps in these instruments, what did not imply the impossibility to reach significant results.. Adjustments are made in the instruments as they are being implemented, so that the paths of integration will be building in advancing the integrationist impetus.

Sumário

Lista de Tabelas.....	9
Lista de Gráficos	9
Lista de Figuras	10
Lista de Siglas e Abreviações.....	10
Introdução.....	13
1 Política Externa, desenvolvimento e Integração Regional.....	18
1.1 Política externa e desenvolvimento.....	18
1.1.1 Bases conceituais	18
1.1.2 Política externa brasileira e desenvolvimento nos anos 2000	21
1.2 Desenvolvimento, Integração Regional e Política Externa: A América do Sul na Estratégia de Desenvolvimento Nacional.....	28
1.2.1 Política externa brasileira para a América do Sul nos anos 2000.	36
1.3 Integração da infraestrutura, desenvolvimento e concentração econômica espacial	40
1.3.1 Integração física sul-americana e desenvolvimento regional	40
1.4 Estratégias de inserção internacional e a integração regional	45
2 Concentração Econômica na América do Sul: definição das assimetrias e revelação das distâncias.....	50
2.1 Marcas das diferenças e as assimetrias que importam	51
2.2 Globalização e assimetrias – teorias e fatos	61
2.3 Dinâmica intra-regional da divergência econômica recente	74
2.3.1 Ampliando a escala: a concentração a nível regional.....	82
3 Políticas de Desenvolvimento Regional: Financiamento da convergência na América do Sul.....	89
3.1 Desenvolvimento regional: história e teoria.....	89

3.2	A experiência europeia.....	95
3.3	Políticas regionais no Brasil.....	103
3.4	O FOCEM e as lacunas de uma nova política.....	109
3.5	FOCEM – A prática da política.....	114
3.5.1	Paraguai	117
3.5.2	Uruguai	120
3.5.3	Argentina	123
3.5.4	Brasil.....	124
3.6	As funcionalidades do Fundo de convergência.....	125
4	A IIRSA e as assimetrias: a lógica econômica e geopolítica dos eixos e projetos prioritários	127
4.1	Infraestrutura na integração sul-americana	128
4.2	Os caminhos da IIRSA.....	137
4.3	Eixos de integração e os projetos prioritários	144
4.3.1	Eixos de integração e desenvolvimento.....	146
4.3.2	Carteira de investimentos	158
4.3.3	Projetos prioritários	162
4.4	AIC - IIRSA: Concentração e desconcentração.....	170
5	O Estado indutor – o papel do BNDES e o lugar do Banco do Sul .	173
5.1	Desenvolvimentismo logístico	174
5.2	O BNDES nos anos recentes.....	181
5.3	O BNDES e a promoção da infraestrutura regional.....	190
5.4	Banco do Sul e a promoção de uma perspectiva regional.....	200
	Conclusão	205
	Bibliografia.....	211
	Capítulos de livros.....	215

Artigos em periódicos	218
Teses e Dissertações	222
Artigos e notícias de Jornais.....	222
Fontes primárias	223

Lista de Tabelas

Tabela 1.1 – Exportações brasileiras para a América do Sul	P. 32
Tabela 1.2 – Importações brasileiras da América do Sul	P. 32
Tabela 2.1 – Rodovias pavimentadas por km ²	P. 54
Tabela 2.2 – IDH América do Sul – 2009	P. 58
Tabela 2.3 – PIB e renda per capita América do sul	P. 59
Tabela 2.4 – Rede viária terrestre – países selecionados	P. 66
Tabela 2.5 – Produto Interno Bruto (PIB) – mundo e países selecionados	P. 72
Tabela 2.6 – Estrutura de comércio dos países sul-americanos	P. 78
Tabela 2.7 – Renda per capita sul-americana 2008	P. 79
Tabela 2.8 – Participação estadual no PIB da América do Sul	P. 84
Tabela 4.1 – Distribuição Carteira de Investimentos IIRSA	P. 157
Tabela 4.2 – Distribuição dos projetos prioritários por Eixo	P. 161
Tabela 5.1 – Crescimento anual das exportações brasileiras	P. 184

Lista de Gráficos

Gráfico 2.1 – Evolução do Comércio Brasil-China (1995-2005)	P. 70
Gráfico 2.2 – Concentração intrarregional versus participação América do Sul na economia mundial (1980-2008)	P. 74
Gráfico 2.3 – Crescimento acumulado entre 1970-2008	P. 76
Gráfico 3.1 – Distribuição recursos FOCEM por setor	P. 115
Gráfico 5.1 – Desembolsos Totais e Desembolsos para infraestrutura na América Latina – BNDES	P. 189
Gráfico 5.2 – Desembolsos BNDES América Latina – CCR	P. 190

Lista de Figuras

Figura 3.1 – Projeto Reabilitação Ferrovia Rivera-Pintado	P. 119
Figura 4.1 – Articulação da rede urbana brasileira e sul-americana	P. 134
Figura 4.2 – Espaços de trânsito na América do Sul	P. 135
Figura 4.3 – Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA	P. 139
Figura 4.4 – Territórios-ilhas sul-americanos	P. 141
Figura 4.5 – Eixos do Plano Brasil em Ação	P. 144
Figura 4.6 – Eixo Mercosul-Chile	P. 146
Figura 4.7 – Eixo de Capricórnio	P. 148
Figura 4.8 – Eixo Amazonas	P. 150
Figura 4.9 – Eixo Peru-Brasil-Bolívia	P. 151
Figura 4.10 – Eixo Escudo Guianês	P. 153
Figura 4.11 – Eixo do Sul	P. 154
Figura 4.12 – Eixo Interoceânico Central	P. 155
Figura 4.13 – Eixo Hidrovia Paraná-Paraguai	P. 156
Figura 4.14 – Eixo Andino	P. 157
Figura 4.15 – Localização estratégica Oruro	P. 165

Lista de Siglas e Abreviações

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

AIC – Agenda de Implementação Consensuada

BASA – Banco da Amazônia

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNDESPAR – BNDES Participações S/A

BRICS – Brasil, Rússia, China, África do Sul

CAF – Corporação Andina de Fomento

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior

CAN – Comunidade Andina de Nações

CASA – Comunidade Sul-americana de Nações

CCEX – Comitê de Crédito às Exportações

CCR - Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos

CDE – Comitê de Direção Executiva da IIRSA

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe da ONU

CMC – Conselho do Mercado Comum

CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco

COFIG – Comitê de Financiamento de Garantia às Exportações

COSIPLAN – Conselho de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL

CRPM – Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL

DATAR – Delegação para o Ordenamento do Território e da Ação Regional

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEGOA Orientação – Fundo Europeu para Orientação e Garantia da Agricultura – Seção Orientação

FINAMEX - Programa de Financiamento à Exportações de Máquinas e Equipamentos

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDR – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

FOCEM – Fundo de Convergência Estrutural e Desenvolvimento Institucional do MERCOSUL

FONPLANTA – Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

FSE – Fundo Social Europeu

GMC – Grupo do Mercado Comum

GTE – Grupo Técnico Executivo da IIRSA

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IIRSA – Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana

ILPES – Instituto Latinoamericano de Planejamento Econômico e Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

NGE – Nova Geografia Econômica

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PEB – Política Externa Brasileira

PIB – Produto Interno Bruto

PINTEC – Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional

REPETRO – Regime Aduaneiro Especial de Exportação e importação de bens destinados à exploração e produção de petróleo e gás natural.

SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TVA – Tennessee Valley Authority

UNASUL – União Sul-americana de Nações

UTF – Unidade Técnica do FOCEM

UTNF – Unidade Técnica Nacional do FOCEM

Introdução

A América do Sul converteu-se em prioridade da política externa brasileira nos anos 2000. Ao redefinir sua referência regional, substituindo a América Latina por sua vizinhança imediata, o Brasil adotou um discurso de construção do espaço sul-americano. Ao discurso, seguiu-se uma série de iniciativas de alcance regional que insinuam a existência de um projeto brasileiro para a América do Sul.

Assim, no decorrer dos anos 1990, mas principalmente a partir dos anos 2000, pôde-se observar várias dessas iniciativas levadas a cabo pelo governo brasileiro que remetem a uma estratégia de transformação de um espaço geográfico também num ambiente de integração política, econômica e social. As iniciativas brasileiras para a América do Sul ultrapassam a vertente comercial da integração e miram na construção de um bloco sul-americano de nações no qual uma diversidade de temas se impõe na agenda, conquanto as ações no campo econômico, *lato sensu*, continuam tendo um espaço relevante, mas não mais exclusivo.

O avanço desse processo, no entanto, não tem sido linear. Alguns fatos da história recente da região impuseram marcas de resistência ao projeto brasileiro, como a invasão às unidades da Petrobrás na Bolívia, em 2006, ou a expulsão da Odebrecht do Equador, em 2008.

Notadamente, há visões políticas distintas quanto à estratégia de construção do bloco sul-americano nos governos que conformam a região. Mais que isso, percebe-se que, durante a primeira década dos anos 2000, também houve níveis diferenciados de interesse pela conformação do bloco, por suas implicações econômicas e políticas sobre as distintas estratégias de desenvolvimento dos países da região.

A propósito, o próprio Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, então Secretário-Geral do Itamaraty, caracterizou três vertentes de resistência que se destacaram no processo de negociação da UNASUL: i) “países que celebraram acordos de livre comércio com os Estados Unidos”; ii) “países que dão prioridade ao fortalecimento do MERCOSUL e que acreditam que o Brasil estaria ‘trocando’ o MERCOSUL pela UNASUL; e iii) “países que consideram ser necessário uma organização mais audaciosa, com base na solidariedade e na cooperação e não naquilo

que consideram o individualismo ‘mercantilista’ das preferências comerciais, dos projetos de investimento e do livre comércio”(GUIMARÃES, 2007).

De outro lado, reforçado pela crise financeira internacional do último quartil da década, e mesmo pela expressão que ganhou o então Presidente Lula da Silva nos palcos internacionais e regionais, o Brasil conseguiu envolver os países vizinhos em torno de algumas iniciativas que patrocinou no palco regional. Nessas ocasiões, foram frequentes as menções ao que se considerava como um importante obstáculo ao processo integracionista: as assimetrias regionais.

Posiciona-se, assim, o enfrentamento às assimetrias na América do Sul no cerne do debate sobre as possibilidades e oportunidades para o fortalecimento do processo integracionista. Nessa linha, Guimarães destaca o desafio de “superar os obstáculos que decorrem das grandes assimetrias que existem entre os países da região, sejam elas de natureza territorial, demográfica, de recursos naturais, de energia, de níveis de desenvolvimento político, cultural, agrícola, industrial e de serviços” para consolidar a formação do bloco regional (GUIMARÃES, 2007).

Considerando a Iª Reunião dos Presidentes da América do Sul, em 2000, como um marco do processo de integração regional, a avaliação do projeto brasileiro nessa primeira década serve ao propósito de indicar os acertos e correções necessárias nos tempos que seguem. Amado Cervo e Antônio Carlos Lessa já indicaram que o projeto brasileiro para a América do Sul, mesmo que prioritário na sua agenda externa, alcançou resultados medianos durante o governo Lula (CERVO & LESSA, 2010).

Esta pesquisa propõe avaliar os avanços do processo de integração regional, de uma perspectiva brasileira, do ponto de vista da superação das assimetrias. Objetiva investigar até que ponto alguns dos principais instrumentos propostos ou apoiados pelo Brasil têm conseguido incorporar o combate às assimetrias na sua operação e qual o alcance dos seus resultados.

A seleção desses instrumentos se deu pelo seu potencial de estruturação econômica e territorial e pelo peso que adquirem na agenda da integração regional. Assim, as ações de convergência estrutural e de melhoria da infraestrutura têm destaque especial, tanto no planejamento, que indicaria os objetivos aos quais respondem, como na sua execução e financiamento. Nessa linha, serão analisados o Fundo de

Convergência Estrutural e Modernização Institucional do MERCOSUL – FOCEM, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana – IIRSA e a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES no apoio às exportações de empresas brasileiras na América do Sul, principalmente para os projetos de infraestrutura.

Para tanto, esta tese se divide em cinco partes, além desta introdução e da conclusão. A primeira parte é dedicada a explorar a ligação entre desenvolvimento e política externa, colocando frente a frente a atual estratégia de desenvolvimento brasileira e o seu projeto para a integração regional. Além disso, avalia como a existência de diferentes estratégias de inserção internacional na região interferiu no processo de aproximação na América do Sul.

A integração sul-americana não está contemplada na estratégia de desenvolvimento brasileira, abarcada pelo novo-desenvolvimentismo e especificada no modelo de crescimento via expansão do mercado de consumo de massas. Não são os elementos econômicos que referendam sua inserção na agenda brasileira, mas uma definição política que maneja um projeto que, no desenrolar da década, culminou por se tornar a referência da integração regional.

Em seguida, foi preciso definir as assimetrias que importam ao processo de integração em meio a diversas heterogeneidades que marcam a região. Ao lado disso, comparou-se sua dinâmica com a evolução dos mesmos indicadores a nível global, para buscar as especificidades regionais, revelando que o processo de concentração econômica na América do Sul tem uma dinâmica própria. Além disso, investigaram-se as desigualdades na perspectiva sub-regional, considerando a escala dos estados federados e províncias, para tornar possível referenciar a contribuição dos instrumentos para a desconcentração econômica espacial num nível mais detalhado.

Os dados disponíveis e utilizados nessa parte da pesquisa alcançam o ano de 2008. Do ponto de vista metodológico, isso possibilitou uniformizar a disponibilidade dos dados para todos os países, sem serem contaminados pelos efeitos da crise financeira internacional do final da década. Para as esferas sub-regionais, no entanto, os dados não alcançam todos os territórios da América do Sul, seu ano de referência é 2004, ainda com aproximações para uniformizar a base.

Com a orientação política e os níveis de concentração revelados, passa-se a analisar os instrumentos e iniciativas para a promoção da aproximação regional. O primeiro item é o FOCEM, referenciado no contexto das políticas de desenvolvimento regional no cenário internacional e brasileiro. Os projetos aprovados pelo Fundo até o final de 2010 são observados a partir de cada país proponente. A constituição do FOCEM, sem uma política de desenvolvimento regional ou convergência territorial que submetesse a aplicação dos recursos, é sua grande lacuna, que convive com sua crescente importância financeira no equacionamento de projetos estratégicos para a região, particularmente no setor energético.

O quarto capítulo investiga a IIRSA e seus possíveis efeitos ao processo de desconcentração econômica regional e estruturação do território sul-americano. Atenção especial é concedida à Agenda de Implementação Consensuada – AIC, que reuniu 31 projetos prioritários selecionados pela iniciativa. No mais, faz-se referência à absorção da IIRSA pelo COSIPLAN/UNASUL, embora essa transição não faça parte da análise.

A falta de uma visão sistêmica para a região ou de uma perspectiva estratégica para o território sul-americano marcam a iniciativa. O conjunto de projetos expressa a sobreposição de visões nacionais, que implicam a coexistência de aspectos geopolíticos contraditórios. Elementos que promovem o desenvolvimento endógeno convivem com plataformas de apoio a corredores de exportação, assim como o apoio a novos pólos no interior do continente concorre com a força concentradora das regiões já mais abastadas.

Por fim, apresenta-se a atuação recente do BNDES no apoio à integração regional, principalmente na promoção da infraestrutura sul-americana. Sua posição na política nacional de impulso aos investimentos, principalmente diante da crise internacional, e o direcionamento de sua atuação à América do Sul demandou uma reflexão acerca do modelo de desenvolvimento em maturação no Brasil, que reúne elementos do novo-desenvolvimentismo e do Estado logístico com algumas novas características que marcam a atuação externa do país no início do novo século. A tentativa de síntese em torno do desenvolvimentismo-logístico fecha o quadro conceitual da tese e busca apresentar nova possibilidade de leitura sobre o modelo de desenvolvimento e inserção internacional que o Brasil vem construindo.

Nessa linha, são apresentadas as inflexões na forma de operação de alguns instrumentos que permitiram uma participação mais ativa do BNDES no processo integracionista. Denota-se a expressiva ampliação da participação de projetos de infraestrutura na América do Sul na sua carteira de apoio às exportações. Por outro lado, seu modo de operação restringe a sua contribuição do ponto de vista do combate às assimetrias, no que são reveladas as limitações da operação internacional de um banco nacional e se propõe uma reflexão sobre o Banco do Sul.

Nessa linha, a pesquisa identificou algumas falhas nos instrumentos analisados. No entanto, destaca-se que essas lacunas não impossibilitaram acertos que, por sua vez, revelam a possibilidade de se consolidar o processo de integração regional conferindo atenção às assimetrias. Certamente, há ajustes a fazer, e novos instrumentos devem complementar os já existentes. Considerando que a integração regional é um processo em construção, a reflexão aqui desenvolvida pretende-se instrumento útil na construção de novos trilhos que reforcem os rumos da aproximação entre os países da América do Sul.

A construção e integração da América do Sul vem se consolidando como ponto crucial da estratégia de inserção internacional do Estado Brasileiro e tem ganhado considerável peso que torna obrigatória sua acomodação nas agendas dos governos de ocasião. Os Estados não param nem os governos são capazes de reinventá-los a cada administração. Mesmo diferenças de rotas são difíceis de se impor à inércia da burocracia. Assim, os instrumentos carregam marcas de estratégias já superadas que convivem com novas diretrizes. Sua síntese revela essa complexidade e ilumina as encruzilhadas que estão postas nos caminhos a percorrer.

1 Política Externa, desenvolvimento e Integração Regional

1.1 Política externa e desenvolvimento

1.1.1 Bases conceituais

A política externa de um país não é, ou não deveria ser, um fim em si mesma. É, sim, uma importante ferramenta para a consecução dos objetivos maiores do Estado. Ao alimentar a ação diplomática com os desígnios advindos das alianças sociopolíticas domésticas e internacionais, a política externa projeta o papel do país no cenário internacional e se revela como parte de um comando estratégico ao qual deve obedecer. (CERVO, 2008).

Sem se abster da compreensão dessas alianças que forjam, sob sua liderança, os determinantes da ação internacional do governo de um país, pretende-se aqui explorar as relações entre a política externa e os objetivos estratégicos expressos pelos Estados nacionais. Mais do que uma reflexão teórica, busca-se amparar em conceitos e paradigmas que revelam uma visão de mundo própria, com seus valores e vícios particulares, apropriada para compreender a realidade da inserção internacional do Brasil.

De um ponto de vista estritamente conceitual, recupera-se a tríade existente entre Estratégia, Poder e Política que, segundo Costa, “representam os instrumentos fundamentais de qualquer ação” (COSTA, 2009, p. 407). Sob esse ângulo, a *política* encarrega-se de estabelecer os objetivos, bem como orientar a sua conquista ou garantir a sua preservação. A *estratégia* ocupa-se da obtenção e manejo dos meios para se conquistar esses objetivos, enquanto o *poder* refere-se à capacidade de se estabelecer uma ação integrada para aplicação dos meios de que se dispõe. (COSTA, 2009)

A estratégia nacional parte de uma leitura concreta do poder nacional mirando os objetivos definidos pela Política Nacional. É, pois, a política externa de uma nação, elemento indissociável de sua estratégia nacional. Nessa visão, o *interesse nacional*

ainda é mais amplo que os elementos oferecidos pela Política Nacional. Além de mais permanente, nele se conjugam dois elementos principais e fluidos: os interesses do povo e do Estado Nacional. (COSTA, 2009)

Amado Cervo buscou sintetizar os conceitos brasileiros em política externa e relações internacionais. Para Cervo, a globalização não equalizou as visões de mundo, valores e interesses que propaga e que vêm embutidas nas teorias que professa. E, conforme pontua Vizentini no prefácio de *Inserção internacional*, “não pode haver uma grande diplomacia sem um grande pensamento nacional”. (CERVO, 2008)

Uma grande contribuição de Cervo a esse pensamento nacional foi a apresentação de quatro paradigmas com os quais se perfilaram as relações internacionais do Brasil desde sua independência até os anos recentes. Percorrendo a evolução dos modelos paradigmáticos ao longo da história da política exterior do Brasil, revela também elementos que conferem previsibilidade à sua ação e moldam a sua conduta, com o que retrata um *acumulado histórico da diplomacia brasileira*. (CERVO, 2008)

Importa destacar aqui que Amado Cervo identifica no acumulado histórico o desenvolvimento como vetor da diplomacia brasileira. Era às estratégias de dinamização do processo de desenvolvimento nacional a que se subordinava a sua política externa. Isso foi construído principalmente nos anos em que vigorou o paradigma desenvolvimentista, que concedia uma função específica ao setor externo no projeto de desenvolvimento nacional. A política externa brasileira teve que se apropriar de determinadas características para desempenhar o papel particular que lhe conferia o projeto maior, mobilizando recursos externos, seja sob a forma de mecanismos de financiamento, seja pelo acesso a bens de capital ou tecnologias essenciais para o desenvolvimento industrial do país, por exemplo, ou mesmo na busca de mercados ou parceiros estratégicos para investir diretamente em setores considerados essenciais (CERVO e BUENO, 2002) (COUTO, LESSA e FARIAS, 2009).

No Brasil, o paradigma do *Estado Desenvolvimentista* vigorou por cerca de 60 anos, de 1930 a 1990. Representava o amadurecimento de uma sociedade que se complexificava, deixando a sua infância de agroexportação e almejando a industrialização e o crescimento econômico. Nessa linha, os fins econômicos deveriam

subordinar a política de segurança, e a autonomia decisória seria central para a eficiência desse instrumento. (CERVO, 2003)

Letícia Pinheiro, por sua vez, posiciona, ao lado do desenvolvimento econômico, justamente o “desejo pela autonomia” como um objetivo “constante e consistente” da política exterior do Brasil. Vale notar que muitos foram os pesquisadores das relações internacionais do Brasil que se dedicaram ao tema da busca da autonomia. Vários conceitos foram forjados em cima do termo, *autonomia pelo distanciamento*, *autonomia pela participação* (FONSECA JR, 1998), *autonomia pela integração* (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003), *autonomia pela diversificação* (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007) ou mesmo o *institucionalismo pragmático* de Letícia Pinheiro (PINHEIRO, 2000), de modo que se revela uma preocupação permanente dos estudiosos das relações internacionais do Brasil.

Nos anos 1990, com a crise de paradigmas com a qual se defrontou a política exterior brasileira, o desejo de autonomia teria ganho proeminência frente aos demais objetivos, conforme a visão de Pinheiro. Ainda assim, a autora sugere que a satisfação dessa autonomia “deveria agora estar associada ao projeto de ajuste da economia à proposta neoliberal, que se traduziria nos objetivos do país de negociar sua adesão aos regimes internacionais em vigor com vistas a aumentar sua capacidade de acesso aos recursos financeiros e tecnológicos em direção a um maior desenvolvimento” (PINHEIRO, 2000, p.314).

Mesmo na última década do século 20, portanto, quando se esgota o modelo desenvolvimentista e o Estado perde sua função de protagonista do desenvolvimento, crente nos mecanismos de liberalização, admirador das forças de mercado e acrítico das normas oriundas dos foruns multilaterais, o desenvolvimento teria continuado a constituir, ainda que em segunda instância, um aspecto definidor da atuação internacional do país.

Nos anos 2000, essa tradição é novamente adensada. Um discurso novo-desenvolvimentista ganha força nas hostes governamentais, e a política externa volta a ser intimamente integrada com o projeto nacional, conferindo-lhe um caráter logístico. Como pontua Maria Regina Soares de Lima, a política externa tem sido considerada

como um dos principais instrumentos para propósitos de desenvolvimento, e nessa condição irrompe o novo século. (SOARES DE LIMA, 2005)

1.1.2 Política externa brasileira e desenvolvimento nos anos 2000

A década de 2000 marcou uma transição política no Brasil e em boa parte da América do Sul. A onda neoliberal que tinha invadido a região a partir da década de 1980 e atingido seu auge nos anos 90, perde sua força na entrada do novo século. As ressonâncias dos acontecimentos da década perversa, no entanto, faziam-se sentir nas alternativas de correção de rumos que se renunciavam na região. (CERVO, 2002)

A exaustão do modelo de Estado desenvolvimentista, nos anos 1980, e sua substituição por fundamentos neoliberais repercutiram na condução da política externa brasileira. A estratégia de promoção do desenvolvimento, que não sai do rol dos grandes objetivos nacionais, se modifica substancialmente entre os dois modelos, e as diferenças daí advindas geraram indefinições até mesmo nos padrões decisórios e nos parâmetros conceituais que consubstanciavam a inserção internacional do país.

Saraiva aponta que a tradição centralizadora e corporativista da diplomacia brasileira limitou a sua adequabilidade aos novos cenários doméstico e internacional, particularmente no plano econômico, o que teria representado um ritmo mais lento nas inflexões da política externa, criando certo descompasso com as aceleradas transformações pelas quais passava o país. Esse descompasso teria se revelado numa crise de paradigmas, na qual conviviam duas correntes, uma mais autonomista, de tradição globalista, e outra mais liberal, assentada em princípios de *soberania compartilhada e autonomia pela participação*. Essas duas correntes se revezaram na preponderância da condução das relações internacionais do Brasil durante os anos 90, sendo esta última mais presente nos anos do governo Cardoso. (SARAIWA, 2007)

Pinheiro também reconhece dois grandes paradigmas que explicam e orientam a atuação internacional do Brasil, mas os apresenta como globalista (*hobbesiano e grotiano*) e americanista (*pragmático e ideológico*). No entanto, para a autora, esses paradigmas teriam chegado, nos anos 1990, aos limites de suas possibilidades. A partir de então, a construção de uma nova orientação da política externa brasileira teria se assentado numa conjugação do realismo, que historicamente lhe caracterizou na busca da autonomia, com o neoliberalismo que ganhava espaço nessa década, o que teria dado

origem a um novo paradigma: o institucionalismo pragmático, respaldado no institucionalismo neoliberal, conjugando elementos do realismo hobbesiano e grotiano para garantir ganhos absolutos no âmbito global e consolidar sua posição relativa de liderança no entorno sul-americano (PINHEIRO, 2000). Retornaremos a essa questão mais adiante.

Maria Regina Soares de Lima percebe duas alternativas que teriam a preferência das elites que definem as orientações da estratégia internacional do Brasil. A primeira é caracterizada como a busca pela credibilidade, conferida de fora para dentro, que vincula a prática da política econômica interna com a postura da política externa. A segunda é percebida como autonomista, que busca os objetivos da projeção internacional do país mediante níveis de flexibilidade e liberdade para a definição de sua ação externa. Nesse ponto, a autora enfatiza a orientação pela implementação de uma “política ativa de desenvolvimento” e a necessidade de se “articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar”. (SOARES DE LIMA, 2005)

A imagem da dança de paradigmas usada por Amado Cervo para descrever as grandes linhas da política externa brasileira nos anos 1990 auxilia a perceber as conexões entre política externa e desenvolvimento a partir de 2000. Na sua visão, três paradigmas guiaram os passos da PEB nesse período, e essa dinâmica adentrou os palcos da última década. Durante os 90, como sugere Cervo, o paradigma desenvolvimentista definhava, o paradigma do estado normal ou neoliberal se afirmava, enquanto o paradigma do estado logístico apenas se ensaiava.

Destacam-se aqui algumas diferenças entre os três paradigmas que são diretamente relacionadas ao tema da conexão entre política externa e desenvolvimento. Foca-se no modo de perceber o desenvolvimento e na forma pela qual empreendem a tarefa de sua persecução, o que abrange a responsabilização dos agentes envolvidos e principais recursos e instrumentos empregados.

O paradigma do estado desenvolvimentista, conforme apresenta Cervo, formatava sua acepção de desenvolvimento como industrialização e crescimento econômico. O Estado, com o auxílio do empresariado nacional e estrangeiro, era o principal agente da estratégia, como empreendedor ou indutor dos atores privados em

determinado estágio. Na sua base de ação, fez uso de uma política comercial que serviria de apoio à transição de um estágio de substituição de importações para uma fase de substituição de exportações, e de uma política externa que buscava recursos, financeiros e tecnológicos, e mercados externos para promover a indústria nacional.

O estado normal foi produto e motor da hegemonia neoliberal que seduzia a inteligência latino-americana nos anos 1990. A estratégia de desenvolvimento passava pela adesão do Brasil aos regimes e receituários globais, com especial atenção ao sistema econômico internacional. A interferência do Estado era tida como nefasta, lançando-se mão de programas privatistas e diminuição da envergadura do corpo estatal, confiando ao livre mercado a condução do desenvolvimento. A política externa era dispensável, a política cambial foi colocada a serviço da estabilidade financeira, que se coadunava com uma política comercial de abertura econômica e garantiria a modernização do parque produtivo nacional.

O paradigma do estado logístico, por sua vez, resgata elementos do estruturalismo latino-americano, entendendo o desenvolvimento como um elemento sociologicamente complexo, buscando alcançar o nível de vida das nações mais desenvolvidas. Avança com relação ao paradigma do estado desenvolvimentista ao transferir do Estado à sociedade a responsabilidade maior pelo desenvolvimento, destacando instrumentos que estimulem a internacionalização das empresas nacionais, concedem atenção especial às políticas de ciência, tecnologia e inovação e, na linha externa, assume uma clara opção pelos países emergentes (CERVO, 2008).

A crise paradigmática apontada nos anos 1990 deveu-se, sobretudo, a modelos erráticos de desenvolvimento. Em alguns momentos, o modelo adotado sequer previa a necessidade de utilização da política externa para fins de desenvolvimento, bastando-a realizar a tradução dos preceitos da governança global para a realidade doméstica. Nessa ausência, princípios gerais – não-intervenção, juridicismo – tornam-se as únicas referências da atuação externa do país, e meios – autonomia, aumento do valor exportado – são interpretados como fins suficientes. Nos momentos em que a estratégia de desenvolvimento estava explícita, em que se forjaram planos nacionais de desenvolvimento de mais longo prazo, houve maior estabilidade na condução dos negócios externos do país.

O programa de liberalização econômica expressa e o atrofimento do Estado adotados por Fernando Collor, no primeiro biênio da década de 1990, foi parcialmente interrompido no Governo Itamar, embora não tenha sido revisado. No governo Cardoso, o projeto é retomado, priorizando os processos de estabilização econômica, reforma do Estado e desestatizações. Submetiam-se as políticas macroeconômicas e setoriais à política monetária, incluindo abertura comercial e desregulamentação entre suas premissas básicas (COUTO, LESSA e FARIAS, 2009). Em consonância, a política externa tratava tão somente de associar a restauração da confiabilidade e da credibilidade internacionais à política econômica interna, a qual seguia os princípios hegemônicos do Consenso de Washington (SOARES DE LIMA, 2005). Para Vigevani e Cepaluni, a ação externa se daria em um contexto de colaboração com iniciativas resultantes de órgãos internacionais, evitando assumir um papel internacional que resultasse em responsabilidades e riscos (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). E, conforme pontua Bernal-Meza, ao arquivar a ideia de um projeto de desenvolvimento nacional, a inserção internacional do país se deu de forma passiva, característica reforçada pelas crises econômicas que se estenderam até os anos 2000 (BERNAL-MEZA, 2002).

O segundo governo Cardoso processou uma revisão na estratégia adotada durante o primeiro mandato, principalmente após as crises financeiras que assolaram o país no final dos anos 1990 que culminaram com a aguda desvalorização do real em 1999. O Brasil passava a denunciar a globalização assimétrica, e a política externa voltou a ser acionada de forma mais ativa. O aumento das exportações, tornado possível após revisão da política cambial, e a participação brasileira nas negociações econômicas internacionais foram apontadas como prioridades frente à fragilidade que se abatia sobre a economia nacional. Na transição para o novo milênio, diante da crise que sofria o MERCOSUL, o Brasil retomou a ideia de América do Sul como sua referência regional imediata, em substituição à de América Latina. Ademais, iniciou-se uma revisão sensível das relações bilaterais do Brasil com vários parceiros ao redor do globo, especialmente África e países Árabes (ALTEMANI, 2006), (MOURÃO ET ALL, 2006).

De toda a forma, os últimos anos de Cardoso na presidência do Brasil não foram capazes de reverter significativamente a estratégia de desenvolvimento planejada,

alcançar os resultados pretendidos ou consolidar parcerias internacionais que haviam permanecido adormecidas durante praticamente toda a década de 1990, quando da prevalência dos paradigmas americanista, do estado normal, institucionalismo pragmático, fortemente amparados nos conceitos de credibilidade externa, autonomia pela participação ou soberania compartilhada.

A transição do Governo Cardoso para o Governo Lula envolveu-se de grande expectativa por conta da mudança que se alardeava. A estratégia de desenvolvimento exposta no Plano Plurianual de 2004-2007 baseava-se na promoção do crescimento econômico pela dinamização do consumo de massa, para o que se buscava superar “as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras”. A estratégia de longo prazo refletia uma preocupação com a redução da vulnerabilidade externa do país, que foi traduzida num esforço direcionado ao aumento das exportações, pela diversificação da pauta exportadora do país e pela conquista de novos mercados, além da maior presença dos produtos brasileiros em mercados já consolidados. Nessa linha, o MERCOSUL e os demais países da América do Sul, para os quais se antevia, na estratégia proposta, uma integração comercial sólida, em linha com a estratégia logística do Estado, mereciam destaque especial. (COUTO, LESSA e FARIAS, 2009)

A estratégia de desenvolvimento visava também ampliar a competitividade da produção nacional pela via dos investimentos em infraestrutura, particularmente nas áreas de logística de transportes, energia e comunicações. O aumento dos investimentos, tanto nos setores de forte emprego de mão-de-obra quanto, e principalmente, em ciência, tecnologia e inovação estava no cerne do modelo de crescimento por consumo de massas. Apontava-se que trariam benefícios diretos ao balanço de pagamentos do país, tanto do lado da oferta, ao aumentar a competitividade da produção nacional via redução do custo Brasil e ganhos de escala pela ampliação do mercado nacional, como pela demanda, pois a inclusão das massas no mercado de consumo não teria efeito de pressionar as importações, visto que parte importante da sua renda ainda seria direcionada ao consumo de serviços básicos, como aluguel, transporte, alimentação.

Embora tenha alcançado resultados importantes em termos de inclusão social e redução das desigualdades regionais, a implementação dessa estratégia foi falha, pela ineficácia da política industrial e de inovação tecnológica e pelas contradições impostas

pela condução da política macroeconômica. Sua ligação com a política externa, por sua vez, apresenta lacunas que são naturalmente preenchidas pelas forças de mercado. O cenário de expansão econômica internacional que prevaleceu durante os anos 2000, interrompido ao final da década, permitiu também o crescimento contínuo do comércio exterior brasileiro fortemente marcado, no entanto, pela participação das commodities na sua pauta de exportação. A renovação das suas parcerias estratégicas e o estabelecimento de novos eixos de relacionamentos estratégicos bilaterais não foram acompanhadas por uma inversão do perfil das relações econômicas do país, embora sejam apontadas como ações que ainda podem produzir resultados para a estratégia nacional de desenvolvimento. (LESSA, 2010)

A política externa, no entanto, abriu possibilidades que, com a estratégia de desenvolvimento ganhando coerência e maturação, poderão ser exploradas para adensamento da cooperação, relações econômicas e políticas bilaterais com parceiros estratégicos ou em favor da sua projeção nos fóruns multilaterais internacionais. Enquanto isso, vem ampliando o horizonte de atuação de um país que ganha importância estratégica, mas não consegue renovar o perfil e a fatia de sua participação no comércio global.

Em primeiro lugar, a expansão do mercado interno brasileiro, observada com nitidez durante o governo Lula, foi acompanhada por uma maior participação de bens industrializados importados no consumo doméstico, bem como uma maior parcela de componentes estrangeiros nos produtos nacionais. Ao mesmo tempo, os produtos industrializados nacionais perderam espaço na pauta de exportação brasileira, dominada por commodities, como minério de ferro e soja.

Observa-se, pois, uma reprimarização da pauta exportadora brasileira. Em 2000, 74,5% de tudo o que o Brasil exportou eram bens industrializados, enquanto em 2010 esse número apresentou uma queda de mais de 30 pontos percentuais, 43,4%. Considerando apenas produtos manufaturados, a queda foi de 59,1%, em 2000, para 39,4%, em 2010. Produtos básicos e semimanufaturados saltam de 38,2% em 2000, para 58,6% em 2010¹.

¹ Balança comercial brasileira: Dados consolidados.

http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1298052907.pdf

A Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica – PINTEC, de 2010, revelou dados que demonstraram estabilidade nos investimentos das empresas em inovação ao redor de 3% do seu faturamento². Os últimos anos de crescimento econômico parecem não ter sido suficientes para estimular as indústrias a empreenderem atividades de pesquisa e a implantarem iniciativas de inovação, o que, certamente, impacta a sua competitividade. Segundo alerta o professor Davi Kupfer, “cada vez mais prevalece um ambiente econômico que promove uma espécie de seleção adversa com respeito às possibilidades de sobrevivência dos diversos produtos na pauta de exportações brasileira, dificultando a permanência daqueles de maior conteúdo tecnológico” (KUPFER, 2010).

O aumento do peso relativo dos produtos primários na economia nacional envolve um debate controverso. A crescente importância dos mercados asiáticos, particularmente o chinês, no comércio internacional, aliada, em alguns momentos, a movimentos especulativos no mercado futuro de alimentos, elevou o preço de várias commodities, o que dinamizou o comércio desses bens que carrearam parte significativa da alta do produto interno bruto. Isso convive, por sua parte, com crescimento continuado, ressalvado o ano de 2009 – quando se sentiram os maiores efeitos da crise do *subprime* – da produção industrial. As descobertas de petróleo na camada pré-sal reacendem o alerta quanto a uma possível desindustrialização da economia nacional.

A taxa básica de juros definida pelo Banco Central do Brasil no topo do ranking dos juros reais mundiais pressiona o câmbio, levando a uma valorização do Real que influencia a competitividade das exportações e incentiva as importações. Com a recessão dos importantes mercados europeus e norte-americano, a atratividade dos países emergentes é ainda maior, e se joga uma ousada política de preços nos produtos industrializados que tanto podem resultar num acréscimo das importações brasileiras desses produtos quanto reduzir sua capacidade de competir em terceiros mercados. Embora se anuncie, o novo-desenvolvimentismo ainda carece de consolidação.

Do ponto de vista político, o Brasil buscou uma maior aproximação com países emergentes, em consonância com a caracterização do paradigma logístico. A criação de fóruns como IBAS, entre Índia, Brasil e África do Sul, ou BRICs, entre Brasil, Rússia,

² <http://www.pintec.ibge.gov.br/>

Índia e China assim o comprovam. Entendimentos políticos ganham concretude com relações comerciais adensadas, mas caracterizadas, no mais das vezes, pela crescente participação dos produtos primários nos principais itens de exportação brasileira.

A retomada das suas relações africanas e a abertura de diálogo político com o mundo árabe com a Cúpula América do Sul-Países Árabes, reforçam os preceitos das linhas globalistas. Esteira para a internacionalização das empresas brasileiras e de propagação de uma recente agenda da política externa brasileira, a dos biocombustíveis, abrem caminhos a serem explorados no futuro, guiado por uma estratégia de longo prazo que, conforme exposto, ainda não se consolidou. Mais ainda, no caso do eixo africano, com o qual o comércio brasileiro é de perfil mais avançado (32% de exportação de produtos básicos, contra 44,6% no geral), o país enfrenta em desvantagem uma verdadeira corrida pela África diante da China e das tradicionais ex-metrópoles europeias.

Nenhuma outra região é mais vantajosa ao comércio exterior brasileiro, em termos de perfil de comércio, do que a América do Sul. A região recebeu, em 2010, 18,4% do total das exportações brasileiras, sendo que quase 84% de tudo o que o Brasil exportou para a América do Sul nesse ano foi de produtos manufaturados. A região foi eleita como a grande prioridade da política externa do Governo Lula e, nesse ponto, ultrapassou a estratégia de desenvolvimento pretendida.

O escrutínio da estratégia revela limitações para o entendimento do projeto de integração sul-americana protagonizado pelo Brasil, que vai muito além dos objetivos econômicos assumidos por ela. Isso acarreta, por vezes, uma dissonância entre o ânimo político e os instrumentos de cunho econômico utilizados. A integração regional enseja um apêndice específico na relação entre a política externa brasileira nos anos 2000 e o desenvolvimento nacional.

1.2 Desenvolvimento, Integração Regional e Política Externa: A América do Sul na Estratégia de Desenvolvimento Nacional

Diante das dificuldades apresentadas pela estratégia de desenvolvimento adotada para gerenciar o aumento da participação dos bens importados, particularmente

os manufaturados, no crescente mercado doméstico, houve, no final da década de 2000, uma tentativa de renovação, ou releitura, da estratégia apresentada. Bielschowsky e Souza passam a se referir a uma modalidade de desenvolvimento por “produção e consumo de massas”.

As bases da estratégia, todavia, permaneceram as mesmas. Aumento dos investimentos em capital fixo e em conhecimento levariam a um aumento da renda, da produtividade e da competitividade. Esse aumento da renda e da produtividade distribuir-se-ia harmoniosamente entre mais recursos para financiar o investimento e aumento na renda das famílias trabalhadoras, o que conduziria à expansão do consumo popular, dirigido aos setores modernos da economia. Isso, por fim, provocaria novo crescimento dos investimentos, caracterizando-se um círculo virtuoso.

Bielschowsky e Souza demonstram que o crescimento da renda domiciliar entre 2003 e 2008 atingiu todas as faixas de renda, mas com um vigor maior nos perfis mais baixos. Enquanto o decil de renda superior acumulou, no período, crescimento real de 1,9% ,o decil de mais baixa renda cresceu 31,1%, e a metade mais empobrecida da população acumulou crescimento de renda da ordem de 23,4%.

Segundo os autores, teriam sido quatro os fatores para esse aumento diferenciado nos rendimentos das famílias: aumento nos rendimentos do trabalho; aumento das transferências e da assistência (sistema previdenciário e demais políticas sociais); evolução favorável dos preços de bens de consumo popular; forte expansão no crédito a consumo. Isso acarretou, argumentam os mesmos, uma mudança estrutural em período relativamente curto na economia brasileira, na qual se destaca a elevação de 38,6% para 49,2% a proporção de domicílios com rendimentos mensais de R\$ 550,00 per capita, ou seja, aproximadamente R\$ 2.200,00 por família, considerando a média de 4 pessoas em cada domicílio.

Houve, com isso, uma dinamização do mercado interno brasileiro que relativiza o peso dos mercados regionais na estratégia de desenvolvimento. De fato, ao ativar um mercado de quase 200 milhões de consumidores, com renda e créditos que promovem sua inclusão via mercado, os ganhos de economia de escala, que eram alardeados como uma das justificativas econômicas para a integração regional latino-

americana, perderam força explicativa frente a mercados desarticulados e em diferentes níveis de desenvolvimento.

O estruturalismo latino-americano, bem como o neoestruturalismo dos anos 1990 e 2000, reconhecia nos ganhos advindos das economias de escala uma importante justificativa para a integração regional. Seja pela compensação da apropriação das tecnologias estrangeiras, seja para custear a inovação própria, a necessidade de escalas mínimas para a instalação de um parque produtivo complexo e integrado esteve no cerne das reflexões acerca das alternativas de desenvolvimento para a América Latina propostas pela CEPAL.

Em primeiro lugar, apontavam Prebisch e seus colegas que a especialização das economias latino-americanas em produtos primários de exportação e o padrão de industrialização gerado sobre essa base, começando por setores de consumo tecnologicamente mais simples e então alcançando bens de consumo ou intermediários mais complexos, acarreta ritmo mais lento de progresso técnico na periferia do sistema em relação ao centro. Isso, por sua vez, implica um menor crescimento da produtividade do trabalho, em comparação com os países desenvolvidos, a que se agrega, ainda, a alta heterogeneidade estrutural e, no que nos cabe ressaltar aqui, a capacidade ociosa de diferentes indústrias que, introduzindo técnicas desenvolvidas para a circunstância de mercados amadurecidos, apresentam escalas mínimas que se mostravam excessivas diante da dimensão dos mercados latino-americanos. Assim, a escala ampliada oferecida pelos mercados regionais geraria maior produtividade do trabalho e, daí, maior competitividade à produção e maior capacidade de acumulação, semeadora de novos e mais complexos processos produtivos, da periferia. (RODRÍGUEZ, 2009)

O neoestruturalismo atualizou essas reflexões a partir dos anos 1990. As reflexões surgiram como resposta à crítica de que a lógica estruturalista cepalina estava na origem de uma indústria ineficiente e superprotegida, entendida como origem de desequilíbrios macroeconômicos na América Latina que culminaram com processos inflacionários agudos, conjugados com recessão econômica nos anos 1980. Mais ainda, o crescente pensamento neoliberal na região denunciava o fracasso dos diversos planos de cunho heterodoxo de contenção da inflação que haviam sido implementados. Assim, a escola neoestruturalista constrói sua argumentação em resposta a essas críticas e,

principalmente, às alternativas de políticas que elas suscitavam, embora reconheça, em algumas passagens, o caráter prolongado e indiscriminado do protecionismo adotado.

Um dos principais expoentes dessa escola foi o economista chileno Fernando Fajnzylber, que segue a tradicional sustentação de que a industrialização é o único caminho para o desenvolvimento. Reforça, porém, a necessidade de se basear num contínuo progresso técnico, e não apenas na aplicação de tecnologias desenvolvidas nos grandes centros que chegam com defasagem temporal considerável no processo produtivo da periferia do sistema econômico mundial. Fajnzylber entende o progresso técnico como endógeno às empresas, mas também próprio ao ambiente e com condicionantes sociopolíticas que lhes informam a circunstância. Assim, defende a constituição de uma base social de sustentação ampla, formada também com as maiorias que foram historicamente excluídas do processo de desenvolvimento, de forma a garantir a continuidade do processo. (RODRÍGUEZ, 2009)

Nessa linha, encontram-se no cerne das preocupações de Fajnzylber as relações entre desenvolvimento e equidade. Para o autor, a melhora do padrão de distribuição de renda exerceria um papel importante na configuração do sistema produtivo e na capacidade de absorção e geração de progresso técnico, chave do desenvolvimento. Sociedades mais igualitárias seriam caracterizadas por padrões de consumo mais austeros, que liberariam recursos para o investimento (a estratégia de desenvolvimento via ampliação de um mercado de consumo e produção de massas refere-se a uma divisão harmoniosa entre a ampliação da renda dos trabalhadores e recursos para novos investimentos, negando que haja necessidade de reestruturação do parque produtivo nacional para atender o perfil de consumo das classes mais baixas que ingressariam no mercado). A massificação do consumo é considerada, portanto, essencial ao processo de aprendizagem “industrial-tecnológica”, sendo estes os requisitos para que se estabeleça um círculo virtuoso entre crescimento e competitividade. (FAJNZYLBBER, 1992)

Nesse ponto, a integração regional novamente toma espaço na argumentação. O progresso técnico gestado nas empresas transforma-se num importante mecanismo de competição, o que explica o seu forte dinamismo que pressiona a fronteira tecnológica a um passo adiante. Nessa competição mundializada, o progresso técnico permite ultrapassar barreiras tarifárias e outras restrições, sendo um estímulo, mas também uma imposição, dado que o acesso a maiores mercados se configura muitas vezes como um

requisito para diluir os custos da própria inovação. E os mercados regionais poderiam suprir essa necessidade.

Nas palavras de Samuel Pinheiro Guimarães,

A eficiência econômica e a tecnologia moderna exigem, em muitas linhas de produção industrial, escalas mínimas para as quais tanto o mercado brasileiro quanto o argentino, isolados, são insuficientes e, portanto, levam ao superdimensionamento de unidades, com a conseqüente ineficiência, ou à simples inexistência de produção local desses bens.(...) Um mercado regional, por sua vez, onde vigem as mesmas normas permite às empresas uma base de operação doméstica mais ampla e, assim, a instalação de unidades com escala de produção mais elevada, para operar em condições permanentes e estáveis. (GUIMARÃES, 2005, p 369-370)

Ressalta-se, no entanto, que a própria estratégia de desenvolvimento não remetia à ideia do mercado regional para a sua plena ativação. Na mensagem de apresentação do Plano Plurianual 2004-2007, enfatizavam-se as particularidades nacionais que tornariam o Brasil capaz, por suas próprias dimensões, de acionar tal mecanismo para alcançar seu desenvolvimento. Pois, “o Brasil é um dos poucos países do mundo que dispõe de condições para crescer por essa estratégia, devido ao tamanho do seu mercado consumidor potencial”. (BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2003)

Assim, a dinâmica recente do mercado doméstico, acelerada em meados da década de 2000, e o silêncio planejado da estratégia nacional quanto ao seu entorno – mais do que um esquecimento involuntário – dão lugar a uma aparente contradição entre a importância do mercado sul-americano para o comércio exterior brasileiro e sua consideração na estratégia de desenvolvimento nacional.

Entre 2005 e 2009, as exportações brasileiras para a América do Sul tinham-se mantido entre 17% e 20% do total das exportações do país, depois de representar, em 2003, apenas 13,9%. Em termos absolutos, a ampliação do comércio para a América do Sul, entre 2000 e 2008, foi de 245%. Ao considerarmos o perfil desse comércio, como anteriormente anunciado, sendo composto por mais de 80% de produtos manufaturados, revela-se um mercado que de nenhuma maneira poderia ser desconsiderado. A tabela 1.1 traz os dados das exportações brasileiras para a América do Sul na década de 2000.

Tabela 1.1 Exportações brasileiras para a América do Sul

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005
%/total	20,2	17,6	12,4	13,9	16,3	17,9
valor (bilhões de US\$)	11,12	10,28	7,49	10,17	15,72	21,24
Ano	2006	2007	2008	2009	2010	
%/total	19,4	19,8	19,4	17,6	18,4	
valor (bilhões de US\$)	26,75	31,90	38,35	27,00	37,17	

Fonte: SECEX/MDIC-Brasil

Do lado das importações, o quadro é diferente. Ao longo da década, a América do Sul perde espaço nas compras brasileiras, recuando de 19,5%, em 2000, para 14,2% em 2010. Em termos absolutos, a evolução é de 135% no mesmo período, abaixo do ritmo de crescimento das exportações. Curioso notar, no entanto, que essa evolução se dá a partir de 2006, um reflexo do Real valorizado que aumentou a competitividade das importações em geral, sem significar uma ampliação da fatia dos produtos sul-americana no mercado brasileiro, ao contrário. A Tabela 1.2 resume os dados das importações brasileiras da América do Sul na década de 2000.

Tabela 1.2 – Importações brasileiras da América do Sul

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005
%/Total	19,5	16,7	16,2	15,8	14,8	14,6
Valor (bilhões de US\$)	10,88	9,29	7,63	7,65	9,28	10,73
Ano	2006	2007	2008	2009	2010	
%/Total	16,4	15,4	14	14,9	14,2	
Valor (bilhões de US\$)	14,96	18,52	24,14	19,12	25,84	

Fonte: SECEX/MDIC-Brasil

Esse descompasso entre o ritmo de expansão das exportações e das importações, durante a última década, gera desconfortos que precisam ser gerenciados pela diplomacia brasileira. A polaridade exercida pelo grande vizinho enseja conexões econômicas que fogem da voluntariedade política. Os fluxos econômicos construídos pelo mercado, a despeito das orientações ou estímulos estatais, têm dinâmica e força próprias. Enquanto a América do Sul vem se fortalecendo como destino das exportações brasileiras de mais valor agregado, se converte num passivo político a ser equacionado.

Nesse quadro, ouvem-se na região as vozes de um discurso que acusa a volta do imperialismo brasileiro nas relações com os vizinhos. Essa percepção é amplificada com base em fatos simbólicos, como a compra da tradicional cervejaria argentina

Quilmes pelo grupo brasileiro Inbev, a atuação da Petrobras em vários países da região, o que inclui sua atividade de exploração de gás na Bolívia, no setor de distribuição de combustíveis, por meio da BR distribuidora, e na compra da também argentina Perez Companc.

Todavia, os dados acerca dos investimentos externos diretos na região, na última década, não corroboram essa percepção. Entre 1999 e 2009, segundo dados da CEPAL, o Brasil, embora seja o país sul-americano com maior volume de investimento direto no exterior, não constou na lista dos cinco maiores investidores estrangeiros na região na última década, com exceção apenas ao Uruguai, onde aparece atrás da Argentina. O Chile, por sua vez, aparece entre os cinco maiores investidores na Argentina e no Peru, onde, aliás, é o país que mais investe. A Colômbia, por sua vez, consta da lista dos maiores investidores de Bolívia e Venezuela na década de 2000.³ (CEPAL, 2009)

O dinâmico processo de internacionalização das empresas brasileiras não tem se balizado pelas fronteiras regionais. O Brasil é o país sul-americano que realiza os maiores volumes de investimento externo direto, mas esses não se concentram na América do Sul. A escala regional não tem se mostrado uma via obrigatória para a projeção global das empresas brasileiras.

As saídas líquidas de investimentos diretos no exterior indicam uma elevação do patamar da projeção internacional do Brasil a partir de 2006. Enquanto a média anual para o período 2000-2005 foi de US\$ 2,513 bilhões, chegou a US\$ 28 bilhões em 2006, pouco mais de US\$ 7 bilhões em 2007, e cerca de US\$ 20,5 bilhões para o ano seguinte. Em 2009, como reflexo da crise mundial, o Brasil observou entrada líquida no valor de 10 bilhões – apenas empréstimos e amortizações recebidas de filiais no exterior superaram US\$ 14,5 bilhões – para registrar, em 2010, novamente saídas líquidas de US\$ 11,5 bilhões. (CEPAL, 2009)

³ Os dados de investimento direto externo na Bolívia por países de origem agregam os anos de 1999 a 2004 apenas.

Entre 2006 e 2009, o percentual do investimento direto brasileiro direcionado à América do Sul ficou entre 5,25 a 7,5% do total das inversões do país no exterior⁴. Ademais, as empresas brasileiras foram responsáveis pela metade das 20 maiores aquisições feitas por empresas latino-americanas em 2010, sendo que apenas uma foi num país sul-americano, o Peru (Votorantim metais LTDA comprou a CIA Minera Milpo AS por US\$ 419 milhões). Os destinos foram os mercados dos Estados Unidos, quatro aquisições, Canadá e Reino Unido, uma aquisição em cada, Portugal, duas aquisições, e México, também uma. O total dessas operações, excluindo a realizada no Peru, alcançou cerca de US\$ 9,5 bilhões (CEPAL, 2010).

Apenas em 2009, esse perfil foi diferente. Num ano de retração da economia mundial, empresas brasileiras avançaram na América do Sul, com sete dentre as 13 principais aquisições realizadas por empresas latino-americanas. Foram realizadas aquisições na Argentina (Vale e Votorantim), Chile (Petrobrás), Colômbia (Vale), além de Portugal (Bradesco e Itau). A soma total dessas aquisições, no entanto, alcançou US\$ 2,76 bilhões, significativamente menos que em 2010.

Nos anos anteriores, o padrão se verifica. As empresas brasileiras realizaram boa parte das aquisições internacionais de ativos dentre as empresas latino-americanas, e apenas uma pequena parcela foi direcionada à América do Sul.⁵ A iniciativa privada não seguiu a priorização da agenda diplomática. O fôlego e as apostas empresariais vão além das escolhas políticas do Estado. A América do Sul, apesar de prioridade explícita da diplomacia brasileira, não exerceu a mesma força de atração aos agentes econômicos nacionais, que parecem não seguir fielmente a indução ou orientação estatal, nos moldes designados pelo Estado logístico.

⁴ Dados do BACEN. Ressalta-se que é adotado o padrão internacional com a adoção do critério do investidor imediato para distribuição geográfica. Significa que, por exemplo, se uma empresa brasileira controlar uma empresa em Cayman, e esta controlar outra empresa na Polônia, o investidor estrangeiro na Polônia é Cayman e não Brasil.

⁵ Anuários da CEPAL com informações sobre investimentos externos diretos na América Latina e Caribe estão disponíveis em: http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ddpe/agrupadores_xml/aes253.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl último acesso em 09.05.2011.

Amado Cervo argumenta que a intervenção do Estado brasileiro durante o governo Lula foi amadurecendo no sentido de dar suporte e apoio logístico às forças da sociedade na realização dos seus próprios interesses (CERVO, 2008). Esses interesses, talvez mesmo por estímulo da renovação do universalismo brasileiro, se expandiram para o globo, e ainda parecem considerar com especial atenção os mercados consolidados. Nesse ponto, os ganhos de produtividade e competitividade de alguns setores da economia brasileira desde os anos 1990 encorajaram suas empresas a saltos mais altos rumo aos principais mercados mundiais. Reforça, assim, a percepção de Malamud que atenta para o desencontro entre os objetivos brasileiros de se tornar uma potência global média, em que tem sido exitoso, e um legítimo líder regional, no qual percebe algumas falhas (MALAMUD, 2009).

De toda a forma, o Estado e a diplomacia brasileira perdem um importante aliado para a promoção da sua política externa para a América do Sul. A expansão das exportações para a região, que segue o ritmo do aumento das vendas brasileiras para o mundo como um todo – visto que a América do Sul não aumenta sua fatia nas exportações do país – não é compensado pelo ânimo importador ou pelo fluxo de investimento externo que sai do país. Denota-se, com isso, a necessidade de construção de uma política mais efetiva, que ultrapasse as paredes do Itamaraty e que faça um contrapeso imediato aos caminhos tomados pela integração comercial e econômica.

Diante da relativização da agenda econômica na integração regional sul-americana, as ações institucionais e políticas ganham espaço na agenda diplomática brasileira. Dialogando novamente com Cervo, para quem o pensamento cepalino não explica a conduta logística do Estado, tampouco explica a estratégia brasileira para a integração regional (CERVO, 2008). E, na prevalência de uma abordagem política, a preocupação com os desequilíbrios provocados pela esfera econômica demandam atenção especial por parte dos formuladores da política externa brasileira para a América do Sul.

1.2.1 Política externa brasileira para a América do Sul nos anos 2000

A América do Sul se consolidou como o horizonte regional do Brasil no final da década de 1990, apesar de iniciativas de escopo sul-americano terem sido lançadas no início daquela década, com a Área de Livre Comércio Sul-americana – ALCSA, de

1993. A instabilidade política da região nos anos 1990, segundo Moniz Bandeira, e o sucesso inicial do MERCOSUL, adiaram o reconhecimento da América do Sul como o componente regional da identidade internacional do Brasil, que se impôs diante das crises financeiras internacionais que assolaram a região no final da década. (MONIZ BANDEIRA, 2006) (SPEKTOR, 2010) (COUTO, 2009).

A primeira reunião de presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, em 2000, representou um marco nessa redefinição da postura brasileira para região. À época, as manifestações da diplomacia brasileira reforçavam a idéia de dar concretude política a um espaço com contornos físicos claros, mas que até então não havia sido forjada como unidade política específica.

Com a aproximação política, naturalmente os temas do relacionamento regional se diversificaram, ultrapassando a conflitiva agenda comercial que havia marcado o MERCOSUL e se convertia, no mais das vezes, em motivo de desentendimentos, ao invés de ponto de aglutinação regional. E essa ampliação da agenda estava na base da construção de um discurso de integração ampla, política e institucional, que tomou corpo durante os governos do presidente Lula, e relativizou-se o peso, na perspectiva brasileira, da pauta econômica, na qual o Brasil, conforme expomos anteriormente, enfrentava constrangimentos.

Nesses termos, a opção brasileira, no governo Lula, de institucionalização do diálogo multilateral regional iniciado por Cardoso representou um marco importante na construção do espaço político sul-americano. Com forte esforço negociador, principalmente com Colômbia, Uruguai e, em menor escala, com o Chile, o Brasil conseguiu articular a formalização da constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações - CASA, em 2004. (COUTO, 2009)

A 1ª Reunião dos Presidentes e Chefes de Governo dos países da Comunidade Sul-Americana de Nações realizou-se em Brasília, em setembro de 2005. Nela, estabeleceu-se uma agenda prioritária para as atividades da entidade, coerente com o que vinha sendo discutido no fórum anterior, porém ampliada, com uma agenda social e atenção especial às assimetrias. Foram oito os temas selecionados: diálogo político; integração física; meio ambiente; integração energética; mecanismos financeiros sul-americanos; assimetrias; promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça

social; telecomunicações. Não agregava os temas comerciais, que permaneciam nos fóruns próprios sub-regionais.

Em 2007, a CASA ganha novo nome, e surge a União das Nações Sul-americanas de Nações – UNASUL. Sem representar uma ruptura com o que vinha sendo discutido até então, a instituição abarca oito conselhos que apontam as suas principais áreas de atenção: Energia; Saúde; Defesa; Infraestrutura e Planejamento; Desenvolvimento Social; Problema Mundial das Drogas; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; Economia e Finanças.

Mantendo o núcleo da estratégia de desenvolvimento via expansão do mercado de consumo de massas, o plano plurianual para o período 2008-2011, construído no primeiro ano do segundo mandato do presidente Lula, deu especial atenção à América do Sul. Nesse plano, a ação governamental foi sintetizada em 10 objetivos, sendo um deles reservado à “Fortalecer a soberania nacional e a Integração sul-americana”. A integração regional era entendida como resultado de um esforço transversal de vários setores governamentais, que deveriam se alinhar na construção dessa política pública.

Esse esforço se encontra nessa agenda ampliada de cooperação, transplantada para o seio da Unasul. Miriam Saraiva reconheceu essa marca da diplomacia de Lula ao afirmar que, durante seu governo, o Brasil implantou uma complexa estrutura de cooperação com os países sul-americanos em múltiplas áreas da agenda da política externa. Mais do que mirar o desenvolvimento nacional, no entanto, essa cooperação se converteu no principal mecanismo com o qual o Brasil gerencia os custos do processo de integração regional. Vai assumindo, gradativamente, a função de *paymaster* e buscando garantir a confiança dos vizinhos que o veem mudar de *status* no cenário global.

Diante de todo o exposto, reforça-se a percepção de que a integração sul-americana traduz mais uma motivação política do que interesses econômicos de curto prazo. De acordo com Cervo, a integração sul-americana tem duas características específicas: “originalidade quando comparada com outras experiências e o fato de começar com integração política e geopolítica, ao invés de integração econômica, como foi o caso da União Europeia”. (CERVO, 2010)

A aproximação com os vizinhos se faz capitaneada pelo Estado, ao lado dos interesses dos agentes privados, que seguem seus próprios negócios. É o Estado que busca forjar ou estimular conexões onde essas ainda são frágeis ou inexistentes. Na ausência de teias de solidariedade de redes sociais (BADIE, 1995), há uma decisão estratégica do Estado nacional de construção de um espaço político capaz de se converter em um polo de um sistema internacional multipolar.

Nesse desafio, segundo Samuel Pinheiro Guimarães, dois elementos são cruciais para a definição da estratégia brasileira: a consideração da rivalidade histórica dos vizinhos para com o Brasil e a constante presença dos Estados Unidos na região. A construção do espaço sul-americano passa por superar a desconfiança dos vizinhos, que aumenta com a persistência dos desequilíbrios comerciais, e ainda limitar a movimentação norte-americana na região. (GUIMARÃES, 2005)

Spektor indicou que a percepção de que a América do Sul representaria o “calcanhar de aquiles” para a projeção internacional do Brasil estaria entre as principais idéias motivadoras da atuação regional brasileira. A necessidade de reduzir os riscos e se proteger contra os efeitos negativos de um ambiente regional conturbado estaria na base da recente estratégia de institucionalização das relações regionais, bem como do novo conceito, introduzido pela diplomacia de Lula, da “não-indiferença”, que se somaria ao princípio da não-intervenção (SPEKTOR, 2010). Intenciona, com isso, diminuir a presença de potências estrangeiras na resolução dos problemas da região, o que tem conseguido com relativo sucesso, à exceção da questão colombiana.

Nas palavras do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, com um número tão grande de vizinhos, “está claro que é melhor ter vizinhos estáveis, em boas condições e em paz. Ninguém quer vizinhos turbulentos e pobres, não?” (GUIMARÃES, 2011)

A construção de confiança dos vizinhos, ao lado de demonstração, à comunidade internacional, de capacidade de gerenciar a instabilidade regional são, portanto, a tônica da relação dos Brasil com a América do Sul. Questiona-se a interpretação de que a América do Sul representaria uma reserva de poder ao Brasil, que o disporia, sobretudo, como justificativa para a obtenção de assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. A instabilidade regional, em face oposta, é que poderia representar uma mancha na imagem internacional do país. O Brasil faz uma

gestão de riscos no seu entorno regional ao passo em que se lança ao globo, e é por isso que, mesmo se percebendo global, a diplomacia de Lula não se permitiu distanciar da América do Sul (LESSA e CERVO, 2010).

1.3 Integração da infraestrutura, desenvolvimento e concentração econômica espacial

1.3.1 Integração física sul-americana e desenvolvimento regional

A ampla agenda de cooperação, levada a cabo no processo de regionalização sul-americana impulsionado pelo Brasil, revela o esforço governamental de manter níveis mínimos de articulação regional diante das disparidades que provocam recorrentes momentos de mal-estar entre os vizinhos. O Brasil se diz interessado pelo desenvolvimento da região e busca apresentar uma agenda positiva de integração. A política da boa vizinhança é re-significada na política externa brasileira para a América do Sul nos anos 2000.

O Brasil é ciente de um trunfo a seu favor: o peso da sua economia e a projeção que o país vai ganhando na arena mundial tornam quase irresistível a atração que exerce sobre os vizinhos, que buscariam a associação com o Brasil como forma de aumentar suas próprias capacidades de poder. Assim, a idéia de que o salto ao espaço global exige a mediação de plataformas regionais serve para manter a região conectada ao Brasil, não necessariamente o contrário. Alternativas de blocos subregionais que são forjados sem a presença brasileira representam tentativas dos vizinhos de construir opções a essa força centrípeta, o que justifica, por sua vez, a atenção brasileira concedida à articulação regional⁶.

De outra parte, a postura brasileira para a América do Sul não implica um empecilho ao desenvolvimento dos vizinhos. Ao contrário, ela o ajuda a promover. Despe-se, no entanto, de qualquer caráter altruísta. O faz por realizar o cálculo estratégico de diminuir a interferência externa na região e aumentar a confiança dos vizinhos frente à sua projeção internacional, garantindo uma relativa estabilidade no seu

⁶ Entre esses, destacam-se a Aliança Bolivariana para as Américas – ALBA e o Mercado Comum do Pacífico.

contorno imediato. Para tanto, diante de uma corrente de comércio desequilibrada, a agenda precisa ser concreta.

Dentre os temas da agenda, a integração física ganhou especial relevância na última década. Nessa seara, destacou-se a iniciativa para a Integração da Infraestrutura regional sul-americana – IIRSA, que nasceu na primeira reunião dos presidentes da América do Sul, em 2000, como forma de reativar os investimentos na região. E a participação do estado foi fundamental para o financiamento das obras de interconexão continental.

A princípio, seu objetivo era alavancar os investimentos privados na infraestrutura regional. Os investimentos na área, no Brasil, começavam a diminuir com a redução da agenda privatizadora empreendida na década de 1990. Nessa linha, nos anos noventa, grande parte dos investimentos no setor foram direcionados à transferência de ativos, e não a novos investimentos. Frente à míngua dos investimentos externos e à crise fiscal dos estados que adotavam a agenda neoliberal, a IIRSA representou uma tentativa de resgatar a corrente de investimentos em infraestrutura para a região.

O marcante direcionamento da iniciativa ao setor privado também foi revisado ao longo do Governo Lula. A participação do Estado, não apenas no apoio, mas no direcionamento das forças de mercado para setores e investimentos que considerava estratégico passou a ser fundamental. Isso levou à participação mais ativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com orçamento maior que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e que a Corporação Andina de Fomento (CAF), porém ausente da IIRSA, no equacionamento financeiro dos projetos de infraestrutura regional.

Orientações políticas favoráveis a uma maior presença do Estado no papel de promotor do desenvolvimento, nos moldes do paradigma logístico de Cervo, traduziram-se aqui em inflexões importantes no modo de operar as ações na região. Segundo levantamento do próprio BID, realizado em 2008, os investimentos governamentais totalizavam cerca de 64% dos recursos aplicados nas obras da IIRSA, enquanto 21% ficava por conta do setor privado e outros 15% a cargo das instituições

financeiras multilaterais que participavam da iniciativa (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2008).

Sobre esse aspecto, Onuki e Oliveira (2006), ao destacar a influência que a chegada das esquerdas nos anos 2000 teria tido sobre a dinâmica integracionista regional, argumentam que a relação entre governos de esquerda e uma atitude pró-integracionista não é direta e automática. Todavia, entre os elementos que a agenda dos partidos de esquerda que chegaram ao poder na região trouxe para o cenário sul-americano estaria o apoio mais intensivo à dimensão política da integração e “políticas integrativas de tipo keynesiano, de investimentos estatais (ou mobilização) de fundos estruturais em prol da integração regional” (ONUKY e OLIVEIRA, 2006).

A infraestrutura tem lugar central nas teorias de desenvolvimento econômico. Friedrich List, economista político alemão, ao refletir sobre o processo de unificação alemão e a implantação união aduaneira (Zollverein), revelou princípios que se consolidaram como referência também para a área de integração regional. Sua principal obra, Sistema Nacional de Economia Política, estabelece um diálogo direto com os escritos de Adam Smith, que dominava o discurso econômico da sua época, oferecendo um conjunto de conceitos que deveriam guiar os caminhos para uma Alemanha unificada e forte (LIST, 1989).

Em oposição ao que denomina de teoria cosmopolita criada por Smith, List defendia uma economia política de cunho nacional, que, antes de adentrar o livre-cambismo, se concentraria em proteger a indústria nascente. A integração deveria iniciar por uma união política, e apenas então assumir o caráter de união comercial, para que não houvesse uma sujeição total das nações menos adiantadas à supremacia da potência industrial, comercial e naval.

Também interessante é a distinção proposta por List entre Teoria das Forças Produtivas e Teoria dos Valores. Mais importante do que acumular riqueza, a nação precisaria preocupar-se em desenvolver as suas forças produtivas. Ainda que algum sacrifício fosse necessário em termos de ganhos materiais imediatos, deveria investir em cultura, habilidade profissional e forças de produção. O desenvolvimento da indústria teria, pois, uma função adicional além da geração da riqueza, implicando a ativação de forças produtivas nacionais que, de outra forma, permaneceriam adormecidas.

List, após conhecer o sistema de transporte norte-americano e antever a potência industrial que se ergueria já no primeiro quartel do século 19, defendeu o desenvolvimento de um sistema ferroviário na Alemanha, que a conectasse com o restante da Europa continental e com a Ásia. Nas suas palavras

“Eu já sabia da importância dos meios de transporte apenas sob o ângulo da teoria do valor; eu tinha observado apenas o efeito dos negócios de transporte em casos particulares e apenas com respeito à expansão do mercado e à redução dos preços para bens materiais. Somente agora comecei de fato a considerar isso do ponto de vista da teoria das forças produtivas e no seu efeito total como um sistema nacional de transportes, conseqüentemente, de acordo com sua influência sobre a totalidade da vida mental e política, relações sociais, a produtividade e poder das nações. Somente agora eu reconheço a relação recíproca que existe entre poder industrial e o sistema nacional de transportes, e que um nunca pode se desenvolver ao seu máximo sem o outro”. (List, 1841, Prefácio)

Gunnar Myrdal, economista sueco laureado com o Prêmio Nobel em 1974, desenvolveu seus estudos sobre desenvolvimento regional e considera o tema da infraestrutura na lista prioritária das intervenções estatais para a promoção do desenvolvimento. Para o autor, essas intervenções são condições necessárias para impulsionar o dinamismo econômico de espaços subdesenvolvidos, pois o livre movimento das forças de mercado tenderia a aumentar, e não a diminuir, as desigualdades (MYRDAL, 1972).

A execução de um planejamento adequado seria a melhor forma, na visão de Myrdal, para se aproveitar os efeitos propulsores e evitar os efeitos regressivos promovidos pelos centros dinâmicos. Myrdal defendia a implantação de uma política nacional de desenvolvimento econômico e de um plano nacional de desenvolvimento. Sua principal função seria articular “a aplicação de um conjunto de interferências estatais no jogo das forças de mercado, condicionando-as de tal modo que exerçam pressão ascendente sobre o processo social” (MYRDAL, 1972, p.125)

O plano deveria determinar o montante global de investimentos e estabelecer, além disso, as proporções do capital que seriam aplicadas nas seguintes atividades: aumento das disponibilidades totais de transporte e energia; construção de novas usinas

e aquisição do equipamento de indústrias pesadas e leves de vários tipos; elevação do nível de produtividade na agricultura, mediante investimentos, a longo prazo, em projetos de irrigação e, a curto prazo, em implementos, equipamentos e fertilizantes; melhoria dos níveis de saúde, educação e preparação profissional da população ativa, etc. (MYRDAL, 1972, pp.1127-128).

Assim, a elevação das ações de integração física sul-americana, baseadas, em boa medida, em investimentos estatais em grandes obras de infraestrutura, responde aos objetivos estratégicos da política externa brasileira para a região. Ao mesmo tempo em que se mostra parceiro do desenvolvimento dos seus vizinhos, ajuda a superar as desconfianças, que eram recíprocas no passado, e amplia sua influência regional por meio de uma agenda concreta.

Maria Regina Soares de Lima compara essa ação brasileira do início do século 21 com a atuação de Barão de Rio Branco. A autora atesta, no entanto, que “não se trata de consolidar as fronteiras nacionais, como antes, mas ampliá-las no sentido da sua diluição e integração com a dos vizinhos” (LIMA, 2007, p.26). Essa diluição das fronteiras, resultado então da nova política brasileira para a América do Sul, que dá ênfase à integração física no lugar da integração comercial, dominante nos anos 90, cria um vínculo mais permanente entre as nações, “mais custoso de ser rompido”. (LIMA, 2007, p.24)

Nessa linha, segue a autora,

Uma diferença importante com relação aos arranjos comerciais que exigem menos recurso e capacidade operacional do Estado, já que dependem mais dos agentes de mercado, a integração física depende de considerável poder infraestrutural do estado e capacidade de coordenação da ação coletiva dos agentes públicos e privados envolvidos. (LIMA, 2007, p.25)

Ademais, reconhece Soares de Lima dois efeitos distintos da integração física no âmbito regional e local. Em primeiro lugar, no âmbito regional, poder-se-ia observar a superação da síndrome colonial que remete à preservação dos vínculos com as ex-metrópoles. Em segundo lugar, no âmbito local, aponta para os efeitos nas comunidades tradicionais pré-existentes, que são ladeados com a emergência do poder público em

áreas remotas, o que incentiva a “vida comunitária em regiões anteriormente expostas à violência privada” (LIMA, 2007, p.24).

No entanto, a expansão da rede de infraestrutura física na América do Sul, como instrumento prático da agenda brasileira para a integração regional, tem efeitos complexos. Do ponto de vista geopolítico, amarra o território e transforma os custos da desarticulação mais altos. Do ponto de vista político, abona o discurso da intencionalidade brasileira pelo desenvolvimento dos vizinhos, que encobre os objetivos da estabilidade regional e não-intervenção externa, principalmente dos Estados Unidos, além de comungar para formação do espaço próprio sul-americano. Por fim, do ponto de vista econômico, pavimenta as vias de novos fluxos, duplica vias existentes e enseja novas polarizações, trazendo novos equilíbrios.

Com forte peso na agenda regional, é necessário analisar com profundidade os efeitos da integração física na estratégia brasileira para a América do Sul. A principal questão que propomos aqui é se as iniciativas brasileiras para a integração física sul-americana têm favorecido a redução das desigualdades econômicas entre os países e, dessa forma, contribuirão, a médio e longo prazo, para distensionar o processo integracionista e solidificar a estabilidade regional.

1.4 Estratégias de inserção internacional e a integração regional

A década de 2000 marca a chegada ao poder de líderes políticos mais próximos à esquerda do espectro político regional. Assim foi no Brasil, Argentina, Venezuela, esta desde fins dos 90, além de Bolívia, Peru, Uruguai, Equador e, mais recentemente, no Paraguai. As realidades nacionais, todavia, informam estratégias diferenciadas de desenvolvimento e de inserção internacional, ainda que, em maior ou menor grau, dentro de programas progressistas.

Esse movimento, contudo, não atingiu a totalidade dos países do continente, nem permaneceu constante em todos os países durante toda a década. Nessa linha, a Colômbia permaneceu com representantes da direita a governar o Estado, e o Chile, embora sob governo socialista, manteve sua estratégia de inserção internacional liberalizante, tendo, em 2009, eleito Sebastian Piñera, direitista. Enfim, o Peru, depois

da presidência de Alejandro Toledo, elegeu o candidato liberal moderado Alan Garcia, que já havia governado o país entre 1985 e 1990; em 2001 havia perdido as eleições para Toledo e nas eleições de 2006 derrotou o nacionalista Ollanta Humala, que conseguiu chegar ao poder em 2011.

Nesse cenário, despontavam diferentes projetos de desenvolvimento que percebiam de modo diverso as alternativas de inserção internacional dos países e o espaço da integração regional nas suas políticas externas. Obviamente, isso não representa grande novidade na realidade sul-americana, que convive com heterogeneidades que muitas vezes demandam, quase que naturalmente, políticas distintas frente a problemas distintos; quando não, políticas distintas frente a problemas iguais, mas postos em realidades diferentes. Mesmo na onda liberal dos anos 1990, a região não ecoou, uníssona, o mesmo tom. O Estado Normal não teve o mesmo grau de replicação por todo o continente (CERVO, 2001). E é difícil que isso venha a ocorrer enquanto se conviver com tamanha diversidade.

Assim, o avanço do processo de integração regional requererá o gerenciamento das implicações políticas e econômicas trazidas à tona por plataformas nacionais de inclinações desiguais. E essas inclinações podem implicar, até mesmo, retrocesso no processo de integração econômica regional, como apresenta Reinaldo Gonçalves (GONÇALVEZ, 2009).

Esse autor destaca duas correntes interpretativas acerca dos obstáculos à integração econômica regional. A primeira tem por base o modelo de vantagem comparativa estática, que defende que as possibilidades de sucesso do projeto integracionista serão maiores quanto mais próximas forem as estruturas produtivas dos países envolvidos. Segundo Gonçalves, por essa linha, “divergência, complementaridade e assimetria quando não impedem, tendem a dificultar o processo de integração econômica, inclusive, com a redução da sustentabilidade deste processo no longo prazo” (GONÇALVEZ, 2009, P. 02) A segunda linha assenta sua argumentação justamente em torno das estratégias de desenvolvimento, alegando que a existência de divergências nesse aspecto representa uma “séria restrição aos processos de integração”(Idem).

Gonçalvez identificou três grupos de estratégias de desenvolvimento na América do Sul nos anos 2000. No primeiro grupo estariam as estratégias antiliberais, as quais teriam sido adotadas por Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela. O segundo englobaria as políticas enquadradas no modelo liberal livre-cambista, levadas a cabo, na América do Sul, por Chile, Peru e Uruguai. Por fim, o terceiro grupo abarca países que elegeram um modelo liberal periférico, como Brasil, Colômbia e Paraguai.

Analisando os índices de comércio intrarregional e de liberalização econômica dos países, as conclusões do autor são taxativas:

A divergência de modelos de desenvolvimento e inserção no sistema econômico internacional tem aumentado na região, principalmente a partir de 2000.

A análise empírica da evolução do grau de integração comercial intraregional (bens) no âmbito do Mercosul também é conclusiva: houve retrocesso relativo do comércio intra-regional, principalmente no período pós-2000.

Mantidas ou acentuadas as significativas diferenças atualmente existentes quanto aos modelos de desenvolvimento de longo prazo e às estratégias de inserção internacional, é muito provável que o processo de integração regional no Mercosul continue em trajetória de retrocesso no futuro. Este argumento também pode ser estendido, com pequeno risco de erro, para o restante da América do Sul. (GONÇALVEZ, 2009, P. 16 – 17)

Amado Cervo também distingue três modelos que orientam as estratégias de desenvolvimento atual dos países sul-americanos. O modelo bolivariano, nacionalista, no qual enquadra Bolívia, Venezuela e Equador; e dois modelos globalistas opostos: o globalista comercial, próximo ao liberal livre-cambista de Gonçalvez, no qual enquadra Chile e Argentina; e o modelo brasileiro considerado como globalista industrial. Ao contrário de Gonçalvez, que prefere definir a experiência brasileira como baseada em liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro – o que o aproxima muito do modelo liberal – Amado salienta o papel do Estado no estímulo aos agentes privados a buscar espaço no mundo globalizado, sem esquecer o mercado doméstico, acompanhado de uma inserção política ativa do país no cenário internacional (CERVO, 2009).

Assim, mesmo a ascensão das esquerdas na América do Sul na última década não impediu que se tivessem instalado projetos que dificultam, ou simplesmente não

contribuem, para a integração regional. Cervo faz um balanço equilibrado das forças que atuam no sentido de união e dispersão da América do Sul. Segundo o autor, a ascensão das esquerdas, a integração da infraestrutura, inclusive energética, e o processo de institucionalização regional agem a favor da aproximação dos países. Para a dispersão contribuiriam o caráter introspectivo nacional dos projetos sociais, nacionalismos e ideologias e os distintos modelos de inserção internacional.

Se as esquerdas trazem projetos que as diferenciam e impõem limitações ao processo de integração regional, há uma base que identifica a sua unidade. Refere-se ao papel do Estado como ordenador das relações sociais. Em graus diferentes, também ao Estado caberia orientar o mercado e apoiar o processo produtivo (CERVO, 2009).

É a característica logística do Estado, que ganha força principalmente no Brasil. Sua conjugação com o novo desenvolvimentismo, que será aprofundado no capítulo 5, vem conferindo um novo fôlego ao processo de inserção internacional do Brasil, e tem conseguido aproximar os países sul-americanos, ou ao menos evitar a expansão das distâncias entre eles.

De fato, a construção da América do Sul tem um grande patrocinador, o Brasil (COUTO, 2009). Conforme Amado, “a integração da América do Sul constitui um projeto brasileiro. Nenhum outro governo o concebeu tão consistente e fez tantos esforços para sua programação como o governo brasileiro (CERVO, 2008b). A força de arraste brasileira traz consigo os vizinhos, ainda que tentem se apropriar do projeto e adequá-lo aos seus modelos.

Vem sendo assim desde o primeiro momento da retomada da instrumentalização da América do Sul como componente regional da identidade internacional do Brasil. Já na primeira reunião dos presidentes sul-americanos, convocada por Cardoso, em 2000, disputavam nos bastidores três perspectivas: a colombiana, de que a América do Sul tomasse o rumo de aproximação com Washington, amarrando-se à Alca, tendo em vista sua ligação estreita em termos de segurança com os Estados Unidos, concretizada no Plano Colômbia; a venezuelana, de direção oposta, de enclausuramento regional; e a brasileira, que, mais que tudo, defendia a construção de um espaço político regional. Ou na proposta de criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, que em 2006 se transforma em União Sul-americana de

Nações e muda o local de sua sede do Rio de Janeiro para Quito, num capricho de Chávez. Além das diferenças nas estratégias internacionais, a América do Sul tem que conviver, como pontua Cervo, com as confrontações proporcionadas pelas empáfias políticas de seus governantes (CERVO, 2009)

Dessa forma, a integração sul-americana se equilibrou, durante a década de 2000, numa linha que dividia a região entre os países que adotaram estratégias introspectivas, refratárias a uma mais forte participação do capital privado estrangeiro no seu plano de desenvolvimento, o que julgam imperialismo; países que concedem uma prioridade maior às suas conexões extrarregionais, adeptos do liberalismo e ainda crentes de que o mercado poderia conduzi-los a todos a um melhor estágio de desenvolvimento; e aqueles que entendem o Estado como condutor do processo integracionista, ladeado pelas forças de mercado, que tenta orientar, mas não subjugar ou se contrapor, ainda que atentos aos efeitos negativos próprios do movimento capitalista.

Dentre esses, o Brasil é o que mais se destaca, por ser a maior economia da região e contar com mais instrumentos nas mãos do Estado capazes de promover uma integração mais sólida. A crise internacional do final da década de 2000 reconduziu, em parte, as estratégias dos países que apostavam suas maiores fichas no liberalismo comercial. Nessa circunstância, a integração regional tornou-se uma opção mais atraente também aos que defendiam posições mais nacionalistas, e o modelo seguido pelo Brasil passou a ser referência na condução do processo de integração.

Numa região marcada por desigualdades, a prevalência do projeto brasileiro indica a possibilidade de construção da parceria estratégica regional. Longe de estar consolidado, o processo está em marcha. Para auferir as possibilidades do alcance do objetivo final, é preciso ter clara a noção das distâncias e da força dos mecanismos que apoiam a travessia. Esse será o escopo dos próximos capítulos.

2 Concentração Econômica na América do Sul: definição das assimetrias e revelação das distâncias

A principal marca da economia sul-americana é a concentração e a consequente desigualdade dela gerada. No meio de tantas diferenças entre os países da região, deve ser extraído o entendimento a respeito das assimetrias que emergiram ao ponto alto da agenda política de construção da integração regional. A avaliação da efetividade das ações brasileiras no processo de integração regional demanda que se defina com clareza quais assimetrias importam e são passíveis de um enfrentamento pelas iniciativas em análise.

Para tanto, é preciso lançar um olhar histórico sobre o processo de concentração. Como evoluiu ao longo dos anos, qual é o seu comportamento recente, o quanto se aproxima do padrão concentracionista verificado na escala mundial e, a partir daí, apresentar o espaço de construção de alternativas que favoreçam o seu retrocesso ou, ao menos, limitem o seu avanço.

Essa é a proposta deste capítulo. Em primeiro lugar, propõe uma focalização do olhar sobre as assimetrias regionais em meio às heterogeneidades múltiplas existentes entre os países da América do Sul. Delimitado o objeto, busca entender o processo de construção das distâncias internas à região, procurando localizá-lo em suas raízes sistêmicas e apresentá-lo em suas particularidades.

Por fim, o capítulo apresenta uma breve reflexão sobre as implicações das diferentes estratégias de desenvolvimento assumidas pelos governos da região, nos últimos anos, para o processo de integração. Pretende-se que essa investigação assinale o espaço, a vontade política e as possibilidades para a impulsão de iniciativas que contribuam para diminuir as assimetrias na região e, dessa forma, façam avançar de forma mais sólida o projeto de construção e integração da América do Sul.

2.1 Marcas das diferenças e as assimetrias que importam

A América do Sul é uma região heterogênea. As diferenças se expressam nas mais variadas áreas, tomando distintas formas conforme os indicadores analisados. A desigualdade entre os países é estrutural na região, pois abaixo dos níveis díspares de desenvolvimento econômico e social, assentam-se também diferenças geofísicas intrínsecas à configuração dos Estados que, se não são determinantes, são elementos que não podem ser desconsiderados na análise da política regional sul-americana. As ressonâncias geopolíticas e culturais daí advindas impactam o movimento das forças regionais e as alternativas estratégicas de desenvolvimento tanto da região quanto de cada um dos seus países.

Nesse quadro, é necessário definir quais são as assimetrias que encontram espaço na agenda política sul-americana no contexto do processo de integração regional. Havendo iniquidades em diversos campos, que ora pendem para um lado e ora podem beneficiar o outro, é premente localizar a que pode se referir o discurso, comumente generalista, de que as assimetrias são um obstáculo a ser transposto com cuidado no avançar do caminho integracionista.

Para tanto, percorreremos vários indicadores que podem ser agrupados em três conjuntos. O primeiro, estrutural, diz respeito às características geofísicas dos países e a disponibilidade de recursos naturais. Em seguida, analisaremos indicadores que apontam elementos que possibilitam a apropriação desses recursos, particularmente a sua rede de infraestrutura e os investimentos em ciência e tecnologia. Por fim, serão escrutinados indicadores relacionados ao desenvolvimento dos países, tanto no campo social como econômico, a fim de auferir os resultados alcançados em face da disposição dos indicadores anteriores.

Em primeiro lugar, ressalta-se que a América do Sul é composta por países de dimensões bastante distintas. Em termos populacionais, o Brasil tem mais de 190 milhões de habitantes, cerca de 4 vezes mais do que o segundo país mais populoso da região, a Colômbia, que tem cerca de 45 milhões de habitantes, enquanto o Suriname, por exemplo, tem aproximadamente 520 mil habitantes.

No entanto, o Brasil não é o país mais povoado, dados os grandes vazios populacionais que ainda apresenta, particularmente na região norte e, em menor grau, na

região centro-oeste. Com uma densidade populacional, em 2005, de 46 hab/km², o Equador é o país que tem o maior número de habitantes por quilômetro quadrado na região. A seguir, Colômbia, com 39 hab/km², Venezuela, 29 hab/km², Brasil e Chile, com 22 hab/km², e Peru, com 21 hab/km², são os seis países com mais de 21 hab/km², que é a densidade média apresentada pela América do Sul em 2006.

Outra diferença bastante evidente é a propósito da extensão territorial dos países que compõem a região. A região estende-se por mais de 17,8 milhões de km², sendo que o Brasil abrange quase metade disso, com mais de 8,5 milhões de km² de extensão. A Argentina, segundo maior país em extensão territorial da América do Sul, se espalha por pouco mais que 2,76 milhões de km². Essa extensão territorial brasileira o faz limítrofe de nove países dentre os seus onze vizinhos, sem contar a Guiana Francesa, departamento ultramarino da França, excluído do mapa político sul-americano. A Bolívia, por sua posição geográfica central na região, faz limite com outros cinco países, mesmo número de vizinhos contíguos que a Colômbia.

A distribuição de recursos naturais no território não respeita as fronteiras dos Estados. Embora, segundo aponta Costa, a região seja autossuficiente em diversos recursos minerais, tendo em vista as reservas e níveis de produção sul-americanos, esses minérios se espalham de forma irregular ao longo do continente, e a sua apropriação produtiva retrata ainda mais desequilíbrios (COSTA, 2003). Segundo Hobsbawn, nenhuma economia industrial pode se desenvolver além de um certo ponto até que possua adequada capacidade de bens de capital. “Eis por que, até mesmo hoje, o mais abalizado índice isolado para se avaliar o potencial industrial de qualquer país é a quantidade de sua produção de ferro e aço.” (HOBSBAWN, 2007, p. 72). E, tomando como indicador as produções de aço e ferro na América do Sul, podem-se verificar ainda mais disparidades.

O Brasil, em 2006, foi o segundo maior produtor de ferro do mundo, atrás apenas da China, com 318 milhões de toneladas de ferro. A Venezuela, 11ª produtora mundial em 2006 e a segunda maior da região, registrou produção de 23 milhões de toneladas. Chile, com 7,8 milhões de toneladas e Peru, com 6,8 milhões de toneladas, figuram também entre os 20 maiores produtores mundiais. Já dentre os 40 principais produtores mundiais de aço, figuram três países sul-americanos. Em 2008, o Brasil foi o nono produtor mundial, com 33,7 milhões de toneladas de aço bruto. A Argentina, no

mesmo ano, figurou na 28ª posição, com 5,5 milhões de toneladas de aço bruto. A Venezuela foi o 36º produtor mundial naquele ano, com 4,2 milhões de toneladas. Nenhum outro país sul-americano tem produção acima de dois milhões de toneladas.

Selecionaram-se, ainda, outros dois indicadores de recursos naturais que podem ser vinculados a uma agenda mais “verde” e que dialogam com elementos que tendem a ganhar importância estratégica cada vez maior no futuro próximo. O primeiro a ser percorrido será o tema da água, o chamado “ouro azul” do século 21, tomando como indicador a disponibilidade hídrica per capita. Em seguida, a biodiversidade, verificando as áreas de proteção em relação ao território de cada país.

Segundo dados da ONU, a América do Sul tem 26% da disponibilidade hídrica do mundo e 6% da população mundial⁷. Como dado adicional, parâmetros internacionais relatam que há stress ou insuficiência hídrica em países ou regiões com disponibilidade hídrica anual de menos de 1.700 metros cúbicos de água por pessoa, e escassez hídrica a menos de 1.000 metros cúbicos de água por pessoa. Com dados de 1995, percebe-se que Suriname e Guiana tem a maior quantidade de água por habitante da região, 468.384 e 290.361 metros cúbicos/hab/ano. Os demais, situam-se entre 65.037 (Paraguai) e 27.400 (Equador) em patamar bem abaixo dos dois primeiros, mas ainda com índices bastante confortáveis. O Peru é a exceção, apresentando, em 1995, o índice de 1.700 metros cúbicos/hab/ano, já indicando stress hídrico. Com projeções da ONU para o crescimento populacional peruano, previa-se, para esse país, índices entre 1.231 e 1.038 metros cúbicos de água/hab para o ano de 2025, chegando próximo da situação de escassez hídrica (ENGELMAN & LEROY, 1998).

No tocante à biodiversidade, os dados disponíveis que permitem comparabilidade não refletem o estoque atual de biodiversidade do país, mas o potencial de que determinada região continue contando com estoques relevantes de biodiversidade no futuro. Composto os objetivos do milênio estabelecidos pela ONU, o indicador de áreas protegidas em relação à área total do território nacional também revela desequilíbrios em outras formas. A Venezuela estabelece como áreas protegidas uma extensão equivalente à 62,95% do seu território, enquanto a sua vizinha Guiana

⁷ Água para todos – Água para La vida – Informe de las Naciones Unidas sobre El desarrollo de los recursos hídricos em El mundo. ONU, 2003.

considera apenas 2,15% do seu território como áreas protegidas para a preservação da biodiversidade. No Equador, assim como na Venezuela, o índice também indica que mais da metade do território do país é considerada área protegida, ou 53,46%. Em seguida, Colômbia, com 31,63%, Chile com 20,76%, Bolívia, com 19,75% e Brasil, com 18,70%. Ao Brasil, cabe a ressalva de que, atualmente, abarca 15% da biodiversidade mundial e que a área protegida só não é maior que o território argentino, mas ultrapassa a extensão territorial de todos os demais países da região. Os outros países do Cone Sul figuram entre os que têm as menores áreas relativas de preservação da biodiversidade; Argentina 6,21%, Paraguai 5,82%, Uruguai 0,36%. Peru, com 13,33% e Suriname com 11,5%, completam a lista⁸.

Na teoria de relações internacionais, consta a já clássica proposição realista de considerar a geografia e os recursos naturais, incluindo as matérias-primas, como elementos do poder estatal. Infere-se daí que é possível interpretar que há assimetrias nas bases sobre as quais podem se projetar o poder dos Estados na região, em elementos, dialogando com Morgenthau, relativamente estáveis (MORGENTHAU, 2003). Da mesma forma, a escola francesa de história das relações internacionais, a partir da obra de Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle, enumeram as condições geográficas e os movimentos demográficos dentre as *forças profundas* que formam o quadro das relações entre os Estados e lhe determinam o caráter (RENOUVIN & DUROSELLE, 1967).

A teoria econômica também concede especial atenção ao território para o entendimento das alternativas de desenvolvimento econômico. De acordo com a teoria das vantagens comparativas ricardiana, a concentração produtiva se explicaria a partir das diferenças regionais de fatores naturais. Essa questão evolui, para a economia regional, sobre o entendimento que se tem acerca do papel das regiões, como meros receptáculos de decisões exógenas ou como espaços sociais construídos (BRANDÃO, 2007).

O processo de construção dos espaços, com os conflitos e cooperações que suscita, passa a ser objeto de atenção da economia regional e da geografia econômica. Os investimentos e o processo de transformação das regiões com a instalação de

⁸ Dados foram retirados da base de dados do IBGE. WWW.ibge.gov.br/paisesat

equipamentos tomam o espaço central na agenda. Assim, os fixos instalados no território, a infraestrutura por onde circulam os fluxos da apropriação do território e, particularmente, o domínio tecnológico relativizam o peso absoluto dos lugares. (SANTOS, 2004). Nesses elementos repousará a sequência desta reflexão.

No que se refere à infraestrutura viária, temos outro retrato das diferenças que marcam a região. A tabela 2.1 apresenta dados da extensão de rodovias pavimentadas por quilômetro quadrado em cada país da região. Importante indicador de acessibilidade, revela, sobretudo, a margem ainda existente na região para se construir espaços mais fluidos, de conectividade mais efetiva.

Tabela 2.1 – Rodovias pavimentadas por km²

País	Rodovias Pavimentadas/1000 km ²
Argentina (2004)	25
Bolívia (2004)	3,41
Brasil (2004)	11,3
Chile (2004)	22,12
Colômbia (2007)	8,74
Equador (2006)	22,8
Guiana (2000)	2,74
Paraguai (2000)	36,8
Peru (2004)	8,8
Suriname (2003)	6,9
Uruguai (2004)	43,6
Venezuela (2002)	35,42

Estados Unidos (2007)	428,4
-----------------------	-------

Fontes: CIA – The World Factbook, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Ministério dos Transportes da Colômbia.

O Brasil é apenas o sétimo país em termos de rodovias pavimentadas em relação ao seu território. Há que se ressaltar que na região amazônica, que ocupa um percentual significativo do território brasileiro, esse não é o modal preferencial de transporte. Todavia, os índices brasileiros estão abaixo de Equador e Venezuela, países que além de abrigar parte da floresta amazônica, também são tocados pela cordilheira andina. Além desses, Chile, Argentina, Paraguai e Uruguai têm índices acima dos brasileiros. O Uruguai, país com maior densidade viária na região, apresenta índice cerca de 4 vezes maior que o brasileiro. Ainda assim, os números uruguaios são quase 10 vezes menores que os índices norte-americanos, país que apresenta a maior malha rodoviária do mundo.

No campo energético, explicitam-se as diferenças entre o consumo de energia por habitante, reveladora dos graus diferenciados de industrialização dos países e da solidez da base infraestrutural energética, embora ressaltada a questão da eficiência energética dos parques produtivos nacionais e a participação dos energo-intensivos na matriz produtiva. Com dados de 2006, verificou-se, curiosamente, que o Suriname, que tem uma produção importante de alumínio (energo-intensivo), apresenta o maior consumo de energia elétrica por habitante na região, de 3.184,29 Kwh/hab. O Chile tinha o segundo maior consumo por habitante na América do Sul, 3.081,34 Kwh/hab, enquanto a Venezuela alcançava a marca de 2.990,82 kwh/hab, no mesmo ano, e a Argentina 2.515,42 kwh/hab. Em seguida, Uruguai com 1.994,30 kwh/hab, e o Brasil apenas o sexto maior consumo por habitante da região, com 1.974,34 kwh/hab. Todos os demais países apresentam um consumo de energia baixo mesmo para os padrões regionais, com menos de 1000 kwh/hab, chegando a Bolívia, que detém importantes fontes de recursos energéticos, principalmente Gás Natural, a apresentar um consumo de 487,61 kwh/hab. Para se comparar com um país industrializado do hemisfério sul (em razão das ressalvas de clima), a Austrália apresentou um consumo de 10.052 kwh/hab em 2002⁹.

⁹ Fontes: Organização Latinoamericana de Energia – OLADE e Agência Internacional de Energia Atômica.

Nas comunicações, o quadro toma mais uma configuração distinta. Em relação à acessibilidade à internet, o Uruguai é o país mais bem posicionado, com mais de 40% da sua população com acesso à rede. Em seguida, vem a Colômbia, com 38,3%. O Brasil é o terceiro, com 35,5%. A Argentina, Venezuela, Guiana e Peru, em ordem decrescente, apresentam acessibilidade à internet para pouco mais de 20% da população. Paraguai e Suriname, ambos com 8,6%, detêm os piores índices nessa área¹⁰.

Para a ciência e tecnologia, percorre-se o investimento em Pesquisa e Desenvolvimento pelos países da região. Enquanto a média mundial em investimentos nesse setor situou-se, em 2004, em 2,26% do PIB global, a América Latina investiu no mesmo ano 0,56% do PIB em Pesquisa e Desenvolvimento. Acima da média regional, entre os países sul-americanos, apenas o Brasil, com 0,91%, e Chile, com 0,68%. Em seguida, Argentina, com 0,44%, Bolívia, 0,26%, Uruguai, 0,22%, Colômbia, 0,17%, Peru, 0,16%, Paraguai, 0,08% e Equador, 0,07%, completam a lista¹¹. Não foram encontrados dados para Venezuela, Guiana e Suriname.

Importante ressaltar que o investimento em pesquisa e desenvolvimento está diretamente relacionado com os índices de crescimento econômico de determinado território. A literatura sobre economia da tecnologia mostra uma evolução constante desde os estudos de Schumpeter, que propôs que a inovação impulsiona o desenvolvimento econômico, até trabalhos mais recentes que percebem divisões de trabalho entre os componentes dos sistemas nacionais de inovação e que investigam os papéis específicos da ciência e tecnologia e suas interações para o desenvolvimento industrial e econômico dos países. (ALBUQUERQUE, 2006).

Nessa linha, cabe ressaltar o hiato existente entre os investimentos dos países sul-americanos na área e a média mundial. Em segundo lugar, as diferenças, que acabarão por aprofundar as desigualdades, nos níveis regionais de investimento em Pesquisa e Desenvolvimento. O Brasil, maior PIB da região, é justamente o país que mais investe nesse setor estratégico.

¹⁰ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. www.ibge.gov.br/paisesat

¹¹ Fonte: CEPAL – Ciencia y Tecnología para el Desarrollo. – Disponível em http://www.eclac.cl/iyd/website/default_001.asp

Por fim, diante das disparidades em termos de recursos e nas técnicas de sua apropriação e transformação, resta analisar os resultados nos níveis de desenvolvimento econômico e social dos países em que essas disparidades iniciais contribuíram para que fossem alcançados. As áreas perscrutadas serão educação, saúde e os dados de produção e produção *per capita*.

A Argentina e o Chile apresentam a maior taxa de alfabetização da população entre 15 e 24 anos, com 99,1%. Em seguida, Uruguai, 98,7%, Bolívia, 98,5%, Peru e Colômbia, 97,9%; e então, Brasil, com 97,8%. Com índices menores que o brasileiro, apenas Equador, 96,5%, Paraguai, 96,4%, e Suriname, 95,2%. A Venezuela detinha um índice de alfabetização para essa faixa etária de 97,2%, em 2002. Para os demais países, os dados são de 2007¹². Não foram encontrados dados para Guiana.

Com relação à saúde, grandes diferenças entre os índices de mortalidade para crianças menores de 5 anos. Guiana e Bolívia se destacam negativamente, com, respectivamente, 60 e 57 mortes a cada mil habitantes em 2007. Com índices médios, Suriname e Paraguai, 29 mortes a cada mil habitantes; Brasil e Equador, com 22 mortes a cada mil habitantes, e Colômbia e Peru, com 20. Venezuela (19), Argentina (16), Uruguai (14) e Chile (9), apresentam os melhores índices, todos para 2007¹³.

Esses dados vão se refletir na composição do Índice de Desenvolvimento Humano dos países. O país com melhor IDH na região é o Chile, seguido pela Argentina, Uruguai e Venezuela. O Brasil é o quinto, à frente de Colômbia, Peru e Equador, todos esses considerados países de desenvolvimento humano elevado. Suriname, Paraguai, Bolívia e Guiana, considerados países de desenvolvimento humano médio, têm os piores índices. Setenta posições separam o país mais bem colocado da região, Chile, para o país da região com pior colocação, Guiana, no ranking mundial do IDH divulgado pelo PNUD. A tabela 2.2 apresenta o IDH dos países, calculado em 2009 com índices de 2007, em ordem decrescente.

¹² Fonte: UNESCO – Institute for Statistics, Data Center - 2007. Acesso em: jul. 2007.

¹³ Fonte: UNICEF – Monitoring the Situation of Children and Women. Disponível em <http://www.eclac.org/estadisticas/bases/>

Tabela 2.2 – IDH América do Sul – 2009

Chile	0,878
Argentina	0,866
Uruguai	0,865
Venezuela	0,844
Brasil	0,813
Colômbia	0,807
Peru	0,806
Equador	0,806
Suriname	0,769
Paraguai	0,761
Bolívia	0,729
Guiana	0,729

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Embora o IDH também leve em consideração aspectos econômicos, importa observar a pujança econômica e a complexidade dos parques produtivos nacionais, que informam, em boa medida, as possibilidades de inserção ativa nas relações econômicas internacionais. Nesses termos, os desequilíbrios regionais tomam outra configuração.

O PIB brasileiro, em 2008, ultrapassava a soma dos PIBs de todos os demais países sul-americanos. O Brasil, naquele ano, somou cerca de US\$ 1,612 trilhão de dólares de produção interna, enquanto a soma da produção dos demais 11 países sul-americanos alcançou, no mesmo ano, cerca de US\$ 1,302 trilhão. Esse é o principal desequilíbrio em favor do Brasil que o quadro regional apresenta. E afeta diretamente as alternativas de inserção internacional dos países.

De outro lado, porém, ao se analisar a renda per capita desses países, a figura se modifica substancialmente. Chile, apenas a quinta maior economia sul-americana, é o país que detém a maior renda *per capita*. Venezuela, do terceiro maior PIB, é a segunda maior em renda *per capita*. Uruguai, com a oitava maior produção regional, apresenta a terceira maior renda por habitante na América do Sul. O Brasil tem apenas a quarta maior renda *per capita*, seguido de perto pela Argentina. A tabela 2.3 apresenta os dados de produção e renda para os doze países.

Tabela 2.3 – PIB e renda *per capita* América do sul

País	PIB 2008 (bilhões de US\$)	Renda per capita 2008 (US\$)
Argentina	328	7.200
Bolívia	17	1.460
Brasil	1.612	7.350
Chile	169	9.400
Colômbia	242	4.660
Equador	53	3.640
Guiana	1	1.420
Paraguai	16	2.180
Peru	127	3.990
Suriname	3	4.990
Uruguai	32	8.260
Venezuela	314	9.230

Fonte: World Bank. http://ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewSharedReport?&CF=&REPORT_ID=9147&REQUEST_TYPE=VIEWADVANCED

O quadro das assimetrias no campo econômico não é coincidente com os desníveis observados nos índices de desenvolvimento humano e nas áreas de saúde e educação. O Brasil, com o maior PIB da região, responsável por mais de 55% de tudo o que é produzido na América do Sul, tem a quarta maior renda *per capita* sul-americana, desempenho melhor do que apresenta em seus indicadores sociais.

Embora ainda se possa qualificar a produção nacional de cada país em termos da participação setorial no PIB, bem como analisar a inserção das economias nacionais na realidade das relações econômicas internacionais, não resta dúvida de que essa distância entre o montante da produção brasileira e dos demais países determina as suas posições na arena regional e global.

As assimetrias em termos de recursos primários, que inclui a extensão territorial, os recursos naturais e a magnitude da população são favoráveis ao Brasil. Todavia, essas são relativamente estáveis, não havendo margens na agenda política para uma atuação sobre elas. Quanto aos meios de apropriação desses recursos, o cenário é mais complexo. O Uruguai merece um destaque por ter a maior quantidade de vias

asfaltadas por km², bem como ter o maior percentual de população com acesso à internet, além de um alto consumo de energia elétrica por habitante. No campo da tecnologia, o Brasil se destaca novamente, com o maior volume de recursos sendo aplicados em Pesquisa e Desenvolvimento na América do Sul. Todavia, na consideração geral desse conjunto, não se pode dizer que o Brasil tem uma posição destacadamente superior aos demais.

Ainda, o Brasil também não apresenta os melhores índices em termos de desenvolvimento, sendo apenas o quinto maior IDH na América do Sul. Em educação e saúde, encontra-se em posições medianas. Se observadas por esse viés, as assimetrias seriam desfavoráveis ao país que se consolida como potência regional na América do Sul e potência média em nível global.

Conquanto a região, como vimos, seja bastante heterogênea e tome distintas formas de acordo com o tema analisado, as referências às complexidades que as desigualdades entre os países impõem ao processo integracionista sul-americano notadamente focam a posição de desequilíbrio em favor do Brasil. Pelos dados analisados, isso é percebido com total clareza apenas no campo econômico, em termos da capacidade produtiva dos países. Assimetrias, na agenda política sul-americana, portanto, devem ser entendidas como as diferenças entre estruturas produtivas nacionais. Daí que focalizaremos, a partir de agora, a análise nessa área.

A seguir, será analisado como as assimetrias, sob esse olhar, têm evoluído ao longo dos últimos anos em escala global, para então se voltar à América do Sul e identificar se a dinâmica regional destoa do padrão mundial ou se o acompanha.

2.2 Globalização e assimetrias – teorias e fatos

A globalização concentra a produção e fragmenta os espaços. O discurso da globalização como processo natural, homogeneizador cultural e social, economicamente convergente, que levaria a uma homogeneização social, mostrou-se uma fábula (SANTOS, 2000). A globalização é seletiva, pois não é todo local que interessa e que consegue disputar o jogo da competitividade. Sendo seletiva, impulsiona novas desigualdades. “A globalização produz, pela sua própria natureza, crescimentos desequilibrados e assimétricos”. (HOBSBAWN, 2008, p. 43)

Tânia Bacelar de Araújo destaca cinco fatos hegemônicos que marcam o ambiente mundial de fins de anos 1990 e início dos anos 2000. Em primeiro lugar, o padrão de competitividade ferrenho imposto pelos atores globais na economia mundial que ameaça os atores e atividades menos competitivos em locais os mais distantes e cada vez mais numerosos. Em segundo lugar, assinala a facilidade com que tanto as mercadorias tradicionais como as novas tendem a circular no espaço econômico mundial, o que acelera o dinamismo do comércio, com a redefinição de acessibilidades e redução dos custos de transportes, promovendo a globalização dos mercados. Em decorrência, e como terceiro aspecto, há uma redefinição das relações entre produtores e fornecedores e entre os produtores e seus clientes.

Como quarto ponto, a autora destaca a crescente difusão dos padrões dos agentes econômicos e dos países mais fortes, levando a uma cada vez mais nítida ‘homogeneização’ de padrões de produção, de gestão, de competição e até de consumo, em espaços econômicos os mais diversos. E, junto com isso, tem-se a pressão pela implementação de políticas de corte liberalizante, em especial de desestatização e de desregulamentação. (ARAÚJO, 2000, P. 322)

A globalização requer e gera homogeneização. Do ponto de vista da produção, a evolução do processo de acumulação capitalista busca recorrentemente a padronização das técnicas, a implantação de sistemas técnicos que sejam passíveis de se incrustar nos mais distantes rincões do globo. Se as empresas globais operam fragmentando a produção, isso é possível porque há em seu apoio uma técnica hegemônica capilarizada no espaço, informando, inclusive, o seu tempo. (SANTOS, 2000; SANTOS; 2004)

Brandão considera o processo de homogeneização um dos elementos centrais para a análise do “movimento desigual de acumulação de capital no espaço” (BRANDÃO, 2007, p. 70). O autor se refere à homogeneização como o movimento universalizante do capital e de equalização das relações de produção mais apropriadas para sua reprodução ampliada. Esse processo, portanto, não se circunscreveria apenas ao momento histórico da globalização, mas derivaria do próprio caráter progressista do capital, posto em suas determinações teóricas mais simples e abstratas. É o capital buscando “a equivalência de suas condições reprodutivas em todo e qualquer lugar”, sem que isso signifique, todavia, nivelamento do desenvolvimento (BRANDÃO, 2007,

p. 73). Ao contrário, o processo de homogeneização se dá nas formas sociais de produção e cria estruturas heterogêneas e desigualdades em seu movimento.

Essa idéia não difere muito da interpretação de Robert Cox, que apenas concede um destaque maior ao papel do Estado no processo de construção das homogeneizações e consolidação do *status* das relações daí advindas. Segundo esse autor,

os Estados criam as condições nas quais modos específicos de relações sociais alcançaram domínio sobre os modos coexistentes, estruturam tanto proposital quanto inadvertidamente os elos de domínio e subordinação do processo acumulativo (...) cada estado é limitado pela posição de poder relativo dentro da ordem mundial, que por sua vez coloca limites à vontade e capacidade de alterar as relações produtivas. (COX, 1987, p. 399)

E do ponto de vista do consumo, a globalização pretende impor uma homogeneização de comportamentos a partir da oferta de produtos e marcas globais de alcance virtualmente universal. Novas mídias e tecnologias de comunicação, cada vez mais sofisticadas, prometem um padrão de socialização global através do consumo, ao alcance daqueles que têm acesso. Aos que não têm, as redes transnacionais de produtos contrabandeados e piratas oferecem-se a amparar as angústias.

No entanto, isso não foi capaz de homogeneizar uma cultura global única. Os territórios impõem resistências. A aldeia não é global. Tampouco as redes transnacionais de todo gênero conseguiram suplantar o tempo histórico do Estado-Nação (DIECKHOFF & JAFRELLOT, 2004). Embora tenham, de fato, constrangido seu espaço de ação e limitado seu poder de decisão. Toma lugar uma contradição entre os significados simbólicos do espaço e a validade dos territórios e a força das fronteiras em um mundo no qual as redes se insinuam no relevo do espaço mundial (BADIE, 1995).

A globalização também amplifica um pensamento único. Segundo Cervo, “a globalização exerce função de convergência entre as nações, à base do capitalismo como ordem, do liberalismo como ideologia e da superioridade estratégica norteamericana como segurança” (CERVO, 2008, p 152). Esse pensamento único (neo)liberal impõe um comportamento padrão e todo desvio é considerado *démodé*. A

América Latina, em geral, apressou-se a andar na moda emanada a partir de Washington.

Ademais, ligado a esse receituário padrão, os Estados veem-se despojados de algumas de suas funções que, de fato, perdem a eficiência diante da transnacionalização das empresas e da financeirização da economia mundial. As empresas operam numa lógica própria, louvando a autorregulação em busca do seu principal e natural objeto, o lucro. Os espaços lentos, escuros, não são seu foco de atenção (SANTOS, 2000). A esses, o Estado ainda importa e é demandado. Conforme Durand et all.

Ao lado dos Estados, parceiras e competidoras, firmas globais, redes financeiras lícitas e ilícitas e todas as formas de atores entram no jogo. O poder mudou de registro e, em parte, de mãos; as solidariedades não mais se restringem às mesmas escalas, as antigas interpretações do mundo não são mais funcionais. Os choques de crises sucessivas e as inquietações diante das deslocalizações provocam um renascimento de demanda de um Estado, ao mesmo tempo em que os Estados mais potentes, por meio de políticas de desregulamentação, reforçaram atores e processos transnacionais que escapam ao seu controle (DURAND ET ALL 2009).

Pochmann é ainda mais incisivo. Ressalta que o mundo é praticamente governado por 500 grandes corporações. Nesse contexto, a China projeta ter 150 das 500 maiores empresas mundiais até 2050. Em aliança com os Estados, as empresas compõem seu arsenal de poder, e concentram cada vez mais as decisões “mundiais” em um menor número de gabinetes¹⁴.

Movimentos de fusões e aquisições marcam a economia internacional da globalização, que retratam a sua dinâmica concentracionista. A oligopolização de vários setores da economia, em nível mundial, implica, pela importância que as grandes corporações representam nas relações econômicas internacionais, um espaço internacional menos democrático e mais orientado pela lógica privada de expansão dos lucros. “A atrofia dos mecanismos de comando dos sistemas econômicos nacionais não

¹⁴ Entrevista com Márcio Pochmann, presidente do IPEA, pela revista Isto É Dinheiro, em 13/08/2008. Disponível em <http://www.terra.com.br/istoedinheiro/edicoes/619/artigo147943-1.htm> .
Último acesso: 20/10/2009

são outra coisa senão a prevalência de estruturas de decisões transnacionais, voltadas para a planetarização dos circuitos de decisões” (FURTADO, 1992. P. 24).

Exemplo dessa importância verifica-se na destacada participação do comércio intrafirma no total do comércio internacional, principalmente de bens industrializados de alto valor agregado, já estudada por vários autores. É parte importante das alterações das relações entre produtores e fornecedores, apontadas acima. Baumann aponta que o comércio intrafirma respondeu por cerca de 1/3 das exportações dos Estados em 1989, padrão que se manteve estável durante a década seguinte. Para o Brasil, o autor aponta que, já em 1990, entre 15 e 20% das exportações brasileiras para Itália, EUA e Japão eram do tipo intrafirma (BAUMANN, 1993).

As empresas segmentam a sua produção em busca das vantagens comparativas oferecidas pelos países, conectando-a às redes estabelecidas em direção dos mercados mais importantes. Tomassini nos lembra que esse processo já se tornara visível a partir dos anos 1960, quando o valor da produção das subsidiárias internacionais das grandes empresas globais superaram o valor do comércio internacional (TOMASSINI, 1997, p.16). E as decisões de investimentos não são espontâneas ou aleatórias, mas ligadas a decisões estratégicas das empresas, muitas vezes guiadas pelas externalidades já existentes advindas de um processo de localização anterior. Esse processo de localização caminha para a formação de aglomerações econômicas ou produtivas, expressão espacial do fenômeno da concentração (FURTADO, 1967). E conforme apresenta Krugmann, “What is the most striking feature of the geography of economic activity? The short answer is surely *concentration*” (KRUGMANN, 1993. P. 5)

Nakano também reconhece que as empresas multinacionais em um ambiente de competição oligopolística têm uma influência maior do que os governos nas decisões locais e também sobre as direções dos fluxos do comércio exterior. Segundo o autor, “são as decisões estratégicas e organizacionais que têm um papel crítico na determinação locacional da produção e direção das exportações e importações” (NAKANO, 1994).

Nessas indústrias, com barreiras à entrada elevadas, as decisões de localização da produção e decisão de exportação tornam-se função da rivalidade oligopolística global. Fatores como a estrutura da propriedade, capacidade administrativa, escolhas estratégicas discricionárias e

prioridades organizacionais podem ter papel dominante. As características do país são importantes, mas a estratégia oligopolística global é a que prevalece. (NAKANO, 1994, p 13).

Nessa dinâmica, o processo de globalização consegue revelar espaços altamente competitivos nos países periféricos. Aglomerações industriais, centradas em cidades globais, que oferecem uma rede de serviços de alta complexidade, ligadas aos grandes circuitos mundiais, ainda que em países periféricos, convertem-se em pontos nodais importantes. A isso, somam-se enclaves territoriais vinculados a grandes projetos de investimentos que (re)estruturam espaços ligados aos interesses globais. Esses se constituem em importantes fatores de fragmentação dos territórios nacionais. Conforme coloca Vainer, “seu potencial estruturador reafirma a privatização de nossos recursos territoriais e reforça tendências ao enclave e à fragmentação” (VAINER, 2007, p. 108).

Com isso, juntamente com políticas de desregulação e a diminuição do papel do Estado, as solidariedades nacionais e regionais se fragilizam. A competição também passa a ser dos espaços, que buscam sua chance de desenvolvimento em estratégias isoladas de relacionamento com os grandes fluxos globais. Daí, como demonstra Pacheco ao analisar a literatura sobre globalização, à propagação da ineficiência dos Estados nacionais para a condução de políticas regionais foi apenas um passo adiante (PACHECO, 1998).

Nessa lógica, importam menos as distâncias, já relativizadas pela inovação tecnológica aplicada à logística e aos transportes, e mais a qualidade com a qual se estabelecem os fluxos. Bertha Becker, perscrutando a geopolítica pós-moderna, retoma justamente a importância do Estado na “produção” do seu próprio espaço, sobre o qual tenta impor algum controle. Com a referência em Lefebvre, argumenta que o Estado

tende a controlar fluxos e estoques produzindo uma malha de duplo controle, técnico e político, que impõe uma ordem espacial vinculada a uma prática e a uma concepção de espaço logístico, de interesses gerais, estratégicos, contraditórios à prática e à concepção de espaço local, de interesses privados e objetivos particulares dos agentes de produção do espaço. (BECKER, 2007, p 270)

E os Estados desenvolvidos foram mais eficientes na construção dos seus territórios no sentido de que construíram espaços logísticos mais bem articulados. As redes, como as de transportes, por exemplo, que dão suporte aos fluxos são mais densas nos países mais desenvolvidos. Vimos, acima, os dados referentes à rede de rodovias nos Estados Unidos, que apresentam 428,4 km de rodovias asfaltadas por quilômetro quadrado do seu território. Dentre as 10 maiores economias mundiais, a maioria detém mais de mil quilômetros de rodovias pavimentadas por 1000 km². As exceções são justamente os EUA, que apesar disso têm a maior malha rodoviária do mundo, bem como a maior malha ferroviária, com 226.427 km de extensão; China e Rússia, com 164,17 e 44,5, respectivamente, sendo que os dois países ainda detêm a segunda (Rússia, com 87.157 km) e terceira (China, com 77.834km) maiores malhas ferroviárias mundiais.

A quarta exceção é o Brasil, 10^a economia do mundo com apenas 11,31 km de rodovia asfaltada por 1000 km², mas com a 11^a malha ferroviária mundial, com 28,857 km de extensão. Outra observação pertinente ao caso brasileiro é que o país detém a quinta maior malha rodoviária mundial, embora apenas 5,5% esteja pavimentada. Todavia, o que os dados parecem indicar é uma economia que construiu sua pujança voltada para fora, com o mercado interno relativamente desarticulado. A tabela 2.4 retrata os números referentes aos índices apresentados para as 10 maiores economias mundiais em 2008.

Tabela 2.4 – rede viária terrestre países selecionados

País	PIB (bilhões de dólares)	km rod. Pav./1000 km ²	rede ferroviária
Estados Unidos	14,26	428,4	226,427
Japão	4,924	2511	23,506
China	4,402	164,17	77,834
Alemanha	3,688	1085	41,896
França	2,866	1479	29,213
Reino Unido	2,67	1635	16,454
Itália	2,314	1618	19,729
Rússia	1,67	44,5	87,157
Espanha	1,612	1348	15,288
Brasil	1,573	11,32	28,857

Fonte: Elaboração própria, com dados do IBGE, CIA Factbook e Banco Mundial

Essa lógica imprime um movimento naturalmente concentrador da atividade econômica nos países mais abastados do globo. Se as empresas, como vimos, levam em

consideração na sua decisão locacional as conectividades, as perspectivas de fluidez dos espaços construídos, os países detentores das maiores economias levam dupla vantagem. E os dados apenas confirmam a lógica de operação do capitalismo. Entre os anos 1980 e os anos 2000, em duas décadas do auge do neoliberalismo e da ditadura do livre mercado, houve concentração do poder econômico mundial.

Com base em dados do FMI, observava-se em 1980 que as economias mais avançadas do mundo determinavam 69,64% de tudo o que era produzido no mundo. Em 1990, esse número alcançava a marca de 77,44% e, em 2000, 79,94%. Em 20 anos, a concentração da força produtiva mundial em torno desse grupo de 34 países aumentou em 14,30%¹⁵.

Se considerarmos apenas o G7, Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, a concentração foi ainda maior. Em 1980, essas economias representavam 56,43% do que era produzido mundialmente. Dez anos depois, os sete grandes representavam 62,97% da economia global; e, no ano 2000, alcançavam 65,93%. A disposição da riqueza do grupo aumentou 16,84% no transcorrer de duas décadas.

Esse fenômeno é característico do último quartel do século 20. Estudo da CEPAL de 2003 apresenta, em recorte geográfico, outra feição do mesmo fenômeno. Segundo o relatório, a América Latina teve um bom desempenho relativo tanto na primeira quanto na segunda fase da globalização, que transcorreram nos períodos 1870-1913 e 1945-1973, respectivamente. Todavia, ainda assim a região não teria tido capacidade de convergir, de forma constante, para o nível dos países mais desenvolvidos. Entre 1870 e 1973, portanto, “a América Latina e o Caribe foram mais um caso de estabilidade em uma posição intermediária no contexto mundial e de “convergências truncadas” individuais, do que de divergências com os países desenvolvidos (ainda que esta tenha sido a experiência de alguns países)” (CEPAL, 2003, p. 79).

¹⁵ Segundo classificação do FMI, estão incluídos nesse grupo os seguintes países: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hong Kong, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia do Sul, Luxemburgo, Malta, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Singapura, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Taiwan, China, Reino Unido e Estados Unidos da América.

O período desde 1973, entendido como a terceira fase da globalização, é que se revela perverso para a região. Nesse aspecto, o relatório cepalino é bastante claro:

Conseqüentemente, o atraso relativo da região só ocorreu durante a terceira fase de globalização (desde 1973), como resultado da deficiente inserção na globalização financeira e a conseqüente crise da dívida. A recuperação posterior à “década perdida” dos anos 1980 foi, além disso, frustrante. Como mostrou a CEPAL em diversos estudos, este fato se refletiu em um crescimento relativamente deficiente depois do intenso processo de reformas econômicas que se iniciou nos anos 1970 em alguns países e, de maneira mais generalizada, entre meados da década de 1980 e começo da década de 1990. (CEPAL, 2003, p. 80)

A partir de 2000, o que se percebe é uma aparente desconcentração da atividade econômica a nível mundial. De 79,64%, em 2000, a participação das economias avançadas na produção total caiu para 69,33% em 2008; uma queda de mais de 10 pontos percentuais, uma redução de pouco menos de 13%. Com respeito ao G7, essa queda foi maior ainda. Em 2008 o índice atingiu 53,16%, depois de ter alcançado o pico de 65,60% no ano 2000. Nesse caso, a queda foi de cerca de 19%.

Se observarmos, contudo, apenas a evolução da participação das atuais 10 maiores economias do globo no total da produção mundial, nesse período, os números da desconcentração se reduzem sensivelmente. Em 2008, as dez maiores economias mundiais, que além do G7, contemplam a China, a Rússia e o Brasil, representavam 65,59% da produção total. Em 2000, esse número era de 72,48%. Para esse grupo, a redução da concentração, ainda que significativa para um período de oito anos, foi de menos de 10%.

O que esses dados ajudam a mostrar é que a própria ascensão da China representa um fator de desconcentração da participação das economias avançadas ou do G7. A contribuição chinesa à produção mundial passou de 3,73% em 2000 para 7,10% em 2008, uma escalada de mais de 90%. Do mesmo modo, a Rússia passa de 0,81% para 2,75% no mesmo período, o que representa um salto de mais de 300%. Para o Brasil, essa evolução é mais modesta, passando de cerca de 2% para 2,5%.

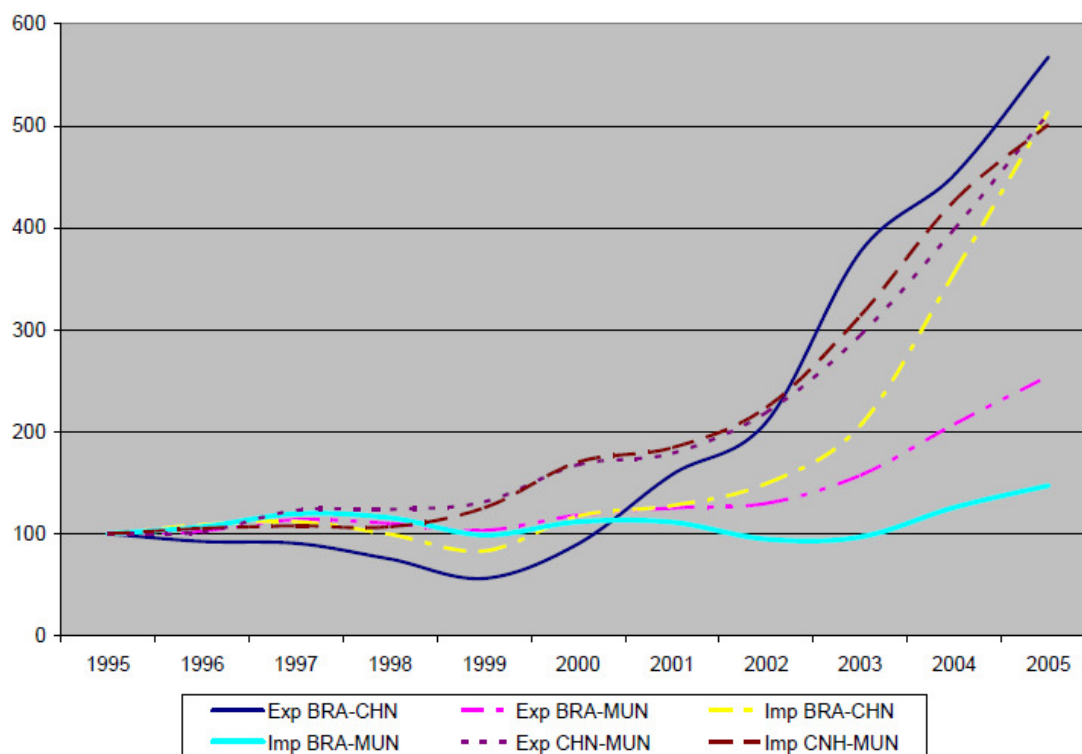
Além da relação direta da ascensão da China para a desconcentração da produção mundial, o crescimento chinês também contribuiu de forma indireta para essa

dinâmica. Sua demanda por commodities, a maioria das quais advindas de países em desenvolvimento, além de ter gerado uma pressão sobre os preços desses produtos, contribuiu para o crescimento desse grupo de países acima do ritmo de crescimento do produto das economias mais desenvolvidas.

Blazquez-Lidoy, J. et al. analisaram o grau de complementaridade e concorrência da economia chinesa com relação a 35 países e identificaram baixos índices de competição entre China e a maioria dos países latino-americanos. A exceção é o México. Por seu turno, a Rússia também está entre os países com mais baixo grau de competição com a China. Para os países desenvolvidos, a competição é maior e, portanto, podem sofrer impactos negativos da ascensão chinesa (BLAZQUEZ-LIDOY, J. ET AL, 2006). Ainda que possa haver alguns questionamentos sobre esses efeitos no longo prazo, os pesquisadores confirmam que os impactos da ascensão da China até o momento foram positivos para países em desenvolvimento e, dessa forma, também contribuíram para a desconcentração da economia mundial.

À título ilustrativo, o gráfico 2.1, extraído de Castilho, revela claramente o grau de diferenciação do ritmo da dinamização do comércio exterior entre Brasil e China com relação ao total do comércio exterior brasileiro. Como fator adicional, ainda de acordo com Castilho, os efeitos dessa relação comercial bilateral sobre o emprego no Brasil são positivos. Os empregos gerados como reflexo do comércio sino-brasileiro, entre 1995 e 2005, superaram os empregos potencialmente impactados pelas importações brasileiras oriundas da China. Segundo Castilho, o saldo de empregos fruto desse fluxo comercial entre os dois países corresponde a 6,7% dos empregos associados ao saldo comercial total brasileiro e a cerca de 1% do pessoal total ocupado na economia (CASTILHO, 2007).

Gráfico 2.1 – Evolução do Comércio Brasil-China (1995-2005)



Fonte: Castilho, 2007

Todavia, esses fatores explicam apenas parte da marca da desconcentração atual da economia global. Além disso, há que se pontuar também que os anos 2000 também marcam o início do crepúsculo do fundamentalismo neoliberal. Particularmente na América do Sul, os governos neoliberais que haviam tomado o poder nas décadas anteriores foram destronados e, em seus lugares, testadas algumas variedades de alternativas de governos mais à esquerda.

Ademais, ainda que se possa relativizar a explicação da recente tendência de desconcentração econômica relacionada ao sucesso de particularismos de exceção, certo também é que não se pode afirmar categoricamente que houve uma desconcentração generalizada em todo o globo. Muito menos se pode afirmar que tal tendência esteja consolidada ou irreversível.

Nesse particular, interessa-nos lançar um olhar específico sobre a participação da América do Sul na evolução da economia mundial. Em 1980, a região detinha 4,82% da produção global. Em 1990, essa participação tinha caído para 3,68%, e em 2000 era responsável por uma fatia da produção mundial menor do que havia sido vinte anos

antes, com 4,12%. A partir daí, sofre novamente uma queda frente às crises financeiras do final dos anos 1990 e início do século 21, chegando ao ponto mais baixo em 2003, quando foi responsável por apenas 2,8% da produção do planeta. Nos anos seguintes, nova retomada, e chega em 2008 com 4,73% da economia mundial, ainda abaixo da sua participação em 1980. Em termos relativos, para o conjunto da América do Sul, foram praticamente três décadas perdidas, e não apenas uma. A tabela 2.5 apresenta o conjunto dos dados utilizados.

Os números apresentados já indicam que, internamente à América do Sul, esse comportamento recente de desconcentração também não é replicado. Se o Brasil chega em 2008 com uma fatia de participação na economia mundial, acima daquela verificada em 1980, isso não acontece com a região como um todo. Esse comportamento será o objeto de análise na próxima sessão.

Tabela 2.5 – Produto Interno Bruto (PIB) – mundo e países selecionados (milhões de US\$)

País/Grupo	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mundo	11.782.661	22.851.067	32.102.996	31.891.910	33.186.800	37.301.209	41.974.192	45.385.475	49.115.349	55.270.100	60.917.477
Economias desenvolvidas	8.205.418	17.695.590	25.663.426	25.378.046	26.516.897	29.736.085	32.971.660	34.650.593	36.438.714	39.819.934	42.231.466
%	69,64	77,44	79,94	79,58	79,90	79,72	78,55	76,35	74,19	72,05	69,33
G7	6.648.464	14.390.217	21.164.098	20.920.623	21.620.702	23.861.215	26.209.312	27.328.980	28.536.984	30.728.739	32.385.618
%	56,43	62,97	65,93	65,60	65,15	63,97	62,44	60,22	58,10	55,60	53,16
Economias emergentes e em desenvolvimento	3.577.243	5.155.477	6.439.570	6.513.864	6.669.903	7.565.124	9.002.532	10.734.882	12.676.635	15.450.167	18.686.011
%	30,36	22,56	20,06	20,42	20,10	20,28	21,45	23,65	25,81	27,95	30,67
China	309.266	390.278	1.198.480	1.324.810	1.453.830	1.640.960	1.931.650	2.235.750	2.657.840	3.382.450	4.401.610
%	2,62	1,71	3,73	4,15	4,38	4,40	4,60	4,93	5,41	6,12	7,23
Rússia	n/a	n/a	259.702	306.583	345.071	431.429	591.902	764.256	989.428	1.294.380	1.676.590
%			0,81	0,96	1,04	1,16	1,41	1,68	2,01	2,34	2,75
Brasil*	162.615	507.784	644.283	554.410	505.712	552.239	663.552	881.753	1.089.300	1.333.500	1.572.840
%	1,38	2,22	2,01	1,74	1,52	1,48	1,58	1,94	2,22	2,41	2,58
América do Sul (inclusive Brasil)	567.124	841.148	1.324.098	1.219.526	966.326	1.046.720	1.271.139	1.623.986	1.973.087	2.400.136	2.878.952
%	4,81	3,68	4,12	3,82	2,91	2,81	3,03	3,58	4,02	4,34	4,73

*Estimativa para 2008

Elaboração própria Fonte: FMI World Economic Outlook Database 2009. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/index.aspx>

2.3 Dinâmica intrarregional da divergência econômica recente

A realidade sul-americana apresenta uma dinâmica peculiar em um movimento de divergência econômica. Região periférica do sistema, foi sistematicamente assolada pelas crises financeiras que, com diferentes epicentros, estremeceram as economias mundiais e, por algumas vezes, racharam as estruturas das economias dos países em desenvolvimento.

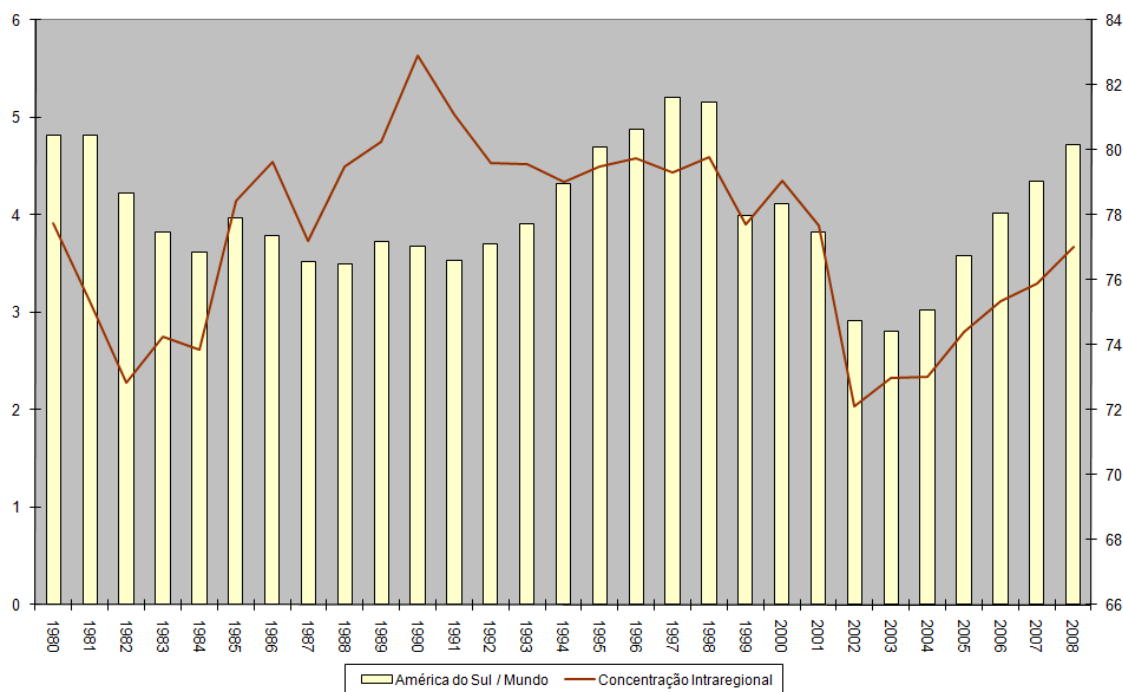
Em 1980, Brasil, Argentina e Venezuela, as três maiores economias da região, detinham 77,83% da produção regional. Em 2008, os mesmos três países representavam 77,07%. A princípio, poder-se-ia atestar uma relativa estabilidade no nível da concentração intrarregional da produção sul-americana, com uma tendência à convergência. Em 1990, o índice havia alcançado a marca de 82,91%, o auge da concentração regional para o período em análise, e em 2000 já estava em 78,96%.

De fato, os primeiros anos da série foram marcados por um movimento de desconcentração produtiva com relação à participação desses três países no conjunto da economia sul-americana. Entre 1980 e 1982, o índice passou de 77,83% para 72,95%. De 1983 a 1990, observa-se um movimento oposto, de concentração em torno dos três grandes da região. 1991 e 1992 foram novamente anos de desconcentração, e até 1998 houve certa estabilidade em torno de 79% de participação. O final da década de 1990 e início dos 2000 apresentaram um novo momento de desconcentração, que alcança o seu auge em 2002, em que os três países somaram 72,05%, do total da produção da América do Sul, o menor número de toda a série. A partir daí, tem-se novamente um movimento concentrador, até chegar em 2008 com os 77,07% descritos anteriormente.

As marcas mais relevantes desse período foram os movimentos relativamente longos de concentração produtiva, interrompidos por fortes soluços desconcentradores. Após dois ou, no máximo, três anos de desconcentração, seguem-se seis a oito anos de retomada da concentração ou estabilidade com níveis altos de divergência. Mais ainda, não houve um período significativo em que ocorresse convergência econômica entre os três grandes sul-americanos e os demais países da região ao mesmo tempo em que a

América do Sul também aumentasse sua participação na economia mundial. O gráfico 2.2 ilustra essa evolução.

Gráfico 2.2 – Concentração intraregional *versus* participação América do Sul na economia mundial (1980-2008)



Elaboração própria Fonte: FMI World Economic Outlook Database 2009. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/index.aspx>

Os choques externos, efeitos das crises financeiras da economia global parecem fazer soar na região ondas de convergência. Assim, a década de 1980 descortina-se sob o efeito do segundo “choque do petróleo” e da conseqüente elevação da taxa de juros norte-americana; e o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 foram marcados pelas crises mexicana e asiática, tendo, nos dois períodos, Brasil, Argentina e Venezuela perdido participação na produção total sul-americana, assim como o próprio espaço da América do Sul na economia mundial ter se restringido.

Em momentos de crise, as regiões mais inseridas nos fluxos econômicos internacionais são mais propensas a sentir os seus impactos. Não é à toa que, nesses momentos, Brasil, Argentina e Venezuela perdem espaço na economia regional para os países menores. Segundo Pacheco, as estruturas produtivas regionais industrialmente mais complexas refletem de forma mais acentuada qualquer variação cíclica da atividade econômica, tanto na recessão quanto na retomada do crescimento.

(PACHECO, 1998). Daí que, após os períodos de crise, retoma-se o movimento concentrador, indicando uma aceleração mais forte das economias mais complexas no período de aquecimento econômico.

Todavia, parte substancial da explicação do problema se encontra nas políticas internas e dinâmicas econômicas próprias de cada um dos países. Com uma análise individualizada para cada país ainda se consegue observar traços importantes da evolução das assimetrias regionais que se escondem nas agregações maiores. Isso é particularmente importante para as trajetórias de Brasil e Argentina nas últimas três décadas.

Nessa lógica, o que mais se destaca é a ascensão brasileira no cenário sul-americano entre 1970 e 2008. O Brasil, no ano de início da série, detinha 27,62% do produto interno da América do Sul, enquanto a Argentina representava 24,94% da economia formal sul-americana. Em 2008, o Brasil alcançou 54,63%, enquanto a Argentina somava 11,34% da economia regional. A Venezuela, de 14,59% em 1970, passa para 11,10% em 2008. Já a Colômbia parte de 5,87% para 8,36% no mesmo período.

Deve-se dizer que a moeda, principalmente no caso venezuelano, que adota uma taxa oficial de câmbio que mantém o Bolívar artificialmente valorizado, ajuda a mascarar os dados atuais. De todo modo, adotando 1970 como ano-base e aplicando os índices de crescimentos verificados na economia de cada um dos países sul-americanos desde então, vemos que a Venezuela se aproxima da Argentina, ainda que não se possa afirmar qual seja a medida da distância real. Da mesma forma, vemos uma aproximação da Colômbia em relação à Venezuela e Argentina.

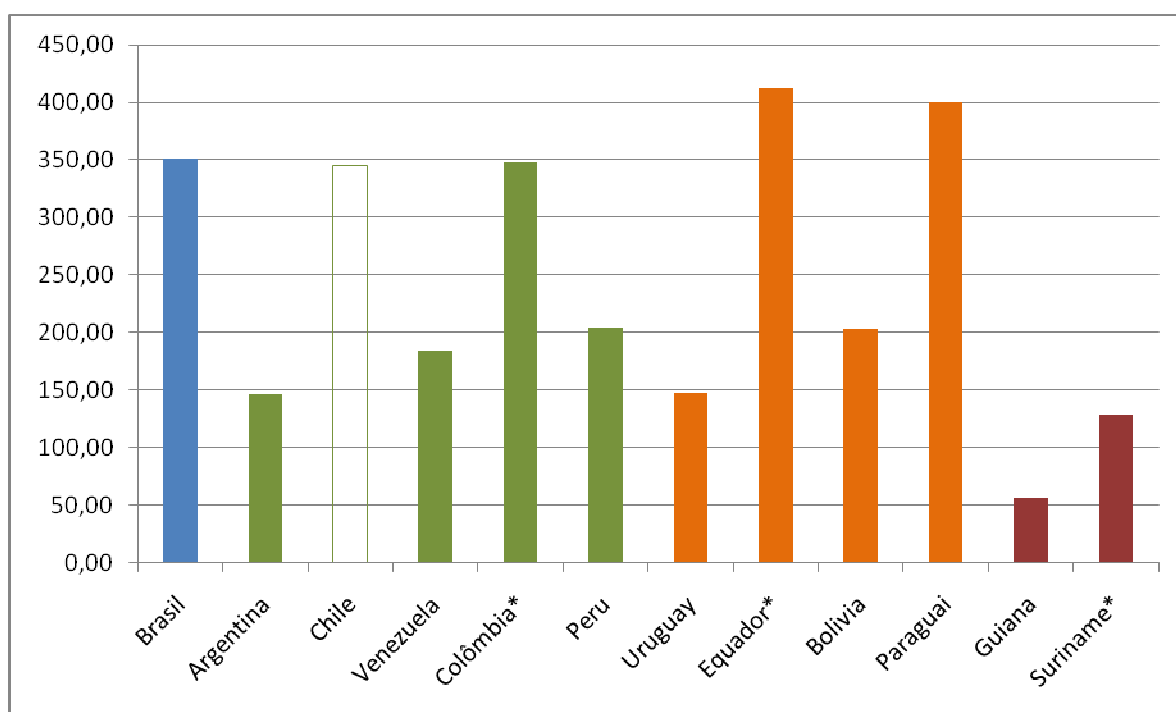
O problema desse exercício fica por conta do Chile. Seus dados de crescimento, partindo da base do seu PIB em dólar em 1970, indicariam que hoje o Chile seria a segunda maior economia sul-americana. Todavia, os dados do PIB em dólar a preços correntes para 2008 apontam o Chile como a quinta economia regional. Em termos de paridade de poder de compra, o Chile, em 2007, seria a sexta maior economia sul-americana, sendo superada até mesmo pelo Peru.

A questão está em adotar o ano base de 1970 para o Chile. Entre esse ano e 1975, o Chile apresenta um declínio de 58% na sua economia medida em dólares

americanos. No mesmo período, no entanto, o crescimento acumulado na economia chilena foi de -11%. Entre 1975 e 1980, foram cinco anos de crescimento na economia chilena, que a faz chegar, naquele ano, a um PIB de cerca de 28 bilhões de dólares em 1980, o que representava 4,86% de toda a produção sul-americana, a quinta maior economia da região. Entre 1980 e 2008, o Chile aumenta sua participação sobre o PIB regional em 21%, alcançando 5,89%, mantendo-se na quinta posição.

O gráfico 2.3 apresenta o resultado do exercício e, somado a essa consideração a respeito do Chile, nos ajuda a compreender a dinâmica de convergência/divergência na América do Sul nas últimas décadas.

Gráfico 2.3 – Crescimento acumulado entre 1970-2008



*Estimativas para 2008.

Elaboração própria. Fonte: FMI World Economic Outlook Database 2009 e 2000.

No gráfico, os países foram separados por grupos de acordo com o tamanho de suas economias. O Brasil ficou isolado por ser um país de economia grande. Em verde, o grupo de países de economia média, em laranja os países de economia pequena e em vermelho os países de economias muito pequenas.

Não deve haver dúvidas de que o lugar do Brasil na América do Sul se alterou profundamente nas últimas décadas. De 1970 a 2008, o Brasil praticamente dobrou sua fatia na produção sul-americana. Sua economia que, em 1970, era apenas 10% maior do

que a economia argentina, atualmente, é quase cinco vezes maior. Em termos econômicos, vai se criando um verdadeiro abismo entre o Brasil e os seus vizinhos sul-americanos, e a capacidade de a política ajustar as arestas criadas por tal assimetria vai se estreitando.

Entre as economias médias, no entanto, houve convergência. A queda da participação da Argentina na economia regional foi acompanhada por uma relativa estabilidade da participação venezuelana e um aumento na participação colombiana, chilena e peruana. Todos cresceram, mas Colômbia, Chile e Peru em ritmo mais acelerado que Argentina e Venezuela. Os dois países, em 1970, representavam quase 40% da economia sul-americana, em 2008 passam a representar 22,5%. Para esse grupo de países, as distâncias internas estão diminuindo.

Também ocorreu algo semelhante entre as economias pequenas. Sem força para reverter o quadro regional, estão nesse grupo os únicos dois países que tiveram um crescimento acumulado maior do que o brasileiro entre 1970 e 2008, Equador e Paraguai. O Equador, no período, ultrapassou o Uruguai no posto de sétima maior economia da América do Sul. O Paraguai se aproximou da Bolívia, que também apresentou um crescimento maior que o uruguaio. Como grupo, todavia, não se pode falar em uma convergência com relação aos países de economia média, já que Uruguai e Bolívia apresentaram crescimentos menores que Chile, Colômbia e Peru. Equador e Peru acumularam ganhos na participação sobre a produção regional entre 1970 e 2008, enquanto Uruguai e Bolívia perdem espaço. Entre 1980 e 2008, o grupo perdeu participação na economia regional.

Os últimos dois países de economias muito pequenas apresentaram os menores crescimentos da América do Sul. Suriname se aproxima da Guiana, mas os dois países vão se apequenando frente ao conjunto sul-americano.

Essa dinâmica na economia regional, conforme adiantado anteriormente, não segue o mesmo padrão de concentração observado na economia mundial. Ainda que a um ritmo mais lento que no período anterior, houve concentração em favor do Brasil também entre 2000 e 2008. Nesse período, mesmo com a relativa desconcentração da economia mundial, o Brasil aumentou sua participação na economia sul-americana em mais de 12%.

Em resumo, a trajetória das últimas décadas da economia sul-americana apresenta: i) agigantamento brasileiro; ii) divergência convergente das economias intermediárias, com aproximação intragrupo; iii) relativa estabilidade, com pequena perda da participação das economias menores; iv) desacoplamento das economias muito pequenas da dinâmica regional.

Mais ainda, o grau de complexidade do parque produtivo brasileiro é muito superior a de seus vizinhos. A exportação de produtos manufaturados em relação ao total de exportações, embora tenha se mantido estável entre 1990 e 2003, encontra-se bem acima que a de todos os seus vizinhos. Também o percentual das exportações de produtos de alta tecnologia exportados sobre o total das mercadorias exportadas era, em 2003, superior ao de todos os seus vizinhos. Nesse caso, a análise da evolução fica comprometida em razão da insuficiência de dados. A Tabela 2.6 traz os dados que comprovam essa situação.

Tabela 2.6 – Estrutura de comércio dos países sul-americanos

PAÍS	Importação de bens e serviços (% PIB)		Exportação de bens e serviços (% PIB)		Exportação de produtos manufaturados (% de mercadorias exportadas)		Exportação de produtos de alta tecnologia (% de mercadorias exportadas)	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003
Argentina	5	14	10	25	29	27	-	9
Bolívia	24	25	23	24	5	17	-	8
Brasil	7	13	8	17	52	52	7	12
Chile	31	33	35	36	11	16	5	3
Colômbia	15	22	21	21	25	36	-	7
Equador	32	29	33	24	2	12	(.)	6
Guiana	80	106 ¹	63	93 ¹	-	24	-	1
Paraguai	39	47	33	32	10	14	(.)	6
Peru	14	18	16	18	18	22	-	2
Suriname	44	45 ¹	42	21 ¹	7	7 ¹	-	(.) ²
Uruguai	18	23	24	26	39	34	-	2
Venezuela	20	15	39	31	10	13	4	4

Fonte: COUTO, 2009.

Faz-se necessário, ainda, avaliar a evolução das assimetrias na América do Sul por meio de indicadores econômicos por habitante. Se, em termos da projeção econômica internacional de um país, os números da produção absoluta fazem sentido – principalmente nas relações internacionais, que se debruçam sobre os problemas de concentração de poder econômico e político entre os Estados – a renda por habitante está mais próxima dos índices utilizados como aproximação para se avaliar o padrão de

vida da população. Do mesmo modo, na construção das políticas de convergência – referência da economia regional seja em nível internacional, como na área da União Europeia, seja nacionalmente, como na Política Nacional de Desenvolvimento Regional brasileira.

A renda per capita média sul-americana, em 2008, foi de aproximadamente US\$ 6.623,00. Neste quadro, cinco países ficaram acima da média regional, dois países com rendas até 30% menor que a média, outros dois países com renda na faixa de 40 a 50% menor do que renda média regional, e três países com renda inferior à 65% da renda média sul-americana. A tabela 2.7 apresenta os dados. Os países foram reunidos nos quatro grupos em referência à sua posição com relação à renda média.

Tabela 2.7 – renda per capita sul-americana 2008

País	Renda per capita (US\$)	Taxa de crescimento do PIB per capita (1980-2006)
Chile	9.400	116,15 (1)
Venezuela	9.230	-6,39 (10)
Uruguai	8.260	40,38 (3)
Brasil	7.350	13,45 (7)
Argentina	7.200	15,29 (6)
América do Sul	6.623	19,92
Suriname	4.990	-12,20 (12)
Colômbia	4.660	44,13 (2)
Peru	3.990	11,10 (8)
Equador	3.640	23,84 (4)
Paraguai	2.180	- 0,27 (9)
Bolívia	1.460	-7,22 (11)
Guiana	1.420	20,42 (5)

Elaboração própria. Fontes: Fonte: World Bank. http://ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewSharedReport?&CF=&REPORT_ID=9147&REQUEST_TYPE=VIEWADVANCED; IBGE – países@. www.ibge.gov.br/paisesat E FMI. World outlook database 2009.

O Uruguai, que consta do grupo de países com economia pequena, está entre as três maiores renda per capita da América do Sul, e apresentava o terceiro maior crescimento acumulado para o período entre 1980 e 2008. Por sua vez, a Colômbia, país com a quarta maior economia da região, tinha renda per capita menor do que a média

sul-americana. Suriname, a menor economia da América do Sul, apresenta uma relativamente boa renda per capita, menos de 25% abaixo da média regional.

A tabela confirma a tendência de crescimento do Chile, que possuía, em 2008, a maior renda per capita da região. Além disso, ratifica a ascensão da Colômbia que, apesar de estar abaixo da renda média regional, teve o segundo maior crescimento per capita da América do Sul, coerente com o aumento da sua produção absoluta. Equador apresentou o quarto maior crescimento, sendo a nona renda per capita da América do Sul. De outro lado, a Bolívia, segunda pior renda per capita da região, apresentou também o segundo pior índice de crescimento entre os vizinhos.

É interessante, todavia, observar alguns dados complementares antes de analisar as tendências e padrões que marcaram a construção das distâncias na América do Sul. Assim, em adição, observaremos a evolução do índice de desenvolvimento humano dos países para buscar referências que possam ajudar no desenho final do mapa das assimetrias na região.

Nesse índice, justamente a Bolívia é o país que está acima de todos os demais em termos de crescimento médio anual. Embora com apenas o 10º posto no *ranking* do IDH na América do Sul, o país apresentou índices de crescimento de 0,98% a.a., entre 1980 e 2007, e 0,87% entre 1990 e 2007. O Brasil, por seu turno, detinha o quinto maior IDH regional, mas obteve crescimento considerável, principalmente no período mais longo, em que se situa acima de todos os seus vizinhos, exceção feita à Bolívia. Entre 1980-2007, o Brasil apresentou crescimento anual do índice de 0,63%, e no segundo intervalo, 0,71%.

Chile, Colômbia e Peru, do grupo das economias médias, apresentaram índices de crescimento semelhantes, de 0,59% para o período mais longo. Entre 1990 e 2007, apresentaram também altos índices de crescimento que variam de 0,76% (Peru) a 0,58% (Chile). Em realidade, ficaram numa situação relativa próxima aos resultados apresentados anteriormente para o crescimento do PIB absoluto. Da mesma forma, a Argentina teve um crescimento menor do que a média do grupo, de 0,33% e 0,44%. Novamente, a Venezuela, com relação ao grupo das economias médias, só ficou em situação melhor que a Argentina, com índice de crescimento anual de 0,37% no período

1980-2007. No intervalo de médio prazo, de 1990 a 2007, a Venezuela alcança índice menor que o da Argentina.

Entre as economias menores, Equador apresentou índices médios, 0,48% e 0,47% para os dois períodos. Os números são acima daqueles apresentados pelo Uruguai, 0,33% e 0,44%, sendo que este ocupava uma posição superior aos equatorianos no ranking do IDH. O Paraguai, por fim, também apresentou índices medianos, de 0,43% e 0,40%, numa relativa aproximação do Uruguai, mas distanciamento com relação ao Equador¹⁶.

Com todo o exposto, o que se pode concluir é que o Brasil se destaca de seus pares sul-americanos. A atividade econômica brasileira, que já era a maior da América do Sul em 1970, aumentou mais do que a dos seus vizinhos, e a diferença vem se alongando. Embora não tenha a maior renda per capita ou o melhor IDH, o índice de crescimento médio anual para o período de 1980-2007, para esse último indicador, foi maior que o dos vizinhos, com exceção da Bolívia, o que colabora para referendar que o crescimento econômico brasileiro vem acompanhado de melhoria das condições de vida da população, se aproximando dos melhores índices regionais.

Esse movimento é suficiente para marcar o cenário regional com dois aspectos gerais e fundamentais. Concentração econômica em torno do Brasil e convergência da qualidade de vida da população entre as maiores economias do continente, considerando-se o índice de desenvolvimento humano.

2.3.1 Ampliando a escala: a concentração a nível regional

Um exercício mais detalhado sobre a economia sul-americana leva-nos a tentar entender a concentração numa escala menos agregada que a escala nacional. Por trás dos grandes números, escondem-se particularidades relevantes do retrato das distâncias entre as economias do continente. Assim, interessa-nos analisar os dados acerca das economias dos estados, províncias ou departamentos dos países da região.

Todavia, esse esforço é limitado pela inexistência ou indisponibilidade de dados desagregados para todos os países. Ademais, a temporalidade dos dados também foge do ideal. Ainda assim, a riqueza das informações geradas, ainda que parciais, e a

¹⁶ Fonte dos dados: Human Development Report 2009 – UNDP.

contribuição a ser feita ao conhecimento sobre a realidade sul-americana recomenda a análise dos dados. Os dados serão úteis também para a análise que se fará, a seguir, a respeito das possibilidades de as políticas implantadas nos últimos anos no âmbito do processo integracionista reduzirem a concentração econômica na América do Sul.

Os dados da produção regionalizada dos países foram extraídos do estudo desenvolvido pelo ILPES/CEPAL, apresentado em 2007, “**Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas**”. O estudo traz dados para os estados de sete países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Reunidos, esses sete países representavam, em 2004, 89,36% de toda a economia regional.

Os anos para os quais os dados são disponíveis variam de país a país. Para a Argentina, Equador e Peru, são apresentados dados de 2001. Para o Brasil e Chile, 2002. Colômbia, 2003, e Bolívia, 2004. Nesse exercício, considerou-se a participação de cada região na produção do país no ano apresentado, e multiplicou-se essa participação pela representatividade deste último na economia sul-americana em 2004.

De acordo com o método utilizado, o estado de São Paulo, sozinho, representava quase 17% da produção sul-americana. A província de Buenos Aires, incluindo a capital e sua região metropolitana, detinha pouco mais de 7%. Rio de Janeiro vem logo atrás, com 6,6%. As regiões do sul e sudeste brasileiro, e os estados que perfazem o eixo até Santiago, no Chile, cruzando pela região central da Argentina, incluindo Buenos Aires, concentram mais de 53% da produção total sul-americana. Não surpreende que esse eixo seja o principal corredor do comércio intrarregional.

No Brasil, há ainda quatro estados fora do eixo sul-sudeste que tem participação de mais de 1% da economia regional. A Bahia, com uma participação importante da indústria de transformação, liderada pelo polo petroquímico de Camaçari, detinha aproximadamente 2,4% do PIB da América do Sul. Pernambuco, também tradicional polo nordestino, responde por 1,42% da produção total sul-americana. Os outros dois estados com maior participação no PIB são do centro-oeste brasileiro, justamente Brasília, por conta do peso que representa a administração pública no PIB da região, e Goiás, que tem a maior parcela da força da sua produção no setor agropecuário.

Para o Chile, além da participação da região metropolitana de Santiago e Valparaíso, contemplados no eixo São Paulo-Buenos Aires-Chile, são relevantes as regiões de Biobío, ao sul, e Antofagasta, ao norte. Ao Sul, Biobío detém cerca de 9,65% do PIB chileno e tem cerca de 30% da sua produção baseada na indústria. Já Antofagasta detém cerca de 7,75% da produção nacional, e se destaca pela mineração, responsável por aproximadamente 60% do PIB da região, além de contar também com um importante porto por onde escoam a produção mineral da região.

A Argentina tem o maior nível de concentração no Cone Sul. Depois da província de Buenos Aires e a região da capital, que respondem por mais de 60% da produção argentina, duas outras províncias se destacam: Santa Fé e Córdoba. A primeira detém 7,82% da produção argentina e 0,93% da produção sul-americana. A segunda, com índices bastante próximos, apresenta 7,45% e 0,90%, respectivamente.

Entre os países andinos, chama a atenção a região de Lima, no Peru. Lima detém 2,7% da produção regional sul-americana. Entre os países analisados, certamente é o que apresenta a maior concentração. A segunda maior região peruana detém uma produção de pouco mais que 10% da produção da região de Lima.

Quadro bem diferente do apresentado pela Colômbia. A região da capital Bogotá contribuía com menos de 2% da produção sul-americana em 2004. Representava menos que o estado de Santa Catarina, no Brasil. Todavia, a Colômbia é um país de baixa concentração relativa regional, pois, além da capital, outras duas regiões apresentam mais de 1% da produção sul-americana, Antioquia, da importante cidade de Medellín, e Valle Del Cauca, que abriga Cali.

Este também é o caso da Bolívia. Nesse caso, Santa Cruz rivaliza com a região de La Paz. Logo atrás, aparece também a região de Cochabamba. Elas têm, respectivamente, 0,22%, 0,16% e 0,12% da produção total sul-americana. A região boliviana de menor produção é Pando, com 0,0061% da economia sul-americana, e faz fronteira com Madre de Diós, no Peru, e com o Acre, no Brasil. Nessa tríplice fronteira amazônica encontram-se espaços vazios de produção. Madre de Diós é a região peruana de menor produção, com apenas 0,03% do produto regional, e o Acre é o estado brasileiro de segunda menor força produtiva, com 0,09% da produção sul americana, superando apenas Roraima, outro estado limítrofe amazônico, com 0,06%.

Santa Cruz, de maior pujança produtiva boliviana, se aproxima da lógica produtiva do centro-oeste brasileiro, fazendo fronteira com os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. A expansão da produção de grãos no território brasileiro ocupou essa porção interiorana do país, aumentando, nas últimas décadas, a sua importância na economia regional. Todavia, enquanto os estados brasileiros detêm 0,69% e 0,60% da economia sul-americana, o maior estado boliviano, ainda crescendo na economia da Soja, apresenta apenas 0,22% da produção regional.

No Equador, quatro províncias se destacam economicamente. Guayas, onde se situa a importante cidade portuária de Guayaquil, é a região mais rica do país. Logo após, vem Pichincha, região da capital Quito. As duas apresentaram, respectivamente, 0,61% e 0,52% de tudo o que foi produzido na América do Sul em 2004. Em seguida, Sucumbios, ao norte, que faz fronteira com a Colômbia, com 0,26%, e Napo, situada entre Sucumbios e a região da capital, com 0,25%.

Essa região ao norte do Equador e sul da Colômbia, onde aconteceu a invasão do território equatoriano por forças militares colombianas que buscavam guerrilheiros das FARC, em 2008, é uma fronteira de dinâmica regional relativamente importante. Do lado colombiano, Sucumbios encontra Putumayo e Nariño, que representam, juntas, 0,20% da produção sul-americana. A tabela 2.8 apresenta os dados consolidados.

Tabela 2.8 – Participação estadual no PIB da América do Sul

ARGENTINA		BRASIL		COLÔMBIA	
Buenos Aires	4,19	São Paulo	6,99	Bogotá D. C.	1,97
Ciudad de Bs.As.	3,06	Rio de Janeiro	6,60	Antioquia	1,38
Santa Fe	0,93	Minas Gerais	4,86	Valle	1,02
Córdoba	0,89	Rio Grande do Sul	4,05	Santander	0,54
Mendoza	0,31	Paraná	3,16	Cundinamarca	0,48
Neuquén	0,24	Bahia	2,41	Atlántico	0,40
Entre Ríos	0,24	Santa Catarina	2,01	Bolívar	0,35
Chubut	0,20	Pernambuco	1,42	Boyacá	0,23
Tucumán	0,20	Distrito Federal	1,38	Tolima	0,22
Misiones	0,19	Goiás	1,21	Caldas	0,20
San Luis	0,18	Pará	0,99	Córdoba	0,20
Río Negro	0,17	Amazonas	0,97	Cesar	0,18
Salta	0,16	Espírito Santo	0,96	Casanare	0,17
Santa Cruz	0,13	Ceará	0,94	Nariño	0,17
Corrientes	0,12	Mato Grosso	0,69	Meta	0,17

San Juan	0,12	Mato Grosso do Sul	0,59	Norte Santander	0,16
Chaco	0,11	Paraíba	0,45	Huila	0,16
La Pampa	0,11	Rio Grande do Norte	0,45	Cauca	0,16
La Rioja	0,09	Maranhão	0,44	Risaralda	0,15
Catamarca	0,08	Sergipe	0,37	Magdalena	0,15
Jujuy	0,07	Alagoas	0,34	La Guajira	0,11
Sgo. del Estero	0,06	Rondônia	0,28	Quindío	0,08
Tierra del Fuego	0,05	Piauí	0,24	Sucre	0,07
Formosa	0,04	Tocantins	0,14	Arauca	0,05
BOLÍVIA		Amapá	0,10	Caquetá	0,05
Santa Cruz	0,22	Acre	0,09	Chocó	0,03
La Paz	0,16	Roraima	0,06	Putumayo	0,03
				San Andrés y Providencia	0,02
Cochabamba	0,12	PERU		Guaviare	0,02
Tarija	0,06	Lima	2,73	Vichada	0,01
Oruro	0,03	Arequipa	0,31	Amazonas	0,01
Chuquisaca	0,03	La Libertad	0,25	Vaupés	0,00
Potosí	0,03	Piura	0,21	Guanía	0,00
Beni	0,02	Junín	0,20		
Pando	0,01	Lambayeque	0,19	EQUADOR	
CHILE		Ancash	0,18	Guayas	0,61
RM	3,60	Cajamarca	0,18	Pichincha	0,52
Bio Bió	0,73	Cusco	0,15	Sucumbios	0,26
Valparaiso	0,68	Ica	0,13	Napo	0,25
Antofagasta	0,58	Loreto	0,13	Manabi	0,18
Los Lagos	0,38	Puno	0,13	Azuay	0,13
O'Higgins	0,34	Tacna	0,10	Los Rios	0,10
Del Maule	0,29	Moquegua	0,09	El Oro	0,09
Tarapacá	0,25	San Martín	0,09	Tungurahua	0,08
Araucania	0,20	Huánuco	0,07	Pastaza	0,07
Coquimbo	0,18	Pasco	0,07	Cotopaxi	0,06
Atacama	0,14	Huancavelica	0,06	Imbabura	0,05
Magallanes	0,11	Ucayali	0,05	Chimborazo	0,05
Aysen	0,05	Ayacucho	0,05	Loja	0,04
		Apurimac	0,03	Carchi	0,03
		Tumbes	0,03	Cañar	0,03
		Amazonas	0,03	Galapagos	0,02
		Madre de Dios	0,03	Bolivar	0,02
				Morona S.	0,02
				Zamora	0,01
				Esmeraldas	0,06

Elaboração Própria
Fonte: ILPES/CEPAL e FMI

Podemos extrair dos dados apresentados três importantes indicações. Em primeiro lugar, que a América do Sul apresenta um grau de concentração econômica elevado também intranacionalmente. Em segundo lugar, que há uma franja territorial ao sul do continente que abarca mais de 50% de todo o seu PIB. E, por fim, que as conexões litoral-serra são mais importantes que as conexões serra-floresta / serra-planícies para os países andinos, permanecendo também ao longo da costa as maiores concentrações econômicas dos países ao norte da América do Sul.

Todavia, antes de atestar um vazio econômico ao centro do continente, os dados revelam essa área como um fator de integração. Em primeiro lugar, duas dentre as dez maiores regiões brasileiras estão localizadas no centro-oeste. Em segundo lugar, os outros estados do centro-oeste brasileiro, ainda que não estejam entre as maiores economias do país, são consideravelmente superiores a de seus vizinhos. Mais que isso, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul são maiores que qualquer estado Boliviano e que a maioria dos estados chilenos – ficam atrás apenas dos três maiores – e Peruanos – atrás apenas de Lima.

Além disso, como sugere o estudo do ILPES, todos os estados do centro-oeste brasileiro figuravam entre os mais dinâmicos do país entre 1992-2002, ao lado de Rondônia, que faz limite ao norte com a Bolívia (ILPES,2007). Isso faz com que esses estados, ou essa região, sejam foco de atração e atenção dos vizinhos. Várias conexões logísticas são pensadas e propostas para fazer a ligação da produção centro-oestina brasileira aos portos do Pacífico visando, principalmente, ao escoamento para a Ásia. As regiões portuárias do Pacífico no Chile e Peru parecem disputar esses fluxos.

O padrão de produção do centro-oeste brasileiro, baseado no agronegócio de exportação, monocultural em sua maioria, se espalha além das fronteiras, envolvendo regiões bolivianas e paraguaias. Com uma indústria ligada ao agronegócio, que tende a seguir a fronteira agrícola e redes de transporte e armazenagem, esses estados podem se converter em uma força polarizadora sobre a economia dessa porção central do território sul-americano. No mais, lembre-se de que o próprio escoamento de boa parte dos grãos paraguaios se dá por portos brasileiros. Ao lado da ligação entre os grandes centros regionais, a aproximação dos vizinhos no centro da América do Sul tem importante papel a desempenhar na dinâmica integracionista.

Todavia, o ambiente sobre o qual se assenta essa economia engloba biomas frágeis, como o pantanal, no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, e uma região de transição do bioma amazônico no norte do Mato Grosso e Rondônia. Há, portanto, que se levantar a questão sobre a sustentabilidade de um projeto de desenvolvimento baseado nesse tipo de produção, no médio e longo prazos, e perceber como os principais instrumentos para a integração física da América do Sul encaram esse desafio

3 Políticas de Desenvolvimento Regional: Financiamento da convergência na América do Sul

3.1 Desenvolvimento regional: história e teoria

A questão do desenvolvimento regional experimentou sua evolução de forma paralela em termos teóricos e de aplicação das políticas públicas. Sua autonomia dentro do campo da economia se dá apenas em meados do século 20, ainda que tenha como origem postulados teóricos estabelecidos ainda no século 19. (SOUZA, 2009)

É também no século 20 que tomam corpo as iniciativas de políticas públicas para tentar fazer frente às desigualdades sociais e econômicas expressas do ponto de vista territorial. A primeira experiência internacional digna de nota é a *Tennessee Valley Authority* (TVA), que foi criada após a crise de 1929 para estimular o desenvolvimento específico daquela região, buscando as melhores alternativas de aproveitamento dos seus recursos hídricos para estimular a economia.

A evolução mais sistemática da teoria e da prática de políticas de desenvolvimento regional, no entanto, se deu a partir da experiência europeia. Na década de 1950, dada a desigualdade entre o nível de desenvolvimento da região sul da Itália daqueles observados nas outras regiões do país, criou-se a *Cassa per il Mezzogiorno*. Na França, a grande concentração populacional e econômica em torno da região de Paris, nos estertores da Segunda Guerra Mundial, levou a um grande esforço pela implementação de uma estratégia de crescimento desconcentrado e policêntrico. Por fim, e mais recentemente, o estabelecimento e evolução de uma política comunitária, pelo Bloco Europeu, de uma política de convergência regional, com a constituição de Fundos específicos para esse fim, tornaram-se outra referência para o tema.

Do ponto de vista teórico, os primeiros avanços rumo à consideração maior do espaço na teoria econômica deu-se com os teóricos da localização, Von Thünen, Alfred Weber e August Lösh. A principal questão que orienta suas pesquisas é a tomada de decisão sobre onde produzir com a máxima eficiência possível. A definição do local de produção, e a dinâmica econômica aí implícita, influenciariam de forma direta as possibilidades de desenvolvimento de determinado território (SOUZA, 2009).

Para Lösh, a capacidade de produzir e realizar a produção no mesmo local produziria uma “renda de situação”, já que os preços são estipulados considerando a produção daqueles agentes que estão na periferia do sistema e que ainda precisam arcar com os custos de transporte. O diferencial de renda daí advindo gera imperfeição na concorrência, que poderia acarretar concentração econômica e desigualdade. Os investimentos em infraestrutura, por parte do poder público, poderiam diminuir os efeitos nocivos desse processo natural da dinâmica econômica.

Weber adiciona a essa perspectiva outros fatores que influenciariam a localização dos investimentos. Além do custo dos transportes, os custos salariais e a renda da terra, como o preço dos imóveis ou aluguéis, por exemplo. “Na teoria weberiana, a empresa procura a localização que minimize os custos salariais ou os custos de transporte de matérias-primas e de produtos acabados” (SOUZA, 2009, pg. 30)

A partir dessa introdução da perspectiva espacial na análise econômica, foi possível se estabelecer uma melhor compreensão sobre o desenvolvimento regional e a formulação das políticas públicas que lhe dariam suporte. Visto que o desenvolvimento econômico não se dá na mesma intensidade em todos os lugares, ou se permitia que os agentes privados escolhessem livremente as regiões vencedoras até que o processo de concentração gerasse seu próprio esgotamento ou o Estado intervinha no processo, buscando reduzir as desigualdades que geram demandas, muitas vezes, emergenciais.

Ainda nos anos 1950, outra evolução teórica no campo regional vai influenciar diretamente a formação de políticas públicas. François Perroux apresenta o conceito de *polos de crescimento*, nos quais o crescimento econômico se manifesta de forma variada e a partir dos quais se expande por diversos canais com efeitos finais também variáveis sobre a economia como um todo (PERROUX, 1977). A partir da noção de polarização,

outras duas ideias emergem de forma complementar: a necessidade de uma indústria motriz, em um setor-chave capaz de alavancar uma série de outras atividades econômicas ao seu redor, e a importância dos canais de comunicação entre os variados polos que devem ser estimulados em uma economia para, justamente, evitar a concentração econômica em apenas uma localidade.

Daí porque várias experiências em planejamento e desenvolvimento regional tenham se concentrado na indução de grandes empreendimentos produtivos, em setores específicos para regiões do foco da política, e a atenção, ainda que menor, à infraestrutura que possibilitasse a integração daquela região com outras localidades. Como aponta Uderman,

Na verdade, não é coincidência que essa teoria tenha rapidamente atraído o interesse de agentes envolvidos com o planejamento regional. Em primeiro lugar, porque a criação de pólos é claramente demonstrada no espaço; em segundo, pelo fato de que a sua natureza abrangente, ou seja, a sua alegada capacidade de integrar vários aspectos relevantes do desenvolvimento, torna-a particularmente importante para a abordagem de cunho regional, uma vez que o sucesso ou fracasso do desenvolvimento de uma área determinada é normalmente atribuído a um complexo grupo de fatores. Assim, a provisão de base científica para o planejamento regional, materializada numa teoria que integra aspectos do desenvolvimento no espaço (HERMANSEN, 1972), sem muita dificuldade foi absorvida pelos formuladores de políticas públicas. (UDERMAN, 2007)

Como exemplo, a experiência francesa de planejamento regional, principalmente a partir da criação da Delegação para o Ordenamento do Território e da Ação Regional – DATAR, aproveita muito das ideias de Perroux. Em razão do alto nível de concentração em Paris, aplicou-se uma política que visava, a um só tempo, desconcentração industrial com a criação de polos de crescimento e “uma enfática política urbana de criação de novas centralidades” (DINIZ, 2004, p 07). Nesse ponto, a diferença entre a política implementada da formulação teórica de Perroux resta justamente sobre a ênfase em equipamentos urbanos e no desenvolvimento de um conjunto amplo de atividades e serviços, não se limitando apenas à ideia de indústrias motrizes.

Também a experiência italiana inspirou-se nas idéias de Perroux. A região sul da Itália saiu da Segunda Guerra Mundial ainda mais enfraquecida que o norte, o que fez com a desigualdade entre as duas regiões se acentuasse. Isso exigiu uma política de desenvolvimento regional ativa, que, entre 1946 e 1984, foi conhecida como “Intervenção Extraordinária”, cujo braço institucional principal era a *Cassa per Il Mezzogiorno*, criada em 1950. Em princípio, as ações focavam infraestrutura e agricultura, mas com o trabalho de Perroux se tornando referência, a atenção à indústria foi sendo reforçada.

Em paralelo às idéias de Perroux, e complementares a elas, ganhavam força também reflexões a respeito do próprio processo de ativação da industrialização em economias deprimidas ou subdesenvolvidas. Nessa seara, novamente ganham destaque as elaborações de Gunnar Myrdal e Albert Hirschmann, autores de referência na teoria de desenvolvimento. Myrdal, ao trabalhar com os conceitos de efeitos regressivos e propulsores (backwash e spread effects), demonstrou que processo de expansão cria economias externas favoráveis à sua continuidade (e vice-versa), o que o leva a concluir que “o jogo das forças de mercado opera no sentido da desigualdade” (MYRDAL, 1960, p. 42). Hirschmann, por seu turno, elaborou os conceitos de efeitos polarizadores e difusores, entendendo esses últimos como centrais para a redução das desigualdades regionais. No entanto, para que isso ocorresse, principalmente nas regiões de industrialização tardia, haveria a necessidade de uma postura estatal explicitamente intervencionista, no que converge com Myrdal.

Em outros termos, arremetem-se também às perspectivas keynesianas com uma abordagem espacial. Para Keynes, ao Estado serviria o papel de manter o ânimo dos agentes capitalistas a buscarem continuamente as vantagens competitivas que lhes garantiriam o lucro e renovariam as perspectivas de novos investimentos. Como dispõe Galvão, “a perspectiva de orientar o movimento de capitais sugere a possibilidade de se poder contar com políticas para o espaço e para a tecnologia estruturadas como ferramentas do desenvolvimento” (GALVÃO, 2004, p.65).

Sendo assim, principalmente diante de cenários nos quais as possibilidades de realocação das plantas industriais são mais plausíveis, seja pela inovação tecnológica ou por movimentos de ocupação territorial, o Estado deveria assumir seu papel como ator capaz de promover a apropriação do espaço em termos também de interesse social.

Não se trata de se contrapor às forças capitalistas, mas de empreender um esforço no sentido da conciliação entre os interesses do capital com o objetivo de redução das desigualdades. Tanto que, como atesta Galvão, “parte sensível das políticas tende, em si mesma, a buscar reforçar nas regiões os critérios pelos quais elas são valorizadas como possível território avantajado da reprodução capitalista”. (GALVÃO, 2004, p.66). E, em adição, afirma:

O que orienta as opções de políticas de desenvolvimento regional são as alternativas concretas com que se defrontam objetivamente capitalistas e trabalhadores, em suas várias facções, frente às pressões competitivas e às características vigentes de mobilidade do capital, do trabalho e das mercadorias. Além disso, também as que podem ser engendradas pelo Estado, no uso do seu poder de gasto e de regulação, ainda não subvertidas integralmente pela lógica global dominante (GALVÃO, 2004, p.67).

Assim, na busca por alternativas concretas que possam compor o jogo entre as forças sociais diretamente envolvidas nos processos produtivos, o Estado deveria dispor de políticas que incentivem ou direcionem o desenvolvimento de determinados espaços de modo mais ativo. A questão da coesão regional e social não é resolvida pelas forças de mercados, e a ação estatal faz-se necessária.

Em meados dos anos 1970, no entanto, particularmente a partir das crises econômicas que se sucederam às crises do petróleo, o discurso liberal ganhou força, receitando a diminuição da intervenção estatal diante de um quadro de crise fiscal. A partir de então, as políticas de desenvolvimento regional ganham nova roupagem, priorizando competitividade em detrimento da integração, ganhando força a interpretação de que a solução para as disparidades regionais deveria ser enfrentada pelas forças locais.

Não demorou muito para a desigualdade espacial passar a ser “associada ao legado da intervenção estatal, a ser solucionada pela mão invisível do mercado ou via medidas destinadas a tipos específicos de áreas ‘problemas’” (AMIN, 2007, p.15). Perdia-se a visão de solidariedade frente a uma noção de competição entre os espaços, no qual as diferentes regiões disputavam por si próprias os investimentos produtivos que pudessem lhes conceder melhorias no nível de renda, emprego e qualidade de vida.

Essa postura se traduziu no que ficou conhecida como a segunda geração de políticas regionais, em que se aprofundava o foco no local – localismo – e se apostava na capacidade de as próprias regiões ativarem, endogenamente, as engrenagens do seu desenvolvimento. Superava-se também a visão da indústria como setor essencial para ativação do processo, e passou-se a se conceder maior importância ao sistema de inovação e processos a ele relacionados, por sua importância para a noção de competitividade internacional.

No entanto, essa nova abordagem, que teria prevalecido, a grosso modo, até o final dos anos 1990, não apresentou resultados satisfatórios. Amin identifica alguns aspectos que auxiliam a identificar os problemas com que a ênfase no localismo se deparou: a alta dispersão das cadeias de suprimento e redes de conhecimento que superam em muito a escala local, não podendo, portanto, ser gerenciado por ela; a intensidade das forças transterritoriais que influenciam o desenvolvimento, como as taxas de juros, o preço das ações, as decisões de investimento etc; os governos centrais continuam sob o jugo de forças que direcionam ações concentradoras; diante disso, não há, de fato, comunidades locais nas quais atores locais exercem controle efetivo (AMIN, 2007).

No Brasil, o processo de estagnação dos 1980 e as políticas econômicas assumidas pelo governo federal revelaram muito mais do que uma relativa desconcentração da atividade econômica. Carlos Pacheco denuncia o caráter fragmentado e espacialmente heterogêneo do desenvolvimento nacional nesse período em que as ações de planejamento territorial e desenvolvimento regional foram subvertidas (PACHECO, 1998).

Após esse período, sobrevêm as políticas regionais de terceira geração. Busca-se um equilíbrio entre a visão intervencionista anterior, onde tudo era definido pelos governos centrais, e a visão localista, integrando as perspectivas *botton-up* e *top-down* numa aproximação multiescalar. O Estado lança olhares específicos para as regiões menos dinâmicas e mais pobres, o que deveria obedecer a uma estratégia nacional, mas ouvindo os atores locais e encetando a mobilização regional para a construção institucionalizada de planos de desenvolvimento.

Ao lado da evolução teórica e prática das políticas de desenvolvimento regional, ganha importância, até pela influência que as crises financeiras vão exercendo na implantação dessas políticas, a questão do financiamento. Novos instrumentos financeiros foram construídos para promover uma agenda distributiva de regiões mais abastadas para aquelas menos aquinhoadas.

Nesse ponto, os fundos europeus de desenvolvimento regional e de coesão territorial, por sua aplicação transnacional, foram uma referência importante para a constituição do Fundo para a Convergência Estrutural e Desenvolvimento Institucional do MERCOSUL – FOCEM. Em seguida, apresentaremos a experiência comunitária europeia nessa área, que, em conjunto com a trajetória brasileira de políticas de planejamento territorial e desenvolvimento regional, está nas origens desse fundo do cone-sul.

3.2 A experiência europeia

Assim que se apagaram as luzes da segunda guerra mundial, a Europa, em meio ao processo de reconstrução, passou a rumar em direção a uma maior integração entre seus Estados, ou pelo menos entre alguns deles. Isso foi possível em razão de uma soma de fatores que conformavam o contexto internacional do final dos anos 1940 e início dos anos 1950.

Em primeiro lugar, o envolvimento norte-americano com a reconstrução da Europa, motivado tanto por questões econômicas como estratégicas, foi acompanhado de simpatia à idéia de maior cooperação e integração entre os estados europeus. Ao lado disso, a distensão política e a construção de um ambiente de coexistência pacífica entre as duas superpotências também franqueavam a possibilidade de a Europa aprumar uma aproximação interna (LESSA, 2003)

Dentro desse contexto, ganhavam força movimentos políticos favoráveis a uma Europa unida, nos quais despontavam visões distintas sobre o processo de integração. De um lado, especialmente os britânicos defendiam uma integração de cunho intergovernamental, enquanto outros, particularmente franceses e belgas preferiam uma organização com viés supranacional. As articulações para a construção de um entendimento entre os diferentes grupos envolveram a constituição do Comitê

Internacional de Coordenação para a Europa Unida que, em 1949, chegou a uma proposta de convergência, na qual se criava o Conselho da Europa, reunindo uma assembleia internacional de caráter parlamentar (supranacional) ligada a um comitê formado pelos ministros de Relações Exteriores (intergovernamental).

A constituição do Conselho da Europa ensejou frustrações em razão da pouca disponibilidade de meios para dar conta de ampla gama de temas que se propunha a discutir – mesmo que as áreas de Defesa e Política Externa tenham sido excluídas do arranjo proposto. Ainda assim, a experiência do Conselho teria sido um passo importante no processo rumo à configuração da Comunidade Econômica Europeia, na medida em que se encaminharam novas articulações federalistas e se percebia a necessidade de se concentrar a agenda em torno de problemas econômicos comuns que seriam mais bem enfrentados em conjunto. (LESSA, 2003)

Assim surgiu a proposta da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço - CECA, em 1952, que envolvia Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Itália, França e Alemanha, na qual prevalecia a lógica supranacional. E foi no âmbito da CECA que se avançaram as discussões que culminaram com as assinaturas dos Tratados de Roma, em 1957, que instituíram a Comunidade Econômica Europeia – CEE e a Comunidade Europeia de Energia Atômica – EURATOM.

Bandeira identifica a preocupação europeia em reduzir as desigualdades regionais desde o seu marco inicial. O preâmbulo do tratado de constituição da CEE afirmava “a necessidade de se promover a coesão econômica e o desenvolvimento harmonioso dos países-membros” (BANDEIRA, 2007,p. 197). Embora um primeiro comunicado oficial com relação à política regional europeia date de 1965, tendo sido seguida pela criação da Diretoria-Geral de Política Regional, em 1968, ainda levaria alguns anos para a formatação de um instrumento financeiro explicitamente direcionado às questões regionais, já no contexto do primeiro alargamento da CEE, formalizado pelo Tratado de Adesão assinado em Bruxelas, em 1972.

De fato, questionamentos relativos ao financiamento do empreendimento europeu, particularmente da sua política agrícola, eram levantados desde os anos 1960. A perspectiva federalista, que colocava em relevo decisões tomadas em instâncias supranacionais, ganhara a oposição francesa desde o retorno do General de Gaulle ao

poder. Houve, portanto, durante essa década, uma crise do mercado comum europeu, que, com a renovação do poder na França, foi superada, e se destravaram as negociações para o alargamento da comunidade.

Nesse momento, novas questões apareceram e demandaram novas soluções do ponto de vista institucional. Segundo aponta Costa, o ingresso de Dinamarca, Irlanda e Inglaterra traria um problema orçamentário, já que a agricultura inglesa ficava, em grande medida, fora do enquadramento da Política Agrícola Comum, que representava a maior parte do orçamento comunitário. Como a Inglaterra passaria a ser uma das maiores contribuintes do orçamento europeu, isso gerava um importante problema político (COSTA, 2004).

Para fazer face a ele, foi criado o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER, previsto nos arranjos de 72, mas só formalmente instituído em 1975. Após 1972, a Irlanda passava a ser o país com maior atraso sócio-econômico, mas a Inglaterra apresentava algumas regiões de industrialização antiga em declínio, que se encaixavam no perfil elegível do novo fundo. Todavia, o montante de recursos do qual o Fundo dispunha ainda era muito limitado ante aos desafios que se direcionava a enfrentar.

Ainda, há que se recordar que, na mesma época, ocorria a aguda elevação dos preços do petróleo a partir do embargo da exportação do produto orquestrada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP, em 1973. A crise econômica daí advinda, que se arrastou ao longo de toda a década de 1970, trouxe impactos negativos ao processo de integração europeu, período marcado pelo “europessimismo”. O acréscimo no grau de complexidade nas negociações, a partir da adesão dos novos membros, contaminado pela constante presença da discussão da contribuição orçamentária inglesa, afetava a construção de propostas concretas para enfrentar os graves problemas gerados pela crise econômica. Soluções individuais de cada país-membro colocavam em xeque as instituições comunitárias, o que relativizava ainda mais a importância do Fundo.

A distribuição dos recursos se dava de forma inversa em relação à posição das regiões diante do PIB per capita médio da comunidade: regiões com PIB per capita inferior a 75% da média, recebiam maior parcela de recursos. Todavia, o volume dos recursos do Fundo ainda era bastante limitado em comparação com a maior linha de

despesa comunitária, a Política Agrícola. Galvão aponta que, em 1975, o orçamento do FEDER não representava 5% dos recursos destinados à garantia das operações agrícolas. Sua importância seria reforçada apenas a partir do ingresso da Grécia, em 1981, e Portugal e Espanha, em 1986, na Comunidade Econômica Europeia. (GALVÃO, 2004).

A própria política regional europeia ganharia contornos mais precisos com os alargamentos dos anos 1980. Antes disso, além do ainda pequeno volume de recursos do FEDER – que, porém, cresciam constantemente – a política apenas seguia as prioridades nacionais em termos de desenvolvimento regional, sem que houvesse uma visão comum europeia sobre a questão. Por essa lógica, o FEDER atuava apenas como suporte orçamentário às prioridades definidas nacionalmente.

Uma semente para a revisão desse processo havia sido plantada na primeira revisão do regulamento do FEDER, em 1979. Com o estabelecimento de uma sessão extra-cota, de apenas 5% do valor total do Fundo, a Comunidade Europeia poderia, além de possibilitar uma co-participação menor por parte de cada estado-membro no financiamento de determinada ação, direcionar a intervenção para setores e áreas por ela definidos (BARBOSA, 2006). Segundo Pires,

Nesta fase da evolução da política regional europeia, a seção extra-cota constituiu, na realidade, o embrião do que a Comissão Europeia entendia dever ser uma ação regional genuinamente europeia; é interessante verificar que se caracterizava mais pela correção dos efeitos territoriais negativos de outras políticas comuns do que por uma atuação voluntariosa em favor de um melhor equilíbrio regional na distribuição da riqueza e do emprego no interior da comunidade (PIRES 1998, p.26)

A definição das regiões que receberiam esses recursos da extra-cota se deu por regulamento de 1980, que indicava regiões em dificuldade por conta da reestruturação das indústrias siderúrgica e naval, regiões com problemas de segurança no abastecimento energético, regiões fronteiriças e regiões impactadas pelo contexto do alargamento para Grécia. Assim, se confirmava também o uso do Fundo como instrumento político para fazer frente a pressões de grupos de interesses afetados por

decisões transnacionais, como era o caso das regiões francesas e italianas preocupadas com os efeitos da entrada da Grécia na comunidade.

Em 1981, a Comissão publicou o primeiro relatório periódico de avaliação do Fundo. Considerava-se que a efetividade da aplicação dos recursos era comprometida pela pulverização nas várias regiões. A crise da década de 1970 havia acirrado as desigualdades, e o direcionamento dos recursos para infraestrutura e setores produtivos, segundo a avaliação feita, não estava sendo suficiente para reverter essa tendência. Assim, indicava-se concentrar os recursos e aplicá-los na valorização do potencial de desenvolvimento endógeno (Barbosa, 2006).

Já se reconhecem aí elementos que indicam a prevalência da segunda geração de políticas regionais, com foco na competitividade e favorecimento das perspectivas *bottom-up*. Segundo Galvão, a Comunidade Europeia teria reconhecido que o enfrentamento das desigualdades regionais “tem que ver não apenas com uma melhor distribuição regional e pessoal dos frutos do desenvolvimento, mas, principalmente, com a melhoria das capacidades das regiões (...) de participar do moderno jogo competitivo” (Galvão, 2004, p. 112).

A política regional europeia revela, desde então, uma constante tensão entre as perspectivas de coesão e competitividade. O plano solidário disputava espaço com o plano “autocentrado” para a promoção do desenvolvimento, permeados pelas cadeias de influência e interesses locais, regionais, nacionais e comunitários. Grandes corporações e pequenas e médias empresas transitavam entre os estímulos das políticas regionais e impunham suas forças de pressão nas diferentes escalas do território. Uma compreensão ampla do território europeu comunitário, por vezes, ficava em segundo plano ante as estratégias mais localizadas e demarcadas pelo viés da competitividade.

Ainda assim, os princípios de coesão e solidariedade territorial estiveram presentes na política regional europeia, mas foi o Ato Único Europeu, de 1986, que lhe deu nova face, formalizando a introdução dos conceitos de coesão social e econômica. Reconhecia-se, em primeiro lugar, que o mercado comum gerava ganhadores e perdedores, e que era necessária a “mão visível” da UE para difundir os ganhos da integração. Em segundo lugar, a política regional passava a ter um objetivo claro que extrapolava muito a questão distributiva, buscando mobilizar o desenvolvimento interno

de um potencial local. Por fim, o Ato único Europeu demarcou o caráter estrutural da política de desenvolvimento regional, afirmando a preocupação com mudanças de longo prazo na estruturação do espaço comunitário. (HÜBNER, 2007).

A reforma na política de desenvolvimento regional europeia se deu, portanto, à luz da nova ampliação da Comunidade com o ingresso de Portugal e Espanha. Além de abranger três fundos europeus (Fundo Social Europeu, FSE; FEDER e o Fundo Europeu para Orientação e Garantia da Agricultura – Seção Orientação - FEGOA Orientação), denominados então Fundos Estruturais, sob o mesmo direcionamento político, ampliou sensivelmente o volume de recursos destinados a eles. Mais ainda, introduziu princípios-chave para a utilização dos Fundos, como programação de caráter plurianual, concentração de recursos em projetos que atendessem a vários objetivos estabelecidos, adicionalidade dos fundos comunitários aos recursos já disponibilizados anteriormente pelos membros da comunidade e, finalmente, cooperação entre os diferentes níveis de governo.

O Tratado de Maastricht de 1992, que aprofundou o processo de integração europeu, também trouxe novas mudanças para a sua política regional. A principal delas foi a criação de um instrumento financeiro de coesão, que em 1994 tomaria a forma de um Fundo de Coesão, destinado a financiar projetos em infraestrutura, especialmente transportes, e meio ambiente. Na sua forma inicial, os países elegíveis para receberem os recursos do Fundo seriam apenas Irlanda, Grécia, Portugal e Espanha, que apresentavam um produto nacional bruto por habitante inferior à 90% da média comunitária. A participação do fundo poderia chegar a 85% dos investimentos previstos em determinado programa.

Em 2003, a Comissão processou uma revisão do regulamento do Fundo, que significou a retirada da Irlanda do rol de elegíveis a partir de 1º de Janeiro de 2004. Com o alargamento da União Europeia em 1º de Maio de 2004, todos os novos Estados-Membros (Chipre, República Checa, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, Eslováquia e Eslovênia) foram qualificados para o Fundo de Coesão.

Operando os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão, a política regional europeia ganhou corpo ao longo dos anos, gerenciando um orçamento que chega, em média, a 50 bilhões de euros por ano. Isso representou, em 2009, 45% do orçamento

européu, acima dos gastos da política agrícola, que levaram 42% do total¹⁷. Os saltos mais significativos no quadro da evolução dos gastos da política regional se deram justamente no final dos anos 1980 e início dos 1990, períodos em que se verificaram as mudanças mais significativas no desenho geral da política, conforme exposto anteriormente (GALVÃO, 2004). Ainda que a participação dos outros fundos estruturais e do fundo de coesão tenha crescido, o FEDER é a sua maior vertente financiadora.

Atualmente, a política regional europeia atua com foco em três objetivos principais: Convergência, Competitividade Regional e Emprego e Cooperação territorial europeia. O primeiro objetivo, de convergência, é o principal elemento da política. Mais de 80% dos recursos previstos para o período 2007-2013 são destinados a este objetivo, que atua sobre as regiões cujo PIB per capita é inferior a 75% da média europeia, acrescidas de algumas que não atingem esse critério apenas por efeitos estatísticos do último alargamento. Cerca de 60% dos recursos correspondem à fonte do FEDER, enquanto 32% provêm do Fundo de Coesão e menos de 5% do Fundo Social Europeu.

O objetivo da Competitividade Regional e do Emprego representa 15,95% da destinação dos recursos europeus para o mesmo período. Nessa linha, o foco é o reforço à competitividade, sua capacidade de atração de empresas modernas e geração de empregos qualificados. Apoia ações de estímulo à inovação e promoção da sociedade do conhecimento, do “espírito empresarial”, bem como de qualificação de mão-de-obra e ampliação do investimento em recursos humanos. Cerca de 80% dos recursos desse objetivo são também oriundos do FEDER, enquanto 20% do FSE.

Por fim, o objetivo da Cooperação Territorial Europeia busca reforçar a cooperação transfronteiriça mediante iniciativas locais e regionais conjuntas, a cooperação transnacional visa a um desenvolvimento territorial integrado, assim como a cooperação inter-regional e o intercâmbio de experiências. Representa apenas 2,5% do total de recursos da política regional, todos eles advindos do FEDER.

O modo de operação da política regional também merece destaque. São dois caminhos possíveis para se desencadear as ações. A primeira, por iniciativa nacional, e a

¹⁷ Dados oficiais da União Europeia, disponíveis em http://europa.eu/pol/financ/index_pt.htm.

Último acesso: 23.08.2011

segunda, por iniciativa comunitária. O país, por sua vez, tem duas formas de aceder aos recursos; a) mediante a elaboração de um plano nacional de desenvolvimento regional, que pode dar origem a um “Marco Comunitário de Apoio”, ou b) mediante a elaboração de um documento único de programação, normalmente utilizado para as regiões buscarem os recursos comunitários (GALVÃO, 2004). Cabe retomar aqui o elemento *botton-up* da segunda geração de políticas regionais, bem como recordar o mito das euro-regiões como forças estruturantes de um novo arranjo na ordem internacional, na medida em que subvertia, por força centrípeta, a lógica tradicional da soberania estatal. De acordo com a perspectiva liberal de Badie,

O mito das euro-regiões alimentou muitas esperanças, sem desembocar em realizações concretas espetaculares. Contudo, não podemos subestimar a importância do transregionalismo, que une unidades territoriais pertencentes a diferentes Estados-membros, como é o caso das regiões Saar-Lor-Lux ou do Reno Superior, das regiões transpireneana ou transalpina, promovidas pelo programa comunitário INTEREG. A complexidade da territorialidade europeia confere-lhes, por efeito de ricochete, uma autonomia real e uma nova identidade, uma personalidade que as torna presentes em Bruxelas. Sem exagerar o seu papel, é forçoso admitir que elas são principalmente animadas e ativadas por agentes extrapolíticos, nomeadamente pelas câmaras de comércio, pelas empresas e por todo um conjunto de redes económicas que aí encontram apoio. (BADIE, 1995, p.258).

De outro lado, as iniciativas comunitárias respondem por parcelas reduzidas dos valores gerenciados pela política regional europeia. Como no início da operação “extra-cota”, não conseguem se distanciar da marca dos 5%. Além disso, Galvão destaca que a política regional europeia opera em torno de um cardápio básico de ações, sendo que a mais importante são aquelas voltadas para a infraestrutura económica clássica, principalmente transportes, embora energia e comunicações ganhem espaço nos últimos anos (GALVÃO, 2004).

Percebe-se, assim, que a experiência europeia em desenvolvimento regional não é algo linear. A evolução dos recursos conviveu com a transição de políticas, que seguiam, em certa medida, as discussões teóricas que se davam em paralelo. Não seria imprudente defender que a prática, algumas vezes, foi se adequando ao discurso para ganhar solidez lógica. As superposições dos Fundos e a influência política dos diversos

momentos nos quais se amadurecia a política regional europeia foram cedendo espaço à racionalidade técnica que determina os processos. O foco em infraestrutura e o baixo volume de recursos para as iniciativas comunitárias, no entanto, permanecem.

De todo o modo, como experiência internacional de política com objetivos de convergência e coesão territorial, estava presente no cenário em que se criou o FOCEM. Várias iniciativas e documentos brasileiros no âmbito da construção da sua política nacional de desenvolvimento regional, que foi retomada a partir de 2003, desenvolvem esse diálogo. E a re-animação das discussões da política em âmbito nacional, ao lado da perspectiva de integração regional sul-americana que se renovava com o Governo Lula, contribuíram para a criação do primeiro fundo de convergência internacional na América do Sul. A seguir, serão apresentados os principais elementos dessa discussão no âmbito nacional.

3.3 Políticas regionais no Brasil

O processo de desenvolvimento brasileiro marcou o território nacional com desigualdades regionais. Os diferentes ciclos econômicos baseados em monocultura de exportação que se sucederam no Brasil colonial e recém-independente não articularam o território de forma consistente, tendo forjado sistemas econômicos, até certo ponto, independentes – a economia gaúcha era uma das poucas regiões que se vinculavam com outros centros dinâmicos do país através da venda de mulas e charque, principalmente. (FURTADO, 1949; SOUZA, 2009)

O ciclo do ouro ajudou a interiorizar o desenvolvimento, e o coeficiente de importações das aglomerações geradas a partir do seu dinamismo já era menor que o do ciclo da cana ou mesmo da borracha. Assim, promoveu uma articulação maior entre as regiões do país, não só pela migração interna, mas principalmente pelo abastecimento de bens de primeira necessidade. O próprio artesanato local ganhara força, visto que as dificuldades de acesso ao interior dificultavam o abastecimento e impulsionavam a inflação doméstica, não sendo suficiente, no entanto, para impulsionar de forma decisiva a industrialização nacional. E, dadas as próprias características do seu funcionamento, a decadência econômica da empresa extrativista, de forma vertiginosa, culminaria por afrouxar uma vez mais os laços que articulavam os sistemas econômicos

e teria implicado a estagnação ou retração econômica das localidades nascidas em volta das aventuras da busca pelo ouro de aluvião (FURTADO, 1949).

Foi a pujança econômica do café, e o controle maior do processo produtivo e comercial por parte dos investidores locais, que possibilitou uma maior conexão entre as diferentes porções do território nacional. Apesar disso, e ainda que contribuísse diretamente para a melhoria da capacidade financeira do próprio Estado, com o qual estabelecia uma relação simbiótica, a economia cafeeira não conseguiu fazer com que os efeitos propulsores da atividade econômica motriz da nação se estendessem a todos os quinhões do território.

Assim, o dinamismo econômico do sudeste brasileiro conviveu com a estagnação e decadência econômica de outras regiões. Esse arranjo foi sustentável politicamente, conforme atesta Oliveira, por conta do pacto entre as “ilhas oligárquicas” que operaram uma união que a economia não acompanhou. Segundo o autor:

Até os anos da revolução de 1930, e muito mais para a frente, até praticamente a década dos cinquenta, continuaram a existir, com leis e movimentos reprodutivos relativamente independentes, economias regionais, já então derrotadas do ponto de vista da concorrência mais geral entre os capitais de todo o país, mas suficientemente fortes para fecharem-se sobre si mesmas. Será apenas com os incentivos fiscais criados pela SUDENE, e logo copiados para a Amazônia, que as economias regionais sucumbirão. (OLIVEIRA, 1993, p. 51)

Quando se processa uma efetiva integração econômica nacional, o sudeste, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro, já representava o principal centro econômico e político do Brasil. Nessas condições, as maiores facilidades de circulação no seu vasto território aumentaram a força de polarização da economia industrial paulista em relação à sua ampla zona de influência, que se estendia às mais variadas regiões do país. Nas palavras de Souza,

Com a consolidação da economia cafeeira, a industrialização se expandiu principalmente em SP, em função dos efeitos de encadeamento das exportações de café. Economias de escala e economias de aglomeração reduzem os custos médios, elevando a taxa

de lucro da região cafeeira paulista. Os investimentos concentravam-se nessa região, elevando sua posição competitiva. Com a integração espacial da economia brasileira, através do asfaltamento de rodovias ligando as diferentes regiões do país, a economia paulista acabou conquistando os mercados internos das regiões periféricas, deslocando muitas atividades manufatureiras locais de seus mercados tradicionais. (SOUZA, 2009, p. 159).

O peso da economia sudestina na produção nacional retratava o largo e profundo fosso das desigualdades regionais que tomavam corpo no Brasil. No final da década de 1930, a região representava 62,9% da produção nacional, apresentando ainda uma trajetória crescente de concentração, que superou os 65% em 1950. Nesse ano, a população residente no sudeste representava 43% do total nacional, enquanto o nordeste, onde habitavam 35% da população, concentrava 14,65% do que era produzido no Brasil. Em 1970, esse índice de concentração encontrava-se no mesmo patamar de 65%, e então começa a declinar, alcançando um nível de 56% em 2008.

Apenas o estado de São Paulo é responsável, e tem sido assim historicamente, por um terço de tudo o que é produzido nacionalmente. Estava acima de 31% em 1939, chega a quase 35% em 1950, tem o seu auge em 1975, quando responde por 40% da produção nacional, e, nos anos 2000, volta ao patamar de 33%. Quando se considera apenas o PIB industrial, no entanto, o retrato da concentração é ainda maior, partindo, em 1939, de 36,38% do valor adicionado na indústria apenas em São Paulo, atingindo mais de 55% em meados da década de 1960, patamar que se mantém durante quase toda a década seguinte, vindo a cair no início dos anos 1980. Na década de 1990, essa participação estava em cerca de 40%, e nos 2000 abre a década com 35% de participação, alcançando 2008 com 33,89%.¹⁸

Diante de tal disparidade, a preocupação com as desigualdades regionais começa a tomar corpo com políticas públicas específicas. Para Cano, essas políticas estiveram na base desse processo de desconcentração da economia brasileira no período em que o país conheceu seus maiores índices de crescimento econômico. Em momentos de retração ou crescimento baixo, teria havido uma desconcentração perversa, a qual é caracterizada por uma redução maior do centro dinâmico com relação às perdas ou estagnação das áreas periféricas. (CANO, 2003)

¹⁸ Dados econômicos e populacionais extraídos do IPEADATA. (www.ipeadata.gov.br)

As bases institucionais para a execução dessas políticas haviam sido criadas em meados do século 20, na linha de experiências internacionais expostas anteriormente. Nessa linha, assenta-se a criação da Comissão do Vale do São Francisco, embrião da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF, no modelo da TVA norte-americana. De fato, como revela Rezende, o retorno de Vargas em 1950 reposiciona o papel do Estado na economia e passa a contar com uma estrutura estatal que permite novas experiências de planejamento.

O retorno de Vargas ao poder foi acompanhado de um novo surto de intervenção do Estado na economia, mais uma vez como reação ao retorno da dependência externa decorrente da dilapidação das divisas acumuladas durante a guerra. O Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (conhecido como o Plano Lafer) direcionava o foco de suas atenções para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base, que seriam alvo de investimentos com recursos do Fundo Nacional de Reparcelamento Econômico entregue à administração do BNDE, criado em 1952. A elaboração desse plano se beneficiou dos estudos desenvolvidos pela Comissão Abink e dos trabalhos desenvolvidas pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL. Nesse período, a criação da Petrobras (1954) marcou o retorno a uma política de industrialização de cunho notadamente nacionalista. (REZENDE, 2009)

O Banco da Amazônia – BASA e o Banco do Nordeste do Brasil – BNB, as duas principais instituições financeiras de fomento ao desenvolvimento regional também surgiram e se fortaleceram no mesmo contexto¹⁹. Em seguida, as superintendências de desenvolvimento regional do Nordeste e da Amazônia, SUDENE E SUDAM, tomaram corpo. A primeira foi criada em 1959 e a segunda já em meados da década seguinte, esta em substituição à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA, de 1953.

Esse processo contribuiu para que se processasse um movimento de desconcentração econômica, principalmente no último quarto do século 20. Ressalta-se que a construção de Brasília e o processo de ocupação e expansão da fronteira agrícola

¹⁹ As origens do BASA remetem à 1942, quando foi criado o Banco de Crédito da Borracha, no contexto da segunda guerra mundial que limitou o acesso à borracha asiática. Após a guerra, a borracha oriental volta ao mercado mundial e, mais barata, supera a borracha nativa da Amazônia. Em 1950, o governo federal cria o Banco de Crédito da Amazônia S/A.

no centro-oeste brasileiro somaram-se aos fatores estruturais em favor da desconcentração. A partir dos anos 1970, o processo de desconcentração se expandiu para a atividade industrial. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PNDs) também tiveram grande importância para o processo de reversão da concentração espacial da atividade produtiva nacional, destacando-se, nessa linha, os investimentos produtivos das estatais (minérios, aço, petróleo, papel, petroquímica etc) que ocorreram, em grande parte, nas regiões menos desenvolvidas do país (DINIZ, 2001).

Outra lógica guiou o processo de desconcentração nos anos 1980 e 1990, marcados pela crise financeira do Estado e a tentativa de construção de uma saída pelas políticas de vertentes neoliberais. As dificuldades fiscais do Estado limitaram o orçamento e os recursos institucionais voltados à execução de políticas regionais²⁰. As novas tendências de políticas na década de 1990, em linha com a segunda geração de políticas regionais, reforçaram as estratégias de especialização regional. O receituário focava na atração de investimentos com base nas condições de competitividade dos territórios, e enfraquecia o papel pró-ativo do Estado ao definir o mercado como o melhor alocador de recursos (ARAÚJO, 1999: 152)²¹. Era a emergência das teses sobre o “poder local” para enfrentar os desafios da globalização (CANO, 2008: 281)²².

Isso significou a (re)emergência de uma estratégia de criação de “ilhas de dinamismo” separadas por extensas áreas de pobreza e/ou estagnação, e a desconstrução

²⁰ “A pasta de política regional perdeu o *status* de Ministério no governo Collor (1990-1992), quando foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Regional, e no 1º governo Fernando Henrique (1995-1998), em razão da criação da Secretaria Especial de Políticas Regionais, enfraquecendo, assim, sua relação com o Ministério da Fazenda e demais membros do primeiro escalão do governo federal.” (Ismael, 2008: 101).

²¹ Cano (2008) periodiza o processo de desconcentração em três momentos. O primeiro, na década de 1970, onde a desconcentração foi “virtuosa”, pois ancorada num processo de alto crescimento de todas as regiões, tendo a periferia superado o centro (São Paulo). Nesse período as conexões inter-regionais foram fortalecidas e a estrutura industrial se diversificou, com ampliação da produção de bens intermediários de capital e de consumo durável maior do que os bens de consumo não duráveis. O segundo período, relativo à década de 1980, com um cenário de inflação alta e crescimento baixo, foi caracterizado por Cano como um período de desconcentração “espúria”, uma vez que a economia como um todo foi afetada pela crise, tendo a região mais desenvolvida apresentado resultados piores que a média nacional. A década de 1990 (o terceiro período) também foi classificada como de desconcentração espúria, no contexto da permanência das fragilidades macroeconômicas concomitantes a um processo de redefinição do modelo econômico, e também à intensificação de um processo de rivalidade entre os estados, em busca da atração de investimentos por meio de incentivos fiscais.

²² “Desenvolvimento local, empreendedorismo territorial, atração de capitais, *marketing* urbano se transformam nos principais instrumentos de um planejamento estratégico que não faz senão preparar a submissão da nação fragmentada a uma globalização que se projeta sobre os lugares” (Vainer, 2007: 13).

do mercado interno nacional, contribuindo para um processo de desintegração ou fragmentação da nação (PACHECO, 1999; ARAÚJO, 1999). O fomento a “focos dinâmicos” voltados para a exportação, como a região de Petrolina e Juazeiro do Norte, na divisa entre os estados do Pernambuco e Bahia, acabou também por colocar em segundo plano a integração produtiva nacional, reforçando o processo de concentração nas regiões mais competitivas. “O interesse nacional foi colocado de lado em nome de interesses privados pouco afeitos às conseqüências em termos sociais e regionais dos seus investimentos”. (PAMPLONA, 2011, p.).

O abandono de uma perspectiva nacional às políticas de desenvolvimento regional ensejou críticas e motivou um processo de retomada, em novas bases, a partir dos anos 2000. Tânia Bacelar, que estaria à frente da Secretaria de Políticas Regionais do Ministério da Integração Nacional – MI, no primeiro mandato do presidente Lula, com a responsabilidade de implantação de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, ainda em 1999, defendia que

“é importante que, através de um projeto nacional, a nova política de desenvolvimento regional considere entre seus objetivos básicos a integração dos espaços regionais, através de uma divisão espacial de trabalho que articule no interior da economia nacional das diferentes regiões, difundindo em todas elas os efeitos positivos do crescimento da economia e da inserção cada vez maior do país no mercado mundial” (Araújo, 1999: 157).

Assim, em 2003, foi elaborada, pelo MI, a proposta da PNDR, que seria instituída como política por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. A preocupação com a redução das desigualdades regionais era evidente, mas se integrava à perspectiva de exploração dos potenciais endógenos das diversas realidades locais. Sua abordagem era multiescalar, em contraposição ao enfoque macrorregional tradicional, mas partindo de uma visão nacional que lhe conferia unidade. Por fim, propunha um Fundo Nacional de Desenvolvimento regional - FNDR, que deveria ser o principal instrumento financiador da política.

A criação do FNDR foi envolvida nas discussões em torno da reforma tributária, e acabou sendo inviabilizada. Enquanto os Fundos Constitucionais e os bancos regionais de fomento exerceriam papel importante na viabilização de investimentos

produtivos, ao FNDR caberia o financiamento das ações de fortalecimento institucional, melhoria da infraestrutura e ativação das cadeias produtivas a ponto de tornarem os territórios atraentes aos olhos dos agentes privados. Assim, parte essencial da política de desenvolvimento regional acabou sendo abortada desde a partida, e suas ações ainda engatinham.

A percepção da importância da construção de fundo específico para a promoção de políticas de desenvolvimento regional e redução das desigualdades regionais já estava, no entanto, amadurecida no Brasil. A experiência europeia também assim recomendava. E, nesse contexto, buscou-se construir um instrumento que cumprisse esse papel para o contexto regional. A primeira aproximação foi a constituição do Fundo para a Convergência Estrutural e Modernização Institucional do MERCOSUL – FOCEM.

3.4 O FOCEM e as lacunas de uma nova política

A criação do FOCEM, em 2006, foi a principal iniciativa direta e formalmente constituída para o enfrentamento das assimetrias na América do Sul, embora seu escopo sub-regional englobe apenas os quatro países-membros plenos do bloco comercial do cone sul. Posiciona-se num processo de retomada do MERCOSUL, segundo identificam Hoffmann, Coutinho e Kfourri, numa fase iniciada em 2003, quando Lula da Silva, Néstor Kirchner e Tabaré Vasquez ascendem ao poder, marcada por uma maior atenção à integração física e social e à institucionalização. (HOFFMANN, COUTINHO E KFOURI: 2008)

Ao lado da crescente preocupação com as assimetrias, a política externa brasileira para a América do Sul, durante o governo Lula, adotou a estratégia de maior institucionalização do diálogo multilateral regional. Essa teria sido uma diferença substantiva entre a diplomacia de Cardoso e de Lula para a região, que culminou com a proposta de criação da Comunidade Sul-americana de Nações e se consolidou com a institucionalização da União Sul-americana de Nações, em 2008. (COUTO: 2010)

No âmbito do MERCOSUL, ainda que o grau de institucionalização seja suave, quando da Presidência Pro-Tempore brasileira de 2004 foi dado o passo inicial para a criação do Focem. Com a instrução normativa DEC 19.04, o Grupo do Mercado Comum encaminhou a criação de um grupo de alto nível, com representantes indicados

pelas chancelarias e ministérios da economia e fazenda dos países-membros, com o objetivo de identificar iniciativas e programas para promover a competitividade dos estados-partes e a convergência estrutural do MERCOSUL, bem como propor fórmulas de financiamento das iniciativas propostas.

Em dezembro do mesmo ano, o Conselho do Mercado Comum decidiu então, com base nas conclusões, ainda parciais, apresentadas pelo grupo de alto nível, pelo estabelecimento do FOCEM, que seria destinado a “financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e das regiões menos desenvolvidas”, bem como apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração (FOCEM, CMC/ DEC. 45.04)

Segundo as recomendações do Grupo, o FOCEM se concentraria em financiar projetos que visassem (1) reduzir desequilíbrios e assimetrias regionais e nacionais, (2) melhorar a competitividade regional e nacional, (3) promover condições de desenvolvimento social e (4) financiar os órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL. Com a decisão 18/05 do MERCOSUL, promulgada no Brasil por meio do decreto 5.969, de 2006, cada um desses objetivos tornou-se um programa específico do Fundo. Dois aspectos, dentre os objetivos explicitados, chamam a atenção justamente por reforçarem, ao menos do ponto de vista conceitual, as características contemporâneas das experiências brasileira e europeia de convergência e desenvolvimento regional: a perspectiva multiescalar (regional e nacional) e a integração de elementos direcionados ao combate das desigualdades com outros focados na melhoria da competitividade.

O FOCEM seria formado a partir de aportes orçamentários, não reembolsáveis, dos quatro países membros do MERCOSUL, na proporcionalidade aproximada do seu peso econômico na região. Assim, o Brasil contribuiria com 70%, Argentina 27%, Uruguai 2% e Paraguai 1% de um total de US\$ 100 milhões ao ano. Esse aporte de recursos, no entanto, foi progressivo nos primeiros anos, sendo 50% em 2006 e 75% em 2007, passando a incorporar o valor total apenas em 2008. Além disso, previu-se a possibilidade de contribuições de terceiros países, instituições ou organismos internacionais para o desenvolvimento de projetos, assim como a entrada de recursos oriundos do gerenciamento financeiro das suas reservas.

Em 2010, quando do estabelecimento do regulamento de funcionamento do FOCEM, que detalha processos de funcionamento do Fundo insuficientes ou ausentes no decreto de fundação, passou-se a prever também contribuições voluntárias dos estados-partes, além dos aportes regulares, determinantes para a alavancagem de recursos que permitiriam o desenvolvimento de projetos de infraestrutura financiados pelo Fundo, como se verá adiante. Além disso, a previsão de acumulação de recursos não desembolsados do Fundo para o orçamento do próximo ano, bem como a possibilidade de apoio a projetos plurianuais e pluriestatais, agrega flexibilidade e tonifica a ação do FOCEM

A distribuição dos recursos se dá em relação inversa à contribuição regular. Paraguai, o menor contribuinte, pode demandar até 48% dos recursos do fundo, enquanto ao Uruguai caberiam 32%, restando à Argentina e Brasil 10% cada. Todavia, a utilização dos recursos deve contar com, ao menos, 15% de contrapartida nacional, independentemente do país. Não há, todavia, uma diferenciação regional para a alocação prioritária dos recursos, a não ser por uma menção às Zonas de Fronteira, como áreas preferenciais de atuação do programa do objetivo 3, de desenvolvimento e coesão social.

Mais marcante, porém, é a prioridade setorial estipulada nas regras do Fundo. Para os primeiros quatro anos, os recursos do FOCEM seriam destinados prioritariamente ao programa de convergência estrutural, voltado à redução dos desequilíbrios regionais e assimetrias nacionais. Mais ainda, estipulou-se que, dentro desse programa, os recursos deveriam ser empregados, prioritariamente, em ações de melhoria da infraestrutura física dos Estados-Partes, em particular àquelas destinadas a facilitar o processo de integração. Além disso, limitou-se em até 0,5% a utilização dos recursos do Fundo para o programa de fortalecimento institucional do MERCOSUL. No entanto, os custos de funcionamento do próprio FOCEM podem consumir até 1,5% do orçamento, segundo dispõe seu regulamento.

O arranjo organizacional do fundo se vincula à estrutura institucional já estabelecida do MERCOSUL, no qual o Grupo de Mercado Comum - GMC, composto por representantes dos ministérios das relações exteriores e da fazenda, exerce as funções de Conselho de Administração do FOCEM. O GMC é o responsável pela

formulação das diretrizes de funcionamento do fundo, orientando o trabalho da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL – CRPM.

A CRPM é a instância que decide sobre a elegibilidade dos projetos a serem financiados pelo fundo, encaminhando o processo para a Unidade Técnica do FOCEM – UTF, instância ligada à Secretaria do MERCOSUL, criada especificamente para o Fundo. A CRPM também tem um papel importante no processo orçamentário do FOCEM, sendo uma instância de filtragem da proposta que parte da Unidade Técnica para o GMC.

Ainda, foi criada a figura do Coordenador-Executivo do FOCEM, designado pelo Conselho do Mercado Comum, que responde à CRPM e tem atribuições executivas sobre a UTF. Abaixo da UTF no arranjo institucional, funcionam as Unidades Técnicas Nacionais do FOCEM – UTNF, que constituem a instância nacional que cada Estado Parte estabelece como vínculo operativo com a UTF. As unidades nacionais seguem estrutura própria determinada por cada país e são elas que selecionam os projetos que serão apresentados para financiamento do fundo, concentrando as demandas das distintas entidades públicas que tenham interesse em requisitar recursos do FOCEM.

Os critérios de elegibilidade dos projetos são bastante genéricos, bastando estar de acordo com os objetivos gerais do FOCEM e ajustados a algum dos quatro programas definidos. Os projetos devem ser, ademais, executados pelo setor público, ainda que seja permitida a delegação a instituições mistas ou privadas que sejam parte da administração pública. Os projetos financiados devem ser acima de U\$ 500 mil dólares, tendo o cuidado de não se substituir outros projetos ou atividades já em execução.

A história recente do FOCEM revela justamente o inverso do que tem sido a experiência brasileira na área. No lugar de uma política sem mecanismos adequados de financiamento, no MERCOSUL há um Fundo sem política. Os projetos partem dos estados nacionais sem uma diretriz macrorregional (supranacional) específica. Os critérios gerais de seleção não satisfazem a afirmação de uma estratégia planejada de desenvolvimento regional ou de coesão territorial. Assim, o Fundo pode acabar respondendo por demandas nacionais pontuais, perdendo a visão ampla do combate às desigualdades territoriais.

Ademais, não articula planos de desenvolvimento locais ou regionais. Seu processo estaria ainda preso aos sistemas da primeira geração de políticas regionais, determinadas de cima para baixo, forçando atores locais a usarem de relações não-institucionalizadas para a apresentação de projetos. Mais ainda, a ausência de incentivos ao fortalecimento institucional dos territórios, seja em nível local ou regional, a falta de uma visão abrangente sobre o papel de cada espaço na estruturação do território integrado sul-americano, ao lado de um projeto para a região construído a partir dos anseios dos atores que nela atuam, é uma lacuna evidente do FOCEM.

Além disso, não há definição das relações do FOCEM com outros institutos financeiros com atuação na região, como a CAF, o BNDES ou mesmo o Banco do Sul. Suas ações, em princípio, priorizam intervenções na infraestrutura, mas as políticas de desenvolvimento regional seguem um padrão mais ativo na indução das forças produtivas. Portanto, para a promoção de investimentos do setor privado, além da infraestrutura física, políticas de incentivo deveriam ser articuladas para as regiões prioritárias, reforçando o viés da competitividade. Sua ausência se constitui em outra lacuna da atuação do Fundo.

Do mesmo modo, a perspectiva multiescalar é frágil. A menção às zonas de fronteiras não basta para a construção de uma política de coesão territorial efetiva. As desigualdades a nível nacional são bem mais complexas de serem enfrentadas, e já expressam o resultado da soma das desigualdades regionais que abarcam. Embora os dados disponíveis para a escala regional apresentados no capítulo 3 não sejam suficientes para aprofundar a discussão, vale lembrar que quatro (Buenos Aires, Cidade de Buenos Aires, Santa Fé e Córdoba) dentre as 24 regiões argentinas são responsáveis por mais de 80% do PIB da Argentina, enquanto as 11 regiões mais atrasadas, somadas, têm o mesmo peso econômico que o Uruguai, por exemplo, cerca de 1% do PIB da América do Sul.

No plano formal, o FOCEM revela-se contemporâneo ao estágio atual das experiências europeia e brasileira de políticas de coesão territorial. No entanto, apresenta algumas lacunas que o remetem a experiências já superadas em termos de desenvolvimento regional. Ainda é cedo para indicar se o FOCEM terá ou não sucesso na difícil missão de reduzir as desigualdades regionais. O tempo permite avanços e lacunas poderão ser preenchidas.

Todavia, pretende-se aqui avançar na análise dos projetos aprovados pelo Fundo que, em meados de 2011, já somavam US\$ 1,310 bilhões, sendo US\$ 824 milhões financiados pelo FOCEM. O retrato dos primeiros passos de um aprendizado regional para a América do Sul.

3.5 FOCEM – A prática da política

A carteira de projetos de FOCEM cedo ganhou corpo. Entre 2007 e março de 2011, já estavam arrolados 38 projetos aprovados pelo Fundo, sendo 24 em execução, dois concluídos, 10 com convênios já firmados e dois em estágio inicial, apenas aprovados pelo CMC. Do total, 16 projetos são referentes ao Paraguai, 8 ao Uruguai, 5 do Brasil, 3 da Argentina, dois projetos pluriestatais, um projeto binacional Brasil-Uruguai e mais três projetos da própria Secretaria do MERCOSUL, inscritos no programa IV²³.

A distribuição dos recursos, considerando apenas a parcela FOCEM, sem as contrapartidas nacionais, se dá na seguinte proporção: 73% direcionados ao Paraguai, incluindo os recursos destinados ao projeto binacional com o Brasil – construção da linha de transmissão de Itaipu para suprir Assunção; 17,8% ao Uruguai; 2,4% para Argentina; 4,1% ao Brasil, 2,5% projetos puriestatais e outros 0,2% referentes aos projetos da Secretaria do MERCOSUL.

Essa repartição dos recursos só foi possível em razão da contribuição voluntária brasileira de US\$ 400 milhões para a viabilização da construção da linha de transmissão de Itaipu até a capital Paraguaia. Ainda, a contrapartida de US\$ 155 milhões sairia dos cofres da própria Itaipu Binacional, o que significa ainda mais participação brasileira na operação. O Brasil vai incorporando o papel de *paymaster* da integração regional.

Apenas com as contribuições regulares, considerando os percentuais estipulados para os anos de 2006 e 2007, o valor total do Fundo em 2010 alcançaria US\$ 425 milhões, dos quais Paraguai teria contribuído com US\$ 4,25 milhões e o Uruguai com US\$ 8,5 milhões, tendo recebido, esse último, cerca de US\$ 150 milhões, aproximadamente 34% dos recursos regulares. No caso do Paraguai, considerando-se

²³ Relatório da Unidade Técnica Nacional FOCEM do Brasil de Março de 2011.

apenas os recursos regulares, esse país receberia um volume bem próximo dos 48% estipulados a ele no regulamento.

Percebe-se, dessa forma, que, com certa margem de flexibilidade, a distribuição de recursos regulares obedece ao planejado no regulamento. Todavia, o Brasil, seja por buscar deliberadamente o fortalecimento institucional do FOCEM ou apenas por buscar alternativas para solucionar suas pendências bilaterais com o Paraguai, provocou um desvirtuamento alocativo nos repasses do Fundo, abrindo precedentes que podem ser explorados pelos demais Estados.

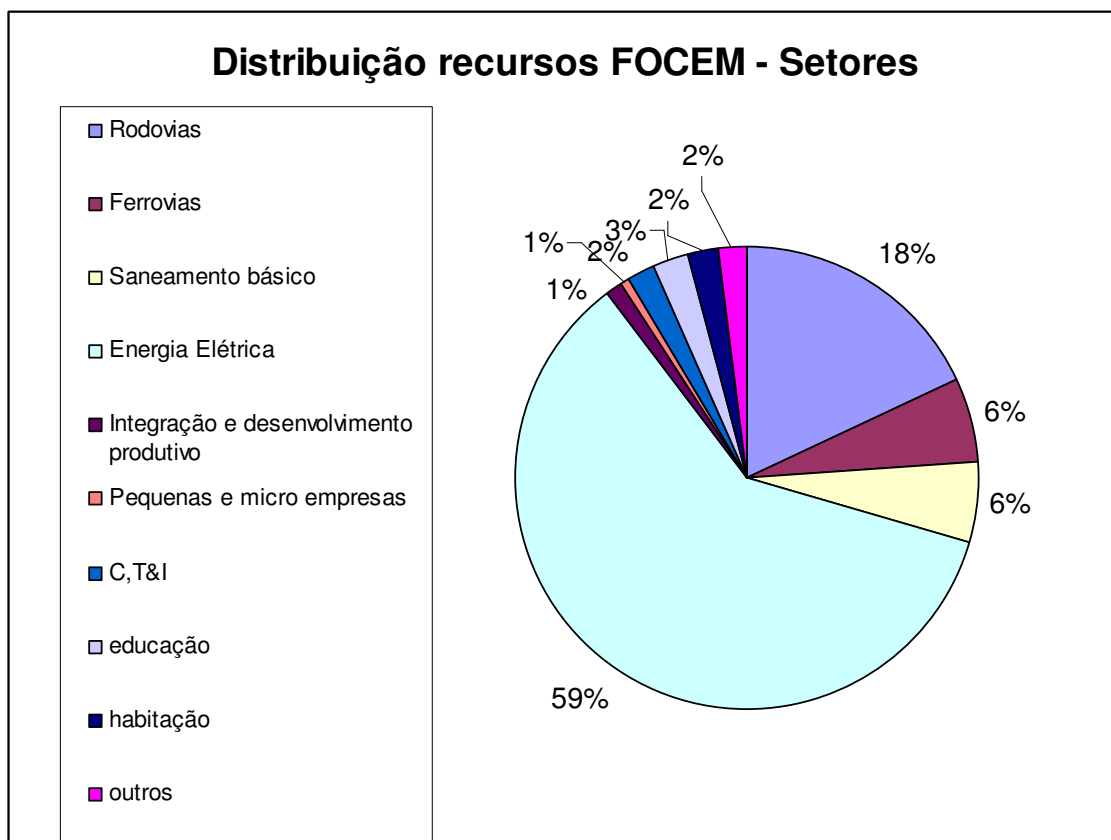
Nessa linha, a discussão que se desenvolve em 2011 sobre o aumento dos repasses ao Fundo para US\$ 200 milhões é, em parte, equivocada. A apresentação de projetos ainda não dá conta de consumir todos os recursos regulares do Fundo. Até março de 2011, vale ressaltar, apenas US\$ 67,129 milhões haviam sido desembolsados. Recursos não utilizados somam-se às reservas do Fundo. Obviamente, o aumento dos recursos indicaria um movimento de fortalecimento institucional do Fundo, mas não preencheria as várias lacunas ainda existentes no tocante à política de coesão a qual o FOCEM deveria instrumentalizar.

Com relação aos programas desenvolvidos, a prioridade é para a convergência estrutural, cujo programa movimenta a maior parte dos recursos. Além da linha de transmissão Itaipu-Assunção, conta com mais 16 projetos, que carregam 78% dos recursos regulares, ou 89% dos recursos totais. O programa que abrange ações voltadas à promoção da competitividade responde por pouco mais de 11% dos recursos regulares, enquanto o programa de desenvolvimento social soma mais 11%. Os valores destinados ao programa de fortalecimento institucional do MERCOSUL eram residuais, de cerca de US\$ 170,9 mil.

Assim, as ações de infraestrutura, que compõem o programa I, tem o maior peso na utilização do financiamento do FOCEM. Aí são contempladas obras rodoviárias, ferroviárias, energia elétrica e infraestrutura urbana (abastecimento de água e esgotamento sanitário). Destaca-se a pequena parcela dos recursos destinada ao desenvolvimento e integração produtiva, C,T&I e pequenas e microempresas, que tenderiam a ser centrais numa estratégia de desenvolvimento regional que incorpora a

vertente da competitividade, mas recebem apenas 4% do total dos recursos. O gráfico 3.1 representa a distribuição dos recursos do FOCEM por setor.

Gráfico 3.1 – Distribuição recursos FOCEM por setor



FONTE: SNTF – Brasil. Ministério do Planejamento

Nessa linha, o risco é que os recursos sejam aplicados de forma desconexa, tendo reduzida sua capacidade de transformação da realidade e, portanto, da redução das desigualdades territoriais. Atendendo a demandas locais ou nacionais que conseguem ser canalizadas aos instrumentos formais do FOCEM, sem uma estratégia definida seja local, regional, nacional ou supranacionalmente, podem brotar intervenções de forma dispersa, desperdiçando o potencial articulador dos recursos e depondo contra o instrumento.

De todo o modo, o volume de recursos envolvidos apenas nos projetos aprovados é significativo. Sua distribuição tem seguido, com certa flexibilidade, as previsões alocativas. Paraguai e Uruguai têm se beneficiado do Fundo, com recursos disponibilizados bem acima da sua contribuição. A eficiência e eficácia da utilização

dos recursos dependerão exclusivamente da lógica nacional adotada para a seleção e candidatura dos projetos aos recursos do Fundo. Assim, passaremos a analisar os projetos apresentados país a país para que se tenha uma visão mais focada acerca da prática da política de convergência regional no MERCOSUL.

3.5.1 Paraguai

O Paraguai é o país que mais tinha projetos aprovados no FOCEM em março de 2011. O principal deles é o projeto binacional, apresentado em conjunto com o Brasil, de construção da linha de transmissão - LT de Itaipu até a região metropolitana de Assunção. A LT corta o país no sentido leste-oeste, reforçando o sistema elétrico interligado nacional paraguaio. Ainda assim, o próprio projeto apresentado ao Fundo confirma que a área metropolitana será a grande beneficiada com o projeto, computando 4 mil consumidores industriais, 61 mil consumidores comerciais, 2 mil consumidores governamentais e 365 mil consumidores residenciais de energia elétrica.

O Paraguai dispõe basicamente de dois ramos centrais no seu sistema de energia elétrica. Um abastecido por Yaciretá, hidrelétrica binacional com a Argentina, e outro que parte de Itaipu, ambos de 220 kv. A nova linha de transmissão, de 500 kv, aumenta a capacidade de consumo do Paraguai da energia de Itaipu e lhe confere uma maior previsibilidade e estabilidade no abastecimento, visto que Assunção fica sujeita a seguidas interrupções no abastecimento de energia elétrica. Dessa forma, influencia de forma positiva, ainda que indiretamente, a implantação de investimentos produtivos no país.

O segundo maior projeto paraguaio, em termos de valores do projeto, é a pavimentação da rodovia entre Concepción e Puerto Vallemi, no centro-norte do país. A obra está orçada em, aproximadamente, US\$ 100 milhões, sendo \$ 75 milhões financiados pelo FOCEM. Próximo à divisa com o Mato Grosso do Sul, mas sem uma conexão viária importante com o Brasil, Puerto Vallemi fica às margens do Rio Paraguai, assim como Concepción, esta mais ao sul, no cruzamento desse rio com a Rota 5, que faz a ligação com a cidade brasileira de Ponta Porã - MS. Trata-se de uma opção logística de escoamento da produção ao Rio Paraguai, o que poderia conferir maior competitividade à produção local, dado que nas condições atuais, a estrada de

terra fica, em média, interrompida por cerca de 90 dias ao ano em razão de más condições de trafegabilidade²⁴.

A construção de uma autopista na grande Assunção, na região norte e nordeste da capital, para melhorar o trânsito local e o acesso ao aeroporto internacional Silvio Pettirossi, o principal do país, é outro grande projeto financiado com os recursos do FOCEM. São US\$ 20,7 milhões oriundos do Fundo, que se somam a uma contrapartida de cerca de US\$ 7 milhões. É uma obra de grande visibilidade na região mais importante do país o que, se não altera as condições econômicas do país, melhora a qualidade de vida da população residente em Assunção e pode ser traduzido em apoio da população ao MERCOSUL, ao FOCEM e ao processo de integração como um todo.

Da mesma forma, o programa de construção e melhoramento do sistema de água potável e saneamento básico em pequenas comunidades rurais e indígenas do país tem um forte impacto social e constitui uma agenda positiva concreta da integração regional nas pequenas localidades paraguaias. O projeto tem valor total de US\$ 39,5 milhões, sendo que US\$ 28,5 financiados com recursos do FOCEM. Na mesma linha segue o Programa Mercosur Yporã, que visa ampliar a oferta de serviços de água potável e saneamento básico em localidades pobres e com situação de extrema pobreza. Aí são mais US\$ 5,8 milhões do FOCEM, com contrapartidas de US\$,7 milhão.

Outros projetos habitacionais para a população de baixa renda da região metropolitana e outras cidades, com Ciudad del Este, Coronel Oviedo, San Lorenzo, prevêem a construção de aproximadamente três mil moradias, além de melhoramentos na infraestrutura urbana e comunitária para as populações de mais baixa renda. Ao total, US\$ 15 milhões do FOCEM deverão ser utilizados para esse fim.

A princípio, o que seriam valores modestos, se comparados com a realidade brasileira, revelam-se significativos para a realidade paraguaia. Na previsão orçamentária de 2012, os recursos da Secretaria Nacional de Moradia e Habitação do

²⁴ Ficha do projeto apresentado ao FOCEM. Disponível em <http://www.mercosur.int/focem/archivo.php?a=9facb3a3b49fb15ea4a7a1a69fb15eae0adb7a3a1b2adb15eaea2a46dae9fb09fa5b39fb76da1ada45e6e736b6f6e5ea1adaca1a3aea1a7adac5e6b5eb49faaaa3aba76caea2a49f03e&x=7e7e01d&y=e2e2081>. Último acesso em 03.10.2011

Paraguai para investimentos em habitação somam cerca de US\$ 38 milhões. Os aportes do FOCEM representariam, portanto, quase 40% de acréscimo à programação anual²⁵.

No âmbito do programa de competitividade, outros três projetos foram apresentados pelo Paraguai, que somam mais de US\$ 14 milhões de recursos do fundo. Aí estão arrolados um programa de desenvolvimento de produtos turísticos de Iguazu e Missões, projeto de apoio a microempresas, focada na região da Grande Assunção, além de um projeto de desenvolvimento tecnológico, inovação e avaliação de conformidade, juntamente com outro de construção de um laboratório de biossegurança, também visando aumentar a certificação dos produtos paraguaios.

Outros seis projetos de melhoramentos rodoviários constam da agenda paraguaia no FOCEM. Podem ser divididas em três grupos: de integração regional, como o projeto que prevê o asfaltamento de rodovia secundária que chega à Foz do Iguazu (Presidente Franco – Cedrales), e outro para desenvolver melhorias nas pistas do sudeste paraguaio, nas proximidades da fronteira entre Encarnación (PAR) e Posadas (ARG); de integração local, que melhora a articulação dentro do território paraguaio, contendo três projetos de melhoramentos de vias secundárias no centro e sudeste do país; e um projeto no anel rodoviário de Assunção, que se soma à autopista na direção do aeroporto para melhorar as condições de trafegabilidade no acesso à capital.

Os projetos, em suma, têm repercussão positiva na competitividade da economia paraguaia na medida em que ofertam melhores condições de infraestrutura básica das quais depende toda a atividade produtiva. O volume de recursos disponibilizado ao país pelo FOCEM alcança aproximadamente 4% do PIB do Paraguai. Ainda que o volume de recursos totais do Fundo seja considerado baixo, não pode ser negligenciado seu poder de alavancar investimentos nas economias menores. Nesses casos, a ausência de uma política de desenvolvimento regional não deixa de ser sentida, principalmente pela lacuna em termos de indução de investimentos produtivos em torno das especificidades regionais, mas não diminui a importância da direção do FOCEM nos moldes como tem sido guiado.

²⁵ Ministério da Fazenda da República do Paraguai. Disponível em http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pgn_2012/archivos/FUNDAMENTACION/F23-23.pdf último acesso em 03.10.2011

Isso ainda se revela com mais clareza ao considerarmos que cerca de 70% do valor efetivamente desembolsado do FOCEM foi direcionado ao Paraguai²⁶. Representativo do interesse paraguaio pela utilização dos recursos do Fundo e da sua estruturação institucional para a efetiva aplicação dos investimentos, o que demonstra o potencial do instrumento para o enfrentamento ao processo de concentração econômica territorial.

3.5.2 Uruguai

Os projetos uruguaios também priorizam o programa de convergência estrutural, com quatro projetos de infraestrutura que totalizam pouco mais de US\$ 386 milhões, sendo US\$ 141,37 milhões financiados pelo FOCEM. Os valores aprovados para os projetos de infraestrutura no Uruguai representam aproximadamente 95% do total de recursos que o FOCEM direcionou ao país até março de 2011, revelando com nitidez sua prioridade para utilização dos recursos do Fundo.

O projeto de maior monta para o Uruguai também é um projeto de interconexão elétrica com o Brasil, assim como no caso paraguaio. Trata-se da construção de uma linha de transmissão, de cerca de 100 km, e da estação de conversão de frequência para ampliar as alternativas de conexão elétrica entre o sul do Brasil e o Uruguai. A previsão é que a linha seja entregue em 2012, sendo executado em conjunto pela Eletrobrás e uma empresa uruguaia, interligando Candiota, no Rio Grande do Sul, a San Carlos, cidade próxima a Montevideú. A integração energética vem encontrando no FOCEM um instrumento importante para conferir viabilidade aos acordos políticos de alto nível. É um passo indubitável em direção ao estabelecimento de parcerias estratégicas entre os países da região.

O único projeto ferroviário até o momento aprovado pelo FOCEM se dá também em território uruguaio. Compreende a reabilitação de 422 km de ferrovia, no principal corredor de interligação com o Brasil, partindo de Rivera, na fronteira com o Rio Grande do Sul, até Pintado, em direção à Montevideú. O projeto tem valor total de quase US\$ 75 milhões, dos quais US\$ 50,1 milhões financiados pelo FOCEM. A Figura 3.1 indica o projeto.

²⁶ Relatório da Unidade Técnica Nacional FOCEM do Brasil, de Março de 2011.

Figura 3.1 – Projeto Reabilitação Ferrovia Rivera-Pintado



Fonte: FOCEM.

Os dois projetos constaram da agenda do encontro bilateral entre Dilma Roussef e José Mujica, ocorrido em maio de 2011. O esforço do lado uruguaio se complementa às ações do Brasil em reativar o seu modal ferroviário, que levou Dilma a prometer a revitalização do corredor ferroviário que conecta o Brasil ao Uruguai, entre as cidades de Cacequi(RS) e Santana do Livramento (RS), até o final de 2011. No tocante ao projeto energético, Dilma enfatizou as perspectivas de longo prazo da relação entre os dois países, reforçando a imagem da construção de parceria estratégica para além da ligação física. Segundo a Presidenta brasileira,

Vamos criar também um marco jurídico adequado para o aumento do intercâmbio de energia elétrica. Esse marco tem uma característica de tentar uma relação estruturante, a longo prazo, entre o Brasil e o Uruguai no quadro de energia elétrica e ao mesmo tempo vamos resolver nosso problema de curto prazo, assegurando ao Uruguai a segurança de que o Brasil pode fornecer na área energética. (DILMA ROUSSEF, 2011)

As outras obras infraestruturais financiadas pelo FOCEM no Uruguai são projetos rodoviários, na rota que parte da fronteira Jaguarão-Rio Branco em direção a Montevideu e à Argentina. A construção de uma nova ponte entre as duas cidades fronteiriças é um dos projetos prioritários da IIRSA, com previsão de custo de US\$ 65 milhões, mas até 2010 não havia sido iniciado. O cronograma tentativo para a realização da obra prevê assinatura do contrato de construção para meados de 2012, com dois anos de prazo para sua conclusão²⁷.

Até março de 2011, os dois projetos rodoviários no Uruguai, que demandavam cerca US\$ 8,3 milhões em recursos do FOCEM, já contavam com desembolsos da ordem de US\$ 5,5 milhões. Embora de dimensões e complexidades diferentes, a dinâmica do processo de apresentação de projetos e financiamento via FOCEM mostrasse eficiente em comparação com outros instrumentos institucionais de promoção da integração física regional.

O Uruguai ainda apresentou três projetos dentro do programa social do FOCEM, além de outro no programa de promoção da competitividade. O valor a ser financiado pelo fundo para os quatro programas alcança cerca de US\$ 5,5 milhões. Os três projetos sociais miram regiões de fronteira, seja para melhoria de condições de habitação e saúde em zonas afetadas por inundações, apoio ao coletivo de catadores de resíduos sólidos urbanos recicláveis, seja em projetos para o fortalecimento das economias locais de fronteira – o que também caberia como projeto de desenvolvimento produtivo. Há, nos três projetos, pontos comuns de intervenção, o que pode ser o início da implantação de um plano de desenvolvimento sub-regional nas regiões de fronteira do Uruguai. Ajuda a preencher, na prática, uma lacuna evidente nos instrumentos normativos do Fundo.

O último projeto uruguaio junto ao FOCEM, contemplado no programa de competitividade, refere-se à internacionalização da especialização produtiva, visando ao desenvolvimento e capacitação tecnológica nos setores de *software*, biotecnologia e eletrônica, adensando suas cadeias de valor. No valor total de US\$ 1,5 milhão, sendo 85% financiados pelo Fundo, remete a um projeto piloto que incorpora 26 projetos associativos para os três setores contemplados, objetivando a formação de clusters e

²⁷ Base de dados de projetos da IIRSA. Disponível em www.iirsa.org

cultura empresarial que possibilitem uma inserção internacional mais competitiva da economia uruguaia.

Segundo informações do FOCEM, até junho de 2010 haviam sido concluídos 16 projetos, sendo que alguns estavam inseridos no mercado internacional, contabilizando exportações²⁸. No entanto, as dimensões do projeto não lhe conferem capacidade estruturante, mas demonstram a potencialidade do Fundo para o desenvolvimento de ações nessa linha. Ao integrá-las com ações de infraestrutura, desenvolvimento social e institucional, passa-se a ter as bases para a redução, ao menos, do ritmo de evolução da concentração econômica territorial na região.

3.5.3 *Argentina*

O Focem, até março de 2011, havia aprovado apenas três projetos argentinos, que somavam mais de US\$ 27 milhões, valores modestos diante do peso da economia argentina. O projeto que mais chama a atenção é, novamente, de integração energética, com uma linha de transmissão ligando a principal cidade argentina de fronteira com o Brasil, Paso de los Libres, até Iberá, cerca de 120 km a oeste da fronteira. O projeto tem valor total de cerca de US\$ 20 milhões, dos quais US\$ 13 financiados pelo FOCEM.

Os outros dois projetos são de menor envergadura. Um primeiro, inscrito no programa de coesão social, trata-se de melhorias em prédios educacionais na província de Santa Fé, uma das quatro principais regiões econômicas da Argentina. O segundo é inscrito no programa de promoção da competitividade e se refere à promoção da exportação de micro, pequenas e médias empresas de bens de capital por meio, basicamente, de estratégias de marketing e desenvolvimento de instrumentos informacionais e tecnológicos. O custo total do projeto é de US\$ 700 mil.

Todos os projetos argentinos foram aprovados no final do ano de 2010. Quase quatro anos depois do início da operação do Fundo. De uma parte, revela que o FOCEM, nos moldes como está estruturado, não é atrativo às economias maiores, como à Argentina. Sua falta de visão multiescalar leva a uma percepção de que seus benefícios são reduzidos, enquanto poderia ativar a economia regional de territórios

²⁸ Relatórios dos projetos uruguaios junto ao FOCEM, disponíveis em <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=uruguay1>. Último acesso em 05.10.2011

menos aquinhoados. Por outro lado, confirma, ainda assim, a operacionalidade do FOCEM na viabilização de importante agenda política, como a energética.

3.5.4 Brasil

O Brasil, principal contribuinte do FOCEM, tem cinco projetos aprovados no Fundo. Dois projetos de integração produtiva, dispostos no programa de competitividade, dois projetos de saneamento básico em cidades de fronteira, São Borja – RS e Ponta Porã – MS, incluídos no programa de convergência estrutural, além do projeto de construção da biblioteca da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, UNILA, inscrito no programa de desenvolvimento social. O valor total dos projetos brasileiros ultrapassa US\$ 43 milhões, dos quais mais de US\$ 33 milhões financiado com recursos do FOCEM.

Dois aspectos merecem ser destacados na análise dos projetos brasileiros. Em primeiro lugar, o caráter subnacional da proposição dos dois projetos de saneamento básico, que partiram das instituições locais. Nessa lógica, o FOCEM converte-se em mais uma fonte de transferência de recursos federais para as prefeituras ou governos estaduais, baseada em projetos específicos. Com a retomada dos investimentos, via Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), e as articulações interfederativas para sua implantação, o peso do FOCEM certamente queda relativizado. O peso que pode representar nos orçamentos das prefeituras, no entanto, não pode ser negligenciado.

Em segundo lugar, o Brasil aprovou projetos de integração produtiva para as cadeias automotivas e de petróleo e gás. Esses projetos contemplam ações destinadas a fortalecer o encadeamento das cadeias produtivas no MERCOSUL, a partir da qualificação, integração e promoção da complementaridade de empresas fornecedoras de acordo com as demandas e necessidades das empresas âncoras dos Estados-Parte. Assim, o Brasil utiliza os recursos, e o mesmo valeria para o projeto da UNILA, para capitalizar ações que aprofundem o processo de integração.

Ademais, o Brasil também foi o principal impulsionador da apresentação de projetos pluriestatais. O primeiro deles é o programa “MERCOSUL Livre da Febre Aftosa”, projeto no valor de US\$ 16 milhões, com US\$ 13 milhões de financiamento pelo FOCEM. O segundo trata da implantação de uma rede de institutos de pesquisa em

biomedicina, criando um espaço de inovação atrelado à economia da saúde. Seu valor total é de US\$ 10 milhões, sendo US\$ 7 milhões financiados pelo Fundo.

3.6 As funcionalidades do Fundo de convergência

Os resultados da operacionalização do FOCEM para a redução da concentração econômica territorial na América do Sul, ou no MERCOSUL especificamente, demandam uma análise pormenorizada com a devida maturação dos fatos. Ainda assim, é possível perceber algumas funcionalidades do Fundo na busca pela convergência regional e no aprofundamento do processo de integração.

Pela dimensão alcançada e história de 20 anos completos em 2011, o principal bloco econômico do sul do continente americano não deve ser avaliado apenas pela sua vertente comercial. O FOCEM, em primeiro lugar, implica o fortalecimento institucional do MERCOSUL, evidenciando a integração como processo paulatino de amadurecimento das relações entre os Estados envolvidos.

Um segundo aspecto a ser pontuado é que o FOCEM tem servido para a canalização das soluções financeiras de projetos articulados no alto nível das decisões políticas. O artifício das contribuições voluntárias permitiu ao Brasil, por exemplo, encaminhar a solução, via FOCEM, para a delicada questão do aproveitamento energético de Itaipu com o Paraguai. A propósito, destacam-se os projetos na área de energia que estão sendo financiados pelo Fundo, que se torna, assim, instrumento importante para a conformação de uma malha energética regional.

Outro ponto determinante diz respeito ao impacto que pode ter nas sub-regiões mais atrasadas e menos dinâmicas do Cone Sul. Principalmente para o Paraguai, o FOCEM já oferece um atrativo relevante, mas também para as sub-regiões ou localidades dos países mais dinâmicos, como Argentina e o Brasil, pode encaminhar demandas que sirvam ao desenvolvimento territorial.

A utilização dos recursos pelo Brasil em projetos de interesses subnacionais reafirma essa possibilidade. Mas, mais ainda, a apresentação de projetos para benefício plurinacional, como o caso dos projetos de adensamento das cadeias produtivas ou de erradicação da febre aftosa, revelam a funcionalidade do Fundo para o aprofundamento

da integração econômica enquanto, ao lado disso, serve de capitalização pelo Brasil dos créditos de *paymaster* do processo, ainda que em estágio inicial.

Nessa toada, suas funcionalidades convivem com suas lacunas. O FOCEM é um instrumento bastante recente, que deu seus passos iniciais na segunda metade da década de 2000. Há, ainda, espaço e alternativas para aperfeiçoamentos que vão além da mera ampliação das contribuições regulares. Todavia, sua instrumentalidade indica que poderia ser o início de uma efetiva política de desenvolvimento regional para o MERCOSUL e América do Sul, conciliando valores de competitividade e solidariedade territorial. A inflexão do Fundo nessa direção viria ao encontro das formulações teóricas e do momento histórico da evolução das políticas de desenvolvimento regional.

Da mesma forma, a maior experiência de planejamento territorial compartilhado na América do Sul, a iniciativa para a integração da infraestrutura regional sul-americana – IIRSA, teria uma profunda interseção com essa discussão. O peso da sua carteira e a importância da infraestrutura nas políticas de desenvolvimento regional e de estruturação do território recomendam, todavia, uma análise de seus impactos na concentração econômica espacial na América do Sul, o que será feito no próximo capítulo.

4 A IIRSA e as assimetrias: a lógica econômica e geopolítica dos eixos e projetos prioritários

O presente capítulo tem como objetivo principal avaliar a contribuição da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) para a redução das assimetrias na América do Sul. A IIRSA tem duas linhas principais de ação: uma em torno de projetos de infraestrutura e outra relacionada a marcos regulatórios. O foco da análise ficará restrito aos projetos de infraestrutura, dado que os avanços nos trabalhos de harmonização de marcos regulatórios no âmbito da IIRSA foram inexpressivos e a dificuldade metodológica em mensurar seus impactos sobre as assimetrias seria impeditiva.

Na lista completa de projetos de infraestrutura, a IIRSA conta com mais de 500 ações. O presente capítulo centrará as atenções na Agenda de Implementação Consensuada, uma lista de 31 projetos de infraestrutura considerados prioritários pelos chefes de governo dos países da região e apresentada por estes na terceira reunião de presidentes da América do Sul, realizada em Cuzco, em 2004. Os demais projetos serão apresentados em números gerais, considerados em cada um dos Eixos de Integração e Desenvolvimento da iniciativa.

Dos 31 projetos selecionados, dois são da área de comunicações (ampliação das operações de roaming internacional para telefonia celular na região e exportação via remessas postais para pequenas e micro empresas) que, por terem uma abrangência geral, também não serão analisados. Para todos os demais, se buscará apresentar a lógica econômica e geopolítica na qual se encaixa, buscando elementos que indiquem se o projeto contribui para a redução das assimetrias na América do Sul. Ao final do capítulo, apresenta-se um balanço geral da iniciativa.

Em primeiro lugar, todavia, será feita uma reflexão teórica e histórica a respeito da importância da infraestrutura para o processo de integração regional, bem como

serão introduzidos alguns elementos teórico/metodológicos que permitem refletir sobre os impactos da infraestrutura para a dinâmica econômica regional. A isso, segue-se uma apresentação da iniciativa IIRSA e, por fim, a análise dos projetos.

4.1 Infraestrutura na integração sul-americana

O desenvolvimento econômico requer infraestrutura física que lhe dê suporte. Desde as atividades mais primárias de apropriação da natureza pelo homem, buscando sua transformação produtiva e a acumulação de capital, até as mais modernas formas de produção virtuais ligadas a redes informacionais globais, a atividade econômica precisa do apoio de serviços de transportes, logísticos, de energia ou de comunicações.

A infraestrutura não é um fim em si mesmo. Conforme Darc Costa & Padula, “os investimentos em infraestrutura não geram produtos, geram a própria produtividade” (COSTA & PADULA, 2007, p.122). Nesse sentido, se alinham a Hirshman, que entende a infraestrutura como ativadora da atividade econômica, o capital básico a partir do qual os setores produtivos podem operar. Com a implantação da infraestrutura, se estabelece um círculo positivo com efeitos sobre os custos da produção, na comercialização, afetando a renda gerada e influenciando novas decisões alocativas (HIRSHMAN, 1961).

No tocante à integração sul-americana, a promoção de investimento em infraestrutura seria, portanto, uma eficiente medida para a ativação de espaços estagnados, lentos, alijados dos principais fluxos regionais, nacionais ou continentais. Malhas densas de infraestrutura na América do Sul encontram-se nas porções litorâneas e na região meridional do continente, no eixo que liga São Paulo, Porto Alegre, Buenos Aires e Santiago, descrito no capítulo anterior como detentor de mais 50% da produção regional. Para as demais regiões, ainda que algumas redes possam existir, há espaço e necessidade de ampliação da oferta desses serviços²⁹.

O economista alemão Friedrich List considerava central o papel da infraestrutura no processo de unificação alemã e europeia. Para ele, com uma oferta

²⁹ Bertha Becker propõe uma distinção entre redes pioneiras isoladas, conjunto de redes e malhas, sendo estas constituídas de múltiplas redes entrelaçadas, capazes de criar uma nova tecitura espacial..(BECKER, 2007, p 275)

adequada de infraestrutura, seria possível alcançar uma melhor distribuição da atividade econômica e, conseqüentemente, da população no território, melhor aproveitamento dos recursos naturais, ativando e integrando mercados, ampliando a oferta e a demanda em um sistema econômico interligado (LIST,1841).

A escola estruturalista cepalina também refletiu sobre a integração regional com a perspectiva de integração dos mercados e ampliação das possibilidades de industrialização latino-americana. Embora não tenha sido apropriada nas estratégias nacionais, que preconizavam as vias de proteção aos parques produtivos nacionais nascentes, com a substituição de importações e a agregação de valor à pauta exportadora, pensadores como Raúl Prebisch e Celso Furtado propuseram-se o desafio de refletir acerca da integração regional³⁰.

Em síntese, numa perspectiva estritamente econômica, Prebisch propunha uma integração produtiva na qual os países mais avançados da região se concentrassem na produção de bens de capital e favorecessem as exportações de bens manufaturados finais dos países menores. Dessa forma, seria possível avançar na integração contribuindo para a regressão das assimetrias regionais (PREBISCH, 2001). Conforme pontua Padula, Prebisch propagava uma política conjunta de substituição de importações na América Latina (PADULA, 2008). Não muito distante da tradução recente de Hélio Jaguaribe de estabelecimento de um “regional-desenvolvimentismo” na América do Sul³¹.

O projeto de construção do espaço sul-americano toma esses elementos em consideração. A integração produtiva, no entanto, não consegue espaço privilegiado na agenda política, ainda que, como se verá adiante, as empresas brasileiras aventurem-se a

³⁰ Amado Cervo argumenta que “o pensamento da CEPAL propunha um modelo de desenvolvimento introspectivo que criava obstáculo conceitual ao incremento do comércio entre os países da América Latina e, por tal razão, contribuía para mantê-los afastados uns dos outros, em densidade de relações regionais baixa”(CERVO, 2008, p. 198). O que se defende aqui é que as reflexões cepalinas sobre o tema não tiveram a mesma ressonância sobre as políticas econômicas dos países, mas não foram Prebisch e seus seguidores negligentes com o tema da integração.

³¹ O Brasil precisa de um projeto. **Folha de São Paulo**, Entrevista com Hélio Jaguaribe. 18.07.2005. Ver o prefácio de Helio Jaguaribe em GULLO, Marcelo. **Argentina-Brasil: a grande oportunidade**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2006.

desbravar o continente, contando com o apoio logístico do Estado. E as relações comerciais sofram constrangimentos por episódios conflituosos que expressam as dissonâncias dos parques produtivos nacionais.

A integração da infraestrutura na América do Sul ganha espaço central ao projetar a integração de espaços que apresentam baixo nível de articulação. Ao mesmo tempo, mantém em linha de espera a integração produtiva, da qual não é, em princípio, concorrente, e foge da agenda negativa das relações comerciais, com as quais apenas contribui positivamente. Trata, portanto, mais do que de refletir o momento do processo integracionista, de apresentar as alternativas sobre as quais o processo poderá caminhar no futuro.

Dessa forma, a integração da infraestrutura regional não esgota o projeto de construção da América do Sul, mas converte-se em parte central dele. Sua execução deve ser acompanhada pelo avanço em outras áreas, que lhe darão funcionalidade e sentido. Todavia, o próprio desenvolvimento da infraestrutura pode indicar os rumos futuros do processo, na medida em que sua implantação pode servir à integração ou à maior fragmentação do espaço regional.

Muitas das críticas à IIRSA se assentam na argumentação de que a iniciativa se converte numa plataforma de remessas de recursos naturais e outras commodities para o mercado internacional. Nessa visão, as obras em curso não buscariam a articulação do espaço regional, mas a ligação das zonas produtoras aos principais portos exportadores. Com análise de cada um dos empreendimentos, que se verá adiante, é possível se contrapor a essa crítica. Todavia, esse debate lança luz ao problema central do planejamento e do papel dos Estados na definição dos objetivos estratégicos da integração da infraestrutura na América do Sul.

Nessa linha, Costa & Padula argumentam que a ação que procure integrar a infraestrutura sul-americana deve buscar três objetivos (3 Is): Induzir o desenvolvimento em espaços menos desenvolvidos; integrar os mercados já desenvolvidos, e; irrigar os espaços desenvolvidos que se encontram saturados (COSTA & PADULA, 2007).

Na América do Sul há espaços dinâmicos, supridos de densas redes e malhas de infraestrutura, convivendo com espaços lentos, nos quais engatinham os primeiros

sinais de produção além da subsistência, que permanecem alijados da oferta até mesmo de serviços básicos do Estado, e mais ainda daqueles de mais alta complexidade. A indução do desenvolvimento nesses espaços passa pela oferta de infraestrutura, e cabe ao Estado fazê-lo, dado que não são elegíveis ao interesse privado imediatista.

Ao fazê-lo, não apenas se valoriza economicamente o espaço, mas se impacta também as relações sociais e culturais estabelecidas no território. List, em meados do século 19, já identificava a importância das interligações para a identidade territorial (LIST, 1841). Com as novas conexões, surgem novos atores e novas alternativas para o desenvolvimento local. Só a julgar pela infraestrutura, não é possível afirmar, no entanto, se a região agora melhor atendida pela oferta dos serviços daí advindos revelará resultados positivos ou negativos no processo.

Isso ecoa em três debates atuais. O primeiro diz respeito às bandeiras levantadas por boa parte de movimentos sociais ambientalistas que acusam os impactos ambientais e sociais dos grandes empreendimentos de infraestrutura, notadamente de transporte e usinas geradoras de energia. Já a segunda discussão aponta para a possibilidade de a produção regional disputar com aquela dos espaços mais dinâmicos ou de a região se converter em mero espaço para a absorção dos produtos oriundos dos primeiros. Por fim, questiona-se também se a natureza dos investimentos não representaria uma nova via de exploração e exportação de recursos naturais estratégicos que não aproveitariam as potencialidades do desenvolvimento dessas regiões.

Quanto ao primeiro tema, é preciso pontuar que deve haver interesse do Estado em promover a integração dos territórios e das populações longínquas numa região na qual, ainda hoje, as nações estão sendo construídas. Mais ainda, é direito dos cidadãos desses espaços se conectar de maneira mais eficiente às redes nacionais. Obviamente, grandes empreendimentos também reproduzem interesses exógenos. Isso reforça o papel do Estado, ainda que se possa argumentar que parte desses interesses possam estar incrustados dentro do aparelho estatal (VAINER, 2007).

A questão ambiental deve ser enquadrada numa agenda mais ampla, de sustentabilidade, que considere também o bem-estar social e econômico, além das

instâncias coletivas de promoção da cidadania do território³². Os impactos da infraestrutura sobre a sustentabilidade ampla devem ser monitorados pelo Estado, mas não se justifica a preponderância *a priori* de uma dimensão ou critérios específicos descolados de uma discussão acerca de objetivos alinhados com as estratégias de desenvolvimento nacionais e a metas convencionadas de desenvolvimento e preservação em escala global.

Com relação ao segundo debate, recorreremos aqui a alguns preceitos da Nova Geografia Econômica – NGE. Mauro Borges Lemos faz uma excelente síntese das proposições dessa escola do pensamento econômico, que tem em Paul Krugman um de seus principais expoentes. Segundo Lemos, o esforço analítico da NGE seria estabelecer a interação entre retornos crescentes de escala localizados, custos de transporte e movimento dos fatores de produção no espaço. O efeito econômico daí decorrente é o desenvolvimento econômico desigual no espaço, de tal forma que alguns pontos do espaço, as regiões centrais, concentram mais atividades econômicas do que outros, as regiões periféricas, e, conseqüentemente geram mais riqueza e poder de compra de sua população³³. (LEMOS, 2008)

Krugmann nos apresenta que a redução dos custos dos transportes pode ter dois efeitos: facilita a alocação da produção onde é mais barato, mas também facilita a concentração da produção em apenas uma locação, de modo a se beneficiar de economias de escala. E quando a produção é concentrada, pode o ser não no lugar de custo mais baixo, mas no lugar de melhores acessos. (KRUGMAN, 1993).

Como vimos no capítulo anterior, a concentração marca a dinâmica econômica recente na América do Sul. Com a melhoria da infraestrutura de transporte, pode-se

³² As ferramentas atuais de avaliação de sustentabilidade de projetos, tal qual Dashboard of Sustainability, Pegada Ecológica, entre outras, usam análises multidimensionais para aferição dos impactos dos projetos. Em geral, são avaliadas as dimensões econômica, social, ambiental e institucional. Ver Ministério do Planejamento, Estudo da Dimensão Territorial do planejamento, Módulo VII – Avaliação de Sustentabilidade.

³³ A nova geografia econômica, considerada dentro da escola neoclássica, é criticada pelos economistas heterodoxos por tentar encaixar elementos da heterodoxia dentro dos modelos econométricos de equilíbrio geral. A intenção aqui não será utilizar-se desses modelos, mas apresentar um diálogo que seja consistente entre as diferentes correntes do pensamento econômico.

revelar que a produção mais competitiva alcance os territórios conectados com efeitos nocivos à produção local. Nesse caso, a integração, sendo apenas a via comercial estimulada pela infraestrutura, poderia implicar anexação de mercados, e não desenvolvimento produtivo conjunto.

Dessa forma, a redução dos custos de transportes não é suficiente para romper o círculo vicioso da concentração. Pode manter ou fortalecer os níveis de concentração, consolidando as distâncias entre as regiões ao mesmo tempo em que as une. Já a infraestrutura planejada com a companhia de estímulos à integração produtiva pode ter efeitos diferenciados, reforçando ainda que o aumento da produtividade dos fatores decorre, em grande medida, de ganhos de especialização.

Nessa linha, vários estudos apontam a importância dos investimentos em infraestrutura no processo de desconcentração ocorrido na economia brasileira nos anos 1970 e 1980³⁴. Além disso, as economias baseadas em produção primária tendem a ser mais afetadas pelos custos de transportes, visto que, em muitos casos, têm seus preços determinados no mercado internacional o que dificulta a incorporação de custos adicionais no preço final.

A última questão alerta para os perigos da formação de corredores de exportação na América do Sul, que representariam vias de escoamento dos produtos naturais do interior do continente para os mercados internacionais dinâmicos. Assim, ainda que contribuam para a diminuição das distâncias econômicas intrarregionais, poderiam reforçar as desigualdades entre a América do Sul e países e regiões desenvolvidas que consumiriam e transformariam a matéria-prima importada do sul para revertê-las em fluxos de comércio de manufaturas de mais alta tecnologia agregada em direção oposta.

Milton Santos alertava-nos de complicações semelhantes. Para o autor, as novas técnicas, incorporadas nos objetos técnico-científico-informacionais, nunca são disseminadas de maneira generalizada e igual. Essa discrepância na distribuição do novo ensejaria a percepção de diferentes tempos no espaço, na medida em que se observariam processos técnicos de diferentes tempos em marcha nos diversos espaços.

³⁴ Ver Sousa (2002), Guimarães Neto (1989) CANO (1985) ARAUJO (2000), entre outros

No entanto, a implantação de técnicas contemporâneas não garante autonomia decisória aos territórios agora atendidos pela “modernidade”. Na visão de Milton Santos, “quanto mais ‘tecnicamente’ modernos são os objetos, mais eles se subordinam às lógicas globais. Agora, torna-se mais nítida a associação entre objetos modernos e os atores hegemônicos”. (SANTOS, 2004, p. 240)

A redução da arena da produção – graças ao avanço das tecnologias, é possível produzir mais por unidade de tempo e superfície – e o processo de especialização produtiva ampliam a importância dos capitais fixos (entre eles, as estradas, ferrovias, etc) e, mais ainda, aumenta a necessidade de movimento, de fluxos, inclusive os financeiros, e dão especial relevância à vida de relações. A especialização dos lugares se deve mais às condições técnicas e sociais do que à dotação de recursos naturais (SANTOS, 2004).

Um paradoxo cuja única saída parece ser o maior controle local das técnicas implementadas e a construção de situações sociais mais positivas. O espaço precisa ser fluido, mas essa fluidez o subordina às lógicas globais. Apenas a infraestrutura não determina o futuro do território, mas sua ausência pode limitar seu desenvolvimento.

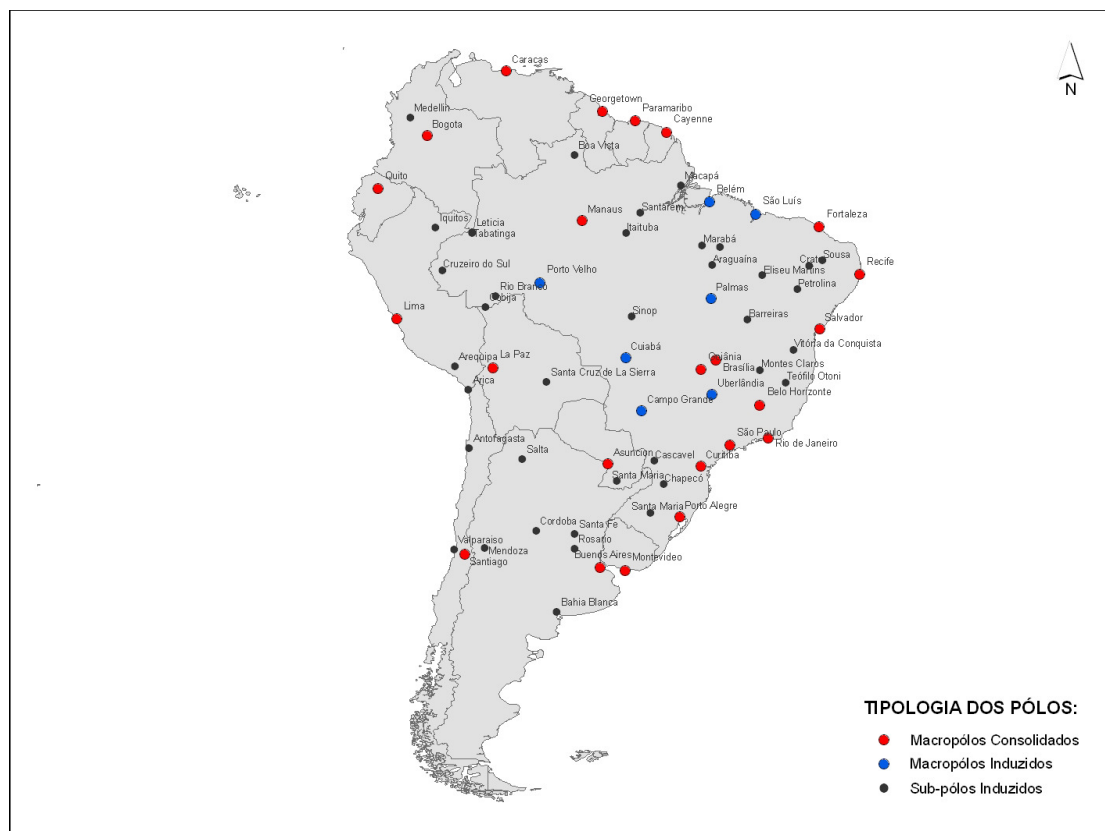
Portanto, a melhoria das condições de infraestrutura no interior do continente sul-americano pode também apresentar efeitos desconcentradores. E é mais provável que o faça. Com a dimensão territorial da América do Sul e alta concentração econômica e populacional na área litorânea e meridional do continente, as conexões na porção central do continente podem reforçar polaridades regionais que contribuiriam para a desconcentração, seguindo a experiência francesa e europeia de planejamento territorial com base na desconcentração policêntrica.

Assim, dialogando com os pressupostos da NGE, a formação de novas centralidades no interior do continente compensaria a redução dos custos de transporte da conexão destes com os centros tradicionais, revelando-se os ganhos de escalas nos novos polos. Soma-se a isso a externalidade adicional das “deseconomias” de aglomeração que atuam como força centrífuga estimuladora da migração dos fatores de produção rumo ao interior.

Com o propósito de estabelecer uma rede policêntrica de cidades na América do Sul, o professor Clélio Campolina Diniz, no foro de reflexão estratégica sobre a

contribuição da IIRSA para a integração sul-americana, apresentou a proposta para a indução de novos polos no continente, que ladeados a outros polos já consolidados, promoveriam a articulação da rede urbana brasileira e sul-americana³⁵. A figura 4.1 apresenta a proposta do autor.

Figura 4.1 – Articulação da rede urbana brasileira e sul-americana

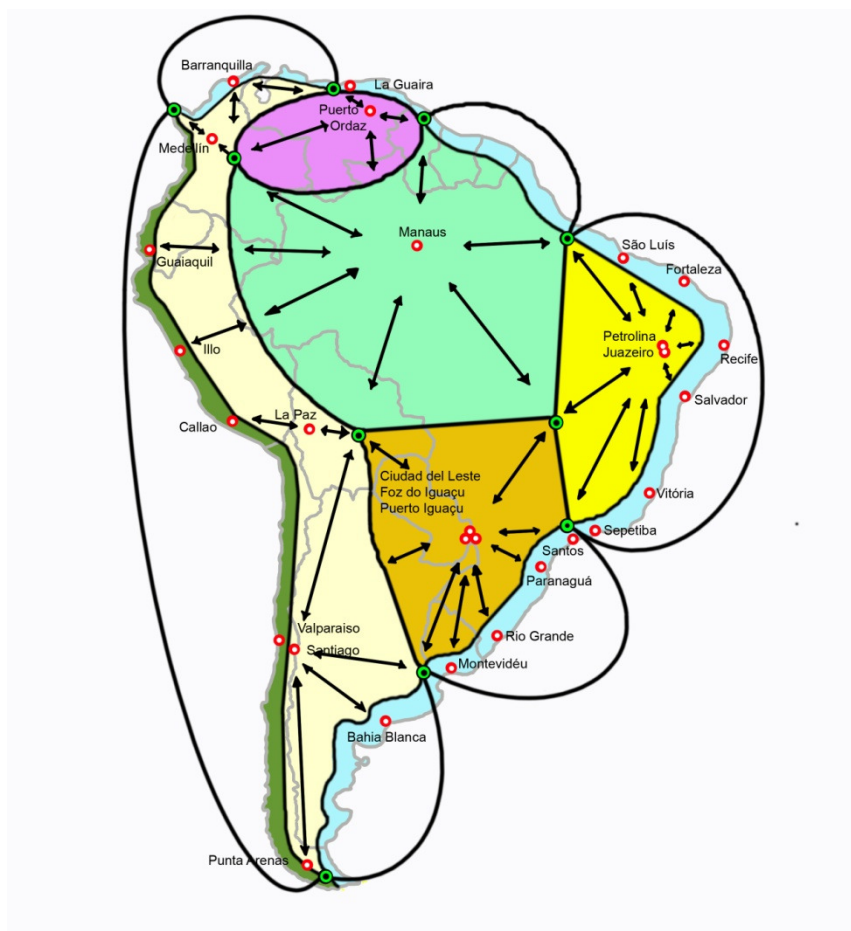


FONTE: IIRSA

Darc Costa, da mesma forma, propõe uma estratégia para a integração regional que dê atenção a interconexões estratégicas entre sete diferentes espaços de trânsito identificados na geopolítica sul-americana: Faixa Litoral do Pacífico, Faixa Litoral do Atlântico, Cordilheira, Bacia do Orinoco, Bacia Amazônica, Bacia do Prata e Planalto Brasileiro. Cada um desses espaços conta com um ou mais polos integradores importantes para a coesão interna dos territórios. Nos pontos de encontro dos espaços de trânsito, estariam pontos de conexões estratégicas. A figura 4.2 apresenta a proposta elaborada por Costa.

³⁵ Clélio Campolina Diniz, apresentação em Power point disponível em http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/foro_baires09_clelio_campolina.pdf

Figura 4.2 – espaços de trânsito na América do Sul



Fonte: COSTA, 2009

As propostas têm objetivos e embasamentos diferentes. A primeira encarna a utopia de construção de uma América do Sul policêntrica. A segunda busca, em primeiro lugar, pontos estratégicos para a articulação e construção de um sistema regional de infraestrutura. Na concepção de Costa, pesa “o melhor aproveitamento das facilidades de deslocamento, da oferta de energia e de comunicação, e dos insumos demandadas pelo processo produtivo” (COSTA, 2008, p. 544).

Todavia, além de revelarem algumas cidades comuns, comungam a intenção de promover o desenvolvimento endógeno sul-americano. É justamente na articulação entre a estratégia de desenvolvimento endógeno e a de inserção no espaço global que repousa o grande desafio da integração física regional. O quanto a IIRSA está cumprindo esse papel será objeto de análise a seguir. Antes, apresentaremos os

principais pontos e a situação atual dessa iniciativa, focalizando o processo de seleção dos projetos prioritários.

4.2 Os caminhos da IIRSA

A iniciativa para a integração da infraestrutura regional sul-americana – IIRSA foi lançada na primeira reunião de presidentes da América do Sul, que aconteceu em Brasília, em 2000. Deve ser entendida, antes de tudo, como uma iniciativa de planejamento, com a qual os países buscavam uma alternativa para viabilizar novos investimentos em infraestrutura.

A IIRSA nasceu com uma concepção de atrair o setor privado para participar do equacionamento financeiro dos projetos. No Brasil, os investimentos na área começavam a diminuir com a redução da agenda privatizadora empreendida na década de 1990. E, mesmo nessa década, grande parte dos investimentos no setor havia sido direcionado à transferência de ativos, e não a novos investimentos. Com a infraestrutura deficiente, a míngua dos investimentos externos e a crise fiscal do Estado diante das turbulências financeiras de epicentro asiático e mexicano que assolaram a região, a IIRSA representou uma tentativa de resgatar a corrente de investimentos em infraestrutura para a região.

Para tanto, três pontos se destacavam como centrais. Em primeiro lugar, o consenso político em torno da importância dos projetos selecionados, indicando que, mesmo com a mudança de governos, os projetos manteriam seu grau de prioridade. Em segundo lugar, o envolvimento de instituições financeiras internacionais reconhecidas pelo mercado, como BID e CAF, o que servia tanto para estimular o investimento privado como para aproveitar, eles próprios, de bons negócios na região. A propósito, discutia-se a elaboração de um “Selo IIRSA”, que revelaria o grau de importância dos projetos escolhidos, traduzindo-se em tratamento diferenciado na apreciação dos projetos por parte dos bancos que compunham a iniciativa. Por fim, de uma harmonização regulatória entre os países, que reduzisse os riscos e os custos do investimento privado nos projetos de integração.

Os primeiros anos de trabalho foram dedicados à seleção e priorização dos projetos a serem implementados. Com a perspectiva de atração de investimentos, os

países apresentaram muitos projetos que tinham em carteira, formando uma listagem de mais de 435 projetos (atualmente, a carteira contempla aproximadamente 510 projetos)³⁶. No entanto, até final de 2004, a iniciativa não havia apresentado nenhum resultado concreto.

A isso, deve-se agregar que, nas primeiras luzes do governo Lula, a IIRSA era vista com desconfiança. A aceitação da sua inclusão na agenda das relações regionais por parte da diplomacia brasileira impôs-se pelas demandas dos vizinhos (COUTO, 2009). Isso não significa, no entanto, que os formuladores da política externa de Lula desconsiderassem a integração física. Havia uma discordância nos moldes como era conduzida e em como tratava alguns temas. Dois pontos em particular levavam o novo governo a adotar cautela com relação à iniciativa: a ausência do BNDES em contrapartida à presença do BID no comitê de coordenação técnica da iniciativa, e o forte pendor privatista das discussões a respeito da harmonização dos marcos regulatórios regionais, particularmente o de energia.

Quanto ao primeiro ponto, a resposta do governo brasileiro foi tentar impor ao BNDES um papel preponderante no financiamento da integração da infraestrutura regional. Com uma diretoria bastante identificada com o projeto de integração, com Darc Costa ocupando a vice-presidência do Banco, que era presidido pelo economista e ex-reitor da UFRJ Carlos Lessa, em agosto de 2003, o BNDES e a CAF promoveram o Primeiro Seminário Internacional de Co-financiamento BNDES/CAF: Prospecção de Projetos de Integração Sul-americana. O seminário objetivava identificar projetos de infraestrutura a serem financiados pelos dois organismos nos 12 países da América do Sul, a despeito do processo em curso na IIRSA. O Banco ainda criou uma área específica, dentro da diretoria de comércio exterior, para o financiamento das exportações brasileiras à região, mecanismo no qual se enquadram as possibilidades de participação do BNDES no apoio à participação das empresas nacionais na implantação das obras de infraestrutura em outros países.

³⁶ Logros y avances 2009 de la iniciativa IIRSA, disponível em http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cde11_anexo4_logrosyavances_1.pdf. Acesso em 08.01.2010

No caso do setor energético, o Grupo Técnico que tentava articular a harmonização dos marcos regulatórios na região era denominado de Marcos Normativos em Mercados Energéticos Regionais e revelava uma posição privatista do setor. O novo governo não se sentia confortável com essa visão, ainda mais por promover uma revisão, já em 2003, do modelo regulatório do setor elétrico brasileiro. A discussão em torno do novo modelo regulatório brasileiro contribuiu para estancar os trabalhos do GTE, que, na VI Reunião do CDE, realizada em 2004, há poucos dias da reunião presidencial que apresentaria a proposta de criação da CASA, mudou a denominação para Integração Energética. Mais do que o nome, mudava a abordagem pela qual o tema seria tratado (COUTO, 2009). Tratava-se agora de buscar a integração das possibilidades de aproveitamento dos recursos energéticos na América do Sul.

De fato, a IIRSA impôs-se na agenda da política externa brasileira pela pressão externa. Os países vizinhos, seja pelos fortes constrangimentos fiscais e pelas perspectivas de financiamento que anteviam na iniciativa, seja pela cooperação e trocas de experiência proporcionadas em termos de planejamento, continuavam interessados no seu andamento. Assim, o Brasil, ao lançar seu projeto de institucionalização do diálogo político multilateral, primeiramente por meio da Comunidade Sul-americana de Nações – CASA, depois União Sul-americana de Nações – UNASUL, reafirmou a importância da IIRSA, mas buscou enquadrá-la dentro das novas molduras institucionais³⁷.

Juntamente com o lançamento da CASA, em 2004, em Cuzco, no Peru, também foi apresentada uma lista de 31 projetos prioritários de infraestrutura que foram definidos no âmbito da IIRSA. A Agenda de Implementação Consensuada - AIC, como foi chamada, somava cerca de US\$ 10 bilhões em investimentos e contemplava, com pelo menos um projeto, todos os 12 países da região.

A AIC, no entanto, não foi construída com base numa visão estratégica ou sistêmica para a integração da infraestrutura regional. Notadamente, a divisão da região em eixos parece não favorecer essa leitura, na medida em que apresenta várias franjas de conexões bioceânicas, algumas concorrentes, com apenas uma proposta de conexão

³⁷ A partir de 2011, a IIRSA é absorvida pelo Conselho de Infraestrutura e Planejamento – COSIPLAN, da UNASUL

no sentido norte-sul, no litoral pacífico, além do eixo da hidrovia Paraná-Paraguai. A figura 4.3 apresenta os eixos de integração da IIRSA.

Figura 4.3 – Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA



FONTE: IIRSA

Os países não conseguiram forjar uma estratégia que dispusesse um plano a futuro único para a região e que orientasse a escolha dos projetos. Não havia, portanto, objetivos claros discriminados aos quais os projetos selecionados viriam a contribuir. Nesse quadro, como os fins não estavam postos, a execução da obra em si adquiria *status* de objetivo final. Ademais, o exercício de hierarquização para a definição da AIC foi feito em cima de grupos de projetos, eixo a eixo, o que não possibilitava uma análise específica de cada projeto. Ainda, os critérios de avaliação não levaram em conta as

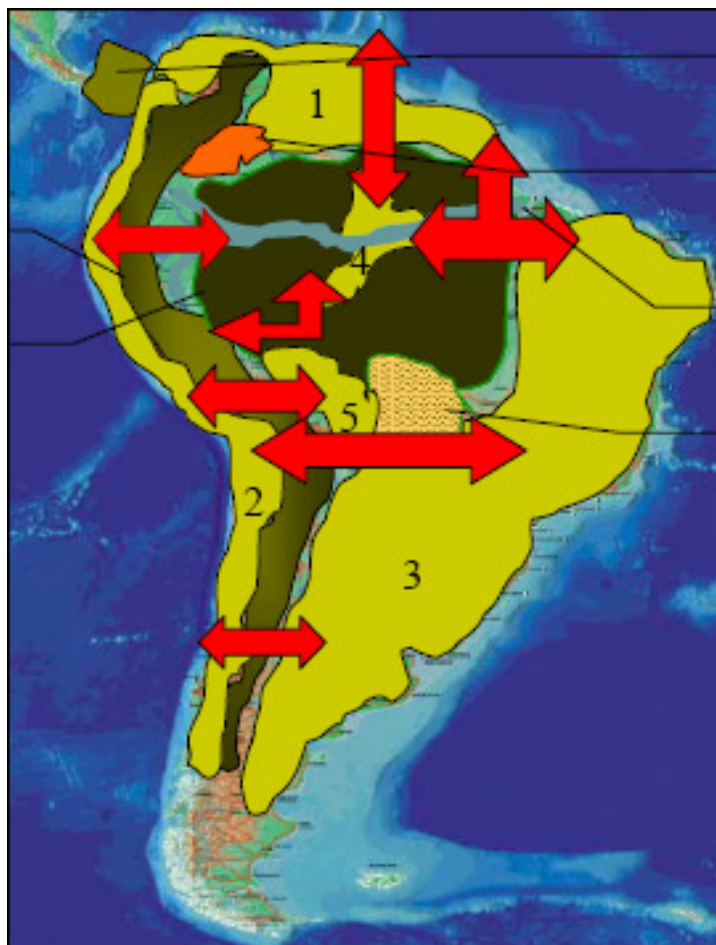
especificidades territoriais, e os pesos estimados foram os mesmos para todas as regiões³⁸.

No entanto, houve uma proposta apresentada pelo Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA, na quarta reunião do Comitê de Direção Executiva da iniciativa, que serviria para subsidiar a discussão das visões estratégicas que deveriam ser construídas em cada um dos países. Nela, há uma visão do continente sul-americano recortado em cinco ilhas, e à IIRSA responderia a estratégia de conectá-las. A figura 4.4 representa essa ideia³⁹.

³⁸ Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2004. Disponível em http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/L/Ib04_cartera_de_proyectos_iirsa_2004/Ib04_cartera_de_proyectos_iirsa_2004.asp?CodIdioma=ESP. Acessado em 08/01/2010

³⁹ Presentación Taller de Visión Estratégica, IIRSA, 2003. Disponível em <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/venezuela%20presentación%20taller%20de%20trabajo%20visión%20estratégica.pdf>. Acessado em 08/01/2010

Figura 4.4 – Territórios-ilhas sul-americanos



Fonte: América do Sul 2020 – IIRSA, 2003.

A figura estilizada apresenta algumas generalizações grotescas. Em primeiro lugar, chama a atenção o contínuo com que é representada a porção que se estende do nordeste brasileiro à Patagônia argentina. Desconhece as ligações entre o centro-oeste brasileiro e a Bolívia e o Paraguai, separados pelo pantanal. Apresenta a região de Manaus, com braços na direção de Rondônia e Belém, como uma ilha amazônica, desvinculado do sudoeste do continente, com o qual mantém seus maiores fluxos, dados os laços da Zona Franca de Manaus com o mercado do sudeste brasileiro. As linhas de ligação são sempre na direção leste-oeste, em direção ao litoral. Exceção se dá ao norte, quando a intenção é ligar Manaus aos portos do conjunto das guianas e ressaltar a região de Belém às ligações externas via litoral norte brasileiro.

Embora haja menção às capacidades dos eixos de integração e desenvolvimento da IIRSA promoverem a equidade, a visão estratégica privilegia a

competitividade, refletida como eficiência global e redução dos custos de transporte e comércio. Sobretudo porque não considera em sua proposta as características sócio-econômicas que separam os espaços, mas apenas as barreiras físicas. A realidade sócio-econômica dos subespaços não aparece como elemento de construção da estratégia⁴⁰.

Todavia, como simples subsídio a discussões que não avançaram, o documento não pode ser tomado como referência exclusiva para a análise. A hipótese trabalhada é apenas de a existência da proposta ter, em alguma medida, influenciado o processo de seleção dos projetos.

Além disso, em termos de mecanismos de financiamento, a IIRSA não representou nada de novo que contribuísse decisivamente para a implantação dos projetos. Apenas o BID criou um fundo de US\$ 20 milhões para financiar a elaboração dos projetos ou pré-projetos de engenharia para viabilização inicial dos empreendimentos. O tratamento concedido pelos bancos que participam da iniciativa aos projetos selecionados não se alterou, pois não podia se diferenciar daquele concedido a projetos de outros países sócios, nos mesmos termos, das instituições multilaterais. A participação do Estado revelou-se premente, e a participação dos orçamentos públicos no financiamento das obras de infraestrutura da IIRSA alcançou a marca de 65% do total de recursos⁴¹.

Assim, em última análise, a IIRSA representa um amálgama de visões distintas dos estados nacionais que a compõem a respeito da necessidade e das funções de suporte que a infraestrutura cumpriria nos caminhos do desenvolvimento interno das nações. Nessa linha, a sua contribuição para um fim específico, como a redução das assimetrias na região, tenderia a ser errático.

Todavia, os dados apontam para outra direção. A construção dessa análise, acompanhada de uma visão acerca da lógica geopolítica dos projetos, foi construída observando cada projeto prioritário dentro da realidade local e regional na qual se insere e sobre a qual interfere, e será apresentada na próxima sessão.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ BID – Evaluation of IDB action in the IIRSA (2008). Os recursos se referem ao total da carteira, e não apenas da AIC.

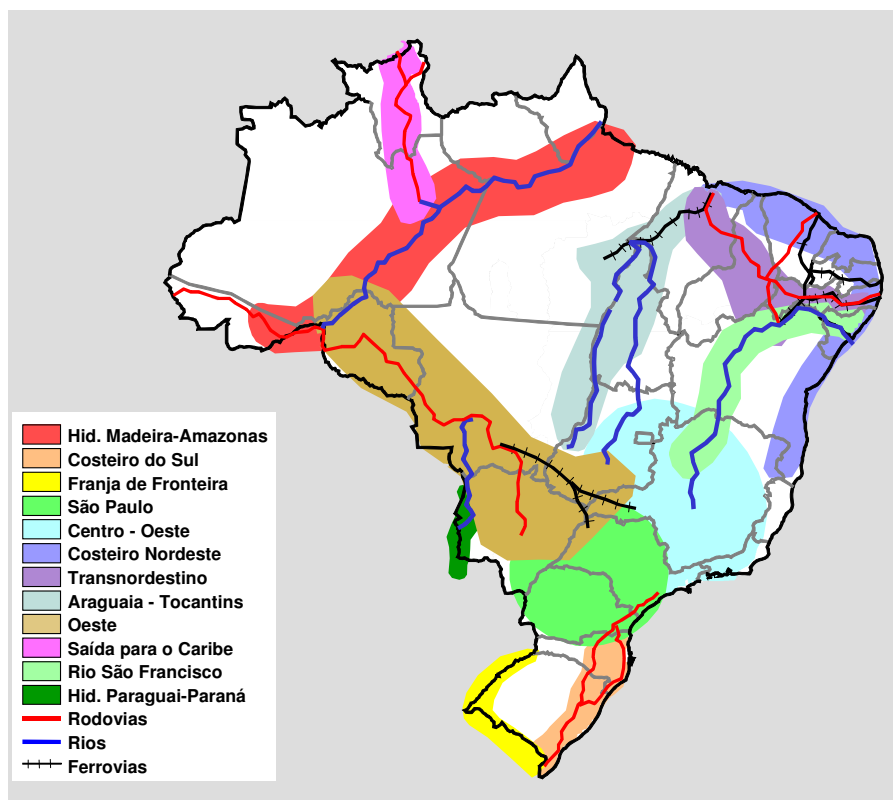
4.3 Eixos de integração e os projetos prioritários

A IIRSA apresenta uma carteira de 510 projetos. O valor total de investimentos está próximo a US\$ 75 bilhões. O trabalho de planejamento territorial da iniciativa consistiu em reunir os projetos em torno de grupos de projetos, cada um com um projeto-âncora, distribuídos nos eixos de integração e desenvolvimento, seguindo a experiência brasileira que começara a ser aplicada no plano plurianual de 1996/99.

No caso brasileiro, segunda apontam Maria Flora Gonçalves et all, houve duas referências diretas para a construção dos eixos. A primeira, e mais importante, foi a de Eliezer Batista, ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, no governo de Itamar Franco, e ex-presidente da Companhia Vale do Rio Doce. A proposta de Eliezer, na leitura desses autores, era voltada especialmente para a conexão dos centros produtores de commodities minerais e agrícolas aos mercados globais, para o que apontava investimentos principalmente em infraestrutura de transportes ao longo de corredores de exportação. A segunda proposta seria a baseada em trabalhos de Paulo Dante Coelho, ex-coordenador de planejamento regional do IPEA, que descrevia o conceito de “macroeixos de desenvolvimento”, a demonstrar o ambiente técnico favorável à retomada do planejamento territorial no país, mas que não avançou e ficou encoberta pela ampla visibilidade alcançada pelo trabalho de Eliezer Bastista. (GONÇALVES, BRANDÃO & GALVÃO, 2003)

Os primeiros “eixos” brasileiros internalizados nos seus instrumentos de planejamento seguiram, portanto, mais a lógica de corredores, erguidos ao redor de grandes obras de infraestrutura, do que regiões de planejamento dentro das quais se buscava o desenvolvimento amplo. Partes do território nacional ficaram às margens do planejamento, que também não considerou o papel polarizador e articulador do espaço desempenhado pelas cidades. A figura 4.5 apresenta os eixos desenhados no Plano “Brasil em Ação”.

Figura 4.5 – Eixos do Plano Brasil em Ação



Fonte: BNDES, extraído de Brandão & Galvão, 2003.

Ao transpor os eixos para a América do Sul, a logística de transportes exerceu papel central na definição dos espaços, e a marca principal foi a ideia de construção dos corredores bioceânicos. Assim, como primeiro critério de análise da IIRSA será investigada a sua disposição em fortalecer eixos de integração e desenvolvimento intrarregional ou, em contraposição, sua tendência a favorecer a lógica de corredores de exportação.

Na mesma linha, é preciso confirmar se os projetos da IIRSA priorizam a irrigação de espaços desenvolvidos e já saturados, a integração de espaços já desenvolvidos ou a indução do desenvolvimento em territórios lentos. Essa linha de análise nos indicará se, no momento de planejar a integração da infraestrutura regional, a redução da concentração econômica espacial foi considerada.

Outro fator que poderia contribuir para a desconcentração territorial, conforme vimos, é a construção de uma rede hierarquizada de cidades na América do Sul pela

consolidação de novos polos urbanos. Assim, a disposição da rede logística para o favorecimento de alguns nós centrais também será analisada.

A esses fatores serão acrescentadas avaliações quantitativas da carteira de projetos. Será analisada a destinação dos investimentos da carteira, considerando a sua distribuição nos eixos, países e regiões, bem como o peso dos investimentos previstos sobre os PIBs regionais. Com isso, pretende-se não apenas indicar o equilíbrio dos investimentos no território, mas revelar a sua capacidade de indução das forças produtivas locais.

Há, no entanto, que se ressaltar que a carteira foi formada sem uma seleção prévia de projetos por parte da iniciativa multilateral. Ela é a soma da vontade particular de cada estado, admitindo um caráter de viés intergovernamental. A Agenda de Implementação Consensuada foi objeto mais direto da ação multilateral no âmbito da iniciativa. Além disso, sua concisão em torno de 31 projetos torna possível se lançar um olhar mais detido sobre a AIC. Assim, os projetos prioritários serão observados com foco especial⁴².

Antes, porém, será apresentada uma sucinta caracterização de cada eixo de integração de desenvolvimento da IIRSA. Serão analisados nove eixos da IIRSA, pois o Eixo Andino do Sul não foi desenvolvido nos trabalhos da iniciativa, não constando nenhum projeto específico para sua área de influência. Com essa visão de partida, serão feitas as considerações a respeito da contribuição da iniciativa para a desconcentração espacial sul-americana.

4.3.1 Eixos de integração e desenvolvimento

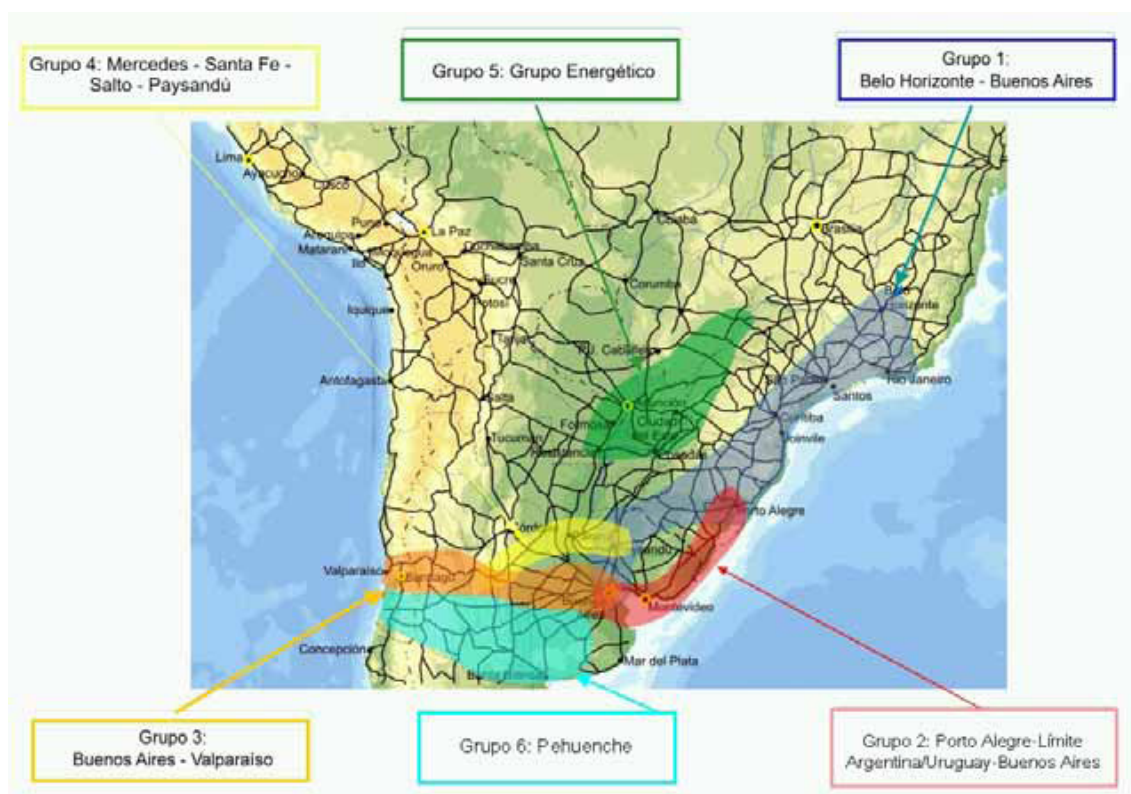
A região de maior peso econômica da IIRSA é certamente o **Eixo Mercosul-Chile**, que coincide com a área territorial que concentra mais de 50% da produção sul-americana. Sua área de influência compreende cerca de 17,4% do território sul-americano, onde vivem cerca de 133 milhões de pessoas. Segundo dados da própria IIRSA, o eixo apresenta uma malha viária de 1.107.280 km, que é mais do que 50% do total da malha viária desses países. Estima-se que a densidade viária desse eixo esteja

⁴² As informações de todos os projetos foram retiradas da base de dados da IIRSA, disponível em <http://www.iirsa.org/proyectos/principal.aspx?idioma=ES>

acima de 250m/km², acima da média sul-americana de 141m/km². Cerca de 160.000 km das rodovias são pavimentados, ou 14% do total de rodovias, novamente acima da média sul-americana, que é de 11%⁴³.

Embora alguns grupos de projetos no eixo aparentem ser comandados pela lógica da conexão bioceânica, a marca mais forte do eixo é sua ligação norte-sul, entre o sudeste brasileiro e a região de Buenos Aires, com extensão à Santiago do Chile. É a expressão logística do Pacto ABC⁴⁴. Outro aspecto relevante é um grupo de projetos de caráter energético, fortalecendo a perspectiva de integração endógena. A figura 4.6 representa os grupos de projetos da área de influência deste eixo.

Figura 4.6 – Eixo Mercosul-Chile



Fonte: Visão de Negócios Eixo Mercosul-Chile – IIRSA, 2008

⁴³ IIRSA – visão de negócios do Eixo Mercosul-Chile. Disponível em http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/V/vision_de_negocios_eje_mercosur_chile/vision_de_negocios_eje_mercosur_chile.asp?CodIdioma=ESP. Acessado em 08.01.2010

⁴⁴ A idéia de construção de entendimentos estratégicos entre Argentina, Brasil e Chile data do século 19, mas foi articulada no plano concreto no início do século 20, com Barão do Rio Branco. Sem sucesso, a estratégia seria retomada na década de 1950, com Perón e Vargas, e é apontada dentre as raízes de entendimento que possibilitaram a formação do MERCOSUL e UNASUL.

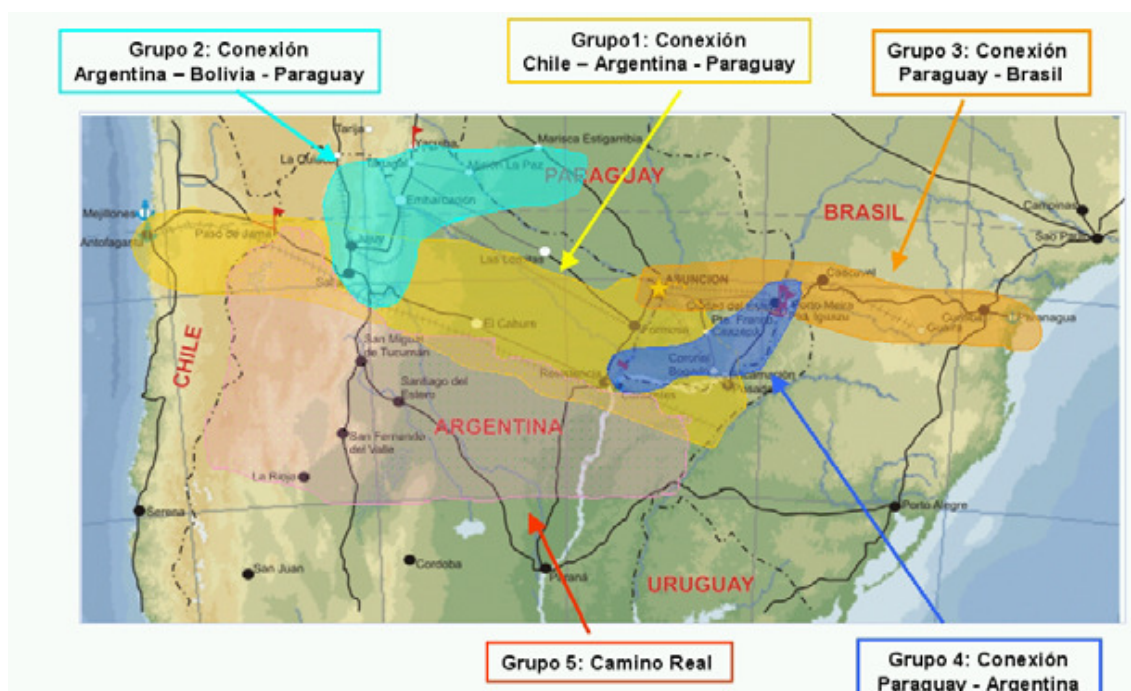
Ao sul do Brasil e nordeste argentino, o **Eixo de Capricórnio** compartilha áreas comuns ao eixo Mercosul-Chile. Embora não envolva o sudeste brasileiro e a região de Buenos Aires, é uma região de peso econômico relevante no cenário regional, sendo que aproximadamente 11,5% da produção sul-americana provém dessa faixa do seu território. Em relação aos outros eixos da IIRSA, é o de quinto maior peso econômico, ficando atrás dos eixos Mercosul-Chile, Interoceânico Central, Hidrovia Paraná-Paraguai e Andino, e pode ser considerado um eixo de força econômica intermediária, junto com o Eixo Amazonas.

O Eixo de Capricórnio se alonga numa faixa bioceânica que se estende do sul do Brasil ao centro-norte chileno, passando por Paraguai, Bolívia e Argentina. Sua área de influência abrange mais de dois milhões de km², o que representa 11,58% do território sul-americano. A rede viária dessa região supera 420 mil km, dos quais quase 64 mil km são pavimentados. Isso indica que a rede pavimentada representa mais de 15% da rede viária total, acima da média apresentada pela América do Sul, de 11%⁴⁵.

A figura 4.7 apresenta os grupos de projetos dentro da área de influência do Eixo de Capricórnio.

Figura 4.7 – Eixo de Capricórnio

⁴⁵ Visão de negócios do Eixo de Capricórnio. Disponível em http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/V/vision_de_negocios_eje_de_capricornio/vision_de_negocios_eje_de_capricornio.asp?CodIdioma=ESP. Acessado em 08.01.2010



Fonte: Planificacion Territorial Indicativa, IIRSA, 2004

A região sul do Brasil responde por quase 80% da economia do eixo, enquanto o departamento boliviano de Tarija soma cerca de 0,5% da produção da região; a região argentina envolvida no eixo responde por 9,5%, o Paraguai, considerado na sua totalidade, responde por cerca de 4,7%, e as duas regiões chilenas contidas na área de influência do eixo respondam por cerca de 6% da sua produção total.

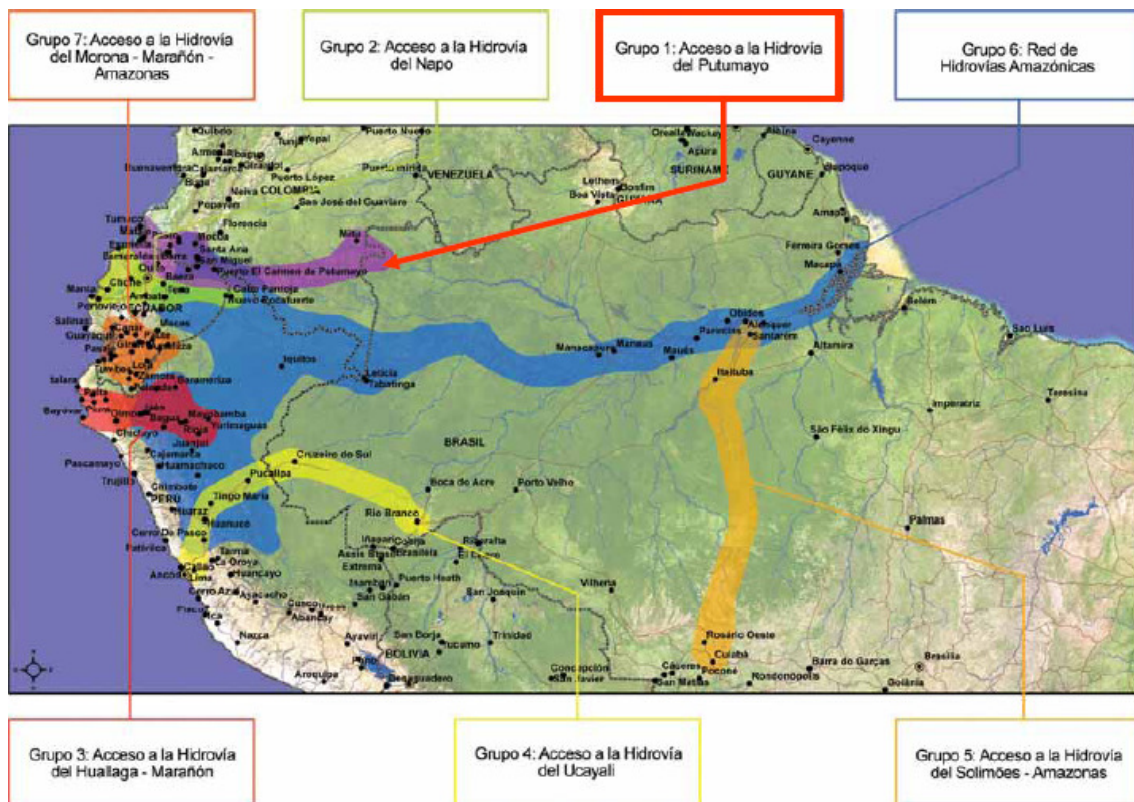
Ao contrário do eixo Mercosul-Chile, a marca mais forte desse eixo é a sua pretensão de conexão bioceânica. No entanto, mais do que a ligação entre a costa pacífica e a costa atlântica, a disposição dos grupos parece indicar a construção de alternativas logísticas para o escoamento da produção do centro da região, tanto a leste quanto a oeste, nos portos de Paranaguá, no Brasil, e Antofagasta, no Chile. Há ainda que se pontuar o corte transversal que acarreta na logística da região a hidrovia Paraná-Paraguai, importante via de escoamento da produção argentina e paraguaia ao sul, onde encontram o Rio da Prata. Assim, poder-se-ia se indicar que os grupos de projetos desse eixo buscam dar mais competitividade à produção agroindustrial paraguaia e do nordeste argentino.

A projetar outra ligação bioceânica, o **Eixo Amazonas** apresenta como via principal o Rio Amazonas no Brasil e seus afluentes andinos, ligando Manaus ao

oceano Pacífico em diversos pontos no Equador, Peru e Colômbia. A área de influência do Eixo abrange 4,4 milhões de km², envolvendo os quatro países acima citados, cobrindo mais de 20% do território sul-americano e cerca de 8% do PIB da América do Sul, sendo apenas a sexta maior produção dentre os nove eixos da IIRSA. A principal via de transporte da Amazônia é a fluvial, por onde se estende uma ampla rede de 20 mil km de vias navegáveis. Por conta disso, apenas 6,2% das rodovias dos países que fazem parte do eixo se encontram na sua área de influência, sendo mais presente na costa pacífica e na ligação desta com a cordilheira. As ligações leste-oeste são frágeis, a maioria restrita aos territórios nacionais, embora de importância comercial crescente para a integração regional⁴⁶. A figura 4.8 apresenta os grupos de projetos da área de influência do Eixo.

Figura 4.8 – Eixo Amazonas

⁴⁶ Visão de Negócios do eixo Amazonas, IIRSA, 2007. Disponível em http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/V/vision_de_negocios_eje_del_amazonas/vision_de_negocios_eje_del_amazonas.asp?CodIdioma=ESP. Acessado em 10.01.2010



Fonte: Planificacon Territorial Indicativa. IIRSA, 2004

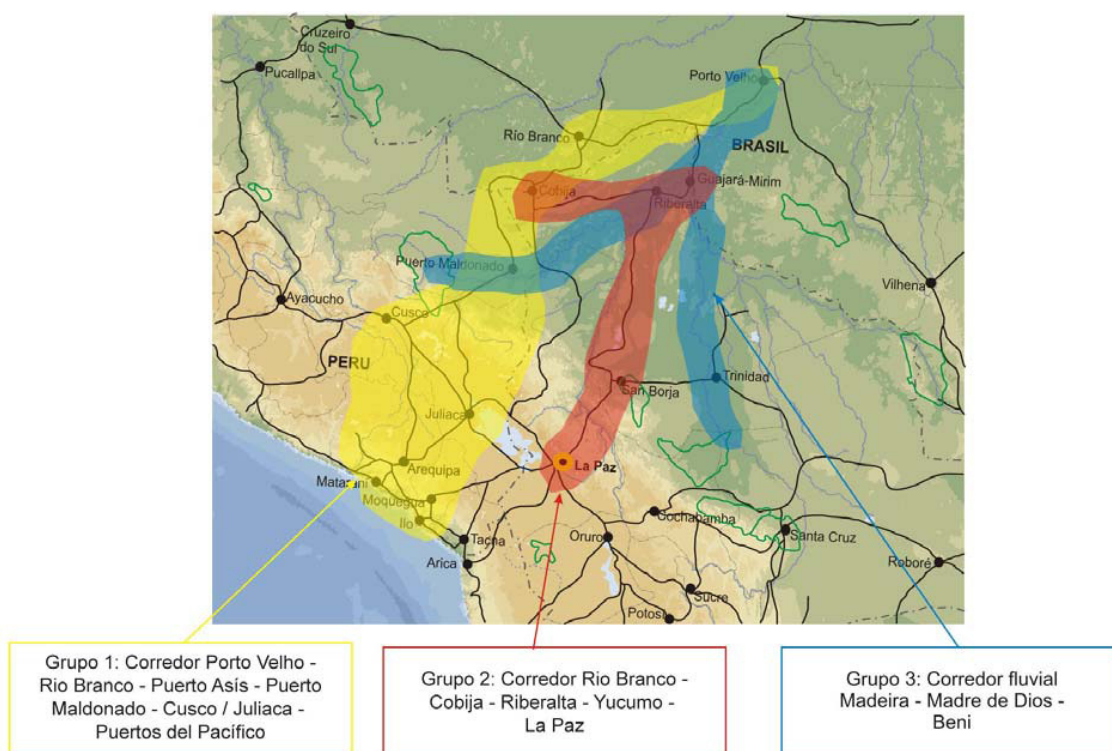
O Eixo Amazonas   dividido em sete grupos de projetos, a maioria dos quais vinculados   lógica da liga o bioceânica, tendo o Rio Amazonas como seu caminho central e apresentando quadro op oes de liga o aos portos do pacífico no Peru, Colômbia e Equador. Apenas dois grupos de projetos fogem a essa lógica: o primeiro totalmente em território brasileiro em volta do projeto de pavimenta o da BR 163 que se vincula   op o logística de escoamento da soja do centro-oeste e norte brasileiro via porto de Santarém, no Pará. O segundo envolve a conexão entre Cruzeiro do Sul, e então Rio Branco, no Acre, até a capital peruana, via rodoviária. Essa liga o entre Pucallpa e Cruzeiro do Sul, no entanto, enfrenta fortes barreiras ambientais para sua efetiva o.

Ainda na região amazônica, o **Eixo Peru-Brasil-Bolívia** busca conectar os estados do Acre e Rondônia, no Brasil, às importantes cidades de La Paz, na Bolívia, e Cuzco, no Peru, e aos portos de Illo, Arica e Matarani, no sul peruano. Os grupos de projetos reforçam a lógica de integra o intrarregional. Possui uma superfície de 3,5 milhões de km², dos quais 82% em território brasileiro, pois inclui, além dos dois

estados já citados, Amazonas e Mato Grosso, outros 10% em território peruano e os restantes 8% na Bolívia.

O eixo é responsável apenas por 2,7% da economia sul-americana e a infraestrutura disponível em 2004 indicava que apenas 10% das rodovias eram asfaltadas, índice abaixo da média sul-americana, contando com apenas 3,33 km de rodovias asfaltadas por km². Ainda há um importante trecho de via fluvial na região, que liga Porto Velho, capital do estado de Rondônia, a Itacoatiara, no Amazonas, com mais de 1000 km de extensão. É uma importante via de escoamento da produção graneleira dessa região, que daí segue pelo Rio Amazonas e alcança o Oceano Atlântico. Ademais, em território peruano há uma via ferroviária que liga Cuzco ao porto de Matarani, e compete pelo escoamento de cargas com as opções rodoviárias existentes⁴⁷. A figura 4.9 apresenta os grupos de projetos abrangidos na área de influência do Eixo.

Figura 4.9 – Eixo Peru-Brasil-Bolívia



⁴⁷ Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2004. Disponível em http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/L/lb04_cartera_de_proyectos_iirsa_2004/lb04_cartera_de_proyectos_iirsa_2004.asp. Acessado em 10.01.2010

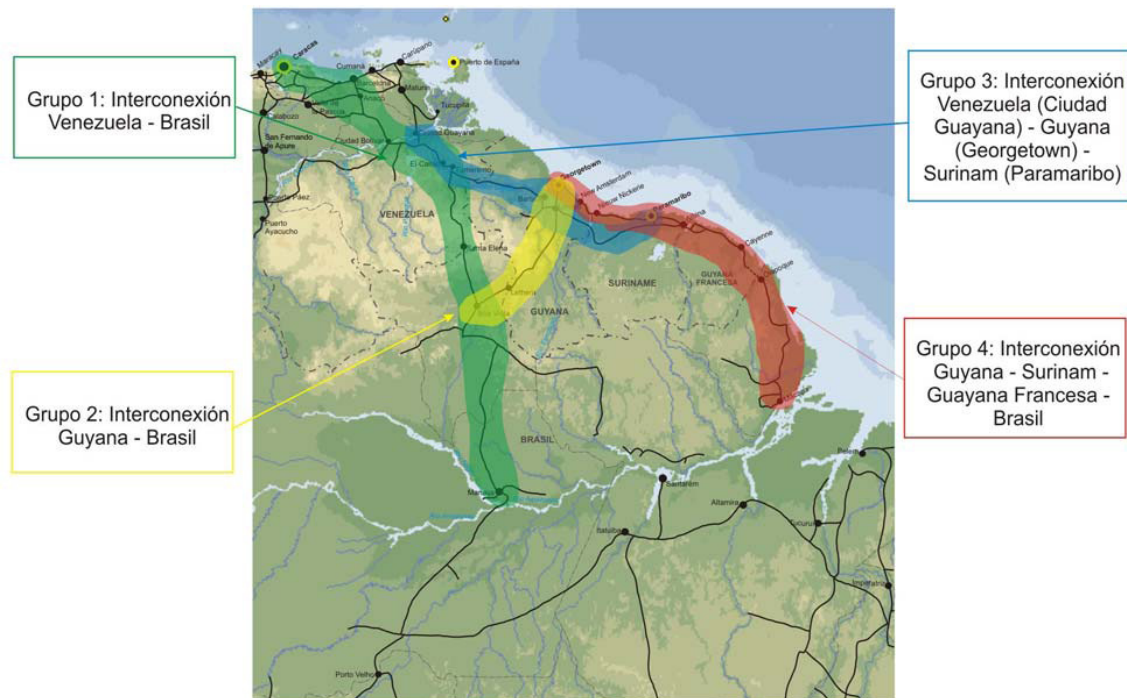
Fonte: IIRSA

Ao norte da América do Sul, o **Eixo do Escudo Guianês** envolve a porção mais oriental da Venezuela, Guiana, Suriname, o território da Guiana Francesa, além dos estados brasileiros de Roraima, Amapá e Amazonas. Responde por uma produção de aproximadamente US\$ 56 bilhões, ou 1,9% do PIB sul-americano⁴⁸. O eixo apresenta uma conexão longitudinal costeira ao mar do Caribe e uma lógica de integração sul-norte, a partir de Manaus, Boa Vista e daí em duas direções. A oeste, em direção a Caracas, onde existe um corredor rodoviário pavimentado, e a leste, em direção a Georgetown, capital da Guiana, na qual a pavimentação do lado brasileiro foi recentemente concluída com a inauguração de uma ponte entre os dois países, sobre o Rio Takutu.

A figura 4.10 mostra os grupos de projetos envolvidos na zona de influência do eixo.

⁴⁸ Dados do FMI, de acordo com metodologia exposta no capítulo 2, multiplicando a participação de cada estado na economia sul-americana pelos valores de 2008, relacionando-os com os valores de projetos informados pela IIRSA. Foram considerados os seguintes estados: Brasil: Roraima, Amazonas e Amapá; Suriname e Guiana na sua totalidade. O valor somado das economias foi considerado 48,4% da economia do eixo, que se completou com 51,6% considerado da Venezuela, conforme indicado em Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2004, Op. Cit.

Figura 4.10 – Eixo Escudo Guianês

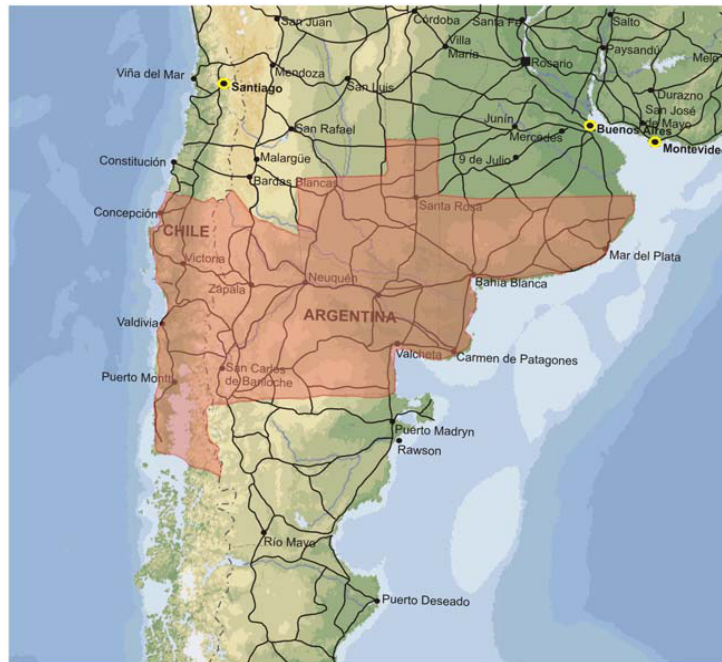


Fonte: IIRSA

No outro extremo do continente, o **Eixo do Sul** enseja nova ligação interoceânica no centro-sul da Argentina e do Chile, e envolve apenas esses dois países, com suas regiões respondendo por cerca de 1,5% da economia sul-americana. No lado atlântico, abarca os portos de Bahia Blanca e San Antonio Este, enquanto na costa chilena destaca os portos de Concepción e Puerto Montt, nas regiões de Bió-Bió e Los Lagos, respectivamente. O eixo se estende ao longo de quase 500.000 km², e de acordo com avaliação da IIRSA, a infraestrutura existente é considerada adequada, embora a extensão viária esteja abaixo da média sul-americana (101 m/km² frente a 141m/km²), 16% das vias são pavimentadas⁴⁹. A figura 4.11 traz a zona de influência do Eixo.

⁴⁹ Visão de Negócios Eixo Sul. Disponível em http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/V/vision_de_negocios_eje_del_sur/vision_de_negocios_eje_de_l_sur.asp?CodIdioma=ESP. Acessado em 10.01.2010.

Figura 4.11 – Eixo do Sul



Fonte: IIRSA

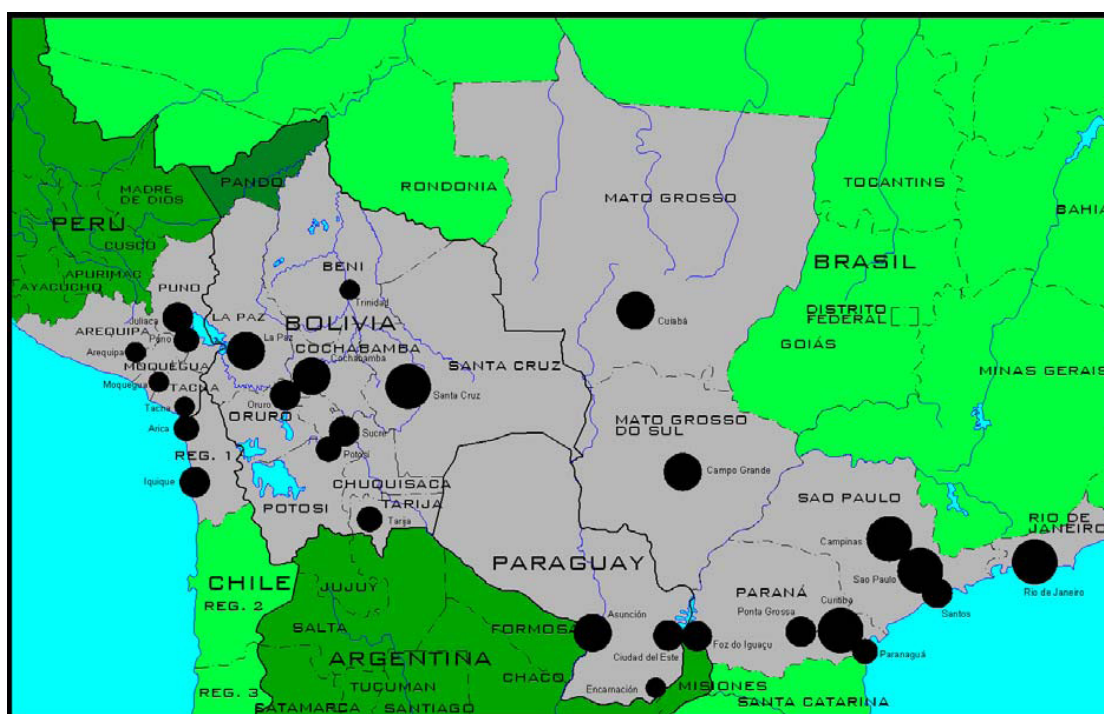
Mais uma alternativa de conexão biocênica, o **Eixo Interoceânico Central** pretende ligar o sudeste brasileiro, região de maior economia na América do Sul, aos portos do Norte do Chile e Sul do Peru, no Oceano Pacífico. No Brasil, envolve os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, além de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; envolve por completo o Paraguai e mais de 90% do território boliviano, até alcançar Chile e Peru. Sua extensão territorial se aproxima a 3,5 milhões de km², mais de 19% do território sul-americano⁵⁰.

Nesse território, se encontra uma extensa rede de infraestrutura de transporte, com cerca de 1.890 mil km de vias rodoviárias, além de cerca de 40 mil km de ferrovias em uso. Cerca de 12% das rodovias no eixo são pavimentadas, o que implica um índice de 20,18 km de rodovias pavimentadas por km²⁵¹. A região é responsável por cerca de 30% da economia sul-americana, quase US\$ 900 bilhões. A figura 4.12 apresenta a área de influência do eixo.

⁵⁰ Visão de Negócios Eixo Interoceânico Central. 2007.

⁵¹ Idem

Figura 4.12 – Eixo Interoceânico Central



Fonte: IIRSA

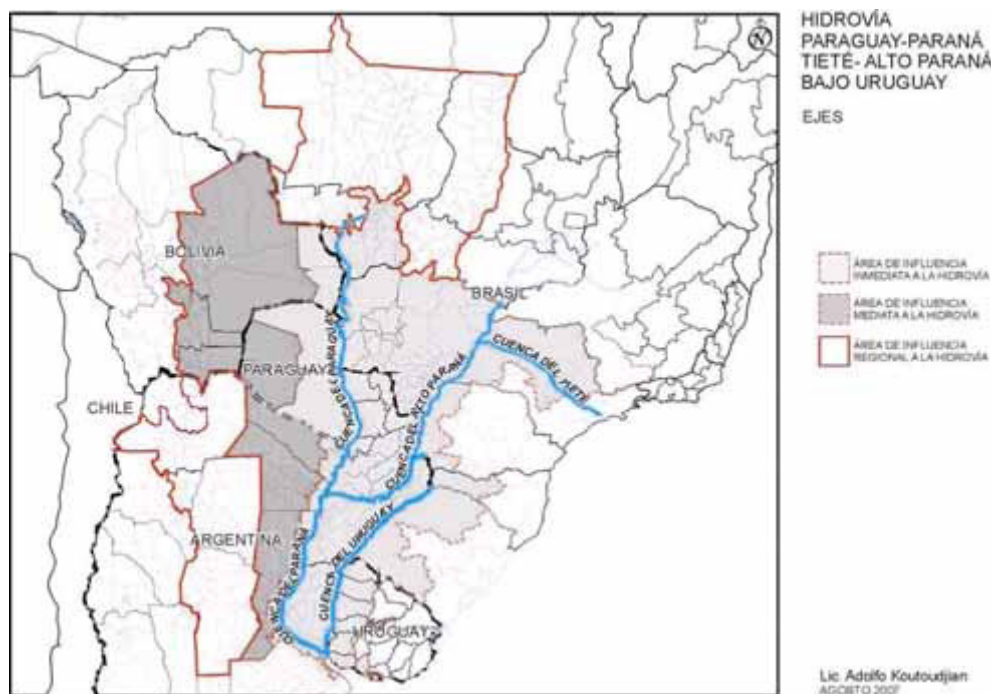
Com bastante interseções com o Eixo Interoceânico Central, o **Eixo Hidrovia Paraná-Paraguai** é um eixo recente na IIRSA. Nas propostas iniciais, a principal conexão hidroviária ao sul do continente estava inscrita em um eixo mais amplo, que projetava uma ligação da bacia do Orinoco com a bacia do Amazonas e, daí, à bacia do Prata. Um sonho antigo, que remonta às origens do mito “Ilha Brasil”⁵², de um corredor fluvial de norte a sul no centro da América do Sul.

O Eixo da hidrovia começou a ser discutido na IIRSA em 2005, e os estudos e compilação dos projetos se concluíram em 2007. Assim, não há nenhum projeto desse Eixo considerado entre os prioritários. Todavia, o Eixo em si envolve uma região importante no centro sul do continente, com uma história de cooperação e conflitos em torno do aproveitamento dos rios, além de contar com um dos maiores mananciais subterrâneos de água doce do mundo. O território de influência desse eixo toma 3,5 milhões de km², origem de cerca de 32% da economia sul-americana. É a segunda maior produção de todos os eixos, apresentando interseções com o território do eixo

⁵² Ver MAGNOLI, Demetrio, **O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808 – 1912)**, UNESP, 1997.

Mercosul-Chile, o de maior produção, além do Eixo de Capricórnio. A figura 4.13 retrata a sua área de influência.

Figura 4.13 – Eixo Hidrovia Paraná-Paraguai



Fonte: IIRSA

Por fim, o **Eixo Andino** se estende desde a Bolívia, ao Sul, até a Venezuela, ao longo da costa pacífica. Foi concebido ao redor de dois corredores principais, a rodovia panamericana e a rodovia marginal da serra, com os quais se cruzam uma série de vias transversais, sejam terrestres ou aquaviárias, que espalha a sua zona de influência ao interior dos países que compõem o eixo. A economia do Eixo Andino representa cerca de 25% do PIB da América do Sul, onde estão instalados mais de 385 mil km de rodovias, dos quais 17% asfaltadas, responsáveis pelo escoamento, em termos de valores, da maior parcela do comércio internacional intrarregional, 46%⁵³. A figura 4.14 traz a zona de influência do Eixo Andino.

⁵³ Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2004. OP. Cit.

Figura 4.14 – Eixo Andino



Fonte: IIRSA

4.3.2 Carteira de investimentos

A análise da carteira ampla da IIRSA indica que os projetos de infraestrutura em implantação ou planejados na América do Sul podem contribuir para a redução da concentração econômica territorial na América do Sul. Pode-se afirmar que a carteira beneficia, além de algumas regiões argentinas mais pobres, ao sul e ao noroeste do país, Bolívia, Paraguai, Uruguai e Peru, alguns dos Estados de menor produção na continente.

Tabela 4.1 – Distribuição Carteira de Investimentos IIRSA

Eixo	% economia da América do Sul	% de investimentos da carteira	Investimentos/PIB da região
Mercosul-Chile	53%	40	1,9

Hidrovia Paraguai-paraná	32	5,3	0,4
Interoceânico Central	30	6	0,5
Andino	25	10	1
Capricornio	11,5	10,6	2,3
Amazonas	8	7	2,10
Peru-Bolívia-Brasil	2,7	17	15
Escudo Guianês	1,9	1,23	1,65
Sul	1,5	3	5,7

Elaboração própria

A relação entre investimentos e o PIB de cada eixo apresenta um índice bastante favorável na região do eixo Peru-Brasil-Bolívia, na qual os investimentos giram em torno de 15% do PIB, numa região que responde por cerca de 2,7% da produção total sul-americana. O volume de investimentos previstos, principalmente em razão do complexo de hidrelétricas no Rio Madeira e também em território boliviano, tem força para mudar a realidade da economia da região, ainda que se denunciem os efeitos negativos que a explosão demográfica, causada pela imigração intensiva da mão-de-obra utilizada para a construção dos projetos, pode acarretar no futuro. Obviamente que esses fatores deviam ser considerados para a avaliação ampla sobre os efeitos dos projetos para o desenvolvimento da região, mas já dinamizam a economia de Porto Velho, capital de Rondônia, tida como um macropolo regional a ser induzido e consolidado, na proposta de Campolina Diniz. Caso a navegabilidade do Rio Madeira seja viabilizada, o papel polarizador de Porto Velho tenderia a se fortalecer.

O Eixo do Sul, de menor produção, sendo responsável por cerca de 1,5% do PIB da América do Sul, apresentou uma relação de investimentos/PIB de 5,7%, o segundo maior índice. A outra região de baixa produção é a da área de influência do Eixo Escudo Guianês, com 1,9% do PIB. Essa região, todavia, apresenta uma baixa relação de investimento/PIB, de apenas 1,65%, sendo que boa parte dos projetos informados na carteira IIRSA ainda não haviam sido sequer orçados ao fim de 2009. Os investimentos previstos em infraestrutura não conseguirão trazer essa porção territorial para a região econômica da América do Sul.

O Eixo Amazonas e o Eixo de Capricórnio estão em posições intermediárias em termos do tamanho da economia, com índices médios para a relação investimento/PIB. O primeiro envolve uma região que detém a quarta menor economia dentre os eixos da IIRSA, respondendo por 8% da produção do continente sul-americano, enquanto o segundo vem logo após, com cerca de 11,5%. A relação investimentos/PIB da carteira ampla ficam próximos a 2,1% para o primeiro e 2,3% para o segundo.

Por final, os quatro eixos que envolvem as porções territoriais de maior produção na América do Sul são também os que apresentam a menor relação entre investimento/PIB. Para os eixos Hidrovia Paraná-Paraguai, que contempla uma área responsável por cerca de 32% do PIB sul-americano, e o Eixo Interoceânico Central, cuja área de influência responde por cerca de 30% do PIB regional, esse índice fica em 0,4% e 0,5%, respectivamente. Para o Eixo Andino, que alcança 25% do PIB da América do Sul, o índice aponta para, aproximadamente, 1,35% e, para o eixo Mercosul-Chile, responsável por mais de 50% da produção regional, essa marca fica em 1,9%.

Todavia, há que se ressaltar que três dos eixos mais importantes economicamente na América do Sul envolvem regiões comuns em suas áreas de influência. Isso pode indicar uma concentração do planejamento nessa região, bem como uma subestimação dos dados dos investimentos que, divididos em três eixos, não possibilitam a soma para as mesmas regiões, o que implicaria uma relação investimento/PIB maior.

Por outro lado, contudo, numa análise sub-regional dos investimentos percebe-se que, mesmo nos eixos de maior concentração econômica, as maiores relações de investimentos/PIB estão, em geral, em regiões menos favorecidas. Os investimentos previstos para o Eixo Mercosul-Chile, por exemplo, no Uruguai, correspondem a cerca de 10% do PIB daquele país, enquanto representam 1,9% da produção de toda a área de influência, 2,5% para as regiões argentinas e 1,3% para os estados brasileiros.

O mesmo ocorre com o Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná. Nesse caso, o Paraguai é o maior beneficiado, para o qual os investimentos previstos representam 3,7% do PIB, enquanto a média para o grupo é de 0,4%. No caso do Eixo Interoceânico

Central, os investimentos beneficiam a Bolívia, representando cerca de 10% do PIB das regiões que o compõem.

Esses números devem ser lidos com duas ressalvas. Estão em análise os investimentos em infraestrutura que estão inseridos na carteira ampla da IIRSA. Isso significa que não estão contemplados todos os investimentos previstos pelos países para a ampliação da infraestrutura na região, apenas os que foram considerados no âmbito da iniciativa. Isso pode implicar alguns desvios nos dados ao se considerar a hipótese de que os países mais interessados na iniciativa apresentem mais projetos, com maiores investimentos, que outros, que podem estar desenvolvendo mais projetos fora da iniciativa.

E, mesmo não sendo a carteira global de projetos dos países, também não pode ser considerada uma carteira IIRSA, apenas. É o resultado da soma das intenções individuais de cada país em tratar uma série de projetos em conjunto, e não fruto de um esforço coletivo supra ou internacional. Revela as opções, limites e possibilidades de cada um dos países, revelado no baixo grau de desenvolvimento dos projetos da Guiana e Suriname, no grande volume de investimentos para os projetos argentinos ou no desinteresse brasileiro em discutir os investimentos no Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná.

A carteira IIRSA, em realidade, é parte da carteira de projetos dos países, na qual a iniciativa não teve nenhuma injunção. Os méritos ou deméritos devem-se creditar aos próprios governos nacionais. O esforço dos países em integrar seus territórios e enfrentar as desigualdades regionais, como no caso dos países andinos e amazônicos, reflete-se na carteira. Ao Brasil cabe a ressalva de que sua Política Nacional de Desenvolvimento Regional tem no nordeste a maioria das regiões prioritárias, e o nordeste brasileiro não está contemplado na IIRSA.

Assim, a contribuição da iniciativa para a redução das assimetrias na América do Sul deve ser analisada na disposição dos projetos prioritários. A construção da Agenda de Implementação Consensuada é o maior produto da IIRSA. Esses projetos, por sua vez, são, na sua definição, concentradores.

4.3.3 Projetos prioritários

Como resultado concreto do exercício de planejamento realizado pela IIRSA, a AIC indicou 31 projetos prioritários para a integração da infraestrutura sul-americana. A desconcentração econômica ou as assimetrias, na época da sua formatação, não constavam da pauta da Iniciativa. Esses temas passaram a ser incluídos mais constantemente nas discussões da IIRSA a partir de 2006, quando os coordenadores nacionais passaram a ter um papel mais importante na condução dos trabalhos da Iniciativa (COUTO, 2010).

Nessa linha, não é de se estranhar que a AIC tenha um perfil concentrador, a começar pela distribuição dos projetos nos Eixos de Integração e Desenvolvimento. Os projetos prioritários são concentrados em alguns dos eixos de maior desenvolvimento relativo na América do Sul. A tabela 4.2 traz a divisão dos 31 projetos prioritários por eixo.

Tabela 4.2 – Distribuição dos projetos prioritários por Eixo

Eixo	Projetos	Valor (milhões de US\$)
Mercosul-Chile	7	6.430,00
Interoceânico Central	7	1.143,7
Capricórnio	2	70
Amazonas	4	1.527
Peru-Brasil-Bolívia	2	1.065
Escudo Guianês	4	119,1
Andino	3	117,5

Elaboração própria

Dentre os 29 projetos prioritários em análise, sete se encontram no Eixo Mercosul-Chile e somam US\$ 6,43 bilhões. Ao Brasil, cabem dois projetos: Duplicação

da Rodovia Palhoças-Osório (BR 101 Sul) e a ponte entre Jaguarão e Rio Branco, que une o Rio Grande do Sul ao Uruguai e divide com a ligação Santana do Livramento-Rivera boa parte do fluxo terrestre de cargas comercializadas entre os dois países. Somam US\$ 1,024 bilhão, 16% do valor dos projetos prioritários e 0,17% do PIB de todos os estados que participam do eixo. Além da ponte, o Uruguai também é contemplado com a melhoria da via que segue de Rio Branco até Montevideú e, daí, até Colônia e Palmira, nas proximidades com a Argentina. Os dois projetos representam 4,4% em termos dos investimentos prioritários do eixo, 0,88% do PIB uruguaio, e reforçam o papel de Montevideú com polo regional. É um contrapeso, a leste, à força centrípeta exercida por Buenos Aires, e seu fortalecimento favorece, em termos relativos, a desconcentração no Mercosul.

Na Argentina, são obras prioritárias da agenda da IIRSA o gasoduto do nordeste, ligando à rede boliviana, a duplicação da Rota 14, que faz a ligação desde a fronteira Uruguaiana – Passo de Los libres, à capital Buenos Aires, e um túnel ferroviário na cordilheira dos Andes para dar mais eficiência à sua ligação com o Chile. A primeira é a principal rota terrestre entre Brasil e Argentina, os maiores parceiros comercial na América do Sul, enquanto a segunda é um projeto de alto investimento, com previsão total de mais de US\$ 5,1 bilhões, constando apenas a primeira etapa na AIC, de US\$ 3 bilhões. O projeto prevê financiamento privado e para se viabilizar requer uma demanda mínima de 10 milhões de toneladas/ano. No total, somam US\$ 4,78 bilhões os projetos que envolvem a Argentina, o que significa 74% do valor total dos projetos prioritários deste eixo e 46% do total do investimento previsto para os projetos da AIC, o que representa cerca de 2,9% do PIB da área de influência do eixo em território argentino.

Ao mesmo ponto da rota ferroviária, existe já uma ligação rodoviária entre Argentina e Chile, que se encontram no Posto de Fronteira Cristo Redentor. Aí, consta um projeto da AIC de melhoria da Rota Internacional 60 CH, no Chile, que faz essa ligação entre Los Andes e o porto de Valparaíso, nas proximidades de Santiago. Tratando-se de rodovia concessionada, os investimentos em torno de US\$ 280 milhões fazem parte do programa de concessão e estão previstos para serem efetuados até 2011.

Utilizando a construção de Padula e Costa, os projetos prioritários do eixo Mercosul-Chile teriam o papel de integrar os mercados desenvolvidos e irrigar espaços

dinâmicos que apresentam sinais de saturação. Consolidam os espaços de maior integração regional e suportam as possibilidades de articulação produtiva, comercial e social da região.

Obviamente, ao conceder ainda mais fluidez ao espaço mais pujante, forja uma força concentradora nessa porção do território sul-americano. A previsão de participação do setor privado denota a viabilidade financeira auferida com base nos fluxos já existentes.

Mais dois projetos prioritários pertencem ao Eixo de Capricórnio, que somam US\$ 70 milhões. São duas pontes, uma entre Brasil e Paraguai, a segunda ponte em Foz do Iguaçu, para fugir dos gargalos existentes na Ponte da Amizade, com investimentos previstos de US\$ 60 milhões; e outro projeto de ponte entre Argentina e Bolívia, que inclui melhoramentos em ponte já existente e construção de uma nova ligação, no valor de US\$ 10 milhões, no principal corredor viário entre Argentina e Bolívia, ligando as províncias de Tarija (Bol) e Jujuy (Arg).

Essa é uma conexão intrarregional importante. Tarija responde por mais de 50% da produção petrolífera boliviana e por mais de 47% da produção total da área de influência do Eixo. A região noroeste argentina também tem importante produção nessa área, contribuindo com 34,1% da produção dessa região. Com relação ao gás, o departamento boliviano representou uma produção equivalente a cerca de 59% do total da produção nacional para 2005⁵⁴. O projeto da AIC Gasoduto do Noroeste Argentino, contemplado no Eixo Mercosul-Chile, passa justamente nessa região.

Do lado argentino, a região ainda apresenta uma representativa produção de grãos, ainda que abaixo dos níveis médios de produtividade nacional, soja, trigo, milho e girassol estão entre os principais produtos. A direção de escoamento dessa produção, contudo, faz-se a sudeste, em direção aos centros de processamento de Santa Fé.

Assim, não se pode atestar que os impactos da construção da ponte binacional Salvador Mazza (Arg) – Yacuiba (Bol) sejam relevantes para a dinamização dessas

⁵⁴ Visão de negócios do Eixo de Capricórnio. Disponível em http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/V/vision_de_negocios_eje_de_capricornio/vision_de_negocios_eje_de_capricornio.asp?CodIdioma=ESP. Acessado em 08.01.2010

regiões. Os seus principais produtos minerais e agrícolas não têm, nessa passagem, caminho natural para o escoamento de seus fluxos.

Todavia, pode ajudar a construir um espaço de integração sub-regional, pois envolve algumas das regiões mais pobres da Argentina e a quarta maior economia boliviana, mesmo essa apresentando produção maior que a de apenas dois dentre os dez estados argentinos que fazem parte da zona de influência do eixo. São regiões de economia um tanto semelhantes, que podem aferir ganhos de competitividade aumentando o nível de integração. Ademais, ao sul, a região liga-se a Salta, um importante centro regional do noroeste argentino, que, segundo a proposta de Diniz, poderia se converter em polo regional na região sul da Bolívia, noroeste argentino e nordeste chileno.

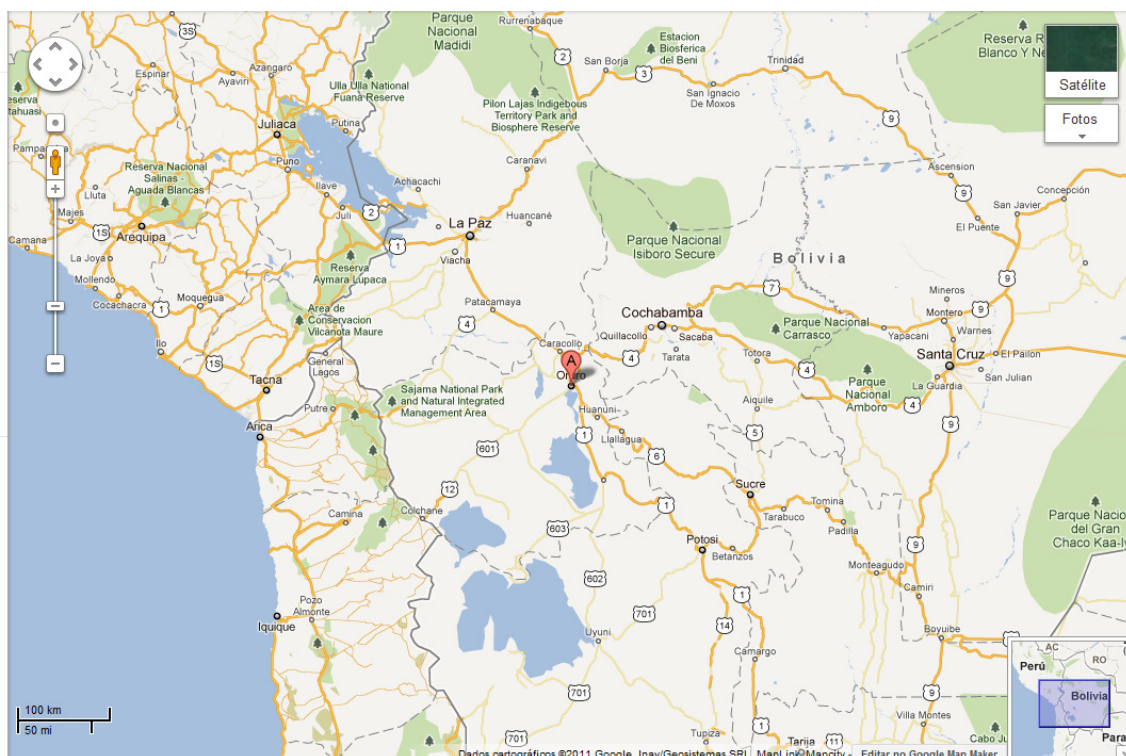
No eixo Interoceânico Central, são mais 7 projetos prioritários. Cinco deles atendem diretamente a Bolívia, e um indiretamente. Os projetos somam US\$ 1.143,7 bilhão, 60% dos quais direcionados à Bolívia. O primeiro projeto prioritário em território boliviano liga Pisiga, na fronteira com Colchane, Chile, até Toledo. Essa rodovia chega a Oruro, e então, a nordeste, a Cochabamba, importantes cidades bolivianas. A sudeste, Oruro se conecta a Sucre e Potosi, e ao norte dá acesso à La Paz, revelando-se importante nó logístico de acesso da produção boliviana, principalmente mineral e agrícola, aos portos chilenos.

O segundo projeto boliviano destaca a reabilitação de um trecho rodoviário de 30 km entre Cochabamba e Santa Cruz de La Sierra. Trata-se de um trecho crítico bastante instável em épocas de chuva, dada a topografia do terreno na região, em meio à serra. Depois de Santa Cruz de La Sierra, até a fronteira com o Brasil, consta outro projeto prioritário, de pavimentação da rodovia Pailón – Puerto Suarez, que faz fronteira com Corumbá, no Mato Grosso do Sul, num trecho de 600 km. Com esses quatro projetos, estaria formado um corredor interoceânico entre Chile e Brasil, ainda que com implicações mais diretas à própria Bolívia.

Ao sul da Bolívia, dois projetos de fortalecimento da sua ligação com o Paraguai, um posto de fronteira de controle integrado entre Infante Rivarola, no Paraguai, e Oruro, na Bolívia. Dessa localidade, segue-se a construção de uma rodovia para Tarija, Tapiza, que se liga ao norte com Potosi. São regiões de estrutura econômica

diminuta, revestindo o projeto de potencialidade para dinamizar a integração regional no centro sul-americano, embora o valor do investimento represente cerca de 0,30% do PIB da região⁵⁵. No total, esses cinco projetos prioritários que envolvem a Bolívia representam cerca de 3,5% do PIB de todas as regiões que estão inseridos no eixo. A Figura 4.15 representa a localização de Oruro dentro do território boliviano e sul-americano.

Figura 4.15 – Localização estratégica Oruro



Fonte: Googlemaps

A despeito de ser denominado interoceânico, os projetos prioritários indicam uma relevância à integração nacional boliviana, além de conceder maior competitividade à sua produção com o melhoramento das suas ligações com os portos chilenos. Ainda, potencializam os papéis polarizadores de Santa Cruz de La Sierra e Oruro.

No Brasil, está incluído o projeto de construção do anel ferroviário de São Paulo, obra que consta do Plano de Aceleração do Crescimento. É um gargalo

⁵⁵ Considera o território paraguaio na sua totalidade, além das regiões de Tarija, Chuquisaca e Potosí, na Bolívia

importante para a cidade de São Paulo e para o escoamento de cargas até o porto de Santos. Ao Chile, cabe um projeto que liga o porto de Iquique à fronteira com a Bolívia, em Colchane. Dentro dessa estratégia, o Chile deu livre trânsito aos produtos bolivianos comercializados por esse porto, o que já ocorria no porto de Arica, mais ao norte, conforme o acordo assinado entre os dois países em 1904⁵⁶.

São quatro os projetos prioritários no eixo Amazonas. Dois deles tratam de rodovias que pretendem conectar o litoral pacífico à parte da floresta amazônica no Peru, ao norte, com a rodovia Paita-Tarapoto-Yurimaguas, com a melhoria dos portos fluviais na região, e também no centro do país, com a rodovia Tingo Maria – Pucallpa, que se estende a oeste até Lima e tem, à nordeste, a perspectiva de se ligar com Cruzeiro do Sul, no Acre. O terceiro projeto também obedece a mesma lógica, mas toma lugar no sul da Colômbia, com a rodovia Pasto – Mocoa, que se conecta a Puerto Asis, e daí fluiria até Belém do Pará no Brasil via Rio Amazonas. O quarto projeto, na mesma linha, trata da construção de um porto fluvial no Equador, buscando mais uma ligação entre a costa e região amazônica.

No total, os projetos tiveram custo estimado de US\$ 1,527 bilhão, e, em termos gerais, confirmam um perfil desconcentrador. A começar pelo fato de que o Brasil não foi contemplado com nenhum projeto prioritário nesse eixo. Em segundo lugar, a distribuição dos recursos favoreceu Peru e Colômbia, com 57,68% dos investimentos prioritários para o primeiro, 0,78% do PIB das regiões que compõem o eixo, e 21,7 % para o segundo, aproximadamente 4,4% do PIB das regiões na área de influência do eixo. Equador foi agraciado com pouco mais de 20%, cerca de 0,5% do PIB da região. Embora a Colômbia seja a quarta maior economia sul-americana, o eixo envolveu alguns de seus estados de menor produção, que se assemelham aos estados mais pobres dos países menos desenvolvidos na América do Sul.

Ainda, embora a tônica do eixo seja a ligação bioceânica, a viabilidade de uma conexão desse tipo que seja logisticamente eficiente nessa região é baixa. As ligações prioritárias no eixo, portanto, sinalizam para as potencialidades das conectividades

⁵⁶ Gazeta Mercantil, 20.06.2008 – Chile habilita porto de Iquique para Bolívia. Disponível em: <http://www.portalnaval.com.br/noticia/27458/Chile+habilita+porto+de+Iquique+para+a+Bolívia>.

Acessado em 28/12/2009

costa-serra-selva dentro de uma perspectiva da integração nacional dos países⁵⁷. Estudo da IIRSA ainda aponta que o nível do comércio internacional entre os países do eixo via Amazônia é baixo⁵⁸. As ligações nacionais são, comparativamente, mais consolidadas, e devem ser mais impactadas com a melhoria da infraestrutura presumida com a implantação dos projetos prioritários do eixo.

Outros dois projetos prioritários na região amazônica foram contemplados no Eixo Peru-Brasil-Bolívia: Uma ponte na fronteira entre Brasil e Peru, no município de Assis Brasil, no Acre, e Iñapari, em Madre de Diós, concluída em 2006, no valor de US\$ 12 milhões. E a rodovia interoceânica no Peru, que se estende dessa ponte em direção sudoeste, até Inambari, e daí, se divide em um ramo até Cuzco e outro até Juliaca, donde segue, já pavimentada, até os portos do Pacífico. O valor do projeto é de US\$ 1,053 bilhão, e tinha a sua conclusão prevista para meados de 2010.

Em primeiro lugar, assim como no Eixo Amazonas, a obra tem uma importância decisiva para a integração nacional do Peru, que busca robustecer suas ligações costa-serra-selva. Em segundo lugar, espera-se que a rodovia tenha um impacto positivo sobre o turismo na região, articulando os roteiros turísticos de Cuzco e as ruínas da civilização Inca e da Amazônia, ambos com apelo internacional. Também, revela-se mais uma opção logística ao escoamento de grãos de Rondônia e Mato Grosso que tenham como destino final os mercados asiáticos, através dos portos do Pacífico.

No Escudo Guianês, mais quatro projetos prioritários constam da AIC. Há a ponte binacional entre Brasil e Guiana, que custou US\$ 10 milhões financiadas pelo governo brasileiro, e concluída em 2008. Além desse projeto, há dois estudos para a construção/pavimentação de rodovias na região. O primeiro refere-se justamente à rodovia que continuaria a ligação da ponte inaugurada em 2008, ligando os centros de Manaus - Boa Vista até a capital guianesa. O segundo trata de estabelecer um corredor viário entre o leste venezuelano, em Ciudad Guayana, até Paramaribo, capital do Suriname. São seis trechos de rodovia que incluem construções de pontes,

⁵⁷ Visão de Negócios do eixo Amazonas, IIRSA, 2007. Disponível em http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/V/vision_de_negocios_eje_del_amazonas/vision_de_negocios_eje_del_amazonas.asp?CodIdioma=ESP. Acessado em 10.01.2010

⁵⁸ Idem

pavimentação de extensos trechos e melhoramentos de rodovias já existentes. Por fim, há um projeto em território surinamês de melhoramentos de sua principal via leste-oeste, que prevê também a construção de uma ponte sobre o Rio Marowijne, na divisa com a Guiana Francesa, cuja travessia é ainda feita por balsas.

A região envolve ainda parte da floresta amazônica em áreas frágeis de transição do bioma. A integração de Guiana e Suriname, conforme apontado no capítulo dois, com o restante da América do Sul é baixa. A Venezuela tem representado um importante centro de destinação de exportações brasileiras, até mesmo em razão dos seus atritos diplomáticos com a Colômbia. Todavia, longe dos centros produtores, boa parte dessa exportação ruma via navegação. Com isso, a principal iniciativa de integração da infraestrutura na América do Sul não consegue trazer efeitos dinamizadores relevantes para a economia da região.

Já no Eixo Andino, os projetos prioritários não exprimem a importância econômica da região. São três projetos, dois dos quais envolvem a Colômbia e a Venezuela, países cujas relações bilaterais se mantiveram tensas durante toda a segunda metade da primeira década dos anos 2000. O primeiro projeto é de implantação de um sistema de controle integrado no posto de fronteira entre Cúcuta (COL) e San Antonio de Táchira (VEN), de acordo com os padrões da CAN. Com a saída da Venezuela do bloco andino, e o congelamento das relações bilaterais, o projeto está pendente.

O segundo projeto é de recuperação da navegabilidade do Rio Meta, um grande afluente do Rio Orinoco, com mais de 1000 km de extensão, dos quais cerca de 875 km são navegáveis. O leito do rio, ao alcançar o nordeste da Colômbia, conforma quase 200 km da fronteira com a Venezuela. O Projeto prevê investimentos de mais de US\$ 100 milhões, dos quais foram aplicados, até o ano de 2009, cerca de US\$ 19 milhões, a maioria em estudos e construção de moles para portos fluviais em território colombiano.

O terceiro projeto prioritário do eixo é também a implantação de um sistema de controle integrado no mais importante posto de fronteira entre Bolívia e Peru. Ainda que possa ter efeitos na eficiência com a qual opera o posto de fronteira, com impactos positivos para as economias de ambos os países, não se pode afirmar que os projetos prioritários do eixo andino tenham impacto relevante para forjar qualquer movimento de concentração ou desconcentração da economia sul-americana.

4.4 AIC - IIRSA: Concentração e desconcentração

Mais de 60% dos investimentos prioritários estão no Eixo Mercosul-Chile. Cerca de 40% apenas na Argentina, em projetos que não foram viabilizados até 2010, data inicialmente prevista para a conclusão dos projetos. Nesse eixo, que ganha fluidez com as obras de duplicação de rodovias no Brasil e Argentina, além das melhorias em rodovia chilena, ganham destaque dois projetos que beneficiam o Uruguai, menor economia da região.

Os projetos prioritários do Eixo Interoceânico Central beneficiam especialmente os departamentos bolivianos, que apresentam as menores produções na região. Apenas os projetos prioritários desse eixo representam mais de 3% do PIB da Bolívia. De outra parte, ainda quanto aos eixos de maior força produtiva, os projetos prioritários no Eixo Andino não têm força estruturante e o Eixo da Hidrovia Paraná-Paraguai não tem projetos prioritários.

De outra parte, para os eixos menores, o Eixo do Sul também não apresenta projetos prioritários. No âmbito do Eixo Escudo Guianês, uma ponte sobre o Rio Takutu ligou os territórios do Brasil e da Guiana, sendo que, do lado guianense, a rodovia existente ainda não é pavimentada. Os demais projetos são estudos e melhorias em rodovia já existente entre Suriname e Guiana Francesa, além da construção de uma ponte ligando seus territórios.

Para o eixo Peru-Bolívia-Brasil há dois projetos prioritários, que beneficiam principalmente o Peru e os estados brasileiros do Acre e Rondônia. As regiões da área de influência do eixo estão dentre as de menor produção regional, revestindo-se o projeto de crucial importância para o desenvolvimento regional, particularmente da porção sudeste do Peru.

O Peru também é beneficiado pelos projetos prioritários do Eixo Amazonas. São duas rodovias, uma ao norte e outra no centro do país, que fazem a ligação Selva-Serra-Costa. A Colômbia é contemplada com um projeto rodoviário e o Equador com um projeto de porto fluvial.

Por fim, o Eixo de Capricórnio apresenta dois projetos que podem trazer benefícios para a redução das assimetrias na região, embora modestos. O maior deles é a

segunda ponte entre Brasil e Paraguai na região da tríplice fronteira, que beneficia mais o Paraguai do que o Brasil, fortalecendo o polo da região de Foz do Iguaçu e Ciudad Del Este. O outro é uma segunda ponte entre Argentina e Bolívia, numa região com potencial para aumentar os níveis de integração.

Assim, os projetos prioritários, a despeito dos grandes investimentos argentinos, reforçam as sinalizações destacadas na análise da carteira ampla. Indicam um movimento de fortalecimento das conexões de dois dos mais pobres países da América do Sul, principalmente da Bolívia e do Paraguai, bem como do Peru e Uruguai. Pelos dados analisados, os países de economia pequena da América do Sul seriam beneficiados, com exceção do Equador, bem como o país de menor economia dentre os países de economia média, o Peru. Os países de economia muito pequena, Guiana e Suriname, continuam alijados.

Deve-se ressaltar que, dos 29 projetos prioritários, até o final de 2010, nove ainda não haviam sido iniciados⁵⁹. De um lado, indica que a IIRSA não teve sucesso no enfrentamento da questão do financiamento dos projetos. De outro, reforça que o estímulo à criação e desenvolvimento de atividades econômicas que dêem sustentação ao esqueleto infraestrutural nessas regiões é que será a chave para que um movimento de redução das assimetrias entre os países se consolide. A IIRSA desenvolveu, nesse sentido, estudos para a integração das cadeias logísticas e produtivas, mas que ainda não apresentaram resultados concretos.

Parte da dificuldade talvez esteja justamente na delimitação dos Eixos. Essas áreas não foram elaboradas como regiões de planejamento, mas adotadas como zonas de influência direta dos projetos de infraestrutura submetidos à apreciação da iniciativa. Repetiram-se os erros dos primeiros eixos nacionais de integração e desenvolvimento do Brasil. Com áreas superpostas, o exercício de planejamento territorial torna-se ineficiente.

A propósito, os dados a respeito da infraestrutura existente em cada eixo são turvos. Não foram consideradas metas de garantia de acessibilidade mínima para os territórios, nem os projetos prioritários foram escolhidos de acordo com um plano de

⁵⁹ IIRSA - Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010: Relatório de Avaliação julho de 2010

desenvolvimento das potencialidades da América do Sul ou com as demandas sociais mais emergentes.

A falta de uma visão estratégica, todavia, não impediu acertos. Além da desconcentração espacial, a lógica da integração intrarregional parece ter resultado tão forte na definição dos projetos prioritários quanto a tônica das ligações bioceânicas. Em realidade, há uma mescla de elementos que priorizam a integração regional com outros que priorizam a articulação dos espaços com os fluxos e mercados globais. Os elementos de integração regional são mais fortes para os espaços já consolidados, como no Eixo Mercosul-Chile, ou ao longo da costa do Pacífico para os países andinos.

Por outra parte, a delimitação de alguns eixos parece ligar o destino de regiões menos aquinhoadas às flutuações dos mercados internacionais. Todavia, os grupos de projetos de cada eixo não confirmam essa tendência. A logística conformada ilumina elementos de integração intrarregional com a mesma magnitude com que apresenta suporte às conexões extracontinentais

Ademais, os investimentos fortalecem centros que podem se tornar vértices de uma rede urbana sul-americana mais desconcentrada, policêntrica. Assim, embora modesto, até mesmo pelo seu baixo nível de implementação, o saldo da IIRSA e dos investimentos em infraestrutura para a redução da concentração econômica territorial tende a ser positivo.

5 O estado indutor – o papel do BNDES e o lugar do Banco do Sul

O presente capítulo pretende passar em revista a atuação recente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES no apoio ao processo de integração regional. O BNDES tem sido um importante ator no financiamento das obras de infraestrutura física em diversos países da região. No âmbito dessa pesquisa, propõe-se uma análise mais detida a respeito dos impactos desses financiamentos no processo de desconcentração econômica espacial.

O fortalecimento da ação do BNDES na América do Sul é consonante com o amadurecimento do estado logístico no Brasil. De forma mais ampla, insere-se no modelo novo-desenvolvimentista, de matriz keynesiana e estruturalista cepalina, que se elucidou e ensaiou durante os anos 2000, e que teria suportado um acréscimo da atuação dos bancos públicos no financiamento da elevação dos investimentos, principalmente a partir da crise financeira internacional de 2008.

Assim, a análise parte de uma leitura mais detida sobre os fundamentos do Estado Logístico e do novo-desenvolvimentismo, buscando explorar a participação dos bancos públicos nesses modelos. Em seguida, traz um breve histórico da atuação do BNDES nos anos recentes, resgatando elementos da sua participação nos anos 1990 e as questões institucionais e legais que emolduram sua atuação nos anos 2000.

Na mesma linha do procedimento adotado nos capítulos anteriores, a carteira de investimentos do banco será avaliada, país a país, destacando-se os principais projetos, que serão aprofundados. A intenção é analisar os investimentos à luz da economia política da América do Sul e da dinâmica de internacionalização das empresas brasileiras.

Por fim, serão apresentadas, à luz das críticas sustentadas, as potencialidades do novo instrumento de financiamento multilateral da região, o Banco do Sul. A apresentação da iniciativa é acompanhada de uma breve análise dos bancos regionais e sub-regionais. Assim, será possível comparar as potencialidades desse instrumento, e

sua complementaridade com o BNDES e outras instituições de alcance regional mais amplo.

5.1 Desenvolvimentismo logístico

Há um novo modelo de desenvolvimento em construção no Brasil nos anos 2000. Já dava seus primeiros sinais durante o governo Cardoso, mas ainda ao final do governo Lula, em 2010, não havia alcançado a sua maturidade. A combinação de seus elementos econômicos com a sua estratégia de inserção internacional lhe confere uma caracterização única, que demanda a manipulação de conceitos propostos na literatura de Relações Internacionais e de Economia para uma nova síntese, numa combinação específica para traduzir os desafios brasileiros da contemporaneidade e guiar o Estado na sua superação.

Propõe-se aqui um novo arcabouço conceitual, a partir do qual se possa compreender as principais linhas de atuação do Estado Brasileiro nos anos 2000, que articula as prioridades políticas internas e a estratégia de inserção internacional do país no início do século. Entende-se que sua utilização para a leitura das estratégias dos demais países da América do Sul é válida, ainda que o grau de variação para o modelo desenhado varie muito de um país a outro. De todo modo, tampouco o Brasil o adota na integridade.

Parte-se de duas bases conceituais estabelecidas que, pela sua interação, dão origem a uma nova leitura. O paradigma do Estado Logístico lhe fornece a concepção sociológica e a sua perspectiva de inserção internacional, enquanto o novo-desenvolvimentismo lhe informa os aspectos macroeconômicos que o complementam. Há muitas áreas de interseção que aproximam as duas perspectivas, mas é a soma dos dois que parece lhe conferir uma maior riqueza explicativa.

O novo-desenvolvimentismo ganhou mais espaço no debate econômico nacional após artigo do ex-ministro Bresser-Pereira publicado na *Folha de São Paulo* em 2004. Nele são apresentados os pilares do que viria ser aprofundado em artigos subsequentes como elementos centrais de uma estratégia novo-desenvolvimentista. A começar pela reação à relação entre nacionalismo ou desenvolvimentismo com posições populistas, e na renovação da crença na construção de estratégia nacional, que teria sido

abandonada nos 1990 para dar lugar à implementação das políticas recomendadas internacionalmente a partir de Washington.

Na sua argumentação, Bresser-Pereira afirma que “o Brasil precisa de um novo desenvolvimentismo não porque o antigo fosse equivocado, mas porque se encontra em um estágio diferente de desenvolvimento, vive uma nova realidade e enfrenta novos desafios” (Bresser-Pereira, 2004). A mesma perspectiva adotada por Cervo, ao identificar, na construção do paradigma do Estado Logístico, a percepção dos dirigentes do Estado Logístico dos interesses brasileiros como interesses de uma sociedade avançada (CERVO, 2008).

Os dois conceitos referem-se, portanto, a uma estratégia pós-neoliberal, mas marcam claramente suas diferenças com relação ao modelo desenvolvimentista, ao qual não pretendem retornar. O novo-desenvolvimentismo destaca a superação, em primeiro lugar, do modelo de substituição de importações que teria caracterizado a estratégia brasileira durante boa parte do século 20, com foco na proteção da conta comercial. Em segundo lugar, advoga que o tema da estabilidade macroeconômica é mais importante atualmente do que fora no passado, quando ainda vigorava o nacional-desenvolvimentismo. Por fim, ressalta que a necessidade de o Estado investir diretamente na atividade produtiva, tônica do desenvolvimentismo, não mais se sustentaria.

Da mesma forma, o conceito de Estado Logístico distingue-se do de Estado Desenvolvimentista. A principal diferença estaria justamente na transferência ao setor privado e à sociedade de responsabilidades que estariam no escopo do Estado pelo modelo desenvolvimentista. O foco do paradigma consiste, conforme Cervo, em “dar apoio logístico aos empreendimentos, o público e o privado, de preferência o privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais”. (CERVO, 2008, p. 87). Nas palavras de Bresser Pereira, caberia ao Estado uma forma de planejamento menos sistemática e mais estratégica ou oportunista, visando permitir que as empresas nacionais compitam na economia globalizada. Estado forte e mercado forte podem e devem coexistir.

Com relação ao neoliberalismo, os dois conceitos exploram diferenças ainda mais marcantes. Novamente, encontram-se em outros pontos comuns. Reconhecem nos

anos do auge da ortodoxia convencional na América latina e no Brasil uma estratégia de “chutar a escada”, parafraseando Chang que, inspirado em List, denunciou a postura dos países desenvolvidos de executar certas políticas, então chutar a escada e recomendar ações diferentes para outras nações na sua escalada ao desenvolvimento. Segundo Bresser Pereira, trata-se de uma “estratégia não-conspiratória, mas efetiva de desorganizar os Estados nacionais dos países que concorrem na arena global com mão-de-obra barata” (Bresser Pereira, 2004).

Por seu turno, o novo-desenvolvimentismo se advoga como uma estratégia de desenvolvimento própria aos países intermediários. Sua concepção de estratégia nacional de desenvolvimento é elaborada em cima de algumas variáveis fundamentais para o crescimento econômico: capacidade de poupança e de investimento, produção e incorporação do progresso técnico à produção, desenvolvimento do capital humano e da coesão social, além de uma política macroeconômica que assegure a saúde financeira do Estado.

O modelo está lastreado apenas em princípios macroeconômicos, faltando-lhe a vertente de política internacional. Sicsú ainda esboça um diálogo entre as duas esferas, ao apontar o novo-desenvolvimentismo como apropriado para que o país busque uma inserção soberana no mundo globalizado, mas não vai além disso (SICSÚ ET ALL, 2005).

Bresser Pereira defende que as nações devem afastar-se de meras abstrações e buscar construir essas instituições de maneira “concreta e histórica”, assim como fizeram Inglaterra, Japão, Alemanha, ao longo do curso do seu desenvolvimento. Novamente, isso o aproxima da interpretação de Cervo que identifica uma postura Logística nesses Estados. Fizeram-no, na sua visão, pela dosagem balanceada do liberalismo com o desenvolvimento agrícola, industrial e tecnológico.

O Estado Logístico, portanto, refere-se a um padrão de inserção internacional e de conduta do Estado apropriado aos países latino-americanos, mas que é a marca da ação de Estados desenvolvidos. Tem nas suas origens o desenvolvimentismo temperado com o liberalismo. Por se pretender mais abrangente, explorando variáveis culturais e mentais da sociedade, não enfrenta com detalhes o debate macroeconômico, que lhe

emprestaria maior consistência. À composição entre os dois conceitos/paradigmas, com alguns elementos adicionais, dá-se o nome de desenvolvimentismo logístico.

O desenvolvimentismo logístico apresenta uma maior articulação entre a estratégia nacional de desenvolvimento e a sua vertente de inserção internacional, alinhando de forma mais clara o plano doméstico e a atuação externa do país. No entanto, não se pretende um paradigma explicativo, de base completamente empírica, mas um modelo propositivo que pode guiar a atuação dos estados sul-americanos. Para o caso brasileiro, entende-se que é, atualmente, o norte de seu caminho, embora disputas políticas internas e contingências internacionais ainda o afastem recorrentemente do trilho.

Em primeiro lugar, o desenvolvimentismo logístico é favorável ao equilíbrio fiscal, mas por motivos diferentes dos da ortodoxia convencional. Preocupa-se não meramente com o pagamento aos credores, mas com o fortalecimento do Estado pela minimização do déficit público. Adiciona preocupações com o pleno emprego e com o equilíbrio da balança de pagamentos, além da atenção ao equilíbrio de preços, elemento central ao estado neoliberal, condicionante de todos os demais. Isso se reflete em uma maior preocupação com a atuação do Banco Central, e o debate sobre sua autonomia, e com a taxa de juros básica da economia. Pretende a convergência da Taxa Selic com as taxas praticadas por países com avaliação de risco semelhante à do Brasil.

A base da política macroeconômica do desenvolvimentismo logístico assenta-se na poupança interna como motor do crescimento. A estratégia de crescimento com poupança externa aumentou a vulnerabilidade externa do país nos anos 1990, levando à crise do final da década. Ademais, não havendo ambiente para grandes investimentos, o déficit em conta corrente implicou em câmbio valorizado, gerando elevação do consumo, em parte direcionado à importação de manufaturados. Nas palavras de Bresser Pereira, o “desenvolvimento se financia com os próprios recursos de cada nação” (BRESSER PEREIRA, 2004).

A estratégia de crescimento via ampliação do mercado de consumo de massas converge com o modelo até aqui exposto. Um dos desdobramentos da assunção da poupança interna como motor do crescimento é justamente a transferência dos ganhos de produtividade à massa salarial, acrescendo os salários de acordo com os ganhos de

produtividade. Isso garantiria a demanda interna, ao passo que manteria a taxa de câmbio em níveis competitivos que possibilitem uma atuação externa mais ativa às empresas nacionais. O ciclo positivo se completa com o aumento dos investimentos fomentado por essa dinâmica econômica.

A política social é introduzida no modelo como contrapartida à tendência histórica, apontada pelos estruturalistas, de concentração de renda das economias de desenvolvimento tardio. Com mão-de-obra ilimitada a pressionar os salários, é necessário políticas sociais – educação, transferência de renda, valorização de salário mínimo, qualificação da mão-de-obra – que contribuam para amenizar a pressão, justificáveis tanto do ponto de vista distributivo quanto da instabilidade social e institucional que a concentração de renda gera. No entanto, o crescimento econômico e a ativação de um processo de inclusão social, por meio de políticas ativas de emprego, é ainda visto como chave para a consolidação do processo distributivo.

Para além do câmbio flutuante, mas administrado, o desenvolvimentismo logístico defende a promoção de políticas industrial e de comércio exterior para estimular a competitividade da indústria e melhorar a inserção do país no comércio internacional. Isso inclui

“o fortalecimento da base empresarial do país, adoção de uma política industrial voltada para a melhoria da competitividade das exportações de maior valor agregado, desenvolvimento de uma infraestrutura voltada para a competitividade sistêmica (incluindo o desenvolvimento de um sistema nacional de inovação), melhoria no nível de qualificação da mão-de-obra, etc. A aprendizagem tecnológica e o fortalecimento da competitividade internacional requer instituições públicas dotadas de capacidade de articulação dos diversos agentes produtivos, laborais, educativos, de pesquisa e de financiamento. Como já assinalado, o Estado necessário para impulsionar uma transformação produtiva dessa natureza é diferente daquele que fomentou a industrialização precedente.”(SICSU ET ALL, 2005, p 18)

Esse fortalecimento da base empresarial do país tem implicado uma atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Segundo Luciano Coutinho

“Entre 2004 e 2008, a economia brasileira experimentou seu mais recente ciclo de investimentos – o mais longo e intenso desde a década de 1970. Nesse período, o BNDES teve papel relevante na ascensão da taxa agregada de investimento, de modo que a participação de seus desembolsos na formação bruta de capital fixo subiu de 9,2%, em 2004, para 13,3%, em 2008. Após setembro de 2008, no período que se seguiu ao agravamento da crise financeira internacional, o Banco também teve papel fundamental na manutenção do crédito de longo prazo às empresas: no último trimestre do ano, contribuiu com 32% do incremento do crédito total na economia”(COUTINHO, 2009)

Mesmo a participação direta do BNDES no lado produtivo da economia aumentou, via BNDESPAR, subsidiária que controla a participação acionária do Banco em empresas privadas. Segundo Lazzarini, o BNDES, juntamente com os principais fundos de pensão das empresas estatais, aumentou consideravelmente sua influência na economia brasileira entre 1996 e 2009, medida pelo *índice de centralidade* da instituição⁶⁰ (LAZZARINI, 2011).

Ademais, a importância do banco de investimentos de longo prazo no aumento dos investimentos, sejam públicos ou privados, é central ao desenvolvimentismo logístico. É um dos principais instrumentos de que o governo dispõe para o direcionamento de crédito e estímulo aos investimentos de maior risco e de longa maturação, como os de infraestrutura. Segundo Barbosa e Souza,

“Para os desenvolvimentistas, os investimentos em infraestrutura poderiam ser feitos tanto pelo Estado quanto pelo setor privado, mediante concessões ou parcerias. No entanto, em ambos os casos, o governo desempenharia um papel crucial na coordenação dos projetos, na garantia da demanda, no financiamento de longo prazo, além de atuar, evidentemente, na formação das expectativas, naquilo que se convencionou chamar de ‘despertar espírito animal’ dos empresários.” (BARBOSA & SOUZA, 2010)

O novo-desenvolvimentismo a que fazem referência Barbosa e Souza não explora a alternativa de integração regional ou o papel da política externa no suporte ao

⁶⁰ O *índice de centralidade* mede o nível de conexão de determinado ator com outros agentes de determinado sistema econômico. Refere-se, portanto, a um potencial de influência na tomada de decisão acerca dos investimentos e rumos da economia.

modelo. É a vertente logística desse desenvolvimentismo que lhe agrega a perspectiva de atuação regional, assim como outros elementos de inserção internacional.

A opção estratégica pelos emergentes é, segundo Cervo, uma marca logística. Mas o marco central da política externa é em direção à construção do bloco sul-americano, esse com avanços irregulares (CERVO, 2008 e 2010). A integração da infraestrutura é ponto de destaque. Mais do que resultado de uma ação governamental, vê a internacionalização da economia brasileira como uma mudança de cultura, mental, em toda a sociedade, embora reconheça o papel estratégico do Estado.

Além disso, no plano externo, respaldado pelo relativamente positivo desempenho econômico do início do século, o desenvolvimentismo logístico se apresenta internacionalmente com duas agendas bastante simbólicas: políticas sociais e meio-ambiente. São, de alguma forma, contrapeso ao discurso desenvolvimentista, que precisa ser sopesado por outras vertentes que lhe conferem um perfil de sustentabilidade. Assim, não deixam de ter seu viés defensivo.

Entretanto, são também elementos afirmativos em uma arena que, cada vez mais franqueada aos olhares atentos da sociedade, precisa se mostrar responsiva. Assim, a agenda de cooperação na área social que o Brasil apresenta no cenário global, chanceladas por agências multilaterais internacionais, empresta-lhe *soft Power* que repercute na sua imagem e ação externa. O tema do meioambiente cresce amparado nas discussões a respeito da mudança do clima e na reserva de biodiversidade que o Brasil possui, elevando ao primeiro plano a agenda de biocombustíveis e conferindo destaque às conferências de meioambiente, como Copenhague e Rio +20, na pauta da diplomacia (COUTO, 2010).

Em suma, Estado forte, equilibrado financeiramente, que mantenha superávits em conta corrente e câmbio competitivo, com taxa de juros “normalizada”, ganhos salariais vinculados aos ganhos de produtividade capaz de impulsionar o mercado interno e os investimentos são a marca macroeconômica desse modelo, que, embora atento aos preços, não submete todas as demais políticas ao controle inflacionário. Institucionalmente presente, o Estado tem postura ativa e instrumentos capazes de estimular os agentes privados.

Internacionalmente, busca colaborar com a construção de uma nova arquitetura mundial do poder, elegendo a vizinhança sul-americana e os países emergentes como seus primeiros aliados, embora suas agendas de políticas sociais e biocombustíveis também o aproximem circunstancialmente da América Central e África, onde encontrou outros interesses econômicos e comerciais. O desenvolvimentismo logístico brasileiro internacionaliza a sua agenda, e tem no BNDES o seu principal agente financiador.

5.2 O BNDES nos anos recentes

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE foi criado em 1952 como autarquia federal, ficando a cargo da administração do Fundo Nacional de Reaparelhamento Econômico, instrumento central do Plano Lafer – Horácio Lafer era presidente da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, criada em 19 de dezembro de 1950 – que focava a melhoria da infraestrutura e o desenvolvimento da indústria de base no Brasil. Amado Cervo destaca que boa parte dos recursos oriundos da cooperação bilateral com os Estados Unidos eram direcionados a empresas norte-americanas, e que se exigia como contrapartida a aquisição de produtos provenientes de empresas americanas. (CERVO, 2002). De todo o modo, o Banco desempenhou um papel central no planejamento governamental, tendo se revelado uma das principais ferramentas do modelo desenvolvimentista no país, promovendo o financiamento de longo prazo.

Durante a década de 1970, mudou-se o estatuto do BNDE, tornando-o uma empresa pública, o que implicava em maior agilidade às ações do órgão e flexibilidades na sua gestão. Ganhavam destaque os setores de bens de capital e insumos básicos, no bojo do processo de substituição de importações, conferindo, assim, um maior caráter nacionalista à sua ação. Além disso, se iniciaram investimentos em segmentos ainda incipientes, como a informática e a microeletrônica, o que indicava o ingresso a uma nova fase do processo de industrialização nacional.

A década seguinte, marcada por forte crise econômica que fez conjugar recessão e altos índices de inflação, em meio ao processo de redemocratização do Brasil, também ensejou mudanças no Banco. Uma atenção maior às questões sociais do desenvolvimento gerou uma alteração no próprio nome da instituição, que passava a abraçar desenvolvimento econômico e social.

Havia já um avanço considerável na implantação do parque industrial nacional, e se entendia que o modelo de substituição de importações estava se esgotando. O aumento do preço internacional do petróleo e a elevação dos juros no mercado internacional abalaram o equilíbrio das contas externas do país. A moratória da dívida mexicana gerou desconfiança em relação aos países em desenvolvimento, o que agravou as dificuldades que o Brasil enfrentava com credores e investidores estrangeiros, e fez o país recorrer ao Fundo Monetário Internacional – FMI em 1983 (BNDES, 2002).

Assim, o país se comprometia a cumprir as metas de política monetária, fiscal, cambial e tarifária estabelecidas, de acordo com a orientação monetarista ortodoxa do Fundo. O neoliberalismo já emitia seus primeiros reflexos para os trópicos desde o mundo anglo-saxão, e o BNDES assumiu a ponta da agenda das privatizações já nos anos 1980.

“Nessa época, o BNDES começou um extenso processo de privatização das empresas sob seu controle. De início, leiloaram-se nas Bolsas de Valores os controles da Companhia de Tecidos Nova América (junho de 1987), da Máquinas Piratininga do Nordeste e da Máquinas Piratininga SA. Depois, foi a vez da Caraíba Metais, da Sibra, da Celpag e da Siderúrgica Nossa Senhora Aparecida.

O BNDES concretizava assim uma estratégia que seria seguida pelo governo nos anos posteriores, mas que remontava a 1981, quando se criara a Comissão Especial de Privatização, primeiro passo concreto para reduzir o tamanho do Estado-empresário” (BNDES, 2002)

Definindo o modelo nacional-desenvolvimentista, diante da crise internacional e do avanço da ortodoxia, a preservação do parque nacional foi a tônica no início da década, já que era difícil viabilizar seu crescimento. Nessa linha, diante da estagnação econômica interna, assumia-se com mais veemência a estratégia de expansão do comércio exterior. Conforme apontou Amado Cervo, o Brasil gerou o terceiro maior excedente comercial do mundo nos anos 1980, apenas atrás do Japão e da Alemanha Federal (CERVO, 2002). O BNDES, por seu turno, propagava um conceito de integração competitiva, focava no aumento da produtividade da indústria, indicando que a modernização da economia brasileira passava por maior integração com o resto do mundo.

A importância do BNDES para viabilizar a agenda das privatizações nos anos 1990 é notória. Com a preparação da década anterior, o Banco foi designado gestor do Fundo Nacional de Desestatização, comandando o processo de transferência ao setor privado de empresas siderúrgicas e de serviços públicos, como energia, telecomunicações e transportes, por exemplo.

A participação de empresas estrangeiras no processo de privatizações também é conhecida, com a entrada no mercado nacional de várias multinacionais, como Santander, TIM, AES, entre outros. Esse processo contou com forte apoio estatal via BNDES, não apenas na venda das empresas, como também na viabilização de investimentos para sua capitalização e modernização. A instituição que havia cumprido papel central no modelo nacional-desenvolvimentista, preocupado em reforçar as grandes empresas nacionais de modo a lhes conferir maior envergadura diante do capital estrangeiro, agora era a mestre de cerimônia da integração deste às redes nacionais (GUTH, 2006). Segundo publicação do próprio Banco, lançada em comemoração aos seus 50 anos, em 2002, esse momento marcaria uma inflexão no volume de desembolsos efetuados. Entre 1993 e 1998, os desembolsos teriam quadruplicado, passando de R\$ 6,73 bilhões (US\$ 3,22 bilhões) em 1993, para R\$ 27,79 bilhões (US\$ 16,34 bilhões), em 1998 (valores em reais de dezembro de 2001). (BNDES, 2002)

Assim, o Banco se tornava parte essencial para que o Brasil entrasse na onda da globalização econômica. Mas a internacionalização da economia brasileira também previa a intensificação do comércio exterior, seguindo as direções apontadas no decênio anterior como estratégia para fugir da crise, e o BNDES também aprofunda seus programas nessa área. O Programa de Financiamento à Exportações de Máquinas e Equipamentos – Finamex, de 1990, deu lugar ao BNDES-Exim em 1997, que financiava não só projetos de grande envergadura, exportações de bens de capital, como também passou a abranger operações de pequenas e médias empresas em outros setores da economia, dentre eles os serviços de engenharia, que viriam a ser centrais no avanço da participação do Banco na América do Sul nos anos 2000. Ao fim da década de 90, os desembolsos do BNDES-Exim já representavam 25% do total de liberações do Banco. (BNDES, 2002).

No entanto, o grande salto nos desembolsos do BNDES seria mesmo nos anos 2000. A década de 1990 elevou o patamar de desembolsos do Banco de cerca de R\$ 5

bilhões para R\$ 20 bilhões – o valor recua, porém, entre 1998 e 2000. Em 2004, o valor dos desembolsos já havia dobrado para mais de R\$ 40 bilhões. Nos três anos seguintes, observa-se um crescimento de 50%, que eleva os desembolsos ao patamar de R\$ 60 bilhões em 2007. Desde então até 2010, esse valor mais do que dobra, se aproximando de R\$ 145 bilhões. Ou seja, entre 2000 e 2010, o patamar de desembolsos do banco se multiplica por 7⁶¹.

O grande salto de 2007 tem algumas explicações diretas. O ano marca o início do segundo mandato do presidente Lula, quando também foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que previa um aumento nos investimentos públicos e privados, vários deles com o apoio do BNDES. Marca também o início de uma nova gestão do Banco, quando assume Luciano Coutinho, professor titular de economia da Unicamp e especialista em política industrial. Não menos importante foi a postura adotada diante da crise internacional, com políticas anticíclicas, nos moldes do desenvolvimentismo logístico, que exigiram políticas inovadoras de capitalização do Banco por meio de empréstimos diretos do Tesouro Nacional.

Também não se pode aferir com precisão a importância do programa de apoio a exportações do Banco sobre o comércio exterior do país. Na década de 1980, o Brasil conseguiu apresentar alguns anos de forte crescimento das exportações, que se revezavam com anos de queda. A década seguinte se inicia com baixo crescimento, mas de 1993 a 1997 há um período de ascensão constante, embora não tão agudo, interrompido entre 1998 e 1999, por conta da crise internacional. Mas é nos anos 2000, particularmente a partir de 2003, quando o esforço exportador nacional coincide com condições externas favoráveis – particularmente no que tange ao mercado de commodities – que o Brasil observa um salto na sua pauta exportadora, mantendo taxas anuais de crescimento acima de 15% entre 2003 e 2008, alcançando 32% em 2004 – ainda que a taxa de câmbio tenha se mantido num patamar bastante criticado pelos desenvolvimentistas. A tabela 5.1 revela o crescimento anual das exportações brasileiras.

⁶¹ Dados extraídos dos boletins trimestrais publicados pelo BNDES desde 2007 e disponíveis em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Boletim_trimestral/

Tabela 5.1 – Crescimento anual das exportações brasileiras

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
100	15,04	-12,84	8,76	23,32	-5,06	-12,70	17,19	28,71	1,58
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
-8,41	0,67	13,77	7,28	12,86	6,77	2,67	10,97	-3,52	-6,08
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
14,73	5,69	3,67	21,08	32,01	22,63	16,20	16,58	23,51	

Fonte: BADECEL - CEPAL

Os desembolsos do BNDES destinados à promoção das exportações, por seu turno, tiveram uma evolução particular. Houve um salto quando da transição do FINAMEX para programa o BNDES-Exim, em 1997, quando o desembolso do Banco para operações desse tipo passa de US\$ 400 milhões para US\$ 1,2 bilhão. Em 1998 e 1999, encontram o patamar de US\$ 2 bilhões e, em 2000, alcançam US\$ 3 bilhões, caindo para US\$ 2,6 bilhões no ano seguinte e se mantendo em cerca de US\$ 4 bilhões nos três anos posteriores. A ampliação da lista de produtos financiáveis, que em geral privilegiava produtos de alto valor agregado, foi um dos principais fatores para essa alteração (CATERMOL, 2005).

A criação de novas modalidades de financiamento também foi importante para a expansão dos desembolsos nessa linha de atuação. A primeira modalidade criada pelo BNDES foi a de pré-embarque, em 1990, que basicamente oferece capital de giro a empresas envolvidas na produção voltada à exportação. A modalidade de pós-embarque foi criada no ano seguinte, e pode se dividir em duas linhas: *supplier's credit*, voltada ao refinanciamento do exportador via descontos de títulos de créditos de exportação, e *buyer's credit*, com o qual financia o importador de produtos brasileiros, repassando os valores ao vendedor, mantendo a operação no Brasil e em reais. (NYKO, 2010).

O desenvolvimento da linha de financiamento pós-embarque voltado ao importador conferiu competitividade às empresas nacionais que se aventuravam na arena global. Financiando até 100% da operação, possibilitou algumas das transações mais marcantes da economia brasileira no período, como um contrato entre a EMBRAER e a Eagles American, subsidiária da American Airlines, em 1997, no valor

de US\$ 1,1 bilhão. No mesmo ano, um contrato com o atual China Development Bank também permitiu que empresas brasileiras exportassem equipamentos para a construção da Usina Hidrelétrica de Três Gargantas (CATERMOL, 2005). Era o caráter logístico do Estado dando seus primeiros sinais

A indústria petroleira foi outra testemunha do avanço do desenvolvimentismo logístico no Brasil por meio da atuação do BNDES no financiamento às exportações. Com o lançamento do Repetro, em 1999, foi possível enquadrar os bens voltados à produção de petróleo no regime fiscal das exportações, exonerando-os de tributação. Assim, também ficavam elegíveis ao programa de apoio à exportações do BNDES, que lhes conferia melhores condições de competitividade com relação aos seus concorrentes internacionais, que além de contar com apoio de instituições de crédito à exportação dos seus países, também estavam isentos dos impostos de importação no Brasil por meio do regime de admissão temporária.

As primeiras operações desse tipo ocorreram em 2000. Em 2004, nova alteração no programa indicava a evolução do desenvolvimentismo logístico no país. Incorporava-se no financiamento das plataformas P-51, P-52 e P-54 critérios para apuração do conteúdo nacional. Além do mínimo de 60% de índice de nacionalização, estabelecia prêmio por índices maiores, que poderiam significar redução do *spread* ou extensão do prazo (CATERMOL, 2005).

Pelo desenho inicial da sua atuação como instituição de apoio às exportações, a América Latina teve sempre um papel de destaque nas operações. Sua formatação voltada às exportações de bens de capital tinha na região o seu principal destino. Nos primeiros anos de operação da linha pós-embarque, 100% das operações se destinavam à vizinhança, que ainda ganhou mais fôlego em 1993, com o mecanismo de garantias do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos – CCR. Esse instituto, firmado em 1982 por acordo no âmbito da ALADI, prevê a compensação contábil de débitos e créditos registrados pelos bancos centrais dos países participantes do acordo.

Assim, no caso das operações do BNDES, o próprio Banco Central do Brasil fazia o papel de garantidor. Em realidade, acaba implicando, assim como no processo de nacionalização, em redução do *spread*, redução do prêmio de risco e taxa de juros. Em operações realizadas com a utilização do CCR, países com alta classificação de

risco têm suas notas revistas para melhores níveis no processo de concessão de crédito. Em licitações internacionais, como nos projetos de infraestrutura, isso acaba favorecendo as empresas brasileiras, já que conseguem financiamento com juros vantajosos.

Ao final dos anos 1990, com a crise financeira que assolou a região e com o novo acordo do Brasil com o Fundo Monetário Internacional, as exportações para a região sofreram uma queda, e o padrão de funcionamento do CCR foi alterado. Com uma norma expedida em maio de 2000, apenas as operações com prazo de até 360 dias continuavam a ser garantidas pelo Banco Central do Brasil. Para as demais operações, o Banco Central passou a operar apenas como agente de compensação multilateral, sem assumir o risco do reembolso. As operações financiadas pelo BNDES eram, em geral, de prazo superior a um ano, já que tratavam da venda de produtos de maior valor agregado, tais como máquinas, ônibus, caminhões e aparelhos eletrônicos (CATERMOL, 2005).

Isso só foi revertido em 2002, quando o Fundo de Garantia às Exportações – FGE preencheu a lacuna das garantias às exportações com prazos superiores a um ano. Segundo aponta Catermol, entre 2001 e 2002, os desembolsos do BNDES – Exim para exportações à América Latina reduziram-se a mais da metade do que haviam sido em 1998. Com a nova alteração, o CCR voltou a tornar as operações interessantes aos agentes privados.

Confirmando essa linha, revela-se que as operações do FGE cresceram cerca de 140% entre 2002 e 2004, tendo aumentado de US\$ 1,83 bilhão para US\$ 4,33 bilhões. Conforme indica relatório do Ministério da Fazenda,

“uma importante parte desse crescimento decorre de financiamentos de infraestrutura na América Latina, muitos dos quais acompanhados de mecanismos especiais de mitigação de risco, quer pelo envolvimento do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos – CCR, quer por cláusulas de “cross-default” com instituições como a Corporación Andina de Fomento – CAF. (...)”

Até 2002, os EUA representavam o principal risco segurado pelo FGE, refletindo basicamente exportações da Embraer para aquele mercado, que passaram a ter crescente necessidade de cobertura de risco após os atentados de 11 de setembro de 2001. Nos últimos

anos, a exposição à América Latina, decorrente principalmente de exportações de serviços de engenharia, aumentou em 280%, passando a representar 70% da carteira do FGE ao final de 2004.”(MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2005)

Nesse ínterim, ainda dois elementos se agregaram para conferir caráter logístico à linha de apoio às exportações do BNDES. Em 2003 foram adotadas algumas medidas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC com o objetivo de dar maior competitividade às empresas e incentivar a expansão das exportações brasileiras. Propôs-se uma revisão dos mecanismos e programas de apoio ao financiamento e à garantia das exportações, que afetavam, portanto, a atuação do BNDES.

A primeira delas foi a criação do Comitê de Financiamento de Garantia às Exportações – COFIG, que passou a centralizar, no âmbito da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, as ações do Comitê de Crédito às Exportações – CCEX e do Conselho Diretor do Fundo de Garantia à Exportação. Assim, o exame e enquadramento das operações passam a seguir mais diretamente as diretrizes propostas pela própria CAMEX, sobretudo quanto a garantias admitidas, limites de apoio, setores ou *destinos prioritários, contrapartidas solicitadas aos países importadores* e controles da disponibilidade orçamentária de cada um dos programas. E a região prioritária da política externa Brasileira já estava clara desde o início do governo Lula – ou mesmo antes: América do Sul.

Ressalta-se que apenas uma pequena parte das operações de financiamento ou equalização das exportações alcançam o COFIG ou são apreciadas pela CAMEX. Das 10.041 operações de equalização realizadas pelo PROEX entre 2007 e 2011, que atingiram mais de US\$ 18 bilhões em exportações, apenas 139 chegaram ao COFIG, batendo o valor de US\$ 3 bilhões. Isso porque apenas as grandes operações, o que inclui a maioria das obras de infraestrutura nas quais empreiteiras brasileiras estão envolvidas, que têm o BNDES como agente financiador, fogem do trâmite cotidiano do programa e chegam ao colegiado. Isso reforça seu caráter político-estratégico⁶².

⁶² Dados obtidos junto à Secretaria de Assuntos Internacionais, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEAIN/MP

Da mesma forma, o BNDES também buscou assumir uma postura clara e ativa na afirmação da prioridade sul-americana, como no caso do Primeiro Seminário Internacional de Co-financiamento BNDES/CAF, exposto no capítulo anterior. O resultado do seminário promovido pelas duas instituições não foi positivo. Em novembro de 2005, quando a carteira de projetos do BNDES para o financiamento da infraestrutura na América do Sul somava mais de US\$1 bilhão, com 10 projetos de grande vulto, não constava na lista nenhum dos que foram apresentados em 2003 (COUTO, 2009).

De toda a forma, o BNDES buscava se inserir no processo de integração física sul-americana, haja vista que estava excluído do comitê de direção executiva da IIRSA. Além de ter-se criado no Banco um departamento específico, dentro da área de comércio exterior, para tratar das questões relativas à integração sul-americana, anunciou-se, em 2007, a abertura do escritório internacional do Banco em Montevidéu, no Uruguai. Assim, reforçava-se o papel do Estado brasileiro no incentivo e no direcionamento do mercado para as áreas consideradas prioritárias, e avançavam os elementos do desenvolvimentismo logístico no corpo estatal.

Isso revela o caráter específico que envolve o financiamento dos grandes projetos de infraestrutura na América do Sul e a participação do BNDES. Como banco, normalmente não atua na prospecção de projetos, mas na recepção dos interesses dos agentes privados. Assim, sua capacidade de direcionar os investimentos se limita à condução das políticas de crédito que buscam incentivar investimentos em determinados setores ou regiões.

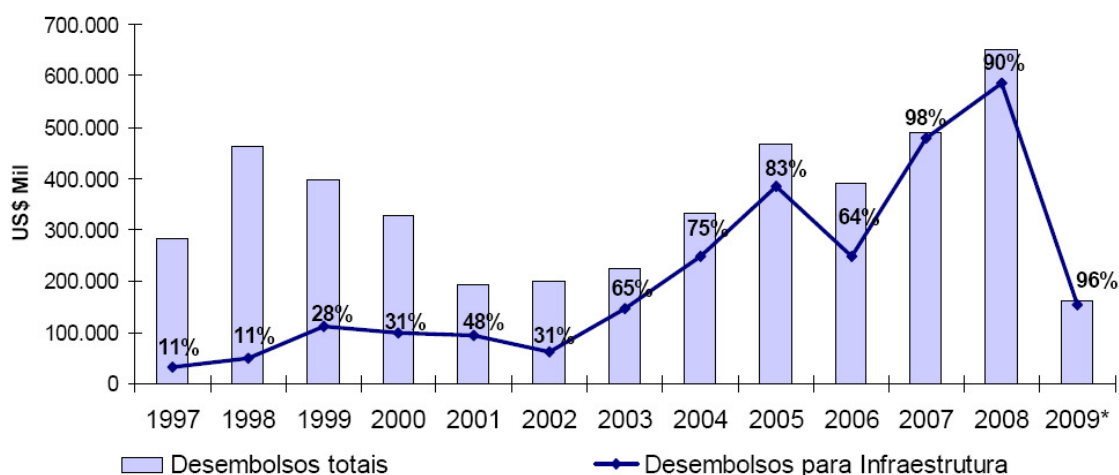
No entanto, o envolvimento dos Estados e as relações de alto nível entre os vizinhos servem para incentivar investimentos dos empresários em determinado país. Durante o governo Lula, foram várias as missões, a diversos países, acompanhadas por uma comitiva de empresários em busca de oportunidades de negócio. Além disso, como sugere o “capitalismo de laços”, a própria participação do Estado, via BNDESPAR, braço do Banco que gerencia a participação em empresas privadas, ou via Fundos de Pensão das empresas estatais, em *joint ventures* com vários agentes privados, colabora também para direcionar a participação e despertar o interesse de determinadas empresas em certos projetos. (LAZZARINI, 2011). Por fim, o próprio fortalecimento do banco de desenvolvimento, de sua capacidade financeira, como instrumento de indução já é uma

demonstração do perfil de desenvolvimento logístico adotado pelo Estado brasileiro nessa seara.

5.3 O BNDES e a promoção da infraestrutura regional

A participação do financiamento às exportações para projetos de infraestrutura na América Latina em relação ao total de operações desse tipo, realizadas pelo BNDES, revela de forma nítida uma inflexão no perfil da sua carteira. O Gráfico 5.1 demonstra que no ano de 2003, primeiro ano do Governo Lula, mais do que dobrou o percentual de recursos direcionados a esses projetos, valores que continuaram subindo ao longo da década.

Gráfico 5.1 – Desembolsos Totais e Desembolsos para infraestrutura na América Latina - BNDES

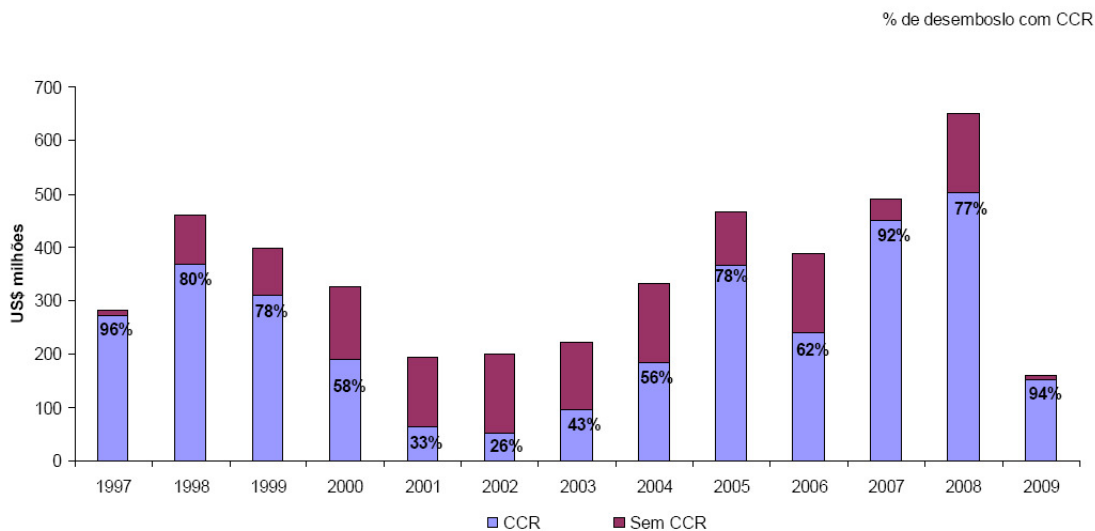


Fonte: BNDES, 2009

Um alto percentual dessas operações são lastreadas pela utilização do CCR, demonstrando a importância desse instrumento, tendo alcançado a marca de 92% em 2007. Em 1998, esse percentual chegou a 80%, tendo diminuído para 33% e 26% em 2001 e 2002, para voltar a se recuperar a partir de 2003, revelando outra inflexão importante. O Gráfico 5.2 traz os dados para a América Latina, que representam pouca

variação com relação aos dados para América do sul. Note-se que, na medida em que se eleva a participação do CCR, também aumenta o volume anual de desembolsos.

Gráfico 5.2 – Desembolsos BNDES América Latina - CCR



Fonte: BNDES, 2009

O valor de financiamento da carteira de projetos para a América Latina no BNDES somava, até meados de 2011, mais de US\$ 14 bilhões. Como referência, basta indicar que a Agenda de Implementação Consensuada da IIRSA para o período 2004-2010 somava cerca de US\$ 10 bilhões em investimentos. Esses financiamentos alavancam projetos de mais de US\$ 25 bilhões, já que o valor que o Banco disponibiliza é uma parte do valor total do empreendimento.

De outra parte, o valor dos desembolsos tem sido mais modesto. Nesse ponto, vale a pena mencionar a metodologia de construção da carteira do Banco. O projeto passa a constar da carteira desde o primeiro momento da consulta formal por parte do interessado no financiamento, quando se considera o projeto “em perspectiva”. Assim que a carta formal é analisada e confirmada a disponibilização de todos os dados necessários para a análise do financiamento, o projeto passa a constar como Consulta Prévia. O próximo passo é “enquadrar” a proposta em alguma linha de financiamento, verificando os requisitos para tanto. Depois de enquadrada, passa à análise para a aprovação e, finalmente, contratação. Aí então se passa aos desembolsos, em consonância com os termos do acordo.

Dois fatores principais podem ser levantados para explicar o descompasso entre a inclusão dos projetos na carteira e os desembolsos. Primeiro, do ponto de vista técnico, projetos de infraestrutura, que têm ocupado espaço maior na carteira de financiamento para a região, têm um cronograma de realização complexo, tendo em vista desde o processo de licitação internacional ao qual as empresas brasileiras se submetem até o cronograma de execução físico-financeira acordado com o país contratante. Segundo, do ponto de vista político, as agendas das relações bilaterais por vezes demandam o encaminhamento da manifestação de interesse em determinado projeto ao BNDES em empreendimentos que ainda estão em estágios preliminares de maturação.

Assim, pouco mais de um terço do valor do financiamento do BNDES para a América Latina, até fevereiro de 2009, havia sido desembolsado, somando US\$ 4,5 bilhões⁶³. Para a América do Sul, segundo dados levantados por Nyko, os desembolsos, entre 2001 e 2010, somaram US\$ 3,67 bilhões. Segundo o mesmo autor, os desembolsos da CAF para a América do Sul entre 2005 e 2009 somaram US\$ 16,9 bilhões. Nesse período, o BNDES desembolsou US\$ 1,9 bilhão, 11,3% do valor mobilizado pela principal instituição financeira da Comunidade Andina. De toda a sorte, Nyko aponta um crescimento médio anual de 21,9% dos desembolsos do BNDES para a América do Sul entre 2001 e 2010 (NYKO, 2011).

O BNDES tem em sua carteira projetos em quase todos os países sul-americanos. Guiana e Suriname são a exceção e, como visto no capítulo anterior, ainda não fazem parte da dinâmica econômica regional. No outro extremo, os países que mais contam com desembolsos do BNDES são Argentina e Venezuela, as duas maiores economias sul-americanas, depois do Brasil. Apenas para a Argentina foram direcionados quase 50% do valor de todo o período, sendo outros 20% para a Venezuela. Em 100% dos casos, ressalta-se, as empresas brasileiras é que são as beneficiárias diretas.

⁶³ Dados retirados da apresentação de Luciano Coutinho, presidente do BNDES, em 2009: O BNDES e o apoio aos projetos Brasil-América Latina. Disponível em: <http://ceal-int.org/RD/abr09/bndes.pdf>

Esse perfil de carteira é adequado a uma instituição como um banco nacional de desenvolvimento. No caso da integração da infraestrutura regional na América do Sul, cabe-lhe o papel de apoiar as empresas brasileiras que buscam negócios nos países vizinhos. Ainda que alguns desses projetos contem com estímulos especiais dos governos e da diplomacia, não é crível se pensar que as empresas apostariam em projetos que não fossem, ao menos no médio prazo, considerados lucrativos.

A lucratividade da operação, do ponto de vista empresarial, será fundamental para determinar sua propensão a atuar no exterior. Ainda mais quando o mercado interno passa a ter uma dinâmica que o reforça como centro das estratégias de atuação das principais empresas do setor. É o efeito nocivo do sucesso da estratégia de desenvolvimento via ampliação do mercado interno ao processo de integração econômica regional, conforme visto do capítulo 1. Nessa linha, pesquisa da Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica – SOBEET afirma que as grandes construtoras nacionais têm redirecionado seus investimentos ao mercado interno em razão da demanda puxada pela perspectiva de realização da Copa do Mundo⁶⁴

Não obstante, o caráter específico dos projetos que têm marcado a atuação do BNDES na América do Sul explica de outro modo a motivação da sua internacionalização. São investimentos públicos, promovidos, em geral, diretamente pelos Estados nos seus regimes específicos de contratação pública. Trata-se, ao final, de uma prestação de serviço – serviços de engenharia – ao Estado, esse sim que toma a decisão de investir – muitas vezes influenciado pelo próprio interesse dessas empreiteiras, que constantemente figuram na lista dos principais contribuintes em campanhas eleitorais. De todo o modo, a decisão do investimento dependerá do grau de estruturação, capacidade de endividamento e prioridades nacionais estabelecidos individualmente por cada estado sul-americano; e o grau de entendimento com o governo brasileiro, o estágio de relacionamento bilateral, poderá encaminhar a participação do BNDES. Isso é que delinea o perfil da carteira que a instituição de apoio a esses investimentos poderá ter.

⁶⁴ Multinacionais Brasileiras, revista anual do jornal **Valor Econômico**. Setembro de 2011.

Assim, o apoio do BNDES a grandes projetos de infraestrutura na América do sul tem, sobretudo, um caráter político. A contribuição à redução da concentração econômica na região não é foco de sua atenção, embora não possa ser totalmente descartado. De partida, no entanto, o direcionamento dos desembolsos à Argentina e Venezuela indica uma concentração nos países mais abastados com os quais o Brasil apresenta as maiores correntes de comércio, e também os países mais íntimos da diplomacia presidencial de Lula, atraindo 70% do valor total.

Para a Argentina, a maioria dos projetos é na área de energia. A carteira indica dois projetos de ampliação de capacidade de gasodutos e a construção de duas usinas hidrelétricas. O abastecimento de gás, principalmente na região metropolitana de Buenos Aires, tem sido um destaque negativo na economia argentina nos últimos anos, que se repete a cada inverno, quando o Governo precisa recorrer a políticas de racionamento. Desde 2005, a ampliação dos gasodutos já contou com mais de US\$ 1,150 bilhão em desembolsos do BNDES.

Contemplando a melhoria no sistema energético de forma mais ampla, foram retomados os investimentos em geração de energia elétrica, e empresas brasileiras, com o apoio do BNDES, participam das obras de construção de duas usinas de médio porte no território argentino. A UHE Chihuidos, na província de Neuquén, a sudoeste de Buenos Aires, já na divisa com o Chile, com capacidade instalada de 478 MW. E a UHE de Los Blancos, em Mendoza, província vizinha ao Norte de Neuquén, também na fronteira com o Chile, de 324 MW. O valor total dos investimentos previstos para as duas obras somam mais de US\$ 1,5 bilhão.

No caso da Venezuela, destacam-se os projetos de mobilidade urbana em Caracas, com o financiamento das exportações para as obras de expansão do metrô. Com um valor total de operação anunciado acima de US\$ 900 milhões, já gerou desembolsos de cerca de US\$ 450 milhões. Outro projeto que se destaca é a Usina Hidrelétrica de La Vueltoza, de 771MW, com previsão de financiamento acima de US\$ 120 milhões, de um valor total de US\$ 160 milhões. A usina está localizada na região sudeste da Venezuela, no estado de Mérida, e está inserida em um projeto de desenvolvimento regional mais amplo, denominado Projeto hidrelétrico Uribante-Caparo (NYKO, 2011) (BORGES, 2008).

De outro lado, conforme aponta Nyko, a Colômbia, que está entre os maiores parceiros comerciais do Brasil na América do Sul, foi o país ao qual se destinaram os menores valores de financiamentos a exportações. Há apenas um projeto de transporte urbano – Transmilênio, cuja primeira fase, em 2001, gerou desembolsos do BNDES no valor aproximado de US\$ 25 milhões, e na segunda fase, lançada em 2011, prevê mais US\$ 90 milhões em financiamentos do banco, com a exportação de cerca de 450 ônibus⁶⁵.

A Colômbia, durante a década de 2000, foi o país que esteve mais desafinado com o tom dos projetos de integração sul-americana que ganharam força no continente. Mais ainda, esteve no centro de crises políticas com seus vizinhos Equador e Venezuela. O Brasil, via Unasul e Conselho Sul-americano de Defesa, buscou distensionar o continente e manter as condições para a efetivação do seu projeto de construção da América do Sul. Nessa distância administrada, os espaços não foram suficientes para criar disposição, de parte a parte, em utilizar os aportes do BNDES no apoio às relações bilaterais. A segunda operação do Transmilênio é submetida ao Banco já na Presidência de Juan Manoel Santos, que lança seu governo num caminho de aproximação com a vizinhança.

Não obstante, a ordem da lista de desembolsos do BNDES por país de destino na América do Sul segue, grosso modo, a posição que o país ocupa na pauta comercial brasileira. Chile é o terceiro maior parceiro comercial e ocupa a terceira posição em termos de desembolsos do BNDES. No caso chileno, a carteira é concentrada em um programa de transporte urbano para a região metropolitana da capital do país, ligados ao projeto de ampliação do metrô de Santiago e ao sistema de ônibus urbanos (MRE, 2010). Na década de 2000, os desembolsos superaram os US\$ 400 milhões (NYKO, 2011).

Paraguai, Peru e Uruguai ocupam posições intermediárias tanto na corrente bilateral de comércio quanto na lista de desembolsos do BNDES. No caso paraguaio,

⁶⁵ BNDES financiará com US\$ 90 milhões exportação de ônibus brasileiros para a Colômbia, em 17.10.2011, Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2011/todas/20111017_colombia.html

ganha destaque a recuperação da rodovia Ruta 10, com valor financiado próximo a US\$ 80 milhões. A licitação data do início da década de 2000, e foi vencida pela empresa brasileira ARG, de Belo Horizonte. O projeto referia-se à recuperação e revitalização de 180 km da via, que liga Assunção a Salto de Guáira, na fronteira com o Brasil. O financiamento concedido contou com as garantias do CCR, além de o governo paraguaio ter colocado parcela da energia da hidrelétrica de Itaipu como garantia adicional do contrato. O pagamento do empréstimo teve início em abril de 2005, devendo ser quitado em 16 parcelas semestrais (BORGES, 2008).

Para o Peru, o BNDES soma desembolsos ao redor de US\$ 160 milhões na década de 2000, também com destaque para o transporte urbano (BNDES, 2009). No final da mesma década, foi ainda assinado contrato para a construção de um gasoduto no país, que prevê cerca de US\$ 260 milhões em desembolsos do banco brasileiro (NYKO, 2011).

Por fim, o Uruguai também é contemplado com projetos na área energética. Melhorias na rede de gás de Montevideu e uma linha de transmissão foram contempladas com financiamento das exportações do BNDES, mas com valores abaixo de US\$ 20 milhões no período 2001-2010 (NYKO, 2011).

A Bolívia também mantém uma posição na lista de desembolsos à exportação do BNDES, na década de 2000, compatível com a sua posição na pauta exportadora brasileira. No entanto, o Itamaraty anunciou três grandes obras em território boliviano que contariam com o apoio do BNDES e poderiam mudar o quadro de desembolsos nos próximos anos: Rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari, US\$ 332 milhões (OAS); Projeto Hacia el Norte - Rurrenabaque-El-Chorro, US\$ 199 milhões; Rodovia Tarija-Bermejo, US\$ 179 milhões (Queiroz Galvão) (MRE, 2010)

O primeiro projeto foi objeto de polêmica recente envolvendo os dois países. O asfaltamento da rodovia Villa Tunari gerou protestos, em 2011, de comunidades indígenas cujas terras seriam impactadas diretamente pela execução do projeto. A associação do Brasil como o agente financiador da obra em cerca de US\$ 300 milhões, fez voltar o discurso anti-imperialista que tinha sido entoado na ocupação das instalações da Petrobrás pelo exército boliviano em 2006. Setores ambientalistas e de

oposição ao Governo Dilma Roussef também imputaram ao BNDES responsabilidade pela crise boliviana.

Todavia, o princípio extensivamente aceito de nãointervenção, acumulado histórico da diplomacia brasileira, abona a atuação brasileira no caso. O Estado boliviano deve cumprir os ritos da sua legislação no que tange ao atendimento dos requisitos legais e ambientais para a execução da obra. O BNDES, ao conceder o financiamento às exportações brasileiras, o faz em ambiente de competição pública internacional. O fato de uma empresa brasileira ter vencido a licitação indicaria, de um lado, que o governo da Bolívia estaria pagando menos pela obra do que seria o caso se a empresa ou consórcio brasileiro não houvesse participado do processo licitatório. De outro lado, aponta que o Brasil tem arcado com os custos vinculados ao risco dessas operações que outros países ou instituições ainda não se dispõem.

A exceção nessa lista que relaciona a posição na pauta de exportação brasileira e o ranking de desembolsos à exportação por país de destino do BNDES é, além da Colômbia, já analisada anteriormente, o Equador. Nono país em importações brasileiras na América do Sul, foi o quarto mais agraciado com desembolsos do BNDES. Curiosamente, o Equador foi outro país cuja atuação do Banco gerou constrangimentos à relação bilateral, que atingiu níveis elevados de gravidade em novembro 2008, quando o Itamaraty chamou para consultas seu embaixador em Quito. O conflito se estabeleceu por conta de problemas na UHE São Francisco, construída com a participação da empresa brasileira Odebrecht, que contou com financiamento do BNDES da ordem de US\$ 240 milhões a partir de contrato assinado ainda em 2000.

A engenharia financeira que envolveu o projeto também previa a utilização do CCR. Além disso, o Banco Central do Equador montou uma estrutura para preservar suas reservas, vinculando as receitas geradas pela venda da energia da usina para o pagamento da dívida. Assim, mesmo que o Ministério das Finanças do Equador, tomador do empréstimo, ficasse impossibilitado de remeter divisas ao exterior, o BC equatoriano não teria prejuízo com o pagamento do financiamento (BORGES, 2008).

O conflito primeiramente se estabeleceu entre o governo equatoriano e a Odebrecht, quando, em junho de 2008, foram identificados problemas na operação da usina, cuja operação comercial havia iniciado no ano anterior. Isso acarretou o

fechamento da Usina e comprometia, assim, a fonte principal da garantia de pagamento que resguardava o Banco Central equatoriano.

Nesse ponto, o governo brasileiro interveio com firmeza. Ao que Rafael Correa denunciava como ilegal a dívida cobrada pelo BNDES – considerando os juros, a dívida equatoriana superava os US\$ 450 milhões – o então Chanceler Celso Amorim, além de convocar o embaixador brasileiro em Quito, retrucou apontando que a postura do mandatário equatoriano colocava em risco o próprio CCR, implicando inadimplência que afetaria os bancos centrais de todos os países que fazem parte do mecanismo multilateral⁶⁶.

Segundo informe do BNDES, extraído de Waisberg e Ribeiro, “a legalidade e exigibilidade das condições contratuais foram atestadas em pareceres favoráveis da Procuradoria Geral da República do Equador, tendo a dívida sido aprovada pelo Congresso Nacional equatoriano. Em razão do curso no CCR, que confere à dívida um caráter irrevogável e irretratável, foram emitidas, ainda, autorizações do Banco Central da República do Equador quanto ao pagamento das obrigações resultantes do contrato de financiamento.” Para Tatiana Waisberg e Marcelo Ribeiro,

A arbitragem internacional, entretanto, no caso específico do litígio entre o governo do Equador e a construtora Odebrecht, ameaça não apenas a relação comercial entre uma pessoa de direito público e uma pessoa de direito privado, mas também afronta a base normativa de tal contrato, firmado no contexto do CCR e da integração regional latino-americana (WAISBERG & RIBEIRO, 2008, PG. 2)

Ainda assim, o Equador recorreu à Câmara de Comércio Internacional de Paris, mas manteve os pagamentos ao BNDES. O julgamento da ação foi finalizado em janeiro de 2011, quando aquela corte decidiu por rechaçar os pedidos equatorianos, dando ganho de causa para o BNDES. As relações entre os dois países foram normalizadas no início de 2009, quando o embaixador brasileiro retornou à Quito.

⁶⁶ Equador põe em risco convênio de crédito Latino, diz Amorim. **O Estado de S. Paulo**, 24.11.2008

Os contenciosos na Bolívia e no Equador envolvendo o Brasil e as operações financiadas pelo BNDES revelam as limitações da ferramenta. O beneficiário exclusivamente nacional forja uma imagem equivocada de que se estaria alimentando o imperialismo brasileiro. Sua forma de operação depende, de um lado, do interesse das empresas que objetivam, naturalmente, o lucro. Isso demonstraria segundo Diego Nyko, que, “diferente do que prevê a literatura para bancos regionais e sub-regionais, o apoio do BNDES-Exim à região não se orienta, de modo deliberado, para países de menor desenvolvimento relativo” (NYKO, 2011, pg. 82). Portanto, sua contribuição para a redução da concentração econômica no espaço sul-americano tende a ser limitado.

Ademais, conforme destaca Amado, nem sempre os vizinhos são receptivos aos estímulos levados pelo capital privado brasileiro, mobilizados ou não pelo Estado, que se internacionaliza na região. E, para além disso, na sua visão, que corrobora a percepção sobre a atuação do BNDES, o Brasil não busca efetivamente bancar estratégia de superação das assimetrias, além de meros paliativos para efeitos políticos⁶⁷.

Por outro lado, a atuação do Banco parece ser influenciada por um componente político decisivo. Assim o demonstram os casos de Colômbia e Equador, principalmente, mas também há sinais dessa posição na relação com outros países, como no caso da Bolívia, tendo em vista não apenas os desembolsos já realizados, mas a projeção dos investimentos. De toda a forma, a sua formatação, voltada ao desenvolvimento nacional, não o permite escapar do objetivo concreto da internacionalização das empresas brasileiras e da competitividade dos bens e serviços brasileiros no mercado internacional— como, aliás, indica o modelo do desenvolvimentismo logístico.

No entanto, isso não significa que o Banco não colabore com o desenvolvimento dos vizinhos. A própria oferta de financiamento com custos menores que aqueles encontrados no mercado internacional, por conta de avaliações mais baixas do risco dos vizinhos, é um fator positivo. Ademais, projetos que visam à melhoria das condições de mobilidade urbana, por exemplo, ainda que indiretamente, contribuem

⁶⁷ Entrevista concedida por Amado Cervo à OIKOS, Revista de Economia Heterodoxa, publicada em julho de 2008.

para avanços na qualidade da vida da população e, certamente, podem ser enquadrados em conceitos mais amplos de desenvolvimento. Da mesma forma, projetos na área energética, além de prover maior segurança ao abastecimento dos cidadãos, também confere maiores potenciais de desenvolvimento produtivo.

Não deve ser, contudo, a única aposta da política externa brasileira em termos de financiamento da infraestrutura sul-americana. A importância do BNDES ao desenvolvimento de projetos na região o credencia como ferramenta indispensável, mas não exclusiva. Deve conviver com outras instituições regionais que possam estabelecer normativas operacionais de caráter supranacional, capazes de lançar um olhar regional a toda a região. A proposta do Banco do Sul parece convergir com essa perspectiva.

5.4 Banco do sul e a promoção de uma perspectiva regional

O Banco do Sul surge no horizonte regional sul-americano como proposta venezuelana, pois já havia constado da campanha eleitoral presidencial daquele país em 1999, no programa do candidato Hugo Chávez Frias. Em 2004, por ocasião da XI Reunião da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em São Paulo, o Ministro das Relações Exteriores da República Bolivariana da Venezuela apresentou a ideia aos seus pares. O parceiro primeiro de Chávez para a conformação do Banco do Sul foi o então presidente argentino Néstor Kirchner, quando, em 2007, os dois presidentes assinam memorando de entendimento visando à constituição do Banco (CARCANHOLO, 2011).

A instituição foi formalmente criada em 2007, com a assinatura da sua ata fundacional por Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Até o final de 2011, o acordo constitutivo do banco já havia sido aprovado nos congressos da Venezuela, Bolívia, Equador e Argentina, faltando apenas a aprovação de mais um país para que entre em operação.

Em termos conceituais, os bancos regionais de desenvolvimento apresentam algumas diferenças com relação aos bancos nacionais, como o BNDES, que alteram suas possibilidades de atuação. A começar pela constituição de capital, compartilhado por vários países, que conferem condições de crédito supostamente vantajosas a seus membros. Essas instituições podem ter tipos diferenciados de sócios, contando, algumas

vezes, com países desenvolvidos, não mutuários, na formação de capital, enquanto os mutuários se constituem apenas de países em desenvolvimento. (SAGASTI & PRADA, 2006).

Segundo Liebig e Wolff, citados por Niko, os bancos regionais desempenham algumas funções que lhe são características. Em primeiro lugar, têm um papel de aglutinadores de várias fontes de financiamento a serem direcionados para a região na qual se inserem, centralizando os riscos dessas operações. Em segundo lugar, servem para produzir e difundir conhecimento em determinados setores, e assim aprimorar a competitividade regional. Por fim, mas não menos importante, é sua função garantir o financiamento de longo prazo em regiões que, muitas vezes, têm acesso limitado ao mercado internacional de crédito. Em momentos de crise, em que o sistema financeiro internacional experimenta retração, promoveria relativa estabilidade na oferta de crédito, potencializando sua capacidade de ação anticíclica (NYKO, 2011).

Com atuação regional restrita, tendem também a deter conhecimento mais aprofundado sobre as diferentes realidades dos países beneficiários. Isso lhes permite, de um lado, operar com avaliação de risco mais vantajosas que o mercado internacional e, de outro, ter agilidade maior nas operações. Sua atuação, quando estável, pode fornecer elementos que ajudariam também na indução de outros agentes de mercado a operarem junto com os países que fazem parte da organização, aumentando, assim a oferta de crédito.

Instituições financeiras globais, como o Banco Mundial, ou de grandes bancos regionais, como o BID, conciliam uma gama maior de interesses diferenciados, por conta de acolher diversos países com realidades muito distintas, com distribuição desigual de poder. Isso beneficia os maiores contribuintes e acaba diminuindo os espaços para os interesses dos países menos desenvolvidos. No mais, não raras vezes a atuação dessas instituições é acompanhada de recomendações/imposições de políticas públicas que constroem os tomadores de créditos.

Por sua vez, bancos regionais de atuação mais restrita podem favorecer a formação de um sentido de pertencimento mais intenso. Com uma participação majoritária de países de determinada região, em geral com graus de desenvolvimento mais próximos, seu poder dentro da instituição é maior. Isso pode se traduzir em

benefícios diretos à instituição e, indiretamente, aos próprios países membros, ao reconhecerem o banco regional como credor privilegiado. Isso vai afetar o *rating* das instituições, que é, em geral, mais bem avaliado que os *ratings* individuais de cada país que a compõe (CULPEPER, 2006).

Além disso, em teoria, construiriam capacidades supranacionais na avaliação de projetos que envolvessem mais de um país, como nos casos dos projetos de infraestrutura de integração. Isso facilitaria a avaliação da distribuição de benefícios e custos entre as partes envolvidas em determinados projetos, favorecendo ações desse tipo. (FERRONI, 2004).

Por fim, permite, ao contrário dos bancos nacionais, o apoio ao desenvolvimento produtivo regional, e não apenas de um país. Assim, a modernização e a integração do parque produtivo regional, que demanda investimentos em inovação caracterizados por níveis de incerteza mais elevados, também é percebido como objeto de atuação prioritária dos bancos regionais.

Nessa linha, ainda que não estivesse presente na sua origem ou tivesse recebido a idéia com muito entusiasmo, a visão do governo brasileiro para o Banco do Sul vai no sentido de suprir certas lacunas que a atuação do BNDES não alcança. Segundo Marco Aurélio Garcia, a instituição seria uma forma de financiar a indústria dos países vizinhos, o que contribuiria tanto para a redução dos superávits comerciais que o Brasil tem com a maioria dos países sul-americanos, como para promover a integração produtiva regional e fortalecer a região como base de exportações de determinados setores para outras áreas do planeta⁶⁸.

Embora até final de 2011 o Brasil ainda não tivesse aprovado a constituição do Banco do Sul no Congresso Nacional, o assessor internacional da presidência da república atestou que o executivo brasileiro se empenhará na sua aprovação. Dado que a base de apoio ao governo é maioria nas duas casas do legislativo brasileiro, o Governo Roussef não deve ter dificuldade em conseguir dar o aval brasileiro à formalização do Banco.

⁶⁸ Governo quer criar base de exportação de autopeças no Mercosul. **Valor Econômico**, 14.12.2011

Todavia, a discussão para a formação do Banco do Sul é muito recente. Ainda assim, os termos do estatuto em análise no Brasil sinalizam para a construção de uma instituição de caráter democrático e distributivo. Em primeiro lugar, o sistema de votação estabelece um voto para cada país, a despeito da sua contribuição. Garantiria, dessa forma, a participação dos menores e evitaria o poder de veto dos grandes.

Em segundo lugar, o estatuto estabelece um capital subscrito de até US\$10 bilhões, dos quais Brasil, Venezuela e Argentina contribuiriam com US\$ 2 bilhões cada, num prazo de cinco anos; Equador e Uruguai entrariam, cada, com US\$ 400 milhões num prazo de 10 anos, mesmo prazo de Bolívia e Paraguai, que contribuiriam com US\$ 100 milhões cada. Membros da UNASUL não fundadores do Banco também poderiam contribuir com o capital subscrito da organização no total de US\$ 3 bilhões, sendo US\$ 970 milhões para Colômbia, Chile e Peru, no prazo de cinco anos, e US\$ 45 milhões para Guiana e Suriname, em 10 anos.

Com esse capital subscrito, o banco poderia conceder empréstimos automaticamente, sem necessidade de autorização prévia do Conselho de Administração, até o valor de US\$ 20 bilhões. O total de empréstimo concedido pela instituição, mais o montante total de garantias e avais outorgados a favor de terceiros, não poderá exceder um montante equivalente a 3 (três) vezes o Patrimônio Líquido do Banco, ou seja, US\$ 60 bilhões. Nessas condições, teria mais fôlego financeiro que BID, CAF e o próprio BNDES para atuação na região.

Assim, além de complementar a atuação das outras instituições na América do Sul, no sentido do aporte de crédito em uma região periférica para o sistema financeiro internacional, ofereceria uma perspectiva de integração distinta da que é possível ao BNDES. O apoio brasileiro ao Banco do Sul não se justificaria plenamente pelo modelo novo-desenvolvimentista, mas seu caráter logístico o abona.

Como apontam Calixtre e Barros

Caso o Brasil ratifique o Tratado Constitutivo e integralize os capitais subscritos, isso demonstraria importante avanço nacional em direção a uma arquitetura financeira sulamericana que, a um só passo, amenize a dependência dos países de recursos internacionais tanto para investimentos quanto para o comércio, e potencialize os centros dinâmicos concomitantemente à redistribuição dos efeitos do investimento sobre as cadeias produtivas, integrando de fato a

região. O dilema na escolha dos instrumentos de inserção do Brasil na América do Sul, entre atuação soberana e construção da legitimidade, não se resolveria com o Banco do Sul, mas ganharia importante espaço de transbordamento e redistribuição dos frutos do progresso para o bloco da Unasul, marcado pela forte heterogeneidade de seus integrantes (CALIXTRE E BARROS, 2010, PG. 24).

O caminho em direção à aproximação regional é longo, e a superação das distâncias econômicas entre os países é um obstáculo à parte para se superar. A utilização de múltiplos instrumentos pode ajudar na caminhada, assim Banco do Sul, BNDES, FOCEM se complementam e se somam a outras instituições financeiras que atuam na região, principalmente CAF, BID e FONPLATA. Criadas em diferentes contextos, com distintos objetivos, a convergência das suas ações, mais que contradições e concorrência, confere mais segurança de que é possível fazer a travessia.

Conclusão

Caminante, son tus huellas
el camino y nada más;
Caminante, no hay camino,
se hace camino al andar.
Al andar se hace el camino,
y al volver la vista atrás
se ve la senda que nunca
se ha de volver a pisar.
Caminante no hay camino
sino estelas en la mar.

Antonio Machado

A política externa brasileira teve, principalmente desde meados do século 20, uma forte ligação com os desígnios do desenvolvimento nacional. Ao longo dos anos, as estratégias de desenvolvimento foram acompanhando e se moldando ao amadurecimento da sociedade e economia brasileiras, que pediam ações distintas adequadas ao seu tempo histórico, à sua realidade geopolítica e ao estágio de evolução das suas forças produtivas. Renovando constantemente os contextos, essas mudanças influenciaram as percepções do interesse nacional e, somadas às condições externas, foram forjando estratégias diferenciadas na busca pelo desenvolvimento.

A estratégia de desenvolvimento informa a política externa, concedendo-lhe um papel específico. São elementos complementares. Diferentes estratégias, portanto, podem ensejar diferentes linhas de atuação da diplomacia e se refletem em distintas posturas de inserção internacional do país. Constatou-se, no entanto, que a atual estratégia de crescimento via ampliação do mercado de consumo de massas teve um fraco diálogo com uma das principais vertentes da política externa brasileira nos anos 2000, a integração regional sul-americana. O projeto brasileiro para a América do Sul não é guiado por objetivos meramente econômicos; é um elemento adicional à estratégia de desenvolvimento em marcha.

Ademais, inscrita dentro do modelo desenvolvimentista-logístico, a atual estratégia ainda apresenta lacunas na sua implementação. De toda a forma, é seu elemento político, logístico, que aproxima o Brasil da América do Sul e o localiza num ponto de referência ao processo de integração regional. Nessa linha, amplia-se a agenda integracionista para além da esfera econômica-comercial, reforçando seu caráter político-estratégico, abrindo espaço para a integração da infraestrutura e encarando o desafio da superação das assimetrias.

Numa região marcada pela heterogeneidade, as assimetrias assumem várias facetas. A geografia da região, a distribuição populacional ou mesmo a incidência desigual de recursos naturais são bases nas quais se assentam padrões desnivelados de técnicas, oferecendo vários retratos das desigualdades regionais. Seu aspecto mais relevante, no entanto, é a distribuição da capacidade produtiva no território, a concentração econômica espacial.

Natural ao processo capitalista, a concentração econômica assumiu dinâmica própria na América do Sul. Ainda que se constate uma relativa convergência na qualidade de vida, o Brasil se distanciou economicamente de seus vizinhos sul-americanos, enquanto observa uma aproximação convergente entre as economias médias na região. Economias pequenas não têm força suficiente para se aproximar das economias médias, ao mesmo tempo em que Suriname e Guiana, as menores economias da região, não conseguem fazer parte da dinâmica econômica regional.

Assim, a retomada da discussão de planejamento territorial no Brasil, ao tempo em que se consolidava uma nova geração de políticas de desenvolvimento regional no cenário internacional, na medida em que a região se tornava geopoliticamente estratégica para a projeção global do Brasil, revela a importância da promoção de políticas de convergência espacial na América do Sul. Ao mesmo tempo, reforça a ênfase na estratégia de promover a integração da infraestrutura, que não apenas forja laços mais perenes entre os países, caminhando para a construção de parcerias estratégicas, mas é elemento estruturador do território e pode se converter em aspecto favorável ao desenvolvimento dos países e regiões mais pobres.

Nessa linha, destaca-se o Fundo para Convergência Estrutural e Desenvolvimento Institucional do Mercosul – FOCEM. A criação do Fundo precede a

formação de uma política de desenvolvimento regional, o que poderia significar ações isoladas, limitadas no seu potencial transformador. Ainda, a falta de planos regionais ou locais de desenvolvimento, ou mesmo de incentivos à sua formação, impediu uma abrangência mais sistêmica do instrumento, embora a sua utilização por unidades subnacionais já indique o potencial para esse tipo de ação.

Ainda assim, o FOCEM tem dado uma contribuição positiva ao processo de integração regional. Em primeiro lugar, fortaleceu a institucionalidade do MERCOSUL, que, com mais de 20 anos de história, vem ampliando sua abrangência para além das questões comerciais. Nesse sentido, a simples constituição de um fundo de convergência estrutural foi positiva.

Em segundo lugar, o FOCEM vem viabilizando o financiamento de uma importante agenda da integração sul-americana: a integração energética. Dentre os projetos financiados pelo Fundo, destacam-se algumas importantes obras de integração elétrica no Cone Sul que vincula fortemente as economias dos países vizinhos.

A promoção de projetos plurinacionais, ainda mais dentro da cota de retirada brasileira, também é vista como positivo para o combate das assimetrias. A contribuição ao enfrentamento da Febre Aftosa na região ou os estudos para a promoção da difícil integração produtiva regional são exemplos dessa funcionalidade da ferramenta.

A seleção de projetos de infraestrutura prioritários para a região, dentro de uma iniciativa de integração regional, serviria, em parte, para preencher algumas lacunas que representa a ausência de uma política explícita de desenvolvimento regional na América do Sul. Essa deveria ser a principal contribuição da IIRSA que, no entanto, não tinha a preocupação com as assimetrias como seu principal norte. De outro lado, embora a discussão da ampliação das reservas do FOCEM apenas tangencie falhas mais latentes do instrumento, é certo que a sua limitação financeira também impediria sua utilização mais ampla no financiamento dos grandes projetos.

Por seu turno, a IIRSA também não conseguiu equacionar a questão do financiamento desses projetos, deixando-os a cargo dos mecanismos convencionais utilizados por cada um dos Estados nacionais. Evidencia-se que ainda há espaços para se explorar uma maior “integração” das principais iniciativas que compõem o projeto de

integração regional sul-americana patrocinado pelo Brasil. As iniciativas desarticuladas têm menor capacidade de impacto.

Mesmo sem conduzir o combate às assimetrias ao núcleo dos seus objetivos, a IIRSA trouxe a perspectiva de se construir, por meio da implantação de uma rede de infraestrutura integrada na América do Sul, caminhos que conduzissem a uma desconcentração econômica espacial. A ausência de uma visão estratégica da região é a grande marca da iniciativa. Ao lado disso, ressalvas devem ser feitas quanto à definição dos eixos como territórios de planejamento ou mesmo quanto ao estágio de execução do planejamento realizado.

Todavia, como ficou demonstrado, isso não impediu acertos. A carteira de projetos da iniciativa, enviesada pelas estratégias nacionais de estruturação do território e desenvolvimento da infraestrutura, beneficia algumas das regiões menos desenvolvidas e dinâmicas. Nela se percebe ainda a coexistência das lógicas de integração endógena, atenta ao desenvolvimento regional, e integração *hacia afuera*, voltada aos mercados globais e mais próxima dos princípios do regionalismo aberto.

É, no entanto, a Agenda de Implantação Consensuada que expressa com mais fidelidade o resultado do esforço multilateral de planejamento da infraestrutura sul-americana empreendido pela IIRSA. Não se pode negar que sua formatação inicial teve um forte viés concentrador em torno do Eixo Mercosul-Chile e da Argentina, em particular. Mas essa não é a sua única marca.

Os projetos também beneficiam alguns dos países e regiões mais pobres da América do Sul, principalmente Paraguai e Bolívia, onde ainda tendem a fortalecer novos polos que contribuiriam para a constituição de um território mais policêntrico. A mesma lógica pode ser usada na compreensão dos investimentos no Uruguai, que culminariam por favorecer Montevideu, que poderia vir a ter mais condições de disputar com Buenos Aires a polarização de porções do espaço platino. Por fim, o Peru, em porções territoriais de menor pujança econômica, também recebeu projetos prioritários que estão em execução.

Contudo, revelou-se baixa a viabilidade da execução dos projetos, no prazo inicialmente concebido para as atividades da IIRSA. A iniciativa fechou 2010 com índices medianos de implementação dos projetos. Mostrou-se, assim, ineficaz no

enfrentamento de um problema crucial para o desenvolvimento da infraestrutura: a questão do financiamento.

Do ponto de vista brasileiro, a resposta a esse problema foi oferecer o BNDES como agente financeiro no apoio aos projetos. O componente logístico do desenvolvimentismo o orientou para a América do Sul. A atual carteira do Banco, que ultrapassa a soma de US\$ 14 bilhões no financiamento às exportações brasileiras para a região, indica que a ferramenta está sendo útil à integração. Desse valor, as exportações para as obras de infraestrutura na região ultrapassaram o patamar de 90% nos últimos anos.

Como banco nacional de desenvolvimento, o BNDES opera com algumas características que limitam e marcam a sua atuação. Em primeiro lugar, a despeito de o interesse pelo financiamento partir das empresas, o Banco tem sido usado claramente como um instrumento político. Assim, ainda que não tenha objetivo de favorecer os países de menor desenvolvimento relativo, tem sido importante para viabilizar, a custos mais baixos, o financiamento de obras que pretendem impactar a melhoria da qualidade de vida da população e aumentar o potencial produtivo desses países.

Em segundo lugar, a regra de operação do Banco, que se dá exclusivamente por meio do financiamento às exportações das empresas brasileiras gera ruídos com os vizinhos, onde avança o discurso antiimperialista com relação ao Brasil. É difícil contestar a importância do BNDES para a integração regional, mas se indica a necessidade de formar instrumentos complementares a ele.

Nessa linha, sugere-se que o apoio brasileiro ao Banco do Sul não foi efusivo, mas a diplomacia acabou por reconhecer a importância dessa ferramenta. A nova instituição financeira regional traria uma maior estabilidade na provisão de crédito à região. Além disso, promoveria um modo de operação único que facilitaria o acesso ao crédito, podendo ser utilizado como instrumento de uma política de desenvolvimento produtivo/industrial sul-americana. O volume previsto para os aportes iniciais, que possibilitariam operações de até US\$ 60 bilhões, indica que o Banco do Sul pode representar o próximo passo no caminho da superação dos obstáculos para a integração regional sul-americana.

O projeto brasileiro de construção da América do Sul avançou ao longo dos últimos anos, mas ainda não alcançou sua formatação final. A própria integração dos instrumentos ainda precisa ser explorada. A superação das assimetrias tem seu início no próprio (re)conhecimento da problemática. A operação inicial das ferramentas postas a serviço da integração propicia aprendizagens que vão sendo incorporadas ao projeto e o reformulam constantemente. A absorção da IIRSA pelo COSIPLAN/UNASUL é um exemplo disso.

O processo de integração sul-americano, portanto, terá ainda que conviver com as assimetrias por mais tempo. Os caminhos trilhados até aqui, principalmente desde a década de 1990 e início do novo século, parecem curtos, mas indicam a direção a seguir. Ademais, por serem recentes, revelam-se ainda passíveis de serem moldados no decorrer da caminhada de aproximação entre os países sul-americanos. Já na primeira década dos anos 2000, os instrumentos passaram por evoluções. A persistência do fôlego integracionista poderá trazer ainda novas alterações que ajustem os instrumentos aos objetivos maiores traçados pelas estratégias de desenvolvimento e pelas políticas externas dos países da região conforme condensadas no projeto de integração. Na América do Sul, o caminho da integração – e da superação dos seus obstáculos – não está dado, mas se constrói ao andar.

Bibliografia

- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Heranças e Urgências**: ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000.
- BADIE, B. **O fim dos territórios**: ensaio sobre a desordem internacional e sobre a utilidade social do respeito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.
- BERNAL-MEZA, R. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 36-71, 2002.
- BNDES, **BNDES 50 anos**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002
- BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento**: As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano plurianual 2004-2007**: mensagem presidencial. Brasília: MP, 2003.
- BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, **Obras de integração física na América do Sul**. Brasília: MRE, 2007
- CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil**. São Paulo: UNESP, 2008
- CEPAL. **Globalização e Desenvolvimento**. Cepal, 2003.
- CEPAL. **La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe**. Santiago-Chile: CEPAL, 2009.
- CEPAL. **La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2010.
- CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina**: Velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI/FUNAG, 2001.
- CERVO, A. L. **Inserção internacional - formação dos conceitos brasileiros**. 1ª edição. ed. São Paulo: Saraiva, v. I, 2008.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. 2ª edição. ed. Brasília: UnB / IBRI, 2002.

- CGEE. **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e Desafios** – Centro de Gestão de Estudos Estratégicos. Brasília. 2010.
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2002.
- COSTA, C.G. **Economia e Política da Construção Europeia**. os desafios do processo de integração. Lisboa: Terramar, 2004.
- COSTA, Darc. **Estratégia Nacional: A cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional da região**. Porto Alegre: L&PM Editores, 2004.
- COSTA, D. **Fundamentos para o Estudo da Estratégia Nacional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, v. I, 2009.
- COUTO, L. F. **O horizonte regional do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2009.
- COX, Robert. **Production, power and world order: social forces in the making of history**. New York, Columbia University Press, 1987.
- DINIZ, Clélio Campolina (org). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília: Ministério da Integração/IICA, 2007.
- DINIZ, C. .A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. **Texto para discussão n° 159**. CEDEPLAR/FACE/UFMG. Belo Horizonte, 2001.
- DURAND, Marie-françoise, Et all. **Atlas da mundialização: compreender o espaço mundial contemporâneo**. São Paulo, Ed. Saraiva, 2009
- ESCUDE, C. **Realismo de los Estados débiles**. Buenos Aires: Grupo Ed. Latinoamerica, 1995.
- FAJNZYLBER, F. **La industrialización trunca de América Latina**. Ciudad de México: Nova Imagem, 1983.
- FONSECA JR, G. **A Legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- FURTADO, Celso. **Brasil: A construção interrompida**. São Paulo. Ed. Paz e Terra. 1992.

- GALVÃO, Antônio C. F. **Política de desenvolvimento regional e inovação: Lições da experiência europeia.** Rio de Janeiro: Garamond. 2004.
- GILPIN, R. **War and Change in World Politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- GONÇALVES, M. F. BRANDÃO, Carlos A. & GALVÃO, A. C. F. **Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: o desafio urbano regional.** 1 ed. São Paulo: editora da UNESP. 2003
- GUIMARÃES, S. P. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- HIRSCHMAN, A. **Estratégia do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- HOBSBAWM, Eric. **A Era das Revoluções: Europa 1789-1848.** São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo.** São Paulo. Cia das Letras, 2008.
- ILPES/CEPAL. **Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas.** Santiago-Chile, Ilpes, 2007.
- KINDLEBERGER, C. P. **The World in Depression - 1929-1939.** revised and enlarged edition. ed. Los Angeles: University of California Press, 1986.
- KRUGMAN, P. **Geography and Trade.** Leuven: Leuven University Press, 1993.
- LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços.** São Paulo: Elsevier/Campos. 2011.
- LESSA, A. C. **A construção da Europa: A última utopia das relações internacionais.** Brasília: IBRI, 2003.
- LIST, Friedrich (1841). **Sistema Nacional de Economia Política.** São Paulo: Abril Cultural, 1983
- LIST, F. **Sistema Nacional de Economia Política (1841).** São Paulo: Nova Cultural, 1989.

- MAGNOLI, Demetrio, **O corpo da pátria**: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808 – 1912), UNESP, 1997
- MARINS, E. R.; SARAIVA, M. G. **Brasil - União Europeia - América do Sul**: Anos 2010/2020. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.
- MORGENTHAU, H. J. **Política entre Nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: UnB, v. I, 2003.
- MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1972.
- NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais**: Correntes e debates. 6ª reimpressão. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- OLIVEIRA, H. A; LESSA, A. C. **Relações internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva, v. I e v II, 2006.
- ONU. **Água para todos – Agua para La vida** – Informe de las naciones unidas sobre El desarrollo de los recursos hídricos en El mundo. 2003.
- PACHECO, Carlos Américo. **A fragmentação da nação**. Campinas, Ed. Unicamp, 1998.
- RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean B. **Introduction a l'histoire des relations internationales**. Paris, A Colin, 1964.
- REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: Auge, declínio e caminhos para a reconstrução. CEPAL, Brasília, 200
- RODRIGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- RODRÍGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- SADER, E. & GARCIA, M. A. (orgs) **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- SANTOS, M. **A natureza do Espaço**. São Paulo: EdUSP, 2004.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000.

SCHARTZMAN, Jaques. **Economia Regional:** Textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

SMOUTS, Marie-Claude, **As novas relações internacionais:** práticas e teorias. Brasília: Ed. UnB, 2004.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Regional.** São Paulo: editora Atlas, 2009.

VIANA, A. R., BARROS, P. S. & CALIXTE, A. B. (orgs) **Governança global e Integração da América do Sul.** 1 ed, v. 1. Brasília: IPEA, 2011.

Capítulos de livros

AMIN, Ash. Política Regional em uma economia global. In DINIZ, Clélio Campolina (org). **Políticas de desenvolvimento regional:** desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: Ministério da Integração/IICA, 2007.

BANDEIRA, P. S. . Território e Planejamento: A Experiência Europeia e a Busca de Caminhos para o Brasi. In DINIZ, Clélio Campolina (org). **Políticas de desenvolvimento regional:** desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: Ministério da Integração/IICA, 2007.

BARBOSA, N. & SOUZA, J. A. P. de, A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In SADER, E. & GARCIA, M. A. (orgs) **Brasil entre o passado e o futuro.** São Paulo: Boitempo, 2010.

BIELSCHOWSKY, Ricardo & SOUZA, J. A. Pereira de. Evolução Macroeconômica e estratégia de desenvolvimento. In CGEE. **Projeto Brasil 2003-2010:** Trajetórias e Desafios – Centro de Gestão de Estudos Estratégicos. Brasília. 2010.

BECKER, Bertha. Logística e nova configuração do território brasileiro: que geopolítica será possível? In. DINIZ, Clélio Campolina (org). **Políticas de**

desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: Ministério da Integração/IICA, 2007.

BRESSER PEREIRA, L. C. From old to new developmentalism in Latin America. In OCAMPO, J. A. & ROSS, J. (eds). **Handbook of Latin America Economics**, Oxford: Oxford University Press, 2011. 108-129.

CARCANHOLO, M. D. O Banco do Sul – arquitetura institucional e processo de negociação dentro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento na América do Sul. In. VIANA, A. R., BARROS, P. S. & CALIXTE, A. B. (orgs) **Governança global e Integração da América do Sul**. 1 ed, v. 1. Brasília: IPEA, 2011. P. 247-282.

CERVO, Amado Luiz, América do Sul no século XXI: Construção e Dispersão; Capítulo de atualização da obra **Relações Internacionais da América Latina**; Originais cedidos pelo Autor.

COUTINHO, L. Prefácio de FERREIRA, F. M. Rocha & MEIRELLES, B. B. **Ensaio sobre economia financeira**. Rio de Janeiro: BNDES, 2009

CULPEPER, R. (2006). Reforma de la arquitectura financiera mundial: el potencial de las instituciones regionales. In: Ocampo. J.A. **Cooperación financiera regional**. Santiago: Cepal, 2006.

DIECKHOFF, Alain & JAFRELLOT, Christophe. Do Estado-Nação ao Pós-nacionalismo? In. SMOUTS, Marie-Claude, **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília: Ed. UnB, 2004.

ENGELMAN, Robert & LEROY, Pamela; Sustaining Water, Easing Scarcity: Second Update of Sustainable water; population and the future of renewable water supplies. In **Population and environment programme**. Washington, DC: Population Action International. 1998

GONÇALVES, M. F. BRANDÃO, Carlos A. & GALVÃO, A. C. F. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos Eixos de Desenvolvimento e Integração. In GONÇALVES, M. F. BRANDÃO, Carlos A. & GALVÃO, A. C. F. **Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: o desafio urbano regional**. 1 ed. São Paulo: editora da UNESP. 2003

GONGALVEZ, Reinaldo, **Estratégias de desenvolvimento e Integração da América do Sul**: Divergência e retrocesso. Texto preparado para o Seminário Integração da América do Sul, Rio de Janeiro, FUNAG, 2009.

LIMA, M. R. S. D. O lugar da América do Sul na política externa Brasileira. In: EXTERIORES, B. -M. D. R. **Obras de integração física na América do Sul**. Brasília: MRE, 2007. p. 09-31.

MALAMUD, A. Leadership without followers: the contested case for Brazilian power status. In: MARINS, E. R.; SARAIVA, M. G. **Brasil - União Europeia - América do Sul**: Anos 2010/2020. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. Cap. 8.

MONIZ BANDEIRA, L. A. O Brasil e a América do Sul. In OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. **Relações internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva, v. I, 2006.

MOURÃO F. A. A, CARDOSO, J. A &, OLIVEIRA, H. A. As relações Brasil – África: 1990 – 2005. In OLIVEIRA, H. A; LESSA, A. C. **Relações internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva, v. I, 2006.

OLIVEIRA, H. A. O Brasil e o Mundo Árabe. In. OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. **Relações internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva, v. I, 2006.

PERROUX, François. O conceito de pólos de crescimento. In. SCHARTZMAN, Jaques. **Economia Regional**: Textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. P 145-156

SAGASTI, F. e PRADA, F. (2006). Bancos regionales de desarrollo: una perspectiva comparada. In: Ocampo, J.A. **Cooperación financiera regional**. Santiago: Cepal, 2006.

VAINER, Carlos. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial. In. DINIZ, Clélio Campolina (org). **Políticas de desenvolvimento regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: Ministério da Integração/IICA, 2007.

Artigos em periódicos

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. 2. Fortaleza: Banco do Nordeste, abr.-jun./1999, pp. 144-161

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e. **Base Técnico-Científica, P&D e Inovação**. Nota técnica produzida para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 2006. Mimeo.

BAUMANN, Renato. **Uma avaliação do comércio intrafirma do Brasil: 1980 e 1990**. Textos para discussão, IPEA, 2003.

BLAZQUEZ-LIDOY, J. et al. **“Angel or Devil? China’s trade impact on Latin American emerging markets**, OECD Development Centre Working Paper, n. 252, Paris: OECD, 2006.

CALIXTRE, A. & BARROS, P. S. O Banco do Sul e o Brasil na Agenda da Nova Arquitetura financeira regional. In. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 3. P. 19-26, 2010. Brasília, IPEA.

CASTILHO, Marta Reis. Impactos Distributivos do Comércio Brasil-China: efeitos da intensificação do comércio bilateral sobre o mercado de trabalho brasileiro. In. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. FUNCEX, n 91, 2007.

CATERMOL, F. BNDES-Exim : 15 Anos de Apoio às Exportações Brasileiras. In **Revista do BNDES**, V. 12. N 24. P 3-30, Dez. 2005

CATERMOL, F. & LAUTENSCHLAGER, A. O crédito oficial à exportação no contexto de crise: experiências internacionais. In **Revista do BNDES**, V. 17. N 34. P 5-52, Dez. 2010

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, 2002.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.

CERVO, Amado Luiz, Integração da América do Sul depende do Brasil, In **Meridiano 47**, Boletim eletrônico de análise de conjuntura em relações internacionais, 07/2008. (2008b)

CERVO, Amado Luiz, Brazil in South America: three conflicting ideas. In **The Brazilian Economy**, Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CERVO, A. L. Brazil's Rise on the international scene: Brazil and the World. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, p. 07-32, edição especial 2010.

CERVO, A.L. & LESSA, A. C. An assessment of the Lula era. In **Revista Brasileira de Política Internacionail**, Brasília, v. 53, p. 5-6, edição especial, 2010.

COUTO, L. F.; LESSA, A. C.; FARIAS, R. D. S. Política Externa Planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009.

COUTO, L. F. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. In **Civitas**, V. 10, n 1, p. 23-44. Jan. Abr. 2010

FAJNZYLBBER, F. Industrialização na América Latina: da "caixa negra" à "caixa postal vazia". **Revista de Economia Política**, Campinas, v. 12, n. 4, outubro-dezembro 1992.

FERRONI, M. **Regional Public Goods: The Comparative Edge of Regional Development Banks**. Paper prepared for a Conference on Financing for Development: Regional Challenges and the Regional Development Banks at the Institute for International Economics., 2004

FIORI, J. L. Maria da Conceição Tavares e a hegemonia americana. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 50, p. 207-242, 2000.

FURTADO, Celso, Intracountry **Discontinuities**: Towards a Theory of Spatial Structures. UNESCO, Information, 1967

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O Mundo Multipolar e a Integração Sul-americana. 2007. Disponível em <http://www.cebela.org.br/site/artigo.php?code=55>

HOFMANN, Andréia Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul. In **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008

HÜBNER, Danuta. Políticas regionais comparadas: troca de experiências entre Brasil e União Europeia. In. **Boletim Regional**. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – nº 5 (setembro/dezembro 2007) – Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2007

LESSA, A. C. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. especial, p. 115-131, 2010.

LESSA, A. C.; CERVO, A. L. An assessment of the Lula era. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, p. 05-06, edição especial 2010.

NAKANO, Yoshiaky. Globalização, competitividade e novas regras de comércio mundial. In. **Revista de Economia Política**. Vol 14, n. 4 (56). 1994.

OLIVEIRA, Francisco d. A questão regional: a hegemonia inacabada. In **Estudos Avançados**. Vol. 7 n. 18, São Paulo, Maio-Agosto. 1993.

ONUKY, Janina & OLIVEIRA, Amâncio J. de. Eleições, Política Externa e Integração Regional. In. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: UFPR, Nov. 2006.

PADULA, Raphael (2008). "Uma concepção de integração regional, papel da infraestrutura e ocupação dos espaços a partir de Friedrich List, Raúl Prebisch, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman e Celso Furtado uma visão crítica ao regionalismo aberto e à IIRSA". In: VIII Colóquio Latinoamericano de

Economistas Políticos / II Coloquio de la SEPLA (Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico). Buenos Aires, 2008.

PAMPLONA, Leonardo. De baixo para cima: o sentido da construção do planejamento para o desenvolvimento. In **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. Vol 1. N. 2.p. 21-40.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, 2000.

PREBISCH, Raul. Entrevista inédita a Prebisch (1985): logros y deficiencias de la CEPAL. pp.9-23. In **Revista de la CEPAL**, n° 75. Dezembro 2001

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação sul-sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.

SICSU, J., PAULA, L. F. , MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? In **Jornal dos Economistas**. N 186, Jan. 2005. Rio de Janeiro: CORECON-RJ.

SOARES DE LIMA, M. R. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. I, n. 53, p. 25-44, 2010.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a busca da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. D.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

WAISBERG, T. & RIBEIRO, M. M. A. A disputa comercial entre o Governo do Equador e a Odebrecht e a crise diplomática entre o Brasil e o Equador. In. **Meridiano 47**, V. 09, N. 101. Dez. 2008.

Teses e Dissertações

BARBOSA, Thiago Varanda. **A economia política da coesão económica e social da União Europeia:** conclusões a partir do caso de Portugal no período 1986 – 2002. Dissertação da Mestrado, UnB, 2006.

COSTA, Rogério Santos da. **A América do Sul do Brasil:** a integração e as suas instituições na estratégia brasileira no Governo Lula. Tese de Doutorado, UFRGS, 2010

NYKO, Diego. **Integração regional, cooperação financeira e a atuação do BNDES na América do Sul no período recente.** Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 2010

PADULA, Raphael. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000:** uma análise político-estratégica. UFRJ, 2010

Artigos e notícias de Jornais

BNDES, BNDES financiará com US\$ 90 milhões exportação de ônibus brasileiros para a Colômbia, em 17.10.2011, Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2011/todas/20111017_colombia.html

BRESSER PEREIRA, L. C. O novo-desenvolvimentismo. In. **Folha de São Paulo**, 19 de setembro de 2004.

Equador põe em risco convênio de crédito Latino, diz Amorim. **O Estado de S. Paulo**, 24.11.2008

Governo quer criar base de exportação de autopeças no Mercosul. **Valor Econômico**, 14.12.2011

GUIMARÃES, S. P. Brasil, potência pós-imperial. **Página 12**, Buenos Aires, 13 maio 2011.

KUPFER, D. Seleção Adversa. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 19 jul. 2010.

Multinacionais Brasileiras, revista anual do jornal **Valor Econômico**. Setembro de 2011.

Fontes primárias

Apresentação de Luciano Coutinho, presidente do BNDES, em 2009: O BNDES e o apoio aos projetos Brasil-América Latina. Disponível em: <http://ceal-int.org/RD/abr09/bndes.pdf>

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Evaluation of IDB Action in the Initiative for Integration of Infrastructure in South America**. Washington DC: Inter-American Development Bank, 2008.

BRASIL, Ministério do Planejamento. Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento. Brasília: 2008.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Os novos rumos na operação do Fundo de Garantia às Exportações do Brasil 2003-2005. Disponível em http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/CofigJL_L3.pdf

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Balanço da Política Externa 2003 -2010. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>

BORGES, R. C. N. Obras **de integração física na América do Sul**. Estudo da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, 2008.

Clélio Campolina Diniz, apresentação em Power point disponível em http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/foro_baires09_clelio_campolina.pdf

DILMA ROUSSEFF - Declaração à imprensa da Presidenta da República, em conjunto com o Presidente da República do Uruguai, José Mujica - Montevideú/Uruguai, 2011

FOCEM/MERCOSUL/ CMC/ DEC. 45. 04

http://www.mercosur.int/msweb/porta1%20intermediario/Normas/normas_web/Decisiones/PT/DEC_045_04_Fundo%20Estrutural_At1_02_04.PDF

IIRSA, Logros y avances 2009 de la iniciativa IIRSA, disponível em http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/cde11_anexo4_logrosyavances_1.pdf. Acesso em 08.01.2010

Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2004. Disponível em http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/L/lb04_cartera_de_proyectos_iirsa_2004/lb04_cartera_de_proyectos_iirsa_2004.asp?CodIdioma=ESP. Acessado em 08/01/2010

Presentación Taller de Visión Estratégica, IIRSA, 2003. Disponível em <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/venezuela%20presentación%20taller%20de%20trabajo%20visión%20estratégica.pdf>. Acessado em 08/01/2010

IIRSA – visão de negócios do Eixo Mercosul-Chile. Disponível em http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/V/vision_de_negocios_eje_mercosur_chile/vision_de_negocios_eje_mercosur_chile.asp?CodIdioma=ESP. Acessado em 08.01.2010

Apresentação da aplicação da metodologia de integração produtiva e logística da iniciativa IIRSA para o Grupo Assunção Paranaguá feita pelo Paraguai. Disponível em http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/mer_santacruz09_ipr_lg_paraguay.pdf. Acessado em 10.01.2010.

Relatório da Unidade Técnica Nacional FOCEM do Brasil de Março de 2011

Relatórios dos projetos uruguaios junto ao FOCEM, disponíveis em <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=uruguay1>. Último acesso em 05.10.2011

Tratado de Constituição do Bando do Sul.

Visão de Negócios do eixo Amazonas, IIRSA, 2007. Disponível em http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/V/vision_de_negocios_eje_del_amazonas/vision_de_negocios_eje_del_amazonas.asp?CodIdioma=ESP. Acessado em 10.01.2010

Visão de negócios do Eixo de Capricórnio. Disponível em http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/V/vision_de_negocios_eje_de_capricornio/vision_de_negocios_eje_de_capricornio.asp?CodIdioma=ESP. Acessado em 08.01.2010

Visão de Negócios Eixo Sul. Disponível em http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/V/vision_de_negocios_eje_del_sur/vision_de_negocios_eje_del_sur.asp?CodIdioma=ESP. Acessado em 10.01.2010.