

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - UFF
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA – ICHF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - PPGCP

TAÍS RISTOFF

**Desenvolvimento Nacional e Integração Regional:
A atuação do BNDES na América do Sul no Governo Lula da Silva (2003-2010)**

NITERÓI
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - UFF
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA – ICHF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - PPGCP

TAÍS RISTOFF

**Desenvolvimento Nacional e Integração Regional:
A atuação do BNDES na América do Sul no Governo Lula da Silva (2003-2010)**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal Fluminense (UFF) como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política. Área de concentração: Estudos Estratégicos.

Orientador: Prof. Dr. Adriano de Freixo
Co-Orientador: Prof. Dr. Bernardo Kocher

NITERÓI
2016

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG

R597d Ristoff, Taís
Desenvolvimento Nacional e Integração Regional: A atuação do BNDES na América do Sul no Governo Lula da Silva (2003-2010) / Taís Ristoff ; Adriano de Freixo, orientador ; Kocher Bernardo, coorientador. Niterói, 2016.
262 f.

Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGCP.2016.d.98555260078>

1. Desenvolvimento Nacional. 2. Integração Regional. 3. Política Externa Brasileira. 4. BNDES. 5. Produção intelectual. I. Título II. Freixo, Adriano de, orientador. III. Bernardo, Kocher, coorientador. IV. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia.

CDD -

RESUMO

Poucos países somam território, população e riqueza econômica como o Brasil no mundo. Ainda assim, historicamente, diante de todo esse potencial, a expressão do país na política internacional e seu peso econômico no mundo eram bastante reduzidos. Inserida em um contexto de contestação das premissas liberais, a eleição de Lula, em 2002, marcou uma guinada política acentuada no Brasil. Além de adotar um modelo de desenvolvimento calcado na distribuição de renda com expansão do mercado interno e com estabilidade macroeconômica, Lula adotou uma política externa independente e colocou o desenvolvimento econômico em seu centro. O BNDES foi transformado em um instrumento de política externa e passou a cumprir, dentro de uma estratégia ampla, um papel de destaque na integração da infraestrutura da América do Sul, contribuindo, também, para a promoção da internacionalização das grandes empresas brasileiras. Diante das divergências de interpretação em relação à natureza da política adotada, procuramos compreender o papel do Brasil na América do Sul e o tipo de liderança ou hegemonia exercida, que, conforme nossa hipótese, não se caracteriza por ser imperialista ou subimperialista.

Palavras-Chave: Desenvolvimento nacional, integração regional, política externa brasileira, BNDES, Infraestrutura Regional.

RESÚMEN

Son pocos los países que en territorio, población y riqueza económica sean como Brasil en el mundo. Sin embargo, históricamente, aunque existiera todo este potencial, la expresión del país en la política internacional y su peso económico en el mundo eran reducidos en gran medida. Insertado en un contexto de contestación de las premisas liberales, la elección de Lula en 2002 marcó un giro político brusco en Brasil. Además de adoptar un modelo de desarrollo sustentado en la distribución del ingreso con la expansión del mercado interior y la estabilidad macroeconómica, Lula adoptó una política exterior independiente y puso el desarrollo económico en su centro. El BNDES fue transformado en un instrumento de política exterior y comenzó a desempeñar, dentro de una estrategia amplia, un papel destacado en la integración de la infraestructura sudamericana contribuyendo también para promover la internacionalización de las grandes empresas brasileñas. A la vista de las diferencias de interpretación en cuanto a la naturaleza de la política adoptada, buscamos entender el papel de Brasil en América del Sur y el tipo de liderazgo o hegemonía ejercida, el cual, de acuerdo con nuestra hipótesis, no se caracteriza por ser imperialista o sub-imperialista.

Palabras-Clave: Desarrollo nacional, integración regional, política exterior de Brasil, BNDES, infraestructura regional.

ABSTRACT

Few countries in the world add territory, population and economic wealth like Brazil. Nevertheless, historically, before all this potential, the country's expression in international politics and its economic role in the world were very reduced. Within a liberal premises contestation, Lula's election, in 2002, took the political scenario to the next level. Besides adopting a model of development based on income distribution along with the intern market expansion and macroeconomics stability, Lula adopted an independent foreign policy and set the economic development on its centre. BNDES as a foreign policy instrument, observing a large strategy, was given an important role into South America infra-structure, also contributing to Brazilian major companies internationalization. Considering the divergences upon the interpretation of the implemented policy, this paper is an attempt to understand Brazil's role in South America and the kind of leadership or hegemony exerted, which, according to the hypothesis presented, does not characterize as an imperialist or sub-imperialist one.

Keywords: National Development, regional integration, Brazilian foreign policy, BNDES, regional infrastructure.

Se as coisas são inatingíveis...ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos, se não fora
A presença distante das Estrelas!
Mário Quintana

Ao meu pai
À Amanda e Alice
À minha mãe (*in memoriam*)

AGRADECIMENTOS

Seria impossível realizar este trabalho sem o apoio de inúmeras pessoas e instituições, às quais sou imensamente grata.

Ao professor Adriano de Freixo agradeço pela oportunidade de novamente ser orientada por ele. Tenho muito orgulho de tê-lo como o principal responsável pela minha formação acadêmica, da qual, sem dúvida foi o grande incentivador, desde a minha graduação. O considero muito mais do que um orientador e agradeço sempre pela confiança, amizade, conselhos, paciência e competência.

Ao professor Bernardo Kocher, sou muito grata por ter aceitado co-orientar essa tese. Agradeço pelas suas importantes considerações ao presente trabalho, generosas sugestões de aprimoramento e pela disposição em ajudar.

Ao professor Luiz Pedone que, em sua aula, propiciou um momento de debate e reflexão sobre o projeto da tese, o que contribuiu para a sua elaboração.

A todos os professores que compuseram as bancas anteriores com suas valiosas intervenções críticas, ponderações e sugestões. Eles foram, sem dúvida, cruciais para o desenvolvimento desta tese.

Ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política (PPGCP-UFF) e ao Instituto de Estudos Estratégicos (INEST-UFF), pela estrutura e ambiente acadêmico de excelência, o meu reconhecimento e profundo agradecimento. Não poderia deixar de agradecer nominalmente aos professores Carlos Henrique Aguiar Serra e Eurico de Lima Figueiredo, pelo acolhimento. Nutro profundo respeito e admiração pelo esforço empreendido por eles e seu engajamento em prol do desenvolvimento dessas instituições.

Ao Manoel, da secretaria do PPGCP, sempre prestativo e cordial.

À Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pesquisa de Ensino Superior – pela concessão de bolsa, que permitiu o desenvolvimento deste trabalho.

Aos meus pais que sempre confiaram na minha capacidade e foram os mais entusiastas incentivadores desta empreitada. Minha mãe, que tanto festejou comigo o ingresso neste doutorado, infelizmente não está mais aqui. Impossível, no entanto, neste momento, deixar de lembrar de todo seu apoio, toda torcida, amor e carinho e dos tantos momentos em que pude compartilhar com ela minhas angústias e conquistas. Tenho certeza do imenso orgulho que sentiria se aqui estivesse. Ao meu pai, incentivador incansável para meu crescimento pessoal e profissional. Com ele aprendi valores de humanismo, solidariedade e luta. Não poderia deixar de reconhecer a sua dedicação

permanente e esforço e preocupação em garantir oportunidades de estudo para mim. Sem ele não teria sido possível chegar até aqui.

À Amanda e Alice que com seus poucos anos cheios de vida e graça, encorajam-me a nutrir o sonho de um mundo melhor.

À Ana, obrigada pela dedicação, pela espera nos momentos de ausência durante essa longa jornada, pela compreensão e paciência, companheirismo de todas as horas e pela simples presença na minha vida.

A todos que em distintos momentos da minha vida, me brindaram com seus inestimáveis apoios, agregaram de uma forma ou de outra com seus conhecimentos e experiências contribuindo, inclusive, para a minha forma de ver o mundo. Agradeço também a todos que contribuíram com sua simples presença afetiva para que eu completasse esse percurso.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 - Debates Teóricos sobre a Inserção Internacional do Brasil na Era Lula: Vozes Críticas	18
1.1 – O Campo Liberal-Conservador	23
1.2 – O Campo Progressista	41
2 – Debates Teóricos sobre a Inserção Internacional do Brasil na Era Lula: as Vozes dos Apoiadores	54
2.1 – As Abordagens no Campo do Marxismo	54
2.2 – As Abordagens Nacionalistas-Desenvolvimentistas	68
2.3 – Considerações Finais	78
3 – Os Bancos de Desenvolvimento e o BNDES	88
3.1 – Justificativas Teóricas para os Bancos de Desenvolvimento	89
3.2 – O BNDES: História e Atuação	104
3.2.1 – O BNDES No Governo Lula	111
4 – A atuação externa do BNDES e a política industrial brasileira	125
4.1 – O BNDES e o Financiamento das Exportações: o BNDES-EXIM	126
4.2 – Política Industrial, Exportações e Internacionalização de Empresas	137
5 – Integração Regional e Política Externa Brasileira: Algumas Considerações	169
5.1 – A Integração Regional Sul Americana	169
5.2 – As Orientações Históricas da Política Externa Brasileira e o Governo Lula	181
5.3 – Política Externa e Governabilidade	191
6 – América do Sul: A Infraestrutura e o seu Financiamento	202
6.1 A Política Externa Brasileira e o Financiamento da Infraestrutura Regional	210
CONCLUSÃO	233
BIBLIOGRAFIA	251

Introdução

A eleição de Lula, em 2002, marcou uma guinada política acentuada no Brasil. Além de adotar um modelo de desenvolvimento calcado na distribuição de renda com expansão do mercado interno e com estabilidade macroeconômica, Lula adotou uma política externa independente e colocou o desenvolvimento econômico em seu centro. O governo Lula alçou o Brasil a um novo patamar e buscou adequar sua posição no mundo ao peso que efetivamente tem potencial de ter.

De fato, antes do governo Lula, os assuntos de política externa não eram assuntos habituais no noticiário nacional e muito menos costumavam aparecer na primeira página nos jornais. Do mesmo modo, o BNDES, que acabaria sendo alvo de uma CPI, foi colocado no centro das discussões nas eleições de 2014. O financiamento ao porto de Mariel gerou debates ideológicos acalorados e, de modo geral, todos os candidatos precisaram se manifestar a respeito. Com a operação Lava Jato, as grandes empreiteiras nacionais e sua atuação também passaram a ser alvo de debates e críticas.

Assim, esses diversos temas, que são parte desta proposta de pesquisa, ganharam destaque nos debates nacionais. No entanto, diante da grande concentração midiática no país, esses temas foram de modo geral instrumentalizados pelos jornais para a política interna e para contribuir para acirrar a oposição ao governo Lula. De fato, esse oligopólio dos meios de comunicação impediu um debate honesto, com apresentação das divergências teóricas e ideológicas, e acabou por contribuir muito mais para a desinformação do que para o esclarecimento.

São diversas as interpretações a respeito da natureza dessa política adotada pelo governo Lula e é nesse sentido que aponta a proposta da nossa pesquisa, que procura compreender o papel do Brasil na América do Sul, bem como o tipo de liderança ou hegemonia que exerce, uma vez que são diversas as leituras e avaliações que se apresentam.

Trabalhamos com a hipótese de que não é possível falar em atuação imperialista ou subimperialista brasileira. Dentro de um contexto internacional em profunda transformação, marcado pela crise econômica dos Estados Unidos e pela modificação substancial da sua capacidade de interferir no cenário internacional e diante da reorientação econômica interna calcada no fortalecimento do papel do Estado além do investimento maciço na ampliação do mercado interno, a política externa brasileira do

governo Lula foi readequada a essa nova realidade interna e externa, contribuindo para a redefinição do paradigma de inserção internacional do país. O governo Lula passou a exercer uma política externa mais proativa de forma a alcançar o objetivo mais amplo de formação de alianças estratégicas com vários países, alterando a correlação de forças no sistema internacional e possibilitando estratégias de desenvolvimento e, neste sentido, a integração da América do Sul foi colocada no centro das prioridades.

A integração regional pode proporcionar um maior aproveitamento de todo potencial econômico e político do subcontinente. A inserção internacional dos Estados sul-americanos depende em grande medida de ações conjuntas também em termos de infraestrutura de transporte, energia, telecomunicações, uma vez que as deficiências da infraestrutura de transportes têm impactos extremamente negativos, como na capacidade de atrair esses capitais ou na competitividade. De fato, a infraestrutura física, embora não suficiente para um processo de integração exitoso, é condição para superar obstáculos ao crescimento e impulsionar o desenvolvimento. Por isso, a integração física da região é tema que ganhou um espaço significativo na agenda política da América do Sul.

Dentro deste contexto, o BNDES foi usado como um instrumento de política externa, pois a atuação doméstica do Banco teve importantes desdobramentos no plano exterior, quando passaria a ter uma participação ativa articulada à estratégia mais ampla de política externa com ênfase na integração física regional: de um lado, as operações do Banco integram o esforço do governo brasileiro em promover a internacionalização das empresas brasileiras – e a competitividade dos produtos nacionais –, especialmente nos setores de construção civil; de outro, favorecem a integração econômica, principalmente a integração física, dos países da América do Sul.

Esse processo contínuo e crescente da internacionalização com apoio fundamental do BNDES, e com o apoio do empresariado, foi fundamental para as pretensões brasileiras definidas pelo governo Lula de aumentar sua projeção regional e reforçar seu papel como ator global. Sem excluir outras políticas recomendadas para a elevação da taxa de investimento, como a segurança contratual, reformas microeconômicas, marcos regulatórios claros, e para a integração regional (como a convergência macroeconômica e criação de mecanismos institucionais), os bancos públicos têm papel importante no processo. Nesta nova etapa do capitalismo globalizado, o BNDES é exemplo de como um banco de desenvolvimento pode

funcionar simultaneamente como instrumento progressista e de definição de interesses nacionais, mas também como instrumento de cooperação integrado.

Esse processo de expansão das atividades econômicas tem sido pauta de inúmeros debates acadêmicos. Ela compõe a estratégia econômica e política de muitos Estados ao longo da história. É nesse sentido que temos, a partir de um enfoque qualitativo e interpretativo da realidade e a partir de uma abordagem multidisciplinar, a expectativa de aqui contribuir para o alargamento do horizonte de compreensão a respeito desse processo, inclusive a forma como Estados atuam para a consecução de seus objetivos estratégicos no cenário internacional, além de avaliar não apenas os ganhos contábeis, mas também geopolíticos.

A abordagem metodológica que será adotada para desenvolver esta tese será o estudo de caso. Segundo Van Evera, o analista, no estudo de caso, “explora um pequeno número de casos (incluindo um só) em detalhe, para ver se os sucessos se desenvolvem da maneira prevista e (se o tema envolve a conduta humana) se os autores falam e atuam como a teoria prediz.”¹ (VAN EVERA, 2002:31). Os estudos de caso são um tipo de método amplamente utilizado nas ciências sociais, que permitem uma pesquisa mais ampla e completa sobre dada realidade social. Assim, essa abordagem de estudo de caso é a que melhor se aplica ao projeto proposto, pois esse método permite analisar com profundidade a natureza e as características da relação entre a PEB e o BNDES no governo Lula e o papel do BNDES no financiamento da internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul e da infraestrutura regional. A partir de uma delimitação temporal e espacial clara do tema, visa, portanto, a analisar e entender de uma forma ampla as razões, as formas, implicações e as particularidades do fenômeno a ser estudado.

A tese está dividida em três partes. Na primeira, correspondendo aos capítulos 1 (“Debates teóricos sobre a inserção internacional do Brasil na Era Lula: Vozes críticas”) e 2 (“Debates Teóricos sobre a Inserção Internacional do Brasil na Era Lula: As Vozes dos Apoiadores”), apresentamos e problematizamos os debates teóricos sobre a inserção internacional do Brasil na Era Lula, já que entendemos que isso é fundamental, uma vez que a teoria é um instrumento para conhecer a realidade. Esse conceito articula três eixos de análise – política interna, política externa e sistema internacional - a partir das

¹ *El analista explora un pequeño número de casos (incluso uno solo) en detalle, para ver si los sucesos se desarrollan de la manera predicha y (si el tema involucra la conducta humana) si los actores hablan y actúan como la teoría predice.* (VAN EVERA, 2002:31, tradução nossa)

contribuições interdisciplinares de conteúdos e discussões de diversas áreas do conhecimento. Uma compreensão adequada desse conceito, como de quaisquer conceitos que se utilizam nas Ciências Humanas, é fundamental para amparar argumentações e a construção do conhecimento depende da correta operacionalização dos conceitos. O foco desse capítulo é a discussão da forma como o Brasil se inseriu no sistema internacional ao longo dos governos Lula, a partir da observação da existência de diferentes interpretações em torno dessa questão, que, de modo geral, seguem alguns padrões, com análises, enfoques e ênfases muito divergentes. Tradições teóricas e bases filosóficas diversas geram análises e compreensões divergentes sobre o mundo atual, inclusive sobre o fenômeno da globalização. De acordo com essas diferenças, deverão ser agrupados os principais autores de cada corrente. A análise em relação à inserção internacional brasileira está dividida dois grandes grupos – o campo conservador e o campo progressista. A expectativa é que essa ampla discussão permita gerar uma base para discussões mais avançadas, especificamente sobre o tema dessa tese.

Na segunda parte dessa tese – capítulos 3 e 4 – procuramos discutir o papel dos Bancos de Investimento e a evolução histórica do BNDES, bem como as suas funções, além de analisar conceitos que sirvam de base para as políticas públicas e que possam guiar a atuação do Estado e dos bancos públicos. Visto que os fundamentos teóricos de política de desenvolvimento do pós-guerra tiveram influência no tema dos bancos de desenvolvimento, optamos por fazer um levantamento da literatura existente, sua perspectiva histórica e teórica procurando debater o papel que desempenham ou devem desempenhar, neste contexto em que atuam hoje, ou seja, sistemas financeiros muito mais desenvolvidos e sofisticados. As justificativas para os bancos de desenvolvimento precisam ser mais específicas do que a da necessidade da atuação do Estado, que pode se dar de diversas outras formas. Tentaremos promover um breve debate para construir essa argumentação. Verificaremos a possibilidade de somar argumentos a partir de abordagens pós-keynesianas, institucionalistas, schumpeterianas e da teoria financeira. Será necessário aqui também assumir um posicionamento por um conjunto de argumentos, pois essas conclusões orientarão as análises empíricas que seguirão.

Ainda neste capítulo, apresentaremos um breve histórico do BNDES, com as principais mudanças sofridas e as principais fases e reorientações. Criado em 1952, como autarquia federal, com o objetivo de apoiar financeiramente a industrialização brasileira, passou por inúmeras mudanças e fases ao longo de sua história e teve sua

atuação condicionada até certo ponto pelos diferentes contextos no qual se inseriu. O BNDES participou, desde a sua criação, de todos os programas de desenvolvimento econômico dos sucessivos governos brasileiros. Se o apoio à privatização foi a marca do Banco na gestão tucana, na era petista o BNDES retomou seu foco de agente de fomento. O BNDES teve sua participação na economia brasileira significativamente aumentada ao longo dos dois mandatos do governo Lula e teve, inclusive, um papel fundamental no sentido de garantir o crédito e aplicar políticas de caráter anticíclico para amenizar os efeitos da grande crise iniciada em 2008. Um dos indicativos do esforço do governo em fortalecer a atuação do BNDES e aumentar significativamente os recursos da carteira do BNDES foram os aportes sucessivos feitos pelo Tesouro Nacional, levando o peso desses aportes a superarem os dos recursos do FAT, que era a maior fonte de recursos do Banco. Caberá analisar as principais críticas em relação à atuação do Banco, principalmente no que diz respeito ao foco, às condições (valores e taxas) e aos critérios para a concessão de financiamentos, além da suposta falta de transparência. Uma questão a ser considerada é a relativa ao impacto fiscal dos empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES, uma vez que há um subsídio envolvido representado na diferença entre as taxas Selic e TJLP, o que tem sido alvo de inúmeras críticas.

No capítulo IV, analisaremos, conforme o título do capítulo, “O BNDES o Financiamento das Exportações: o BNDES-Exim”. De antemão sabemos que a atuação doméstica do Banco teve importantes desdobramentos externos. A recuperação interna do banco acabou por respaldar a estratégia mais ampla de política externa e por ter um papel central na integração física sul-americana, disponibilizando recursos de longo prazo sem precedentes. No governo Lula, as empresas de serviços e engenharia receberam grandes investimentos e ampliaram consideravelmente sua atuação na região.

Essas empresas foram muito beneficiadas pelas inflexões de política econômica, de política externa e o aumento dos recursos do BNDES, o que lhes permitiu melhorar em termos de concorrência internacional, aumentar sua competitividade nas licitações de obras de infraestrutura em outros países e ampliar sua presença no exterior de forma geral e na América do Sul, em especial. Por meio de uma atuação incisiva na promoção da consolidação da internacionalização das grandes empresas brasileiras, especialmente do setor de construção civil, foi transformado em um importante instrumento de política externa e atuou incisivamente.

Assim, além de descrever as mudanças levadas adiante no governo Lula, algumas questões precisarão ser discutidas, primeiramente as que concernem às modalidades de financiamento às empresas brasileiras, que envolvem, entre outros, a política de conteúdo nacional, ou seja, a política que condiciona os financiamentos à utilização de bens e serviços brasileiros, o que resulta na movimentação de toda uma rede/cadeia entre as construtoras e seus fornecedores, uma cadeia que envolve empresas nacionais de todos os portes, em alguns casos representando uma primeira abertura de novos canais no comércio exterior. O investimento visa garantir exportações de serviços de engenharia, em um tipo de mercado que é muito disputado o que permite às empresas melhorar em termos de concorrência internacional, aumentar sua competitividade nas licitações de obras de infraestrutura em outros países e ampliar sua presença no exterior de forma geral e na América do Sul, em especial.

A intensificação do papel do Banco como promotor do desenvolvimento a partir do governo Lula garante a ele um papel central na política industrial que, desde seu início, buscou rearticular. Enfatizaremos, ainda neste capítulo, o debate em torno da política industrial, da qual a infraestrutura, as exportações e a internacionalização de empresas são parte. Discutiremos a política industrial, do ponto de vista teórico – definição, forma e importância - e do ponto de vista do que foi colocado em prática no governo Lula.

Dentro de um quadro em que o sistema financeiro brasileiro é voltado para o curto prazo, o BNDES tem cumprido seu papel clássico de suprir crédito de longo prazo e, desta forma, tem buscado atender essa crescente demanda por recursos e se preparar para novos desafios que o próprio dinamismo de uma economia globalizada gera. Isso incluiu que, diante das enormes necessidades acumuladas e que exigem elevado nível de recursos, um esforço especial fosse feito no campo da infraestrutura, fundamental para a promoção da industrialização e para o desenvolvimento, como pretendemos discutir.

O desenvolvimento econômico e social buscado pelo governo Lula reconhece a fundamental necessidade de elevação da produtividade, da elevação da taxa de investimentos, da diversificação da estrutura produtiva, o desenvolvimento tecnológico e da inovação etc. A capacidade de gerar riqueza depende, em grande medida, da indústria, o que gera questionamentos sobre até que ponto foi possível, durante o governo Lula, pensar e executar uma estratégia clara de longo prazo.

Na terceira parte do trabalho (capítulos 5 e 6), analisaremos a política externa do governo Lula com foco na integração regional, considerando o papel do BNDES nesse processo. É, de fato, historicamente recente a construção política da América do Sul. Diferentemente da década de 1960, há o entendimento de que o desenvolvimento no momento histórico atual só pode ser pensado a partir do processo de integração. Um dos objetivos deste capítulo é refletir sobre a natureza deste processo, levando em conta as diferentes visões de mundo e, portanto, as divergentes concepções de integração regional existentes. As discussões empreendidas nos capítulos anteriores serão um importante pano de fundo para a compreensão das divergências presentes nesse tema.

Se nos primeiros dois capítulos a proposta é levar adiante um debate teórico a partir de uma construção tipológica das diferentes perspectivas de inserção internacional, em parte deste capítulo 5, a idéia é analisar a política externa brasileira como processo, ou seja, as orientações históricas da política externa brasileira. A partir da análise do histórico de rupturas e continuidades, procuraremos enfatizar a transição entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, que reflete além da mudança de coalizões no poder, com a eleição de Lula da Silva, em 2003, novas circunstâncias políticas internacionais, com as profundas alterações no mundo pós-11 de setembro. O Brasil, na era Lula, teve um grande empenho no sentido de unificar politicamente a América do Sul, processo que passou, inclusive, a ser formalmente parte da missão do BNDES e que, por isso, passou a receber, por meio das empresas de serviços de engenharia brasileiros, grandes investimentos. Assim, é necessário analisar a importância da região para o Brasil e de que modo, do ponto de vista teórico e prático, um arranjo regional proporciona um aumento do poder decisório e econômico tanto do país, quanto do continente, no cenário geopolítico mundial.

Será necessário incorporar à discussão, também, a questão da governabilidade. Entendemos ser fundamental considerar os constrangimentos decorrentes da luta política e dos diferentes interesses dentro da sociedade e que incidem sobre o processo de desenvolvimento. Seja para a definição de uma política pública, seja para a definição da estratégia de desenvolvimento – dentro da qual se insere a política industrial – é importante angariar apoio suficiente na sociedade, levando em consideração a grande diversidade de interesses e setores no país. Ou seja, considerar a coalizão formada que dá sustentação a esse projeto político.

O objetivo é refletir sobre as limitações – institucionais ou de outra ordem – impostas a qualquer governo e em particular ao governo Lula, levando em consideração o contexto internacional de então e analisar o desafio que se apresentava em seu governo de conciliar as políticas de curto prazo com a de longo prazo – considerando um equilíbrio necessário entre o que se é e o que se quer ser. Considerando a política como a arte do possível, analisar até que ponto a política externa e a própria definição do interesse nacional são afetadas pela composição interna e precisa ser levada em conta nos cálculos de governabilidade.

Tendo efetuado todas as discussões anteriores e garantido uma base de fundamentação sólida, temos a pretensão de contribuir para explicar, no sexto e último capítulo, uma questão específica fundamental desta nova orientação estratégica que é a importância dos investimentos externos brasileiros no campo da infraestrutura – com suas imensas necessidades acumuladas – para uma redefinição do papel do Brasil e da América do Sul no mundo e compreender a natureza desse processo.

Tentaremos avaliar as contribuições concretas do BNDES como um agente financiador do processo de integração física sul-americana e avaliar a pertinência desta estratégia. Uma questão significativa a ser considerada é o financiamento da infraestrutura como um instrumento de geopolítica que pode beneficiar não apenas o Brasil, mas toda a região, discutindo até que ponto o desenvolvimento pode ser conjunto. São muitas as críticas aos investimentos brasileiros e ao papel desempenhado pelo BNDES e pelas empresas de construção civil, que não podemos nos furtar de analisar. Até que ponto, o incentivo do governo brasileiro projetando as empresas brasileiras no mercado regional – neste caso por meio de projetos de infraestrutura – constitui parte da política externa para promover a paz na América do Sul e que tipo de liderança o país exerce e tem capacidade de exercer.

Torna-se evidente a necessidade de estudos mais aprofundados que busquem compreender, a partir das mudanças implementadas pelo governo Lula no processo de integração regional, todas as implicações dos financiamentos em infraestrutura na América do Sul e, também, de que modo a adoção de uma perspectiva específica de integração afetou e reorientou os investimentos de infraestrutura, inclusive considerando o esforço em ampliá-los. Diante da reduzida capacidade de investimento público na região, cabe analisar de que modo o Brasil, isoladamente ou em conjunto, pode e deve contribuir para resolver esses constrangimentos comuns nessa área.

Capítulo I

Debates Teóricos sobre a Inserção Internacional do Brasil na Era Lula:

Vozes Críticas

Os conceitos e categorias teóricas são de fundamental importância no campo das Ciências Sociais e, nessa visada, a sua correta operacionalização é fundamental para a construção de conhecimento. Segundo Barros (2011, p.31),

(...) um conceito pode ser entendido como uma formulação abstrata e geral, ou pelo menos uma formulação passível de generalização, que o indivíduo pensante utiliza para tornar alguma coisa inteligível nos seus aspectos essenciais ou fundamentais, para si mesmo e para outros. Visto desta forma, o conceito constitui uma espécie de órgão para a percepção ou para a construção de um conhecimento sobre a realidade, mas que se dirige não para a singularidade do objeto ou evento isolado, mas sim para algo que liga um objeto ou evento a outros da mesma natureza, ao todo no qual se insere, ou ainda a uma qualidade de que participa (BARROS, 2011, p.31).

Instrumentos imprescindíveis, os conceitos são abstrações elaboradas a partir de generalização de observações particulares. O objetivo é “sintetizar o aspecto essencial ou as características existentes em comum entre estes objetos ou fenômenos.”

Prossegue Barros:

Em se tratando de “conceitos científicos”, acrescentaríamos que o conceito deve possuir destacada clareza e suficiente precisão, uma vez que são eles que irão definir a forma e o conteúdo da teoria a ser construída pelo sujeito de conhecimento (BARROS, 2011, p.34).

Para que cumpram sua função e viabilizem o discurso científico, portanto, é necessário haver acordo sobre a linguagem conceitual e sobre seus respectivos significados. Um conceito comumente muito utilizado nas Relações Internacionais é o de inserção internacional, que de um modo bastante amplo faz referência aos vínculos ou à articulação entre as sociedades nacionais e o meio internacional. Com muita frequência observa-se sua utilização sem muita precisão e carregando consigo a noção de existência de autonomia plena por parte dos Estados no sentido de inserirem-se externamente da forma que desejar, sem levarem em conta a grande quantidade de

variáveis presentes. Quaisquer escolhas estariam ao alcance dos Estados independentemente de localização geográfica, tamanho etc.

Assim como o campo de estudos das Relações Internacionais é inerentemente interdisciplinar, pois agrega conteúdos, debates e discussões das mais diversas áreas do conhecimento humano e que explicam aspectos específicos da complexa realidade social – não há uma teoria única para dar conta de todos os aspectos da vida em sociedade -, esse conceito também agrega necessariamente contribuições das mais diversas procedências. Uma abordagem interdisciplinar é fundamental para permitir avaliar adequadamente o modo como o Estado se posiciona no plano internacional, a partir de complexas interações entre atores e instituições, públicos ou privados, no plano doméstico ou internacional, sem negligenciar o entendimento dos constrangimentos e oportunidades que o sistema internacional e as estruturas hegemônicas proveem. O que é, como o país é visto ou está situado no cálculo estratégico das grandes potências e para onde quer e pode ir, são questões inevitáveis que suscitam respostas diversas para o entendimento desse conceito. De um modo geral, a inserção externa de um país compreende, assim, muitas variáveis, sobre muitas das quais o Estado não tem controle, poder de decisão. Envolve não apenas a política interna, em que o poder estatal tem uma atuação decisiva e um controle maior, mas, também, a política internacional, em que a previsibilidade é menor. É uma via de mão-dupla, uma vez que a política externa trabalha com condicionantes internos e tem vínculos diretos com o modelo de desenvolvimento adotado.

Inserção internacional tem a ver, assim, com a convergência de três eixos de análise: política interna, política externa e sistema internacional. A soma dessas injunções determinará e/ou moldará a forma com que Brasil se insere diante das dimensões globais das relações internacionais, como o multilateralismo, as tendências da globalização e/ou da integração/regionalização, a segurança etc. São diversas as reflexões acerca dos modelos de desenvolvimento e da inserção internacional postos à escolha ou dos dirigentes ou dos agentes sociais, acerca das possíveis interações entre política externa e o Estado na construção do desenvolvimento e as reverberações no espaço doméstico.

Nesta primeira parte do nosso trabalho, pretendemos, assim, fazer uma análise política combinada com história do tempo presente e discutir a forma como o Brasil se reinseriu no sistema internacional ao longo do governo Lula. Nenhum governo trabalha

a partir do “zero”. O governo Lula, como qualquer governo, precisou trabalhar a partir de uma estrutura política, econômica e social anteriormente existente, uma formação econômico-social própria, com um histórico particular e características peculiares na sua dinâmica intra-estatal, sua política interna, suas relações de poder, instituições e atores principais. A forma como o Brasil historicamente se inseriu e redefiniu sua inserção internacional dependeu de múltiplas variáveis, inclusive, sempre muito também da tendência mundial dos diferentes períodos.

Uma vez que a objetividade de um trabalho acadêmico-científico não se dá a partir de alguma suposta neutralidade, mas a partir do rigor na aplicação teórico-metodológico e na clareza com que se apresentam os pressupostos teóricos, é necessário, antes de analisar especificamente o objeto desta tese – o apoio à internacionalização das empresas brasileiras para a América do Sul via BNDES – observar as diferentes interpretações existentes.

A questão central que permeará/norteará todo o debate desta primeira parte é se a atuação brasileira pode ser entendida como uma necessidade do novo capitalismo globalizado ou uma releitura do velho imperialismo². São múltiplas as análises e críticas dirigidas à forma como o governo Lula reinseriu o Brasil no cenário internacional. Verifica-se que essas análises seguem determinados padrões. Nesse sentido, apesar dos limites evidentes, entendemos como positiva a tentativa de buscar algum tipo de enquadramento das análises, ainda que se trabalhe com aproximações.

Entendemos que a apresentação da visão geral dos autores mais representativos das principais correntes teóricas contribui para a discussão e entendimento das principais visões e interpretações existentes em relação à inserção externa brasileira no governo Lula e os determinantes fundamentais da reinserção brasileira do período. A opção por determinados autores se deu por lhes considerarmos bastante representativos das correntes a que são filiados e avalistas de um projeto, de uma linha de pensamento.

Verificamos de antemão ser possível identificar diferenças significativas nas análises, refletindo os diferentes enfoques e a ênfase em determinados aspectos e variáveis. Esse formato é muito útil para a compreensão das divergências teóricas, fruto

² O imperialismo entendido como “formas de exploração econômica em prejuízo dos Estados ou povos subjugados” (BOBBIO, 2010), fenômeno que se manifestou de diversas formas ao longo da história. A expansão europeia, englobando o mundo como um todo e tornando-o interdependente. É quando o imperialismo passa a ser entendido como uma contradição ao princípio da autodeterminação. As teorias sobre imperialismo mais desenvolvidas foram as de origem marxista, baseadas em suas considerações/contribuições relativas às contradições do capitalismo moderno.

das diferentes visões de mundo. A separação das análises em diferentes grupos não impede que haja convergência entre eles em alguns pontos. Do mesmo modo, dentro do mesmo agrupamento poderão ser utilizadas análises que se debruçam sobre aspectos diferentes, específicos, mas que sejam complementares para uma explicação abrangente e completa, e que ajude a captar a essência do argumento e o conjunto de traços imanentes de determinada argumentação. No entanto, buscaremos principalmente as configurações particulares de variáveis que compõem essas tipologias e que agrupam análises de alguma forma semelhantes em relação à inserção externa do governo Lula. Por isso, deliberadamente podem ser desconsiderados elementos dissidentes, alguns aspectos que não envolvem a temática específica em análise, pois buscamos enfatizar, dentro de cada grupo, os traços comuns apresentados, privilegiando as semelhanças, onde poderá ser captada a essência da argumentação, o que permite gerar uma base para discussões mais avançadas, especificamente sobre o tema dessa tese que é o apoio do BNDES à internacionalização para América do Sul.

A partir de grandes transformações no sistema internacional e diante do aparecimento do fenômeno da assim chamada globalização³, que afetou diversas atividades importantes das sociedades entre as quais finanças, informações, comércio internacional de mercadorias manufaturadas, turismo etc, ou seja, incorporada em suas múltiplas dimensões, tecnológica, cultural, comercial, financeira, produtiva, trabalhista e política, pelo menos, os países foram obrigados a buscar novas formas de inserção. Assim como diferentes teorias buscam explicar quando e como se consolidou o capitalismo no mundo, essa discussão está longe de ser consensual entre sociólogos, economistas, cientistas políticos e/ou historiadores e não convém mesmo adentrar nesta discussão.

No entanto, de um modo geral, o enquadramento das diferentes interpretações da política externa do governo Lula passa necessariamente pelo entendimento da natureza desse fenômeno, sua origem histórica e o papel desempenhado pelo Estado, a forma como deve atuar ou que deve estar apto a exercer frente a esse processo. São divergências profundas oriundas de tradições teóricas e bases filosóficas diversas, imaginação de diferentes sociedades e, também, análises divergentes sobre o mundo atual, leituras diversas da conjuntura, compreensão diversa da realidade e possibilidades.

³ Conceito utilizado se refere genericamente ao processo histórico. V. KOCHER, Bernardo. *Globalização - Atores, Ideias e Instituições*. Ed. Mauad, 2011.

São diversas as configurações de sociedades que se nos apresentam, diversas as opções, caminhos e metas disponíveis. São muitas as composições possíveis de liberalização-restrição no mundo, que resultam em diferentes sociedades. Imensas possibilidades estão situadas entre a adesão absoluta e o isolamento completo ao sistema internacional e visualização de mudanças desse ou nesse sistema. No entanto, identificamos dois grandes grupos analíticos em relação à inserção externa brasileira no interior dos quais as três grandes correntes teóricas das Relações Internacionais – Liberalismo, Marxismo e Realismo – se fazem representar/estão representadas: o campo conservador e o campo progressista.

De um lado, o campo conservador é formado por um grupo de autores extremamente crítico da política externa brasileira do governo Luís Inácio Lula da Silva e que tem como base teórica e filosófica o Liberalismo. Entre os autores representativos deste grupo, temos Paulo Roberto de Almeida e Rubens Barbosa.

De outro, o campo progressista é composto por críticos e apoiadores da política externa brasileira deste governo. Há um grupo que tem como base teórica e conceitual o Marxismo e mais especificamente as leituras marxistas, ortodoxas ou não, sobre o imperialismo. Optamos aqui pela apresentação das ideias de Virgínia Fontes, Pedro Campos, Mathias Luce, Theotônio dos Santos e Carlos Eduardo Martins.

Os autores situados no campo progressista e que têm como base o nacionalismo e o desenvolvimentismo⁴, em linhas gerais, têm sido grandes apoiadores da atuação externa do governo Lula. Esses que tem como fonte de inspiração o pensamento nacionalista, têm tido grande presença dentro do contexto de intensificação dos esforços na elaboração de um programa alternativo ao liberal. Propostas vinculadas ao pensamento nacionalista englobam enfoques teóricos de diferentes ramos do conhecimento, complementares entre si, mas todos considerando a centralidade do poder do Estado. As explicações de caráter econômico doméstico estão ancoradas no Novo-Desenvolvimentismo, que tem como um dos seus principais expoentes João Sicsu. Para entender de forma mais específica ainda a política externa do governo, recorre-se aos paradigmas de inserção externa desenvolvidos por Amado Cervo. Fecharemos o capítulo pontuando o nosso ponto de vista, para daí adentrar na atuação mais específica do BNDES.

⁴ Cabe ressaltar que muitos destes autores também utilizam categorias, conceitos e ideias oriundos do Marxismo.

1. 1 – O Campo Liberal-Conservador

Em termos gerais, os liberais representam a corrente do Itamaraty fortalecida e consolidada com o governo FHC, na gestão do chanceler Luiz Felipe Lampreia, e que se identifica ideologicamente com o PSDB e com o DEM. Através de diplomatas aposentados e bastante visibilidade na mídia nacional, ainda hoje são as vozes desse grupo e os principais críticos da política externa do governo Lula. Crítica que parece permear toda a argumentação deste conjunto é a da partidarização da política externa. Entre os indícios apresentados por alguns representantes dessa visão estariam a filiação de Celso Amorim ao PT, a forte atuação do Assessor Especial da Presidência e a suposta relação complacente do Brasil frente a países violadores de Direitos Humanos. Embora este não seja um argumento propriamente teórico, mas muito mais político, ele claramente busca amparo nos pressupostos do Liberalismo.

O Liberalismo é constituído por um conjunto de ideias sobre a política, a economia, a sociedade. Nas Relações Internacionais, surgiu após a Primeira Guerra Mundial quando historiadores e estudiosos da política procuravam as razões para aquele conflito. O surgimento de novas guerras, para eles, poderia ser evitado, entre outros, através da criação de instituições, do livre-comércio, do aperfeiçoamento do Direito Internacional e do respeito aos tratados. É uma perspectiva que trabalha a partir de uma visão otimista do ser humano e da evolução das relações internacionais. (GONÇALVES, 2007, p.27) O Liberalismo, como perspectiva das Relações Internacionais, uma vez que tem a intenção de intervir na realidade internacional, apresenta além da dimensão analítica uma dimensão normativa, ou seja, pretende mostrar como ela deve ser. (GONÇALVES, 2002, p.51).

Uma das principais ideias da perspectiva liberal das relações internacionais, hoje, é a de que a globalização e o nível de interdependência alcançado têm impelido cada vez mais à necessidade de instituir uma ação governativa internacional. Temas como meio ambiente, Direitos Humanos, instituições democráticas, racismo teriam se tornado temas internacionais, exigindo a cooperação sistemática dos Estados e a articulação de regimes internacionais, regras, normas e acordos jurídicos.

No Brasil, um dos autores mais produtivos na área é Paulo Roberto de Almeida. Diplomata de carreira, mestre em Planejamento Econômico pelo Colégio dos Países em Desenvolvimento da Universidade de Estado de Antuérpia, doutor em Ciências Sociais

pela Universidade de Bruxelas, Almeida foi, também, ministro-conselheiro na Embaixada do Brasil em Washington (1999-2003) e assessor especial no Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2003-2007).

No texto *Contra a corrente em relações internacionais: treze ideias fora do lugar* (2003) ele analisa um conjunto de ideias de política internacional e relações econômicas internacionais contemporâneas. Deste texto, é possível extrair a essência do pensamento liberal contemporâneo, e suas opiniões e recomendações acerca das características e processos das relações internacionais. Apesar de considerar uma série de problemas trazidos pelo processo da globalização, Almeida o interpreta de forma positiva, uma vez que teria permitido, acompanhando o crescimento e a integração da economia mundial, uma ampla desconcentração de riqueza e renda e uma elevação dos padrões sociais e tecnológicos no mundo. Como resultado, teria havido um grande declínio mundial das taxas de pobreza e desigualdade.

Segundo Almeida, a liberalização e a integração entre países muito desiguais entre si devem ser promovidas. Essa desigualdade, inclusive, daria sentido a essa integração e liberalização, uma vez que corrigiriam as assimetrias e promoveriam uma homogeneização até chegar no longo prazo a um “socialismo de livre comércio” (ALMEIDA, 2003,p.39). Desta forma, reacionários, para ele, são os que impedem o avanço da globalização.

Que a globalização precisa ser mais inclusiva e equitativa, disto não deve restar dúvidas ao mais cético dos economistas, mas para que ela exerça qualquer efeito nesse sentido seria preciso, antes de mais nada, que ela pudesse encobrir, englobar (com perdão pela tautologia) e engolir (menos polido, certamente) um número bem maior de países do que ela conseguiu até hoje, em especial na América Latina e em quase toda a África e Oriente Médio. como dito ainda naquele discurso, trata-se de um "desafio que deve unir a todos nós" (ALMEIDA, 2004,p.15).

O argumento de que a liberalização beneficiaria o parceiro mais poderoso e que, por isso, seria necessário antes corrigir assimetrias estruturais é outro que é contestado por ele. Por isso defende acordos de livre comércio com os Estados Unidos. Para ele, todos teriam vantagens comparativas.

Todo e qualquer país, mesmo em áreas insuspeitas, possui um imenso manancial de vantagens comparativas, sejam elas a densidade e a concentração de seu capital financeiro, a potência de suas empresas, ou, mais geralmente, a inventividade de seu

povo, que pode manifestar-se na música, no futebol, na sua natureza bem explorada e até na sua *joie de vivre*, como seria o caso do carnaval ou da própria “afetividade” e “cordialidade” da sociedade em questão)(...)(ALMEIDA, 2003, p.39).

Desse modo, os monopólios seriam “erodidos pela própria lógica do sistema aberto da economia do conhecimento.” A desigualdade tecnológica não seria motivo para maiores preocupações no médio e longo prazo, nem mesmo no Balanço de Pagamentos, uma vez que existem vantagens competitivas a serem exploradas que auferissem ganhos. Ele contesta a noção de que a atuação das empresas multinacionais seria um obstáculo à independência tecnológica do país. Países antes considerados periféricos como Finlândia, Japão, Coreia podem, hoje, contar, também, com suas multinacionais. Seja pela cópia bem sucedida de tecnologias (também, pirataria de patentes, licenciamento de *know how* e técnicas de fabricação e comercialização de produtos ou processos), mas principalmente pelo investimento maciço em mecanismos e instituições próprios de inovação tecnológica, “o que geralmente começa pela disseminação democrática de sistemas educativos amplos e criativos, mobilizadores de todas as energias nacionais.” Seria o caso então, segundo Almeida, de repetir essas experiências bem-sucedidas em outros lugares. A atuação das multinacionais, assim, não seria nenhum empecilho, uma vez que a transferência de tecnologia, direta ou indireta, acontece mais rápido se o país não colocar “obstáculos “soberanistas” (sic) ao livre jogo das forças de mercado” (ALMEIDA, 2003, p.3).

A abertura da economia, a liberalização comercial, não deve ser vinculada à troca de concessões equivalentes, à reciprocidade, à barganha. Segundo ele, não há justificativa para isso, pois causaria mais distorções do que possíveis benefícios. A lógica que ele denomina de “lógica de reciprocidade estrita” estaria dentro de um conjunto de medidas de intervenções que já havia estado presente em diversas modalidades de coletivismo econômico e de planejamento estatal. A reciprocidade no âmbito do comércio remeteria ao mercantilismo, “quando os soberanos regulavam o comércio exterior com o objetivo de obter vantagens absolutas nas trocas externas, ou pelo menos manter uma balança equilibrada na balança das transações.” Para ele, seria a volta a um tempo em que ouro entesourado era sinônimo de riqueza e poder; seria a volta do dirigismo explícito da vida econômica para atingir esse objetivo (ALMEIDA, 2003, p.3).

Além disso, chama a atenção para o fato de que o próprio cálculo da reciprocidade já não seria mais tão simples, pois não envolveria muito mais do que uma troca entre *commodities* agrícolas e bens industriais. Essas trocas tradicionais foram ampliadas e passaram a envolver “o acesso a mercados antes protegidos para produtos alimentares ou industriais intensivos em trabalho contra a concessão de tratamento nacional em serviços transfronteiriços nas áreas financeira, de seguros, de publicidade ou telecomunicações.” Se opondo a aplicação pelo Estado do princípio da reciprocidade como forma de afirmar a sua soberania, ele afirma que “soberania se defende com desenvolvimento, não com boas intenções e tratados bonitos.”, alegando que o processo do desenvolvimento seria uma tarefa eminentemente interna e a cooperação internacional é apenas uma questão subsidiária ou marginal (ALMEIDA, 2003, p.44).

O Brasil não deveria evitar a abertura à economia mundial, sob perigo de perder competitividade. Ainda em 2003, Almeida afirmava que

Fugir da globalização, ou seja, da abertura aos intercâmbios globais, não constitui resposta apropriada a esse tipo de ameaça, pois isso só nos conduziria à defasagem tecnológica e ao atraso econômico absoluto: os empregos preservados hoje seriam perdidos amanhã, com a baixa da competitividade geral da economia e a pressão interna sobre os custos. (...) Como regra geral, a exposição à globalização é que é geradora de avanços tecnológicos e de progresso social, não o insulamento e a política do avestruz (ALMEIDA, 2003).

As políticas ativas para aumentar o volume e a qualidade da pauta exportadora costumam redundar em benefícios excessivos para poucos beneficiários e causar distorções no processo produtivo e por isso não são a solução certa (ALMEIDA, 2003). O custo do protecionismo seria muito alto, para o consumidor em geral, além de diminuir esforços para aumentar a produtividade da economia. A definição de “setor estratégico” seria difícil, pela variedade e complexidade dos critérios.

Os setores de maior valor agregado são geralmente considerados como estratégicos, mas isso pode se aplicar a muitos serviços, onde o que está em causa é mais a inteligência nacional do que grandes investimentos em bens de capital ou infraestrutura. (...) Os ramos de alta tecnologia seriam definidos como naturalmente “estratégicos”, mas o que dizer da agricultura, hoje formada por uma agregação complexa de variados insumos das áreas industrial, de pesquisa tecnológica, de comercialização etc? Todo industrial, ou agricultor-

capitalista, vai querer que o seu setor seja definido como estratégico, o que abre as portas de uma luta insana em favor das prebendas estatais (ALMEIDA, 2003, p.3).

Prevalece uma visão etapista, com uma noção de linearidade, em que, para alcançar os países avançados, os bem-sucedidos, é necessário apenas imitá-los e cumprir as mesmas etapas. Em relação aos sistemas econômicos, com a terceira Revolução Industrial, baseada nos sistemas de informação e na economia do conhecimento, a desigualdade aumentou consideravelmente. No entanto, esse aumento não é creditado a velhos mecanismos imperiais ou coloniais do passado, já que os países, hoje, não dependeriam de extração de recursos primários, mas do acúmulo de conhecimento, algo que, segundo ele, estaria ao alcance de qualquer país que tenha a educação no centro de sua organização econômica e social (ALMEIDA, 2003, p.3).

Desta forma, segundo ele:

A “acumulação primitiva” requerida por esse tipo de prioridade social não pode ser obstada por nenhuma desigualdade estrutural baseada no poder da força bruta; ao contrário, os menos poderosos podem aprender muito com as potências mais avançadas e a maior parte do conhecimento humano encontra-se hoje livremente disponível nos sistemas de informação abertos (ALMEIDA, 2003, p.3).

Por isso, questiona a máxima de que o Brasil, como país periférico, estaria condenado, por motivos históricos e estruturais, a uma situação de dependência em relação aos países centrais. Atribui às elites a responsabilidade por não terem rompido a “dependência mental”. Trata-se de uma acomodação das elites que desfrutavam do sistema vigente, sem a necessidade de criação de uma organização social endógena e reconhecer como interno o controle, através da educação maciça e do aumento da produtividade do sistema econômico nacional. O desenvolvimento do país deveria ser buscado a partir das receitas comprovadamente demonstradas pelos países centrais: “educação, capacitação técnica e profissional, instituições compatíveis com necessidade de “acumulação”, elites menos parasitárias ou prebendalistas, moeda saudável” Em outras palavras, o subdesenvolvimento é atribuído predominantemente a opções internas errôneas e desconsidera a estrutura em que o país está inserido. Considera o esforço externo como meramente complementar ao esforço interno, uma vez que as soluções terão que ser encontradas internamente (ALMEIDA, 2003, p.46). Ao contrário das outras abordagens, o peso maior é colocado sobre aspectos internos.

Do meu ponto de vista, eu definiria como de caráter estratégico apenas a educação de crianças e jovens, com a alocação consequente de investimentos maciços nas escolas públicas de primeiro e de segundo grau e no ensino profissionalizante. Afinal, não há nada mais estratégico do que capital humano e é ele que deve beneficiar-se de eventuais medidas “protecionistas” por parte do Estado, embora num sentido mais concorrencial e o mais aberto possível, sem qualquer política de reserva de mercado ou de fechamento nacional. Afinal de contas, a inteligência costuma florescer em ambientes abertos e competitivos, não na estreiteza das políticas setoriais de proteção (ALMEIDA, 2003, p.3).

Almeida atribui um peso pequeno ou nenhum a impedimentos impostos pelas estruturas hegemônicas internacionais. Apesar de reconhecer a desigualdade nas relações de força entre os países, Almeida entende que o surgimento da ONU e a expansão do Direito Internacional tendem a fazer prevalecer, no sistema internacional, cada vez mais, a força do Direito em detrimento do direito da força. O uso da força, assim entende, tenderia a casos extremos. Defende que, mesmo os grandes impérios, cada vez menos poderão agir unilateralmente e precisarão cada vez mais se sujeitar ao Direito Internacional e buscar legitimarem-se perante a comunidade das nações.

Em 2003, Paulo Roberto de Almeida já antecipava o que seriam suas críticas à inserção externa do governo Lula.

Tendo em vista, assim, o quadro político interno e a atual conjuntura econômica brasileira, o mais indicado seria prosseguir o processo de reformas, desvinculando-o de qualquer objetivo final de mudança de status internacional, uma vez que antecipar eventual alteração de nosso posicionamento internacional poderia gerar linhas de resistência política e econômica que dificultariam o prosseguimento de uma obra modernizadora iniciada há mais de uma década. Esse, aliás, deve ser o sequenciamento correto: terminar o dever de casa macroeconômico, sob a forma de equilíbrio das contas nacionais — internas e externas — e de retomada do processo de crescimento, para então, a partir daí, repensar as condições da inserção internacional (ALMEIDA, 2003, p.3).

Almeida critica a ideia de que o Brasil deva reforçar os laços com países em fase próxima de desenvolvimento e com os países da América do Sul, por ter em relação a estes vantagens comparativas. Procura identificar custos e benefícios dessas alianças “com os pobres”, dada a sua heterogeneidade: as diferenças de sistemas

socioeconômicos, culturais e, sobretudo, de caráter estratégico são fatores limitantes na ampliação da interface (ALMEIDA, 2003, p.3).

O Brasil aparece como claramente situado num escalão modesto das potências médias, daí o frequente apelo — ou recomendação — de muitos de seus dirigentes políticos (e conselheiros diplomáticos) a algum tipo de “relacionamento especial” com outros países médios, na suposição de que essa interação aumentará nosso poder de tentar influenciar, modificar ou moldar em nosso favor determinadas vertentes da agenda internacional (no caso do Brasil, claramente no sentido de se impulsionar um projeto de desenvolvimento econômico e tecnológico, concebido como a base de maior projeção política e militar internacional) (ALMEIDA, 2003, p.3).

A melhor relação custo-benefício estaria no aprofundamento das relações econômicas e tecnológicas com os países desenvolvidos, principalmente os Estados Unidos (por isso se mostrava também favorável ao acordo da Alca). Atribui a uma avaliação política os altos riscos percebidos em torno desse possível acordo, e aos cálculos de “soberania” feita pelas lideranças políticas. Propõe o alinhamento aos EUA e Europa e um engajamento nos regimes internacionais e nos blocos comerciais, assim como o combate ao eixo “esquerdista” na América do Sul, de modo que o Brasil assumira sua liderança na região. Nenhuma relevância é atribuída aos países que passaram a compor os Brics e mesmo a ascensão da China é encarada como mudança dentro da ordem vigente e não como mudanças da ordem em si.

Considere-se, por exemplo, que não é da China, da Rússia e muito menos da Índia que virão os capitais, o know-how e os investimentos de ponta que permitirão ao Brasil avançar ainda mais na escala de sua industrialização ou no da sustentação de sua relativa fragilidade financeira (presumivelmente perdurável no futuro próximo). Esses países tampouco poderão conformar, com o Brasil, uma agenda comum para a reforma das instituições multilaterais políticas e econômicas — seja o funcionamento do CSNU, seja o do FMI ou do Banco Mundial — que atenda os interesses supostamente comuns (mas de fato diferenciados) de todos eles. Resta a intensificação dos laços comerciais e econômicos de todo tipo com esses países mencionados, sem descartar a cooperação tecnológica e científica, mas reconheça-se, desde logo, a limitada capacidade transformadora desses vínculos no quadro de um sistema econômico já relativamente complexo como o do Brasil, inserido, por sua vez, numa rede de ligações de toda sorte com

empresas e instituições dos principais países capitalistas avançados (ALMEIDA, 2003, p.3).

Em 2005, Paulo Roberto Almeida em artigo denominado *Uma nova 'arquitetura' diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)*, faz um levantamento bibliográfico e discussão das principais linhas argumentativas em torno da diplomacia do governo Lula, e dividiu em três as categorias de autores: as “vozes autorizadas”, os “aliados benevolentes” e os “independentes ou críticos” – estes em número bastante reduzido, mas entre os quais ele se inclui. Denunciava, desde então, um suposto ambiente pouco crítico em relação à política externa brasileira, embora reconhecesse que jornais como o Estado de São Paulo, Folha de São Paulo e O Globo cumpriam esse papel (ALMEIDA, 2005). Pelo menos duas questões importantes podemos extrair desse artigo: 1) os críticos da política externa brasileira estavam em minoria e 2) as ideias minoritárias têm tido destacado espaço nos grandes jornais brasileiros, segundo a perspectiva do autor.

Assim, segundo Almeida, a diplomacia deixou de representar unanimidade para suscitar controvérsias acirradas nos meios de comunicação, principalmente por

iniciativas e alinhamentos do governo Lula, geralmente em direção de regimes tidos por progressistas na região e fora dela, mas que conformam, no mais das vezes, sistemas autoritários, quando não totalitários, em total contradição com os princípios democráticos e de defesa dos direitos humanos da Constituição (ALMEIDA, 2010).

No artigo em que analisa os fundamentos conceituais da agenda diplomática do governo Lula e os elementos teóricos que embasaram as escolhas práticas e as iniciativas deste governo nas relações exteriores e na política internacional, Almeida aponta para os motivos da aproximação a esses países “esquerdistas”. Ela decorreria de uma visão da esquerda brasileira recuperada com a ascensão do PT ao poder, que seria fruto do velho arsenal teórico típico dos países esquerdistas latino-americanos e pertencentes aos escopos desenvolvimentistas e nacionalistas de meados do século XX (ALMEIDA, 2010). Ideias oriundas de um conjunto de conceitos das mais diversas tradições da esquerda. Segundo ele,

Essas contribuições têm como base o socialismo, embora temperado pelas experiências de derrota e fracasso nas várias tentativas ao longo do século XX, o que obviamente diminuiu o ímpeto para reformas ou orientações econômicas declaradamente estatizantes ou dirigistas.

Desse modo, teria prevalecido entre as lideranças, um apelo em prol de supostos regimes considerados de esquerda, não apenas na região - governos de esquerda radical que se identificam com a corrente “bolivariana” latino-americana – como fora dela. Assim, de um modo geral, esse conjunto de ideias oriundas da esquerda se traduziria no plano externo em preferências alinhadas, segundo ele, da seguinte forma:

(a) terceiro-mundismo instintivo (já que o Brasil é definido como país em desenvolvimento, e aparentemente condenado a sê-lo); (b) soberanismo retórico, em grande medida agitado para fins de imagem política; (c) nacionalismo superficial (mas que encontra eco nos meios militares e em setores de opinião identificados com velhas reações de introversão econômica); (d) desenvolvimentismo substitutivo, recuperado numa agenda típica do passado do Brasil, com tarefas industrializantes típicas do velho protecionismo introvertido em matéria econômica; (e) anti-hegemonismo infantil, pois que justificando algumas “alianças estratégicas” com parceiros que não são exatamente modelos acabados de democracias ou de regimes comprometidos com uma gestão econômica de mercado; (f) ativismo em políticas setoriais, decorrente do instinto estatizante acima referido, o que se traduz em oposição de princípio a todo e qualquer avanço multilateral que implique regulação restritiva do ponto de vista das políticas públicas e setoriais, ou a regulação permissiva do ponto de vista das empresas e dos particulares em geral; (g) apoio irrefletido a movimentos ditos progressistas, o que inclui governos, partidos, ONGs, com uma nítida prevalência de objetivos sociais ou políticos sobre metas econômicas ou comerciais, como revelado no caso de OGMs (organismos geneticamente modificados), agricultura familiar, subsídios a programas sociais, mecanismos de correção de “assimetrias” sociais e regionais, etc.; (h) limitação da cooperação bilateral basicamente a países do Sul, ou cooperação com o Norte apenas em temas estritamente definidos (ALMEIDA, 2010).

Cada iniciativa diplomática está inserida dentro de objetivos específicos, mas principalmente de um objetivo geral, maior - elevar o Brasil à condição de potência mundial. A mobilização de recursos humanos e matérias se dá em torno desse objetivo de natureza essencialmente político. No entanto, Almeida avalia que muitos dos esforços e iniciativas são desprovidos de estudos aprofundados e de adequado embasamento técnico, o que pode representar perdas econômicas para o Brasil. Dessa forma, o aumento da interlocução e presença internacional brasileira não veio acompanhado de resultados práticos, efetivos e realização dos principais objetivos do governo Lula: cadeira permanente no CSNU, reforço e expansão e consolidação do

Mercosul, como base de um grande espaço econômico sul-americano, e conclusão exitosa das negociações comerciais multilaterais (ALMEIDA, 2010).

A busca por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU foi um dos temas que figurou ao longo dos governos Lula. Em busca desse objetivo para o Brasil, o governo Lula teria agido em diferentes frentes. Teriam sido grandes os custos diretos e indiretos na busca por apoio a essa causa. Ele (2010) critica, por exemplo, a abertura de postos diplomáticos sem relevância para a PEB, com seus custos diretos e indiretos. Critica o G4, incluindo Alemanha, Japão, e Índia, pois, segundo ele, “pode ter “amarrado” o Brasil a países que enfrentam notórias resistências de membros permanentes do CSNU”. De um modo geral, esse grupo de liberais critica os temas privilegiados pelo governo Lula em sua ação externa, que estariam em contraposição às verdadeiras prioridades nacionais que, segundo Almeida, em termos de atuação externa, seriam, entre outras:

- (a) a manutenção de um ambiente aberto aos negócios (comércio, investimentos, finanças e tecnologia) e aos intercâmbios de todo o tipo, o que torna a política econômica externa especialmente relevante para fins de diplomacia executiva (com destaque para as negociações comerciais multilaterais e os acordos regionais ou mesmo bilaterais);
- (b) a intensificação dos laços de todo o tipo com os vizinhos regionais, com base numa agenda clara de abertura econômica recíproca e de liberalização comercial, ao lado dos projetos de integração física e da cooperação educacional e tecnológica;
- (c) a redução dos riscos ambientais, energéticos ou militares para o desenvolvimento dos negócios, o que compreende uma agenda de segurança abrangente, compatível com os riscos percebidos;
- (d) a intensificação dos esforços de cooperação externa, em especial com parceiros mais avançados, para a superação de um dos mais importantes gargalos no processo desenvolvimento nacional, que é a insuficiente capacitação educacional e tecnológica da população brasileira, o que implica projetos focados nos modelos tidos como de excelência no plano mundial (ALMEIDA, 2010).

Conforme já havia escrito em 2003 e mencionamos aqui anteriormente, um dos erros, fruto dessa partidarização, seria a seleção de “parceiros” ou aliados (ALMEIDA, 2010).

Na realidade, houve uma seleção de foros privilegiados pela atuação da diplomacia brasileira, principalmente aqueles identificados com os interesses do assim chamado Sul. A demanda por reformas dos organismos internacionais, esteve presente historicamente no programa do PT. Diante das dificuldades, entretanto, buscou-se uma articulação em instâncias paralelas ou informais, e novos acordos comerciais no âmbito

regional ou multilateral, ou seja, alianças seletivas no contexto da diplomacia sul-sul, ditas estratégicas, como o Ibas, o G77, G4, G20 comercial, Brics, cúpulas inter-regionais com a África e países árabes, e outros, além da intensificação de viagens presidenciais pelo mundo (ALMEIDA, 2010).

Embora a atuação diplomática através de grupos regionais ou temáticos seja justificada pela “potencialização” da chamada “relação de forças” e um aumento do poder de barganha, Almeida, como anteriormente mencionado, critica a coordenação dos países a partir do “mínimo denominador comum”, que, para ele, pode enfraquecer as posições brasileiras ao invés de reforçá-las. Entende que essa atuação pode criar tensão e fricção com alguns parceiros. Para ele, “Outros exercícios improvisados de liderança mundial – em especial no âmbito do Oriente Médio, com as questões palestina e do programa nuclear do Irã – confirmaram essa vocação para os holofotes, com muita retórica associada, mas pouca substância negociadora capaz de sustentar os esforços feitos” (ALMEIDA,2010). Entende, desse modo, que o esforço é muito mais quantitativo, pela quantidade de convênios e protocolos de cooperação assinados – do que seletivo, que promovam, de fato projetos viáveis. Segundo Paulo Roberto de Almeida: “neste terreno, como em vários outros, a intenção parece ser a de formular uma agenda de viagens e depois redigir alguns atos, quaisquer atos, para serem assinados na ocasião. Em outros termos: monta-se a moldura e depois vai se buscar o que colocar em seu interior” (ALMEIDA, 2010). Segundo ele, pode ter seu efeito para demonstrar força, mas é pouco prático no mundo real. Prega, assim, o abandono do estatuto e pertencimento a esse grupo e a busca por uma postura mais independente. Defende, desde 2003, que o Brasil deveria buscar uma mudança de paradigma. Essa mudança de paradigma se materializaria, segundo ele,

antes de tudo, em termos de dever de casa macroeconômico: continuidade do programa de reformas, adoção interna do padrão normal de organização racional das políticas públicas, participação desinibida nas atividades dos mais diversos foros relevantes para nossos interesses externos, distanciamento discreto em relação à camisa de força representada pelo grupo dos países em desenvolvimento, como aliás de outros grupos por demais heterogêneos (ALMEIDA, 2003, p.3).

Considera ele que isso seria uma revolução qualitativa na política externa brasileira. Paulo Roberto de Almeida aponta que, no âmbito da tentativa de integração energética da América do Sul, o neonacionalismo (sic) energético e a orientação estatizante em curso, segundo ele nos diversos países, inclusive no Brasil, não deveria

favorecer um processo de integração nos próximos anos. Entende que as mudanças constantes de regras e a utilização da matriz energética para fins que não atendem aos objetivos precípuos em um terreno puramente econômico afastam as possibilidades de integração (ALMEIDA, 2010).

Ainda no que diz respeito à América do Sul, teria havido uma intensificação dos esforços, mas não teria havido progressos – talvez até retrocesso - nos aspectos econômicos e comerciais. A integração em âmbito econômico e comercial, que era o núcleo básico do Mercosul, foi substituída pela priorização em termos políticos e sociais. Aspectos, como o político – com a constituição do Parlamento do Mercosul – e o social – com diversas comissões e grupos de trabalho das mais diversas áreas -, foram valorizados (ALMEIDA, 2010). Outros temas, como infraestrutura e energia, passaram a ter alta prioridade, além da preocupação com a defesa e a segurança. Assim, o Mercosul continua ocupando um lugar de relevo na política externa brasileira, mas, nos governos do PT, a organização é a base para fortalecer uma união política e econômica envolvendo toda a América do Sul. Em sintonia com o projeto “bolivariano”, em muitos pontos, como na prioridade aos aspectos políticos, sociais, ideológicos e militares – o Conselho de Defesa Sul-Americano se insere dentro de sua estrutura –, sintomaticamente, segundo Barbosa (2008A) o processo passou a ser denominado União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

Paulo Roberto de Almeida entende que esses esforços não fazem a região superar problemas tradicionalmente graves de segurança regional como o de narcotraficantes, em especial as Farcs, que violam a soberania dos países e agem criminosamente na Colômbia e em seu entorno e contaminam crescentemente o Brasil, com as drogas de a lavagem de dinheiro, e envolvem o país no comércio mundial de produtos ilegais (ALMEIDA, 2010). Nesse sentido, um dos elementos atribuídos é um antiamericanismo ingênuo, uma vez que os Estados Unidos são identificados ao apoio de regimes de direita e às ditaduras civil-militares da região, além do embargo a Cuba e, também, à tomada de posição favorável ao capital em detrimento da classe trabalhadora. Houve, assim, uma grande alteração nos rumos da integração sul-americana, que ganhou novos contornos (ALMEIDA, 2010).

Pior, seriam investimentos políticos desprovidos de análises técnicas adequadas, como a mencionada busca pela integração energética na região e a cooperação Sul-Sul, e que, conduzida sem levar em conta os custos relativos, trazem perdas econômicas ao

país (ALMEIDA, 2010). Almeida ainda critica a adesão do governo Lula à iniciativa de criação do Banco do Sul pela sobreposição de esforços na área, uma vez que já existem o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a *Corporación Andina de Fomento* e o próprio Banco Interamericano de Desenvolvimento, e não tem a qualidade técnica de seleção de projeto destes. Vê, assim, como positivo o fato de não ter saído do papel (ALMEIDA, 2010).

Almeida argumenta que, do ponto de vista da projeção econômica brasileira na região, a busca pela integração regional é mais de cunho sentimental que de lógica. Existem, segundo ele, custos e limites para esse tipo de investimento regional e integracionista. Não se destinando a corrigir obstáculos de cunho estratégico, militar ou econômico, a integração não deve ser considerada como um fim em si mesmo. De fato, a integração pode aumentar as vantagens de escala de alguns setores da economia, principalmente industriais, mas ela não gerará um *up grade* significativo na intensidade tecnológica. Podem gerar oportunidades para empresas brasileiras que não têm condições de se exporem à competitividade internacional mais ampla (ALMEIDA, 2003, p.3).

Almeida ainda opina que o Brasil também foi leniente com outras medidas que contrariaram interesses comerciais brasileiros, como as que foram adotadas unilateralmente pela Argentina, violando dispositivos de acordos do Mercosul. Nesse sentido, Almeida aponta inclusive para um recuo do bloco. Independentemente, segundo ele, da flutuação dos fluxos comerciais intrabloco, pois estes dependeriam da dinâmica dos agentes privados e do comportamento das economias como um todo e não das medidas governamentais (ALMEIDA, 2010).

A emergência do Brasil como grande ator regional e mundial é atribuída, entre outros, às dimensões próprias da economia brasileira, à estabilidade macroeconômica alcançada desde o Plano Real e sua posição naturalmente protagônica na América do Sul e a superexposição do presidente Lula na mídia internacional, esforços esses que não vêm sendo direcionados, segundo o autor, em direção aos objetivos que convergem com os interesses brasileiros permanentes. O sucesso, no meio de tantos erros e insucessos, seria fruto de concepções derivadas de visão partidária limitada e equivocada das relações internacionais, foi apenas no que diz respeito à promoção pessoal da figura do presidente (ALMEIDA, 2010).

Outro autor representativo do grupo liberal-conservador é Rubens Barbosa. Assim como para Almeida, segundo este autor (2008) a visão do partido do presidente Lula tem prevalecido sobre o interesse nacional. Ex-embaixador brasileiro em Washington durante o governo Fernando Henrique Cardoso, Barbosa é hoje Diretor da ASG – grupo de consultores de Madeleine Albright - em São Paulo. Barbosa tem vínculos com o PSDB, inclusive foi coordenador do programa de governo tucano, de Aécio Neves, para a política externa, em 2014.

Ainda assim, em entrevista à BBC⁵, em 2008, fala em “ideologização das decisões” e critica a política externa brasileira do governo Lula como incoerente. Para ele, essa visão partidária, limitada e equivocada das relações internacionais, acarretaria erros de concepções e, conseqüentemente, insucessos e limitações da diplomacia brasileira. Fazendo confusão entre partido e governo, junto com o Itamaraty teria sido estabelecida uma relação entre PT e partidos de esquerda, movimentos sociais e sindicatos, criando-se canais paralelos à relação institucional entre governos (BARBOSA, 2008A). Até mesmo nas negociações econômicas internacionais, os diplomatas foram relegados a segundo plano, tanto pelo protagonismo pessoal do presidente, quanto pela atuação dos ministros petistas da área econômica. A falta de clareza para a atuação externa na identificação dos objetivos políticos e econômicos do país como nas prioridades de agenda para a região, é resultado, também, da dualidade de interlocução externa. Para o autor, a substituição do profissionalismo diplomático pelas motivações político-partidárias e ideológicas acaba afetando os interesses nacionais permanentes. Isso, uma vez que as transformações políticas da região não estariam sendo entendidas corretamente pelo governo, devido ao viés ideológico que o norteia (BARBOSA, 2008A).

Por questões ideológicas, a prioridade hoje seria dada aos países em desenvolvimento, à relação sul-sul. A busca de “aliados estratégicos” no Sul mobilizou recursos e demandou enormes investimentos sem a avaliação realista de resultados prováveis. Houve um grande aumento da relação comercial com esses países, que, no entanto, não é reflexo da política brasileira, mas, sim, de questões conjunturais (BARBOSA, 2008).

⁵ http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080311_amsrubensbarbosadb.shtml

Assim, não houve aumento de atuação apenas no âmbito das instituições já existentes, mas um esforço na construção de novos espaços de articulação. Segundo Barbosa,

A retórica oficial ajuda a melhor entender essa visão, quando afirma que o Brasil quer transformar a geografia econômica do mundo e mudar o eixo comercial brasileiro das regiões americana e europeia (hoje nossos principais parceiros comerciais), para a Ásia e em direção aos países em desenvolvimento em geral, ou seja, fazer a opção Sul-Sul (BARBOSA, 2008A).

Apesar de continuidade em muitos aspectos, Barbosa entende que mudaram a ênfase e a maneira como o governo Lula enfocou essas prioridades. A dimensão da política externa mais afetada por essa partidarização teria sido aquela relativa à integração regional. A prioridade à América do Sul é atribuída a todos os governos nos últimos vinte anos sem grandes inovações. Mas no governo Lula teria havido alterações no que diz respeito à

maior ênfase dada aos objetivos tradicionais e a forma pela qual o Brasil interage com seu entorno geográfico. A prioridade declarada pela região e pela integração regional é uma das três principais linhas de atuação do Itamaraty nos dois governos Lula (sendo as outras a busca de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e as negociações comerciais multilaterais da Organização Mundial de Comércio no âmbito da Rodada de Doha) (BARBOSA, 2008A).

Apesar do crescimento do comércio entre os países e o nível recorde alcançado em 2007, as contradições não teriam sido superadas (BARBOSA, 2008A). Não só teria havido pouco avanço da integração em termos institucionais e faltado perspectiva de mudança na agenda negociadora, como também chama a atenção para a própria diluição de compromissos jurídicos e de regras pertinentes à união aduaneira. Há a preocupação em relação ao seguido descumprimento do Tratado de Assunção pelos países-membros, aumentando a insegurança jurídica, principalmente para os investimentos (BARBOSA, 2008A). Por outro lado, na realidade, o governo brasileiro estaria criando obstáculos a mudanças consideradas importantes em questões que contrariam o interesse nacional. Por exemplo,

O Brasil opõe-se a qualquer modificação da Resolução 32, de 2000, do Mercosul, que determina aos países-membros negociar acordos comerciais com uma única voz. Isso, na prática, tem impedido que os países-membros ampliem a sua lista de parceiros. Cabe registrar que a Resolução não é uma cláusula constitutiva do Mercosul, mas uma decisão política que pode

ser derogada por outra decisão política. A insistência do atual governo em mantê-la é hoje claramente contrária aos interesses nacionais, que apontam para uma ampliação e diversificação dos laços comerciais do Brasil com o mundo. A dificuldade dos países-membros do Mercosul em avançar a agenda externa de negociações comerciais (recentemente foi assinado acordo com Israel, de pouca significação em termos de intercâmbio comercial) contrasta com o ativismo dos países do lado do Pacífico, que firmaram acordos de livre-comércio bilaterais com os EUA, com a China, com o Japão e a Coreia (BARBOSA, 2008A).

Barbosa assinala que, se analisada a atuação do Brasil em relação ao seu entorno, sob qualquer critério, o peso do país é preponderante (BARBOSA, 2008A). Entende, dessa forma, que o Brasil deveria aprofundar os acordos comerciais regionais e efetivamente liderar um processo de ampliação de integração física. No entanto, embora entenda que a integração interesse ao Brasil e que, de fato, seja necessário fazer um esforço para aumentar as relações com os países em desenvolvimento, o Brasil está ficando maior do que o Mercosul e, dada a sua posição muito distante dos outros países, a tendência seria com o tempo se descolar da região, que perderá importância. Prevê que o Brasil se tornará uma potência econômica global, o que demandará uma política brasileira coerente para a região (BARBOSA, 2008). O Mercosul, identificado antes de mais nada como um instrumento de liberalização comercial, deve servir como um reforço para a inserção internacional do Brasil. Nesse sentido, a interrupção da negociação da Alca é muito criticada

Na ausência de um acordo preferencial com os EUA, as exportações brasileiras serão afetadas, pois poderá haver desvio de comércio e perda de competitividade dos produtos brasileiros devido às margens de preferência mais favoráveis concedidas por México, Chile, Peru e Colômbia aos EUA (BARBOSA, 2008A).

Por outro lado, segundo Barbosa, a Alba, uma alternativa existente para a Alca, por não ser “baseada na ampla liberalização comercial, mas de uma reedição defasada do velho mercantilismo comercial, com fluxos totalmente administrados pelos respectivos governos” não seria “uma verdadeira integração”. Esse comentário indica a forma como entende o processo de integração. Tratar-se-ia como “verdadeira integração” apenas o processo com esses objetivos e características apontadas. (BARBOSA, 2008A).

Por se tratar de uma operação extremamente complexa, com implicações institucionais, e envolver negociações e acordos comerciais com outros países, para

Barbosa (2008A) a adesão da Venezuela deveria ser analisada de modo isento e objetivo, e não a partir de motivações ideológicas e políticas. Apesar de considerar positiva a inclusão no Mercosul de um país como a Venezuela, com um grande mercado para os produtos e serviços brasileiros, com a ampliação do PIB do bloco em torno de 15% e reforço significativo no âmbito energético, aponta que possivelmente o eixo Brasil-Argentina sai enfraquecido e que a própria lógica da integração é alterada. A decisão em prol do ingresso venezuelano no Mercosul teria sido tomada mais em função de considerações de cunho político do que econômico e comercial. De fato, amplia consideravelmente o comércio bilateral – em 2007, alcançou a cifra de 4,5 bilhões, com superávit de 4 bilhões para o Brasil - e intrabloco e reforça o potencial energético do bloco. Atende positivamente o interesse nacional por ser um grande mercado para os produtos e serviços brasileiros, com possibilidade de ampliação das relações bilaterais, inclusive nos negócios que envolvem grandes projetos de infraestrutura (BARBOSA, 2008A). Mas “A novidade, nos últimos seis anos, foi a simpatia derivada de afinidades ideológicas do PT em relação a algumas das teses e políticas desenvolvidas por Chávez (...)” (BARBOSA, 2008A).

Crítica o entendimento governista, segundo o qual as disparidades regionais são vistas como um problema político. O que não quer dizer que o Brasil não deva, como o maior país da região, assumir a responsabilidade de reduzir as assimetrias estruturais existentes e liderar as políticas em prol da integração. Com essa proposta, foi criado o Fundo Focem, com financiamento majoritário do Brasil, que, no entanto, não chega a representar 1% do PIB do Mercosul e de pouca eficácia, principalmente, levando-se em consideração, a ausência na consideração de uma lógica de mercado e das orientações da economia de mercado (BARBOSA,2008A).

A partir de meados de 2007, o governo passou a oferecer aos países vizinhos fundos compensatórios (para corrigir as assimetrias estruturais), perdão de dívida, investimentos, sobretudo da Petrobrás, e financiamento, em especial do BNDES, e outras facilidades políticas e comerciais. Paraguai, Uruguai, Argentina, Equador, Venezuela, mais especialmente Bolívia e Cuba, receberam ofertas concretas nesse sentido sem que com isso tenham-se reduzido as demandas e reivindicações em relação ao Brasil por parte desses países. As delicadas relações bilaterais com a Bolívia, a Venezuela, o Equador e com o Paraguai são conduzidas com declaradas mostras de compreensão e generosidade de nossa parte (BARBOSA, 2008A).

Apesar de concordar com a distribuição de recursos financeiros e perdão de dívidas como forma de ter influência, o Brasil, segundo Barbosa, teria proclamado sua liderança, sem, contudo, exercê-la. Pelo contrário, estaria a reboque dos acontecimentos da região, cujos países não convergiriam em torno de objetivos comuns, principalmente em relação à integração comercial. Entende que a reação do Brasil deveria ser mais forte, quando seus interesses fossem contrariados. Contrapõe, assim, a defesa do interesse nacional e a “generosidade partidária” (BARBOSA, 2008). Por entender como estratégicas as alianças com os países da América do Sul, o governo Lula teria tolerado episódios de confrontação desses países e atendido pleitos bilaterais dos vizinhos, mesmo em momentos em que ficava comprometido o interesse nacional. “O governo brasileiro tem acatado sem maiores questionamentos as decisões adotadas por esses países em áreas sensíveis como a de energia (...)” (BARBOSA, 2008A).

O Brasil, pelas suas dimensões e seu peso e pela sua presença na região, é um sócio natural de seus vizinhos e, por isso, não deveria ser um “um interlocutor solidário de governos cujas agendas não coincidem com nosso interesse nacional e, em alguns casos, causam-nos claros constrangimentos” (BARBOSA, 2008A).

A despeito das fortes críticas em relação ao comportamento brasileiro frente aos países vizinhos, Barbosa admite haver, além de simpatia em relação aos países, uma dose de cálculo político do governo brasileiro, o que levou a uma postura reativa e defensiva do governo brasileiro em algumas ocasiões (BARBOSA, 2008A). De um modo geral, no entanto, a disposição em atender esses pleitos ou ao menos conversar, negociar e chegar a um acordo é interpretada como “frouxidão” e demonstração de fraqueza, em prol de visões partidárias e de afinidades ideológicas (BARBOSA, 2008). Barbosa critica, por exemplo, a timidez, a posição pouco clara e afirmativa e o despreparo com que o Brasil defendeu o interesse nacional na Bolívia, no episódio da nacionalização dos recursos petrolíferos e expropriação dos ativos da Petrobrás. Para ele, não soube lidar com situações de confrontação, não apenas diretas. Cita episódios como a assinatura do acordo de livre-comércio entre Colômbia e Peru com os Estados Unidos, as disputas envolvendo Peru e Chile em torno de limites do mar territorial, o episódio em que a Colômbia invadiu o território equatoriano para combater guerrilheiros da Farc (BARBOSA, 2008A). Faltou também um pronunciamento público em relação à controvérsia Argentina-Uruguai, no caso da construção de uma fábrica de papel e celulose. Diante do descontentamento do Paraguai e do Uruguai e suas ameaças

de retirada do bloco e adesão ao acordo comercial com os Estados Unidos, o Brasil manteve a passividade adotando uma postura de neutralidade “para não dizer omissão” (BARBOSA, 2008A).

Assim como Almeida, Barbosa também naturaliza a expansão da presença brasileira no mundo, a partir das conquistas dos governos anteriores. Seria consequência natural da abertura econômica e da estabilização econômica. Na mesma direção, Rubens Barbosa (BARBOSA, 2008a) credita igualmente a projeção externa brasileira à estabilidade e à continuidade. Para ele, a “projeção externa do Brasil cresceu e consolidou-se nos últimos quinze anos, com a natural ampliação de sua agenda externa, tanto econômica como política, e com uma atuação mais desinibida” Fator fundamental apontado por todos esses autores e que permitiu isso foi a estabilização da economia (BARBOSA,2008A).

1.2 – O Campo Progressista

Não apenas no campo liberal-conservador a inserção internacional do governo Lula é vista como negativa. Na esquerda também se fazem presentes vozes críticas, ainda que estejam assentadas sobre outras bases. Os autores deste grupo são os vinculados à tradição marxista.

Virgínia Fontes é historiadora formada na graduação e no mestrado pela Universidade Federal Fluminense e doutora em Filosofia pela Universidade de Paris-X (*Nanterre*). Atua, ainda, como professora no Programa de Pós Graduação em História na Universidade Federal Fluminense. No livro *O Brasil e o Capital-Imperialismo: Teoria e história* (2010), Virginia Fontes busca articular diversos temas e diversas dimensões numa perspectiva dialética retomando a tradição marxista totalizante e denunciando permanentemente o equívoco da dissociação entre o econômico e o social. Resgata, portanto, uma leitura marxista ortodoxa, adotando a perspectiva segundo a qual o Estado é visto como um comitê de classe, a democracia liberal é pensada como uma ditadura de classe e o Estado um condomínio da burguesia.

Seu papel clássico seria “defender as contradições gerais que permitem a expansão do capital, legitimando e legalizando uma forma de ser, gerindo uma sociabilidade adequada...” (FONTES, 2010, p.216), Nesse sentido, não é, de modo

algum, uma teoria de política externa, uma vez que o papel exercido pelo Estado, não sendo um ator relevante, é subjacente/subsidiário, sem autonomia.

Ao longo do século XX, ocorreram importantes modificações, como a união entre capitais bancários e industriais, a que Lenin já havia se referido⁶, e a especialização de inúmeras funções do capital monetário, principalmente a partir da segunda metade do século, quando há uma mescla de atividades de crédito, seguro, corretagem, câmbio, investimentos, dívidas públicas e outros. O capital teria adquirido uma escala de concentração inédita nessa busca cada vez maior pela sua valorização. O momento atual do modo de produção capitalista preserva as características, a manifestação dos mesmos fatores, como concentração e centralização de capitais, fusão do capital industrial com o capital bancário, resultando em capital financeiro, exportação de capitais e partilha constante entre os monopólios e entre nações que os representam. Virgínia Fontes compartilha, portanto, da perspectiva leninista, da ocorrência de mudanças expressivas que substituíram o capitalismo concorrencial pelo capitalismo monopolista e retoma alguns conceitos como imperialismo, integrando-os à análise do fenômeno na realidade da conjuntura atual. Aponta para a fase contemporânea do processo que denomina capital-imperialismo, que representa a continuidade e o aprofundamento da mesma dinâmica do capital (FONTES, 2010, p.13). O capital-imperialismo é o imperialismo pós-Segunda Guerra Mundial, e que se aprofundou na primeira década do século XXI, em que o desenvolvimento econômico é marcado pelo predomínio do capital financeiro.

Fontes analisa a constituição de um sistema bancário capitalista, um dos pilares da acumulação, que passou a cumprir o papel de adiantar dinheiro, que se converte em capital, e passou a ser coadjuvante da exploração. As diferentes atividades de extração de mais-valor geram a cada vez maior autonomização do capital monetário, recursos para os quais não existe lastro, ou, o “trabalho morto passado”. Em outras palavras, cria-se arbitrariamente capital, o que pode levar ao descolamento das atividades de produção de valores, gerando as assim chamadas “bolhas” (FONTES, 2010, p.38). Aponta que o crédito é uma das formas comuns de formação de capital fictício. Segundo Fontes: “a dívida pública, a qual designa originalmente um comprometimento futuro do Estado com a produção de recursos inexistentes no presente e que lastreiam a emissão dos títulos da dívida” (FONTES, 2010, p.37).

⁶ Hilferding primeiramente

Essa forma de expansão do capitalismo da segunda metade do século XX se estendeu para sociedades secundárias, onde se implantou em condições de grande dependência e de modo desigual em cada país e envolveu, ligada à concentração de capitais, a intensificação de expropriações primárias e secundárias.

Nas contradições de sua expansão, o capital-imperialismo adentra o século XXI sob formidável crise, exasperando o sofrimento social e agravando as expropriações que constituem sua condição de existência. É nesse contexto que assistimos a um processo peculiar de luta pelo acesso de países retardatários (e de suas burguesias) à condição de países capital-imperialistas (FONTES, 2010, p.14).

Segundo Fontes, a concentração exacerbada de capitais não apenas produz externalidades. Ela e as expropriações são, na realidade, duas faces da mesma moeda, são partes do mesmo processo. São simultaneamente condição e decorrência. É a forma natural da expansão do capitalismo, e não o seu recuo. A expansão do capitalismo e o aprofundamento da tragédia social ocorrem paralelamente. Aponta, para a necessidade de compreensão da dinâmica capitalista da concentração de capitais, através do movimento ambivalente do capital portador de juros, que, ao mesmo tempo em que se afasta da produção do mais-valor, impulsiona e promove novos processos de expropriação – estas incidem inclusive sobre o controle direto dos Estados capital-imperialistas sobre matérias-primas estratégicas. A necessidade permanente de reprodução ampliada e seu impulso expropriador têm efeitos drásticos que atravessam todo o conjunto da vida social. O capital monetário, principal mercadoria do capitalismo, cada vez mais hiperconcentrado, funciona expandindo-se em paralelo às imposições de expropriações sobre o conjunto social. Todas as atividades humanas são convertidas em modos de valorização do valor, embora desigualmente (FONTES, 2010, p.74).

Essa é a marca original do capital – seu desenvolvimento propulsa a socialização da existência em escala sempre ampliada, mas somente pode ocorrer impondo processos dolorosos de retrocesso social. A socialização dos processos produtivos se aprofunda e expande sob o comando do capital, mas não promove por si mesma nem homogeneização, nem identidade imediata dos trabalhadores, que precisa ser por eles construída. Em si, ela encerra, sobretudo, gigantescas contradições. As expropriações não ocorrem de maneira homogênea e, ao contrário, ainda que incidindo sobre elementos similares (como a terra, as águas, direitos, etc) em diferentes países, ocorrem de maneira extremamente desigual e contribuem para aprofundar desigualdades, também no interior das classes trabalhadoras (FONTES, 2010, p.94).

Neste livro, Virginia Fontes propõe a tese de que o Brasil vem trilhando contemporaneamente o caminho capital-imperialista. O aumento da concentração e centralização de capitais (fusão de grandes empresas), a expansão do capital fora e dentro das fronteiras nacionais, e a acentuação da exploração da mão de obra e dos recursos naturais de outras formações sociais, especialmente os da América do Sul foram os elementos que levaram o Estado brasileiro a integrar-se ao rol dos países imperialistas. A autora pensa esse processo a partir da internacionalização das empresas brasileiras, o processo de oligopolização do capital brasileiro, que teve início na década de 1960, com a ditadura militar, e aumentou as exportações de produtos industrializados e de capitais para outros países. Os monopólios brasileiros estão presentes no cenário internacional, e há exportação de capitais para a América do Sul e diversas outras regiões do mundo, como a África. A partir da década de 1990, com a abertura comercial e as privatizações, houve um processo de desnacionalização da economia brasileira. A partir do governo Lula, Fontes aponta para o papel do BNDES no financiamento desse processo de internacionalização da economia brasileira e da própria política, externa que fomentou esse processo.

De fato, o capital-imperialismo vai muito além da expressão da dominação contemporânea dos monopólios e da partilha do mundo, com suas áreas de exportação de capitais. Abrange, também, a necessidade de resolver a questão da dominação “consentida”, ou seja, abarca a atenção aos meios políticos, ideológicos e culturais utilizados pela burguesia monopolista para subordinar os trabalhadores à lógica hegemônica do capital. A influência do pensamento gramsciano é bem nítida. O Brasil formou uma sociedade civil burguesa com as instituições correspondentes, um Estado burguês, e caminhou em direção a uma democracia representativa. Ocorre o “apassivamento” reformista da classe trabalhadora. O imperialismo vem acompanhado de um processo político que envolve a imposição de hegemonia burguesa e que desarticule os trabalhadores e algum tipo de projeto para além do capital. Profundas alterações nas formas econômicas e políticas da dominação burguesa monopolista aconteceram no pós Segunda Guerra Mundial. Novas formas de dominação e consentimento foram necessárias, e a democracia representativa é central na adequação do proletariado aos limites da ordem do capital. Como ocorreu nos países europeus, o Brasil tem precisado lidar com as pressões sociais e apaziguar a luta de classes e neutralizar as pressões dos trabalhadores. O capital imperialismo trouxe esse

apassivamento da classe trabalhadora ao promover com maior intensidade a violência e o convencimento ideológico, para que abandonassem qualquer perspectiva de ruptura com a ordem do capital. Segundo Fontes, o governo Lula não teria alterado essa situação, pelo contrário, deu continuidade a esse processo. Inclusive, ao acabar com contestações de organizações como a CUT e o PT. Essas organizações, no governo Lula, deixaram de cumprir seu papel contra-hegemônico.

Como resultado de condições internas da dominação burguesa e, também das contradições mais amplas que atravessam o capital-imperialismo, emerge o capital-imperialismo brasileiro subalterno, preservando as tradições prepotentes (autocráticas) que acompanharam a história da dominação burguesa no Brasil (FONTES, 2010, p.15).

Subalterno porque, de fato, possui peso, tamanho dos monopólios e capacidade militar menor em relação ao centro dinâmico do capitalismo. Essa sua condição de subalternidade no sistema internacional não o afasta, no entanto, de um papel ativo na expansão do capital-imperialismo. O Brasil, deste modo, não exerce um subimperialismo, mas um imperialismo de fato contrariando a perspectiva dos teóricos da dependência. O conceito de subimperialismo trabalha, segundo ela, a partir da ideia da existência de inibição de demanda efetiva, condição não mais existente no Brasil, com mercado interno muito aumentado nos últimos anos. Essa perspectiva não daria mais conta, também, das profundas transformações estruturais que ocorreram na ordem internacional, com a ascensão da China e o papel desempenhado pelo Estado brasileiro na expansão do capital-imperialismo. Assim, suas análises da formação social brasileira não se dão mais a partir das categorias de “desenvolvimento” e “subdesenvolvimento” e “dependência”, que compreenderiam o fenômeno do imperialismo em grande medida como uma simples dominação externa – a dominação de um centro sobre uma periferia - e preservariam ideias de burguesia nacional e a possibilidade de uma estratégia de desenvolvimento capitalista fundado no pacto social entre burguesia e trabalhadores, dominantes e dominados. Precisa ser compreendido, principalmente, como uma relação em que a subordinação das economias de capitalismo tardio não seja incompatível com o protagonismo de países em diferentes frentes de valorização do capital-imperialismo. Nesse sentido, portanto, ela critica a teoria da dependência. Os termos são por ela recolocados:

imperialismo e capital-imperialismo, ainda que fortemente dominados por alguns países – no primeiro momento, pela Grã-Bretanha e em seguida pelos Estados Unidos -, não podem

ser compreendidos se limitamos a análise à atuação voluntarista de algum país e de suas escolhas políticas e militares, mesmo quando países dominantes formulam explicitamente políticas de predomínio. Ainda que seja fundamental considerar as expressões conscientes do predomínio capital-imperialista, é preciso também levar em conta que uma expansão mundial da concentração de capitais, em sua desesperada corrida pela acumulação cega, gera uma complexa teia de embates e lutas da qual o processo histórico é resultante (FONTES, 2010, p.14).

Desse modo, crítica da visão dependentista e do Sistema Mundo, questiona a redução das contradições dentro dos diversos países e entre eles em bloco – de um lado países centrais, de outro, países periféricos – e, trabalhadores homens em relação ao resto. “A hipótese de que os trabalhadores teriam imposto sua proletarização nos países europeus tinha como contrapartida a extensão colonizadora europeia e a reprodução internacional de padrões racistas e sexistas” (FONTES, 2010, p.84).

Wallerstein retoma, por conta própria e de maneira peculiar, a tese de Lenin sobre a formação de uma aristocracia operaria nos países dominantes do capitalismo, recuando-a para a própria formação do proletariado na Europa. O equívoco é que, agora, toda a classe operaria europeia torna-se, desde os primórdios, e como resultado de suas próprias lutas, uma aristocracia – branca, europeia, plenamente assalariada – em contraposição às demais classes trabalhadoras no mundo, apenas semiproletarizadas. A questão das classes sociais nos países centrais se desvanece, substituída pelo eurocentrismo levado a efeito, de maneira conjunta, pelo operariado “pleno” europeu e “seus” capitalistas. A própria – e crescente – miscigenação da classe trabalhadora europeia se dilui, numa suposição homogeneizadora (FONTES, 2010, p.82).

Nessa mesma linha, Pedro Henrique Pedreira Campos, ex-orientando de Virgínia Fontes, analisa o processo de expansão das multinacionais brasileiras a partir da ditadura. Pedro Henrique é doutor em História Social pela UFF (Universidade Federal Fluminense) e professor de Política Externa Brasileira na UFRRJ (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro).

Em sua tese intitulada *A Ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964 – 1985* (2012)⁷, Campos busca analisar as relações formadas entre as grandes empresas do setor da construção civil e os governos da ditadura civil-militar no Brasil. O pacto

⁷ Essa tese já foi transformada em livro: CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Estranhas Catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. EdUFF, 2014.

político criado nesse regime beneficiou alguns grupos empresariais, entre os quais os da construção pesada, que compunha o assim chamado “bloco de poder” ao lado de banqueiros e indústria pesada. As grandes empresas de construção civil brasileiras surgiram na década de 1940, impulsionadas pelo governo Juscelino Kubitschek, que fortaleceu o mercado nacional de obras públicas e garantiu encomendas para estas empresas. Mais que com rodovias, cresceram principalmente com a construção de hidroelétricas e barragens. Papel importante teve também a Petrobrás, para quem as empresas puderam prestar serviços, e seus requisitos na área de engenharia.

Os setores que já estavam se desenvolvendo e se fortaleceram desde então passaram por um novo impulso na ditadura, com a formação de um oligopólio no setor da construção pesada. Durante a ditadura, o nível de atividades desse setor chegou a um patamar inédito na história econômica nacional, com grandes projetos realizados, entre outras áreas, em áreas como transporte e energia. O regime ditatorial fechado se mostrou bastante adequado para as atividades e possibilidades de lucros para os empresários do setor. Foi extremamente benéfica para o grande capital.

A consolidação e crescimento se deram por meio de contatos com grupos políticos e empresariais locais e regionais. Foi por meio dessas relações que esses grupos acabaram alçados a um porte nacional, atuando, inclusive, em agências federais contratadoras de obras. Entre as políticas de apoio estavam reserva de mercado, isenções fiscais, incentivos e subsídios. O aumento de investimentos em obras de infraestrutura com os grandes projetos de engenharia, rodovias e hidrelétricas, ocorreu paralelamente à repressão à classe trabalhadora, restrição aos direitos trabalhistas, o arrocho salarial, a precarização do trabalho. Desse modo, beneficiou e protegeu esse setor industrial, que pôde maximizar enormemente seus lucros e fazer obras com rapidez e sem preocupações com seus impactos. As medidas contra os trabalhadores, como o rebaixamento do salário mínimo e as restrições para aumentos de salários, assim como o silenciamento dos sindicatos e os incentivos para a fusão de empresas, a criação de poupanças compulsórias do FGTS, PIS, PASEP, as restrições à justiça do trabalho e aos mecanismos de fiscalização, entre outras medidas foram importantes para garantir os lucros privados e para que os conglomerados empresariais se consolidassem. Não apenas mecanismos legais foram usados, mas também diversas irregularidades, corrupção e promiscuidade financeira envolveram as relações entre as empreiteiras e governos do período. O regime garantiu, desse modo, uma ampla margem de

investimentos em grandes obras em detrimento do atendimento em outras áreas para a população. Essa forte ligação da ditadura e do aparelho do Estado com os empreiteiros colocavam estes em boas condições para ampliar a barganha em prol de políticas a eles favoráveis ao longo de todo esse período. Financiaram e se beneficiaram da ditadura. “Com a ideia do regime de se auto-identificar com as próprias imagens das obras públicas de grande envergadura postas em prática durante o período, pode-se dizer que a ditadura tinha a cara dos empreiteiros e os empreiteiros tinham a cara da ditadura” (CAMPOS, 2012, p.513).

Um processo bastante vigoroso por que passam as empresas brasileiras de indústria de construção desde a década de 1970 é o da transformação dessas companhias em multinacionais. Ocorre a emergência, no final da década de 1970 de um capital monopolista brasileiro (entendido em seu sentido amplo, como capital de grande porte e escala), em três setores-chave: bancário e financeiro, industrial pesado e da construção civil.

A ditadura semeou assim a formação de grandes conglomerados nacionais da construção pesada, o que gerou a grita e revolta dos pequenos e médios empreiteiros (...) O processo de incentivo ao grande capital ficou ainda mais patente com o “convite” governamental, por meio de políticas favoráveis, à ramificação e diversificação das atividades das empresas de engenharia – o que ocorreu paralelamente ao incentivo à realização de obras no exterior –, fazendo com que elas passassem a atuar em ramos como a agricultura, mineração, petroquímica etc. Com isso, no final da ditadura, temos um quadro de quatro grandes grupos econômicos nacionais, liderados por empreiteiras, ao lado de outras pequenas e médias firmas em decadência ou em estado de falência (CAMPOS, 2012, p.510).

Ao atingir, no período, um padrão de capital monopolista e financeiro, a economia brasileira passou a exportar capitais. Este processo teve continuidade nas décadas seguintes, com fortalecimento econômico e político desses grupos, que ampliaram, cada vez mais, o processo de atuação internacional e exportação de capitais (CAMPOS, 2012). O imenso poder desses grupos, a sua penetração no aparelho do Estado e as diferentes conjunturas pelas quais passou a economia brasileira contribuem para explicar o processo de internacionalização, que teve início principalmente a partir do final da década de 1970, com incentivo do governo. Campos aponta que, quando a Balança Comercial brasileira em relação ao Iraque se tornou muito desfavorável por causa do choque do petróleo, um interessante mecanismo na política externa foi criado

pelo Itamaraty, no governo Geisel, que propôs a troca de petróleo por serviços de engenharia com o Iraque. Nesse período, assim, muitas empresas brasileiras passaram por este processo de internacionalização, seguindo focos específicos. Primeiramente, as empresas brasileiras têm presença marcante na América do Sul. Depois, outros países subdesenvolvidos – já que o centro do capitalismo mundial já tem empresas de engenharia extremamente desenvolvidas e dificultam, por isso, a penetração de empresas de outras regiões -, principalmente na África e no Oriente Médio. A África, por não ter empresas que possam fazer frente às brasileiras, é o segundo mercado preferencial, em que as empresas brasileiras começaram a atuar fortemente principalmente depois dos processos de independência. A África Portuguesa é um importante destino das nossas construtoras (CAMPOS, 2012).

A indústria de construção é um dos setores mais dinâmicos e um dos setores da economia brasileira com maior presença internacional. Atualmente os ramos mais internacionalizados da economia brasileira são o de engenharia e o de siderurgia, contando com diversas transnacionais que atuam em várias partes do mundo. Entre as diversas empresas que têm, hoje, presença consolidada no exterior, estão: Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Mendes Júnior, Queiroz Galvão e OAS.

Resultado da forma como ocorreu a transição política no Brasil, da ditadura para a democracia, esses grandes grupos monopolistas e bancário-financeiros, com seus aparelhos privados de hegemonia, mantiveram no novo regime sua força econômica e política e mantiveram-se junto ao bloco de poder com influência no processo de democratização e com projeção nos sucessivos governos. As dificuldades por que passaram essas empresas com o novo regime político democrático, quando se viram envolvidas em escândalos públicos de corrupção, em problemas no exterior ou enfrentando reações de trabalhadores nas obras, não abalaram seu poder econômico e político, mas evidenciam seu estreito vínculo com a ditadura e a persistência das práticas impostas de então (CAMPOS, 2012).

O Plano Real e a instauração dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula redundou em um processo que possibilitou uma certa superação dos conflitos setoriais e regionais da burguesia brasileira. nesse novo concerto, vê-se a liderança do processo legado ao setor bancário-financeiro e do capital industrial monopolista, incluindo as grandes empreiteiras brasileiras de maneira privilegiada no pacto político, apesar do epicentro da acumulação centrado no setor industrial, entre 1955 e 1980, deu lugar a um novo padrão de acumulação,

calçado principalmente nos ramos bancário e financeiro. Nesse sentido, se a ditadura dos empreiteiros – e de outros empresários também, sobretudo industriais – acabou, dando lugar à república dos banqueiros, os empreiteiros da ditadura têm se mostrado firmes e fortes nesse novo contexto político (CAMPOS, 2012).

Campos chama a atenção para a retomada, no governo Lula, de grandes obras e projetos encetados/projetados ainda na ditadura e a reprodução de algumas características daquele modelo de desenvolvimento. Menciona especificamente a construção da hidrelétrica de Belo Monte, as usinas do rio Madeira, com grandes impactos ambientais, a construção da ferrovia Norte-Sul e outras que seguem padrão das obras da ditadura. Além da inspiração e admiração das principais lideranças do governo Lula pelo modelo de desenvolvimento do período militar, teria havido a preservação de certas características do próprio arranjo político daquele período, com a projeção política dos grandes grupos privados nacionais de engenharia, com seus interesses projetos e valores. Beneficiados por políticas estatais, novos grandes grupos nacionais e internacionais foram formados, tais como a Odebrecht-Brasken no setor petroquímico, Andrade Gutierrez-BrOi, na telefonia, Camargo Correia- CPFL/AES na distribuição de energia. Com apoio do BNDES, essas empresas foram incentivadas para que atuassem internacionalmente, tanto na área da engenharia, quanto em áreas ramificadas.

Outro crítico da Política Externa do governo Lula é Mathias Seibel Luce, professor do Departamento de História da UFRGS, coordenador do Núcleo de História Econômica da Dependência Latino-americana (Hedla-UFRGS), doutor em História pela UFRGS e membro do Conselho de Colaboradores da revista *Margem Esquerda*. Ele retoma com forças algumas das teses desenvolvidas pela teoria da dependência.

Seu livro, baseado na análise de correspondência diplomática obtida no arquivo histórico do Itamaraty, entre outras fontes, resgata conceitos de Rui Mauro Marini, formulados no interior da teoria marxista da dependência, que ele utiliza para examinar a política externa do governo Lula e de um modo geral a inserção internacional brasileira contemporânea, especialmente aquela voltada para a América do Sul. Sem nenhuma aplicação mecânica desses conceitos, analisa a inserção externa do governo Lula, principalmente a partir dos conceitos de subimperialismo e cooperação antagônica.

Fatores intrínsecos da condição da dependência como a inibição da demanda efetiva interna e a redução do excedente econômico a ser investido ao diminuir o mercado consumidor e a capacidade de importar bens de capital leva, no intuito de avançar na industrialização, a integração subordinada da burguesia nacional ao sistema econômico internacional, afastando as possibilidades de um desenvolvimento capitalista autônomo. O Brasil ocuparia uma posição intermediária na divisão internacional do trabalho, o que levaria o Estado a ter uma posição dúbia. De um lado, em relação à América do Sul, promoveria uma política externa autônoma e expansionista, nessa sua área de influência regional própria para a burguesia nacional. De outro lado, a burguesia está submetida à condição de dependência do capital internacional. Essa interação entre a economia dependente e política externa resulta no conceito de subimperialismo. Quer dizer, o Estado brasileiro atua de forma dependente e subordinada no processo de exportação de capitais e manufaturas e controle de matérias-primas e fontes de energia no exterior, tudo dentro dos marcos da hegemonia maior.

Luce discute o papel do Estado em iniciativas de integração econômica e a expansão das empresas nacionais para a América do Sul, a reconfiguração territorial e a redivisão internacional do trabalho atendendo aos interesses da burguesia nacional, com seus vínculos com o imperialismo internacional e os sócios locais. Conceitos elaborados por Rui Mauro Marini ajudariam a compreender, inclusive, o processo atual de expansão das empresas brasileiras na região, uma das marcas do subimperialismo brasileiro. O Brasil, consolidado na condição de maior economia da América do Sul, tem se destacado cada vez mais como potência regional e ampliação da influência na América do Sul. Ocorre a expansão cada vez maior das empresas multinacionais brasileiras para o continente todo. Não mais apenas mercadorias. Capital – através de investimentos externos diretos – cada vez mais são exportados para toda a América do Sul. Ao mesmo tempo em que o Brasil expande suas empresas de baixo valor agregado para a vizinhança, os países centrais encontram, no Brasil, uma excelente plataforma de exportação para seus produtos. Cita a Iirsa como uma iniciativa que opera dentro desta lógica. A política externa brasileira, longe de atuar em prol do que seria o interesse nacional e frontalmente contrário ao imperialismo, promove uma inserção econômica externa, incluindo aí os esforços de integração regional, que atendem inclusive os interesses do capital internacional, que têm crescido na região. Não há contradição, segundo Luce, entre a adoção de uma postura de subserviência aos Estados Unidos e a

busca de ampliação de espaços e de transformar-se em potência regional. Apesar do objetivo declarado de promover o desenvolvimento, seria na verdade abrir caminho para as empresas brasileiras, com participação e subordinado ao capital internacional, atuarem na região e explorá-la. A atuação das empresas brasileiras na América do Sul estaria inserida dentro do projeto autoritário que teve início há décadas e que representa os interesses do capital internacional sediado no Brasil. Nesse sentido, apontam para a má recepção das empresas brasileiras pela população dos países vizinhos, por conta do desrespeito de algumas delas em relação a direitos trabalhistas ou ao meio ambiente, a superexploração dos trabalhadores e dos recursos naturais. Nesse sentido, consideram que não houve mudanças do governo Lula para os anteriores, preservando a condição brasileira na condição de guardião do capital internacional no Brasil. Ou seja, manteve a posição de linha auxiliar do imperialismo, ou seja, subimperialista.

Outro conceito fundamental em seus estudos e que ajuda a entender o conceito anterior é o de cooperação antagônica. Luce analisa a política externa brasileira do governo Lula para a América do Sul do ponto de vista da sua postura em relação aos interesses dos Estados Unidos, de alinhamento ou não. A cooperação antagônica representa a estratégia brasileira de acomodar uma colaboração estreita com os Estados Unidos com divergências pontuais, no intuito de barganhar maiores espaços para o Brasil. Ao longo da história, diferentes estratégias de hegemonia norte-americana para a região foram estabelecidas. Uma possível hegemonia regional brasileira sempre dependeu, em grande medida, dessas diferentes estratégias de hegemonia adotadas pelos Estados Unidos. Com a estratégia americana de contenção do comunismo, foi inaugurada essa política/estratégia, caracterizada pela colaboração com os Estados Unidos em seu intuito de “estabilizar” a América Latina, por um lado, e por alguns atritos com aquele país na barganha por algumas vantagens e espaços para o Brasil, busca por uma autonomia maior frente aos Estados Unidos. Luce discute, em suas pesquisas, a partir destes conceitos, a política externa do governo Lula. A partir da análise do alinhamento ou não aos interesses dos Estados Unidos, defende a ideia de que voltou a vigorar no Brasil, a política da cooperação antagônica, esse duplo movimento, essa dupla dimensão da cooperação e do conflito com os Estados Unidos em torno da dinâmica de poder regional e o relativo consenso no sentido de preservar *status quo* capitalista e impedir experiências mais radicais e mais autônomas no continente.

Uma busca por maior autonomia em relação aos Estados Unidos, marca da cooperação antagônica, teria sido resgatada pelo governo Lula. Inclusive, a ascensão dos governos progressistas na região acaba por abrir este espaço para o Brasil retomar essa estratégia. Na extração de mais vantagens na divisão internacional do trabalho, ao buscar a hegemonia regional, acaba por promover conflito de interesses com o centro hegemônico. Além de usar os recursos naturais, a formação de alianças alternativas é um dos instrumentos na tentativa de barganhar concessões. De fato, o governo Lula em diversas ocasiões não aquiesceu em relação às políticas dos Estados Unidos. Ele menciona, entre outras coisas, a oposição à Alca, a formação do G-20 na OMC, a crítica à invasão do Iraque em 2003, a não-concessão da base militar de Alcântara e outras bases, a atuação como mediador de crises políticas como os do Equador, entre Venezuela e Colômbia, em Honduras. Por outro lado, em muitas ocasiões, o governo Lula acabou por legitimar o imperialismo dos Estados Unidos. Menciona os casos em que aprovou o cultivo de transgênicos, conforme interesse de empresas estadunidenses, a atuação na negociação com a Bolívia em 2003, quando garantiu os interesses da Petrobrás e preservou a institucionalidade vigente impedindo a ascensão de forças anti-imperialistas, a não condenação da invasão das forças franco-estadunidenses no Haiti e a liderança na MINUSTAH, no intuito de pleitear vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em última instância, no entanto, a dependência impõe limites à tentativa de ganhar autonomia e acaba havendo uma acomodação dentro do quadro mais amplo da hegemonia do centro. (LUCE, 2007).

Com suas singularidades e visões de mundo específicas e foco de análise peculiar, vimos até aqui dois grupos extremamente críticos em relação à forma como o governo Lula buscou inserir o Brasil externamente, um pertencente ao campo da direita e outro ao campo da esquerda. No capítulo seguinte, apresentaremos as ideias dos autores que em maior ou menor grau apoiam a atuação externa do governo Lula.

Capítulo II

Debates Teóricos sobre a Inserção Internacional do Brasil na Era Lula: As Vozes dos Apoiadores

Falaremos, a seguir, sobre as diferentes correntes que são, de modo geral, favoráveis ao governo Lula. Este é um campo com uma grande multiplicidade de posições que variam do apoio crítico ao apoio incondicional e engloba de marxistas a neodesenvolvimentistas.

2.1 – As Abordagens no campo do Marxismo

Dentre os apoiadores apresentaremos primeiramente os que têm como fundamentação teórica o Marxismo. Theotônio dos Santos, professor emérito da Universidade Federal Fluminense, ao lado de intelectuais como Rui Mauro Marini, André Gunder Frank, Vania Bambirra e outros, é um dos formuladores da Escola Marxista da Dependência, que surgiu na década de 1960, em um contexto de profunda crise no continente e que repercutiu por toda a América do Sul e pelo mundo nas décadas de 1960/70.

Os liberais, grupo forte entre as elites agroexportadoras locais, o nacional-desenvolvimentismo ligado à Cepal e ao Iseb, ou o reformismo comunista ligado ao PCB⁸⁹ – que dominava o pensamento da esquerda até então – sofreram fortes críticas por parte desse conjunto de pensadores, que criaram novos parâmetros para se pensar e teorizar sobre a realidade brasileira e sul-americana. Criada a alternativa de

⁸ O stalinismo, representado pelo Partido Comunista Brasileiro, era a corrente marxista hegemônica na esquerda brasileira. De um modo geral, essa corrente, que representava uma derrota da dialética marxista de origem hegeliana e que se aproximava do positivismo, propunha crescimento econômico baseado principalmente na industrialização de base, partido único para levar adiante as transformações revolucionárias, reforma agrária e distribuição de renda, entre outros. As condições não estando dadas, entendia-se ser necessário antes de qualquer coisa completar a revolução burguesa. Segundo essa concepção, portanto, o subdesenvolvimento é resultado da herança pré-capitalista brasileira.

Theotônio dos Santos: "...o que unia a todos era a oposição à linha do PCB, adotada em 1958, segundo a qual era necessária uma aliança com a burguesia nacional para completar as tarefas democráticas burguesas no Brasil. Nós achávamos que as lutas contra os elementos pré-capitalistas da sociedade brasileira, como a estrutura agrária, contra o imperialismo e pela implantação da democracia não poderiam se realizar nos marcos de um capitalismo nacional democrático, tal como o Partido Comunista e o ISEB defendiam naquele momento"

⁹ Característica em comum dessas teorias era o entendimento do subdesenvolvimento como ausência de desenvolvimento. (SANTOS, 2000) O desenvolvimento ou subdesenvolvimento, portanto, não se vincula ao estágio evolutivo dos países, mas, como posições dentro da economia capitalista mundial.

interpretação a essas perspectivas, estabeleceram-se como principais críticos do desenvolvimento autoritário promovido pelo regime militar, que levou estes intelectuais ao exílio no Chile, momento de grande fertilidade desses estudos. A expressão “capitalismo dependente” é uma resposta ao conjunto de ideias cepalinas, dentro do contexto do avanço da substituição de importações na América do Sul, na década de 1960, com o aumento dos fluxos de importações e exportações ao mesmo tempo em que o mercado interno se reduzia fortemente, devido ao aumento da desigualdade de renda. Situação comum na América do Sul nesta época.

Estudos marxistas da dependência estão intimamente ligados às teorias sobre o imperialismo, de Lênin, Luxemburgo, Trotsky, Hilferding, entre outros. É uma leitura crítica, marxista não-dogmática dos processos de reprodução do subdesenvolvimento na periferia do capitalismo mundial e da dinâmica social da América Latina, que buscava entender o atraso brasileiro e latino-americano em relação à expansão do sistema capitalista mundial. Era uma tentativa de “compreender as limitações de um desenvolvimento iniciado em um período em que a economia mundial já estava constituída sob a hegemonia de enormes grupos econômicos e poderosas forças imperialistas” (SANTOS, 2000, p.26). Diante da dificuldade em reproduzir experiências bem-sucedidas nas ex-colônias, em processo de independência desde o pós-Segunda Guerra, há um descrédito com as teorias até então predominantes de interpretação da realidade. Mesmo em países com altas taxas de crescimento econômico não logravam superar a acumulação da miséria, do analfabetismo e da concentração de renda, preservando a dependência econômica e política da economia mundial. A hegemonia política e econômica impediria o desenvolvimento pleno a partir do processo de substituição de importações na América Latina. Haveria limites para esses esforços. O desenvolvimento capitalista poderia ocorrer apenas sob a forma do subdesenvolvimento, ou seja, ocorreria a dinâmica do desenvolvimento do subdesenvolvimento. A modernização e a industrialização ampliariam a dependência.

Em famoso artigo chamado *A Estrutura da Dependência* (1970), Theotônio dos Santos explica a dependência a partir do padrão de divisão internacional do trabalho no capitalismo mundial, a situação em que a economia dos países dependentes/periféricos é condicionada pela expansão de economias a qual está subordinada. No centro estão os parques industriais mais avançados tecnologicamente e o capital, enquanto nos países subdesenvolvidos, que exportam mais-valia, a mão de obra e os recursos naturais

baratos, com parques industriais focados em produtos com valor agregado baixo e pouco avanço tecnológico. Existe, portanto, uma relação de interdependência dentro do sistema internacional entre economias que estão condicionadas pela expansão de outras economias, dinâmica a qual é atribuída à natureza de dependência. De um lado, alguns países – os dominantes - são autossustentáveis e podem se expandir sem amarras. De outro, a expansão apenas ocorre como reflexo da expansão dos países dominantes. O capitalismo dentro de cada país só é compreensível a partir da análise da sua inserção na economia mundial monopólica, hierarquizada e competitiva, base material da acumulação do capital. Santos identifica, neste texto, diferentes formas históricas da dependência: primeiramente, a dependência colonial, marcada pela exportação de produtos primários e em que o capital comercial e financeiro, em associação com o Estado colonialista, dominava as relações econômicas dos europeus e de suas colônias, através de um monopólio comercial junto com o monopólio colonial da terra, de jazidas e força de trabalho, seja servil ou escrava, nos países colonizados. A segunda forma da dependência, a financeiro-industrial consolidada no final do século XIX – caracteriza-se pela dominação do grande capital nos centros hegemônicos e sua expansão no estrangeiro por meio do investimento na produção de matérias-primas e produtos agropecuários para consumo nos centros hegemônicos. Após a Segunda Guerra Mundial, um novo tipo de dependência se consolida, a tecnológico-industrial, marcada pela atuação das corporações multinacionais, com investimentos em indústrias centradas no mercado interno dos países periféricos, impondo a estes a importação de maquinário para sua indústria. Essas diferentes formas de dependência correspondem a situações condicionantes das relações internacionais desses países e, também, das estruturas internas (SANTOS, 1970). Theotônio dos Santos é conhecido justamente pela sua conceitualização da nova dependência, que compreende este período de domínio das multinacionais após a Segunda Guerra Mundial. Não mais a simples troca desigual determinava a dependência, mas outros fatores que passaram a se apresentar com o avanço da industrialização como a dependência tecnológica, os direitos autorais, os investimentos externos diretos, o endividamento externo, a atuação dos organismos multilaterais, remessas de lucros e capitais especulativos, entre outros.

A industrialização na periferia do sistema seria, inclusive, do interesse do centro do capitalismo e poderia se completar, mas ela apenas reforçaria o subdesenvolvimento,

implicando na “nova dependência”¹⁰. Nesse sentido, os esforços de desenvolvimento industrial e de garantir a hegemonia no continente ao invés de romper os laços de dependência acabavam por reforçá-los. Não havia possibilidade de desenvolvimento capitalista autônomo pleno no Brasil e na América do Sul e, mesmo, com o processo de industrialização. A única maneira de superar o subdesenvolvimento seria via ruptura com a dependência, com o capitalismo, via revolução socialista.

A luta de classes acompanha internamente esse processo de dependência. De diferentes formas esse fenômeno se manifesta na estrutura interna (social, ideológica e política) do Estado brasileiro, sendo, por isso, a análise da estrutura das classes dominantes parte integrante desta perspectiva teórica, assim como a tentativa de entender a complexa formação social brasileira e as estruturas sociais internas de reprodução do subdesenvolvimento nos países da América Latina. A burguesia nacional inviabilizaria a opção de formação de alguma aliança de classes entre proletariado e burguesia nacional dentro do país. Sua debilidade endêmica disposta sempre a fazer o papel de associada menor do capital internacional resulta numa limitação histórica do projeto nacional e democrático, marcados por limites de classe.

A partir da década de 1970, essa teoria entra em declínio. A crise da dívida, a hiperinflação, e as preocupações de curto prazo, limitaram o debate em relação ao desenvolvimento. Países mergulhados na crise apenas conseguem debater a conjuntura, o curto prazo. Pouco espaço havia sobrado para debates de longo prazo. Apesar de algumas reflexões com atualizações e aperfeiçoamentos das análises dependentistas sobre o capitalismo latino-americano em diversos artigos, houve pouca análise profunda e sistemática acerca do Neoliberalismo e da globalização.

A Teoria da Dependência tem como enfoque analítico a problemática regional latino-americana, mas por condicionar esta análise a sua inserção no mundo – o enfoque no mundo como pré-condição à análise da problemática latino-americana ou brasileira – e tendo necessariamente em vista a economia mundial como elemento central da acumulação, acaba por ser um antecedente da Teoria do Sistema Mundo, perspectiva a qual Theotônio dos Santos e outros intelectuais acabariam, sem muita ruptura, aderindo

¹⁰ Ao contrário de outras perspectivas, portanto, o subdesenvolvimento não é explicado pela condição agroexportadora ou herança pré-capitalista. A América latina, resultante da expansão capitalista comercial europeia no século XVI, foi inserida na economia mundial para atender demandas europeias. Nesse sentido, é questionada a ideia de aplicação do conceito de feudalismo à realidade latino-americana. As economias coloniais traduzidas como economias feudais implicavam na solução da revolução burguesa, contendo a luta revolucionária do proletariado. Discordavam, portanto, dos cepalinos e dos marxistas reformistas stalinistas os aspectos aos quais eram atribuídos o atraso brasileiro,

a partir do final da década de 1970 e ao longo de 1980, quando passam a incorporar novos aspectos, dimensões e elementos aos seus esforços reflexivos.

Desse modo, as bases estabelecidas pela teoria da dependência serão incorporadas na nova fase acadêmica do autor quando há a inserção dessas análises sobre desenvolvimento dentro de uma perspectiva de longo prazo no sistema capitalista internacional. O Sistema Mundo tem como foco a análise da formação e da evolução do capitalismo, que teve início no fim da idade média na Europa e que se confunde com a economia mundial quando se torna um sistema mundial. Essa teoria trabalha com a ideia de que existe um centro, dentro do que existe uma economia hegemônica que articula o conjunto do sistema, uma periferia e uma semiperiferia. Integra, em sua análise, as ondas e ciclos longos de Braudel e os ciclos de Kondratiev. A evolução do capitalismo segue a noção de que o capitalismo apresenta uma sucessão de ciclos econômicos que se articulam com os processos políticos, sociais e culturais. O sistema capitalista, segundo esta perspectiva teórica, passou por quatro ciclos de acumulação e expansão, para as quais correspondeu sempre uma hegemonia - o genovês (fim do século XIV e início do século XV), o holandês (fim do século XVI, início do século XVII até metade do século XVIII), o inglês (metade do século XVIII até Primeira e Segunda Guerra Mundial) e o norte-americano, que teve início no entre Guerras, mas agora está em declínio. (ARRIGHI, 1996)

A partir destas ideias, no artigo *Unipolaridade ou Hegemonia Compartilhada*, Santos (2003) analisa o surgimento de um novo paradigma científico tecnológico no contexto do fim da fase depressiva (fase B) do ciclo de Kondratiev e início da fase expansiva (fase A) e a forma como isso afeta a economia mundial, as relações entre os Estados nacionais, a hegemonia e as instituições internacionais. Segundo Theotônio dos Santos, a fase B da onda longa de Kondratiev contribuiu para o declínio da hegemonia norte-americana e, conseqüentemente, a ordem mundial construída no pós-Segunda Guerra Mundial, construída sob sua hegemonia. Neste artigo, aborda os motivos econômicos e geopolíticos por trás dessa crise estrutural (ora em curso).

As instituições criadas no pós-Segunda Guerra Mundial tornaram-se anacrônicas e já não dão conta da complexidade do quadro mundial atual, marcado pela ascensão de novos atores econômicos, políticos, sociais e culturais, que se aproximam cada vez mais dos centros decisórios mundiais. O próprio sistema de segurança do pós-guerra precisa de uma redefinição. Com o declínio do poder dos Estados Unidos em interferir, o

período de absoluta hegemonia norte-americana e ordem internacional nela baseada é substituído por um período em que deverá ser construído um novo sistema de alianças. Com o advento do processo denominado globalização, na década de 1990, a dependência foi ampliada, sofrendo as economias periféricas com sua desnacionalização e o alinhamento com os EUA e políticas pró-mercado. O Consenso de Washington, de 1989, foi a proposta que buscava submeter novamente as economias dependentes aos interesses das grandes potências. Ainda que mantendo um elevado poder relativo, deve surgir uma hegemonia compartilhada em conjunto com outros importantes polos de poder, a partir da ascensão de potências médias, que terão um peso cada vez maior na política internacional. Em seu entendimento, este é um momento de transição e uma nova geopolítica mundial está em construção e a disputa pela liderança mundial ainda demorará para concluir seus desdobramentos. As divergências entre Estados Unidos e Europa, presença cada vez maior da China, dos Brics e outras potências continentais, entre outros fatores, são os elementos que embasam esse seu posicionamento. (SANTOS, 2003) Com o lento declínio norte-americano e o surgimento de novas potências continentais e outros, aponta para o surgimento de uma nova geopolítica mundial, da qual o Brasil passa a ser ativo participante. Uma disputa aberta pela liderança do mercado mundial deverá marcar as próximas décadas.

É, portanto, a partir desta perspectiva de longo prazo que ele analisa a inserção internacional do governo Lula. Theotônio faz muitas críticas ao Banco Central brasileiro, foco de resistência, segundo ele, do Neoliberalismo no Brasil e que, ao retirar grande soma do orçamento para o pagamento de juros, acaba sendo um empecilho para o desenvolvimento do país. Por outro lado, tem visão positiva do abandono de políticas neoliberais em diversas áreas, como em relação ao BNDES e na política externa, a que atribui grande parte do sucesso do governo Lula. A diversificação dos parceiros comerciais, com a saída da órbita americana, contribuiu muito para um salto nas exportações, gerando grandes recursos no âmbito do comércio exterior, com aumento do volume quantitativo e qualitativo na arena externa. Além do aproveitamento da China, que se transformou no maior destino das exportações brasileiras. (2003B)

Na periferia do sistema mundial, Theotônio identifica a tendência ao fortalecimento de organizações regionais e do processo de integração regional. Apesar da disputa histórica entre modelos de integração – um modelo com a participação dos Estados Unidos e outro, sem –, a identificação dos povos da região sempre teria sido

muito maior com a perspectiva bolivariana. Esse autor analisa a história de resistência a uma América do Sul unida e mostra uma série de tentativas de aproximação e integração da região, resistindo ao pensamento dependente e subordinado. A Cepal, que se tornou um centro de pensamento alternativo, e que inspirou outras iniciativas como a Alalc, a Aladi, são antecedentes e esforços importantes de integrar a América do Sul. A partir do governo Lula, após este acúmulo de experiências, começou a avançar a passos largos. Com a diminuição da hegemonia dos Estados Unidos, foi possível intensificar os esforços nessa área e permitiu ampliar a presença brasileira em diversas regiões do mundo. Mesmo com a oposição histórica das oligarquias brasileiras e regionais, o Brasil no governo Lula avançou nessa frente latino-americana, com uma atuação incisiva na defesa dos interesses regionais, e buscou assumir a liderança regional em prol da integração, com resultados expressivos dos quais se destacaram a criação da Unasul e o apoio ao Banco do Sul. O governo Lula deu início – e o governo Dilma buscou aprofundar – a uma relação privilegiada com a América do Sul, seguindo determinação constitucional, e iniciou o caminho em direção a uma política de Estado que favorecesse a integração regional. Passou a exercer um papel protagônico e unificador. O autor clama pela união das forças progressistas da região para articular a defesa dos seus interesses (SANTOS, 2011).

Theotônio dos Santos é um dos grandes entusiastas da união da América do Sul, com políticas calcadas nas especificidades da realidade nacional, das necessidades nacionais. A integração comercial dos países da América do Sul resulta numa ampliação significativa do poder de negociação internacional e capacidade de barganha da região. Menciona o caso do Chile que detém 40% do cobre mundial, que, no entanto, é entregue sem influenciar o seu preço no mercado internacional.

Tendo a integração sul-americana se convertido em objetivo central da política externa brasileira a partir do governo Lula, ela seria mais do que uma questão puramente econômica, mas seria, segundo Theotônio, um fenômeno de longa duração, expressão de um destino histórico (SANTOS, 2012).

Do Brasil, o maior país da região, espera que assuma seu papel de líder desse processo. O fortalecimento da relação com a Argentina, inclusive no âmbito do Mercosul e da Unasul, e o apoio ao Banco do Sul e a Celac é o cumprimento deste destino histórico. A tomada de posições políticas deve seguir o cumprimento desse destino, essa meta histórica. Entende que as Universidades precisam atuar no sentido de

cumprir seu papel na criação de uma consciência regional. Para poder ir além dos avanços políticos e econômicos, entende a necessidade de articulação das forças progressistas no âmbito das comunicações, inclusive, para dar conta das complexas tarefas pendentes – consequência, inclusive dos avanços que o Brasil teve - e poder promover um novo tipo de desenvolvimento, que esteja atrelado à sustentabilidade ambiental e tenha um profundo sentido social e humano. O autor é um grande entusiasta de medidas como a da *Telesur* (SANTOS, 2012).

O acúmulo de reservas financeiras dos últimos anos deverá ser aplicado na criação de um forte mercado regional com sustentação em políticas industriais, que possam alterar nossa participação na divisão internacional do trabalho, junto com outras nações emergentes. Dessa forma será possível articular uma nova economia mundial. O governo Lula iniciou um processo de criação de condições para o estabelecimento de uma frente mundial e sul-americana com um papel cada vez mais ativo no mundo. A união sul-americana é fundamental para viabilizar esse projeto histórico (SANTOS, 2012).

A partir da década de 1990, auge do Neoliberalismo no Brasil, começaram a ocorrer mudanças no ambiente intelectual da região. Teve início uma grande renovação do pensamento e alguns acadêmicos, comprometidos com o pensamento crítico, retomaram os estudos da dependência. Essa retomada veio com o entendimento de que ficava, naquele momento, configurada uma nova etapa da dependência, quando, como diretrizes para a superação da crise do capitalismo mundial, o Neoliberalismo se torna hegemônico no mundo e, associado ao discurso de inevitabilidade da globalização, essa lógica é imposta pelos países centrais aos países periféricos.

Como já mencionado, essa nova etapa da dependência – a quarta forma histórica da dependência – seria caracterizada pelo predomínio do financeiro sobre o produtivo, impondo aos países periféricos a transferência de grande volume de capitais através da dinâmica financeira, do pagamento de juros e amortizações impostas pelas imensas e crescentes dívidas públicas e privadas, pela especulação e privatizações do período.

Um dos novos intelectuais que buscou resgatar a Teoria Marxista da Dependência, seus conceitos e pressupostos é Carlos Eduardo Martins, doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e professor adjunto e chefe do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), além de coordenador do Laboratório de Estudos sobre Hegemonia e Contra-Hegemonia

(LEHC/UFRJ), coordenador do Grupo de Integração e União Sul-Americana do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (Clacso), pesquisador da Cátedra e Rede Unesco/UNU de Economia Global e Desenvolvimento Sustentável (Reggen). Ele é autor de *Globalização, Dependência e Neoliberalismo na América Latina* (2011), livro que, segundo Theotônio dos Santos, no prefácio, tem potencial para se transformar em um clássico das ciências sociais latino-americanas. Nele busca compreender a forma de articulação das dimensões globais, regionais e nacionais, e, dentro destas dimensões a dinâmicas sociais, econômicas, políticas e ideológicas. Dada a tentativa de inserir a conjuntura atual na longa duração, tem-se o conceito de capitalismo histórico. O capitalismo histórico tal como apresentado por Wallerstein e Arrighi, - já mencionado - e a crise do moderno sistema mundial, busca a compreensão das estruturas, das tendências seculares e dos ciclos como base para posicionar o atual contexto do capitalismo e sistema mundial. . O autor contempla, assim, especialmente, em suas análises as tendências seculares e os ciclos para, a partir deles, interpretar a etapa atual do capitalismo e do sistema mundial contemporâneo.

No momento em que estamos, a globalização não encontrou ainda sua estrutura institucional e societária criadora. Os períodos de crise sistêmica são épocas de bifurcações históricas, e nossa tese é a de que caminhamos nos próximos dez a quarenta anos para uma bifurcação totalmente nova, em relação às que se estabeleceram no moderno sistema mundial (MARTINS, 2011, p.12-13).

Para ele, um dos maiores equívocos que sempre se cometeu foi a tentativa de interpretar o Brasil como algo à parte do restante do mundo. Trabalhando com essa ideia de que o sistema mundial é parte do objeto, articula, em suas análises, a América do Sul a três conceitos-chave: globalização, dependência e Neoliberalismo. Construção do instrumental teórico/analítico situado “no campo de convergência entre as teorias do sistema mundo e o Marxismo”.

A integração da economia mundial se intensifica e, com ela, o choque entre forças sociais, políticas e ideológicas, provocando resultados inesperados. Captar o movimento da crescente articulação entre o global e as particularidades regionais, nacionais e locais é um dos maiores desafios das ciências sociais contemporâneas. O fim de siècle definitivamente se foi e, com ele, o fim da história. Emerge com a força da vida, mesmo ao olhar menos atento, um mundo paradoxal: decadente e intenso, apático e vital, ordenado e caótico, privado e público, violento e pacífico, de ódios e esperanças, de indiferenças e memória, de anonimatos e identidades. Mapear suas forças dinâmicas e as

encruzilhadas que se apresentam permite não apenas a compreensão de uma realidade de aparente non sense, mas iluminar a intervenção social e política para tornar possível imprimir na realidade o selo de nossos desejos (MARTINS, 2011, p.11).

Articula em suas análises as relações entre dependência e desenvolvimento no sistema mundial e aprofunda seus estudos sobre a crise do sistema mundial e da hegemonia norte-americana, em grande medida consequência do desenvolvimento desigual e da superexploração dos trabalhadores. Analisa, ainda, o papel da China na conjuntura atual e as possibilidades que são oferecidas à América do Sul.

Martins descreve algumas das características estruturais que ocorrem no mundo desde a década de 1970, como a financeirização da economia, a queda das taxas de investimento, os altos níveis de desemprego, o grande aumento da dívida pública, os grandes déficits comerciais, etc. essas tendências estariam vinculadas à revolução científico-técnica, que emergiu e se difundiu e que transformou o conhecimento na principal força produtiva, elevando o valor da força de trabalho, transferindo o capital para o setor financeiro, estendendo ao centro a superexploração do trabalho, antes uma característica especificamente periférica.

As transformações ocorridas na década de 1970, tais como a queda da taxa de lucro, o fim da paridade dólar/ouro e a desvalorização do dólar implicaram na ofensiva neoliberal na década de 1980, com o aumento dos juros dos Estados Unidos e a abertura comercial e financeira. Resultou em fim do pleno emprego e redução dos salários, o aumento drástico da relação dívida pública/PIB. A reorientação monetária norte-americana afetou os países da América do Sul, interrompendo os esforços de desenvolvimento e jogando-os na crise da dívida.

A crise que teve início na década de 1970 primeiramente beneficiou os países da América do Sul, ao direcionar fluxos de capitais para a região e contribuir para os projetos de desenvolvimento e, também para as experiências neoliberais em curso no Chile e na Argentina.

O choque dos juros asfixiou esse processo e elevou drasticamente as dívidas externas dos países da região, que mergulharam em forte recessão na década de 1980. Seguiu um processo de desindustrialização da região, de crescimento das taxas de pobreza e de financeirização. Através do Plano Brady, a crise da dívida foi solucionada, mas em troca impuseram-se as reformas de cunho neoliberal: abertura comercial e financeira, sobrevalorização cambial, privatizações e desregulamentação do mercado de

trabalho. Consequência: aprofundamento da desindustrialização, aumento das desigualdades, precarização do mercado de trabalho, e aumento da taxa de superexploração e desequilíbrios de Balança de Pagamentos, que – com o fim dos superávits comerciais e déficits na Balança Comercial - passa a depender para manter o equilíbrio frágil, da entrada maciça de capitais especulativos. Com isso, quando o ciclo se inverte em 1998, as experiências neoliberais entram em crise e, neste contexto, ocorreu a ascensão das esquerdas e centro-esquerdas no continente.

A conjuntura resulta da articulação entre tendências seculares e os ciclos, oriundas de sua base material e superestrutura política. Martins defende a tese de que a atual conjuntura “articula a crise das tendências seculares do capitalismo histórico, a fase de descenso do ciclo sistêmico e a ascensão de um novo Kondratiev.” A lenta crise do Neoliberalismo, a partir da década de 2000, acompanha essa fase expansiva de Kondratiev. No cenário internacional, essa crise se manifesta, por um lado, na projeção da economia da China e do Leste Asiático como eixo da expansão econômica no mundo, e, por outro, na derrubada das lideranças políticas dessa ideologia, hegemônica até então na América do Sul. As oportunidades que se abriram com essa crise foram imensas. A ascensão da China possibilitou a reversão da deterioração dos termos de troca e a ascensão dos governos de esquerda e centro-esquerda, garantiu a ampliação do mercado interno e a diminuição dos níveis de superexploração do trabalho. Não há certeza se é possível sustentar essa conjuntura favorável ou ainda como lidar com essa conjuntura menos favorável. Diversos fundamentos neoliberais da economia foram mantidos, ampliando a reprimarização da pauta exportadora, a permanência de economia financeirizada e barra as tentativas de reestruturação produtiva a partir de sistemas de inovação mais avançados, preservando a vulnerabilidade em relação a oscilações de preços dos produtos primários e *commodities* (MARTINS, 2011, p.351).

De qualquer forma, a geração de divisas por meio da exportação de produtos primários não deve ser uma solução permanente, apenas conjuntural¹¹. Para uma alternativa estrutural de reinserção internacional neste mundo tendente à multipolaridade, para a projeção do continente como centro de acumulação dinâmico e com papel soberano na divisão internacional do trabalho, deve-se avançar no desenvolvimento científico-tecnológico. Nesse sentido, entende ser fundamental um Estado forte e atuante, a socialização dos processos decisórios e o aumento dos níveis

¹¹ Com a diminuição do ritmo do crescimento chinês, a conjuntura deixou de ser a mesma.

de vida e qualificação na América do Sul. Não entregar a liderança do processo à burguesia dependente, uma vez que a reversão do ciclo poderia representar retrocessos nas conquistas sociais (MARTINS, 2011, p.352).

Brasil e América do Sul não devem, portanto, aceitar subordinar-se à hegemonia decadente. Recomenda que se busquem na integração regional os recursos necessários para o desenvolvimento subordinando o capital estrangeiro à dinâmica interna de acumulação (MARTINS, 2011, p.352).

A experiência brasileira de Lula, Martins enquadra¹² na categoria de uma terceira via, que conserva diversos fundamentos macroeconômicos neoliberais, tais como a primazia do capital fictício, a financeirização da dívida pública, austeridade fiscal direcionada ao pagamento de juros, câmbio flutuante, a “concessão de serviços de infraestrutura e exploração de recursos estratégicos ao setor privado nacional ou estrangeiro” ao mesmo tempo em que implementa políticas sociais amplas e política externa “centrista”. O país tem buscado uma aproximação multilateral com forças internacionais e se envolver em negociações de conflito no intuito de fortalecer a ascensão brasileira e ampliar a margem de atuação na política internacional. Buscou aproximação com os países do “bolivarianismo” e, também, com os poderes hegemônicos tradicionais – Estados Unidos e principais países da Europa Ocidental. Buscou, paralelamente, uma articulação em blocos como o Brics e o Ibas. Promove blocos como a Unasul. Por outro lado, o Brasil participa em destaque na MINUSTAH e compra US\$ 10 bilhões de Direitos Especiais de Saque (DES), busca apoio para uma vaga, como membro permanente, no Conselho de Segurança e tenta ampliar o poder em instituições como FMI e Banco Mundial.

Houve, assim, a combinação favorável de ascensão das esquerdas e centro-esquerdas na região – fato extremamente marcante da primeira década do século XXI – e a entrada da China como importante ator econômico e parceiro comercial da região revertendo a deterioração dos preços das *commodities* em relação aos manufaturados.

¹² O nacionalismo popular com forte viés integracionista e anti-imperialista, articulado a um capitalismo de Estado que nacionaliza parcialmente recursos estratégicos (mineração, petróleo, eletricidade, metalurgia, água, abastecimento, telecomunicações, bancos, aeroportos, portos e serviços públicos), impõe forte desvalorização da dívida externa, avança com certa intensidade na reforma agrária e refunda o Estado, introduzindo a democracia participativa por meio de assembleias constituintes que se vinculam à forte mobilização popular. Busca-se transitar para democracias sociais e soberanas e espaços supranacionais no continente sul-americano, América Latina e Caribe, capazes de descolonizar o poder interno, estabelecer o controle sobre os recursos renováveis e não-renováveis, afirmar o desenvolvimento produtivo e científico-tecnológico, garantir a sustentabilidade ambiental, e promover a atuação da região em favor da multipolaridade e democratização das relações internacionais;

Isso acabou impulsionando os saldos comerciais e formando saldos extremamente positivos em conta corrente entre 2003 e 2008. Especialmente beneficiados, os países do Mercosul lograram produzir no período elevados superávits na Balança de Transações Correntes. Com isso, quando ocorreram a inversão do ciclo e a diminuição da entrada de capital, os países da América do Sul puderam lidar com uma certa facilidade com o cenário adverso. As reservas foram elevadas e a dívida externa reduzida.

Analisa, em seu livro, o surgimento de um novo cenário, com uma nova configuração geopolítica mundial. Prevê uma bifurcação marcada pela oposição entre as potências anglo-saxãs e o norte europeu (o “velho atlantismo”), tendo os EUA na liderança e potências territoriais que têm nos Brics sua expressão máxima (os *Hinterlands*). Este segundo representa um mundo multipolar, regionalista, democrático e pacífico. Neste segundo quadro, o Brasil teria um papel destacado, se estiver vinculado/baseado ao regionalismo sul-americano. O regionalismo é a condição para um papel maior do Brasil no cenário internacional. O BNDES – importante instrumento para sua soberania – hoje com enfoque desenvolvimentista, percebe-se como banco que oferece recursos para os empresários para investirem na América do Sul, com cujos países tem acumulado amplo superávit comercial. Do ponto de vista político, a conjuntura que permitiu avançar/que deu condições para o desenvolvimento de um novo modelo de integração regional, que culminou na Unasul, iniciativa a qual seriam agregadas negociações em torno de instrumentos como o fundo de estabilização, uma moeda regional composta a partir de uma cesta de moedas locais para acabar com a necessária mediação do dólar, além de um banco de desenvolvimento. O Banco do Sul foi o único que teve seguimento, mas, por enquanto, ainda depende da aprovação do Congresso Nacional brasileiro. Fundamental é destravar a participação brasileira no Banco do Sul, pois cooperação sem banco de investimento e desenvolvimento é frágil. Recomenda o estabelecimento de alianças entre o Banco do Sul e o Banco dos Brics, conforme proposta do presidente venezuelano Maduro. O Brics afirma-se como uma política de Estado, assim como o Mercosul. Um passo estratégico dificilmente reversível. De fato, o caráter dessas instituições pode mudar de acordo com as forças políticas e sociais envolvidas, assim como o Mercosul mudou da década de 1990 para hoje, com os governos de esquerda e centro-esquerda. É fundamental para o Brasil, que articule um consenso regional em torno dos Brics e suas potencialidades para os países

em desenvolvimento. É importante romper com os resquícios neoliberais e transformar os Brics, com uma arquitetura financeira adequada, em mais um instrumento de impulsão para a integração latino-americana.

O equilíbrio do Balanço de Pagamentos passa a depender, a partir de 2007, cada vez mais, da entrada de capitais estrangeiros. O Brasil preservou algum fôlego financeiro com as reservas acumuladas e a diminuição da vulnerabilidade externa. O déficit na Conta Corrente é coberto com as entradas de capital estrangeiro, mas torna o país vulnerável às inversões cíclicas. Para impedir retrocesso, é necessário acelerar, conforme Martins, o tempo político da integração e a ofensiva contra a oligarquia internacional e nacional, empenhados desde sempre na desestabilização financeira em períodos críticos, de ciclo negativo – os vizinhos Argentina e Venezuela foram vítimas, inclusive de ataques especulativos contra suas moedas. Carlos Eduardo Martins entende ser fundamental o desenvolvimento de uma arquitetura financeira regional que possa garantir as reservas monetárias dos países da região e que permita construir fundamentos de uma estrutura produtiva soberana. Nesse sentido, entende ser necessário superar os limites do capitalismo de Estado e uma esquerda de terceira via (MARTINS, 2011).

Segundo a classificação de Martins, de um lado, temos na América do Sul uma esquerda mais radical vinculada ao pensamento nacionalista com viés integracionista (Venezuela, Equador, Bolívia e, em certa medida, a Argentina) e capitalismo de Estado. De outro, uma centro-esquerda, uma espécie de terceira via latino-americana (Brasil, Uruguai e Chile de Bachelet), que manteve alguns fundamentos da Economia Política neoliberal, como câmbio flutuante e taxas de juros altas. Esse cenário com tendência multipolar e de aumento dos preços de *commodities* é de oportunidades, mas também de risco, pois, no médio ou longo prazo esse tipo de oportunidade pode representar reprimarização da economia. Seria, nesse sentido, fundamental aumentar investimentos em educação e tecnologia. O governo Lula implementou importantes mecanismos de compensação à pobreza, mas esses programas não preparam a população para fornecer ao mundo força de trabalho qualificada para entrar na disputa tecnológica internacional. No campo da política externa, no entanto, considera a política avançada, com a valorização do processo integracionista.

2.2 – As Abordagens Nacionalistas-Desenvolvimentistas

Essa abordagem tem como característica principal a centralidade atribuída ao Estado nacional. A aproximação com a teoria realista, que se insere dentro do campo de estudos das Relações Internacionais, fica clara se se leva em consideração a preocupação com o aumento do poder em suas diferentes dimensões.

João Sicsu é professor do Instituto de Economia da UFRJ e foi diretor de Políticas e Estudos Macroeconômicos do Ipea entre 2007 e 2011. O ponto de partida é o conceito de Novo-Desenvolvimentismo¹³, que está inserido no esforço de discutir alternativas para o Brasil pós-neoliberal, de repensar o desenvolvimento após mais de uma década de neoliberalismo. No livro *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social* (2005) aborda questões fundamentais, como a relação entre as esferas público-privada, econômico-social e nacional-internacional e temas como Macroeconomia do Pleno Emprego, negociações da Alca, vulnerabilidade externa, saldos comerciais, sistema financeiro entre muitos outros. O Novo Desenvolvimentismo busca o enfrentamento ao Consenso de Washington – que ganhou força no Brasil e nos países da América do Sul quando a crise da década de 1980 foi confundida como sendo uma crise do modelo, quando, na verdade, foi uma crise macroeconômica –, responsável pelo abandono de um papel estruturante na economia, pela forte abertura do mercado de capitais, e a grande vulnerabilidade do período. A crise em que o Brasil se encontrava em 2001, após uma década de políticas liberais, suscitou o esforço de pensar alternativas para o Brasil.

Essa perspectiva novo-desenvolvimentista tem uma base teórica bastante ampla. Tem origens na visão de Keynes e dos neokeynesianos, como Paul Davidson e Joseph Stiglitz, que trabalham com a visão de necessária complementariedade entre Estado e mercado, e cuja política econômica tem objetivos mais amplos que a estabilidade de preços. Ou seja, trabalham com conceitos de estabilidade macroeconômica e não conceito de estabilidade de preços. Por outro lado, tem origem também na visão

¹³ Termo cunhado por Bresser Pereira Bresser. Não há consenso em relação ao governo Lula, se houve a implementação desta estratégia. Bresser Pereira considera que não, pois manteve políticas macroeconômicas do governo anterior. São inúmeras as discordâncias no interior deste bloco que se denomina Novo-desenvolvimentistas. Além disso, há grupos com outras denominações, como os social-desenvolvimentistas. Apesar das inúmeras divergências, muito profundas até, há elementos que unificam essas diversas correntes, como o esforço de retomada da hegemonia intelectual do período desenvolvimentista e a concordância sobre a necessidade de elaboração de um projeto nacional de desenvolvimento, a criação de uma estratégia que una em torno de si os mais variados setores e atores sociais comprometidos com o sentimento nacional.

cepalina neoestruturalista, que reconhece que a industrialização na América do Sul por si só não foi suficiente para desenvolver os países e resolver os problemas associados ao subdesenvolvimento, como a desigualdade social da região. Nesse sentido, tem origem no desenvolvimentismo, mas adaptado às atuais circunstâncias. Depende de uma estratégia específica para os tempos atuais, com a agenda ampliada e incorporando outras dimensões necessárias, como distribuição de renda e meio ambiente. Por enquanto, o Novo Desenvolvimentismo não possui um arcabouço teórico mais orgânico.

O governo Lula, a partir da mudança de visão sobre o papel do Estado no desenvolvimento do país e a retomada de uma vertente nacionalista, impôs uma maior presença do Estado na economia, rompendo com opções feitas em momentos recentes da política nacional. No contexto da política doméstica, ocorreu lentamente a rearticulação de um novo desenvolvimentismo (SICSU, 2005) e a variável econômica foi novamente subordinada à variável política. O debate em torno da construção de um programa alternativo ao neoliberal deixou de ser em função de ser a favor ou contra o mercado, e se deslocou para o questionamento em relação a que Estado que seria necessário. Nesse sentido, fala-se no continente sul-americano em um novo desenvolvimentismo (SICSU, 2005). Segundo esta perspectiva, em que só há a possibilidade de um mercado forte com o Estado forte, busca-se conciliar um desenvolvimento sustentável com algum grau de equidade social. Ao Estado é atribuído um papel estratégico, que precise induzir o desenvolvimento nacional. Defende um nacionalismo econômico. De um lado, precisa implementar uma política macroeconômica e uma política industrial que incentive o investimento dos empresários; de outro, precisa ser atuante para oferecer serviços públicos e sociais de um moderno Estado de bem-estar social. Pode haver intervenção governamental, inclusive através de empresas estatais atuando em setores de infraestrutura e de produção de insumos básicos. Hoje, contudo, não faz mais sentido o Estado brasileiro atuar diretamente em diversos setores como indústria siderúrgica ou petroquímica. Não convém como no passado um Estado-empresário. A ausência, no entanto, de um empresariado nacional forte sempre foi um empecilho para essa estratégia. Conforme se pode constatar na análise da história mundial, só há capitalismo forte com um empresariado nacional forte. Apenas com a consolidação de um “núcleo endógeno” de empresários que tenham capacidade de participar em condições de igualdade no pesado

jogo de competição internacional de comércio e desenvolvimento é que se poderia garantir um desenvolvimento robusto. Inclusive porque as disputas comerciais internacionais se tornaram muito mais complexas e acirradas e os sistemas financeiros nacionais se integraram – globalizaram-se. Os tempos atuais são outros e exigem, portanto, uma nova estratégia desenvolvimentista.

A proposta para fazer frente aos problemas inerentes do capitalismo é o fortalecimento do Estado de modo que possa regular a economia. Desse modo, a proposta do novo-desenvolvimentismo não defende um Estado gigante, mas também não defende um “Estado mínimo”. Propõe que o Estado seja forte o suficiente no âmbito político, administrativo e financeiro e que implemente políticas defensivas e estruturantes, políticas econômicas que possam reduzir a vulnerabilidade externa no mundo globalizado.

De acordo com Sicsu, um projeto novo-desenvolvimentista rejeita as duas possibilidades extremas – Estado fraco e mercado fraco. Segundo este autor, ao associar o termo nacionalismo no plano político ao autoritarismo e no plano econômico a um “protecionismo primitivo – que objetivaria um isolamento que aceitaria com tranquilidade o atraso e a falta de competitividade” (SICSU, 2005,p.XLVIII), ele acaba sendo usado pelos monetaristas neoliberais de uma forma negativa. No entanto,

Todos os países do mundo lutam por crescimento e desenvolvimento, (...), o nacionalismo é uma vertente necessária de um projeto de desenvolvimento que atenda os interesses do capital e do trabalho, e que permita uma inserção soberana da sua economia no contexto internacional (SICSU, 2005, p.XLVIII).

Considerando que “os mercados de sociedades globalizadas são (...) tragados com facilidade pelos mercados internacionais” e superando a ideia da incompatibilidade, de um lado, de buscar uma autarquia e, de outro, de aumentar a dependência externa, Sicsu aponta que:

Um projeto nacional novo-desenvolvimentista visa colocar os mercados nacionais na condição de serem ligados aos mercados internacionais, de forma que tal ligação possa trazer sempre muito mais ganhos do que perdas, em termos de geração de conhecimentos, novos empregos, crescimento e bem-estar social. Trata-se de implementar um projeto que permita ao país uma inserção soberana no processo de globalização em curso no mundo (SICSU, 2005, p.L).

No Novo Desenvolvimentismo é uma estratégia que vem sendo construída paralelamente à prática política e, portanto, não é um projeto acabado. De um modo

geral, busca um crescimento econômico sustentado, com redução da vulnerabilidade a choques externos e inclusão social. Os eixos principais do Novo Desenvolvimentismo seriam: estabilidade macroeconômica e redução das vulnerabilidades externas, garantidas pela manutenção de uma taxa de câmbio competitiva, coordenada com as demais esferas da política macroeconômica; existência de um empresariado nacional forte e de investimento em inovação técnica; crescimento econômico elevado e continuado para redução das desigualdades; adoção de políticas sociais universais, com o objetivo de reduzir as assimetrias sociais e potencializar o capital humano (SICSÚ, 2005).

Uma das diferenças fundamentais entre desenvolvimentistas e novo-desenvolvimentistas é que se os primeiros focavam as políticas defensivas na Balança Comercial e na diminuição da dependência da exportação de produtos primários, os segundos defendem que o foco do protecionismo precisa ser na conta de capitais. O controle da conta de capitais tem como objetivo sustentar as trajetórias de crescimento, mantendo o pleno emprego e a equidade social. Defende que esse projeto blinde a Conta de Capital do Balanço de Pagamentos e amenize os choques internos ou externos sobre a taxa de câmbio – que precisa se manter atraente para promover as exportações –, pois a volatilidade excessiva gera efeitos extremamente negativos para os países, principalmente em países em desenvolvimento. Afetam decisões de investimento, inflação, dívida pública, entre outros, e podem interromper a trajetória de crescimento. É importante ressaltar, no entanto, que apesar de não convir um mesmo protecionismo do passado, a abertura das transações comerciais apesar de ser liberada, deve ser criteriosamente negociada e precisa obedecer ao critério da reciprocidade para as exportações brasileiras.

O desenvolvimento de qualquer país depende da criação da capacidade própria de inovação e, também de financiamento. O sistema financeiro precisa ser funcional, ou seja, voltado para o financiamento e não para a especulação. A estratégia desenvolvimentista, implementada a partir da década de 1950, foi relativamente bem-sucedida. Houve crescimento significativo e o Brasil alcançou um nível de industrialização considerável. No entanto, não se criou um sistema nacional de inovação e o financiamento de longo prazo sempre foi feito a partir do financiamento inflacionário, do endividamento externo ou do autofinanciamento das empresas. Assim, o Estado necessário para implementar uma transformação produtiva é diferente do que

fomentou a industrialização no período desenvolvimentista. São necessárias instituições públicas que articulem os diversos agentes produtivos, laborais, educativos, de pesquisa e de financiamento, ou seja, a criação de arranjos institucionais desenvolvimentistas, que promovam o desenvolvimento.

O desenvolvimento de todos os países sempre dependeu de um projeto claro que contemplasse a defesa dos interesses nacionais e que levasse a uma inserção soberana do país na economia internacional. A estratégia novo-desenvolvimentista prevê uma política industrial e de comércio exterior que estimule a competitividade da indústria e garanta uma melhor inserção no comércio internacional. A competitividade da indústria é uma variável importante para o crescimento econômico. Além da geração interna de inovação tecnológica, são importantes para o desenvolvimento políticas públicas que garantam a transferência de tecnologia e sua absorção na produção nacional, ou seja, a incorporação do progresso técnico. No período desenvolvimentista, o protecionismo, sem estímulo às exportações ou política de desenvolvimento tecnológico, não estimulava o processo de aprendizagem das empresas brasileiras. A industrialização por substituição de importações não estimulou a absorção e o desenvolvimento tecnológico e não foi bem-sucedida para a criação de uma indústria eficiente e competitiva. A industrialização brasileira sempre foi marcada pelo elevado grau de imitação e um baixo grau de inovação. Afirma a importância da concorrência para o estímulo da inovação por parte dos empresários e que teria impacto na dinamização do capitalismo. No entanto, a concorrência precisa ser regulada para evitar o desaparecimento dos pequenos e médios, a formação de oligopólios e/ou monopólios e o enfraquecimento geral do mercado, que precisa sempre visar à redução de custos e de preços, a melhoria da qualidade dos serviços e dos produtos, mantendo um baixo nível de desemprego. Resumindo, uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, de transformação produtiva com equidade social com crescimento econômico sustentável precisa contemplar políticas educacional, industrial, científico-tecnológica entre outras, articulado com políticas macroeconômicas adequadas. Nesse sentido, fica clara a necessidade de se ter um Estado minimamente forte, que dê conta de implementar políticas macroeconômicas defensivas ou expansionistas.

No livro *Os Dez Anos Que Abalaram o Brasil. E o Futuro?*, demonstra a partir de dados comparativos os grandes avanços logrados no governo Lula. Ao contrário do que afirmam ex-integrantes do governo FHC, quem assentou as bases para um

verdadeiro crescimento com estabilidade, foram os governos Lula. O povo se tornou protagonista e entrou em cena, com emprego e renda e ganhos sociais. A partir do pacto estabelecido entre trabalhadores e capitalistas, em que todos ganharam, ficou claro o quanto o Brasil mudou no governo Lula. No entanto, cresceu cada vez mais a ideia de que para novas conquistas o enfrentamento passava a ser necessário. Lula criou, a partir de uma estratégia nesses moldes, um ciclo de investimentos e crescimento no seu período como presidente (SICSU, 2013).

Assim, após um início extremamente crítico ao governo Lula, Sicsu tece uma série de elogios. Além do abandono da Alca, elogia o fato de a política externa brasileira no governo Lula ser conduzida por quem tem projeto de nação. Defende que correntes novo-desenvolvimentistas assumam um papel ainda mais importante nos próximos governos. Destaca a importância do papel assumido pelo Banco do Brasil, ao ampliar o crédito para evitar a crise de 2008. A queda da taxa de desemprego que caiu de mais de 12% no governo FHC para pouco mais de 5% ao final do governo Lula. Falta, segundo ele, avançar em diversas áreas, como na reforma nos marcos da comunicação do país. Uma das grandes críticas é para a falta de mudanças nos meios de comunicação, que continuaram muito concentrados. Estes propagam, reverberando os interesses do mercado financeiro, quase exclusivamente a opinião de que a austeridade fiscal e monetária é a única via para resolver nossos problemas. Isto vai na contramão da opinião de economistas de diferentes matizes no Brasil.

Outro autor representativo da abordagem Nacionalista-Desenvolvimentista é Amado Luiz Cervo que é diplomata e Doutor em História pela *Université de Strasbourg*, França (1970), além de professor Emérito da UnB/IREL, professor do Instituto Rio Branco e professor visitante da Universidade de Strasbourg. Conforme tipificação criada por este autor e desenvolvida no livro *Inserção Internacional* (2008), a história da política externa brasileira é dividida em quatro paradigmas. Liberal-Conservador (1810-1930), Desenvolvimentista (1930-1989), Neoliberal ou “Normal” (1990-2002) e Logístico (2003–). Estado Logístico é o resultado da junção dos dois paradigmas anteriores, o desenvolvimentista e o liberal.

A partir da adoção do paradigma “normal” ou neoliberal na política externa, o Brasil – e outros países da América do Sul – passou a aceitar ser apenas coadjuvante sem almejar mais nenhum protagonismo, seguindo as posições dos países centrais.

Nesse sentido que deve ser vista também a atuação dos presidentes Fernando Collor e, depois, Fernando Henrique Cardoso no sentido de “esvaziar” o Itamaraty de suas funções, muitas das quais transferidas para outros ministérios identificados com a nova corrente, uma vez que importantes diplomatas brasileiros transformaram este órgão em um foco de resistência do nacional-desenvolvimentismo.

Embora a esfera de relações econômicas detivesse mais força nas relações internacionais do país, esse grupo não se tornou hegemônico sobre a inteligência nacional, da forma como ocorreu, até certo ponto, na Argentina, com o grupo epistêmico. No Brasil, não houve, nos anos noventa, como na Argentina, essa mesma abordagem nas linhas de análise das relações internacionais. Como ressalta Cervo, não foi construída no Brasil uma teoria da decadência, não se escrevendo negativamente sobre o isolamento nacional no passado. Houve, pelo contrário, uma visão positiva, exaltando o modelo de política exterior, cujo eixo central era o desenvolvimento nacional. Segundo Cervo, “nada de comparável à numerosa literatura revisionista e ideologizada da Argentina existe no Brasil” (CERVO, 2000, p.14). Essa maior racionalidade e maior continuidade do modelo desenvolvimentista adotado no Brasil em relação à Argentina, e, portanto, a diferença no resultado do modelo, explicam a forma diferente de avaliação do passado e porque a transição foi mais demorada e menos abrupta no Brasil do que na Argentina. Segundo Cervo, nem mesmo o governo Fernando Henrique Cardoso levou o Neoliberalismo às últimas consequências no Brasil, ou seja, segundo ele, no governo Fernando Henrique Cardoso ocorreu uma prática sem paradigma (CERVO, 2000, p.14). Por isso, o conceito de globalização assimétrica, em detrimento do conceito de globalização benéfica, avançou muito no Brasil, nos meios acadêmico, político e diplomático, apontando para a existência da periferia mundial e a nocividade do impacto da nova ordem mundial para a região. Como ele chama a atenção, o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso ainda que simpático à expansão do Neoliberalismo no Brasil usava o termo globalização assimétrica em conferências públicas (CERVO, 2000, p.15). Além disso, o Brasil de uma forma geral nunca abandonou completamente o desejo de preservar o Mercosul como espaço econômico privilegiado para sua atuação internacional, com tarifas mais elevadas e certa convergência nos planos de negociação multilateral, sobretudo na Organização das Nações Unidas e na Organização Mundial do Comércio.

A visão ideologizada a respeito da globalização contribuiu para a redução da margem de manobras dos países. Cervo considera que o paradigma neoliberal ao mesmo tempo em que “encaminhara a destruição do patrimônio nacional, a convivência com o logístico elevou a competitividade da economia brasileira e criou condições de harmonização de estruturas hegemônicas do capitalismo com interesses dos países emergentes na disputa de influências acerca do ordenamento internacional da era da globalização” (CERVO, 2008, p.88).

O modelo neoliberal dos anos 1990 representa uma volta ao passado pela subserviência que pratica e, ao mesmo tempo, um salto para o futuro, quando abre economia e sociedade aos fluxos da globalização. Dentro dos paradigmas criados por Cervo para se referir às orientações de políticas externas brasileiras e, de uma forma geral, latino-americanas, ele considera que os Estados latino-americanos migraram, nessa época, do paradigma desenvolvimentista para o “normal”, ou seja, tornou-se “receptivo, submisso e subserviente aos comandos das estruturas hegemônicas do mundo globalizado” (CERVO, 2008, p.15). Estava em sintonia com o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que entendia o Brasil como um país de segunda categoria dentro de um sistema internacional que não poderia ser alterado – e as tentativas nesse sentido seriam contraproducentes. Conforme relato de Amado Cervo (2008, p.80), o seu ministro da Fazenda chegou a declarar que o Brasil não poderia sonhar com um projeto nacional, algo reservado apenas para as grandes potências.

Os processos de regionalização passaram a ser incentivados nesse período, mas sob essa nova concepção. Esse processo deveria se dar a partir da ideia em voga do ‘regionalismo aberto’, como forma de instrumento de inserção no processo de globalização, ou seja, a liberalização intrabloco seria o primeiro passo para aprofundar a liberalização em acordos com os Estados Unidos e os demais países centrais. No que se refere à política externa, o Mercosul é bastante ilustrativo da mudança em curso. Em sua perspectiva original foi, do ponto de vista político, concebido como um polo de poder, que fosse inclusive uma alternativa à hegemonia norte-americana e, do ponto de vista econômico, estava inserido dentro dos marcos desenvolvimentista. Com a redemocratização, e as dificuldades em que se encontravam os países da região, estes países buscaram superar as dificuldades através do diálogo e da cooperação bilateral argentino-brasileira. Diversos acordos de cooperação foram assinados, com destaque para o Programa de Integração e Cooperação Econômica, de 1985, no intuito de

planejar conjuntamente o desenvolvimento de setores estratégicos, além de serem um apoio mútuo para o processo de redemocratização. Com a Ata de Buenos Aires, de 1989, assinada pelos presidentes Collor de Mello e Menem, a estratégia foi alterada. A ideia de integração articulada em nível setorial – com a divisão do trabalho intrazona à base do desenvolvimento simultâneo da Argentina e do Brasil e a especialização intra-industrial, ou seja, com um planejamento industrial conjunto – foi substituída por uma estratégia que visava a submeter o processo de integração às forças livres do mercado, através da eliminação descriteriosa das barreiras alfandegárias intrabloco. O bloco foi, a partir deste momento, transformado em simples instrumento de liberalização comercial. As relações entre Brasil e Argentina foram remodeladas seguindo a nova orientação cepalina do “regionalismo aberto”. Considerando a discrepância entre os recursos industriais que havia em cada país, a consequência disso foi o acirramento de uma série de disputas que envolviam subsídios, cotas, barreiras de importações, entre outros.

As mudanças no cenário internacional engendraram um novo entendimento. Ataque ao *World Trade Center* em 2001 e a crise financeira internacional tiveram grande impacto na visão sobre a inserção internacional do país e seu modelo de desenvolvimento. Transformações no cenário internacional implicaram na reorientação do modelo, na construção do que chama de Estado Logístico.

O Brasil de Lula insere-se dentro do paradigma logístico. Do ponto de vista da inserção externa, Amado Cervo pensa a política externa sob um viés econômico. De acordo com sua definição, o governo Lula implementa uma política de Estado e de inserção internacional dentro do que chama de paradigma logístico. Embora ensaiado ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, esse paradigma, que mescla os dois paradigmas anteriores – o desenvolvimentista e o neoliberal -, firma-se em termos operacionais apenas no governo Lula.

A ideologia subjacente ao paradigma do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano. Admite, portanto, operar na ordem do sistema ocidental, recentemente globalizado (CERVO, 2008, p.85).

Assim, ao mesmo tempo em que heranças do neoliberalismo – responsabilidade fiscal, estabilidade monetária, estímulo aos investimentos estrangeiros e abertura dos mercados – são mantidas, busca-se recuperar a autonomia decisória da política externa que havia sido sacrificada a partir de um “modelo de inserção pós-desenvolvimentista”

(CERVO, 2008, p.83;86) Diferentemente do paradigma desenvolvimentista, no Logístico as responsabilidades são transferidas do Estado empresário para a sociedade. Diferentemente do Neoliberal, o Estado não apenas assume a responsabilidade pela estabilidade econômica, mas cumpre o papel de apoiar a sociedade na realização de seus interesses. Desta forma, a política externa atua no sentido de realizar os “interesses nacionais diversificados” – questão central dentro da perspectiva aqui postulada – como dos agricultores, quando atua no combate aos subsídios e protecionismo, pois interessa ao agronegócio brasileiro; dos empresários com amplo apoio à concentração empresarial e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, ao defender o emprego e o salário; dos consumidores, aumentando o acesso à sociedade de bem-estar (CERVO, 2008, p.86).

No Logístico, portanto, no século XXI, o Estado, sem abandonar o empreendimento estatal em casos que elevam a competitividade sistêmica global, transfere à sociedade e a seus agentes as responsabilidades do desenvolvimento, sem deixá-los a mercê do mercado, porque lhes dá suporte em sua ação externa. Através inclusive do auxílio do BNDES – principal financiador do desenvolvimento brasileiro e de apoio à construção da infraestrutura sul-americana –, o Estado, agente indutor do desenvolvimento nacional, busca “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, 2007, p.87). Reforça desta forma o núcleo econômico duro nacional, incentivando seu fortalecimento interno e sua expansão internacional. (CERVO, 2008, p.87) Essa ideia limita a casos pontuais e a setores estratégicos o investimento estatal, mas não o rejeita. O processo de internacionalização como instrumento principalmente no âmbito da integração regional pode ser entendido a partir deste paradigma de Amado Cervo e o relacionamento entre governo e empresariado está inserido dentro desta lógica. O fortalecimento do Estado Logístico, agente indutor do desenvolvimento nacional, pressupõe alguma proximidade entre Estado e empresariado nacional, inclusive no âmbito da política externa, em convergência com a política econômica.

Esse tratamento especial dado às operações com os países sul-americanos e principalmente do Mercosul levaram a uma ainda maior expansão das multinacionais brasileiras em direção a esses países. O BNDES, trabalhando junto aos órgãos do governo na adequação das políticas às regras negociadas pelo país bilateralmente ou nos

fóruns multilaterais, aumentou maciçamente o financiamento de obras de infraestrutura (hidrelétricas, rodovias, ferrovias, oleodutos, gasodutos, telecomunicações) de empresas brasileiras na região, cooperando na diminuição das assimetrias regionais, através do apoio ao intercâmbio comercial entre os países, principalmente do Mercosul, e do apoio a projetos de infraestrutura que tenham impacto regional. Assim, as operações integram o esforço do governo brasileiro em promover a competitividade dos produtos nacionais, ao mesmo tempo em que favorecem a integração econômica dos países da América do Sul e está em sintonia com as pretensões brasileiras definidas pelo governo Lula de aumentar sua projeção regional. Esse processo contínuo e crescente da internacionalização com apoio fundamental do BNDES, dentro do paradigma logístico e que, seja diretamente ou através de suas instituições, como o BNDES, o Estado deve apoiar a sociedade na realização de seus “interesses nacionais diversificados” e fortalecer os diferentes setores brasileiros interna e externamente – e com o apoio do empresariado, tem sido fundamental para o país reforçar seu papel como ator global.

2.3 – Considerações Finais

A denúncia de partidarização da política externa ela própria, assim entendemos, parece movida por partidarismo dentro de um quadro em que estão estabelecidas duas visões de mundo antagônicas. Uma que se pretende neutra, mas não é. A política externa evidenciou a divisão parlamentar em dois blocos¹⁴. De um lado, o liderado pelo PT¹⁵ que apoia a formulação de políticas voltadas para a América do Sul, que rejeita acordos como a Alca; de outro, o bloco liderado pelo PSDB, que defende políticas voltadas para as relações especiais com os Estados Unidos e Europa.

Desideologização significaria voltar a tomar decisões no âmbito das relações internacionais baseado em critérios mais econômicos do que políticos. Seria o desdobramento ainda do pensamento que prevaleceu nas da década de 1990, quando

¹⁴Divisões nas elites brasileiras e confrontos ideológicos foram muito comuns na história: escravistas e abolicionistas, papelistas e monetaristas, industrialistas e agraristas, entreguistas e nacionalistas, liberais e socialistas. Dentro do Itamaraty, a divisão clássica que alguns consideram ainda permanente na corporação era entre os “punhos de renda (os “conservadores” ou “direitistas”) e os “barbudinhos” (os “progressistas” ou “esquerdistas”) (LOPES, 2013)

¹⁵Um dos argumentos era que Celso Amorim, chanceler durante os oito anos do governo Lula, se filiou ao PT. No entanto, no final da década de 1970 já compunha os quadros do antigo Movimento Democrático Brasileiro. Além disso, Celso Lafer, seu antecessor fora tesoureiro do PSDB, outros chanceleres eram vinculados a partidos políticos. Ao longo da história brasileira a filiação dos chanceleres a partidos políticos foi muito comum. Também não é invenção petista o posto de conselheiro presidencial. Diversos presidentes tiveram assessores diplomáticos.

ocorreu a “despolitização das relações internacionais”, as questões políticas – como defesa e segurança - foram relegadas a um segundo plano e as questões econômicas passaram a reger as relações internacionais. As questões centrais da nova agenda eram meio ambiente, Direitos Humanos etc.

Para os liberais, a ordem liberal e as instituições criadas no pós-Segunda Guerra Mundial seriam suficientemente fortes para incorporar os países emergentes. Entendem como absurda a ideia de um revisionismo que gerasse conflito. O elemento “poder” é desconsiderado. Como consequência desse entendimento, é reivindicado um *status* de neutralidade enquanto a esquerda é apresentada como ideológica. Se a esquerda existe, em oposição aos “neutros”, ora não existem mais esquerda e direita. Essa “neutralidade”, típica dos liberais, resulta numa situação de ausência de partidos declaradamente de direita no Brasil. A direita de um modo geral não quer mais se apresentar como um partido ou força política, essa corrente social busca apresentar-se pretensamente como defensora de toda a sociedade, como expressão de valores universais. Podemos perceber, assim, que a ideia, a crença na harmonia de interesses perpassa todo o modo de pensar liberal. Esses autores partem do pressuposto de uma moral¹⁶ geral, uma possível neutralidade.

Considerando que ideologia é um conjunto de valores, de ideias, de preconceitos que dão sentido à realidade; que são as lentes através das quais o mundo é percebido, entende-se que toda a verdade de um modo geral dependerá da ideologia de quem a interpreta. Dizer-se sem ideologia, portanto, é a expressão de alguma ideologia, ainda que o autor não se dê conta disso. A postura supostamente a-ideológica é bastante comum nos adeptos do Liberalismo. Ainda assim, surpreende o fato de essa isenção ser alegada por autores como Barbosa com vínculos explícitos com o PSDB. Entendemos inclusive por isso que, em grande parte, o seu posicionamento reflete discurso de política partidária com o qual não concordamos. Segundo Gramsci, como mecanismos de dominação, teorias e visões de mundo são construídos e apresentados como se de

¹⁶ Liberais reivindicam uma política externa moralista, uma não separação entre política e moral. Entendem ser possível pensar as relações internacionais a partir de parâmetros éticos. Essa questão remete ao diálogo/debate entre Niebuhr em *Moral Man, Immoral Society* e Kant e sua *Paz Perpétua*. Niebuhr, que influenciaria Morgenthau e toda corrente realista das Relações Internacionais, defende a separação de política e princípios morais e questiona a ideia de uma política guiada por princípios morais. Entende não ser possível estabelecer normas morais gerais e falar em moralidade de uma nação, pois há interesses. Dessa forma, Estado que guia sua política externa por princípios morais acaba gerando instabilidade, conflito e é impositiva. Há, inclusive, uma grande dose de hipocrisia na fala de alguns liberais quando se referem às alianças do governo Lula. Os temas Direitos Humanos e Meio Ambiente – palavras muito banalizadas hoje – historicamente são usados seletivamente para atender interesses e justificar intervenções. De acordo com Raymond Aron, um indivíduo pode se guiar pela defesa dos direitos humanos, mas os Estados, se fizerem isso, não se relacionam mais com ninguém.

validade universal fossem. Países se utilizam de teorias como instrumento de dominação. A área de Relações Internacionais é uma área essencialmente anglo-saxã e, como tal, suas teorias clássicas acabam por refletir uma perspectiva de manutenção do *status quo*. Os conceitos produzidos nessa área sempre foram produzidos e controlados pelo quadro referencial e cultural dos que reproduziram e mantiveram o controle hegemônico do mundo. É muito comum no Brasil a repetição acrítica destas teorias. Ao analisarem o Brasil e a América do Sul, muitos acadêmicos brasileiros e sul-americanos o fazem da perspectiva dos estrangeiros. É necessário pensar as relações internacionais do ponto de vista da realidade brasileira e da periferia do sistema. Nesse sentido, é incalculável a contribuição da Cepal, pois foi uma pioneira nesse esforço de sistematização do pensamento brasileiro e latino-americano. O paradigma logístico, com cujos pressupostos estamos de acordo, acompanha esse esforço de pensar o país a partir de nossas experiências e de nossos interesses.

Conforme declarou Paul Krugman recentemente: "O hábito da elite europeia de disfarçar a ideologia como conhecimento especializado, de fingir que aquilo que ela deseja fazer é aquilo que precisa ser feito, criou um déficit de legitimidade. A influência da elite repousa em uma presunção de conhecimento superior; quando surge prova de que essas alegações de superioridade são falsas, ela não tem onde se apoiar". A vitória política e ideológica do Neoliberalismo¹⁷ no mundo está intimamente relacionada com a estratégia de poder da potência hegemônica, os Estados Unidos, que vinham tendo nas décadas de 1960/70 sua hegemonia fortemente contestada com a instabilidade na arena internacional e da ordem pós-Segunda Guerra Mundial, o que Arrighi (1996) chamou de crise sinalizadora da hegemonia norte-americana. Como fica claro em diversos

¹⁷ Tivemos, na realidade, a releitura contemporânea de duas faces do Liberalismo: uma que centra sua análise no âmbito político - essa corrente foca sua análise na democracia formal, enfatizando os direitos políticos formais, separado das outras esferas, como tendo um peso grande. Anderson (2005) identifica, inclusive, a forma como "liberais humanistas" como Rawls, Bobbio e Habermas, defensores de "guerras justas" e "humanitárias" acabaram por dar sustentação, na década de 1990, para guerras em defesa da democracia e dos Direitos Humanos impetradas pelos Estados Unidos, para estes referências no quesito democracia e detentores de legitimidade ética para tais empreendimentos. Nesse sentido, as intervenções militares são justificadas sob um viés de defesa da democracia, da segurança coletiva, em defesa dos Direitos Humanos. Por outro lado, (sem ter contradição na essência) observa-se, novamente, neste período, conforme artigo publicado no *Le Monde Diplomatique*, a separação da política e da economia. No artigo *A reinvenção da política* de Silvio Caccia Bava, o surgimento do Neoliberalismo, com a proposta de separação entre economia e política, é compreendido como forma de fazer frente à perda de controle do processo democrático por parte das elites econômicas - a ampliação do conceito de cidadania, com cada vez maiores direitos sociais (BAVA, 2013). Observa-se a primazia dada aos aspectos econômicos. A condução da economia seria feita pelas elites econômicas, que deveriam ficar livres. A economia, assim, comandaria o processo político, que apenas garantiria a legitimidade mínima dos governantes para administrarem as pressões sociais, garantirem o *status quo* e a manutenção das elites no poder.

momentos¹⁸, o sistema internacional não é livre. Diversos acontecimentos apontam para a necessidade de consideração do elemento “poder” político nas relações internacionais, que sempre fez parte do sistema interestatal capitalista.

O paradigma logístico, assim como o desenvolvimentismo e suas variantes, busca recuperar a autonomia decisória da política externa antes sacrificada e proteger o Brasil frente à globalização, ao multilateralismo, à segurança, à formação de blocos e relações intersocietárias. Afirma o nacionalismo e se contrapõe ao internacionalismo liberal e marxista. A identificação com a teoria realista se faz no que se refere à construção de meios de poder e sua utilização para beneficiar-se das vantagens comparativas agora não mais apenas naturais, mas também incluindo as relativas à ciência, tecnologia e capacidade empresarial, onde existem alguns importantes nichos de mercado que podem ser dominados pelo Brasil, ou seja, a busca por ampliação de

¹⁸ Recentemente, o vazamento de documentos revelou um esquema de espionagem envolvendo a NSA (Agência de Segurança Nacional), órgão de inteligência dos Estados Unidos, em que grampearam diversos governos, como o brasileiro, e instituições como a ONU. No livro *Formação do Império Americano*, de 2005, o historiador Luiz Alberto de Vianna Moniz Bandeira, mostra que as práticas de espionagem feitas pelas agências de inteligência estadunidenses não são nenhuma novidade. A diferença do escândalo atual é que houve a comprovação desse esquema de grande escala, com documentos revelados por Snowden, através do jornalista Greenwald. No livro que atualiza o anterior, *A Segunda Guerra Fria - Geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos – Das rebeliões na Eurásia à África do Norte e Oriente Médio* (2013), analisa as denúncias de espionagem praticadas pelos Estados Unidos tendo o Brasil como um dos alvos e denuncia todo um esquema de espionagem que estaria a serviço de um projeto de poder imperial de proporções globais. O Brasil, com o Pré-Sal, entrou no mapa geopolítico do petróleo. Defende que o Brasil se prepare para defender seus interesses contra esse projeto imperial. Apesar de parecerem remotas, as ameaças são permanentes. É preciso considerar que o Direito Internacional só é respeitado quando há poder a sustentá-lo, quando baseado em poder real. O Brasil, assim, precisa se preparar para enfrentar essas ameaças e esses desafios que se configuram. Ainda menciona (BANDEIRA, 2013) o privilégio de terem, os EUA, o monopólio da moeda de reserva internacional, o que garante a supremacia sobre o sistema financeiro internacional. Segundo Fiori (2014, 2015), as grandes potências se protegem coletivamente, impedindo que novos Estados contestadores ou revisionistas surjam. Nesse sentido, buscam a monopolizar as armas, as moedas, as finanças, a informação e a inovação tecnológica. Para estes Estados, o controle da moeda e da energia sempre foi decisivo e indispensável para a defesa e a expansão das economias nacionais e têm “valor estratégico”, pois funcionam como um instrumento de poder no sistema mundial. Esses “bens estratégicos” valem, portanto mais do que seu preço de mercado, pois determinam a luta das nações e das grandes corporações internacionais. Diversos produtos além da moeda e do petróleo podem adquirir esta importância. Decisões político-estratégicas dos Estados Unidos podem provocar variações no valor do dólar ou do petróleo, atingindo países e mercados no mundo todo. Ou seja, o controle político – direto ou indireto – desses bens estratégicos pode ser utilizado pela potência ou por alguns países para impor a própria vontade no tabuleiro geopolítico mundial, caso haja resistências. A lógica da conquista, a luta pelo poder e pela riqueza internacional, inclusive sabotando os esforços dos outros países aos mesmos recursos sempre fez parte da história da humanidade. Neste sentido se pode dizer – radicalizando o argumento - que para as grandes potências e para as grandes corporações multinacionais, privadas ou públicas, a conquista de posições e de recursos estratégicos não tem um preço de mercado, porque seu valor está permanentemente “sobredeterminado” pela sua importância e pela sua “utilidade” na luta entre estas organizações, pelo poder e pela riqueza internacionais. Assim, se pelo menos dois “insumos” possuem preços que obedecem a lógica do poder e não a lógica do mercado, não faz sentido a visão liberal de despolitização dos mercados. V. FIORI, José Luis. *Estratégia e preços de mercado*. 2015. <http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Estrategia-e-precos-de-mercado/32760> e FIORI, José Luis. *História, Estratégia e Desenvolvimento. Para uma Geopolítica do Capitalismo*, Editora Boitempo, 2014.

espaços para o Brasil. Seguindo a lógica interestatal, se entendermos que a globalização é um processo determinado pela sociedade e não pela natureza, cabe à sociedade determinar quais seus aspectos que devem ser incorporados e quais os que precisam ser rejeitados. Apesar das dificuldades criadas pelo avanço da globalização, por ela afetar o poder dos Estados de diversas maneiras, entendemos que cabe unicamente ao Estado disciplinar o processo. Prevalece nessa perspectiva, a qual nos filiamos, a racionalidade política acima da racionalidade econômica. Os custos da construção de uma economia moderna e a preparação para o desenvolvimento no longo prazo precisam ser calculados além dos custos “econômicos”. Vai ao encontro dessa visão a declaração do ex-presidente Lula em que afirmava que, ao analisar o custo de uma obra, é necessário analisar não apenas os custos da obra, mas, também, os custos de não fazê-la. Entende este grupo que muito mais decisivo que quaisquer ondas ou movimentos cíclicos, são orientações de políticas governamentais que determinam o desenvolvimento de um país.

Em relação à interpretação de Virgínia Fontes acerca do Brasil, entendido por ela como país capital-imperialista, no nosso entendimento não há como classificar o Brasil como imperialista. As discordâncias em relação a sua perspectiva são, na realidade, muito profundas. Diferentemente de sua análise, entendemos ser possível um processo de revolução microeconômica – como atestam Alemanha e Japão que a promoveram ainda nos anos 1980 – para dar ao capital produtivo um caráter menos financeirizado e transformá-lo em capital de investimento, em um instrumento para o crescimento econômico. Ao contrario de Fontes, o sistema financeiro não é um problema por si só. Pode ser disciplinado e subordinado ao projeto de desenvolvimento nacional e contribuir para o desenvolvimento.¹⁹ Se os países se submetem à lógica da valorização

¹⁹ Sobredeterminação financeira, segundo Kocher, “é a base material de funcionamento da economia capitalista a partir do século XIX. Ela traduz um dimensionamento diferenciado da economia capitalista que não mais conseguiu ser explicado pela matriz mercado-valor-trabalho. A sua sucedânea, a matriz valor-utilidade, recriou a mística do mercado no interior deste contexto vivenciando apenas algumas das questões da economia política.” (KOCHER, 1997, p.29) É ao fracasso no plano da sobreterminação financeira que atribui, por exemplo, o insucesso do II PND. Mais especificamente, por ter trabalhado a partir da perspectiva de economia política de que “o valor tem origem na produção” e, nesse sentido, por não ter logrado incorporar o sistema financeiro – visto como obstáculo – como um instrumento imprescindível ao desenvolvimento econômico. Naquele momento, o sistema financeiro adquiriu importância muito grande e alcançou uma autonomia relativa e acabou sendo difícil de disciplinar, condicionando a evolução econômica e propiciando uma grande vulnerabilidade ao país. A função do endividamento público interno precisa ser colocada à disposição de captar recursos para o desenvolvimento de longo prazo e não como instrumento de política econômica de curto prazo, para financiar o déficit da Balança de Pagamentos ou combater a inflação. O Brasil e outros países da região acabaram se submetendo à lógica da valorização financeira, sem, no entanto, serem politicamente capazes de incorporar o sistema financeiro a um projeto amplo de desenvolvimento. Esse fracasso não inviabiliza, no entanto, a criação de um processo que se dê em condições menos financeirizadas ao capital produtivo,

financeira, permitindo uma situação de grande vulnerabilidade, é por incapacidade política de incorporar o sistema financeiro a um projeto amplo de desenvolvimento. Ou seja, problema é fracasso político (seja por fraqueza ou por opção política) e não modelo econômico. Em última instância, cabe aos Estados implementarem políticas, regras e regulamentações que podem restringir as diversas formas de movimentação de capitais para diminuir a vulnerabilidade. Nesse sentido, não é possível dizer que as bases nacionais deixaram de ser determinantes no novo capitalismo globalizado.

A natureza da expansão econômica internacional brasileira é também diferente, o expansionismo brasileiro sem precedente não está ligado ao imperialismo, mas unicamente ao capitalismo. Souza (2010) chama a atenção para o fato de que o expansionismo brasileiro, assim como na história o expansionismo de países ricos sobre países pobres, pode ser um motor de desenvolvimento econômico e pode ter efeitos positivos importantes sobre as economias receptoras dos investimentos, como as sul-americanas, que têm recebido investimentos em obras de infraestrutura de empresas brasileiras. Cabe aos países da região manter uma postura nacionalista, de defesa de seus interesses, mas cabe também ao Brasil do ponto de vista econômico, político e diplomático orientar-se para objetivos de integração e cooperação²⁰ e não de exploração (SOUZA, 2010, p.50-51). Quanto maior a atuação brasileira fora do país, maiores serão as contradições, algo inevitável. Havendo o elemento “poder”, não se pode falar em

transformando-o em capital de investimento e integrando esse capital financeiro a um projeto amplo de longo prazo.

²⁰ Samuel Pinheiro Guimarães (2006, p. 388) “defende que o Brasil precisa ser paciente e trabalhar gradualmente para a unidade sul-americana, e ao fazê-lo, adotar uma atitude não-hegemônica, introduzindo instrumentos concretos e eficazes destinados a reduzir as assimetrias entre o Brasil e os demais membros do bloco”. Apesar de haver número reduzido de empresas brasileiras com capacidade para atuar fora, algumas tensões e contradições surgiram nesses últimos anos. A aquisição de empresas locais pode gerar conflito entre empresas brasileiras e governo local. Samuel Pinheiro Guimarães sugere que o governo estimule um comportamento diferente dessas empresas, como, por exemplo, que financiem a formação de associação com empresas locais, ao invés de financiar a simples aquisição. No que diz respeito às empreiteiras, elas também acabam gerando contradições, naturais diante do fato de o sistema ser capitalista. Segundo Garcia, “Não queremos que o país seja uma ilha de prosperidade em meio a um mundo de miseráveis. Temos que ajudá-los sim. Essa é uma visão pragmática.”. Garcia sugere, inclusive, que se amplie o conceito de conteúdo nacional para o de conteúdo regional nas diretrizes da política industrial brasileira para beneficiar a região como um todo. (GARCIA, 2013) Segundo Fiori, o Brasil possui grande potencial de crescimento, devido ao seu território, sua população e seus recursos estratégicos. Mas com isso surgem novos desafios. Diante das dimensões adquiridas, passa a exercer um efeito gravitacional sobre o entorno e é capaz de promover o crescimento dentro da sua região, em que acaba tendo uma responsabilidade política maior do que a dos vizinhos. Precisar buscar um caminho novo de afirmação de liderança e do seu poder no mundo, dentro da sua “zona de influência” imediata e fora dela, sem fazer uso da violência que europeus e norte-americanos fizeram no passado, mas trabalhando na construção de alianças. Adentrando em outro patamar de competição, precisará mobilizar suas instituições em torno da construção de consensos em relação a seus objetivos internacionais de longo prazo e mobilizar atores sociais, políticos e econômicos relevantes no planejamento e realização das ações de curto e médio prazo (FIORI, p.2014,35).

“comunidade internacional”. No entanto, cabe ao governo tensionar essas contradições sempre na direção correta. O regionalismo gera tensão em alguns momentos, como com a atuação das empresas brasileiras na Bolívia. Mas, na realidade, os problemas são os mesmos que ocorrem no Brasil, mas com a dimensão internacional. Para uma avaliação correta do papel que o Brasil desempenha no continente sul-americano, é preciso entender o momento histórico por que passa a região. Do ponto de vista político, o Brasil tem sido aliado incontestemente no seu processo de desenvolvimento nacional, no momento de abandono do Neoliberalismo. Tem disponibilizado capital para esse processo com amplos efeitos positivos para ambos. Esse esforço preserva os interesses nacionais de longo prazo ao se preocupar com a estabilidade e o desenvolvimento dos países vizinhos, tendências que terminariam por beneficiar o Brasil. Como apontado por Lima e Coutinho (2006, p.6), “Uma região integrada tem muito mais peso na política mundial do que cada um dos países que a compõem isoladamente.” A vitória de governos de esquerda, ou antineoliberais, na década de 2000, derrotou a concepção de integração de regionalismo aberto e ampliou o escopo integracionista para além do âmbito comercial²¹. De fato, não houve o abandono das relações comerciais²² entre os países da região, pelo contrário. Ela foi vinculada, no governo Lula à estratégia mais ampla nas negociações com os países centrais, no intuito de ampliar os espaços no sistema internacional a partir da articulação com os países do Sul. Os projetos de integração física são particularmente importantes/benéficos, pois além do interesse econômico, ao gerar empregos e dividendos para o país em setor de alto valor agregado como os de engenharia, há o interesse político de integração da América do Sul, ou seja, geram benefícios para o país e podem gerar efeitos positivos para a região como um todo. Rejeitamos, neste sentido, o nexos orgânico entre capitalismo e imperialismo. Consideramos que, até certo ponto, as tendências imperialistas²³ podem ser eliminadas a partir de reformas democráticas e econômicas e sociais. Mas principalmente se analisarmos do ponto de vista de uma perspectiva neorrealista, que atribui o

²¹ O significado dessa integração vai muito além do puramente econômico. É um contraponto ao regionalismo aberto da Aliança, esquema de integração que aprofunda – dada a dependência excessiva dos países da Aliança da exportação de commodities – a lógica centro-periferia ao invés de romper com ela. Ao contrário do regionalismo aberto, pretende explorar complementariedades econômicas na região, ampliar as cadeias produtivas regionais, inclusive a indústria de defesa. Não se pode contar com as forças de mercado para isso. É necessário indução e coordenação estatal.

²² Sem entendimento com a Argentina não existe integração, afirmou Celso Amorim. O comércio era encarado por algumas lideranças políticas, como Chavez, como uma herança ruim neoliberal em matéria de integração. Amorim entendia o comércio, no entanto, como fundamento econômico para a construção política. O comércio, sem dúvida, é o cimento do Mercosul. (AMORIM,2014)

²³ V. Imperialismo. *Dicionário de política*. Norberto Bobbio.

imperialismo à estrutura anárquica do sistema internacional, impondo aos Estados a lei da força, independentemente das condições internas, o aumento da segurança nacional, nas atuais condições, estaria igualmente assentado numa aliança com os países vizinhos, assim como com outras potências médias. O alinhamento brasileiro a esses países visaria não apenas o aprofundamento das relações comerciais, mas também, e principalmente, a construção de um polo de poder para se contrapor aos Estados Unidos e obter apoio para a reformulação de estruturas hegemônicas.²⁴ Diferentemente do nacionalismo presente no continente europeu nas décadas de 1930, expresso nos fascismos, o nacionalismo sul-americano tem historicamente uma dimensão anti-imperialista, atrelada a uma agenda de transformações e reformas econômicas e sociais mais amplas. Esse nacionalismo defendido de um modo geral pelos movimentos sociais e políticos da região, tem atribuído grande importância aos processos de integração regional. Theotônio dos Santos é um dos grandes entusiastas da união da América do Sul, o que o tem aproximado das posições adotadas pelos analistas da vertente nacionalista, que, advogam um modelo de integração regional diferente do modelo liberal adotado pela União Europeia²⁵. Além do destino histórico de que fala Theotônio, ao lado de correntes marxistas, que entendem ser necessário acabar com a subordinação aos centros hegemônicos do capitalismo²⁶, há razões de ordem econômica e política que refletem as possibilidades internacionais da região e o papel que ela pode desempenhar no novo mundo multipolar que está surgindo.

²⁴ O Mercosul e a Unasul, com o Conselho de Defesa da América do Sul, inserem-se na tentativa de aumentar, via integração, o poder econômico, político e militar da região, que sempre foi marcada pela fragmentação. O Conselho Sul-americano de Defesa foi criado para enfrentar questões relativas à segurança coletiva do continente e estabilização da região, ao conter movimentos que a ameaçam, como o conflito envolvendo Equador e Colômbia. A sua criação decorreu da prevalência de um novo consenso que baseia as estratégias dissuasivas de defesa na cooperação e não no conflito. Considerando as riquezas naturais em abundância da região, visa, também, a criar mecanismos que inibem agressões de fora do continente. É uma forma de acumular forças para impedir o abortamento sistemático de qualquer tentativa de desenvolvimento. No novo cenário internacional com demanda crescente por alimentos, energia e matérias-primas, a região, de grande potencial nessas e outras muitas áreas, poderá ocupar um importante papel (GARCIA, 2013).

²⁵ Não é possível comparar o processo de integração da América do Sul com o da União Europeia. Há a acomodação de diferentes visões e coexistem na região nacionalismo econômico praticado por alguns países e políticas econômicas de cunho liberal em outros. Visões distintas sobre o papel do Estado na economia e sobre prioridades de inserção internacional.

²⁶ Atentamos nesse sentido às observações e críticas que Anthony Giddens formulou à teoria do Sistema-Mundo: “Os conceitos de centro, periferia e semiperiferia somente devem ser usados com cautela considerável para descrever a regionalização do sistema mundial. Eles são genéricos, noções indicativas mais do que possuem qualquer precisão e, em qualquer análise concreta, designações mais precisas são necessárias. A “economia capitalista mundial” refere-se somente a um aspecto particular do sistema mundial, não à sua totalidade. De importância similar é o sistema de Estado, especialmente no último período, quando se torna um sistema de Estado-nação envolvido globalmente. Colocando em termos mais abstratos, significa dar o devido peso aos efeitos do poder político e militar em moldar a ordem internacional”. (GIDDENS, 2001, p.191)

Dentro desta perspectiva, o governo Lula elegeu a América do Sul como prioridade, acompanhando a mudança na concepção de integração, agora com leque temático ampliado, conferindo à integração física do continente um grande destaque. Apesar da volta de governos nacionalistas, que supostamente seriam mais fechados, (LIMA; COUTINHO, 2006, p.13) o entendimento regional foi amplo – apesar das eventuais tensões – e resultou em uma série de acordos e novos fóruns regionais multilaterais de cooperação em busca de uma maior articulação política e cooperação nas mais diversas áreas. Conforme ressaltado por Lima e Coutinho (2006, p.14):

(...) governos desenvolvimentistas pensam a integração de modo mais abrangente. Com isso em vista, os anos 2000 passam a se caracterizar por uma mudança de paradigmas do regionalismo aberto para a integração física e produtiva, e de um modelo de *rule-driven* (dirigido por regras) para outro do tipo *policy-driven* (dirigido por políticas), no qual ideias de territorialidade, identidade e construção concreta de um espaço regional vem a tona, inclusive com o retorno do Estado para o centro do palco, atuando como indutor – agora em maior parceria com a iniciativa privada - de um projeto de integração permanente (guardadas as devidas diferenças e limitações, seria uma espécie de implementação de políticas regionais de Estado ao exemplo das políticas que serviram à integração nacional).

A expectativa é que a integração garanta a soberania²⁷ da região e possa conjuntamente, complementarmente, e mais competitivamente inserir-se externamente. (LIMA, COUTINHO, 2006, p.14). Principalmente por isso, entendemos que não há possibilidade de comparação entre o papel que o Brasil cumpria durante a ditadura militar, quando Rui Mauro Marini elaborou seu conceito de cooperação antagônica, e o papel que o Brasil cumpre hoje na América do Sul. Diante da autonomia exercida frente aos Estados Unidos no cenário internacional atual com os atritos advindos dessa busca da afirmação dos próprios interesses, não cabe esse enquadramento.

²⁷O Plano Nacional de Defesa de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa de 2008 foram fundamentais no estabelecimento de novos conceitos importantes dentro do contexto de uma nova estratégia de atuação internacional do país, como o conceito de “entorno estratégico”, que abarca a América do Sul, a Bacia do Atlântico Sul, a África Subsaariana e a Antártica. Cabe ressaltar, que a busca por quaisquer objetivos nacionais depende da disponibilidade de instrumentos efetivos e capacidade efetiva. Passou a receber tratamento estratégico. O Pré-Sal é uma riqueza estratégica para o Brasil, pelo menos passou a ser assim tratado a partir do governo Lula. Considerando que a Petrobrás tem o domínio sobre as técnicas de exploração, ela poderá contribuir para o desenvolvimento do país. A alteração na legislação promovida pelo governo Lula, ao resguardar a possibilidade de entregar diretamente à Petrobras áreas estratégicas e visando à preservação do interesse nacional e ao atendimento dos demais objetivos da política energética. A preocupação com o tema da defesa nacional e o desenvolvimento da indústria nacional de defesa também ficou evidente na compra de caças quando interesses econômicos foram contemplados ao considerar que os caças suecos, opção escolhida, garantiriam a disposição de transferir tecnologia.

A polarização neoliberalismo-antineoliberalismo é o enfrentamento central do período histórico atual. Nesse sentido, é necessário levar em consideração para qualquer análise, que o governo Lula é parte deste movimento histórico da região de construção de governos pós-liberais. Uma análise específica sobre a realidade brasileira que demonstre o grau de penetração do Neoliberalismo é fundamental para a partir daí desenvolver um projeto de superação desse modelo. O antineoliberalismo acaba também, no contexto atual, aproximando as diferentes vertentes, uma corrente marxista – apesar de todas as suas críticas, principalmente no âmbito da política doméstica – e a nacionalista.²⁸

Os governos do PT foram governos em disputa e como tal precisam ser avaliados. Não apenas em disputa com liberais e marxistas, mas, mesmo dentro do conjunto ligado à tradição nacionalista. Entendemos que, apesar da preservação de traços do modelo liberal, teve início a retomada dessa visão estratégica do Estado, embora reconhecendo a necessidade de adaptação ao capitalismo globalizado. Atua dentro de uma lógica capitalista, mas abandonando gradativamente a lógica liberal-financeirizada. A articulação com países do Sul acontece dentro de uma acertada – do nosso ponto de vista – lógica realista, nacionalista e desenvolvimentista. Há vertentes que apontam o apoio à internacionalização das empresas brasileiras como característica do imperialismo brasileiro contemporâneo. De fato, o termo imperialismo não pode ser considerado um conceito ultrapassado. Mesmo com as transformações qualitativas e quantitativas que ocorreram no mundo, o conceito mantém utilidade, no entanto, ele não se aplica à atuação brasileira. Procuramos demonstrar que a natureza da atuação brasileira é outra. Não se pode enquadrá-la na releitura de um velho imperialismo. Entendemos, assim, que se trata de um fenômeno histórico diferente, desdobramento de necessidades impostas pelo novo capitalismo globalizado. A partir desta visão é que analisaremos a atuação do BNDES para a internacionalização das empresas brasileiras para a América do Sul.

²⁸ Para marxistas ortodoxos, o Trabalhismo, por ter origem liberal, não tem como fim a emancipação da classe trabalhadora e por isso não interessaria a ela. Nesse sentido, por ambos pertencerem à classe capitalista, consideram falsa a dicotomia austeridade-crescimento, mercado livre-regulação, keynesianos-monetaristas. Nenhum teria capacidade de apresentar soluções para a crise, que seria do próprio sistema. Entendemos que a análise não consegue dar conta de explicar alguns aspectos da realidade. De fato, o governo é de aliança com setores do grande capital, mas também aplica outras políticas e expressa outros setores sociais, que acabam entrando em conflito com os interesses do grande capital. No longo prazo, se as condições estiverem mais propícias, estariam abertas as possibilidades de articular o antineoliberalismo com um anticapitalismo. Mas para isso é necessário ter clareza dos inimigos fundamentais, que compõem o campo da direita – EUA, PSDB e seus aliados, a mídia oligárquica, o sistema bancário. O fato é que os governos do PT resultaram em melhores condições para a classe trabalhadora. Possivelmente, considerar o governo Lula e o PT como inimigo principal (ou pelo menos como aliado do inimigo principal, como aliado do imperialismo e do grande capital) é um equívoco parecido até certo ponto.

Capítulo III

Os Bancos de Desenvolvimento e o BNDES

O objetivo deste capítulo é fazer um levantamento e uma avaliação da literatura sobre os bancos de desenvolvimento/públicos e identificar as diferentes correntes teóricas que dão embasamento ao funcionamento dessas instituições, de modo geral, e do BNDES, em particular. Assim, de modo algum pretendemos desenvolver uma teoria geral dos bancos públicos, mas apenas levantar subsídios que possam ser usados como base de argumentação para as discussões dos capítulos que seguem.

Essas instituições foram marcadas por diferentes formas de operação ao longo da história econômica, mas todas iniciaram suas operações em mercados financeiros “incompletos”, o que quer dizer que havia segmentos que ou inexistiam ou eram insuficientes na economia. Constituído o mercado financeiro basicamente de créditos bancários de curto prazo, havia poucas possibilidades de financiamento dos setores produtivos. A necessidade de prover recursos de longo prazo, assim, levou à criação de bancos de desenvolvimento, que acabariam sendo, inclusive, importantes catalizadores de investimentos privados. O nosso objetivo central é discutir o papel que o Banco de desenvolvimento cumpre ou deve cumprir, ou seja, a importância de um banco de desenvolvimento.

Será necessário aqui também assumir um posicionamento por um conjunto de argumentos que justificam não apenas a atuação do Estado, mas também um banco de desenvolvimento, pois essas conclusões orientarão as análises empíricas que seguirão. A partir desta justificativa teórica para os Bancos de Desenvolvimento, o tema central passa a ser diretamente o BNDES. Será feito um breve apanhado sobre sua história e evolução, focalizando nas reorientações e principais fases do Banco. Como a delimitação do nosso trabalho é o governo Lula, o foco principal de nossa análise será o período mais recente de sua existência e atuação. Caberá analisar ainda algumas das principais críticas em relação à atuação do Banco, principalmente no que diz respeito a questões específicas do BNDES e sua forma de atuação.

2.1 – Justificativas teóricas para os bancos de desenvolvimento

Diante da necessidade de reconstrução dos países afetados pelas guerras mundiais e do desenvolvimento econômico dos países periféricos, fazia-se necessário recuperar o financiamento do setor privado e preservar a autonomia da política econômica dos governos nacionais. Era necessário reorganizar o mercado financeiro privado de acordo com uma concepção que eliminasse a sua instabilidade inerente ao funcionamento do mundo antes de 1930, mundo conduzido por bancos privados. Dentro deste contexto, foram criadas as organizações financeiras internacionais multilaterais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.²⁹ Seguindo esta mesma visão, bancos nacionais de desenvolvimento foram sendo criados em diferentes regiões e tinham como objetivo canalizar recursos nacionais e internacionais para promover a expansão da infraestrutura e a indústria e comandar os financiamentos de longo prazo e os programas nacionais de desenvolvimento. Embora algumas dessas instituições já tivessem sido criadas no século XIX, não faziam parte de programas de Estado de longo prazo como os do pós-guerra.

Se na década de 1930, houve o abandono generalizado das doutrinas econômicas liberais até então predominantes nos países ocidentais, a partir de então, as experiências intervencionistas foram sendo ampliadas e a atuação financeira do Estado se estendendo para as mais diversas áreas. Entre o pós Segunda Guerra e os anos 1980, os bancos

²⁹ Em julho de 1944, na Conferência de *Bretton Woods*, nos Estados Unidos, 44 Estados lançaram um plano que visava estimular o desenvolvimento capitalista e a reconstrução e estabilidade econômica mundial. Os acordos de *Bretton Woods* simbolizam a vitória sobre os ideais do Liberalismo, modelo econômico predominante até 1929, da perspectiva que entende os mecanismos de mercado como ineficientes e que defende a necessidade do papel ativo do Estado. Na conferência foram criadas instituições que regulariam as relações econômicas no pós-guerra: o Bird, o FMI (Fundo Monetário Internacional) e, depois, em 1948, o GATT (Acordo Geral sobre Tarifas (Aduaneiras) e Comércio). Além disso, em consequência do claro domínio que os Estados Unidos apresentavam naquele momento em termos industriais, militares e financeiros, estabeleceu-se, em 1958, um novo padrão monetário, o padrão dólar-ouro. A Guerra Fria acabaria por ser responsável por mudanças na ordem estabelecida imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, tanto no âmbito político quanto no âmbito econômico. As instituições do pós-Segunda Guerra Mundial não puderam exercer suas funções da forma como se pretendia quando foram criadas. Houve oscilações nas possibilidades do uso de seus instrumentos pelos Estados Unidos durante esse período, como descreve Arrighi: “[...] as organizações de Bretton Woods (o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial) e a ONU tornaram-se instrumentos suplementares, administrados pelo governo dos Estados Unidos no exercício de suas funções hegemônicas mundiais; na impossibilidade de serem usadas dessa maneira, essas instituições foram impedidas de exercer suas próprias funções. [...] com a crise da hegemonia norte-americana na década de 1970, e, sobretudo na de 1980, foi que, pela primeira vez, as organizações de Bretton Woods alçaram-se a uma posição de destaque na regulamentação monetária global. De forma semelhante, o Conselho de Segurança e a Assembléia [...] perderam toda a sua centralidade na regulamentação dos conflitos internacionais, até serem revitalizados no fim da década de 1980 e início da seguinte.” (ARRIGHI, 1996, p.68-69)

públicos acabariam, assim, tendo um papel de destaque no financiamento do processo de desenvolvimento em diversos países. Na década de 1950, quando uma grande quantidade dessas instituições foi criada, o tema da importância de bancos de desenvolvimento passou a ser intensamente estudado. Neste contexto, houve todo um esforço para justificar a criação desses bancos³⁰. Como os bancos comerciais existentes trabalhavam com ativos de curto prazo e não eram moldados para atuar no longo prazo, viu-se a necessidade de crédito de longo prazo, o que justificou então a criação desses bancos, mesmo sem estudos teóricos que os embasassem. Não incomum, a prática vir antes da teoria, era óbvia a necessidade de bancos públicos, e a justificativa, na maioria dos casos, seria desenvolvida *ex-post*.³¹

A partir da década de 1960, quando, com a ascensão do pensamento neoliberal e a ampla difusão dos trabalhos que recomendavam a eliminação do Estado no sistema financeiro, o tema do desenvolvimento perdeu espaço na academia e na prática, houve também um vácuo na literatura sobre bancos públicos. Sobraram apenas alguns poucos guetos de resistência. A visão que se tornou dominante a partir da década de 1970 estava fundada no modelo Shaw-Mc Kinnon, cujas proposições serão apresentadas logo à frente. Essa literatura econômica *mainstream* passou a tratar como negativas as experiências de direcionamento de crédito nos países em desenvolvimento por impedir o desenvolvimento do mercado de capitais. Cronologicamente, 1973 é um marco importante da fase de ostracismo no debate sobre bancos públicos, com *A Hipótese da Repressão Financeira*, levantada por Ronald McKinnon (1973)³², que ao lado de Edward Shaw (1973)³³ é o principal formulador teórico desse argumento de que a atuação do Estado e especificamente as taxas de juros mantidas baixas no longo prazo ou negativas em termos reais impediria o surgimento de mercado de capitais local.

³⁰ Apesar de não ser um banco de desenvolvimento *strictu sensu*, cabe mencionar o *Eximbank* norte-americano, criado em 1934, que exerceu algumas das funções de um banco de desenvolvimento, principalmente durante o *New Deal*, conjunto de medidas adotadas pelo governo Roosevelt para combater a Grande Depressão. Essa instituição cumpriu importante papel, principalmente no estímulo das exportações norte-americanas, fortemente deprimidas naquela ocasião.

³¹ BNDES, um caso à parte nesta questão, foi precedido de estudos, mas nem sempre foi assim. À criação do BNDE precedeu, desde a década de 1930, um longo período de debates e estudos, técnicos e políticos, sobre os problemas e perspectivas da economia brasileira, as necessárias mudanças estruturais, o papel da iniciativa privada e estatal, nacional e estrangeira. Estiveram envolvidos nessas discussões uma série de órgãos e instituições governamentais, como o Ministério da Fazenda, das Relações Exteriores, o Conselho Federal de Comércio Exterior, entidades privadas como a Confederação Nacional da Indústria e a Fundação Getúlio Vargas. Além disso, tiveram participação missões americanas, como a Abbink.

³² V. MCKINNON, R. *Money and Capital in Economic Development*. *Brookings Institution*. 1973.

³³ SHAW, E.S. *Financial deepening in Economic Development*. New York: Oxford University, 1973.

Nessa linha, trabalhos amplamente difundidos não apenas na academia, como também no governo, criticavam a atuação do Estado, que teria efeito prejudicial sobre o processo de desenvolvimento. A recomendação era de um Estado não apenas mínimo, mas zero; a eliminação total do Estado no sistema financeiro, além de políticas macroeconômicas de curto prazo condizentes com essa visão de Estado. Houve uma ampla contração na atuação dos bancos de fomento com atuação reduzida destes nos anos 1980/90. Com a crise de 2008, quando exerceram um importante papel contracíclico, os bancos em desenvolvimento voltaram a ficar na moda, mas a discussão em relação ao seu papel está praticamente recomeçando.

Além disso, durante o amplo processo de liberalização econômica, mudou totalmente o cenário onde esses bancos atuam e questões profundamente novas se colocaram. Os bancos que sobreviveram à liberalização da década de 1990 foram criados e justificados com grau de desenvolvimento muito inferior do sistema financeiro ao que se tem hoje e têm o desafio, até certo ponto, de disputar mercado com instituições privadas. Tendo havido neste período um imenso avanço e sofisticação do sistema financeiro, não cabe mais justificar a existência dos bancos públicos apenas a partir dos motivos teóricos construídos para contexto passado. Ainda que diversos autores entendam que bancos de desenvolvimento são, hoje, até mais importantes, os argumentos têm que estar explicitados e voltados para o ambiente atual e com argumentos atuais e não nascidos nos anos 1950. Portanto, os bancos públicos de desenvolvimento hoje precisam ser vistos com essa ressalva. Reconhecendo que o contexto em que atuam hoje é um contexto de sistemas financeiros muito mais desenvolvidos e sofisticados, buscaremos na literatura as justificativas para os bancos de desenvolvimento – que precisam ser mais específicas do que a da necessidade da atuação do Estado, que pode se dar de diversas outras formas - no novo mundo globalizado e tentaremos promover um breve debate para construir essa argumentação.

Esses bancos possuem uma natureza híbrida: são simultaneamente instituições políticas (formuladoras e/ou executoras de políticas de Estado) e instituições financeiras *strictu sensu*. É preciso separar a fundamentação teórica para a compreensão dos bancos públicos na função estrita de bancos nos países em desenvolvimento com sistemas financeiros relativamente maduros. Discussão que se mostra particularmente relevante para o Brasil, que tem um sistema financeiro extenso (em número e tamanho das instituições) e diversificado (HERMANN, 2011). De um modo geral, todas as

abordagens teóricas usadas a justificar que o Estado tem que ter atuação no sistema financeiro. O desenvolvimento e bom funcionamento do mercado financeiro são sempre apontados como condicionantes do crescimento e do desenvolvimento econômico. O setor financeiro, uma vez que é marcado pelas externalidades – impactos positivos ou negativos sobre a economia de um modo geral – indica a necessidade de intervenção estatal no setor. Justificativa a partir da ideia de que há necessidade de controle de riscos e efeitos macroeconômicos desses riscos. Esse consenso tem fim quando diz respeito à forma de intervenção. Há diversas formas de intervenção possíveis que podem envolver

a simples supervisão do mercado, operando com regras próprias (auto-regulação supervisionada); a regulamentação das atividades do setor (que pode também assumir graus de intervenção variados); a formulação de políticas financeiras voltadas para o desenvolvimento de setores produtivos selecionados (políticas de crédito direcionado, por exemplo) ou do próprio mercado financeiro; parcerias do governo com agentes financeiros privados para a execução dessas políticas financeiras; a criação de BPL³⁴. Esta última, mais que a atuação do Estado no mercado financeiro, caracteriza uma forma de atuação no sistema financeiro, isto é, na estrutura de instituições que compõem o referido mercado (HERMANN, 2011, p.400).

Assim, uma coisa é justificar o Estado – via política fiscal ou regulamentação do sistema financeiro, por exemplo – e, outra, o banco, que seria a radicalização da participação do Estado no sistema financeiro. Uma análise teórica exclusiva sobre mercados financeiros é importante. A maior parte das teorias justifica o Estado, mas não necessariamente em forma de banco de desenvolvimento. Assim, faz-se necessário separar os dois temas na literatura, pois em grande medida, a discussão sobre o papel dos bancos públicos no sistema financeiro se confunde com a discussão sobre o papel do próprio Estado no sistema financeiro. Nesse sentido, comumente o debate relativo à forma de atuação governamental no sistema financeiro é apenas extensão das conclusões sobre papel do Estado no mercado financeiro. Essa questão de fato precede a outra discussão, no entanto, não a esgota, pois é apenas um subconjunto de forma de atuação do Estado na economia e que tem vários caminhos possíveis.

A discussão sobre o papel dos bancos públicos no sistema financeiro está baseada em dois grandes consensos. No artigo intitulado *Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em*

³⁴ Bancos públicos.

desenvolvimento, Hermann (2011) discute as diferentes visões sobre o papel dos bancos públicos nos sistemas financeiros e que polarizam hoje esse debate: 1) modelo Shaw-McKinnon, de filiação neoclássica: defende políticas de liberalização financeira e uma atuação mínima e não-intervencionista do Estado no setor financeiro. 2) abordagem de filiação keynesiana baseada em argumentos das escolas novo-keynesiana e pós-keynesiana, que defendem uma atuação mais ampla do Estado no setor.

Na perspectiva de Shaw-McKinnon, a precariedade das condições de financiamento nos países em desenvolvimento era atribuída ao modelo de política financeira praticado ao longo do século XX, que acabava por ter o efeito de reprimir o desenvolvimento financeiro. Nesse sentido, os bancos públicos são vistos como parte da causa da incompletude dos mercados financeiros e conseqüentemente defendem a privatização ou extinção desses bancos. Esse modelo se apoia em três proposições teóricas centrais: 1) o argumento da poupança prévia/capital prévio: “o financiamento do investimento e, por extensão, do crescimento e do desenvolvimento econômico, requer, fundamentalmente, disponibilidade de poupança agregada”, ou seja, o enfoque clássico propõe que a poupança precede em relação ao investimento. 2) “o fluxo de poupança agregada é uma função positiva da taxa real de juros”; 3) “o mercado financeiros livres (desregulamentados) conduzem a taxa real de juros, a poupança agregada e a taxa de crescimento a seus níveis “ótimos”” (HERMANN, 2011).

As primeiras duas proposições estão ligadas à teoria neoclássica da taxa de juros. A terceira, à “hipótese de mercados eficientes” – conceitos e hipóteses de comportamento característico do paradigma neoclássico, que inicialmente foi formulado para os mercados de bens, como o conceito de eficiência de Pareto, agora adaptado ao mercado financeiro, e as hipóteses de perfeita informação (ou informação sem custos) e de inexistência de custos de transação e de perfeita flexibilidade de preços. No mercado financeiro, a utilização “plena e correta” da informação disponível equivale à alocação ótima de recursos que define a eficiência de Pareto no mercado de bens. A política financeira é justificada a partir dessa hipótese de mercados eficientes. Uma das implicações é a definição da taxa de juros via mercado e não via política, para alcançar o equilíbrio eficiente. Não havendo distinção entre mecanismos de formação das taxas de retorno para ativos de curto e de longo prazo, tudo que é requerido para a formação de um mercado de ativos de longo prazo, segundo esta perspectiva, é que o mercado seja livre para refletir e ajustar corretamente os riscos.

Desse modo, essa perspectiva rejeita qualquer política financeira intervencionista, seja na forma de regulamentação ou de produção direta de serviços financeiros pelo Estado através de bancos públicos. As formas de atuação do Estado no mercado financeiro aceitas são apenas indiretas: a supervisão das atividades das instituições financeiras; a garantia de um sistema jurídico eficiente e que assegure o direito de propriedade em geral e o cumprimento dos contratos em particular e que viabilize a rápida execução de garantias de créditos em liquidação; a manutenção do equilíbrio dos fundamentos macroeconômicos e; manutenção de regime monetário que assegure a livre determinação das taxas de juros e cambio pelo mercado. O objetivo central, assim, é a redução dos riscos que afetam o mercado e a garantia de retornos justos.

O foco da atuação do Estado no mercado financeiro seria, assim, a segurança do poupador (incluindo o pequeno poupador individual e os investidores institucionais), e não, diretamente, a melhoria das condições de acesso (volumes e custos) a financiamentos. Esse resultado socialmente benéfico, em tese, seria obtido como efeito colateral. Acredita-se que a proteção dos interesses dos potenciais credores é uma condição necessária e imprescindível para gerar uma oferta adequada de crédito, em suas diversas modalidades (HERMANN, 2011, p.408).

É importante acrescentar que no liberalismo não é apenas a falta de recursos orçamentários que limita o investimento, mas a própria noção de que investimento é sinônimo de intervencionismo. No período liberal, havia ainda mais um problema que era o da baixa perspectiva de crescimento, que levava os empresários a preferirem participar da especulação financeira. Com a falta de crescimento, as contas públicas naturalmente apresentam péssimos resultados, nutrindo um círculo vicioso.

De acordo com esta perspectiva, os bancos públicos ainda existentes nos países em desenvolvimento desapareceriam com a completude dos mercados financeiros alcançada com a expansão e diversificação promovida a partir da década de 1990. Com a sua “completude”, a necessidade de atuação dos bancos públicos seria gradualmente eliminada. A única função necessária do governo seria a de supervisionar. No enfoque keynesiano, esse cenário é considerado pouco plausível. O mercado financeiro é visto como intrinsecamente ineficiente do ponto de vista macroeconômico e “incompleto” frente às necessidades do desenvolvimento econômico (HERMANN, 2011).

Com as crises sucessivas causadas no período em que se adotaram políticas focadas na estabilidade, no curto prazo, resgataram-se no conjunto teórico do pós Segunda Guerra elementos e ideias importantes do debate de então (CASTRO, 2011,p.47). A perspectiva keynesiana³⁵ entende que a “incompletude” dos mercados financeiros é explicada por condições inerentes ao modo normal de operação do mercado financeiro e ao processo de desenvolvimento econômico. Assim, o foco da crítica do enfoque novo-keynesiano do mercado financeiro ao modelo Shaw-Mckinnon está na validade da hipótese de mercados eficientes, que é substituída pela Hipótese de Falhas de Mercado. Estas são condições que impedem a operação eficiente do mercado. Resumindo, Hermann aponta os cinco tipos de falha de mercado normalmente apontadas:

a) custos de transação; b) custos e assimetria de informação; c) externalidades positivas e negativas; d) mercados incompletos; e) concorrência imperfeita. Os três primeiros tipos seriam inerentes ao mercado financeiro, constituindo, assim, justificativas teóricas para a intervenção do governo em graus variados, especialmente nos países em desenvolvimento, inclusive através de BPL (como meio de atenuar problemas decorrentes de externalidades e de mercados incompletos). Os dois últimos seriam circunstanciais, podendo justificar esta intervenção em casos (países, períodos) específicos (HERMANN, 2011, p.403).

³⁵ A Crise de 29 exigiu ação do Estado para reverter tendências recessivas. Foi dentro deste contexto que foram formuladas as ideias de John Maynard Keynes, que percebeu a ligação entre a demanda e o nível de investimentos e questionou o modelo neoclássico de equilíbrio geral para a teoria do investimento colocando no centro a premissa do pleno emprego e advogando o foco na macroeconomia, ou seja, no conjunto da economia. (CASTRO, 2011, p.57) Com ele nasceu um novo ramo da ciência econômica, voltado à teoria do desenvolvimento, em que se busca entender as causas e condicionantes que determinam o desenvolvimento ou o subdesenvolvimento de um país. A concepção de mercados regulados e da necessidade de uma atuação mais ativa do Estado no mercado foi desenvolvida por diversos autores, como Polanyi que, ainda em 1944, defendia que os mercados modernos eram instituições socialmente construídas e, por isso, deveriam ser organizados e regulados pelos Estados nacionais. No entanto, Keynes que daria o nome a essa perspectiva, ao paradigma teórico, não desceu a esse nível de detalhes sobre bancos públicos. Em artigo logo posterior à sua Teoria Geral de 1937, com Ohlin, trata do tema do financiamento do investimento. No entanto, a obra de outros autores é fundamental para justificar o Estado no sistema financeiro, pois Keynes apenas dá pistas disso e não chegou a defender – não que fosse contra, apenas não tratou deste tema - a atuação direta do Estado no sistema financeiro, apenas na economia. Minsky é um complemento absolutamente fundamental, pois deu um salto a partir de Keynes e analisa o funcionamento do mercado financeiro e o papel do Estado nisso. Vai, portanto, além de Keynes, e vai além da ideia de política anticíclica por conta da instabilidade do investimento: há instabilidades e externalidades específicas do mercado financeiro. Minsky fez essa ponte da instabilidade capitalista de Keynes para vincular à instabilidade do sistema financeiro, uma vez que os mercados financeiros instáveis têm implicações muito sérias para o lado real da economia. Assim, mesmo na linha keynesiana, para justificar os bancos de desenvolvimento, é necessário apelar para os pós-keynesianos, que trataram especificamente deste tema do financiamento do desenvolvimento.

Tanto do ponto de vista da abordagem das falhas de mercado quanto dos pós-keynesianos, é possível explicar a necessidade de uma atuação do Estado no mercado financeiro de diversas maneiras: supervisão - que, ao contrário dos liberais, é complemento da regulamentação financeira³⁶ -, regulamentação, políticas financeiras específicas ou por meio de banco público. Os objetivos são, de um lado, reduzir as falhas de mercado e o grau de incerteza que têm efeitos sobre o mercado financeiro ou, de outro, compensar esses efeitos. Neste segundo caso, as propostas são mais intervencionistas, principalmente como políticas de crédito direcionado, ancorados em recursos públicos, e a atuação de bancos públicos. As perspectivas do modelo de falhas de mercado e pós-keynesiano diferem entre si nesta questão, mostrando-se o primeiro bem mais otimista no que diz respeito à suficiência das medidas corretivas em diminuir consideravelmente as ineficiências do mercado financeiro.

A hipótese de fragilidade financeira de Minsky (1982)³⁷ trabalha com a ideia central de que as operações financeiras são guiadas em grande parte por fatores subjetivos, como o otimismo e o grau de confiança, ou seja, são vulneráveis ao comportamento de variáveis desconhecidas e que os devedores não controlam. Segundo essa visão, portanto, o mercado financeiro é inerentemente frágil e suscetível a crises

³⁶ *“Once regulations are put in place, governments must monitor banks to ensure compliance.”* (STIGLITZ, 1994, p. 33).

³⁷ “O risco de fragilização financeira é inerente a qualquer operação de endividamento (MINSKY, 1982), mas torna-se mais elevado quanto maior o descasamento de prazos entre o ativo e o passivo do devedor (porque aumenta seu risco de liquidez e, por conseguinte, o risco de crédito do credor) e quanto mais longo o prazo. Idos contratos (porque isto torna mais difícil a avaliação de riscos em geral). O descasamento de prazos é uma situação bastante provável (e comum, na prática) em operações de financiamento de investimentos de longo prazo. Isto se dá porque, diante do maior risco, normalmente, atribuído a tais operações, suas taxas de juros tendem a ser maiores que as de curto prazo — ou seja, a “curva de rendimentos” é, normalmente, ascendente. Essas condições induzem o investidor (tomador de crédito) mais otimista a assumir o que Minsky chamou de “postura especulativa”: o financiamento de longo prazo é montado a partir de operações de prazos mais curtos, que (especula-se) serão sucessivamente renovadas (não necessariamente com o mesmo credor), até que se complete o prazo de maturação do investimento. Esse modelo de financiamento facilita o acesso a crédito, inclusive a custos provavelmente mais baixos, mas, a cada renovação, envolve o risco de uma mudança desfavorável nas condições do mercado. A escassez e/ou alto custo do crédito de longo prazo é um desestímulo à própria demanda e, portanto, aos investimentos em geral, tornando-se, assim, um entrave ao desenvolvimento econômico. Isto justifica a atuação de um BP como provedor direto de fundos para setores estratégicos para o desenvolvimento, que eventualmente ou regularmente sejam preteridos pelo mercado. Para tanto, basta que o banco seja capaz de disponibilizar, de forma regular, linhas de financiamento de longo prazo, a custos mais baixos (mas não necessariamente subsidiados) do que os exigidos pelas instituições privadas (caso entrassem neste mercado). Isto é possível porque o BP, idealmente, não embute em suas taxas de juros o mesmo grau de risco do setor privado. Três razões justificam tal procedimento: a) a própria disponibilidade de crédito de longo prazo reduz o risco de liquidez do devedor; b) o BP teria como parte de sua “missão” a função de assumir alguns tipos de riscos rejeitados pelas instituições privadas; c) o BP, idealmente, não define suas taxas de juros com base em metas de lucro, mas sim de equilíbrio financeiro, que exige apenas o controle do descasamento de prazos e valores entre os fluxos de receita e despesa, de modo a manter baixos os riscos de juros, de liquidez e de insolvência.” (HERMANN, 2011, p. 410-411)

financeiras. A incerteza é uma característica inerente do sistema, o que consequentemente justifica, segundo o enfoque pós-keynesiano, a ação sistemática do Estado no mercado financeiro para diminuir a instabilidade macroeconômica através da diminuição do grau de incerteza, que norteiam decisões de investimentos. Esta visa controlar o grau de fragilidade financeira, regular tendências de curto prazo do mercado e aumentar a disponibilidade de crédito para setores propensos a sofrerem racionamento de crédito, os identificados como de baixa liquidez³⁸ devido a retornos e riscos incertos. Se os primeiros objetivos podem ser resolvidos por meio de políticas macroeconômicas que visam crescimento com estabilidade monetárias e/ou regulamentação e política financeira, o último objetivo só será alcançado por meio de um banco público.

Diversos autores partem da constatação de que falhas estruturais, entre as quais a assimetria de informações, comprometeriam a possibilidade de formação de mercados plenamente livres, inclusive na área financeira. Essa hipótese embasou também o Modelo de Racionamento de Crédito desenvolvido por Joseph Stiglitz (1981), que pode também ser usado como justificativa para a necessidade de um banco público com financiamento de longo prazo, argumentando que o mercado privado não seria capaz de atender essas necessidades. Considerando que o racionamento é fruto muito mais de assimetria de informação e da reduzida propensão a riscos dos bancos e não pela consideração da taxa de retorno, políticas de incentivo ao crédito serão de pouca eficácia. Se há grandes chances de insucesso e perdas nas operações, não há incentivo suficiente ou retornos maiores que possa ser oferecido para que bancos mudem seus comportamentos. O que acaba contando é a probabilidade muito alta de perdas.

A partir do enfoque pós-keynesiano, esses argumentos também contribuem para corroborar a necessidade permanente do banco público. Somente o banco público é coercitivo. A adesão das instituições privadas sendo apenas voluntária, não possui mecanismos de exigibilidade de direcionamento de crédito. As outras formas do Estado atuar podem até contribuir para diminuir ineficiências do mercado, mas apenas

³⁸ Keynes atribuía à preferência por liquidez a principal fonte de ineficiência macroeconômica na alocação de recursos, tanto no mercado de ativos, onde cria uma tendência de curto prazo que dificulta e encarece o financiamento dos investimentos em geral, quanto no mercado de bens, sendo, neste último, a principal causa das recessões e do desemprego. Convém citar o próprio autor: “(...) seria insensato pagar 25 por um investimento cuja renda esperada, supõe-se, justifica um valor de 30 se, por outro lado, se acredita que o mercado o avaliará em 20, três meses depois. Dessa maneira, o investidor profissional sente-se forçado a estar alerta para antecipar essas variações iminentes nas notícias ou na atmosfera que, como demonstra a experiência, são as que exercem maior influência sobre a psicologia coletiva do mercado. Este é o resultado inevitável dos mercados financeiros organizados em torno da chamada ‘liquidez’” (KEYNES, 1996,p165).

conseguem induzir comportamento. As limitações de informações não são exclusivas do setor privado, mas afetam também o próprio governo. Nesse sentido, só haveria uma forma de compensar a incompletude do mercado em condições de incerteza: o governo assumindo diretamente os riscos que o setor privado não está disposto a assumir. Conforme os pós-keynesianos, esse comportamento decorrente da incerteza é o principal entrave à completude do mercado financeiro, pois geram escassez de crédito, principalmente de longo prazo e gera aumento do grau de fragilidade financeira. De fato, quaisquer operações que envolvam endividamento têm risco de fragilização financeira³⁹, no entanto, aumentam o risco o descasamento de prazos entre ativos e passivos do devedor e o tempo/prazo de contrato.

Sendo da natureza do mercado financeiro a baixa propensão ao risco e a recusa em investir em ativos de retornos incertos, um banco público, portanto, cumpriria a função central de assumir riscos nos setores que são importantes para o desenvolvimento econômico do país e que tenham para ele importantes externalidades positivas. Hermann explica que externalidades positivas resultam da viabilização de maiores taxas de investimento e/ou aumento da produtividade resultante do financiamento de setores com grandes efeitos em cadeia, como infraestrutura e inovações. Há, em muitos casos, benefícios não calculados dos investimentos. O direcionamento de crédito a setores prioritários, a taxa de juros baixas, é considerada importante para as políticas de desenvolvimento, que impõem a intermediação por meio de bancos públicos de fundos para regiões subdesenvolvidas ou setores subatendidas pelos bancos privados. Hermann explica que é

da natureza desse processo [de desenvolvimento econômico] a necessidade de investimentos em setores, produtos e/ou processos produtivos novos; de grande volume de investimentos de longo prazo; e de mudanças estruturais (via incorporação de inovações e/ou ampliação da oferta de infraestrutura) (HERMANN, 2011, p.410).

Outro aspecto importante que justifica a atuação de um banco de fomento, principalmente em um país emergente, é a autonomia financeira que garante para implementarem políticas de desenvolvimento, um grau de autonomia financeira que o banco dá ao Estado que o orçamento não tem. A limitação de uma estratégia de investimento feito com recursos orçamentários é imensa pela própria restrição

³⁹ V. Minsky (1982)

orçamentária dos governos que sofrem ingerências políticas e legais, sempre disputados por uma gama variada de “rubricas”. Nesse sentido, ainda que seja possível formular, um orçamento de capital separado do orçamento corrente (de consumo), as despesas inelásticas a curto prazo, ou seja, as necessidades de custeio e as obrigações financeiras do governo, sempre serão um limite potencial a alocação desses recursos a investimentos. Um banco de desenvolvimento permite ampliar a autonomia política e financeira do Estado, “fazer mais por menos” – acentuando ciclos de expansão e suavizando ciclos de queda (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p.994) –, pois permite recorrer a fontes de *funding* mais diversificadas como captação de poupança doméstica (voluntária ou compulsória), empréstimos de outros bancos (nacionais ou estrangeiros) e principalmente reinvestimento de excedente operacional.

São nove vezes mais, desde que o Índice de Basiléia exige 11% do capital para cobertura dos empréstimos, comparando o valor em dinheiro necessário para executar diretamente políticas públicas com a mesma quantidade de recursos capitalizados nas IFPF, fazer empréstimos e captar depósitos de terceiros. Essas instituições podem gerar políticas públicas cujo gasto efetivo sai por cerca de 10% do custo fiscal potencial. As alocações orçamentárias para as IFPF transformam-se em reservas de empréstimos. Tais empréstimos multiplicam a quantidade de dinheiro na economia, exacerbando ciclos de expansão ou atuando contra o ciclo de queda (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p. 986).

Ainda é preciso considerar que o *funding* mais diversificado dos bancos públicos é socialmente mais justo do que o financiamento via impostos e dívida pública, pois o ônus do financiamento não recai sobre toda ou grande parte da sociedade. Os investimentos públicos “convencionais” em conjunto com a atuação dos bancos públicos tende a produzir uma melhor alocação de recursos. Dão fundamental contribuição ao se constituírem os bancos de desenvolvimento em instrumentos eficazes na canalização de investimentos a setores que detêm potencial de gerar economias externas e promover o desenvolvimento. Considerando que os bancos públicos foram criados para preencher um vazio em segmentos do mercado que as instituições financeiras privadas não se propunham a preencher, é possível considerar essas instituições públicas não como parte do problema, mas como parte da solução. Como vimos, a incompletude do sistema financeiro e sua importância para o desenvolvimento

econômico justificam os bancos públicos. A problemática, no entanto, é mais abrangente.

Para os pós-keynesianos o desenvolvimento do sistema financeiro privado dificilmente ameaçará os bancos públicos, que podem ter seus beneficiários ou estratégias de operação alterados ou adequados, em sequência. Seria impossível alcançar uma situação de “completude” do mercado financeiro, nem nos países desenvolvidos e muito menos nos países em desenvolvimento, com uma caminhada ainda mais longa pela frente. Há amplos estudos na literatura especializada que tratam da relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento financeiro. Há o consenso em torno da ideia de que ambos são fenômenos mutuamente condicionados: de um lado, o desenvolvimento econômico favoreceria a expansão e diversificação do mercado financeiro e, por outro, este favoreceria a própria continuidade do processo de desenvolvimento, numa dinâmica de círculo virtuoso entre os dois processos.

Uma vez que os sistemas financeiros amadurecessem, conforme exemplos de diversos países, os bancos públicos poderiam ser questionados. Se a liberalização ou outra política financeira promovesse o desenvolvimento pleno dos sistemas financeiros nas economias em desenvolvimento, em tese, os bancos públicos seriam extintos. Esse é um mito muito arraigado, o de que bancos públicos são instituições típicas de país em desenvolvimento. Há bancos públicos mesmo nos países mais desenvolvidos e que continuam tendo papel muito importante. Assim, existem, de fato, amplas possibilidades de contestação empírica desse argumento.

Evidentemente, o desenvolvimento econômico e financeiro dos países exige dos bancos públicos novas estratégias de operações, diferentes daquelas que de sua origem e passaram a ter uma nova importância no momento da globalização. Podemos citar, entre outros, o KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) na Alemanha, o DBJ (*Development Bank of Japan*), o BDC (*Business Development Bank of Canada*), bancos públicos de países que têm seus sistemas financeiros desenvolvidos e diversificados. É preciso considerar que os mercados são incompletos e a economia dinâmica e sempre há espaço para atuação de longo prazo e as novidades não são inerentes apenas aos países em desenvolvimento: questão ambiental, preocupação com energias alternativas, economias verdes, mercados incertos. Diante de novos desafios, os bancos de desenvolvimento dos países desenvolvidos buscaram nichos de atuação no mercado. O Banco de Desenvolvimento da Alemanha, KfW, por exemplo, direcionou sua atenção, entre

outros, para o crédito educativo e o Banco de Desenvolvimento do Japão, para áreas de tecnologia de ponta.

Com a recuperação financeira dos países desenvolvidos, os títulos de dívida pública passaram a servir de lastro nas políticas monetárias. Com elevada liquidez e baixa remuneração com as baixas taxas de juros, houve um alongamento das suas estruturas. As inovações financeiras garantiram novos mecanismos financeiros de direcionamento de crédito, como a garantia pública para créditos privados de longo prazo. Com isso, prescindia-se a necessidade de mobilização prévia de recursos, permitindo outra forma de antecipação de recursos para investimentos. Além da importância do setor financeiro como canalizador da poupança, cumpre a função de ser também um gerador ou antecipador de crédito.

Esse desenvolvimento recente do mercado financeiro internacional cria novo cenário futuro. Segundo Torres Filho e Costa (2012) “A globalização financeira, de uma forma geral, empurrou o financiamento de longo prazo para fora dos balanços dos bancos em direção aos fundos gestores de riqueza.”, o que fez com que os bancos desempenhassem novo papel na globalização financeira. “O mercado de capitais tornou-se, assim, o *locus* central da intermediação de longo prazo em grande parte do mundo desenvolvido e emergente” (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p.976).

Esses autores especulam sobre possíveis tendências no ambiente em que os bancos públicos atuam, principalmente com sistemas financeiros cada vez mais maduros. O foco central dos bancos públicos permanece sendo os setores em que o segmento privado não alcança, embora esses setores tendam a se reduzir. Além disso, empresas de maior porte tenderiam a ser disputadas por investidores privados, principalmente em operações de menor risco presumido. A tendência é que aos bancos públicos caibam principalmente os ativos emitidos pelos novos setores líderes do processo de desenvolvimento do período. Ou seja, os bancos públicos atuarão em ativos de mais difícil avaliação de riscos, que afastam o setor privado. O aumento do risco de crédito decorrente desse processo tornaria necessária a revisão de administração de riscos do banco, assim como a manutenção de empresas de setores de riscos mais reduzidos na carteira dos bancos públicos, mesmo que estes pudessem também ser atendidos pelo mercado privado.

Como os mercados privados de endividamento de longo prazo ainda não se tornaram realidade, como demonstram Torres Filho e Costa (2012) e a literatura

econômica desenvolvimentista de um modo geral, essas instituições dos países em desenvolvimento, tanto na Ásia, quanto na América do Sul, preservaram o papel mais amplo proposto desde a criação de financiamento da infraestrutura e de indústria de base. Além disso, instituições como o FMI, entre outros, reconhecem que os sistemas financeiros de países desenvolvidos que contam com bancos públicos foram menos atingidos que outros países na crise de 2008/2009, o que, conforme Hermann, sugere a emergência de um novo papel para os bancos neste novo contexto de liberalização. Apesar do importante papel em momentos de crise – quando, na falta de liquidez, é fundamental estabilizar as fontes de financiamento –, é importante, também, ter em mente que essas instituições não são criadas quando acontece uma crise, mas têm um caráter permanente. Quando a crise ocorre, essas instituições precisam ser sólidas, o que por si só já justificaria a sua permanência, mesmo em momentos de estabilidade⁴⁰.

A atuação dos bancos públicos também não depende apenas da extensão do desenvolvimento financeiro do país, ou o espaço deixado pelo sistema financeiro privado. Há dimensão política e governamental dos bancos públicos. No artigo “Banco público impede submissão da política ao poder econômico” publicado na Carta Maior, Paul Singer (2012) aponta para outro fator importante no que diz respeito ao papel de um banco público. Segundo ele, “Os países que preservaram instituições estatais conseguiram resistir às pressões neoliberais e priorizar desenvolvimento, geração de emprego e combate à pobreza.” Aponta para a profunda contradição entre o poder político e o poder econômico nos países capitalistas democráticos, que ficam visíveis quando os representantes tentam submeter decisões econômicas a consultas populares, como aconteceu na Grécia resultando em um grande abismo entre democracia formal e democracia real. Se, argumenta esse autor, a atividade de intermediação financeira coubesse exclusivamente aos bancos públicos, a estabilização dos preços deixaria de concentrar renda e permitiria que a participação do poder político fosse reforçada na renda nacional, com ampliação de políticas redistributivas:

Aqui reside o caráter contraditório do relacionamento entre
Poder Político e Poder Econômico. Os governos desejam em

⁴⁰ É interessante observar que os países que melhor superaram a crise asiática do final dos anos 1990 tiveram importante atuação do setor público. No caso coreano, por exemplo, o governo teve um papel ativo na reestruturação do setor financeiro logo após o início da crise, o que preservou sua base produtiva e garantiu uma rápida recuperação das suas exportações e o crescimento econômico.

geral que haja prosperidade; embora esta possa beneficiar todas as classes, o excedente econômico assim gerado sempre é apropriado pelos capitalistas. Os trabalhadores só se beneficiam pelo aumento do emprego, que viabiliza em alguma medida as campanhas sindicais por melhoras salariais. Só que estas somente são obtidas após muita luta contra a resistência patronal, ao passo que a apropriação do excedente pelos donos e administradores dos capitais é imediata: sendo as mercadorias produzidas pelos trabalhadores propriedade dos capitalistas, o lucro a mais decorrente do maior volume de vendas é deles. O que os trabalhadores podem receber a mais será pelas horas extras eventualmente trabalhadas, o que explica a forte concentração da renda que ocorre sempre quando o crescimento econômico perdura (SINGER, 2011).

A privatização dos bancos públicos levada adiante na era neoliberal tornou esses governos dependentes dos intermediários financeiros privados, o que os obrigou – para tornarem-se confiáveis às finanças capitalistas – a aderir à agenda completa que abandonava a priorização do desenvolvimento, do combate à pobreza, da ampliação e aperfeiçoamento das políticas sociais e expansão do emprego. Os países que mantiveram os bancos públicos, por outro lado, foram os países emergentes, principalmente da Ásia e da América do Sul, e que mais têm crescido e menos afetados foram com a crise desencadeada a partir de 2008.

Assim, para Singer, no Brasil, e em outros países, principalmente na Ásia e na América Latina, “o poder político não está submetido ao poder econômico” e a restauração da autenticidade democrática e a supremacia do poder político dependem de uma economia em que o capital seja propriedade coletiva dos trabalhadores. (SINGER, 2012). Nesse sentido, entendemos ser necessário encarar os bancos públicos inclusive como instrumentos de soberania. Além disso, ainda complementando a ideia de Singer, caberia questionar o seguinte: se a moeda for única e estatal, o crédito também não deveria ser? Haveria sem dúvida uma redução significativa de crises bancárias, que trazem sempre tantas dificuldades para os diferentes governos. Caberia talvez considerar a existência de bancos privados como uma anomalia com a qual as diferentes sociedades se acostumaram a conviver ao longo da história e que talvez devesse haver o empenho por parte de todos os Estados no sentido de extingui-los no longo prazo, ainda que os bancos privados estejam cada vez mais fortes e que, no curto e médio prazo, não se vislumbre uma possibilidade como esta.

Como pudemos observar, a visão baseada na teoria neoclássica não fornece os argumentos necessários para a defesa dos bancos públicos a não ser possivelmente o argumento de possíveis externalidades positivas. A justificativa para essas instituições, como entendemos, precisa ser buscada principalmente nas teorias de filiação keynesiana. Há outras abordagens ainda não mencionadas explicitamente que podem somar e em que se pode pegar alguns ganchos. Embora não seja nossa intenção nos aprofundar nelas, cruzam muito bem com o que foi explanado até aqui, algumas abordagens dentro da Teoria do Desenvolvimento, como a abordagem institucionalista, que também confere papel essencial ao Estado. Um processo complexo, o desenvolvimento, é mais do que crescimento, pressupõe também transformação estrutural e inovação, principalmente quando se pensa em incerteza nesse processo e principalmente em um contexto de mundo globalizado. Assumindo que a inovação é o motor do desenvolvimento econômico, isso nos remete também a um autor específico, Schumpeter, que pode fornecer mais argumentos favoráveis, pois também faz uma ponte interessante entre Teoria do Desenvolvimento e o papel do crédito e corrobora a importância de se ter um sistema financeiro preparado para contribuir nesse processo.

3.2 – O BNDES: História e Atuação

Da abordagem teórica-abstrata em relação aos bancos públicos partimos para uma análise histórico-institucional do BNDES, inclusive porque o debate envolvendo o BNDES tem como pano de fundo os mesmos fundamentos teóricos e os argumentos ideológicos se repetem, ainda que mudem eventualmente na aparência. Sem grande aprofundamento, mas apenas em linhas gerais, a partir da literatura publicada acerca do BNDES, analisaremos como os principais temas ao longo da história foram tratados pelas diferentes correntes de pensamento. A intenção é apresentar um breve histórico do BNDES, com as principais mudanças sofridas e as principais fases e reorientações.

No contexto de crítica à teoria ricardiana das vantagens comparativas em que se recomendava a atuação do Estado e a industrialização do país para superar o quadro de subdesenvolvimento foi constituída, em 1951, no governo Getúlio Vargas – embora

resultado também do esforço diplomático anterior⁴¹ – a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos (CMBEU). Integrada tanto por técnicos brasileiros como estadunidenses, a CMBEU foi responsável pela elaboração de diagnóstico da economia brasileira e apresentação de propostas e projetos que seriam financiados pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (o Banco Mundial), recém criado, e pelo *Export-Import Bank* dos Estados Unidos, no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, as únicas fontes de financiamento disponíveis. No contexto da bipolaridade então existente, Getúlio Vargas tentou adotar uma política de barganha, conforme havia feito no seu primeiro governo. Tentou uma estratégia de cooperação político-militar em troca de ajuda econômica e técnica. O contexto, no entanto, era outro com a Guerra da Coreia no seu auge. Assim, frustrando as expectativas brasileiras, os créditos oficiais do governo dos Estados Unidos acabariam sendo destinados, em grande medida, para países que estavam no palco central da Guerra Fria, a Europa e o Japão, para cuja reconstrução, portanto, os interesses estadunidenses estavam voltados. O Brasil e a América do Sul ficaram relegados a segundo plano acabando com as ilusões brasileiras de “aliança especial” com os Estados Unidos.⁴² Houve corte drástico dos créditos propostos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e, inclusive por isso, poucos projetos acabaram sendo executados pelo segundo governo Vargas. (CASTRO, 2011, p.30) A Comissão foi extinta em 1953 por Eisenhower.

Ainda assim, como resultado da Comissão, foi criado, como autarquia federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – o BNDE, em 1952, com o objetivo de apoiar financeiramente a industrialização brasileira. Desde o início, dedicou-se igualmente a importantes estudos e análises sobre a realidade econômica brasileira, o planejamento estratégico e formulação de políticas. A metodologia de análise de projetos estava entre os motivos técnicos da criação do BNDES, uma vez que as instituições existentes naquele momento não estavam preparadas para organizar a contrapartida de recursos nacionais aos empréstimos do *Eximbank* dos Estados Unidos e

⁴¹ Ao solicitar a Truman, então presidente dos Estados Unidos, uma ajuda econômica para o Brasil, Dutra recebeu a recomendação de o país criar as condições propícias para o investimento privado norte-americano. Na prática, acabaria sendo acordada a criação de uma comissão entre os dois países. (VIZENTINI, 2004, p.25)

⁴² “Sob o ponto de vista norte-americano, o apoio da América Latina era um fato consumado e inegociável, não havendo então motivo algum para o Brasil receber tratamento privilegiado dos Estados Unidos. Esse ponto é fundamental para compreendermos o segundo governo Vargas, traduzido pelo quererismo e mantido pelo populismo.” (VIZENTINI, 2004, p. 29).

do Bird e de gerenciar o Fundo de Reparcelamento Econômico, recém criado. Conforme Prado e Monteiro (2005),

As entidades existentes ou eram instituições financeiras que alocavam recursos com base em informações cadastrais e garantias sem análise do projeto ou eram órgãos da administração pública direta ou indireta que analisavam apenas a factibilidade, mas não a rentabilidade, do projeto. O interesse na época era criar uma instituição que analisasse a rentabilidade e a viabilidade de projetos.⁴³

Economistas de diversas correntes do pensamento econômico brasileiro ocuparam, desde então, a presidência e diretoria do Banco, sendo que se revezaram principalmente desenvolvimentistas e liberais⁴⁴. Conforme Torres e Filho,

É evidente que a literatura acadêmica não só refletiu a respeito dos determinantes político-ideológicos e técnico-burocráticos da atuação do BNDES como ela própria refletiu esse debate. Não se caracteriza por “visão científica”, supostamente, neutra e/ou imparcial.

As políticas macroeconômicas e a atuação do BNDES sempre estiveram intimamente relacionadas. Não é possível discutir a atuação do Banco sem levar em conta o contexto mais amplo das políticas econômicas do governo. Como destacado em sua dissertação, Currarelo (1998) busca investigar a contribuição do BNDES ao desenvolvimento brasileiro, mas dentro da lógica mais ampla de política macroeconômica. Esta autora demonstra a relação direta entre política macroeconômica e atuação do banco sem, no entanto, negligenciar a importância de elementos internos ao banco, como corpo administrativo, estatuto e políticas operacionais. A autora divide a atuação do BNDES em duas fases (1952-1979). A primeira quando teve atuação importante dentro do modelo desenvolvimentista; a segunda quando o foco passou a ser

⁴³ “A literatura de análise de investimento faz distinção entre dois modelos de financiamento de longo prazo: a) o financiamento de projetos; e b) o financiamento a empresas [ver Nevitt e Fabozzi (1995) e IFC (1999)]. No caso do BNDES, o exame realizado por agentes financeiros para a concessão de crédito de longo prazo usa três abordagens: a) análise de crédito da empresa e dos controladores (esse tipo de análise é relevante em operações de renda variável, de planos de investimento para determinados períodos, de giro para exportações etc.); b) verificação da capacidade de pagamento.” (PRADO; MONTEIRA FILHA, 2005, p.188)

⁴⁴ Desde a sua existência, passaram pela presidência e diretoria do BNDES nomes de correntes e linhas do pensamento econômico brasileiro muito diversos. Liberais e desenvolvimentistas se revezaram no comando, entre os quais estiveram ex-professores da PUC-Rio (Eduardo Modiano, Pêrsio Arida, Edmar Bacha, André Lara Resende; Luiz Carlos Mendonça de Barros, aliado a essa corrente, deu aulas na Unicamp), USP (André Franco Montoro Filho, Andrea Calabi, Demian Fiocca), FGV-SP (Guido Mantega), Unicamp/UFRJ (Antônio Barros de Castro, Carlos Lessa, Luciano Coutinho), além de Dílson Funaro, Márcio Fortes, Maria Silvia Bastos Marques, Paulo Hartung e Francisco Gros.

o curto prazo e ocorreu a própria redefinição do papel do Estado. Critica as mudanças de prioridades do Banco e defende que apenas a sua atuação em sintonia com políticas e estratégias de desenvolvimento mais amplas é que pode levá-lo a cumprir um papel de fomento de fato.

As inúmeras mudanças e fases por que passou o BNDES ao longo de sua história, teve, portanto, sua atuação muito condicionada pelos diferentes contextos no qual se inseriu. Desde sua criação, apesar da recorrente escassez e incerteza de recursos com que o Banco conviveu ao longo de sua existência - questão que será abordada mais à frente - teve participação importante nos diversos planos e programas de desenvolvimento econômico dos sucessivos governos brasileiros. Assim, no Brasil, ao lado do crédito externo, o crédito dos bancos públicos federais foi parte importante do modelo de financiamento em todas as fases da industrialização do período. O período, de 1952 a 1964, dentro do qual se insere o Plano de Metas do governo Kubitschek – do qual o banco foi o grande agente financeiro, participante ativo e órgão chave -, foi caracterizado pelo financiamento da infraestrutura e indústria de insumos básicos; enquanto o período pós-golpe militar, de 1964 a 1984, passando pelo “milagre econômico” do governo Médici, e principalmente pelo II PND no governo Geisel, ficou marcado pelo desenvolvimento da indústria de base e de bens de capital. Principal instrumento de execução da política de investimento do governo, a partir do final da década de 1960, o setor privado nacional, passa a ter grande atenção no II PND, que contribuiu para o avanço da política de substituição de importações e para a formação de um grande parque industrial.

Os setores agropecuários e as pequenas e médias empresas passaram a ser contemplados com linhas de financiamento do BNDE ainda durante os anos 1960, enquanto na década de 1970, quando o Banco se torna uma empresa pública, iniciaram-se os investimentos em outros segmentos ainda incipientes, como a informática e a microeletrônica. O BNDE, que nasceu como um banco voltado para grandes projetos e grandes obras de infraestrutura, incorporaria preocupações de cunho social nas políticas de desenvolvimento o que levaria, no início da década de 1980, à adição da letra “S” de social, completando a sigla/denominação atual: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

No que diz respeito à história mais recente (1985-2002), ficou marcada pelo financiamento à exportação e privatização. A crise da dívida externa da década de 1980,

que levou a duas máximas desvalorizações cambiais e ao desajuste das finanças públicas, nutriu uma conjuntura financeira adversa, principalmente na América do Sul, em que preocupações com o curto prazo predominaram. Por isso, o BNDES viveu período sem orientações políticas nas concessões de financiamento. Nesse cenário, independente do governo federal, o Banco desenvolveu estratégia que tinha como conceito central a integração competitiva. Esta estratégia visava à abertura da economia com o objetivo de estimular a competitividade, o abandono da proteção no âmbito tecnológico, o fim da reserva de mercado e da diferenciação entre capital nacional e estrangeiro. Ainda, visava às privatizações, que garantiriam uma eficiência maior e a liberação de recursos para outros setores.

Nos últimos anos de governo de José Sarney (1985-1989) [Decretos nº: 91.991 de 28/04/1985 e 96.886 de 29/03/1988], pressionado pelas forças mais conservadoras do empresariado, uma mudança de grande relevância passou a ocorrer no papel do BNDES. O banco oficial do governo, que sempre fora o financiador dos investimentos de longo prazo e foi responsável por implementar as políticas desenvolvimentistas desde os anos 1950, com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, passando pelo II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) de Ernesto Geisel, paradoxalmente, (...), passou a ser preparado para exercer papel oposto: esse mesmo banco foi transformado, no início dos anos 90, em instrumento de “destruição não criadora” da nova lógica do capital financeiro internacional, que tem no neoliberalismo sua ideologia-mãe (LIMA, s/d).

De fato, o Banco preservou sua vocação para o estudo, análise e formulação de políticas que acompanhou a sua história e adotou a prática do planejamento estratégico. Essa estratégia da integração competitiva acabaria por antecipar algumas políticas e metas que estariam presentes nos planos de governo de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, embora não pautasse a agenda desses governos, com uma atuação mais compensatória à política macroeconômica e viabilização do ajuste fiscal, sem tratar de temas associados à política industrial e a investimentos em infraestrutura.

Já durante a década de 1980, ocorreram as primeiras privatizações⁴⁵, por meio do BNDESpAr, uma das subsidiárias do BNDES. De acordo com a hipótese defendida

⁴⁵ É importante destacar que em alguns casos o que houve não foi privatização, mas, também (ou apenas), desnacionalização, pois empresas públicas brasileiras foram vendidas para empresas públicas estrangeiras.

por Diniz (2004, p.3), foi nesse momento, durante a gestão de Márcio Fortes, o ponto de inflexão na estratégia operacional. A lógica que teria passado a predominar é a de *bankbusiness*, ou seja, a eficiência passou a estar relacionada ao retorno dos investimentos. O BNDES abandonou então suas políticas de crédito setoriais e redirecionou a sua atuação, buscando aumentar a rentabilidade financeira e obter dividendos para contribuir no pagamento do superávit primário, por meio do repasse de dividendos ao Tesouro Nacional. Assim, em vez de analisar os empreendimentos pela importância do ponto de vista do desenvolvimento nacional, a análise dos empréstimos passou a ser feita em função da capacidade de retorno financeiro. Na tentativa de contribuir com o ajuste fiscal, os bancos públicos foram usados emergencialmente para reforçar a “caixa única” dos governos ou mesmo para salvar empresas privadas.

Nesse contexto de defesa de políticas de abertura comercial e financeira, desregulamentação e privatizações, o Banco passou a exercer um papel central na articulação, promoção e defesa da desestatização. Tornou-se o órgão responsável pelo apoio administrativo, financeiro e técnico do Programa Nacional de Desestatização, que teve início em 1991. Embora a partir de 1994 voltasse a fornecer crédito para empresas, isso foi feito sem estar inserido em uma estratégia de desenvolvimento. Nesse sentido, como destacam Torres Filho e Costa (2012), sua atuação não refletia a atuação típica de IFD (Instituição Financeira de Desenvolvimento).

Ao analisar a atuação do BNDES nos diferentes contextos macroeconômicos, e principalmente o seu papel como IFD, esses autores chegam ao entendimento – na mesma linha de Currarello (2008) – de existência de duas grandes fases durante o período 1952 a 1996. A primeira, que se estende até 1979, é a fase em que o modelo econômico de grande presença do governo, e com taxas de crescimento econômico elevado, aumento crescente do capital externo no financiamento dos investimentos e implementação de políticas industriais. O BNDES estava integrado ao modelo econômico desenvolvimentista, provendo crédito de longo prazo aos setores prioritários das estratégias de desenvolvimento, não atendidos pelo setor privado. Ou seja, foi um agente de desenvolvimento com atenções voltadas para o setor público, que, no entanto, desde 1964, passou também a financiar grandes projetos da empresa privada nacional.

A segunda fase está inserida num contexto de perda de dinamismo do modelo até então vigente, com as consequências dos choques de petróleo e o choque dos juros de 1979, que impuseram a necessidade de, a partir da década de 1980, buscar políticas

macroeconômicas de ajustes internos e externos, ou seja, com enfoque no curto prazo e sem modelo econômico definido. No início da década de 1990 é que acabaria por ser enfim implementado um novo modelo, o neoliberal, que redefiniria o papel do Estado e ampliaria as funções da iniciativa privada.⁴⁶ Durante esta segunda fase, o BNDES abandonaria gradativamente o perfil de atuação anterior como de IFD. Num primeiro momento pelas preocupações de curto prazo, de ajuste econômico quando abandonou quaisquer estratégias de desenvolvimento de longo prazo e se concentrou em finalizar projetos em andamento e socorrer financeiramente empresas em crise. Ficam evidentes a descaracterização e reorientação do BNDES e a dissociação de seus objetivos históricos até 2002, como instrumento público de planejamento e financiamento das políticas estratégicas de desenvolvimento.

Em síntese, a abordagem desenvolvimentista defende que o BNDES foi autenticamente Banco de Desenvolvimento apenas quando houve planejamento oficial no Governo Federal, durante o Plano de Metas (anos 1950), o II PND (anos 1970) e o PAC (anos 2000), ou seja, na metade de sua existência de 60 anos. A alternância de poder entre “monetaristas” e “estruturalistas”, “cosmopolitas” e “nacionalistas”, “liberais” e “desenvolvimentistas”, cada qual mantendo a tradição de suas linhas ideológicas, levou a que outros subperíodos (anos 1960, anos 1980 e 1990) fossem mais caracterizados por gestão voltada à estabilização do contexto macroeconômico ou mesmo à execução de política pública específica como o Programa Nacional de Desestatização. A política econômica em curto prazo recebeu, então, a prioridade da equipe econômica do Governo Federal e determinou a atuação do BNDES na era neoliberal (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p.993; 994).

Conforme debatido anteriormente, para um enfoque liberal do processo econômico, um banco público é por si só um desvio. Segundo essa visão econômica, o Estado não deve adentrar na esfera econômica, que deve estar livre para a atuação do setor privado. Tendo como base essas ideias, planejou-se neste período o desmantelamento inclusive dos bancos públicos ou a sua transformação em bancos de segunda linha⁴⁷. No entanto, contribuindo na privatização de outras empresas –

⁴⁶ Em todos os grandes Estados da América do Sul elegeram-se, na década de 1990, governos neoliberais. Monetaristas foram alçados a postos decisórios dos governos e eliminam as estratégias de “indução do desenvolvimento pela via assertiva das iniciativas de Estado” (CERVO, 2008, p.77) Ao Estado restaria o papel de prover a estabilidade econômica ou apenas monetária. “Os governos neoliberais consideravam a supremacia do mercado e a retirada do Estado derivações lógicas da democracia.” (CERVO, 2008,p.51)

⁴⁷ No memorando de política econômica de 1999, um texto-compromisso do governo FHC com o FMI e o Banco Mundial, prometia-se dar “continuidade à sua política de modernização” e trabalhar para a

financiando muitos dos leilões –, o BNDES permaneceu público. Desenvolvimentistas resistiram às tentativas de privatizar os bancos públicos federais e atrasaram o programa. Conforme apontam Torres e Costa (2012) acabaram por ser “beneficiadas pela reestruturação patrimonial, capitalização e, depois, recuperação do crédito público”, e foram “objeto de medidas de saneamento financeiro e/ou capitalização específica.”. A dúvida, ressaltam esses autores - apesar dos documentos e o posicionamento dos liberais hoje eliminarem quaisquer dúvidas a esse respeito –, “é se o processo ocorreu apenas como estágio preparatório para futura privatização.” De qualquer modo, as urnas derrotaram esse programa neoliberal em 2002 antes de dar tempo de realizarem as privatizações dos bancos públicos federais.

3.2.1 – O BNDES no Governo Lula

O Banco passou, portanto, por mudanças importantes nos diferentes governos e períodos da economia brasileira e mundial. Desde a fase inicial da industrialização do país, na década de 1950, ao desenvolvimento da indústria intermediária e de bens de capital nas décadas de 1960 e 1970, quando atuou na consolidação do modelo de substituição de importações, passaria para uma nova fase a partir do fim da ditadura militar, quando aderiu à onda liberalizante e, principalmente, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso teve seu papel como banco de desenvolvimento desvirtuado e passou a atuar como instrumento de apoio às privatizações, marca da gestão tucana, ao financiar as compras de empresas nacionais pelas empresas estrangeiras. A sua trajetória sempre esteve, portanto, intimamente imbricada com o percurso do desenvolvimento brasileiro e foi, desde o início, peça chave nos rumos do país. Continuará sendo no governo Lula.

O período 2003-2010 foi marcado pelo financiamento à retomada do crescimento sustentado por ciclo de investimentos e atuação contra a crise. A partir de 2003, mas, principalmente a partir da gestão de Luciano Coutinho, houve a retomada da

“redução do papel dos bancos públicos na economia”. Ainda, "o Governo solicitou à comissão de alto nível encarregada do exame dos demais bancos federais (Banco do Brasil Caixa Econômica Federal BNDES BNB e Basa) a apresentação até o final de outubro de 1999 de recomendações sobre o papel futuro dessas instituições tratando de questões como possíveis alienações de participações nessas instituições fusões vendas de componentes estratégicos ou transformação em agências de desenvolvimento ou bancos de segunda linha (...)" Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe02.asp>

perspectiva de se formular e implementar políticas de desenvolvimento e elaborar planos de política industrial que traziam a perspectiva de investimentos em setores estratégicos e priorização da inovação. Neste período, foi interrompido o processo em que se planejou o desmantelamento dos bancos públicos e reconheceu-se o Banco como um instrumento de soberania nacional. Com o governo Lula, perseguiu-se novamente uma política industrial ativa, uma política de fomento à indústria, onde o Estado passou a atuar em áreas consideradas estratégicas e a estimular o desenvolvimento econômico, inclusive através dos bancos públicos. Nesse sentido, a atuação do BNDES, retomou o seu papel desenvolvimentista e seu foco de agente de fomento, e passou a ter um papel central na política industrial que o governo Lula logo, desde seu início, buscou rearticular, com a imediata instalação de um grupo de trabalho, do qual resultou a PITCE, Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, em 2004. Um esforço especial foi feito no campo da infraestrutura, onde havia e ainda há grandes necessidades acumuladas e em que se exige elevado nível de recursos.

O BNDES passou por profundas mudanças no governo Lula, ganhando centralidade na política econômica, inclusive como é possível observar nos informes do BNDES, ainda no ano da posse, em 2003. Voltou a cumprir as funções legais estabelecidas no seu estatuto (Decreto 4.418, de 11.10.02): “O BNDES é o principal instrumento de execução da política de investimentos do governo federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do país.” Lula, que mudou a visão do Estado na economia, de fato, iniciou seu governo de modo bastante cauteloso, pelo menos no que diz respeito à política macroeconômica.

Com efeito, nesse terreno a continuidade das diretrizes que marcavam a política de seu antecessor é notável: compromisso com metas ambiciosas de superávit primário, controle estrito da inflação, autonomia (informal) do Banco Central. Essa foi a face “conservadora” do governo Lula, que tanta crítica lhe valeu de seus opositores (VELASCO E CRUZ, MORAES, 2008).

Por outro lado, foi diminuindo gradativamente as taxas de juros, reduzindo a dívida e a vulnerabilidade externa, o que levou ao cancelamento da dívida brasileira junto ao FMI, em 2005. Houve uma reorientação parcial da política econômica e uma reorientação do BNDES, que deixou de ser banco de investimento e voltou a ser banco

de desenvolvimento. (VELASCO E CRUZ, MORAES, 2008). Principalmente a partir de 2004, houve a retomada do crescimento e gradativamente, um número cada vez maior de projetos de longo prazo de maturação e que demandavam estruturas firmes de financiamento foram sendo implementados. Em junho de 2003, o informe do BNDES nº 171, intitulado “Novas diretrizes de atuação”, expõe a orientação do governo Lula para o banco. Segundo Carlos Lessa, na época presidente do banco, “As diretrizes visam retomar a vocação do BNDES como agente do desenvolvimento do País, priorizando a inclusão social e a redução das desigualdades entre os brasileiros”.

Seguindo essa linha de orientação, as diretrizes definiram também as iniciativas do Banco em busca da sustentabilidade do crescimento econômico, do fortalecimento da soberania nacional e da integração econômica com os países da América do Sul. Para alcançar esses objetivos, o BNDES teve quatro grandes linhas de atuação interligadas: a inclusão social, a recuperação e desenvolvimento da infraestrutura nacional, a modernização e a ampliação da estrutura produtiva, e a promoção das exportações. Esse último será visto mais aprofundado no próximo capítulo.

O escopo de sua atuação faz do BNDES uma instituição única nos países em desenvolvimento, sendo um poderoso instrumento para a execução de políticas públicas. Como não há financiamento privado de longo prazo no Brasil, o BNDES cumpre o papel de viabilizar recursos para investimentos que não seriam realizados em função das limitações do mercado de capitais no país e da preferência dos bancos privados por aplicações de curto prazo, em especial aplicações de tesouraria. Como aparelho de Estado, o BNDES é um instrumento de política ativa do governo, promovendo mudanças estruturais, e ao mesmo tempo um articulador poderoso na eliminação de barreiras institucionais e técnicas à mobilização de capital. Como agente financeiro, sua ação é condicionada pelo contexto no qual se insere: o de um país que possui um sistema financeiro de longo prazo baseado no crédito em que a atuação do governo é decisiva, tendo fundos compulsórios como fonte de recursos (PRADO; MONTEIRA FILHA, 2005, p.188).

Dentro de um quadro em que o sistema financeiro brasileiro é voltado para o curto prazo e a participação do setor privado no fornecimento de crédito de longo prazo ainda é muito pequena, o BNDES tem cumprido seu papel clássico de suprir crédito de longo prazo e desta forma tem buscado atender essa crescente demanda por recursos e se preparar para novos desafios que o próprio dinamismo de uma economia globalizada

gera. É hoje principal instrumento de política de investimento do governo federal. Tanto no que se refere a volume de recursos quanto a desembolsos, o Banco cresceu em importância e não tem precedente na sua história. Sua participação na economia brasileira aumentou significativamente ao longo dos dois mandatos - os aportes da instituição passaram de R\$ 25,2 bilhões, em 2001, para R\$ 168,4 bilhões, em 2010. Seus desembolsos anuais são superiores aos das principais instituições internacionais de fomento da economia, o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que, como o BNDES, financiam grandes projetos de infraestrutura que visam reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento.

O crédito de modo geral foi ampliado no país e principalmente o segmento de curto prazo cresceu muito desde o início do governo Lula. O crédito bancário de longo prazo disponibilizado às empresas brasileiras é praticamente exclusividade do BNDES, e são concentradas principalmente no financiamento de despesas vinculadas a investimento produtivo das empresas, como compra de máquinas e equipamentos, ou na construção civil. Mesmo perdendo participação total até 2008, o crédito concedido pelo BNDES, em números totais aumentou de forma sustentada.

Entende-se, assim, porque a relação entre os ativos de crédito do banco de fomento e Produto Interno Bruto manteve-se relativamente estável no período. Sob tal ponto de vista, o desempenho do banco de fomento é, em boa medida, muito correlacionado com o comportamento de determinados componentes da Formação Bruta de Capital Fixo como, por exemplo, a demanda de bens de capital domésticos (TORRES FILHO; COSTA, 2012).

O governo federal passou a utilizar ativamente os bancos públicos – não apenas o BNDES – para melhorar a oferta de crédito no Brasil. Com esforço de ampliar o volume de crédito na economia, os bancos públicos conquistaram, assim, uma grande fatia do mercado de crédito e cumpriram o papel fundamental no sentido de garantir o crédito e aplicar políticas de caráter anticíclico para amenizar os efeitos da crise econômica mundial, e de manutenção do crescimento econômico, assim como garantir os níveis de emprego e o crescimento da renda. Ou seja, diretriz oposta da austeridade pregada pela Europa naquele momento e pela oposição política brasileira. Mesmo que preservando os grandes lucros dos bancos de um modo geral, os bancos públicos assumiram um importante papel na economia e passaram a induzir e equilibrar o mercado financeiro. Foram, de fato, bem sucedidos em reduzir os efeitos negativos da

crise, ainda que qualquer expansão só possa conseguir manter o crescimento contínuo se acompanhado por mudanças estruturais. A necessidade de sustentar o investimento e compensar a retração do crédito por parte do sistema financeiro privado, em 2008, levou a um aumento da participação do BNDES no crédito bancário e estoque de operações frente ao PIB. Assim, embora tenha o BNDES, nos oito anos do governo Lula aumentado significativamente de tamanho, a guinada mais acentuada ocorreu com o presidente Luciano Coutinho, a partir de 2007 e principalmente a partir da crise internacional, quando houve um grande salto nos desembolsos e também foram ampliados enormemente os empréstimos do Tesouro ao BNDES.

Com o grande aumento na demanda por recursos do BNDES, as fontes próprias de financiamento de longo prazo tornaram-se insuficientes. Para que pudesse ter uma atuação anticíclica e sustentar projetos de investimentos então em curso, o governo recorreu ao endividamento público para que pudesse capitalizar o BNDES e sustentar esses financiamentos. As fontes tradicionais de financiamento, como o FAT – que revelava-se pouco elástica –, já não davam conta da imensa demanda, forçando alteração no padrão de financiamento do Banco⁴⁸. Assim, um dos indicativos do esforço do governo em fortalecer a atuação do BNDES e aumentar significativamente os recursos da carteira do Banco foram os aportes sucessivos feitos pelo Tesouro Nacional, levando o peso desses aportes superarem os dos recursos do FAT, que era a maior fonte de recursos do Banco até então. Com isso, o BNDES transformou-se em um dos

⁴⁸ A partir de 1965, no governo Castelo Branco, o BNDES passou a receber diretamente 20% do Imposto de Renda arrecadado, previsto anualmente no Orçamento da União. O período 1967-1973, foi marcado pela irregularidade no fluxo de ingresso de recursos. Além do orçamento fiscal, o BNDES passou a depender também do orçamento monetário do governo. Passou a ser depositário de parte do recém-criado Imposto sobre Operações Financeiras – IOF. Somente a partir de 1974 é que passou a ter previsibilidade maior sobre ingresso de recursos para alocação em projetos de longo prazo, quando passou a receber da arrecadação do PIS/Pasep para financiamento de programas especiais de investimentos no âmbito dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Passou então a ter independência das dotações orçamentárias da União. (PROCHNICK;MACHADO,2008) Na Constituição Federal de 1988 essa estabilidade foi oficializada, no artigo 239, com 40% da arrecadação das contribuições para o PIS/Pasep para aplicação em projetos de desenvolvimento econômico. Assim, 40% da arrecadação anual do PIS/Pasep é emprestada ao BNDES e paga ao longo do tempo à medida que o FAT necessite desses recursos. Assim, a estrutura de passivos são o capital próprio da instituição e recursos do FAT, cuja grande missão é criar empregos no Brasil. Além disso, há outras fontes de recursos (carteira de renda variável, captação interna e externa). Observa-se que a partir do início da década de 1980, os crescentes retornos do Banco passaram se destacar como principal fonte financiadora de seus desembolsos, segundo Lima (s/d), fato verificado ainda hoje. As captações em mercado, principalmente a partir de 2003, tiveram grande aumento entre as fontes de recursos do BNDES foi a que mais cresceu a partir de 2003. Para ampliar as suas fontes de financiamento e diversificar operações com organismos internacionais, o banco capta recursos no mercado externo, com bancos estrangeiros e agências de fomento de outros países e instituições multilaterais. Isso permitiu uma grande alavancagem dos desembolsos anuais do banco, particularmente importante porque a capacidade de empréstimo tornou-se baixa diante das necessidades e o entendimento em torno de qual a função que deveria ser cumprida pelo BNDES, como o de financiar projetos de infraestrutura, a internacionalização de empresas brasileira.

maiores bancos de desenvolvimento do mundo. Desse modo, a partir da crise de 2008, os recursos para os financiamentos, que antes advinham de repasses de algum imposto, taxa ou contribuição, passaram a vir principalmente do Tesouro Nacional.

Todo o esforço público foi canalizado para o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), através de modelos de capitalização com impacto fiscal. O Tesouro capta dinheiro no exterior e o repassa ao banco estatal, que, por sua vez, empresta a empresas, públicas e privadas. As taxas cobradas pelo mercado têm como referência a Selic. A taxa usada para os financiamentos que são concedidos pelo BNDES é a taxa de juros de longo prazo (TJLP)⁴⁹. Existe um grande debate – questão que gera inúmeras críticas – sobre o impacto fiscal dos empréstimos da União ao BNDES, segundo o qual, dado que os empréstimos têm custo indexado majoritariamente pela TJLP, haveria, em princípio, “subsídio” igual à diferença entre o custo de mercado do financiamento da União, baseado em Selic e a TJLP. Alguns economistas entendem que esses empréstimos subsidiados inibiriam a queda mais consistente da Selic, o que poderia estimular a entrada do setor privado nos financiamentos de longo prazo, como ocorre em outros países do mundo. O aumento da oferta de crédito privado de longo prazo poderia ocorrer apenas com a redução significativa da taxa Selic e a queda de juros poderia abrir espaços para o mercado privado participar desse tipo de financiamento, o que reduziria a pressão sobre o BNDES, que atua sozinho nessa área. A maioria destes críticos do BNDES está entre os adeptos do pensamento econômico ortodoxo, que enxergam o gasto público de forma extremamente negativa, ao contrário dos desenvolvimentistas, que veem o expansionismo fiscal do Estado como alavanca do investimento privado.

Conforme debatido anteriormente, em contraposição à abordagem desenvolvimentista, a abordagem liberal que predominou na década de 1990 “impôs” ao BNDES um viés privatizante. Ao mudarem para a oposição, a própria existência do BNDES passou a ser questionada.⁵⁰ De acordo com Edmar Bacha (em Pinheiro e Oliveira Filho (2007, p.267)), ex-presidente do BNDES no governo Fernando Henrique

⁴⁹ A TJLP é definida e fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) a cada três meses. O Conselho é composto pelos ministros da Fazenda, do Planejamento e pelo presidente do Banco Central. Essa taxa, criada em 1994, é definida como o custo básico dos financiamentos concedidos ao setor produtivo pelo BNDES. De acordo com o Ministério da Fazenda, o valor da TJLP leva em conta dois fatores: meta de inflação e o risco Brasil, indicador que mede a diferença entre os juros dos títulos brasileiros no exterior e os papéis do Tesouro norte-americano, considerados o investimento mais seguro do mundo.

⁵⁰ RÓDRIGUES, A.; NEGREIROS, G. BNDES: 60 anos de protagonismo. Revista Rumos. Rio de Janeiro, Rumos - Publicação Bimestral da ABDE - Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento, Ano 36 - n. 262 - março-abril, 2012, p.30-39. 2012.

Cardoso, por exemplo, defende a necessidade de se concluir, no Brasil, o programa neoliberal de privatização de todos os bancos públicos. Segundo seu entendimento, apenas há espaço para o BNDES enquanto fornecedor de capital de longo prazo até o desenvolvimento pleno do mercado de capitais. Defende que é preciso alcançar a normalização financeira, a etapa superior em que o país estivesse constituído por instituições tipicamente estadunidenses.

Para Bacha, não há justificativa em manter o BNDES, pois inibiria a atuação dos bancos privados e o desenvolvimento do mercado de capitais, conforme posicionamento teórico visto na seção anterior. As grandes empresas nacionais, que são as beneficiadas pelos financiamentos do BNDES, deixariam de usar linhas de crédito disponíveis, por ser o crédito do BNDES mais barato⁵¹. Autores da vertente desenvolvimentista defendem o contrário: com a situação brasileira de credor externo líquido e com a diminuição dos juros apresentados ao longo do governo Lula, houve uma queda da relação dívida líquida/PIB o que garantiu uma margem fiscal para o Tesouro Nacional fazer aportes aos bancos públicos federais e, dessa forma, alavancarem os gastos privados. Defendem inclusive que esses gastos do governo, ao contrário do que afirmam os liberais, estimulam os investimentos privados por meio do financiamento e de modo algum os deslocam ou substituem. Ou seja, é o Estado brasileiro que estaria no centro das decisões de financiamento.

Na mesma direção vai Pêrsio Arida, ex-presidente do BNDES (1993-1994) e do Banco Central (1995). No prefácio do livro “Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas” organizado por Pinheiro e Oliveira Filho (2007) defendia que o plano de estabilização do qual participou estaria garantindo um processo de normalização financeira, necessitando apenas corrigir distorções de funcionamento e anacronismos. Sua principal crítica era em relação ao uso do FGTS e FAT.

canalizando-a, por razões exclusivamente políticas e sem amparo na teoria econômica, para bancos públicos, principalmente a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (...) No entanto, no

⁵¹ Um dos economistas que defende esse ponto de vista é Maurício Canedo Pinheiro, do Ibre-FGV. Para Canedo Pinheiro (2013) a literatura econômica indica que os empréstimos e compra de participações societárias do BNDES têm tido pouco efeito sobre o nível de investimento das empresas. Apesar de reduzir os custos financeiros, não implicaria em aumento dos investimentos. Ocorreria apenas a substituição da fonte de financiamento. O uso dos recursos do BNDES para a política de apoio às campeãs nacionais, nesse caso, o efeito sobre a taxa de investimento é nulo. Os benefícios privados são apropriados pelas empresas envolvidas. Um banco de desenvolvimento deveria, portanto, de acordo com este autor, atuar de outra forma..

contexto atual em que os bancos privados estão mais e mais dispostos a realizar empréstimos de prazos longos, e o mercado de capitais na forma de ações ou de títulos de crédito de longo prazo floresce, a lacuna de mercado está a desaparecer, e com ela, o papel singular desempenhado pelos bancos públicos no financiamento de longo prazo (PINHEIRO; OLIVEIRA FILHO, 2007, p.13).

Arida critica o FAT, por considerá-lo perverso para a atividade produtiva. Além disso, critica o FAT por servir para subsidiar empréstimos (TJLP) para programas de eficácia que ele considera discutível. Sua principal crítica ao crédito direcionado pelos bancos públicos, no entanto, é por causar aumento das taxas de juros fixados pelo Banco Central. Sem comprovar essa tese, argumenta que seu fim “diminuiria a taxa de juros, aumentaria a eficiência da economia, melhoraria a distribuição de renda e o bem-estar, e faria crescer a formação de capital lastreada em mecanismos voluntários de poupança” (PINHEIRO; OLIVEIRA FILHO, 2007, p.14-15). Condiciona, portanto a redução do *spread* bancário ao fim do crédito direcionado.

O debate, embora aparente ser teórico, traz junto consigo um posicionamento ideológico bastante claro. É evidente a defesa de interesse empresarial de Persio Arida, conforme demonstram Torres Filho e Costa (2012), ao defenderem o fim dos mecanismos de poupança compulsória, o que levaria a uma coincidência no espectro de atividades dos bancos públicos com os bancos privados e a transferência de funções hoje a cargo dos bancos públicos para os bancos privados credenciados, como a administração de programas e fundos apoiados por recursos do Tesouro. A defesa da privatização de bancos federais em mercados financeiros normalizados, no entanto, não previu a necessidade dos bancos públicos e sua ação anticíclica na crise de 2008, o que demonstrou a fragilidade e a limitação dessa argumentação.⁵² Caso as propostas de Arida fossem atendidas, o BNDES perderia uma importante fonte de recursos, o que poderia comprometer o financiamento de novos investimentos.

No governo Lula, o BNDES ficou marcado em certa medida pela ajuda a grandes grupos, como Petrobras, JBS/Friboi, Brasken, AmBev, Vale e as empresas de Eike Batista. O BNDES buscou aumentar a sua atuação no mercado empresarial por meio de seu braço de participações, a BNDESpar⁵³, como forma de incentivar a

⁵² Outro artigo crítico dessa visão de Arida é o do ex-presidente do Banco, Carlos Lessa, *Atrofiar, 'privatizar' ou, se possível, fechar o BNDES*, Valor Econômico, em 3 de agosto de 2005.

⁵³ As três subsidiárias estabelecidas, em 1974, para atuar no mercado de capitais e incrementar os modos de capitalização das empresas nacionais, se fundiram na BNDESpar, no ano de 1982.

consolidação em setores considerados estratégicos. A compra de parte das empresas é uma forma de ter influência sobre os seus rumos, inclusive fomentando a concentração em alguns setores. Essa estratégia de apoiar as campeãs nacionais e setoriais, inclusive tornando-se sócio de algumas através do BNDESpar não é consensual entre economistas. Há críticas por essa suposta preferência pelos grandes e o apoio à formação dos conglomerados em algumas áreas. Economistas como Edmar Bacha (RODRIGUES; NEGREIROS,2012) não apenas criticam políticas das campeãs nacionais como também defendem que o governo se desfaça de toda a carteira do BNDESpar. Entre as principais críticas estão o apoio a setores com grau baixo de inovação, ou seja, em setores tradicionais da economia que se concentram predominantemente nas áreas de *commodities*, o que seria uma contradição, uma vez que o banco foi criado para incrementar a industrialização e deveria focar nas exportações de bens de alta tecnologia, conforme crítica do ex-presidente do banco, o primeiro do governo Lula, o economista Carlos Lessa. Para ele, isso seria consequência da falta de um projeto de desenvolvimento para o Brasil. Outro grande crítico dessa política é Antônio de Barros Castro, que crítica o fortalecimento de uma indústria do passado. Faltaria um planejamento que permitisse pensar o Brasil para dar um grande salto no setor industrial (DIEGUEZ, 2010). Outro problema atribuído a esse tipo de política é a possibilidade de, ao gerar uma concentração excessiva, enfraquecer os fornecedores.

Por outro lado, defensores dessa política entendem que é preciso considerar que se as pequenas e médias empresas geram muitos empregos, as grandes cumprem outra importante função, que é a de puxar os investimentos, conforme aponta Ferraz (2013), ex-vice-presidente do BNDES. Luciano Coutinho, então presidente do BNDES, que chegou a escrever uma tese sobre grandes empresas nacionais, foi o grande defensor dessa estratégia, que visava a formar grandes empresas nacionais internacionalizadas. A justificativa para essa política é que a internacionalização das empresas tem poder de exercer papel indutor de modernização na economia. O importante seria manter internamente as decisões referentes a elas. Além de as indústrias de tecnologia de ponta terem sido destruídas na década de 1990, o que não é possível construir e reconstruir no curto prazo, entende que não se pode abandonar as empresas tradicionais que já tenham grande competitividade. Em entrevista comentou: “Optamos pelos setores onde o Brasil tinha maior competitividade, a agroindústria e as *commodities* (...) O Brasil era um

grande exportador, mas não havia possibilidade de projetar empresas internacionais nesses setores. Por isso, definimos que, onde havia capacidade competitiva, essa internacionalização seria implementada.” (DIEGUEZ,2010) Além disso, toda estratégia de crescimento exige a seleção de setores e empresas contempladas com financiamento. Conforme Torres Filho e Costa,

Defender isonomia a entre empréstimos dirigidos aos grandes grupos, responsáveis pelos principais projetos em andamento, sobretudo os ligados à Petrobrás e às micros, pequenas e médias empresas era desculpa antes adotada para não se escolher o caminho do desenvolvimento, o que era coerente com a atitude passiva pró-mercado. Em nome de “não privilegiar clientes”, emprestava apenas para se privatizar o patrimônio público (TORRES FILHO; COSTA, 2012).

De qualquer modo, as operações da BNDESpar não serão consideradas neste trabalho e não nos aprofundaremos nesse tema.

Ainda que críticas pontuais possam ser extremamente pertinentes, fica claro que elas, de um modo geral, refletem divergências teóricas e ideológicas de fundo, as mesmas analisadas na seção anterior. Em diversos momentos no governo Lula a atuação do Banco foi questionada, principalmente pelos liberais, com o argumento recorrente do tolhimento da atuação dos bancos privados no financiamento de longo prazo e do desenvolvimento do mercado de capitais. Em relação especificamente ao debate sobre o impacto fiscal dos empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES a estimativa feita pelos críticos do custo do subsídio compara o custo do financiamento da dívida (Selic) com a TJLP e seu resultado é aplicado ao total de capitalização do Banco pelo Tesouro Nacional, por meio do empréstimo de longo prazo. O problema dessa estimativa é que

Faziam cálculos estáticos para resultados dinâmicos. Não contemplavam o investimento multiplicador de renda, a elevação da arrecadação fiscal nem o pagamento futuro de dividendos. O valor exato dos juros sobre a capitalização do banco só poderá ser conhecido no fim do financiamento. Poderá ser bem menor do que a quantia então estimada, pois há a tendência da TJLP e da Selic convergirem no longo prazo (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p.993).

O governo e economistas ligados à perspectiva desenvolvimentista, desse modo, justificam a existência do BNDES para corrigir a lógica do mercado, realocando recursos para setores prioritários, mas não tão lucrativos e atraentes para iniciativas particulares. Os empréstimos do banco público têm impacto suficiente para multiplicar a

quantidade de dinheiro na economia, potencializando ciclos de expansão ou mitigando ciclo de queda. No Texto para Discussão n. 1.665 do Ipea, Thiago Pereira, Adriano Simões e André Carvalhal argumentam, na mesma linha, que esse cálculo visto isoladamente pode suscitar conclusões equivocadas, pois ignora os ganhos fiscais resultantes das operações viabilizadas pelo empréstimo da União, entre eles: 1) o lucro do BNDES, que retorna à União por meio de dividendos, tributos e lucros retidos; 2) o ganho fiscal em curto prazo, decorrente da expansão do produto e da renda da economia; 3) o ganho fiscal em longo prazo, resultante do fato de que a capacidade produtiva da economia será maior nos próximos anos, viabilizando o crescimento da demanda sem pressão inflacionária, maior Produto Interno Bruto (PIB) e arrecadação fiscal mais elevada. Há um retorno indireto nessas operações, pelo menos parcialmente, ou pelo crescimento econômico que gera mais arrecadação ou pela criação e manutenção de empregos que gera arrecadação para a previdência, evitando despesas como os com seguro desemprego. Não há, portanto, um custo fiscal, mas um ganho fiscal líquido.

Cabe esclarecer, também, que a captação/custo fiscal entra no cálculo da Dívida Bruta do Governo, mas não na líquida, que considera créditos e débitos. O aumento do déficit bruto⁵⁴ está inserido dentro de um contexto de política macroeconômica que reduz a dívida líquida. De fato, a dívida pública brasileira mais do que dobrou de tamanho no governo Lula, mas em comparação com o PIB manteve-se relativamente pequena, se comparada com outros países, inclusive desenvolvidos. A dívida brasileira impacta mais, gera mais problemas, e acaba sendo muito cara, porque os juros são altos demais e a dívida⁵⁵ é remunerada em sua maior parte pela taxa de juros. O problema não é o tamanho, portanto, mas o pagamento dos juros que precisa ser coberto pelo superávit primário, a diferença entre receitas e despesas nas contas fiscais. Além disso, o governo Lula foi marcado por criação de empregos, economia dinamizada, crescimento do PIB e dívida líquida em relação ao PIB em níveis baixos. Considerando a grande quantia em reservas internacionais do Banco Central, o Brasil manteve-se ao longo do governo Lula em uma posição tranquila. Estavam presentes muitos problemas,

⁵⁴ O cálculo do FMI tende a superestimar a dívida bruta, por incluir os títulos públicos na carteira do Banco Central inclusive aqueles que não são usados em operações de absorção de liquidez e não representam passivos junto ao público. Nesse sentido, consideramos essa definição adotada pelo FMI bastante discutível.

⁵⁵ O perfil da dívida pública era confortável. Sua composição é considerada normal: 45% de títulos prefixados, 35% atrelados a índices de inflação, 15% vinculados a Selic e 5% de títulos e dívidas ligados ao câmbio, incluindo a dívida pública externa.

mas não na política fiscal. A dívida para investimento, a partir de estímulos corretos, causa efeitos em cadeia e crescimento sustentado. Tem efeito multiplicador que aumento a renda (PIB), gera aumento de impostos, o lucro do BNDES e os dividendos pagos pelo banco à União (PEREIRA, SIMÕES,CAVALHAL, 2011).

No Brasil, o desempenho do mercado de títulos corporativos é fraco, principalmente se comparado à experiência do crédito bancário ou de outros mercados domésticos de títulos e valores mobiliários, principalmente a partir de 2004. Torres Filho e Costa (2012) buscam analisar a perspectiva do financiamento de longo prazo no país, considerando as inovações financeiras recentes que transferiram o financiamento de longo prazo para fora dos balanços dos bancos em direção às carteiras de ativos dos fundos gestores de riqueza. A hipótese desses autores é que o atual padrão de financiamento de longo prazo deverá sofrer alterações, aproximando-se ao que já vem sendo praticado em outros países. Com isso, haverá a necessidade de mudanças no comportamento dos principais atores do mercado, assim como na própria atuação do BNDES. O próprio debate acadêmico deverá ser afetado, uma vez que é hoje muito polarizado ideologicamente. (TORRES FILHO; COSTA, 2012)

O Brasil já dispõe de um mercado financeiro que possui capacidade e instrumentos suficientemente desenvolvidos para operar de forma ampla a intermediação direta de fundos de longo prazo entre os detentores da riqueza líquida e os investidores. Até o momento, a elevada taxa de juros, tanto a nominal, quanto a real, foi uma barreira que inibiu a intermediação privada doméstica de títulos corporativos de longo prazo (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p.976).

Os empréstimos dos bancos no governo Lula praticamente dobraram em relação ao PIB e a dívida pública passou por um processo de alongamento de prazo, desdolarização, prefixação e desindexação da taxa Selic. Além disso, a BMFBovespa, após a fusão que a resultou, tornou-se uma das três maiores do mundo em valor de mercado. O mercado de debêntures, por outro lado, manteve-se pequeno, com pouca profundidade e liquidez, fortemente dominado pelo crédito bancário.

De fato, quando se compara o crescimento dos diferentes segmentos do mercado financeiro brasileiro a partir de 2004, percebe-se que a maior parte das emissões de debêntures é um “transbordamento” das operações de crédito de curto prazo dos bancos comerciais ou resulta de arbitragem regulatória das mesmas instituições (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p.1003).

No que diz respeito ao mercado internacional de títulos corporativos ou mesmo em relação ao restante do mercado financeiro nacional, percebe-se um atraso histórico brasileiro. Torres e Costa explicam essa condição e esse descompasso em relação ao que aconteceu no mercado internacional e doméstico predominantemente a partir de fatores locais.

Na prática, persiste uma condição de inércia, que vem sustentando uma “zona de conforto” para os principais atores. O principal fator a restringir o desenvolvimento do mercado de títulos corporativos de longo prazo tem sido a persistência das altas taxas de juros, tanto em termos reais, quanto nominais. Essa condição vem mantendo-se por muitas décadas no Brasil e conseguiu sobreviver até mesmo aos avanços registrados nas condições de estabilidade macroeconômicas, frustrando as expectativas otimistas de muitos dos mais importantes analistas de mercado. Tal fator alia-se às condições de liquidez e indexação que prevalecem tanto para a dívida pública quanto à privada (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p.1003).

As captações dos bancos são em grande parte indexadas à taxa do mercado monetário. Conforme explicam esses autores, na prática, os investidores detêm ainda o privilégio, devido aos títulos financeiros pós-fixados, de não terem seus ativos afetados por mudanças na taxa de juros básica de curto prazo. Com isso, resta pouco interesse para empresas não-financeiras de emitirem papéis de dívida de longo prazo; seria oneroso oferecer condições de concorrer com o governo ou bancos e ainda há custos diretos e indiretos impeditivos para emissões. Em termos ideais, dizem eles, seria necessária uma previsibilidade maior sobre os fluxos futuros de pagamento principalmente em um país como o Brasil, marcado por mudanças repentinas da taxa de juros respondendo a pressões inflacionárias.

Esse quadro, no entanto, estaria sendo alterado. Com a redução gradual das taxas de juros – cabe lembrar que o texto foi escrito antes da reversão da tendência descendente da taxa – a busca pela rentabilidade em novos segmentos já seria perceptível. A aquisição de grandes volumes de debêntures bancárias com prazo mínimo de resgate de dois anos, as Letras Financeiras, é exemplo. Ainda, há pessoas físicas interessadas em investir em títulos privados mais longos com isenção de Imposto de Renda, com lastro em recebíveis imobiliários e agrícolas. Não basta que o alinhamento correto dos preços relativos e uma estrutura razoável da taxa de juros para que um mercado de títulos corporativos de longo prazo seja gerado no Brasil. Aparentemente, isso é uma realidade distante da atual. Mesmo as operações privadas de

longo prazo ainda são vistas como pontuais, com rentabilidade elevada apenas em operações específicas e que apenas excepcionalmente atendam o interesse simultâneo de investidores e emissores. As condições para o desenvolvimento de um mercado sólido com fluxo corrente de emissões e aquisições ainda precisam ser criadas. Embora não seja algo fácil ou rápido, as empresas emissoras de debêntures com aceitação no mercado financeiro e risco reduzido devem, segundo esses autores fazer uso da dívida corporativa como instrumento sistemático de captação, como fazem os governos e bancos.

Em síntese liberal-desenvolvimentista, a “mão visível” do Estado poderia ter um papel importante na aceleração do processo de constituição do mercado de títulos corporativos. As condições macroeconômicas para seu desenvolvimento estão presentes. A dívida pública é cadente e bem gerenciada, a estrutura a termo da taxa de juros já alcança mais de dez anos, o mercado de capitais é sofisticado e amplo o suficiente para operar esses instrumentos. O mercado de títulos de dívida pública espelha as condições para constituir-se o mercado de títulos de dívida privada direta. Assim, um programa de incentivos à emissão de títulos corporativos de boa qualidade, apoiado por bancos públicos atuantes como “market-makers”, poderia ter papel catalizador importante nesse primeiro momento (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p.1004).

Tornando-se realidade um mercado de títulos corporativos de longo prazo, um novo e importante papel ficará reservado para os bancos em seu desenvolvimento e operação. Não apenas colocarão debêntures em suas próprias carteiras, mas também poderão ser originadores e distribuidores de títulos corporativos de longo prazo. Assim, bancos como o BNDES não deverão desaparecer, mas apenas readequar-se-ão à nova realidade e ajustar-se-ão às novas condições da concorrência. Em suma, a participação do sistema financeiro privado no financiamento de longo prazo ainda está longe de ser uma possibilidade/realidade. No futuro, poderá e deverá assumir parte da tarefa. De fato, é preciso incorporar o setor financeiro como um instrumento imprescindível ao desenvolvimento econômico e não encará-lo como defendem algumas correntes como obstáculo. No entanto, é importante atentar para que esse sistema financeiro amplo com grande participação do setor privado esteja preferencialmente subordinado a um projeto de desenvolvimento⁵⁶.

⁵⁶ Keynes dedica um capítulo inteiro (Capítulo 12) de seu livro Teoria Geral sobre o papel da bolsa e do crédito no capitalismo. Ali demonstra a instabilidade inerente da bolsa e sentencia: “quando o desenvolvimento do capital em um país transforma-se em subproduto de atividades de um cassino, ele não será bem feito” (KEYNES, 1996).

Capítulo IV

A atuação externa do BNDES e a política industrial brasileira

No capítulo anterior, buscamos recuperar as principais asserções contidas na bibliografia referente aos bancos públicos, ao BNDES e seu papel histórico no financiamento do desenvolvimento brasileiro, enfrentando uma série de questionamentos implícitos e explícitos sobre a eficiência desse tipo de instituição. Partindo do pressuposto de que um banco de desenvolvimento é um *funding* mais sofisticado, Hermann e outros autores entendem não poder um país como o Brasil prescindir de uma instituição como esta, visto não haver fontes de financiamento alternativas para diversos setores fundamentais – embora sendo necessária a associação com o sistema financeiro privado, via compartilhamento das operações de crédito e de mercado de capitais – conforme demonstram as justificativas teóricas consistentes para os Bancos de Desenvolvimento apresentados anteriormente.

De fato, as operações de menor risco presumido deverão passar, cada vez mais, a ser compartilhadas ou disputadas com o setor privado, cabendo progressivamente aos Bancos Públicos ativos emitidos por setores líderes do processo de desenvolvimento. Como vimos, no entanto, o sistema financeiro brasileiro é ainda voltado para o crédito de curto prazo. Nesse sentido, o BNDES é uma instituição complementar ainda mais importante e tem papel crucial para a indústria brasileira. Desde a sua criação, houve grande evolução do papel dos bancos públicos. No caso brasileiro, teve, inicialmente, um papel importante no modelo desenvolvimentista, com estratégia mais voltada para a autarquia, para a industrialização por substituição de importações. Não foi o caso da China, que não adotou a ISI, ao contrário, abriu-se para o mundo e buscou uma industrialização integrada desde o início à cadeia produtiva mundial. O *China Development Bank* (CDB), o maior banco de desenvolvimento do mundo, financiou a integração da China ao mundo e promoveu investimentos e acordos de cooperação financeira visando a atender necessidades consideradas estratégicas no sentido de garantir acesso a recursos naturais e suprimentos inexistentes na China⁵⁷. O BNDES hoje também tem buscado financiar criação de mercados que podem se integrar ao

⁵⁷ Para mais detalhes, v. Sanderson, H.; Forsythe, M. *China's superbank: Debt, oil and influence – How China Development Bank is rewriting the rules of finance*. Singapore: Wiley – Bloomberg Press, 2012

Brasil, facilitando a internacionalização das suas empresas. Surgem, assim, novas questões para o debate atual sobre o BNDES e a sua atuação externa.

4.1 – O BNDES e o Financiamento das Exportações: o BNDES-EXIM.

O BNDES é a principal fonte de financiamento de médio e longo prazo às exportações brasileiras. No momento de profunda crise econômica mundial, sua atuação é particularmente importante (CATERMOL, 2010). Segundo Catermol (2008), o apoio à inserção internacional das empresas de qualquer país é feito por instituições chamadas Agências de Crédito à Exportação (*Export Credit Agencies*). O objetivo é estimular e promover exportações que não seriam possíveis sem o seu apoio e fortalecer as empresas nacionais para competir internacionalmente. Quase todos os países industrializados contam hoje com agências de crédito à exportação (CATERMOL, 2008). Prática antiga, diversos países usam estratégias semelhantes. O BNDES só recentemente passa a fazer o mesmo que fazem *eximbanks* dos Estados Unidos e da Coreia do sul, os *Japan Export Bank* e *Japan Bank for International Cooperation*, *KFW* e *Deutsche Bank, Export-Import Bank* da China⁵⁸.

As linhas de apoio à exportação do BNDES foram criadas em 1990 e desde então foram realizados financiamentos para quase todos os setores da indústria, com grande participação dos exportadores de bens de capital, serviços de engenharia, construção e *software*, além de um conjunto de bens de consumo, tais como calçados, têxteis, alimentos processados e móveis. Atividade importante a ser realizada pelo Estado, o apoio à exportação por meio de instrumentos de financiamento ou garantias e seguro de crédito é considerado estratégico. Catermol (2010) aponta que versões de programas oficiais de apoio às exportações remetem à década de 1960, quando já se identificava a necessidade de diversificar e ampliar a pauta de exportações. No entanto,

⁵⁸ “O apoio oficial de outras agências nas regiões citadas é significativo. Em 2008, as agências do G-7 realizaram operações de médio e longo prazo para os países da América Latina e Caribe no valor de US\$ 12 bilhões. Para a África, o apoio envolveu operações no montante de US\$ 10,2 bilhões. Na América Latina e no Caribe, a participação do US Exim é particularmente expressiva, respondendo por 22% do total do apoio oficial dos sete países por suas agências de crédito, ou US\$ 2,7 bilhões, enquanto na África é menor (US\$ 707 milhões). No US Exim, o apoio à exportação de serviços associados a projetos de engenharia e construção tem crescido fortemente em sua carteira de operações nos últimos anos. Em 2008, o apoio da instituição americana ao setor foi de US\$ 2,2 bilhões, valor que mais do que dobrou em relação ao verificado há apenas dois anos. As principais categorias foram relativas a serviços de engenharia, construção e para o setor de petróleo e gás, que responderam por 85% do total no ano passado.” (CATERMOL,2010,p.172)

até a década de 1990, esse apoio se restringia a isenções tributárias e à forma de condução da política cambial, sendo os instrumentos de crédito ainda bastante reduzidos. Só na década de 1990 houve uma reestruturação do apoio às exportações com ênfase no financiamento, quando foram criadas linhas no BNDES e Banco do Brasil.

No BNDES, teve início o financiamento à exportação a partir do apoio dado a setores de bens de capital, com a criação do programa Finamex, em 1991, que, no entanto, estava muito aquém das necessidades do país. Em 1997, o Finamex foi substituído pelo BNDES-Exim, que passou a se destacar frente ao Proex, Programa de Financiamento às Exportações do Banco do Brasil, e se tornaria um dos principais programas de financiamento à exportação do mundo (CATERMOL, 2008). Comparando as linhas BNDES-Exim e o Proex do Banco do Brasil, é possível perceber a importância que a linha BNDES-Exim passou a ter no apoio às exportações brasileiras e, conseqüentemente, à inserção internacional das empresas brasileiras. Em consonância com a estratégia de redefinição dos papéis do BNDES-Exim e do Proex, o BNDES, no final de 2002⁵⁹, ficou responsável por coordenar o Programa de Apoio a Investimentos de Empresas Brasileiras de Capital no Exterior (VEIGA e IGLESIAS, 2003, *apud* ALVES, 2008), programa que tem como objetivo apoiar a internacionalização de empresas brasileiras ao permitir o apoio à comercialização, logística, infraestrutura de serviços de apoio à exportação, instalação de linhas produtivas no exterior e, inclusive, a formação de *joint venture*. (VEIGA e IGLESIAS, 2003, *apud* ALVES, 2008, p.82).

Os financiamentos à exportação no BNDES são compostos por duas linhas: Pré-Embarque e Pós-Embarque. No caso das linhas Pré-Embarque, elas fornecem recursos para a própria produção da empresa que irá exportar e abrange a compra de matérias-primas e o pagamento de mão de obra para a produção dos bens, ou seja, o crédito é dado no período de produção da mercadoria que será exportada. No caso da linha Pós-Embarque, trata-se do apoio à comercialização em si, o que garante às empresas exportadoras brasileiras possibilidade de apresentarem propostas não apenas técnicas e

⁵⁹ Além e Cavalcanti (2005) comentam que o apoio do BNDES à internacionalização de empresas brasileiras era bastante restrito até meados de 2002, quando foram aprovadas algumas diretrizes de financiamento para a atuação de empresas brasileiras no exterior. A ideia era orientar a criação de uma linha que fosse capaz de estimular a inserção e o fortalecimento de empresas brasileiras no competitivo mercado internacional, ampliando as exportações. Apesar da aprovação dessas diretrizes, a linha de financiamento não foi além do estágio embrionário. Mudanças ocorreram no final de 2003. Um grupo de trabalho para estudar o tema foi criado e realizou visitas a empresas, fazendo constatações importantes, como a de que, mesmo as empresas maiores, já internacionalizadas, necessitam de financiamento, apoios operacionais e técnicos para continuar o processo.

comerciais, mas também de financiamento em boas condições perante seus concorrentes de outros países. Ou seja, o mercado de financiamento à exportação, no qual o BNDES está presente, é dividido em financiamento à produção e financiamento à comercialização. A distinção entre as modalidades de crédito está baseada no setor que deverá ser atendido, tamanho da empresa e o produto que receberá financiamento para exportação.⁶⁰

Apesar de ser o principal instrumento de financiamento de médio e longo prazo às exportações e suas linhas apresentarem grande relevância para o surgimento e a expansão de diversos segmentos das exportações brasileiras ao longo dos últimos anos, as operações no exterior representam uma parte pequena da atuação do BNDES, apenas 3 % dos seus desembolsos, percentual pequeno do montante total. Também, de um modo geral, o apoio oficial às exportações representa apenas pequena parcela do total das exportações nacionais, e, conforme Catermol, é voltado para nichos de maiores externalidades positivas para a economia brasileira. As linhas de apoio priorizam setores de maior intensidade de conhecimento, como manufaturas de alto valor agregado, *software* e serviços de engenharia⁶¹. Dentre os itens financiáveis, assim, boa parte dos serviços financiados pelo BNDES-Exim, por meio da linha Pós-Embarque, correspondem a serviços de construção e engenharia destinados a obras de infraestrutura no exterior. As operações pertencem ao segmento “exportação de serviços”, nas quais as empresas que vencem licitações no exterior garantem crédito barato para ser usado no país que contrata a obra⁶².

Os projetos de financiamento contemplados pelo BNDES naturalmente devem estar alinhadas às visões estratégicas do governo para o desenvolvimento. Tendo em vista a integração física e o desenvolvimento regional por meio de investimentos em infraestrutura, foi alterado o estatuto do Banco de modo a estender as modalidades de financiamento no exterior para as empresas nacionais para além do incentivo às

⁶⁰ Condições: Segundo a definição do BNDES – Exim Pós-Embarque, “Refinanciamento das exportações de bens com índice de nacionalização em valor igual ou superior a 60% e serviços, garantidas por carta de crédito - supplier's credit, mediante o desconto de títulos de crédito letras de câmbio ou notas promissórias ou a cessão dos direitos creditórios”. Os beneficiários dessa linha de financiamento são as “Pessoas jurídicas exportadoras, constituídas pelas leis brasileiras, que tenham sede e administração no Brasil, incluindo-se trading company e empresa comercial exportadora”. Podem “Até 100% do valor da exportação, em qualquer INCOTERM pactuado com o importador, constante no Registro de Operações de Crédito (RC)”.

⁶¹ A grande parte do valor desembolsado anualmente até hoje nas linhas de exportação do BNDES destinaram-se a operações de apoio ao segmento de bens de capital. São mais de vinte setores atendidos, nos quais se destacam aeronaves, máquinas industriais e agrícolas, ônibus e caminhões.

⁶² As taxas de juros podem variar entre 2,8% a 8,6% - taxa atribuída apenas para a construção da Hidrelétrica de Pinalito, na República Dominicana – mas, geralmente, se mantêm entre 4 e 6%.

exportações, incluindo apoio técnico e financeiro bem como a realização de estudos técnicos de modo a melhorar a estruturação de projetos⁶³, “desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País”. Alteração do estatuto permitiu o apoio a empresas brasileiras com projetos no exterior.⁶⁴ Este artigo 9, portanto, determina mudança necessária diante da globalização e a necessidade de melhorar a competitividade das empresas nacionais via acesso a recursos e mercados.

Com isso, o BNDES ampliou de forma expressiva a sua participação no setor de infraestrutura. Atualmente, a carteira de operações do BNDES inclui um grande conjunto de financiamentos destinados à exportação de bens e serviços brasileiros relacionados a obras de infraestrutura para a América Latina e, também, para o continente africano. O apoio ao setor de serviços de engenharia e construção é de grande relevância na composição das exportações. A partir de cláusula do contrato de

⁶³ Por trás da assinatura de um contrato de concessão, há todo um longo processo de grande complexidade envolvido: a estruturação de projeto. Torres e Aroeiral (2010) discutem o papel que pode ser desempenhado pelo BNDES na atividade de estruturação de projetos de infraestrutura – uma vez que é uma atividade de elevada externalidade econômica positiva –, que envolve uma relação de longo prazo entre o poder concedente, o titular do serviço público, e o setor privado e requer realizar estudos de engenharia, análises de mercado, projeções de demanda, estudos socioambientais, avaliação econômico-financeira e análise jurídico-institucional do contexto no qual o projeto se insere. (TORRES; AROEIRAL, 2010) Os autores agrupam o processo em quatro etapas: prospecção, contratação de estudos, acompanhamento dos estudos e implementação, sequência esta que, de modo geral, aplica-se à estruturação de projetos em qualquer parte do mundo. A legislação sobre desestatização, concessão de serviços públicos e parcerias público-privadas constituiu a base legal para a estruturação de projetos de concessão no Brasil, criando a estrutura institucional, os procedimentos e as aprovações necessárias. Na melhor das hipóteses, dizem, o ciclo – da identificação do projeto até a assinatura do contrato de concessão – tem dois anos de duração. No geral, no entanto, os ajustes necessários dobram o período desse ciclo. Ainda existe um longo caminho a ser percorrido na utilização das concessões e das PPPs como solução para os gargalos de infraestrutura. Nos diversos setores, a maioria dos entes públicos carece de recursos técnicos, financeiros e estrutura institucional para identificar prioridades e concentrar esforços na realização de um trabalho com tal complexidade. O BNDES pode ter um papel de destaque no fomento de novas concessões e PPPs não só por meio de sua assessoria direta ao setor público, mas também pelo apoio a iniciativas de novos atores na oferta de estruturação de projetos. Sobretudo, o BNDES pode ter um papel ímpar no fomento e na prospecção de projetos. No intuito de estruturar e aperfeiçoar projetos de infraestrutura para as modalidades de concessões públicas e Parcerias Público-Privadas no Brasil e na região, em 2008, o BNDES em parceria com instituições como o BID, o Banco Mundial e bancos privados brasileiros (Bradesco, Itaú, Banco do Brasil, Unibanco, Santander, Citibank, Votorantim, Espírito Santo) anunciou a criação da Empresa Brasileira de Projetos (EBP). (TORRES; AROEIRAL, 2010)

⁶⁴ Diz o Art. 9º: “O BNDES poderá também: II - financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País; (Inciso com redação dada pelo Decreto nº 6.322, de 21/12/2007) (...) VI - contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina; (Inciso acrescido pelo Decreto nº 6.322, de 21/12/2007) (...) VIII - utilizar recursos captados no mercado externo, desde que contribua para o desenvolvimento econômico e social do País, para financiar a aquisição de ativos e a realização de projetos e investimentos no exterior por empresas brasileiras, subsidiárias de empresas brasileiras e empresas estrangeiras cujo acionista com maior capital votante seja, direta ou indiretamente, pessoa física ou jurídica domiciliada no Brasil, bem como adquirir no mercado primário títulos de emissão ou de responsabilidade das referidas empresas. (Inciso acrescido pelo Decreto nº 7.635, de 5/12/2011)”

crédito aberto pelo BNDES, fica estabelecida a prerrogativa de que os financiamentos apenas serão concedidos mediante a obediência ao conteúdo nacional implicando em que os investimentos nos países vizinhos ficam condicionados à importação de insumos e bens industriais brasileiros.⁶⁵ De todos os produtos e serviços consumidos pela obra financiada – guindastes, escavadeiras, equipamentos, máquinas caminhões, geradores de energia, tubos metálicos, cabos elétricos, computadores, torres de iluminação, além de consultorias fornecidas por empresas de planejamento e engenharia etc⁶⁶ – a maior parte necessariamente precisa ser adquirida de empresas brasileiras, a não ser nos casos em que determinado bem e/ou serviço não é produzido no Brasil. Por estar inclusive impedido por lei, não há empréstimos/repasses/remessas para empresas ou governos estrangeiros. Está determinado nas operações internacionais dessa natureza que os desembolsos ocorrem em reais no Brasil para a aquisição de bens e serviços aqui produzidos e, são pagos pelo importador, seja o país ou a empresa, ao Banco, em dólares, o que tem, conforme o Banco, papel de gerador de divisas, pois não há recursos saindo do Brasil, mas apenas entrada.⁶⁷

Essa dinâmica garante que essas exportações promovidas com apoio do BNDES impactem em toda uma cadeia de fornecedores – milhares de micro, pequenas e médias empresas - no Brasil, que se beneficiam da atuação das grandes empresas no exterior. É proporcionada, assim, a centenas de empresas brasileiras de variados tamanhos a oportunidade de participar dos empreendimentos, mediante a exportação de bens e serviços brasileiros. Há aí abertura importante de novos canais no exterior. Segundo estudo da LCA Consultores⁶⁸ indica que a partir dessa atuação com as construtoras, em torno de 33% delas passam a exportar regularmente. Nesse sentido, podemos afirmar que se está promovendo também a internacionalização de pequenas e

⁶⁵ Marco Aurélio Cabral Pinto e Maíra de Paula Lopes de Abreu destrinçam, em *Apoio às exportações de bens e serviços por firmas de engenharia de construção pesada brasileiras: panorama da experiência acumulada pelo BNDES entre 1998 e 2011* os dados referentes ao o conteúdo nacional agregado para os projetos apoiados pelo BNDES entre 1998 e 2011. https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1528/1/set.36_Apoio%20C3%A0s%20exporta%C3%A7%C3%B5es%20de%20bens%20e%20servi%C3%A7os%20por%20firmas%20de%20engenharia_P.pdf

⁶⁶ http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/Rel_prod.pdf

⁶⁷ Acrescentando ao debate relativo ao custo fiscal anterior, é necessário considerar que se trata aqui muito mais que empregos e salários, mas também no impacto gerado pelos investimentos que dinamizam toda uma cadeia produtiva que envolve o fornecimento de matéria prima, máquinas, equipamentos, logística, serviços etc. No cálculo do subsídio precisa ser levado em conta os benefícios deles decorrentes, neste caso, o retorno ao BNDES e efeitos dos investimentos e impactos sobre a geração de tributos, emprego e renda, além de conhecimento.

⁶⁸ <http://www.cartacapital.com.br/revista/804/obras-em-varias-linguas-6655.html>

médias empresas, uma vez que a simples exportação é geralmente o primeiro passo para atuação externa.

O processo de aprovação do Banco começa na análise do projeto pela equipe técnica da área demandada. O processo pode durar dois dias, em caso de operações de curto e médio prazos intermediados por outros bancos, que nesses casos assumem o risco de crédito, ou vários meses, dependendo da natureza ou da complexidade do financiamento. Para receber um financiamento do BNDES, o caminho começa com o envio do pedido formal da empresa com a documentação exigida pela modalidade de financiamento. Informalmente, o caminho pode ser por meio de acordos bilaterais⁶⁹.

Em 2010, o BNDES criou junto ao governo federal o Exim Brasil, uma agência de crédito à exportação, subsidiária integral do banco, no intuito de centralizar e ampliar o apoio do governo ao setor exportador. Em paralelo, o banco passou a ser administrador do Fundo Garantidor de Comércio Exterior (FGCE), instrumento de natureza privada que presta garantia às operações do Exim Brasil.

Conforme Valdez (2011):

O fomento ao comércio exterior não se restringe apenas a questão dos desembolsos, mas também evidencia outras necessidades, tais como: um aparato institucional segurador e mitigador de riscos referentes aos financiamentos das exportações e da internacionalização das empresas nacionais. Destacam-se as criações do Fundo Garantidor de Exportações (FGE), Seguradora Brasileira de Crédito e Exportações (SBCE) e o Fundo Garantidor para Competitividade (FGPC), ambos durante o governo FHC. A partir do mandato de Lula, percebe-se um ganho de autonomia pelo BNDES ao gerenciar o FGE, antes controlado e gerenciado pelo SBCE, em conjunto com o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), responsável não apenas pelo regulamento do FGE, mas também do Proex e presidido também pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (VALDEZ, 2011).

De modo geral, as garantias⁷⁰ são dadas pelo próprio Tesouro brasileiro, através desse seguro de crédito do FGE (Fundo de Garantia às Exportações)⁷¹. Essa não é a

⁶⁹ Por exemplo, a Rodoviária Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, a rodovia Hacia El Norte (ambos Bolívia) e a Ferrovia Carare (Colômbia).

⁷⁰ Segundo o MRE (2010), a concessão de crédito a projetos de infraestrutura é fundamentada em arcabouço técnico-jurídico no âmbito de atuação dos seguintes órgãos: Câmara de Comércio Exterior (Camex), Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil, por meio do Programa de Financiamento às Exportações (Proex), Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE).

⁷¹ A construção pela Andrade Gutierrez de um corredor rodoviário em Gana, obras da OAS em Honduras, a obra do Porto de Mariel, entre inúmeras outras obras são garantidos por seguro de crédito do FGE

única garantia que os países podem oferecer para receber um financiamento. No caso da América do Sul, existe a CCR⁷² – Câmara de Compensação - no âmbito da Aladi, da qual todos os países da região fazem parte. Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela e Republica Dominicana fazem parte do sistema desde o início, que tem como objetivo constituir a cooperação entre seus respectivos Bancos Centrais e a integração financeira e monetária entre eles. Esse mecanismo multilateral de compensação trabalha a partir do cancelamento periódico dos créditos e débitos inscritos pelos Bancos Centrais que participam do Convênio. Os Bancos Centrais passam, a partir do compromisso com esse mecanismo, a aceitar débitos e créditos oriundos de operações de importação e exportação. Na hipótese de não pagamento de um empréstimo, que tenha sido garantido pela CCR, os países deixam de receber os créditos. Assim, os créditos e débitos de todos os países são compensados multilateralmente com a frequência quadrimestral, no último dia útil de abril, agosto e dezembro. Desse modo, apenas os saldos restantes são transferidos. O *Banco de La Reserva del Peru* é o banco responsável por centralizar essas operações: recebe os registros, transmite os saldos e opera as transferências de divisas entre os países. Os riscos dos financiamentos de obras de infraestrutura na América do Sul, compensados no âmbito do CCR, são praticamente eliminados e, de acordo com o BNDES, a inadimplência é zero nesse tipo de operação.

Junto com outras mudanças institucionais herdadas dos governos anteriores, duas mudanças realizadas a partir de 2003 resultaram na recuperação na utilização do CCR. Em primeiro lugar, o Bacen flexibilizou as restrições referentes ao valor e ao prazo das operações via CCR. Em segundo, o uso intensivo do CCR por parte da

⁷²“A CCR foi utilizada como garantia nos casos de financiamento para: a Venezuela, um montante de US\$ 121 milhões para exportação de equipamentos para a hidrelétrica La Vueltoza, US\$ 78 milhões para financiar as obras da Odebrecht para a linha 3 do metrô de Caracas e US\$ 20 milhões para a venda de colheitadeiras pela Cotia Trading ao país (nos anos anteriores já haviam sido liberados US\$ 50 milhões de um total de US\$ 77 milhões aprovados em 2001 para a linha 4 do metrô de Caracas); para a Argentina, em 2005, quando o governo Kirchner negociou com o brasileiro a aprovação de US\$ 237 milhões do BNDES para financiar bens e serviços de engenharia em dois gasodutos (um deles com o empréstimo de US\$ 200 milhões operado pela Petrobras), além da exportação de tubos da Confab e serviços da construtora Odebrecht na área de energia; e para o Equador, o CCR também garantiu o contrato de empréstimo de US\$ 50 milhões para obras do aeroporto de Tena (Odebrecht), além de US\$ 150 milhões do empréstimo de US\$ 243 milhões, aprovado em 2000, para construção da hidrelétrica San Francisco. No caso da Bolívia, país que se encontrava altamente endividado, o BNDES relutou em emprestar por não atender aos requisitos mínimos de garantia. O país andino acabou recebendo cerca de US\$ 25 milhões entre 2005 e o início de junho de 2006, do Proex-Financiamento, administrado pelo Banco do Brasil. Ver "Brasil estuda apoio a sócios menores do Mercosul", Valor Econômico, 19 de maio de 2006 e "BNDES poderá financiar novos projetos na América do Sul, diz Mantega", Valor Econômico, 24 de fevereiro de 2005 (GARCIA,2011, p.6-7)

Venezuela. Apesar da melhoria da utilização, ressalta Padula (2011, p.322), “o mecanismo continua sendo totalmente subutilizado” e precisa ter todas as suas potencialidades utilizadas uma vez que esse mecanismo contribui para estimular as relações financeiras entre os países e facilitar a expansão comercial recíproca e contribui nesse sentido para a integração regional. De um lado, o mecanismo expande o comércio; de outro, estimula a demanda por infraestrutura. O uso adequado do CCR contribui para a reserva de recursos para outros tipos de gastos e investimentos. A ampliação da utilização da CCR contribuiria para a economia de divisas e o fortalecimento da integração comercial, industrial, financeira e de infraestrutura. Ainda, “a compensação de todas as operações de comércio intra-regional levaria a uma redução significativa das transferências de divisas e da vulnerabilidade externa.” (PADULA, 2011, p.323) Por enquanto, as dificuldades nessa questão estão ligadas a restrições vigentes no âmbito dos Acordos de Basileia⁷³, que recomendam que os Bancos Centrais não se exponham a esse tipo de mecanismo.

O BNDES, para além do financiamento, trabalhou para adequar sua política às regras acordadas pelo Brasil nas negociações em fóruns internacionais. Junto a diversos órgãos governamentais, o BNDES tem buscado adequar seu funcionamento ao que o Estado tem negociado e acordado, seja bilateralmente ou multilateralmente. As mudanças, que não foram simples, precisaram ser implementadas gradualmente. Em parte, a política externa demandava uma agilidade no apoio a financiamentos de projeto incompatíveis com os procedimentos necessários no BNDES para exportação de capital.

Sua política de apoio ao comércio exterior, articulada às prioridades definidas pelo governo federal, buscou desenvolver tratamento especial às operações do Mercosul e demais vizinhos sul-americanos⁷⁴. (BNDES, Informe nº 187, novembro/2004). Os países da América do Sul sempre foram um dos principais destinos das exportações apoiadas pelas linhas BNDES-Exim, desde a sua criação em 1990. As exportações de bens de capital exportados de forma individual para os países da região eram

⁷³ Diante da geração de lucro suficiente para sua capitalização, o BNDES tem nível de capitalização confortável, uma folga em relação ao índice de Basileia. “O índice de Basileia exige mais que 11%, quando o do BNDES é de 15,9%. O Capital Principal tem que ser de mais de 4,5%, quando o do BNDES é de 10,6%. A Exposição Cambial tem que ser de menos 30%, quando no BNDES ela é de apenas 4,8%. A exposição ao Setor Público deve ser de menos de 45%, quando no BNDES é de 26,2%. A imobilização deve ser de menos de 50%, quando no BNDES, ela é de apenas 11,4%. Os dados são de dezembro de 2014.” <http://www.maurosantayana.com/2015/07/a-odebrecht-e-o-bndes.html>
V. também PRADO, L.C.; MONTEIRO FILHA, D. O BNDES e os acordos de capital de Basileia. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 177-200, jun. 2005.

⁷⁴ Em 2003, durante a gestão de Carlos Lessa, foi criado o Departamento de Integração da América do Sul, vinculado à área de comércio exterior.

predominantes. Nos últimos anos, no entanto, deu-se um novo impulso das operações com o financiamento a exportações de bens e serviços destinados a projetos de infraestrutura. Rodovias, ferrovias, oleodutos, redes de telecomunicações, hidrelétricas, gasodutos, aquedutos, metrô, redes de transmissão de energia e de distribuição de gás, ou seja, para projetos que consolidam ligações contínuas em setores-chave como energia, transporte e comunicação aumentaram significativamente.

Com a recuperação interna do papel do Banco e a partir da ampliação da sua atuação externa, passou, assim, a ter um papel central na integração física sul-americana, destinando/disponibilizando recursos de longo prazo sem precedentes para a infraestrutura regional. Nesse mercado extremamente disputado e de concorrência internacional acirrada, o Brasil responde hoje por volta de 18% da exportação de serviços de engenharia para a América Latina, ficando atrás apenas da Espanha. O Brasil encontra-se na oitava colocação na exportação de serviços de engenharia do mundo, atrás da China, Estados Unidos, Alemanha, França, Índia, Japão e Inglaterra. Cresceram de forma constante os desembolsos do BNDES em relação ao PIB e à formação bruta de capital fixo ao longo dos dois mandatos do presidente Lula. A atuação doméstica do Banco teve importantes desdobramentos externos, quando passaria a ter uma participação externa ativa respaldada na (ou respaldando) a estratégia mais ampla de política externa com ênfase na integração física regional. Diz o informe do BNDES (2004) “Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira”:

A integração sul-americana, um dos principais pilares da política externa brasileira, passou a ser parte da missão do BNDES, a partir de 2003, tendo em vista que a expansão dos mercados nacionais e do comércio entre os países é fundamental para acelerar o desenvolvimento econômico com justiça social. O BNDES busca reduzir custos de comércio exterior, aumentar o intercâmbio comercial entre os países sulamericanos, promover maior integração regional e adicionar competitividade comercial à América do Sul, ao financiar as exportações de produtos e serviços de engenharia brasileiros, para aprimorar as conexões físicas da região. Objetivos: Incremento dos fluxos de comércio entre os países; Atração de investimentos especialmente em infraestrutura física) para modernização da economia; Ampliação de mercados, possibilitando ganhos de escala e áreas de atuação; Capacitação tecnológica e humana através da cooperação; Fortalecimento do poder de negociação dos países da região.

O financiamento das exportações brasileiras de serviço de engenharia e construção civil, em 1997, foi um fator inovador importante. Nos anos 2000, essas importantes mudanças foram articuladas com a ação diplomática, principalmente na América do Sul, quando da aceitação de garantias externas com limites de crédito previamente aprovados pelo Banco⁷⁵ (ALVES, 2008, p.72). O desenho do conselho de administração do BNDES foi determinado pelo decreto de 2002, que dispõe que o conselho seja formado por doze membros: seis indicados pelo Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC) – a que o BNDES é vinculado – e um por cada um dos seguintes ministérios: Planejamento, Orçamento e Gestão, Trabalho e Emprego, Fazenda e Relações Exteriores. Completam o Conselho o presidente do BNDES e um representante dos empregados. A alteração no artigo 11º, que trata da composição do conselho de administração, passa a prever a indicação de integrante pelo Ministério das Relações Exteriores, o que reflete a preocupação em articular a atuação do BNDES com as diretrizes da atuação externa brasileira⁷⁶.

Assim, essa política de empréstimos e financiamentos do BNDES passou a ser parte integrante da política externa brasileira. Em sintonia com a política externa do governo Lula, como vimos, mudanças foram realizadas para viabilizar a ampliação do financiamento das exportações e da internacionalização das empresas nacionais, garantindo uma projeção internacional maior do Banco. Nesse sentido, o governo Lula ficou marcado pelo aumento de exportações de bens e serviços, investimentos diretos no exterior e fusões e aquisições de novas empresas, principalmente na América do Sul, ao buscar cumprir seu papel de fornecer crédito em condições internacionais competitivas. Portanto, a atuação do BNDES impulsionou a inserção internacional do Brasil na era Lula e, de acordo com Lima, o BNDES passou a ser o *Eximbank* brasileiro (LIMA, s/d).

Considerando que a quase totalidade dos ministérios em Brasília já contam com departamentos de assuntos internacionais, não é surpresa a criação, também pelo BNDES, de um departamento responsável por suas operações internacionais, para

⁷⁵ A divisão dos riscos nas operações de financiamento às exportações com instituições externas, como a CAF, blindou seus empréstimos.

⁷⁶ Internamente, o BNDES e o MRE tem coordenação, também, com outras instâncias governamentais. Diz o MRE que “No Brasil, a concessão de crédito a projetos de infraestrutura é fundamentada em arcabouço técnico-jurídico no respectivo âmbito de atuação dos seguintes órgãos: Câmara de Comércio Exterior (Camex), Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil, por meio do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE)” (MRE, 2010, p.65).

garantir o apoio à expansão dessas empresas e ajudar a atrair investimentos. Para aumentar a competitividade e fortalecer a economia a partir de um apoio mais eficaz à internacionalização de empresas, foi criada em 2008 a Área Internacional do banco, que atuaria de forma articulada a outras áreas e que também contribuiria para a aceleração do processo de internacionalização do Banco. Visando a estruturar a sua atuação internacional de forma integrada, ficou responsável por coordenar a implementação das atividades operacionais e institucionais vinculadas à atuação internacional do Banco. A partir da unificação das iniciativas no âmbito internacional do BNDES sob a Área Internacional, buscou-se o aumento da eficácia e da sinergia das ações.

Além disso, no intuito de se fazer presente em mercados estratégicos, gerir ativos e captar recursos no exterior e apoiar a estratégia internacional das empresas brasileiras foram abertas filiais no exterior. Para permitir esse momento importante e que demonstra a valorização da internacionalização do BNDES – movimento similar àqueles realizados por outros bancos de desenvolvimento de países como a China e a Rússia – foi necessário, também, uma mudança no estatuto.⁷⁷ A subsidiária BNDES *Limited* em Londres, que é o centro financeiro internacional, busca a participação acionária em outras empresas e tem a função de captar recursos no mercado e nas agências financeiras, e repassá-los a empresas brasileiras diretamente no exterior, sem necessidade de repatriação desses recursos. A subsidiária londrina contribui para a diminuição das despesas do BNDES e do custo de financiamento em moedas estrangeiras para empresas brasileiras. Serve também, a filial, como observadora do mercado global e como fornecedora de informações às empresas. Além de Londres, o Banco abriu um escritório de representação em Montevidéu⁷⁸, no Uruguai, onde se situa a sede política do Mercosul, com o objetivo de aportar diretamente nos projetos de integração regional. A abertura das unidades internacionais aponta para a ampliação dos esforços para ajudar na expansão das empresas nacionais com crédito subsidiado.

Além do financiamento direto concedido às empresas, O BNDES acompanha e participa sistematicamente das ações empreendidas por entidades voltadas para o processo de integração sul-americana como a Iirsa. Uma das estratégias do BNDES para atuar no processo de integração física regional e ampliar os recursos disponíveis e

⁷⁷ Diz o estatuto, com parágrafo único acrescido em 2008: “O BNDES, para exercer fora do território nacional as atividades integrantes de seu objeto social, poderá constituir subsidiárias no exterior, nos termos da autorização constante do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971. (Parágrafo único acrescido pelo Decreto nº 6.526, de 31/7/2008)”

⁷⁸ Já no governo Dilma, em 2013, o BNDES abriu o segundo escritório de representação, em Johannesburgo.

diluir os riscos de suas operações, foi a atuação articulada com outras instituições de fomento regionais e bancos de desenvolvimento, como a Iirsa, iniciativa de fomento à integração física herdada e cujos projetos receberam grandes investimentos do BNDES, e a CAF (Cooperação Andina de Fomento), instituição em que o Brasil transformou-se em membro acionário pleno ou especial, em 2007, após sucessivos aumentos de contribuições. Dentro da mesma lógica de financiamento das empresas nacionais, seja do financiamento direto ou a partir de acordos de cooperação firmados com Iirsa ou em parceria com a CAF, mais recursos de longo prazo ficaram disponíveis para a integração infraestrutural sul-americana. Conforme Castro, “Posto que as instituições de fomento já estão presentes na região, a tarefa que se impõe é o aperfeiçoamento de sua atuação” (CASTRO, 2011, p.104).

A retomada das propostas de desenvolvimento econômico e integração regional pelo governo Lula demandava esforços de se criarem e consolidarem instrumentos de financiamento de longo prazo para o Brasil e para a região por estes controlados, para além de instituições como BID e Banco Mundial. Cabe ressaltar, ainda, conforme Padula e discussão nossa mais à frente, que as instituições existentes, como a CAF e Fonplata⁷⁹ não têm desempenhado papel ideologicamente autônomo, mas apenas de reprodução das relações pré-existentes. (PADULA, 2011p.333) Há propostas de uma série de arranjos de cooperação regional e mecanismos e instituições regionais, dentre os quais o BNDES tem papel de destaque. Se cautelosamente avaliados, podem ter um papel positivo, em prol do desenvolvimento brasileiro e regional, e para as mudanças estruturais necessárias, inclusive reduzindo a vulnerabilidade externa dos países e as assimetrias.

3.2 – Política Industrial, Exportações e Internacionalização de Empresas

A palavra desenvolvimento em sua acepção plena está ligada a uma noção de progresso e vai além do simples crescimento. Está ligada em alguma medida ao avanço tecnológico e à possibilidade de ampliar tanto quantitativamente, quanto qualitativamente, a produção. Assim, o crescimento econômico apenas se torna desenvolvimento econômico de fato, a partir da elevação da produtividade, da elevação da taxa de investimento, da diversificação da estrutura produtiva, da elevação da

⁷⁹ O Fonplata (Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata) é um organismo financeiro multilateral formado por Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai.

condição técnica do emprego, do adensamento das cadeias produtivas, da incorporação das ciências e tecnologias no conjunto das forças produtivas, e da indução constante da inovação, em suma, da capacidade de gerar riqueza. Já o desenvolvimento social depende de outros fatores como educação, saúde, transportes, cultura, proteção ambiental, entre outros, de um modo geral da universalização das políticas sociais⁸⁰. O crescimento econômico é fundamental para permitir o desenvolvimento, embora seja importante atentar para as distorções na distribuição desta riqueza gerada. Por outro lado, não basta distribuir a riqueza existente, mas é fundamental que se produza mais.

Se no período do “consenso desenvolvimentista”⁸¹ havia um foco claro – industrializar o país –, hoje, não há mais, tendo a agenda se ampliado em demasia com incorporação de outros temas como distribuição de renda, meio ambiente, etc. No debate desenvolvimentista brasileiro, o tema da distribuição de renda, por exemplo, foi relativamente pouco abordado nas primeiras décadas de sua vigência, pois desenvolvimento era considerado sinônimo de industrialização⁸². Acreditava-se, diferentemente de hoje, que a própria industrialização se encarregaria de resolver os problemas sociais⁸³. Apesar do reconhecimento, em sua maioria, da necessidade de ir além, o desenvolvimentismo supõe ainda hoje, uma política industrial. Existe necessariamente uma estratégia de industrialização dentro do projeto, uma vez que para desenvolvimentistas, indústria está no núcleo do conceito. A política econômica e a intervenção do Estado de modo geral visam a promovê-la para atingir diversos objetivos da soberania nacional que dependem do aumento da produtividade.

⁸⁰ Importante é que todos possam realizar o que Amartya Sen chama de potencialidades inerentes aos seres humanos. Uma análise pormenorizada sobre Estado de Bem Estar social foge aos objetivos do presente estudo. V. Kerstenetzky, Celia Lessa. *O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão*. Elsevier Editora, Rio de Janeiro. 2012.

⁸¹ V. Bielschowsky, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

⁸² Segundo Bielschowsky (1995, p.157), “A fé na industrialização como via de superação da miséria era, sem dúvida, otimista e mesmo ingênua, mas estava longe de ser conservadora. Afinal, o amadurecimento político da sociedade brasileira não permitiu, antes do final dos anos 50, a politização do debate desenvolvimentista ao nível da discussão de reformas progressistas que tangenciassem as questões básicas associadas às relações de produção entre classes sociais. [...] faltou-lhes tempo para amadurecerem uma redefinição acabada do projeto desenvolvimentista que incorporasse proposições concretas sobre reformas de base e questões sociais num projeto econômico e social politicamente viável.”

⁸³ No entanto, o desenvolvimentismo não engloba necessariamente distribuição de renda ou preservação da natureza. Podemos dizer que há desenvolvimentismos que distribuem renda e preservam a natureza, mas há os que não. Podemos, inclusive, falar em um desenvolvimentismo de esquerda e/ou de direita, para que haja consenso, o conceito precisa ser exato. O que define o desenvolvimentismo é o intervencionismo, a industrialização e um projeto nacional.

O pensamento cepalino clássico é marcado pela dicotomia entre regiões agrícolas – atrasadas – e industriais – desenvolvidas. Esse arranjo já havia sido desenvolvido por List, que ressaltava a importância da ciência e da tecnologia – de um modo geral quaisquer conhecimento incorporado ao processo econômico – para o aumento da produtividade e a superação do atraso. O mercantilismo que estava centrado na abertura permanente de novas frentes de comércio foi, gradativamente, sendo substituído por uma estratégia que visava ao crescimento baseado em transformações econômicas internas. O avanço tecnológico precisava se dar a partir de processos internos, se não a dependência e a divisão internacional do trabalho – que garantia aos centros industrializados a concentração dos ganhos – seria mantido. Era necessário, portanto, o desenvolvimento de uma tecnologia de base nacional. Conforme Furtado (1982): “a autonomia tecnológica significa estar capacitado para dar solução aos próprios problemas, em contraste com o simples esforço de adaptar a sociedade a modelos importados.” Foi para a indústria, setor prioritário a partir de então, que se buscou promover todos os esforços, aumentar os investimentos, canalizar os capitais privados e públicos, nacionais e estrangeiros. As políticas fiscal, cambiária, creditícia foram colocadas em prol da indústria. O governo desenvolvimentista não é apenas intervencionista keynesiano, anticíclico, e não pode ser interpretado como uma mera questão cambial, mas precisa ter um projeto de longo prazo.

Embora seja necessário promover o crescimento articulado da indústria, da agricultura⁸⁴, do comércio e serviços, o papel da indústria em processos como crescimento, desenvolvimento ou mesmo subdesenvolvimento econômico seria central. A capacidade de gerar riqueza depende em grande parte da indústria, grande geradora de emprego e incorporadora de ciência e tecnologia no processo produtivo.

Atividades industriais têm efeitos sistêmicos por toda a economia, sendo causadores de ciclos virtuosos desenvolvimentistas. Argumento de indústria como motor do desenvolvimento, de proteção à indústria nascente e de que diferentes estágios de desenvolvimento exigem diferentes estratégias políticas. Diversificação da estrutura produtiva e de seus impactos sobre os balanços de pagamentos, aliviando a restrição de divisas e a vulnerabilidade externa. Setor industrial e seus maiores efeitos em cadeia – efeitos dinâmicos sobre a

⁸⁴ Nos países desenvolvidos, a sociedade ajuda a subsidiar a agricultura, pois sem esse subsídio, a agricultura não é suficientemente lucrativa para os produtores de diferentes tamanhos. De acordo com Padula (2011, p.145) “cuidado especial que requer a agricultura destinada ao consumo interno, onde usualmente prevalecem formas de produção mais anacrônicas e de baixa produtividade.”

cadeia produtiva nacional e especialmente sobre indústrias satélites. (...) as atividades agrícolas e extrativas têm efeitos prospectivos de encadeamento (“para frente”) mais fracos, devido à sua menor interdependência com outros setores, e, nos países subdesenvolvidos, geralmente destinam-se diretamente para consumo e/ou exportação.” Atividade caracterizada pela escassez de efeitos em cadeia (PADULA, 2011, p.241).

Desse modo, é importante para o desenvolvimento de um país que a indústria cresça mais rápido do que os demais setores, pela capacidade que tem de gerar riqueza. Ou seja, é importante que ela desenvolva cadeias produtivas e eleve a produtividade do trabalho. Não se trata mais, como nos anos 1950, de construir um parque industrial, mas é necessário hoje falar em modernização do parque, em investimento em inovação e em segmentos de ponta, de alta tecnologia e não apenas em reprodução do padrão tecnológico. A industrialização do país, na década de 1950, não precisava ser a partir da tecnologia de ponta, mas hoje precisa. Hoje a estratégia, inclusive em parceria com o setor privado, vai além da indústria, mas ela continua importante, principalmente a da alta tecnologia. Além disso, o Brasil precisa ingressar no mercado internacional. Alguns segmentos - não apenas nos ligados a *commodities* e produtos primários – tornam isso possível.⁸⁵

É preciso que fique clara a estratégia de longo prazo que envolve a industrialização do país. O Brasil não pode apenas crescer, sem essa estratégia. É preciso discutir o que seria uma política industrial e que política industrial é adequada para um país como o Brasil. A necessidade da indústria desenvolvida para garantir o desenvolvimento, pelo menos em um país das dimensões brasileiras, é consensual. Há divergências em relação à forma de se promover a industrialização, ao tipo de política industrial. Inicialmente cabe definir o que é política industrial. Dentre as inúmeras definições, elas podem ser divididas, de um lado, nas que incluem apenas aquelas políticas direcionadas a setores e tecnologias específicas e, de outro, nas que defendem que as políticas industriais devam ser dirigidas a toda a estrutura industrial, sendo um equívoco adotar políticas setoriais, uma vez que elas são inevitavelmente discriminatórias. Diversos autores⁸⁶ defendem a possibilidade de uma combinação

⁸⁵ O ministério de ciência e tecnologia deveria, por exemplo, ser mais estratégico, proximamente vinculado ao projeto econômico do país.

⁸⁶ V. KUPFER, D. Em busca do setor ausente. In: SICSÚ, J.; PINHEIRO, A. C. (Orgs.). Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: Ipea, p. 211-222, junho, 2009.

destas últimas ou também que políticas industriais devam ser fundamentalmente antecipatórias e coordenadas, isto é, não devem apenas ser reativas. Nesse sentido, essas políticas devem ser abrangentes e integradas entre si, para alcançarem uma transformação estrutural e antecipando-se aos problemas que podem surgir a partir de desenvolvimentos setoriais, econômicos, sociais etc. são políticas que, ao invés de serem reativas, para a defesa de setores em declínio e de auxílio financeira a empresas ou setores inteiros com dificuldade, visam a antecipar-se e buscar, inclusive, o desenvolvimento de alguns setores que não é possível saber de antemão se serão competitivos. Essas políticas ativas se fizeram presentes principalmente em países industrializados, cujas políticas têm sido direcionadas para a ciência e tecnologia, inclusive através de acordos internacionais. Estas políticas direcionadas a ciência e tecnologia são reconhecidas como fundamentais para o desempenho dos países no longo prazo. Há, em muitos casos, a combinação de políticas reativas e antecipatórias.

Dentro da perspectiva neoschumpeteriana, a grande maioria das políticas de promoção de competitividade adotadas pelos países sul-americanos e o Brasil, não podem ser enquadrados dentro do que entendem por políticas industriais, apenas o tipo que envolve a criação de setores dinâmicos intensivos em tecnologias, em que os países sul-americanos ainda não têm vantagens comparativas. A PITCE, primeira política industrial do governo Lula, estava inserida dentro desta perspectiva. No entanto,

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. Por uma política industrial desenhada a partir do tecido industrial. São Paulo: Política Industrial, Atlas, v. 1, p. 7-16, 2005.

FURTADO, J. Quatro eixos para a política industrial. In: FLEURY, M.T.L.; FLEURY, A. (Eds.). Política industrial. São Paulo: FEA/ USP: Biblioteca Valor Publifolha, 2004. v. 1, p. 47-78, 2004.

Antônio Barros de Castro (2006), em “O BNDES e a Inovação”, destaca que no Brasil do período desenvolvimentista, a tarefa que estava posta consistia “em replicar no país uma estrutura industrial moderna, voltada essencialmente para o mercado local e amplamente protegido. (...) mesmo aqueles que no final dos anos 1970 se esforçavam por introduzir no país atividades mundialmente de fronteiras (informática, por exemplo) estavam buscando, no fundamental, cobrir os últimos espaços que nos separavam das economias desenvolvidas. Vale dizer, continuavam preenchendo vazios, ou, melhor dito, “valorizando o igual” e “minimizando (d)as diferenças”.”(CASTRO,2006:386). Entre 1950 e 1980, “o crescimento fora acionado por investimentos que, setor a setor, implantavam no país uma réplica das estruturas avançadas.” (2006:389). No período neoliberal, Barros de Castro chama a atenção que a função era de “defensor da estrutura industrial preexistente”(CASTRO, 2006:388). Recentemente, questões profundamente novas se colocaram, entre as quais os processos e produtos mudam aceleradamente, os ativos intangíveis ganham importância cada vez maior. É fundamental, diante das grandes mudanças, desenvolver a capacidade do país de inovar, é preciso um reposicionamento que reconheça o papel das inovações na dinâmica da competição contemporânea. Nesse sentido, a inovação deveria ser a prioridade do BNDES. Isso se refletiu, inclusive na mudança da Política Operacional do Banco, em novembro de 2005, que passa a atribuir a mais alta prioridade às inovações, com *spread zero* e a criação do Grupo de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico e à Inovação (GADTI). Este fórum poderia, segundo ele, “contribuir decididamente para o surgimento na instituição de uma cultura no tocante à avaliação de propostas de inovação”. Além disso, “formar o equivalente de uma jurisprudência operacional no campo das operações com inovações.” Em suma, Castro (2006) destaca o papel estratégico da inovação no desenvolvimento econômico e o importante papel a ser desempenhado pelo BNDES nesse processo.

Almeida (2009) cita uma série de autores que ressaltam a impossibilidade de restringir as políticas de fomento setorial a setores intensivos em conhecimento e tecnologia. Citando Kupfer (2009), um dos autores inserido dentro desta concepção mais abrangente de política industrial⁸⁷, Almeida (2009) resalta que o Brasil ainda carece de uma massa crítica em termos de capacitação tecnológica e financeira, que permitiria à indústria brasileira integrar-se à economia mundial como fornecedora de bens e serviços de alto valor agregado, e por isso o país não poderia promover uma especialização ainda maior de suas atividades industriais. Seria necessário continuar na trajetória de diversificação da atividade industrial, ou seja, na promoção da competitividade e do investimento, inclusive em setores em que a indústria brasileira já é competitiva⁸⁸ (ALMEIDA, 2009, p.15).

Almeida (2009) aponta que "a definição de política industrial tem sempre um dilema implícito entre o "que se quer ser" - um país com uma estrutura produtiva especializada em produtos de alta tecnologia, com exportações de produtos e serviços de alto valor agregado - e "o que se é" - uma nação com estrutura produtiva diversificada com vantagens competitivas na produção de produtos agropecuários,

⁸⁷ Strachmann (1999) também entende que a definição de política industrial precisa ser ampla, para "incluir como políticas industriais todas aquelas que se dirigem aos setores industrial e de serviços – dado o crescente inter-relacionamento entre estes e, consequentemente, a progressiva dificuldade para delimitar as fronteiras entre ambos". Almeida (2009) considera "como política industrial todas as políticas dirigidas especificamente para os setores industrial e/ou de serviços, o que abrange, mais uma vez, a parte industrial da agro-indústria, a despeito de o setor industrial, em muitos casos (e crescentemente), não ser o de maior peso nas economias capitalistas mais desenvolvidas, sendo progressivamente suplantado pelo terciário". Apesar disso, a indústria pode continuar comandando a lógica produtiva da sociedade a partir da sua relação com os outros setores, inclusive sendo responsável por parte significativa do crescimento econômico e do dinamismo tecnológico. O autor exclui da definição de política industrial as políticas macroeconômicas, agropecuária e políticas sociais e setoriais.

⁸⁸ Diversos autores brasileiros (v. Fleury e Fleury (2004), Furtado (2004), entre outros) defendem a criação e consolidação de grandes empresas nacionais em setores em que o Brasil já é competitivo. Segundo estes autores, é possível justificar essa política do BNDES de formação de empresas líderes em setores de baixa e média-baixa intensidade tecnológica pela literatura de globalização e de cadeias globais de produção – *global value chains* (GVC), segundo as quais "os benefícios do comércio exterior dependem não apenas dos produtos exportados, mas também de como as firmas exportadoras de um determinado setor se inserem no comércio global e de qual elo da cadeia de produção elas participam." Ainda, "Os estudos de cadeia global de produção destacam que as firmas devem seguir uma estratégia de modernização denominada *upgrading* funcional, por meio da qual a empresa agrega novas funções como design e marketing ao processo de produção ou passa a se concentrar nas funções que exigem mais conhecimento e, portanto, agregam mais valor ao produto. De acordo com essa literatura, tão importante quanto a eficiência na produção são o investimento no controle dos fornecedores, o desenvolvimento de marcas próprias e o controle da comercialização. Estas atividades, que não são propriamente a manufatura ou a produção em sentido estrito, também agregam valor aos produtos. Quanto mais uma firma controlar sua cadeia de produção, maior será a possibilidade de ela se apropriar de uma parcela maior dos rendimentos gerados na cadeia, e maior será, para ela, o benefício oriundo da sua participação no comércio internacional. Assim, a estratégia de empresas brasileiras como JBS/Friboi, Sadia/Perdigão, Bertin, VCP/Aracruz etc. de crescer por meio de F&As, com o apoio do BNDES para aumentar a escala e controlar a cadeia de produção da qual participam, é uma estratégia legítima de inserção soberana no comércio internacional" (ALMEIDA, 2009, p.33).

minerais, siderúrgicos e na cadeia de petróleo e gás". Segundo Almeida, o governo Lula apenas reforçou a configuração produtiva existente e, nesse sentido, teria apoiado – com amplos recursos do BNDES, formulador e executor da FDP – os setores mais competitivos vinculados de um modo geral a recursos naturais (petróleo, siderurgia, agroindústria, carnes etc), ou seja, de baixo valor agregado. Paralelamente, no entanto, investiu também em setores intensivos em conhecimento, como na área farmacêutica e de informática⁸⁹.

A partir dessas ideias, a face mais visível da política industrial, e responsável pelo seu sucesso de curto prazo, foi a criação das grandes empresas nacionais, resultado da opção da concentração setorial interna. Já desde a PITCE, ainda que com foco declarado na inovação, houve grande apoio aos setores de baixa e médio-baixa tecnologia, conforme dados do BNDES, consolidando as vantagens comparativas nesses setores. O processo de fusões e aquisições internacionalização das empresas nacionais ocorreu em setores de alimentos, mineração, siderurgia, bebidas, petróleo, papel e celulose, entre outros. Foi principalmente no segundo mandato do presidente Lula que o movimento de promover as assim chamadas campeãs nacionais⁹⁰ ganhou força. Sofreu crítica recorrente pela priorização de alguns grandes grupos e o fomento à formação de grandes grupos, que não necessariamente pertencem a setores inovadores. As estratégias empreendidas pela Coreia do Sul, Índia e China, que podem inspirar a experiência brasileira, foram a de aumentar a competitividade de líderes nacionais no mercado mundial. Ao estimular fusões e aquisições, o governo incentivaria a formação de conglomerados e oligopólios sob o argumento de melhoria da competitividade da indústria brasileira, com concessão de financiamentos a juros mais baixos. Há a consideração de que há vantagens para a economia brasileira, com a transferência de tecnologia e *know-how* adquiridos e grandes empresas podem cumprir papel importante nesse sentido. Apesar de mais fortes no exterior, não há necessariamente benefícios para os trabalhadores e consumidores brasileiros. O financiamento a grandes empresas pode ser vantajoso especialmente quando isso está em sintonia com uma estratégia de

⁸⁹ Por exemplo, investiu mais de um bilhão por meio do programa Profarma em 2010, grande parte em inovação, na área da informática, também investiu bilhões em projetos no setor.

⁹⁰ Segundo Coutinho, “a promoção da competitividade de grandes empresas de expressão internacional é uma agenda que foi concluída.” Entende que o número de setores em que o Brasil tem competitividade para projetar empresas no cenário internacional, no momento, é pequeno e está restrito a setores ligados a commodities ou pseudocommodities como petroquímica, celulose, frigoríficos, parte da siderurgia, suco de laranja, cimento. O número de setores com potencial de desenvolver líderes globais é “limitado” (LANDIM, LEOPOLDO, TEREZA, 2013).

desenvolvimento que contemple a definição de setores prioritários, o incentivo à inovação e o estímulo à formação de empresas competitivas. Cabe apostar na criação de campeãs nacionais, desde que elas estejam inseridas numa estratégia mais ampla de política industrial contribuindo para a melhoria sistêmica da economia. Além de estabelecer uma separação nítida entre interesses das empresas e do país é fundamental responder a alguns questionamentos como: o financiamento da JBS contribui de fato para melhorar sistemicamente a competitividade da pecuária brasileira? Se a política mais ampla é conveniente, é também para esse caso específico? Há compras que ajudam a conquistar mercados no exterior para a produção brasileira e compras que reforçam a produção externa. Também é necessário analisar os impactos das concentrações sobre os fornecedores internos, valorizando as externalidades positivas. Empresas que contribuem para o aprimoramento tecnológico e financeiro da cadeia de fornecedores devem ter prioridade do mesmo modo que as produções que substituam insumos importados de forma competitiva. Em alguns casos, a concentração excessiva pode sufocar fornecedores (talvez a pecuária e a laranja estejam nesse caso). Nesses casos é fundamental estabelecer acordos que impeçam a formação de cartéis⁹¹. Além disso, cabe analisar alternativas de capitalização das empresas. O Brasil é um dos países com maior nível de concentração no mundo. Dez grandes marcas representam 60 a 70 % de todas as compras dos brasileiros.

O objetivo de qualquer política industrial deve ser atender a população em todos os bens necessários de uso comum, com especial atenção a segmentos estratégicos, como indústria de defesa e indústria de bens de capital. Para Costa, (2011, p11), as “indústrias, de modo geral, só progredem se o fizerem apoiadas em forte indústria pesada”. Para ele, “olhar os homens como produtores e não como consumidores está na base de qualquer doutrina econômica que busque colocar a natureza, a técnica e o mercado à serviço do homem, algo que se opõe, claramente, à visão liberal que prega

⁹¹ Há uma grande concentração e centralização, no Brasil, em corporações estrangeiras e em algumas nacionais. Os principais ramos da economia são oligopolizados ou monopolizados. Existem os monopólios naturais que não precisam ser combatidos e, ainda, outros monopólios que barram a entrada de novos agentes e que podem ser aceitos se se tratarem de áreas estratégicas ou em casos em que o investimento inicial é excessivamente elevado. De modo geral, no entanto, podem ser extremamente nocivos e são combatidos no mundo desde o final do século XIX, e mesmo nos EUA, país modelo de capitalismo liberal. Entenderam os governantes que não era aceitável e conveniente deixar a concorrência promover a destruição e a concentração excessivas do poder. Há setores em que os recursos necessários exigem empresas de grande porte e poucas conseguem se manter na atividade. O caso da infraestrutura é típico. E aqui, justamente, entra a ação do Estado, seja na condição de proprietário da empresa pública ou como órgão regulador das atividades do setor. A ideia é assegurar retorno social desse tipo mercado concentrado, de modo que os preços e a qualidade dos serviços oferecidos estejam compatíveis com as necessidades da população.

implicitamente o oposto” (COSTA, 2011, p.15). O investimento na indústria gera pedidos em diversas outras indústrias. Locomotivas, motores, chassis, carrocerias, peças, podem gerar um círculo virtuoso (COSTA, 2011, p.10). O avanço na produção industrial é necessário inclusive para atender a demanda de matéria-prima na construção civil, na indústria pesada e de bens de capital. Para isso, uma estratégia de investimento precisa ser elaborada e coordenada.

A trajetória produtiva e tecnológica escolhida pelo país é que determinará a taxa de crescimento econômico, as restrições no Balanço de Pagamentos, os efeitos na taxa de câmbio e a competitividade da economia. A ação do Estado precisa ser no sentido de fornecer bens e serviços que apresentam externalidades positivas (como educação, saúde, infraestrutura social e física, P&D) e taxar os responsáveis pelas externalidades negativas (poluição, por exemplo). O Estado é fundamental para criar e modificar instituições (CHANG, 1994)⁹².⁹³

O auto-intitulado social-desenvolvimentista, Fernando Nogueira da Costa (2012) advoga uma política industrial ampla, não apenas para empresas competitivas, mas, também, para o setor primário e de serviços. Costa critica essa estratégia de industrialização orientada para as exportações, pois entende que apenas as empresas suficientemente eficientes para exportar poderiam ser beneficiadas pela política industrial. Entende que por só ter paralelo com a China e a Índia, o Brasil precisa ir além da indústria e que deve aprofundar sua condição de potência agrícola e focar em um conjunto de atividades industriais e de serviços, inclusive com nível de sofisticação

⁹² A falta de interesse em investir em bens públicos, e apenas se beneficiar deles fornecidos por outros como é o caso de investimentos em P &D, de baixa apropriabilidade – e não são exclusivos, portanto – por parte de quem investe, é suprida a partir de taxaço ou incentivo que geram novo parâmetro no cálculo das relações do custo e do benefício dessas empresas. Levando essas questões em consideração, a importância das economias de escala, assim como das externalidades e capacidades de inovação como diferencial de crescimento econômico entre os países torna-se evidente.

⁹³ “Esta é mais uma das razões embasadoras das políticas industriais – provavelmente a principal – pois para tornar praticável a um agente que não possui suficientemente nenhum destes recursos, pode-se mostrar imperativa a intervenção do Estado. Isto porque os custos de aquisição destas capacidades, de aprendizado, etc., são maiores do que os de simples manutenção de conhecimentos, sendo ainda magnificados quando da sua não-disponibilidade (STIGLITZ,1989a;1989b). Ou seja, há uma série de recursos e desenvolvimentos que têm que ser criados, muitas vezes praticamente a partir do nada, os quais, na maioria dos casos, envolvem custos amplificados, especificamente devido à sua ausência coletiva, ao menos em quantidade e qualidade suficientes. O setor público pode igualmente desempenhar um importante papel na redução dos riscos inerentes às tecnologias em estágio preliminar de desenvolvimento. O auxílio muitas vezes é necessário porque, como visto anteriormente, sobretudo em suas fases iniciais, P & D possui riscos bastante elevados, os quais, conjugados aos custos igualmente altos, por vezes ultrapassam os benefícios esperados que porventura poderiam emergir de tal atividade” (STRACHMANN, 1999).

tecnológica que até mesmo a agricultura alcançou no país. O objetivo precisa ser apenas a de ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial (COSTA, 2012).

A estratégia brasileira no governo Lula buscou inserir as empresas nacionais com competitividade ampliada na economia mundial, ainda que em parte, nesses setores intensivos em recursos naturais, trabalho e baixa intensidade tecnológica. Houve, assim, o esforço em consolidar a estrutura produtiva brasileira e o padrão de especialização da indústria nacional já existente, favorecido, inclusive, pelo padrão do comércio mundial durante o governo Lula com a grande demanda chinesa por alimentos e matérias primas. Não é possível avaliar, nem seria o objetivo deste trabalho, se a política voltada para a pesquisa e inovação, para os setores de maior intensidade tecnológica, seria bem-sucedida se tivesse tido continuidade, pois esforços em inovação não aparecem no curto prazo e passam necessariamente por mudanças estruturais de longo prazo, demandando grandes períodos de maturação e por vezes, de retorno incerto. No curto prazo, a estratégia da política industrial brasileira baseada na consolidação das vantagens comparativas do país por meio da criação de empresas líderes globais teve resultados expressivos. Sempre permaneceu o risco apontado por Almeida (2009) de que esse sucesso reduzisse os esforços de promoção de setores mais intensivos tecnologicamente. No entanto, é necessário considerar que a consolidação da estrutura produtiva não se dá necessariamente em detrimento de investimentos em setores intensivos em tecnologia. Pode, pelo contrário, contribuir para o aumento de disponibilidade de recursos para investimentos, que, gerados graças a essa estratégia, poderão ser reinvestidos. (ALMEIDA, 2009, p.22, 23, 25, 46) Mesmo o comércio exterior de *commodities* - sejam primárias, sejam industriais, de intensidade baixa de tecnologia, de baixo valor agregado e reduzidos efeitos em cadeia – embora tendam a não gerar os mesmos benefícios, colaboram para a geração de divisas e, assim, para avançar na industrialização dos países menos desenvolvidos. (PADULA, 2011, p.241) O desafio precisa ser conciliar a política de curto prazo – voltada para a criação de empresas líderes – com a política de longo prazo – voltada ao fomento à pesquisa e inovação⁹⁴ (ALMEIDA, 2009, p.22, 23, 25, 46).

⁹⁴ Longe de alcançar um consenso, algumas das críticas e preocupações principais que são apontadas de forma recorrente são em relação à forma específica em que se dá o processo no Brasil. Menciona-se recorrentemente a falta de disciplinamento sobre o capital, sobre as empresas beneficiadas, a falta de critérios claros em relação à própria escolha das empresas a serem incentivadas, a falta de clareza no retorno social dos gastos com dinheiro público subsidiado, e a falta de transparência. A política adotada não dispõe de instrumentos formais de controle, como o mecanismo de reciprocidade das empresas privadas existente na política industrial coreana, por exemplo. A interação entre Estado e empresariado no

Assim, o investimento em setores já estabelecidos tem sentido principalmente pelo retorno mais rápido. A injeção de recursos em setores já fortes e competitivos possibilita, em alguns momentos, elevar mais facilmente a taxa de investimento e acelerar a velocidade de crescimento da economia. Ou seja, se a prioridade é o investimento em setores mais avançados, a prioridade é obter recursos para esses investimentos. Se, no curto prazo, esses investimentos podem se justificar, o importante é não perder a perspectiva de longo prazo, e negligenciar os setores mais dinâmicos em termos de tecnologia, que envolve “economia do conhecimento”. Ou seja, defendemos que uma política industrial é plenamente compatível com o investimento e estímulo à inovação e diversificação de setores, empresas e negócios mais intensivos em tecnologia e o investimento nos setores tradicionais, já competitivos.

Em *O Capitalismo Tardio*, livro clássico do pensamento econômico brasileiro, escrito na década de 1970, João Manuel Cardoso de Mello (2009) refuta a tese cepalina tradicional de que a industrialização acontece em momento de crise do setor cafeeiro e das premissas cepalinas de conflito de interesses entre burguesia industrial e burguesia mercantil cafeeira. Demonstrou, pelo contrário, que o excedente de capitais produzido gerava a industrialização e que eram fortes os vínculos entre a burguesia e a oligarquia rural. Segundo este autor, o modo de produção capitalista teria se tornado dominante a partir de 1888, com o fim da escravidão, quando nasceu e se consolidou a indústria. Ao estudar as características fundamentais do processo de industrialização na América do Sul, argumentou que, ao contrário da lógica cepalina – segundo a qual o eixo da dinâmica da economia estaria deslocado para a variável endógena do investimento – a expansão industrial foi dependente da expansão das exportações e dos mercados por elas criado. De acordo com Mello (2009), quando o modo de produção capitalista se torna dominante na América Latina, não são constituídos ao mesmo tempo forças produtivas capitalistas, possíveis apenas devido à exportação da produção capitalista. Perante a carência de bases materiais de produção de bens de capital e outros meios de produção, a reprodução ampliada do capital não se assegura endogenamente. O que se apresenta como uma limitação histórica das condições internas de acumulação, inerente a quaisquer países capitalistas. Trouxe, assim, a ideia de que, na formação do

Brasil se aproxima muito mais, segundo Almeida, da descrição de Peter Evans de relação de parceria e autonomia no qual o público e o privado se ajudam mutuamente sem um controle formal. Sem a imposição do disciplinamento do capital, sem exigências de *performance* das empresas beneficiadas, faltaria uma estratégia facilitadora do processo de *catching up* tecnológico das empresas nacionais. A relação entre governo e elite empresarial tem se dado também sem a intermediação de associações empresariais, de fóruns públicos, e pouca transparência (ALMEIDA, 2009, p.49, 51, 53).

capitalismo no Brasil, não há uma dicotomia simples entre indústria e campo, uma separação clara, o que impõe, inclusive, uma mudança na concepção de política industrial. Quando se pensava em política industrial, pensava-se no modelo fordista (MELLO, 2009). A globalização e a economia pós-industrial exigem uma produção cada vez mais intensiva em conhecimento. Indústria continua fundamental, no entanto, cabe reconhecer a necessária transição para o pós-Fordismo. A diferença da PITCE para outras políticas anteriores é o reconhecimento da necessidade de integrar esses elementos “pós-fordistas” à política industrial. O foco, portanto, precisa ser setorial. Eleger setores para política industrial é imprescindível para alavancar crescimento de longo prazo.

Conforme Catermol, a experiência histórica demonstra seguidamente que a principal distinção entre países ricos e pobres na capacidade de produzir manufaturas, setores em que a produtividade tende a aumentar mais rapidamente. O desenvolvimento tecnológico é a principal causa de diferencial entre crescimento econômico dos diversos países no longo prazo, assim como de sua produtividade, renda e salários. Ainda,

Outro reforçador destas divergências no tocante ao desempenho, e que se afasta cabalmente de qualquer veiledade de um mercado perfeito ou de igualdade entre empresas e países, é a questão da cumulatividade, i.e., o fato de que empresas e países, além de setores, acumulam, de forma diferenciada, conhecimento, informações, capacidade de processamento e uso destas informações ou de aprendizado, podendo-se agregar ainda – o que é um ponto pouco enfatizado pelos neo-schumpeterianos – a cumulatividade dos recursos materiais, estrutural, pelas diferentes empresas e países. (STRACHMANN, 1999).

É o caso das empresas de engenharia e construção acumularem conhecimento no desenvolvimento de grandes obras públicas. Entra aí a importância da infraestrutura física. Pelas necessidades acumuladas desde a sua existência, pois sempre houve subfinanciamento nessa área⁹⁵, a infraestrutura é o problema principal para países em desenvolvimento.

Um volume elevado de investimento público em infraestrutura é importante para a formação da taxa de crescimento, além de ser decisivo para a política industrial fundada na formação de redes de produtividade entre construtoras e fornecedores, ou seja, encomendas para os provedores nacionais e critérios de desempenho para as

⁹⁵ Havia imposto para cada um dos itens de infraestrutura, extinto com Constituição de 1988.

empresas encarregadas de garantir a oferta de equipamentos, peças e componentes (BELLUZO, 2013). Assim, o próprio investimento em infraestrutura é um elemento indutor do crescimento e do desenvolvimento do mercado interno. Tão ou mais importante é outra questão, no entanto. Se a economia cresce e a rede física não expande, gera problemas graves, como congestionamento de portos e aumento de custos de produção. Investimentos em logística tendem a gerar um conjunto de resultados positivos, como a redução de custos de movimentação, redução nos índices de acidentes e geração de empregos. No Brasil, um país de dimensões continentais e com enorme déficit de infraestrutura, o custo do frete é extremamente representativo na formação do preço final. Nesse sentido, a logística pode ser um fator decisivo de competitividade internacional. No entanto, exige nível elevado de recurso.⁹⁶ As políticas para a infraestrutura física estão contempladas na definição de política industrial por dois motivos:

1) visto que necessitam, essencialmente, para serem efetuadas, da atuação decidida de amplos segmentos dos setores secundário e terciário, contribuindo, portanto, pelo lado da demanda, para o desempenho econômico e, em muitos casos, tecnológico destes segmentos e setores; e 2) por causa do impacto que apresentam sobre estes mesmos setores (e também sobre o agropecuário) pelo lado da infraestrutura tomada como insumo, i.e., pelo lado dos custos, das condições de atuação das empresas e, conseqüentemente, da oferta (STRACHMANN, 1999).

À infraestrutura é dada grande importância, uma vez que há o entendimento de que somente com o desenvolvimento do transporte, da energia, das telecomunicações serão eliminadas barreiras materiais existentes e se permitirá a criação de uma coesão política e das economias nacionais.

⁹⁶ Conforme PASIN, LACERDA E LAPLANE (2010) os principais desafios para a logística brasileira, hoje, estão na matriz de transportes excessivamente concentrada no modal rodoviário, “nas deficiências de conservação das rodovias de menor volume de tráfego; nos aeroportos operando próximos ao limite de sua capacidade; nas rotas e bitolas ferroviárias inadequadas; e nos portos sem calado e com acessos congestionados.”

“O perfil dos desembolsos do BNDES para a logística desde 1996 veio a reboque dos investimentos privados, tendo sido orientado, essencialmente, pelas necessidades das concessionárias e dos transportadores autônomos.” Ou seja, houve sempre pouca coordenação e planejamento da política de investimentos no setor. Segundo estes autores, para “que o Banco exerça plenamente sua vocação de agente do desenvolvimento, é fundamental reorientar a atuação da instituição no sentido da realização de investimentos estruturantes, coordenando os atores para resolver as demandas que não são especializadas (individuais).” Apoiar empreendimentos que tragam competitividade sistêmica para a economia brasileira. Coordenação dos investimentos. Organização física e produtiva do território precisa ser organizado. E ele produz/gera externalidades. De fato, “para além da lógica de investimentos, a política ótima de investimentos em logística deve considerar também os aspectos sociais e ambientais em sua implantação.” Planejamento da ocupação do território (PASIN, LACERDA e LAPLANE, 2010).

Aqui discutimos infraestrutura dentro da concepção de “economia física” e seus desdobramentos sobre os poderes produtivos de uma nação, território ou espaço produtivo (...) um adequado sistema de infraestrutura é fundamental para que uma economia opere de forma eficiente, potencializando sinergias sociais e liberando recursos (capital e energia, por exemplo) para serem empregados em outros setores e objetivos estratégicos, em favor do bem coletivo e em função especificamente da expansão do sistema econômico. Ao contribuir de forma similar ao progresso tecnológico, diminuindo custos e aumentando a produtividade e os recursos disponíveis através de sua eficiência, os investimentos no setor de infraestrutura não geram produtos, geram a própria produtividade – de forma não linear e geralmente incomensurável (PADULA, 2011, p.269-270).

Segundo Costa, (2011, p.5-6), a infraestrutura, atividade que precisa ser vista como serviço de utilidade pública a ser disponibilizada pelo Estado⁹⁷, é uma área da atividade econômica com características peculiares:

riscos decorrentes dos longos prazos de seus investimentos; impossibilidades de fracionamentos de sua expansão, em especial na área de energia e de transportes; grandes economias de escala; custos fixos altos associados a sua implantação; e baixas rentabilidades econômicas, *vias-à-vis*, outras atividades em decorrência do fato de que muitas de suas facilidades são bens públicos difíceis de serem cobradas (COSTA, 2011, p.5-6).

Na mesma direção, Padula (2011, p.270) observa que a infraestrutura, o núcleo do Capital Fixo Social, precisa ser considerada como o capital social básico, pois sem esta, os outros setores produtivos – primário, secundário e terciário – não funcionam. Entre as características apontadas por ele estão as amplas externalidades positivas que facilitam, viabilizam e pré-condicionam o desenvolvimento e a interligação das atividades econômicas e regiões; a manutenção de seus serviços pela administração pública, ou pelo menos por ela regulados, segundo seu interesse (que deve ser o interesse coletivo); a dificuldade em mensurar a sua produção devido a seus efeitos nas atividades diretamente produtivas, regiões ou mesmo nos demais serviços públicos; a necessidade de elevados investimentos com efeitos multiplicadores e encadeadores;

⁹⁷ “A atuação privada deve sempre ser coordenada pelo setor público, segundo os interesses da sociedade. A questão do financiamento é fundamental. É o Estado, na maioria das vezes, que realiza a intermediação através de uma política de subsídio explícito (direto) ou implícito (cruzado). A decisão sobre a localização de investimentos se difere entre o âmbito privado e público. Enquanto o capital privado vê na rentabilidade a maior importância, a esfera pública deve relevar a utilidade social e interesses político-estratégicos, não se limitando a uma mera análise de custos e benefícios econômicos, mas também relevando os custos e benefícios políticos e socioeconômicos dos investimentos” (PADULA, 2011, p.277).

seus investimentos induzem mais investimentos e modificam o meio ambiente e são de longo período de maturação. Segundo o autor “os investimentos neste setor mostram sua importância, especialmente nos países desenvolvidos, por todo século XIX e século XX” (PADULA, 2011, p.270).

A importância da infraestrutura e dos transportes para a promoção da industrialização, o comércio estratégico, as sinergias sistêmicas e o poder do Estado – sua segurança e sua autonomia, bem como a sua importância na política internacional – já havia sido estudada por List no século XIX. O economista alemão Friedrich List foi um dos grandes defensores do protecionismo e do nacionalismo econômico. Em “Sistema Nacional de Economia Política” (1983), questionou os princípios das vantagens comparativas. Entendia que o livre comércio apenas seria benéfico para todos os países em caso de nível de desenvolvimento industrial semelhante. O comércio, embora fundamental para qualquer país, só seria de fato benéfico se amparado em uma base interna robusta. Nesse sentido, defendia o protecionismo educativo para que as indústrias nacionais pudessem ter tempo para se desenvolverem e se tornarem competitivas. Nesta passagem, ele fala particularmente sobre a infraestrutura dos transportes, que são fundamentais especialmente em processos de integração que tendem à fragmentação e onde estão presentes forças centrífugas:

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 *apud* PADULA, 2011, p.272).

Por ser considerado setor estratégico, List – que se notabilizou por estudar as relações de poder entre os Estados e a industrialização como força dinâmica do desenvolvimento das forças produtivas de um país – defendia que o Estado interferisse diretamente. Uma característica dos países atrasados, conforme observou List, era a concentração populacional e da produção de bens primários no litoral, próximo aos portos e, portanto, da sua infraestrutura. Uma melhor ocupação territorial e um amplo

mercado interno, assim como uma produção e comercialização mais eficientes seriam economicamente viabilizadas pela infraestrutura. “Podemos inferir desta noção”, diz Padula (2011, p.273), “a ideia de que a maior capacidade de mobilidade, aproveitamento e ocupação de espaços, podem permitir maior coesão interna e projeção geopolítica a uma nação”.

Um crescimento industrial sadio, de um país de qualquer extensão territorial ou tamanho populacional, depende, também, em grande medida, do comércio exterior. Não como eixo básico de atuação, mas como auxiliar do desenvolvimento do mercado interno, como fornecedor de produtos cuja produção local não seja rentável e como mercado para seus excedentes. Conforme Costa (2011, p.16), com exceção de cidades que cumprem o papel de “empórios industriais de um espaço maior”, como Cingapura e Hong Kong, não há exemplos de países que se industrializaram atendendo primariamente às exportações – apenas a partir do desenvolvimento profundo do mercado interno para seus produtos industriais (COSTA, 2011, p.16). O comércio, de acordo com a perspectiva desenvolvimentista, está inserido/integrado em um amplo conjunto sistêmico com papel estratégico e que se articula à expansão da manufatura, que é o eixo central do desenvolvimento a partir do qual se articula com as outras atividades econômicas e com o poder político.

O que importa são as vantagens comparativas dinâmicas ou futuras, dentro de um processo de mudança estrutural da economia nacional; ou seja, a capacidade de criar vantagens e mudar as estruturas produtivas nacionais na direção das “atividades certas”. Assim, o comércio é concebido como um fator estratégico trabalhando pelo aumento da produção física e tecnológica da economia como um todo, especialmente dos setores impulsionadores de desenvolvimento e do padrão de vida. Ainda, do ponto de vista da restrição externa em países que não emitem a moeda internacional (mas demandam para formação de reservas e como meio de transação), especialmente os países periféricos com problemas crônicos de balança de pagamentos, as exportações cumprem importante papel para gerar divisas e aliviar problemas, possibilitando o prosseguimento do processo de industrialização, afastando problemas de liquidez e solvência (PADULA, 2011, p.241).

Nesse sentido, Padula fala em comércio estratégico, ou seja, o comércio baseado na produção e não no comércio baseado na troca. O comércio exterior precisa ser encarado como um fator estratégico, inserido nas forças produtivas e baseado nas vantagens comparativas futuras (dinâmicas) com vistas a aumentar a produção, a

riqueza, o desenvolvimento, o poder e a influência internacional do país – e da região (PADULA, 2011, p.242).

Esta questão ganha novas dimensões com a explosão recente do comércio intra-firma quebrando a cadeia de valor adicionado e as oportunidades de desenvolvimento associadas classicamente ao processo de industrialização. Com efeito, esta transformação coloca em destaque os limites da exportação industrial como máquina de crescimento (como no caso do México do NAFTA). Esta apenas adquire significado estratégico quando articulada com o processo articulado de industrialização (PADULA, 2011, p.241).

Como aponta Catermol, o apoio às exportações também pode ser um importante instrumento de política industrial e é parte importante da estratégia de desenvolvimento da grande maioria dos países (CATERMOL, 2010). Um país que não exporta não cresce, e não consegue divisas. Como já havia demonstrado Prebisch, as exportações de manufaturas de alto valor agregado resultam em menor suscetibilidade de deterioração de seus termos de troca. O aumento da quantidade exportada pode não compensar a redução dos preços. Assim, um país depende da superação das restrições impostas pela elasticidade-renda das importações. “Se a demanda por produtos importados crescer mais rapidamente do que a capacidade de geração de divisas pelas exportações, então o processo de desenvolvimento estará limitado pelo setor externo.” A estabilidade criada pelas exportações de maior valor agregado, que geralmente são menos sensíveis à deterioração dos termos de troca tem também efeito importante sobre a dinâmica de produção industrial para o mercado interno (CATERMOL, 2010).

O aumento de escala proporcionado pela atividade exportadora fortalece o setor de origem. A produção em maior escala permite o surgimento de cadeias de fornecedores e o desenvolvimento local de tecnologia, própria ou por decisão de alocação de matrizes de multinacionais instaladas no país, o que amplia os efeitos positivos da existência da indústria ao gerar empregos de maior qualificação e, por conseguinte, maior renda (CATERMOL, 2010).

O mesmo autor comenta que, nos países desenvolvidos, as instituições de apoio oficial às exportações existem há muitas décadas. Mais recentemente vêm sendo constituídas também nos países em desenvolvimento. Conforme observado, o crédito à exportação não beneficia apenas os setores eminentemente exportadores, mas amplos setores que geram receitas significativas no mercado interno. A partir desta lógica, fica claro que o crédito é um instrumento importante de política industrial e que promove

investimentos, empregos e renda. Mecanismos financeiros são a base para a possibilidade de novos investimentos – ou a manutenção de investimentos importantes – no setor industrial, principalmente em momentos de crise, como a que se iniciou em 2008. Nesse momento são particularmente necessários, em virtude da escassez de crédito e o aumento dos riscos no mercado privado. Catermol, no entanto, adverte que o apoio não pode visar apenas a uma atuação anticíclica. Esse apoio precisa ser perene, pois é um importante instrumento das políticas públicas dos países. O crédito à exportação é um importante instrumento de política industrial, ao permitir a formação de setores no país e o fortalecimento de setores já existentes (CATERMOL, 2010).

Uma das formas de aumentar as exportações é por meio do investimento direto no exterior, pois permite superar obstáculos que dificultam a ampliação das vendas, como barreiras tarifárias, institucionais ou culturais (MACADAR, 2008), ou seja, a internacionalização⁹⁸ é um elemento importante de política industrial. Em *O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões*, Ana Claudia Além e Carlos Eduardo Cavalcanti apontam para a forte relação entre comércio exterior e investimentos externos diretos e para a importância fundamental da internacionalização de empresas nacionais para o seu fortalecimento e aumento da competitividade nacional, dentro de um contexto de competição internacional acirrada. Refletem ainda sobre possíveis políticas públicas governamentais, inclusive em relação ao papel do BNDES, para o incentivo à internacionalização das empresas brasileiras. Além e Cavalcanti justificam a atuação mais incisiva do Estado nesse processo pelos benefícios que traz ao país, não apenas às próprias empresas, pois afeta de forma positiva as variáveis macroeconômicas. Entre os benefícios, contribui para a redução da vulnerabilidade externa do país, ao aumentar as exportações para o país receptor dos investimentos e pelo fluxo de lucro e dividendos gerados entre matriz e filial. Além disso, pode gerar acesso a novas tecnologias e transferência de conhecimento, ganho de escala e aumento da competitividade global, garantindo a sobrevivência da empresa no próprio país, assim como a ampliação de sua presença no mercado internacional, pois facilita o acesso a recursos e mercados. Contribui, assim, também, para a produção e o emprego no Brasil uma vez que uma modalidade de comércio internacional significativa

⁹⁸ Existem diversas formas e estágios de internacionalização: representação comercial no exterior, construção de instalação produtiva em outro país, parceria com empresa estrangeira, aquisição de firma no exterior. A internacionalização de empresas brasileiras nos últimos anos aumentou em diversas dessas formas, principalmente no primeiro estágio. Alguns autores incluem a simples exportação como internacionalização.

é o comércio intra-firma, o que possibilita uma expansão em cadeia (ALEM; CAVALCANTI, 2005).

Ou seja, isso aumenta o potencial de expansão das exportações do país de origem. Isso pode gerar também o incentivo ao desenvolvimento de fornecedores no país de origem; que, por sua vez, podem subcontratar uma série de micro, pequenas e médios produtores naquele país de origem. O que precisa também ser considerado é o recebimento de lucros e dividendos em moeda estrangeira por parte das filiais das multinacionais brasileiras (ALÉM; MADEIRA, 2010).

Além e Cavalcanti (2005) argumentam que o investimento no exterior “transborda para trás”, levando junto outras empresas prestadoras de serviço. Interesses públicos e privados se unem: “a necessidade de apoio às empresas é justificada pelos ganhos gerados para todo o país, e não somente às próprias empresas.” (ALÉM; CAVALCANTI, 2005, p.41,53) Diversos outros autores argumentam na mesma direção. De um modo geral, é reconhecido como um importante fator de mitigação da vulnerabilidade externa, além de ter efeitos multiplicadores de emprego e renda. Elas têm papel importante para ampliar a escala de produção nacional e são importantes fontes de divisas para países em desenvolvimento. Promovem a inovação e estimulam a capacitação de mão de obra altamente especializada. Empresas que atuam no exterior tendem a ser mais competitivas do que as que atuam somente no ambiente doméstico.⁹⁹ Segundo Salerno e De Negri (2005) a escala de produção das empresas brasileiras com investimentos no exterior é muito superior às que não têm investimentos fora. Conforme demonstraram Prochnik, Esteves e Freitas (2006), as empresas industriais brasileiras que realizaram IDE possuem produtividade bem mais elevada do que empresas que apenas exportam e estas por sua vez possuem produtividade bem maior do que as que não exportam ou investem no exterior. Esses autores concluem o seguinte: “(...) a estratégia de inovação, a política de recursos humanos das empresas e o seu porte e produtividade são dimensões relevantes para explicar o grau de internacionalização das firmas brasileiras” (PROCHNIK; ESTEVES; FREITAS, 2006, 342). Atribuem ainda grande importância às pessoas ocupadas em P&D.

Dessa maneira, se ao longo da história do Brasil a preocupação dos governos estava na atração de investimentos externos, hoje se reconhecem as vantagens e a necessidade de o país também investir no exterior. O apoio estatal à internacionalização

⁹⁹ Iglésias; Veiga, 2002; Arbix; Salerno; De Negri, 2005; Salerno; De Negri, 2005; Coutinho; Hiratuka; Sabbatini, 2003.

das empresas nacionais – através de um conjunto de medidas de apoio, como repasse de informações, intermediação, financeiro, entre outros – é uma prática generalizada na economia internacional. Essa estratégia de crescimento baseada nos investimentos diretos externos já é feita pelos países desenvolvidos há muito tempo e de forma mais ampla. A mesma estratégia passou a ser adotada por países em desenvolvimento, no intuito de aumentar a competitividade. Incentivos financeiros, políticos, diplomáticos e até militares aos grupos nacionais são muito comuns na história. Esse incentivo sempre foi determinante para a expansão dos negócios em escala internacional. A competição na arena internacional é acirrada, com os países concorrentes - tanto os desenvolvidos quanto os em desenvolvimento, como a China - financiando maciçamente o investimento a custo muito baixo, e há a necessidade de apoio do Estado, de instrumentos, para que as empresas possam atuar dentro desse processo e possam participar da disputa internacional. Os países em desenvolvimento, principalmente os asiáticos, participam cada vez mais ativamente dos investimentos diretos externos, disputando cada vez mais espaço antes ocupado quase que exclusivamente por empresas dos países desenvolvidos. Apesar de ainda pequenos, recentemente houve aumento dos fluxos de IDE Sul – Sul. O Brasil não acompanhou a reconfiguração espacial e tecnológica dos centros manufatureiros globais e as mudanças da organização das cadeias produtivas e nos fluxos do comércio, que resultaram na centralização do controle a partir dos processos de fusões e aquisições, desde os anos 1980. A centralização do controle e descentralização da produção, esse duplo movimento, alterou a participação dos países nos fluxos de comércio mundial, mas a dimensão política internacional continuou sendo mais governada pelos países desenvolvidos. Sicsu assinala que

A história mundial mostra que não há capitalismo forte sem um empresariado nacional forte. Em outras palavras, sem a consolidação de um “núcleo endógeno” o desenvolvimento torna-se frágil, pois não se criam grupos empresariais capazes de participar em igualdade de condições do pesado jogo de competição internacional de comércio e investimento (SICSU, 2005, p.XLVIII).

Mesmo a internacionalização das empresas brasileiras não é fenômeno recente, remete a um projeto que teve, de forma sistemática, início no governo Geisel, que buscou a expansão dos negócios brasileiros a partir de uma intensa colaboração com

governos de países africanos, árabes e asiáticos¹⁰⁰. As grandes construtoras nacionais como Camargo Correa, Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez já atuavam na região e já estavam em processo de internacionalização desde as décadas de 1970/80. Segundo Iglesias,

la demanda doméstica de los servicios de ingeniería y de los insumos de construcción experimento un bajo crecimiento y alta volatilidad desde los años ochenta, presionando a las empresas brasileras del sector a ganar mercados externos y a instalarse en el exterior para compensar las dificultades domésticas (IGLESIAS, 2008).

A partir da década de 1980, identificou-se a necessidade de um rápido processo de internacionalização das empresas nacionais para que pudesse consolidar-se o sistema industrial existente no país. Processo recente, segundo Kupfer, esse processo se deu às avessas. Dunning (2001)¹⁰¹ mapeou quatro tipos de motivações para o processo de

¹⁰⁰ Foi significativo o acordo assinado em 1978 para a construção de uma ferrovia entre Bagdá e Akashat pelo consórcio composto por Mendes Junior, Interbrás e Ministério dos Transportes do Iraque.

¹⁰¹ O processo de internacionalização de empresas é dividido em dois quadros teóricos. As duas teorias predominantes sobre a internacionalização são a comportamental e a eclética. De um lado, o econômico, que tem como enfoque as tendências macroeconômicas, nacionais e internacionais, o Balanço de Pagamentos e as paridades cambiais. De outro, o que enfoca no processo decisório das empresas, aspectos comportamentais e racionalidade interna da firma. Na área da administração, predomina o modelo comportamentalista, em que o processo de internacionalização é visto a partir de uma perspectiva evolucionista, gradualista. O modelo comportamentalista é oriundo da escola de Uppsala, do qual Johanson e Vahlne (1977) são os principais expoentes. O processo evoluiria, segundo esta perspectiva, de forma gradual, na medida em que há acúmulo de experiência proporcionado pelos negócios em andamento, o que reduziria também incerteza. Na medida em que a firma fosse adquirindo conhecimento, sobre oportunidades e problemas, e diminuindo as incertezas, a firma ampliaria gradualmente seus investimentos. A firma vai gradualmente se comprometendo com determinado país. De simples processo de exportação, vai ampliando até chegar a ter produção local. Uma questão também de superar o estranhamento cultural. Essa perspectiva também trabalha a partir da ideia de que o que compele em grande medida as firmas a expandirem seus negócios no exterior é a saturação do mercado de origem. Crítica principal à escola de Uppsala é o seu excessivo determinismo, sem levar em consideração as escolhas próprias e peculiares de cada empresa (MACADAR, 2009). Na análise econômica, predomina a teoria eclética, mais focada no conceito de custo de transação, em suas explicações para a internacionalização. O processo de internacionalização não tem necessariamente características evolutivas, como na escola de Uppsala. Sequencia rígida, marcada por etapas. Cada empresa decide a partir de suas peculiaridades. Muito mais determinante são os laços comerciais existentes com determinado país, pelo conhecimento dos mercados e ambientes. Principalmente desenvolvida por Dunning (1979, 1988, 2001), sua explicação está nas falhas de mercado, como custos de informação e de transação, oportunismo dos agentes e especificidades de ativos. De acordo com a abordagem de Dunning (1988), vão desde a busca de recursos naturais, seja de matéria-prima, seja de mão de obra barata; perpassando instalação de representações comerciais e o acesso a novos mercados até objetivos de ampliação de eficiência com a distribuição das etapas da cadeia produtiva. Amplia-se, desta forma, a percepção da necessidade de se internacionalizar como uma estratégia de crescimento, de incremento da competitividade e de redução da vulnerabilidade externa. A partir desta necessidade, observa-se a ampliação da participação das multinacionais de países em desenvolvimento. O Brasil, por exemplo, apesar de ainda apresentar fluxos de investimentos externos pequenos relativamente ao tamanho de sua economia, tende a um potencial aumento de investimento, destacando-se com o maior estoque de investimentos diretos no exterior na América Latina. As vantagens da internacionalização estão baseadas na noção de exportação como geradora de divisas. O paradigma eclético está sustentado em fatores como a vantagem específica da propriedade das firmas no exterior; a propensão natural a internalizar mercados,

internacionalização: busca de mercados, busca de matérias-primas, busca de eficiência e busca estratégica. As duas primeiras foram as que se basearam empresas americanas e europeias no pós-guerra. No período da globalização, empresas apoiaram-se mais nas duas últimas motivações. Principalmente na busca estratégica por ativos tangíveis e intangíveis vinculados ao desenvolvimento tecnológico, mercadológico e, também, gerencial das empresas, uma vez que os diferenciais de produtividade explicam o comportamento das empresas no que diz respeito às estratégias de exploração de mercados (empresas com produtividade maior realizam investimentos externos, de produtividade intermediária, apenas exportam e produtividade menor, operações apenas no âmbito interno). No Brasil, ocorre o mesmo. Segundo Kupfer (2006),

Geralmente, a internacionalização é vista como o coroamento de uma estratégia bem-sucedida de expansão da empresa. É a pujança competitiva da empresa, isto é, o acúmulo de competências e eficiências, que a habilita ao salto mortal que é produzir no exterior, sob um arcabouço institucional desconhecido, normas culturais distintas e hábitos de consumo diferentes. A internacionalização às avessas é um movimento radicalmente diverso no qual as empresas deslocam produção para o exterior não como um extravasamento de uma situação favorável, mas visando fugir de condições negativas de custos ou de acesso a recursos produtivos no país de origem.

De um lado, a estratégia é buscar sinergias que fortaleçam e ampliem os ativos da empresa e reforcem a competitividade internacional; de outro, a internacionalização é apenas parte de uma estratégia defensiva em que há substituição da produção entre países no intuito de preservar posições conquistadas no mercado internacional. A maioria das empresas brasileiras que se internacionalizaram o fizeram como um desdobramento natural da prática da exportação, ou seja, uma forma de ampliar as exportações a partir da busca no exterior de ativos complementares que reforcem as posições já alcançadas pela empresa, ou seja, a busca estratégica de que fala Dunning (2001). Mais recentemente, no entanto, a internacionalização das empresas brasileiras se

e a atratividade da localização da produção no exterior. “Dunning (1997) revisou o conceito de paradigma eclético para incorporar aspectos associados à globalização. Primeiro, vantagens da propriedade em alianças estratégicas para conquista de novos mercados e da localização, destacando a integração espacial das atividades em rápida mudança. Depois, destacou que empresas internalizam produção para reduzir custos visando metas de competitividade.” “Analisar esse processo teórico é produtivo quando confrontado com casos práticos de internacionalização de empresas brasileiras. É importante notar que apesar de todas as pressões das questões cambiais, as internacionalizações de empresas brasileiras bem sucedidas foram as que seguiram o roteiro teórico da escola de Uppsala e não as que balizaram a decisão de internacionalizar pelos “custos de transação”.”

apoia muito mais na necessidade de redução de custos de produção, com menores custos de mão de obra e insumos, em países com moedas menos valorizadas do que o Real, ou seja, a busca da eficiência. Neste segundo caso, de internacionalização às avessas, explica Kupfer, o processo não mantém sinergia com a produção doméstica e até possivelmente a substitui, prejudicando a geração de empregos e renda e o desenvolvimento econômico nacional. Difícil conviver com distorções estruturais dessa natureza (KUPFER, 2009).

A abertura dos mercados na década de 1990 e o Mercosul foram importantes para a ampliação das atividades de diversas empresas brasileiras, que alcançaram maior competitividade em âmbito regional. Assim, o processo de internacionalização de empresas brasileiras ganhou impulso a partir de 1995, com o Mercosul.¹⁰² A estratégia implementada pelo Brasil e pela Argentina, de estabilização através da criação de facilidades para importar e da sobrevalorização do câmbio, obrigou os setores

¹⁰² Contribuiu para a estabilização o fato de a tentativa ter coincidido com uma recessão mundial acompanhada da baixa das taxas de juros oferecidas pelos países centrais – os bancos e os fundos de investimentos aproveitaram durante uma década, com riscos reduzidos de desvalorização, as diferenças de taxas de juros internos e internacionais, graças a grande disponibilidade de dólares no sistema financeiro. No entanto, depois que a elevação das taxas de juros internacionais começou a reverter esta tendência, os países passaram a sofrer as consequências. Essas condições não seriam, portanto, permanentes, como muitos acreditavam. Ainda mais problemático foi que essa estabilidade tornou-se um fim em si mesmo, em detrimento de outros objetivos como o aumento da produção, do emprego e do bem-estar social. Abria-se mão na realidade desses outros compromissos, ou seja, esse modelo continuava centrado no curto prazo, tendo como base fluxos de capitais instáveis e não permanentes. A necessidade constante de elevados superávits primários para cobrir o pagamento de juros da dívida pública, mesmo não resolvendo o problema, tornou-se o objetivo fundamental. Assim, em diversos momentos, novos empréstimos do Fundo Monetário Internacional foram necessários, permitindo por parte desse organismo uma interferência cada vez maior. Os países latino-americanos cada vez mais se colocavam sob tutela do FMI, que ditava as orientações de política econômica, diminuindo sua soberania. As medidas implementadas geraram um modelo econômico bem mais passivo e dependente. As recorrentes crises financeiras no cenário internacional aumentaram a dependência de recursos financeiros por parte do FMI e das captações de recursos junto ao mercado financeiro, o que demandava a manutenção de juros altos para garantir a rentabilidade. Ocorreu, na realidade, o contrário do que os setores dominantes apresentaram. As privatizações, que deveriam criar as condições para a retenção da poupança interna, evitando a fuga do excedente de capitais ao exterior e consolidar os equilíbrios macroeconômicos, ficaram subordinadas à valorização financeira, com a relação entre taxa de juros interna e externa como fator determinante para este processo. O sistema financeiro, integrado às praças internacionais, multiplicou a dívida externa, deixando os países vulneráveis diante das sucessivas crises externas. Assim, diante das dificuldades que surgiram ao longo da década, recorrentemente culpava-se o contexto externo sem levar em consideração as inadequadas políticas internas liberais anteriormente tomadas. Explicações específicas para cada choque exógeno deixavam clara a dificuldade teórica de justificar as mudanças estruturais dessa década, quando o Estado passou a promover a recessão e não mais o desenvolvimento. O aumento da inflação, o déficit estrutural do Balanço de Pagamentos, e altos valores pagos em juros e amortizações da dívida, se comparados às reservas ou às exportações, apontavam para a insustentabilidade desse modelo. Foi necessária a crise do sistema hipotecário, de grandes proporções, para dar credibilidade para os economistas críticos, os chamados de catastrofistas de plantão, que faziam advertências sobre a inviabilidade desse modelo no longo prazo. A partir deste momento, perdeu sentido a confrontação Estado-mercado, que deu lugar ao questionamento em torno de qual o Estado que seria necessário.

industriais a se adaptarem rapidamente para poderem concorrer no mercado internacional. Muitas empresas, assim, foram obrigadas a se reestruturarem e passaram por um processo de transnacionalização e por um processo de modificações microeconômicas, indicando o predomínio da valorização financeira. É possível apontar diversos casos de desempenhos microeconômicos bem sucedidos. No entanto, somados, esses casos isolados, não tiveram uma força macroeconômica suficiente para criar um novo padrão de desenvolvimento de êxito.

O processo de internacionalização resultou, dessa forma, em uma estrutura produtiva microeconomicamente mais eficiente, mas geradora de resultados macroeconômicos insatisfatórios, conforme evidenciado pelo baixo crescimento e pelo agravamento da vulnerabilidade externa da economia brasileira (SARTI; LAPLANE, 2002).

Ficou o aprendizado de que o fluxo de capitais externos não pode prescindir de canais institucionais que tenham a capacidade de canalizar a expansão da capacidade produtiva (CASTRO, 2011, p.14). É fundamental desenvolver mecanismos de coordenação que gerem um processo sustentável para as pequenas reações individuais construtivas (SARTI; LAPLANE, 2002). Belluzo defende uma maior integração com as cadeias globais, desde que parcela expressiva de algumas cadeias intensivas em tecnologia esteja no Brasil (BELLUZO, 2013).

No Brasil, a característica foi a “introversão”, uma vez que não resultou na ampliação da presença brasileira no mundo. A participação brasileira, assim, ficou caracterizada pela transferência da propriedade de empresas nacionais para investidores estrangeiros sem a contrapartida equivalente de atuação brasileira no exterior, agravando a vulnerabilidade externa da economia. Houve aumento do passivo externo da economia, com aumento do conteúdo importado e da especialização da produção local. No contexto da abertura econômica na década de 1990, a internacionalização produtiva assumiu a forma de desnacionalização (SARTI; LAPLANE, 2002), com o que haveria uma cada vez maior transferência para o exterior de decisões sobre os rumos da economia brasileira, o que implicaria em abrir mão de um projeto de desenvolvimento nacional. A inserção da indústria brasileira nos fluxos mundiais de comércio praticamente não foi alterada¹⁰³.

¹⁰³ O processo de internacionalização produtiva no Brasil nos anos 1990 difere muito em relação a experiências de outros países como México, Coréia do Sul e China. Na China, o IDE de modo geral foi destinado para construção de novos ativos (*greenfield*) e não para a aquisição de ativos públicos e privados nacionais já existentes.

Conforme Guedes (2006), o ingresso, no Brasil, de IED na década de 1990, esteve diretamente ligado ao processo de privatizações e a fusões e aquisições. Com o fim da Industrialização por Substituição de Importações na América do Sul, a abertura da economia, assim, não elevou a participação do Brasil no comércio internacional, pelo contrário, a reduziu. A inserção externa brasileira manteve-se refém das estratégias das subsidiárias das empresas transnacionais e da exportação de produtos primários que enfrentam protecionismo dos países desenvolvidos. Ou seja, apesar do aumento dos IED na década de 1990, suas características não permitem contribuir significativamente para o crescimento do país. Inclusive, o IDE não alterou significativamente a pauta exportadora, uma vez que se manteve a concentração da produção em bens de consumo e de intermediários para o mercado interno, associada à importação de equipamentos, matérias-primas e componentes. Mesmo entre os países em desenvolvimento, o Brasil teve pouca projeção. Para Guedes (2006), o Estado é o eixo central de articulação dos âmbitos público-privado, interno-externo e político-econômico e promotor de medidas para forçar alianças, parcerias e, principalmente, no caso de países em desenvolvimento, a transferência de tecnologias gerenciais e operacionais das empresas transnacionais para suas redes de fornecedores, prestadores de serviços e consumidores industriais. As subsidiárias que atuam no Brasil, no entanto, apenas executam estratégias de mercado das matrizes. Em muitos casos, inclusive, promovem mudanças estruturais visando eficiência de produção e comercialização que resultam em substituição de insumos e componentes nacionais por importados, além de fechamento de plantas ou linhas de produção, reestruturações e terceirizações com eliminação óbvia de empregos. O acesso ao mercado interno motivava a entrada de fluxos de IDE, sem, no entanto, criar capacidade produtiva ou elevação de exportações. Há margem, segundo ela, para o governo negociar com empresas para que produzam resultados concretos e benefícios dos IDEs como qualificação e capacitação de fornecedores e distribuidores nacionais e transferência de tecnologias operacionais e gerenciais para empresas nacionais. Apenas a intermediação dos governos é que garantirá benefícios dos IDE, já que empresas, principalmente em países em desenvolvimento, perderam poder de barganha frente às empresas transnacionais, que controlam acesso a capital e tecnologia¹⁰⁴. De acordo com

¹⁰⁴ “No entanto, esses resultados não implicam que não existam exemplos de alianças estratégicas entre ETNs [empresas transnacionais] e empresas domésticas. Rodrigues (1999) relata resultados de estudos focados em *joint ventures*, associações entre empresas brasileiras e estrangeiras, como oportunidade para obtenção e manutenção de competitividade. Entre os setores mencionados, encontram-se os de papel e celulose, eletroeletrônica, mineração e telecomunicações. É possível identificar, novamente, que o

Guedes (2006), que analisa as distintas configurações e relações de poder – a) entre os Estados, b) entre Estados e atores não-estatais e c) entre atores não-estatais, -, alguns tópicos da agenda internacional dificultam a inserção do Brasil. A autora aponta para a excessiva ênfase, ao longo da década de 1990, na atração de IED para o Brasil, em detrimento de políticas que promovam a internacionalização das empresas brasileiras. Houve evolução nas relações entre governo e empresas transnacionais. O Estado é articulador, conforme Guedes, das interfaces público-privada e interna-externa, por mais complexo e múltiplo que seja o ambiente internacional. Aponta para a potencialidade de formulação e implementação de políticas públicas que adotem a internacionalização de empresas como estratégia de desenvolvimento (GUEDES, 2006).

Desse modo, não apenas permaneceram os dois grandes obstáculos sistêmicos para o aprofundamento da industrialização – a fraca capacidade de gerar inovações e a fragilidade dos mecanismos de financiamento de longo prazo –, mas a era neoliberal foi de desconstrução do crescimento, perda do *know how* do desenvolvimento e de visão estratégica. A capacidade de planejamento e elaboração de projetos pelo Estado foi destruída. A capacidade de interferência do Estado na economia estava reduzida. Predominava a busca pela estabilidade de curto prazo, em detrimento de um projeto estratégico de longo prazo para o país. De um modo geral, no entanto, choques sistêmicos e principalmente as reorientações das políticas governamentais, determinam as fases do desenvolvimento capitalista. A eleição do governo Lula, em 2002, foi um importante ponto de inflexão.

Nos primeiros anos de seu mandato, o governo Lula manteve o tripé de FHC: superávit primário, taxa de câmbio valorizada, taxa de juro alta, embora incorporasse logo de início preocupações com a distribuição de renda e com o desenvolvimento social¹⁰⁵. O Brasil, na primeira década do século XXI, aproveitou-se de seus fartos recursos naturais (água, energia, terras agriculturáveis e base mineral) além do dinamismo de seu agronegócio, para assumir uma posição defensiva no comércio mundial. O crescimento inicial foi fortemente baseado no consumo, o que contribuiu até

governo pode exercer a sua capacidade de formulação de política, levando em consideração o que lhe resta de poder de barganha ante as ETNs, isoladamente, as empresas domésticas, isoladamente ou em grupos, ou ainda, a ambas, estrangeiras e domésticas, quando aliadas em associações empresariais” (GUEDES, 2006).

¹⁰⁵ Em grande medida, as dificuldades brasileiras são de ordem política e não econômica. Questão de projetar o que se quer e viabilizar, normativa-prescritiva. Superar o hiato do que se quer ser e poder ser, tendo em vista que a racionalidade econômica não necessariamente é a racionalidade política. Imaginar teoricamente alternativa ao capitalismo e praticar alguma alternativa.

algum momento a elevar a produção da agricultura e de alguns setores da indústria. Ao crescimento no governo Lula, até certo ponto, foi atribuído muito mais um efeito da conjuntura que um projeto estratégico acabado. Beluzzo (2013), inclusive, entende que a situação benigna do início do governo Lula acabou por provocar o descuido com a persistência de fatores que determinaram o encolhimento e a perda de dinamismo da indústria, como o “câmbio valorizado, tarifas caras dos insumos de uso geral e a carga tributária onerosa e kafkiana”. Ainda assim, uma guinada se pôde observar ao buscar recuperar o papel estratégico do Estado. Não houve guinada imediata, mas desaceleração e pequenas rupturas até chegar ao caminho correto, caminho este longo. No entanto, dá passos importantes para recuperar parte da experiência histórica de industrialização brasileira a partir da criação de grupos de trabalho, grupos executivos e empresas estatais de planejamento e execução, os principais instrumentos das políticas de desenvolvimento industrial. Retomou-se, ainda que lentamente e timidamente no país, o pensamento estratégico voltado para objetivos de longo prazo. Deu início, assim à reconstrução da estrutura institucional do país para executar a estratégia industrial, uma estratégia desenvolvimentista e permitir o aumento da produtividade de toda economia e indústrias que a compõem.

O fortalecimento gradual do Estado brasileiro a partir do governo Lula permitiu a retomada e a ampliação dos investimentos. Aos poucos, foi se definindo mais claramente a linha geral a ser adotada pelo governo, como a reconstrução da infraestrutura, políticas industriais e inovação tecnológica das cadeias produtivas. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) teve por finalidade incentivar o investimento do grande capital brasileiro, através de diversas medidas e projetos e, inclusive, melhorar o modelo de concessões¹⁰⁶, estimulando a competição e aperfeiçoando instituições que combatem desvios. A partir desse Programa, o governo buscou formular objetivos claros e estabelecer um relacionamento produtivo com a iniciativa privada. O grande empresariado seria chamado a se mobilizar para concretizar o desenvolvimento. Eles, no entanto, historicamente, no Brasil, atuam com lucros exorbitantes e não se submetem aos riscos do capitalismo. Nesse sentido, houve o reconhecimento de que o Estado precisava aproveitar capacidade de investimento, de planejamento e execução aumentando a participação estatal, inclusive a partir da

¹⁰⁶ Concessões foram muito criticadas por parte da esquerda, ao serem equiparadas a privatizações. No entanto, essas concessões, diferentemente das privatizações feitas anteriormente, ampliam o tamanho do Estado, a infraestrutura, e o nível de emprego.

formação de empresas de propósito específico, com participação de empresas estatais e pequenas empresas nacionais. Não é possível supor que o Estado tenha recursos suficientes para sustentar o desenvolvimento sendo o volume de recursos muito aquém do necessário. De fato, os programas de infraestrutura anunciados nos governos Lula (e também Dilma) são estratégicos, mas ainda são totalmente insuficientes. É fundamental mobilizar mais recursos e preparar as instituições para que a taxa de investimento alcance patamar satisfatório. Importante ampliar o investimento e financiamentos do BNDES para o desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas, pois é necessário combinar o desenvolvimento tecnológico com o aumento do emprego.

Nesse contexto, diversos analistas entendem que o processo de desindustrialização, nos governos Lula, foi inercial, devido às décadas anteriores. Fatores objetivos que o governo Lula herdou e que dificultaram, em um primeiro momento, o crescimento e desenvolvimento, como a ausência de instrumentos de interferência na economia e de execução de projetos estratégicos. Houve dificuldade de retomar a industrialização e o desenvolvimento como um todo. Heranças de fatores estruturais da era neoliberal inibiram investimentos na indústria e a retomada da industrialização. Com Lula há, no entanto, uma recuperação.

Entre as prioridades do governo Lula, estava a recuperação do sistema nacional de logística que deveria, estrategicamente, ser realizado concomitantemente ao projeto de integração sul-americana. A partir de 2003, é possível observar na economia brasileira um quadro de expansão e incremento dos investimentos em infraestrutura. Aos poucos, fica visível o esforço na promoção da expansão requerida da infraestrutura. Conforme Siffert Filho (2010) “O carro-chefe desse ciclo de investimentos em infraestrutura têm sido empresas privadas concessionárias de serviços públicos, constituídas, em grande parte, sob a forma de sociedade de propósito específico (SPE)¹⁰⁷ e financiadas por meio de *project finance*.” – o que diferencia até certo ponto dos ciclos anteriores de investimentos em infraestrutura no país – (SIFERT FILHO, 2010), ou seja, a partir da preocupação de vincular os pagamentos diretamente às receitas obtidas pela obra, ou seja, o financiamento especial em que a garantia do empréstimo são as receitas futuras¹⁰⁸. Permite contornar de certa forma as restrições

¹⁰⁷ Um novo padrão de financiamento da infraestrutura, centrado no conceito de *project finance*, com participação, em boa medida, de empresas concessionárias, cujo quadro societário apresenta empresas públicas e privadas, em geral agrupadas em uma SPE.

¹⁰⁸ “O impacto fiscal desse ciclo de inversões certamente será reduzido, visto que se prevê o controle privado da maioria dos projetos, apesar de uma forte e imprescindível presença de empresas públicas com

fiscais. Inclusive o BNDES começou a atuar de forma cada vez mais estruturada nessa modalidade.

Os investimentos em infraestrutura que mais se destacaram foram os na área de energia elétrica, seja em transmissão ou geração. No período de seu governo, houve uma expansão significativa na capacidade do parque gerador nacional. Além disso, houve, no governo Lula, uma retomada dos investimentos na malha ferroviária nacional, nas rodovias federais e estaduais concessionadas, assim como em terminais portuários. Havia demanda reprimida por infraestrutura, mas para cuja superação é necessário criar as condições institucionais para promover o seu financiamento de forma adequada. Precisava-se de novas instituições que atendam aos desafios contemporâneos, maturidade institucional da economia brasileira e as condições regulatórias particulares de cada subsegmento da infraestrutura, por serem setores intensivos em capital que demandam financiamento de longo prazo. Ao BNDES, cabe em parte o papel de articulador dos recursos necessários e propulsor de novos investimentos em infraestrutura. Nesse período 2003-2009, a participação do BNDES na formação bruta de capital fixo foi elevada, assim como foi ampliada a participação dos investimentos em infraestrutura nos investimentos totais pelo BNDES. Fica evidente a retomada dos investimentos em infraestrutura, o que contribui para o dinamismo na FBCF, principalmente mais para o final do governo Lula.

Lula não conseguiu resolver a questão da distinção entre investimentos diretos estrangeiros¹⁰⁹, de longo prazo, focados na instalação de plantas novas ou ampliação de plantas antigas e investimentos de curto prazo, buscando ganhos especulativos. Além,

parcelas expressivas no quadro societário. Nessas associações, as empresas públicas capturam boa parte da eficiência privada e também dão respaldo técnico, logístico, financeiro e mesmo institucional aos projetos”. (SIFFERT FILHO, 2010) “O fato de os impactos fiscais de sua estruturação serem baixos é um elemento que não apenas o potencializa, mas também coloca as inversões no campo da infraestrutura livres dos constrangimentos fiscais que tanto as limitaram nas décadas de 1980 e 1990.” “A difusão e a consolidação dos novos institutos, ou mecanismos de governança contratual dos financiamentos, tornam-se fundamentais, uma vez que são condição necessária para que esses investimentos não fiquem represados” (SIFFERT FILHO, 2010).

¹⁰⁹ “Sob a alegação da necessidade de viabilização da “retomada do desenvolvimento econômico e social do país”, o executivo submeteu à deliberação do Congresso Nacional, por ocasião da abertura dos trabalhos legislativos de 1995, algumas emendas ao texto constitucional [Brasil, Presidência da República, governo FHC Concessões de Serviços Públicos no Brasil, 1995, Brasília, 9.49]. O governo, nesse sentido, tratou de eliminar a distinção entre empresa brasileira de capital nacional e empresa de capital estrangeiro, além do tratamento diferenciado entre elas, conforme Inciso IX do Artigo 170, e Artigo 171 e § 1º do artigo 176 da Constituição de 1988. Tal modificação permitiu que fossem consideradas empresas brasileiras quaisquer empresas constituídas sob leis brasileiras e com sede e administração no Brasil, deixando de haver, por conseguinte, tratamento preferencial de outros produtos ou serviços prestados no país por empresas classificadas segundo a origem do capital” (ALMEIDA, 2009).

portanto, do investimento especulativo, o IED no Brasil tem focado na compra de fábricas já existentes, simples compra de ativos nacionais já existentes, intensificando a desnacionalização. São problemas, portanto, que persistem. Por outro lado, durante seu governo, foi adotada uma política agressiva, no sentido de fortalecer o capital nacional, de apoiar as empresas brasileiras no exterior, com todo o apoio estatal no processo de sua internacionalização, apoiando cada vez mais setores e fechando acordos com diversos países, e abrindo novos mercados¹¹⁰. O governo perseguiu o esforço em colocar as empresas brasileiras em posição mais significativa no cenário internacional. A partir de 2006, os fluxos de investimentos externos diretos do Brasil têm um aumento substancial, quando o processo deixa de ocorrer apenas por iniciativa e decisão das próprias empresas e passa a ser preocupação central do governo. Naquele momento, o Brasil torna-se um dos principais investidores entre os emergentes. No governo Lula houve um grande crescimento das exportações brasileiras e aumento da participação brasileira nas exportações mundiais, embora ainda pouco representativas. De acordo com os dados do “Capitais Brasileiros no Exterior”, do Banco Central, a participação do Brasil vem aumentando, principalmente desde 2006, embora ainda pequenos em relação ao PIB e à Formação Bruta de Capital Fixo. Predominam ainda os investimentos em serviços, ou seja, principalmente intermediação financeira e atividades auxiliares da intermediação financeira, seguros e Previdência complementar¹¹¹.

¹¹⁰ Considerando que a prática muitas vezes antecede a teoria, identifica-se dentro do governo a ampliação do debate em torno desta questão, com esse processo assumindo destaque na pauta do governo. O processo de internacionalização, e suas diferentes concepções quanto à forma de atuação do Estado, quanto às políticas públicas mais adequadas para atender a esse processo, são ilustrados no “Termo de referência: internacionalização de empresas brasileiras”, elaborado sob a coordenação da Câmara de Comercio Exterior do Ministério da Indústria e do Comércio Exterior, de dezembro de 2009: “Cabe ao governo debater qual modelo de política de internacionalização deve ser adotado, levando em conta os objetivos pretendidos e os constrangimentos decorrentes da escassez de recursos financeiros e humanos característica do Estado brasileiro” (COMÉRCIO EXTERIOR, 2009, p.21-22).

¹¹¹ Dados do Banco Central apontam que apenas parte pequena do IDE pode ser atribuído à produção, uma vez que mais de metade do volume tem destino os paraísos fiscais, além de mais da metade ser em atividade de intermediação financeira. O IDE brasileiro foi crescente, no entanto, duas operações foram responsáveis pelo salto no volume de investimentos brasileiros no exterior. A fusão entre a Ambev e a InterBrew e os empréstimos intercompanhia de empresas brasileiras para suas filiais no exterior. Houve queda da participação brasileira nos fluxos de ide do conjunto sul-americano. Tirando os paraísos fiscais, Argentina, Estados Unidos, Espanha, Portugal e Uruguai concentram os investimentos brasileiros no exterior. A proximidade geográfica e o Mercosul explicam em parte esse dado, são componentes importantes no direcionamento dos investimentos diretos e, também, das fusões e aquisições no exterior. O aumento dos fluxos de IDE no mundo supera de exportações mundiais. O processo ainda é bastante concentrado pelos países desenvolvidos. No que diz respeito ao Mercosul, ainda há mais investimentos de fora do que de dentro. Embora modesto, o IDE brasileiro já aponta para um estágio em que o processo deslanchou. Em torno de 20% das exportações brasileiras têm a América do Sul como destino, destino importante para nossas manufaturas, com aumento expressivo dos investimentos de empresas brasileiras na região. Houve perda de espaços de produtos brasileiros para produtos asiáticos em mercados sul-americanos. No período Lula, o Brasil diversificou suas vendas de manufaturas para um leque maior de

Em alguma medida, esse crescimento é resultado da expansão das vendas de produtos industrializados de alto valor agregado. O desafio que está posto é o de qualificar progressivamente ainda mais a pauta de exportações em direção aos produtos de maior valor agregado. A opção do governo precisa ser pela política industrial direcionada a setores mais intensivos em tecnologia e com maior poder de disseminação de inovação para outros setores, através de conteúdo nacional e compras governamentais. A queda na demanda mundial afetou principalmente setores de manufaturas de maior sofisticação industrial, como os referentes à indústria metal-mecânica. Essa queda na demanda amplia a necessidade de financiamento às exportações para que as exportações sejam sustentadas. (...) (CATERMOL, 2010) A crise de 2008 afetou significativamente o comércio internacional e afetou/dificultou as estratégias de crescimento via exportações pelas empresas. As condições de financiamento favoráveis nesse sentido são fundamentais, um dos principais elementos que contribui para a competitividade, principalmente para as grandes obras de infraestrutura regionais.

As exportações de serviços de engenharia e construção representam efeito similar ao apoio a bens de capital, constituindo mais um setor da economia intensivo em conhecimento e com externalidades positivas que ajudam a multiplicar seu efeito gerador de emprego e renda. A capacitação de um país para figurar internacionalmente em tais mercados significa que ele é reconhecido como gerador de conhecimento técnico de excelência. O setor de serviços de engenharia representa uma importante fonte geradora de empregos altamente qualificados para os países exportadores. Além dos empregos diretamente gerados nas empresas exportadoras, a comercialização de bens e serviços no exterior para projetos de infraestrutura é responsável por um forte efeito multiplicador na geração de emprego e renda no país de origem, ao acionar uma grande cadeia de fornecedores locais (CATERMOL, 2010).

No governo Lula, as empresas de serviço e engenharia receberam grandes investimentos e intensificaram/ampliaram consideravelmente sua atuação na região. Foram muito beneficiadas pelas inflexões de política econômica, de política externa e o aumento dos recursos do BNDES, o que permitiu às empresas melhorarem em termos de concorrência internacional, aumentaram sua competitividade nas licitações de obras

compradores, com ênfase para a região em que se insere. A América do Sul é o principal destino das exportações brasileiras. Além de quantitativamente superior, a América Latina também importa, do Brasil, produtos com maior valor agregado. A participação de produtos industrializados na pauta de exportações para a América do Sul superou os 90 %, e corresponde a aproximadamente 30% das exportações totais de produtos industrializados do país.

de infraestrutura em outros países e ampliaram sua presença no exterior de forma geral e na América do Sul, em especial (IGLESIAS, 2010). Esse aumento expressivo, no Brasil, das exportações de serviços e engenharia, representa hoje, como demonstra Catermol, uma das poucas contas do Balanço de Pagamentos do país a apresentar superávit. As exportações desse setor triplicaram entre 2003 e 2010. A trajetória desses anos foi acompanhada pelos financiamentos nas linhas BNDES-Exim relativos ao setor exportador de serviços de engenharia e construção.

Capítulo V

Integração Regional e Política Externa Brasileira: Algumas Considerações

5.1- A Integração Regional Sul Americana

As primeiras iniciativas de aproximação dos países da região remetem ao final do século XIX. Desde então, apresentam-se duas concepções históricas de americanismo: uma que incluía os Estados Unidos, e outra, nos moldes propostos por Simon Bolívar, que os excluía. Embora incluído no pan-americanismo, o Brasil, que sempre esteve de costas para a América Espanhola, era visto com desconfiança. A proximidade geográfica e o tamanho desproporcional do Brasil em relação a seus vizinhos – além de ser o único país de língua portuguesa na região – geraram, historicamente, desconfiança entre o Brasil e seus vizinhos (CERVO; BUENO, 2011).

Em 1947, teve início a Guerra Fria. Foi quando as atenções dos Estados Unidos voltaram-se para as regiões que eram consideradas palco central desse conflito, a Europa e a Ásia. Para garantir o controle da América do Sul dois instrumentos foram criados - o Tiar e a OEA. A partir deles, o pan-americanismo sob a égide estadunidense foi garantido e a região foi relegada a segundo plano pela política externa daquele país. Desapontados por essa postura, no entanto, os países da América do Sul não receberam os benefícios esperados da cooperação econômica, o que motivaria o surgimento de novas perspectivas de relacionamento dentro da região.

Assim, o distanciamento histórico entre os países sul-americanos somente começou a ser minimizado com o início das sucessivas e sistemáticas tentativas de aproximação que vêm desde a década de 1960 – década marcada pelos regimes autoritários –, quando foi assinado o Tratado de Montevideú, que criava a Alalc. No período desenvolvimentista, de planejamento central e investimentos estatais, já aparecia a ideia de integração regional com a Cepal e a própria Alalc. Essa iniciativa fracassou por uma série de motivos, entre os quais a natureza multilateral de negociação, a pouca flexibilidade dos termos do tratado, as rivalidades militares e os próprios modelos de desenvolvimento dos países, então muito voltados para os mercados internos, ou seja, o desenvolvimento introspectivo do modelo substitutivo de importações seria também um fator que contribuiu para inviabilizar a Alalc.

Desde então, no entanto, esse processo de aproximação dos países da América do Sul, apesar de toda turbulência, todas as descontinuidades e reviravoltas, tem tido alguma evolução. A distensão definitiva entre os dois maiores países da região – Brasil e Argentina – ocorreu com a assinatura do Tratado de Corpus-Itaipu, que solucionou o conflito histórico existente desde a época colonial e que envolvia o Prata, o que consolidava essa tendência de aproximação. O entendimento entre esses dois importantes países da região e uma estratégia em comum de desenvolvimento coordenado sempre foram considerados imprescindíveis para a integração regional bem sucedida e melhorar o relacionamento entre todos os vizinhos. Os países da região, de modo geral, sempre enfrentaram algumas heranças históricas semelhantes e condições comuns. Por exemplo,

em 1929, o modelo agroexportador é rompido; o processo de avanço da industrialização – que aparentemente levava a América Latina no mesmo sentido das nações desenvolvidas -, porem, não consegue vencer gargalos como os da infraestrutura deficiente na região e os gargalos “sociais” – ou seja, a incorporação no sistema econômico de grupos tradicionalmente alijados (CASTRO, 2011, p.27).

Na década de 1980, a conjuntura adversa em que se encontravam os países sul-americanos, saindo de longos períodos ditatoriais e enfrentando a crise da dívida, dificultava o aprofundamento da integração. Ainda assim, foi um momento de diversas iniciativas importantes, como a Aladi, que buscava estabelecer um mecanismo flexível no intuito de se criar uma área de preferência tarifária. No entanto, a contração econômica dos anos 1980 esvaziou a Aladi. (CASTRO, 2011,p.34) “Tratam-se, assim, de iniciativas mais retóricas, pois não se refletem na política doméstica dos países envolvidos” (CASTRO, 2011, p.47).

Diante do contexto internacional de globalização e da tendência de aumento da interdependência entre países no mundo, todos precisaram buscar uma inserção competitiva, o que impedia ou dificultava, cada vez mais, pensar o desenvolvimento apenas com base nacional. Diferentemente da década de 1960, o desenvolvimento cada vez mais precisou ser pensado a partir de processo de integração, a partir de bases cooperativas. Diante da condição dada e imutável da localização geográfica, convém pensar uma estratégia comum com os países vizinhos, no intuito de ascenderem na hierarquia econômica e política internacional, melhorar as condições de

desenvolvimento dos países da região e de deixar para trás a condição de países periféricos no sistema internacional.

Com a redemocratização, e as dificuldades em que se encontravam os países da região, estes buscaram superar as dificuldades através do diálogo e da cooperação bilateral argentino-brasileira. Sarney e Alfonsín, à frente de seus respectivos países, no final da década de 1980, tratavam da cooperação em diferentes áreas. Desse modo, diversos acordos de cooperação foram assinados, com destaque para o Programa de Integração e Cooperação Econômica, de 1985, no intuito de planejar conjuntamente o desenvolvimento de setores estratégicos, além de serem um apoio mútuo para o processo de redemocratização. Visava a, entre outras coisas, articular uma solução comum ao problema da dívida externa.

Esse processo de aproximação entre os países sul-americanos culminou na criação do Mercosul, em 1991, quando governos neoliberais assumiram o poder em sequência nos diferentes países da América do Sul e implementaram mudanças na concepção da integração – de uma perspectiva integracionista ainda desenvolvimentista e autonomista para uma neoliberal e dependente, conforme descrevemos a seguir. Com a redemocratização na década de 1990 e a aproximação entre Brasil e Argentina, foi presenciada a construção do Mercosul e outras iniciativas no âmbito da América do Sul como a Alcsa, OTCA, Iirsa, criada em 2000, por doze governos neoliberais da região. Essa diversidade de iniciativas, no entanto, estava a reboque da dimensão comercial, que amplamente predominava. A agenda de reformas políticas, comandada pelos países desenvolvidos, incluía políticas de ajuste e a proposta de criação da Alca.

Especialmente o Mercosul é bastante ilustrativo da mudança em curso naquele momento. Em sua perspectiva original foi, do ponto de vista político, concebido como um polo de poder, que fosse inclusive uma alternativa à hegemonia norte-americana e, do ponto de vista econômico, estava inserido dentro dos marcos desenvolvimentistas, sendo o mercado regional pensado também pelos ganhos de escala que proporcionaria. Uma das justificativas para a integração seria o aproveitamento das potencialidades da região para ampliar a autonomia e avançar no desenvolvimento.

Com a Ata de Buenos Aires, de 1989, assinada pelos presidentes Collor de Mello e Menem, a estratégia foi alterada. Na década de 1990, a ideia de integração articulada em nível setorial, com a divisão do trabalho intrazona à base do desenvolvimento simultâneo da Argentina e do Brasil e a especialização interindustrial,

ou seja, com um planejamento industrial conjunto, foi substituída por uma estratégia que visava a submeter o processo de integração às forças livres do mercado, através da eliminação descriteriosa das barreiras alfandegárias intra-bloco. O bloco foi, a partir deste momento, transformado em simples instrumento de liberalização comercial (FERRER, 2006, p.265). Remodeladas, as relações entre Brasil, de Collor, e Argentina, de Menem, e a própria mudança de concepção do Mercosul seguiram a nova orientação cepalina do “regionalismo aberto”¹¹².

A Cepal, que historicamente se destacou pela oposição às teses liberais e que foi a matriz das receitas de desenvolvimento baseado no planejamento estatal e da industrialização por substituição de importações, formulou, em 1994, essa noção de “regionalismo aberto”, que orientaria os diversos acordos comerciais da década. É um conceito que concilia a abertura comercial dos países da região com as políticas de desregulamentação. O regionalismo aberto propunha uma postura funcional à globalização econômica, em que acordos e blocos entre países são vistos como uma preparação e um ajuste para uma inserção nos mercados globais. A integração baseava-se na premissa de que

o regionalismo não é um fim em si, mas um instrumento de inserção competitiva no mercado globalizado. Em sua estratégia, busca-se aliar a interdependência promovida “de fato” pela ação do mercado àquela decorrente de acordos de preferências comerciais (CASTRO, 2011, p.14).

Conforme análise anterior, a liberalização econômica seria uma forma de produzir um mundo mais homogêneo em que o desenvolvimento, a tecnologia, a renda e a riqueza seriam universalizados. No que diz respeito à integração regional, no modelo liberal, o Estado deveria ter papel limitado a construir as instituições e regras supranacionais que diminuiriam cada vez mais seu poder e influência em prol da supranacionalidade. É uma abordagem, portanto, voltada para questões econômico-comerciais, embora outros temas e objetivos não econômicos – tais como instituições, marco regulatório, transformação produtiva, valor agregado, tecnologia, infraestrutura – necessários para formar uma área de livre-comércio estivessem incluídos.

¹¹² Os processos de regionalização passaram a ser incentivados nesse período, mas sob essa nova concepção. Esse processo deveria se dar a partir da ideia em voga do ‘regionalismo aberto’, como forma de instrumento de inserção no processo de globalização, ou seja, a liberalização intra-bloco seria o primeiro passo para aprofundar a liberalização em acordos com os Estados Unidos e os demais países centrais.

O regionalismo tem como objetivo, nestas abordagens, a criação e aumento da corrente de comércio na região e para fora da região, sem preocupações com aproveitamento das vantagens do mercado regional. O sentido geopolítico da integração regional seria apenas o de formar blocos regionais e fortalecer as posições de barganha dos países para negociar acordos multilaterais de livre comércio, e assim, obter ganhos na comercialização de bens que possuem vantagens comparativas estáticas. As vantagens comparativas estáticas guiam o comércio, que está voltado primariamente para fora e não para dentro do país ou da região. Os investimentos privados seriam o motor do desenvolvimento enquanto o Estado se ater a prover regras e promover reformas institucionais, ou seja, o foco estaria nas chamadas “regras do jogo”. É uma concepção marcada por

encarar o processo de integração regional como um processo de contínuo aprofundamento, progressivo e irreversível – ainda que possam ocorrer retrocessos temporários – na direção do cumprimento de etapas, com um último fim a se alcançar: o livre-comércio intrarregional, o mercado comum regional, a união monetária regional e, em algumas análises, a união política regional (PADULA, 2011, p.144-145).

A partir das diferenças tipológicas analisadas no primeiro capítulo, são também, portanto, diferentes as concepções de integração regional existentes. De um lado, integração como processo de contínuo aprofundamento, progressivo e irreversível. Nesse tipo de integração, etapas devem ser cumpridas para no final alcançar o livre-comércio, ao mercado comum, à moeda única. Nesse tipo de integração, o papel de cada Estado é diminuído em favor de instituições supranacionais. O Estado diminui sua participação não apenas em investimentos – já que a restrição financeira estatal é tomada como dada – como no gerenciamento e planejamento. A região é vista como uma unidade territorial e, diante disso, a lógica geoeconômica se sobrepõe à lógica da “velha” geopolítica dos Estados nacionais, ou seja, o foco está na facilitação dos fluxos comerciais. A lógica da integração econômica, que aproveita as economias de escala, a especialização, integração das cadeias produtivas e a coordenação industrial, foi deixada de lado. Foi esse modelo que guiou a política do governo Fernando Henrique Cardoso, quando não foi gerada uma dinâmica favorável das exportações dos sócios menores do Mercosul para os maiores. Considerando a discrepância entre os recursos industriais que havia em cada país, a consequência disso foi o acirramento de uma série de disputas que envolviam subsídios, cotas, barreiras de importações, entre outros.

De outro lado, existe a concepção de integração regional que identifica e advoga uma concepção político-estratégica do processo de integração regional, indo além de uma visão puramente econômico-comercial impedindo que a política esteja submetida à lógica das forças de mercado. Riqueza e poder e economia e política são inseparáveis no âmbito das relações internacionais e existe o entendimento de que as questões de soberania e relativas as questões internas dos Estados devem estar presentes no processo de integração. Conforme discussão no primeiro capítulo, as relações de poder interestatais são determinantes para a distribuição das possibilidades de desenvolvimento e da riqueza entre Estados e dentro dos Estados. As relações entre os Estados se dão em um sistema internacional anárquico e hierarquizado, tanto do ponto de vista político quanto econômico. Conforme Fiori (2007, p.17), “toda relação de poder exerce uma ‘pressão competitiva’ sobre si mesma”. Nessa constante pressão competitiva pelo poder e pela riqueza no sistema interestatal, é que atuam os Estados que desejam se projetar externamente e influenciar o sistema internacional.

Para além da competição e do conflito, existe a possibilidade de interações entre os Estados dentro do sistema internacional, que é cooperativa. Há possibilidade de cooperação entre Estados, enquanto cada um deles enxergar nessa interação a possibilidade de atingir objetivos próprios. A formação de alianças não é necessariamente um jogo de soma zero, existindo a possibilidade de obtenção de resultados positivos em conjunto em negociações multilaterais. Por seus países compartilharem objetivos comuns, o sistema regional apresenta clara possibilidade de cooperação interestatal em favor do aumento de poder e da riqueza de todos os Estados envolvidos, num jogo de soma positiva, para enfrentar desafios externos (WALTZ, 1979). Interessa aos países em desenvolvimento uma configuração de poder multipolar no sistema internacional e amainar as estruturas hegemônicas que são barreiras que impedem o desenvolvimento de suas potencialidades (GUIMARAES, 1999).

É preciso considerar que, do ponto de vista geopolítico, desde a Doutrina Monroe, a América do Sul está na área de influência e interesse e, conseqüentemente, de atuação política, econômica e ideológico-cultural dos Estados Unidos. Esse interesse é conflitante com o processo de integração do subcontinente, pois a construção de uma união dos países sul-americanos acaba por tornar-se um fator de contestação ao predomínio estadunidense. O processo da América do Sul passou a ser conduzido por governos nacionalistas e desenvolvimentistas de esquerda e a aproximação dos países

contém, conforme mencionamos, um forte componente anti-imperialista e a ideia de exercer uma contra-hegemonia, além de estar presente a ideia realista de balança de poder (COSTA, 2011, p.8).

Desse modo, pensando o processo de integração regional dentro de uma perspectiva realista, não é possível comparar o processo de integração da América do Sul com o da União Europeia. Esta está inserida dentro de uma visão liberal e estabelece um “modelo ideal” institucional a ser adotado no intuito de impedir retrocessos no processo. De acordo com Aldo Ferrer (2006), ao partirem de um modelo de “Mercosul ideal”, com inspiração principalmente na União Europeia com seu elevado grau de supranacionalidade, predomina em muitos analistas do Mercosul, uma visão extremamente negativa da experiência sub-regional.

O Mercosul não pode, no entanto, perseguir essa visão que entende o processo de integração a partir apenas do estabelecimento e cumprimento de regras, normas e instituições, que possam implementar políticas comunitárias que garantem o bom funcionamento do mercado, a partir da definição de regras do jogo fixas.. De acordo com Prebisch (1959, p.466), ainda em meados do século passado, “o mercado comum deverá ser resultado de uma política mais que de uma fórmula”. Isto é, a construção de um arranjo regional dependente de entendimento político constante. Além de se abandonar a ideia de alcançar um “modelo ideal”, precisa prevalecer, para a construção do “Mercosul possível”, uma visão construtiva que reconheça a complexidade das muitas assimetrias presentes no Mercosul e todas as singularidades do Mercosul como bloco, inclusive a prevalência da ausência da supranacionalidade.

São, portanto, duas as concepções de integração que se manifestam. De um lado, um que defende um nivelamento das regras do jogo – um modelo ideal baseado em instituições e normas regionais rígidas – e tem como fim o livre-comércio. De outro, a visão que entende que para que haja cooperação é necessário desnivelar as regras entre Estados desiguais e precisa, conforme Padula (2011, p.146) enfatizar o comércio estratégico. A integração regional é um processo contínuo, mas não imprescindivelmente progressivo; serve para atender interesses políticos e socioeconômicos dos Estados que precisam negociar continuamente de forma pragmática (PADULA, 2011, p.235).

Ferrer (2006, p.2007) atribui grande importância ao comércio exterior, mas entende estar no âmbito nacional, no mercado interno, que envolve empresas,

investimentos, financiamento, tecnologias e trabalhadores, a geração da dinâmica do desenvolvimento. As transformações endógenas podem advir da vantagem das complementaridades potenciais e especialização entre os países pertencentes ao arranjo e do aumento das capacidades produtivas dos países menos desenvolvidos, uma vez que há ganhos políticos da integração perante o jogo de poder internacional. Conforme Padula

(...) a natureza e potencialidades destas complementaridades e das especializações, baseadas na produção e comércio regional de bens de maior valor agregado e intensidade tecnológica, que podem ser construídas num arcabouço de integração baseado em vantagens comparativas dinâmicas ou futuras (PADULA, 2011, p.254).

O “modelo progressivo de integração”, nos termos de Medeiros (2010, p.84) trabalha com a ideia de se implementarem políticas comerciais estratégicas e compensatórias articuladas à política industrial e de inovação tecnológica. Esse segundo modelo está ancorado no estruturalismo latino-americano. Demanda um amplo esforço e uma ampla estratégia conjunta. A integração deve ter por objetivo geopolítico a ampliação do poder estrutural dos países do continente¹¹³ que permite moldar o sistema internacional e suas instituições, ou seja, é preciso visar à projeção de poder e autonomia dos países do bloco perante o sistema internacional, para que possam influenciar decisões políticas, o sistema jurídico e as regras formais e informais internacionais, bem como a agenda internacional e organismos multilaterais, uma vez que condicionam a distribuição da riqueza e as possibilidades de desenvolvimento.

Conforme Fiori (1997), poder e riqueza e, conseqüentemente, política e economia estão intrinsecamente interligados nas relações internacionais. Um processo de integração regional entre países periféricos está fundamentado na necessidade de desenvolvimento econômico e social, na redução da dependência e vulnerabilidade externa, na solução dos problemas internos e externos. A integração regional é fundamental para que os países da região possam aspirar uma inserção autônoma e ativa no sistema internacional, com desenvolvimento e prosperidade de suas respectivas sociedades e para que possam ascender na hierarquia política e econômica interestatal. Ou seja, precisa visar a uma emancipação que, sozinhos, não têm capacidade de alcançar. A crise que parece ainda estar longe de acabar, coloca a integração regional como um caminho ainda mais necessário. Os países sul-americanos, para avançarem na

¹¹³ V. Susan Strange (1996)

busca de uma alternativa emancipatória, que permita superar as ainda persistentes adversidades históricas e os efeitos nefastos do Neoliberalismo, têm integração como peça fundamental para superar as amarras que ainda persistem em nosso continente.

Não por outro motivo, a integração desses países nos mais variados âmbitos não pode ser vista como um fim em si mesmo. É, de fato, um instrumento para alcançar objetivos mais amplos. Isso impõe que se considere e se respeite desde o início do processo a garantia da soberania e o respeito a decisões internas dos Estados partícipes. As negociações precisam ser permanentes. A partir dessa visão é que deve ser construído um projeto de integração regional planejado a partir de uma concepção político-estratégica desenvolvimentista, dentro da qual os Estados precisam manter uma certa autonomia para implementarem cada um sua própria estratégia¹¹⁴.

Das escolhas políticas dos Estados nacionais – que por sua vez são influenciadas pelas circunstâncias políticas e econômicas, internas e externas – é que depende a integração. Para Padula, o sucesso do processo depende de os Estados possuírem estratégias similares de desenvolvimento e de inserção política e econômica no sistema internacional no mínimo no que tange aos fundamentos e objetivos políticos e socioeconômicos, embora não precise haver harmonia e convergência de suas políticas (PADULA, 2011, p.235). De acordo com esse autor, no entanto, é importante para que esse processo de integração regional seja bem-sucedido, que os países participantes tenham seus projetos nacionais progressistas, que possibilitem a criação de uma agenda ou projeto regional com uma concepção de planejamento de longo prazo em prol do desenvolvimento, justamente o que o Neoliberalismo destruiu na região.

Como já falamos, a história da integração regional da América do Sul é marcada por avanços e recuos, mas, de modo geral, os países da região se movimentam sincronicamente. As décadas de 1980 e 1990, em que a região enfrentava profunda crise, resultaram na aproximação de diferentes correntes – nacionalistas, estruturalistas, socialistas, ambientalistas, keynesianos – em proposta de contraposição ao Neoliberalismo levando à eleição, em sequência, de governos assim chamados antineoliberais nos países da região, governos de plataforma crítica ao Neoliberalismo. A ascensão, em sequência, no início do século XXI, desses governos – que englobam diferentes matizes, como esquerda moderada e esquerda mais radical – e que são

¹¹⁴ Existe uma série de instrumentos políticos que podem guiar as variáveis econômicas. Entre outros, é possível citar o controle do câmbio, dos juros e do fluxo de capitais, subsídios, políticas industriais e tecnológicas, controle direto de empresas, estratégicas ou não.

extremamente críticos à tutela das instituições financeiras internacionais e são nacionalistas e integracionistas, promoveu mudanças importantes na região.

A despeito da volta de governos nacionalistas, que supostamente seriam mais fechados (LIMA; COUTINHO, 2006, p.13), o entendimento regional foi amplo – apesar das eventuais tensões – e resultou em uma série de acordos e novos fóruns regionais multilaterais de cooperação em busca de uma maior articulação política e cooperação nas mais diversas áreas. Conforme ressaltado por Lima e Coutinho (2006, p.14):

(...) governos desenvolvimentistas pensam a integração de modo mais abrangente. Com isso em vista, os anos 2000 passam a se caracterizar por uma mudança de paradigmas do regionalismo aberto para a integração física e produtiva, e de um modelo de rule-driven (dirigido por regras) para outro do tipo policy-driven (dirigido por políticas), no qual ideias de territorialidade, identidade e construção concreta de um espaço regional vem a tona, inclusive com o retorno do Estado para o centro do palco, atuando como indutor – agora em maior parceria com a iniciativa privada - de um projeto de integração permanente (guardadas as devidas diferenças e limitações, seria uma espécie de implementação de políticas regionais de Estado ao exemplo das políticas que serviram à integração nacional).

No entanto, não se pode falar em harmonia de interesses de governos dos países na região ou principalmente dos diversos grupos dentro dos países, pois está presente uma grande diversidade de visões e interesses sobre diversos assuntos, inclusive sobre o papel da infraestrutura de transportes que interligam os países. São divergências que decorrem em alguma medida de fatores histórico-geográficos, políticos, econômicos, sociais e, conseqüentemente, de sua visão particular sobre inserção internacional. A construção de um projeto regional pactuado pelos Estados em torno de objetivos e princípios estratégicos, portanto, é extremamente complexa. Não poderia deixar de ser, se levarmos em conta a complexidade já existente para o planejamento e construção de projetos nacionais. De fato, as diferentes estratégias que, hoje, existem na região, trazem um grande desafio ao processo.

Não há consenso em relação ao tipo de integração regional e de inserção internacional, ou seja, em relação também à postura frente aos países desenvolvidos. De um lado, existem os projetos que visam a liberalização unilateral dos mercados (Chile, Peru e Colômbia), os projetos mais moderados (Brasil, Uruguai e Paraguai) e os projetos mais fortemente intervencionistas (Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela). Coexiste, assim, na região, o nacionalismo econômico em alguns países com políticas

econômicas liberais em outros, dificultando a formulação de propostas de integração em algumas áreas e o avanço desse projeto de desenvolvimento conjunto que logre atender aos interesses e objetivos estratégicos regionais.

Evidente que está em aberto o grau de institucionalidade que a integração da região precisa alcançar. O fortalecimento das instituições regionais pode contribuir para solucionar os contenciosos da região, mas há dificuldades de coordenação no plano regional para a implementação de políticas cooperativas. A tendência é “de que as instituições regionais se tornem fóruns de diálogo sobre as diferentes perspectivas regionais, incluindo disputas entre diferentes perspectivas de integração pela hegemonia no processo, dificultando o estabelecimento de um projeto de desenvolvimento regional conjunto” (PADULA, 2011, p.188).

Reconhecendo ser a integração uma das formas de organização geopolítica e geoeconômica para uma inserção mais competitiva no mundo, em 2005, houve a Cúpula das Américas, em Mar del Plata, na Argentina, e, sob a liderança dos governos Lula, Kirchner e Chavez, os governos da região descartaram as negociações da Alca e construíram novos rumos na região. Os presidentes desses países reafirmaram a centralidade do Mercosul e da América do Sul em suas respectivas políticas externas. O fortalecimento do Mercosul e as tratativas de viabilizar o livre-comércio com a União Europeia¹¹⁵ - há que se considerar as críticas em relação a isso – são instrumentos de barganha em relação aos EUA e garantem uma margem de manobra maior desses países em geral e do Brasil em particular no cenário internacional, um aumento do poder decisório e econômico do continente dentro do cenário geopolítico mundial. A ideia do Mercosul como fortalecimento de posição de barganha em relação aos países centrais teve influência também na adesão da Venezuela ao bloco – essa ligação estava prevista desde os anos 1980 –, mesmo sem detalhamento de cronograma ou condições de cumprimento de obrigações comerciais e econômicas pela Venezuela, o que gerou críticas em relação à suposta falta de foco nos processos de integração sul-americanos. O Mercosul foi considerado um importante ponto de partida para uma integração regional mais ampla.

¹¹⁵ Há um comportamento ambíguo da Europa, devido a sua posição relativa nas estruturas de poder. A cooperação com o Brasil e outros países depende de conflitos entre países europeus e Estados Unidos. Situações conflitantes podem surgir com articulação de iniciativas de defesa dos interesses da América do sul, questões ambientais envolvendo a Amazônia ou o tamanho das Forças Armadas dos países da região. (GUIMARAES, 1999,p.145)

A partir da Unasul, composta por doze países da América do Sul, há a tentativa de aumentar a coesão entre os países e avançar na integração regional sem correr riscos de implodir o avanço que é o Mercosul. A Unasul impulsionou o debate em torno da integração e esse processo abarcou novas áreas. O tempo de elaborar um modelo de integração alternativo foi totalmente transferido para a Unasul, quando os traços desenvolvimentistas são retomados e vão além da visão demasiadamente comercialista dos modelos de integração predominantes da década de 1990 e incorporam novos temas como integração física, produtiva e energética, a implementação de mecanismos compensatórios para as assimetrias regionais – grande característica da região –, além das questões sociais, culturais, educacionais, saúde, ciência e tecnologia, e políticas. A Unasul é formada por diversos conselhos e grupos de trabalho setoriais, de natureza intergovernamental e em grande parte integrados por ministros, de diferentes pastas. Nesse cenário é que foi criado o Conselho de Defesa, em 2008, um sistema de segurança coletiva pela primeira vez pensada para a América do Sul, não mais do ponto de vista hemisférico. Além disso, foi criado o Conselho de infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), que demonstra a importância adquirida pelo tema da infraestrutura, tema a ser abordado mais a frente.

A tentativa de coordenação remete à década de 1960 e a parceria é vista, hoje, como estratégica. Mesmo assim, é importante ressaltar que não há arranjos regionais construídos espontaneamente pelo “mercado”. Todos foram construções políticas e, em sua maioria foram além de objetivos econômico-comerciais. Nesse sentido, é fundamental desnaturalizar essa relação, uma vez que só haverá avanços mediante medidas e ações objetivas. As divergências são comuns e, sem dúvida, há desafios enormes a serem superados. Segundo os liberais, a interdependência econômica geraria incentivos naturais à cooperação. Isso não aconteceu. “somos assim tentados a crer que há razão na proposição realista de que a cooperação regional decorre da liderança e da visão coletiva dos países mais poderosos da região” (CASTRO, 2011, p.15). De fato, o fenômeno da construção política da América do Sul é um fenômeno recente, que vem ocorrendo na última década, com forte empenho do Brasil. Neste sentido, para melhor compreensão desse processo, é fundamental analisar as mudanças nas orientações da política externa brasileira no pós-11 de setembro e, fundamentalmente, a partir da ascensão de Lula da Silva e da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência da República, em janeiro de 2003.

5.2. – As Orientações Históricas da Política Externa Brasileira e o Governo Lula

Se no primeiro capítulo abordamos a inserção internacional do Brasil a partir de uma divisão tipológica, aqui analisaremos a inserção internacional brasileira a partir de uma abordagem histórico-evolutivo, isto é, a política externa como processo. Historicamente, duas grandes tradições na política externa brasileira se revezaram. O primeiro paradigma – o americanista – foi consolidado pelo Barão do Rio Branco, em sua atuação frente ao Itamaraty. Consiste no estabelecimento de uma aliança estratégica com a potência hegemônica, no intuito de obter ganhos para o Brasil. Esse paradigma seja na sua versão ideológica, seja na sua versão pragmática predominou amplamente até a década de 1950, quando o segundo paradigma de política externa – o globalista – começou a ser gestado, no Itamaraty e nos meios acadêmicos (PINHEIRO, 2004).

Há uma inversão da lógica do paradigma predominante anterior, o americanista, em que o alinhamento com os Estados Unidos estava dado, e era entendido como absolutamente benéfico para o país. Os globalistas passaram a defender a ideia de que a diversificação dos parceiros, tanto do ponto de vista político e estratégico quanto do ponto de vista econômico, seria fundamental para aumentar o poder de barganha, inclusive com os Estados Unidos. A adoção de uma política universalista significou, além de buscar independência em relação à potência econômica, estar aberto para relações com todos os países, sem restrições em termos de localização geográfica, regime político ou opção econômica. Transformou-se de fato em paradigma de política externa nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, com a Política Externa Independente, a PEI. Seus princípios – que buscam preservar a autonomia das decisões – foram resgatados por Geisel no Pragmatismo Responsável¹¹⁶ e relançados pelo governo Lula.

A busca por autonomia e desenvolvimento ao longo da história brasileira, especialmente no período do “consenso desenvolvimentista”, perpassou diversos governos e regimes, mesmo com mudanças de orientação estratégica. Quando a industrialização brasileira alcançou um estágio mais avançado, fez-se cada vez mais necessário buscar a ampliação dos espaços do país e a política externa precisou fazer essa inflexão. O compromisso com o desenvolvimento e a prevalência do interesse

¹¹⁶ O Itamaraty passou relativamente incólume pelo regime militar. A perspectiva da inserção internacional manteve-se ao longo daquele período. Gibson Barbosa, por exemplo, que constava na lista de possíveis cassáveis, logo se tornou Ministro das Relações Exteriores de Médici.

nacional garantiram certa continuidade e os traços gerais da política externa foram preservados durante todo o período. Isso mudaria com a ascensão, ao governo, dos liberais.

Neste período de abertura indiscriminada da década de 1990, havia uma conjuntura de despolitização das relações internacionais, quando questões políticas se tornaram secundárias e questões econômicas passam a reger as relações internacionais. Meio ambiente e Direitos Humanos passam a ser questões centrais na agenda, enquanto que as questões ligadas à segurança, secundárias. Passou-se a aceitar, de forma acrítica, a agenda externa definida pelas potências hegemônicas. Se antes da década de 1990 o Brasil se apresentava como um país em desenvolvimento, com FHC, o Brasil passou a se apresentar como uma democracia consolidada, ou como mercado emergente, ou seja, o Brasil se apresentava como um porto seguro para investimentos externos, uma vez que teria já desenvolvidos os marcos jurídicos que garantiam segurança jurídica para os investimentos.

No conjunto de políticas defendidas pelos neoliberais e que seriam fundamentais para a atração de investimentos externos diretos, estão o contínuo aprofundamento das políticas macroeconômicas restritivas dos governos, em vista de passar confiança ao mercado e aos investidores privados, reformas que garantiriam normas claras e estáveis, segurança jurídica e direitos de propriedade. Criava-se a ilusão de que se obteriam vantagens a partir de um comportamento adequado. Dentro desse contexto é que se enquadra, inclusive, a assinatura pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso do Tratado de não proliferação de armas nucleares (TNP). A partir da adoção do paradigma “normal” ou neoliberal¹¹⁷ na política externa, o Brasil [e a Argentina¹¹⁸] passou a aceitar ser apenas coadjuvante, sem almejar mais nenhum protagonismo, seguindo as posições dos países centrais. Na década de 1990, o Itamaraty foi um dos focos de resistência do nacional-desenvolvimentismo, com a atuação de importantes diplomatas brasileiros. Nesse sentido deve ser vista também a atuação dos presidentes Fernando Collor e,

¹¹⁷Dentro dos paradigmas criados por Cervo para se referir às orientações de políticas externas brasileiras e de uma forma geral latino-americanas, ele considera que os Estados latino-americanos migraram do paradigma desenvolvimentista para o “normal”, ou seja, “receptivo, submisso e subserviente aos comandos das estruturas hegemônicas do mundo globalizado” (CERVO, 2008, p.15).

¹¹⁸No Brasil, não houve, nos anos noventa, como na Argentina, essa mesma abordagem nas linhas de análise das relações internacionais. Como ressalta Cervo, não foi construída no Brasil uma teoria da decadência, não se escrevendo negativamente sobre o isolamento nacional no passado. Houve, pelo contrário, uma visão positiva, exaltando o modelo de política exterior, cujo eixo central era o desenvolvimento nacional. Segundo Cervo, “nada de comparável à numerosa literatura revisionista e ideologizada da Argentina existe no Brasil” (CERVO, 2000, p.14).

depois, Fernando Henrique Cardoso, no sentido de “esvaziar” o Itamaraty de suas funções, muitas das quais transferidas para outros ministérios identificados com a nova corrente (CERVO, 2008).

Uma das principais diretrizes da política externa de FHC foi pôr fim aos resquícios da política externa terceiro mundista, para inserir o país no *mainstream* internacional. Nos oito anos de seu governo, em que aderiu ao Neoliberalismo e buscou uma relação privilegiada com os Estados Unidos, trabalhou com a ideia de que a estabilização macroeconômica traria o desenvolvimento. Nesse sentido, o Plano Real permaneceu no centro de todo seu governo, inclusive no âmbito externo, ao se dedicar ao esforço em tornar o Brasil “confiável” aos olhos do mercado. É o Estado Normal, segundo Cervo, o Estado subserviente ao centro hegemônico do capitalismo, destrutivo da economia nacional, privatista e regressivo, defensor do Estado mínimo. A tão propalada modernização do parque industrial com elevação da produtividade foi bem-sucedida do ponto de vista microeconômico. Sistemicamente, no entanto, os resultados foram extremamente negativos. A “âncora cambial” teve um efeito devastador no sentido de desarticular as cadeias produtivas e, ao converter o comércio exterior de instrumento estratégico de desenvolvimento em variável da estabilidade monetária, houve uma regressão do processo de desenvolvimento para dentro (CERVO, 2002).

A política externa liberal estabelecia como objetivo principal o relacionamento com os países desenvolvidos, trabalhando com a ideia de que eram esses os fornecedores de capital, de tecnologia, com democracias estáveis e defensores dos Direitos Humanos. Assim, defendiam quando governo e passaram a defender quando passaram para a oposição, o alinhamento automático aos Estados Unidos e Europa, a assinatura de acordos de livre comércio com países desenvolvidos, a integração às cadeias produtivas mundiais, a relativização das relações brasileiras com a China, o distanciamento dos governos sul-americanos identificados com a esquerda e a entrada na Aliança do Pacífico (integrado por Colômbia, Peru e Chile, acordo patrocinado pelos Estados Unidos, através do México,¹¹⁹ que garante a eles acesso de seus produtos ao mercado estadunidense). Os grandes países em desenvolvimento são considerados por eles muito mais concorrentes do que aliados. Aliados seriam, portanto, os países desenvolvidos, com quem o Brasil deveria firmar acordos de livre comércio, desconsiderando que esses

¹¹⁹ O México é reiteradamente exaltado como um exemplo positivo, uma potência emergente, quando o país hoje se encontra numa profunda crise, com altos índices de criminalidade e com grande parte da sua população vivendo em situação de miséria.

países, apesar da forte defesa do livre-comércio, praticam o protecionismo quando interessa, como no caso do setor agrícola.

Com os ataques às torres gêmeas, a política foi novamente alçada ao centro das relações internacionais. No Brasil, a retomada da tradição nacionalista foi dada com o início do governo Lula e essas ideias liberais foram abandonadas ao resgatar o papel ativo do Estado nos planos econômico e social. Buscou-se desde o início a recuperação da capacidade financeira, regulatória e estratégica do Estado, iniciando a recomposição, ainda que lenta, do consenso desenvolvimentista¹²⁰. É o reinício da trajetória para tentar converter o Brasil num grande país industrializado e desenvolvido. Há mudança na visão sobre o Papel do Estado, do modelo de desenvolvimento, da política externa e das políticas sociais. As políticas econômicas centrais foram mobilizadas para atingir objetivos gerais como crescimento, criação de emprego, inflação sob controle e desconcentração de renda.

Lula mudou a relação ao retomar a lógica político-estratégica. A política externa voltou a ser vista como instrumento de desenvolvimento e para o fortalecimento da presença brasileira na política internacional. Nesse sentido, tendo o desenvolvimento como vetor da política externa, buscava-se constantemente reforçar a independência da inserção internacional brasileira. Apesar de existir uma visão institucional, não há instituição monolítica. Nesse sentido, o setor dentro do Itamaraty que formulara esses princípios, os chamados autonomistas ou nacionalistas, foram resgatados no governo Lula, pois havia convergência com muitas das diretrizes do Partido dos Trabalhadores, muitas das quais já figuravam nos programas de governo desde as eleições de 1989 e foram sendo aperfeiçoados e adequados à nova realidade internacional. Conforme já destacado, o globalismo foi a visão encampada pelo grupo nacionalista, atrelado à ideia de desenvolvimento nacional, e que passou a ser o grupo hegemônico dentro do Itamaraty¹²¹. Desse modo, a mudança de paradigma de inserção internacional – que

¹²⁰ Como vimos no primeiro capítulo, quando abordamos o tema da inserção internacional do Brasil, o capitalismo é recorrentemente identificado como um sistema com dinamismo, modernização, progresso, racionalidade, criatividade, entre outros atributos positivos. Mas se não politicamente orientado, ele beneficiará apenas uma minoria. É imprescindível que o desenvolvimento econômico seja subordinado ao interesse nacional. A economia, à política. Nesse conjunto, prevalece a noção de que o capitalismo precisa ser politicamente orientado, pois livre, é concentrador de renda e marcado por crises cíclicas. Subordinar o desenvolvimento econômico ao interesse nacional, ainda que isso não signifique a eliminação da livre iniciativa e do mercado - (planejamento econômico, controle dos investimentos, política regional...) para superar os desequilíbrios econômicos, sociais e territoriais fruto do capitalismo sem amarras.

¹²¹ Defensores destes dois paradigmas ainda dividem o Itamaraty.

ampara também a perspectiva político-estratégica de integração regional – resultou na guinada da política externa brasileira.

O Brasil passou a buscar o multilateralismo na sua política externa e uma reinserção mais propositiva nos organismos internacionais em geral, discutindo a partir dos seus interesses nacionais estratégicos a agenda dessas instituições. Os nacionalistas – mais ligados à perspectiva desenvolvimentista - buscam uma postura mais autônoma e têm uma postura reformista em relação a ordem internacional – que até certo ponto consideram injusta – ou, pelo menos, buscam mudar a correlação de forças dentro desta ordem, a reorganização do poder dentro do sistema, e a abertura de espaços de atuação maiores dentro dele. Têm, portanto, uma convicção menor em relação aos regimes internacionais. Há o entendimento de que diante da concentração de poder político e militar, que geram, por exemplo, a imposição de acordos desiguais para controle de armamentos, há a necessidade de reformas de instituições como a ONU. Daí decorre a fundamental importância da estratégia brasileira de busca por convergência de posições e apoio internacional às suas pretensões nos fóruns internacionais, como na questão da reivindicação de um assento permanente no conselho de Segurança das Nações Unidas ou, de modo geral, reformar e dar mais eficácia e legitimidade às instituições multilaterais como a FAO, o FMI, o Banco Mundial. De modo geral, essas instituições ainda refletem na sua composição uma correlação de forças internacionais já não mais existente. Uma vez que o mundo passou por grandes transformações, essas instituições não refletem mais o mundo de quando foram criadas, mas a conjuntura atual. A pressão pelas reformas das instituições internacionais e reforço da representação de países como o Brasil foi ampliada. Com o crescimento do mundo emergente e todos os países, inclusive o Brasil, procuraram aumentar sua presença internacional e participar do núcleo das grandes decisões de política internacional. Se o país pretende ser ator de peso no mundo, tem que ir além da área de influência tradicional e procurar adotar postura protagonista e uma política externa bastante assertiva, o que foi facilitado pela diplomacia presidencial, quando o governo se aproveitou de um capital simbólico criado e sua imagem favorável construída no exterior. O governo Lula foi responsável por consolidar a posição do Brasil como a grande economia latino-americana, ao reconhecer as grandes oportunidades econômicas existentes e utilizar-se da política externa como instrumento para alavancar o desenvolvimento (GONÇALVES, 2011).

Em diversos momentos – como em 2008, quando o mundo mergulhava na crise – Lula se apresentou como mascate, ou seja, um promotor dos produtos brasileiros no mundo:

Nós temos que colocar os nossos produtos em cima da cabeça – e eu tenho o maior orgulho de ser garoto-propaganda dos produtos brasileiros, quaisquer que sejam eles – porque é assim que a gente constrói uma nação grande. Eu estou à disposição deles (empresários) para viajar o continente africano, vendendo máquina, vendendo trator, vendendo biodiesel, vendendo o que tiver para vender. Eu não terei o menor problema em ser um mascate do Brasil para colocar os seus produtos no mundo.¹²²

Na política de modo geral, inclusive nas relações internacionais, é sempre necessário ponderar os objetivos e os meios de alcançá-los. Diante do reduzido poder realista do Brasil, Lula buscou e encontrou alternativas no assim chamado *soft power* para participar do pesado jogo da política internacional de forma mais incisiva. Além disso, utilizou-se de forma criativa de capacidades que o país tem, como no âmbito do comércio exterior, na articulação política principalmente Sul-Sul etc. e, também, por meio do BNDES, transformado em instrumento de política externa e usado como parte do modelo de desenvolvimento, para buscar um reordenamento geopolítico do comércio, e acordos de comércio vinculados ao elemento poder.

A atuação diplomática do Brasil, com sua posição geopoliticamente privilegiada, obteve bons resultados em articulações com terceiros países nos fóruns multilaterais. No intuito de promover essas mudanças na ordem internacional, buscou-se a formação de parcerias e a articulação de blocos. Na esfera de ação multilateral e a partir de uma atuação realista, o Brasil passou a buscar alterar as estruturas do centro hegemônico do capitalismo com a formação de coalizão de países emergentes em torno do G-20, por exemplo, que atua no âmbito da OMC e outras negociações comerciais e financeiras internacionais. Ou seja, modificar o *status quo* das decisões no âmbito da OMC.

Diante da busca por mudanças na ordem internacional, o Brasil buscou alianças políticas com países que se encontravam na mesma situação e que tinham o mesmo intuito, que também se empenhavam por essas mudanças. O Brasil passou a buscar uma inserção mais autônoma, priorizando o diálogo com o Sul. Tiveram grande ênfase as relações Sul-Sul, com diálogo político inovador com o Ibas, com os Brics, inclusive nas relações científicas com os países desses blocos – também no esforço para garantir

¹²² Lula: <http://mais.uol.com.br/view/1575mnadmj5c/contra-crise-mundial-lula-sugere- virar-mascate-do-brasil-04023172CC811326?types=A&>

transferências de tecnologia, que propiciem forte inovação produtiva – e outros projetos comuns. A China se tornou o principal parceiro comercial do país. Nesse mesmo contexto, também retomou a política africana¹²³. Embora procurasse manter um bom relacionamento com os países desenvolvidos, o Brasil ficou marcado no período por expandir significativamente suas relações com a América do Sul, a África, a China e a Índia.

A América do Sul, à qual pouca importância era atribuída, ocupa historicamente pouco espaço na política externa brasileira. Isso começou a mudar de modo mais acentuado na década de 1990, quando começou a adquirir importância maior e avançaram a tentativa e o esforço de estabelecer e consolidar relação estratégica com a vizinhança imediata. Dentro do contexto das reformas liberais e do modelo de “regionalismo aberto”, a década de 1990 já presenciava a tentativa em diversificar a agenda de integração e cresceram, também, as iniciativas brasileiras para a região, que incorporou novas dimensões à sua estratégia. Foi quando, por exemplo, a integração energética regional deu seus primeiros passos e foram sendo reconhecidos cada vez mais interesses compartilhados.

Se a perspectiva de política externa adotada dos governos brasileiros na década de 1990 cultivava relações especiais com os Estados Unidos, a partir do governo Lula, a ênfase no relacionamento no âmbito do Mercosul estava inserida dentro de perspectiva diferente, na perspectiva que buscava uma autonomia com relação à estrutura de poder internacional. Essa perspectiva se aproxima da estruturalista no campo da Economia Política e geopolítica e realista no campo das Relações Internacionais. Conforme já observado, o governo Lula elegeu a América do Sul como prioridade, acompanhando a mudança na concepção de integração. Mudam, assim, a estratégia brasileira para a América do Sul e os objetivos econômicos e políticos brasileiros para a região, na qual tornaram-se cada vez mais diversificados, variados e crescentes os interesses brasileiros.

¹²³ A política africana do governo Geisel havia sido deixada de lado, no governo Fernando Henrique Cardoso, para privilegiar parcerias seletivas, com apenas alguns países africanos como a África do Sul, Nigéria, Egito e Angola, em menor escala. Essa retomada da política africana pelo governo Lula se deu sob condições bem menos favoráveis se levarmos em consideração as tragédias humanitárias da década de 1990 e a já forte e consolidada presença da China no continente, que, desde Mao, estabeleceu fortes relações. O governo Lula, ao buscar uma política externa de cooperação, leva para a África uma série de agências do Estado brasileiro como Fiocruz, Embrapa e assinam uma série de acordos na área da educação. Por outro lado, também muitas empresas brasileiras entram na África com apoio do governo. A atuação das empreiteiras, de modo geral, e da Odebrecht em particular na África, foi muito ampliada com apoio da diplomacia Sul-Sul do governo Lula ou mesmo Lula como ex-presidente. A viagem de Obama para a África indica uma preocupação estratégica maior também dos Estados Unidos com esse continente. Há grandes interesses econômicos na África e um novo valor estratégico de parcerias com potências regionais africanas. São economias de rápido crescimento com novas oportunidades.

É do interesse do Brasil que os vizinhos também se desenvolvam, inclusive, por serem um mercado para os produtos industrializados e culturais. É preciso investir em políticas comerciais que não sejam absolutamente danosas contra os vizinhos, inclusive porque o desenvolvimento local abre oportunidades futuras para outros segmentos econômicos exportadores brasileiros. O Brasil foi o único país do subcontinente a reagir a todas as iniciativas dos EUA para a região nos anos 1990, buscando manter o Mercosul coeso a fim de fortalecer seu poder de negociação frente aos norte-americanos. Para tanto, foi necessário lançar propostas alternativas à consolidação do pan-americanismo comercial da Alca (CASTRO,2011, p.37). De fato, o Mercosul contribuiu para o reforço da posição em negociações nos foros comerciais internacionais, mas a Alca só seria descartada no governo Lula, que priorizou a integração do ponto de vista político. No governo Lula, existia o entendimento de que o fortalecimento do Mercosul, assim como da região como um todo, é fundamental geopoliticamente para evitar a capitulação da região aos interesses dos Estados Unidos. O alinhamento brasileiro, principalmente aos países sul-americanos cujos governos seguem uma orientação de esquerda ou antiliberal, visaria não mais apenas ao aprofundamento das relações comerciais, mas também, e principalmente, ser um polo de poder para se contrapor aos Estados Unidos e obter apoio para reformular as estruturas hegemônicas. Como visto anteriormente, a aproximação com esses países foi criticada pelos liberais a partir de argumentos econômicos.

Em 1988, a Constituição brasileira estabeleceu, no seu artigo 4, um dos objetivos centrais da política externa brasileira: a constituição de uma comunidade latino-americana de nações. Atendendo, inclusive, a esse artigo constitucional, portanto, o Brasil cumpriu o papel de principal articulador do acordo que lançaria a Comunidade Sul-Americana de Nações, embrião da Unasul, no final de 2004, que tem como meta a construção de uma unidade política, econômica, cultural e de segurança na América do Sul.

O aumento do poder decisório e econômico do continente dentro do cenário geopolítico mundial que esse arranjo proporciona também traz protagonismo ao Brasil no sistema internacional. (COSTA, 2009). A região é importante para o Brasil e a integração pode ter consequências extremamente positivas para sua economia. Além de a integração contribuir para a atração de investimentos para o Brasil – ainda que as deficiências da infraestrutura de transportes tenham impactos extremamente negativos

sobre essa questão que recentemente ganhou espaço na agenda, como veremos adiante – o mercado sul-americano é fundamental para as exportações de produtos industrializados e serviços brasileiros, embora tenha perdido importância relativamente às exportações em relação ao restante do mundo, que cresceu ainda mais. Cabe permanecer nesse esforço de diversificar os parceiros comerciais do Brasil, principalmente América do Sul, África e Ásia para diminuir o ainda enorme peso das relações comerciais do Brasil com os Estados Unidos e a Europa. Nesse sentido, a Unasul é um projeto estratégico, inclusive para o capitalismo brasileiro.

De fato, com a redemocratização na década de 1990, o Brasil se aproximou da Argentina e maior importância passou a ser conferida à América do Sul. Alguns autores como Saraiva e Valença (2012) defendem que governo Lula deu seguimento ao governo FHC no que diz respeito à política externa, ao continuar privilegiando a América do Sul – e o Mercosul – como parceira em suas relações¹²⁴. Embora tanto os governos Fernando Henrique Cardoso quanto os governos Lula tenham enfatizado as relações com os vizinhos do continente, embora todos tenham tido e aprofundado as relações com os países sul-americanos e visado ao avanço da integração regional, o sentido dessas relações e propostas teve guinada de 180 graus e elas diferem radicalmente. De um lado, o Mercosul para FHC foi transformado em mero instrumento de liberalização comercial. De outro, para Lula, o Mercosul voltou a adquirir um sentido político-estratégico. Lula deu outro enfoque e inverteu a lógica e o sentido da aproximação da região, que, no governo FHC, era puramente econômico. Houve a readequação da iniciativa e o novo modelo que começou a se delinear e que gerou inclusive um espaço

¹²⁴ De acordo com esses autores, “Fica clara também uma continuidade em relação à estratégia desenvolvida - e possibilitada - pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, ainda que os mecanismos de ação sejam diferentes. O trânsito de Cardoso junto às lideranças mundiais proporcionou uma aceitação do Brasil que, à época de Lula, o auxiliou a tocar seus projetos (...) as duas últimas décadas foram particularmente favoráveis à participação brasileira na política internacional e, conseqüentemente, ao alcance daqueles dois objetivos de longo prazo [busca por autonomia e maior projeção no plano internacional]. Neste sentido, as escolhas em relação à esfera de influência que o país desempenharia - variando o alcance de sua política externa à América do Sul, ao bloco Sul e no diálogo com os países do Norte - estão ligadas ao sucesso obtido na dimensão anterior. Em outras palavras, a projeção e o alcance dos seus objetivos globais se mostram estreitamente conectados ao aumento progressivo da sua influência sobre as regiões “mais próximas”. O sucesso - mesmo que relativo - junto à América do Sul proporcionou ambicionar a ampliação da sua região de influência para o Sul e, a partir daí, para uma esfera global.” (SARAIVA, VALENÇA, 2012, p.25-26) Concluem que “Deste modo, a continuidade da política externa brasileira deve ser encarada como responsável por esse progressivo avanço no papel do país nas relações internacionais. Os dois últimos presidentes, Fernando Henrique Cardoso e Lula, dividem, ainda que em pesos diferentes, a responsabilidade pela construção do atual status brasileiro” (SARAIVA, VALENÇA, 2012, p.26-27). V. também Saraiva (2011)

de coordenação para o planejamento, foi cada vez mais desvinculado das premissas do livre comércio.

A visão antagônica de política externa expressa nos governos FHC e Lula fica evidente também pelas declarações e críticas recentes de FHC à política externa dos governos Lula e Dilma. O tema do relacionamento brasileiro com os países em desenvolvimento e sul-americanos foi abordado em artigo de jornal pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Em artigo de opinião publicado no jornal “O Globo” intitulado “Mudar o Rumo”, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (2014) apresenta sua visão acerca de alguns aspectos do governo Lula e sobre o Brasil, advogando uma mudança de rumo e de foco para a política externa brasileira. Além de defender a retomada da agenda liberal da década de 1990, criticando o excesso de estatismo – manifestada, por exemplo, no modelo para o pré-sal –, acredita ter havido, nos governos petistas, um retrocesso em diversas frentes. Uma delas, na política externa, para a qual defende uma reorientação. As potências tradicionais deveriam, segundo FHC, ser as prioridades da política externa brasileira e não os países emergentes. A aproximação a esses países é interpretada como erro de leitura em relação ao cenário internacional, ao observar um suposto “declínio do Ocidente” e ascensão dos Brics, mundo árabe, enfim, ao atribuir um papel de destaque ao Terceiro Mundo. Para ele, o correto seria o Brasil realinhar-se com os Estados Unidos e Europa e, na América do Sul, voltar-se em direção ao Pacífico. Isso representaria a retomada de papel na América Latina, hoje, diminuído devido ao bolivarianismo. Cita o México como exemplo, como potência emergente, graças ao acordo de livre comércio com os Estados Unidos.

Resumindo, defende a entrada na Aliança do Pacífico, liderada pelos Estados Unidos e um distanciamento ou relativização das relações com a China e os países sul-americanos, principalmente países governados pela esquerda, ou, no termo utilizado por ele, adeptos do bolivarianismo: “Não devemos ficar isolados em nossa região, hesitantes quanto ao bolivarianismo, abraçados às irracionalidades da política argentina, que tomara se reduzam, e pouco preparados face à investida americana no Pacífico.”, diz ele. Essa visão de que a política externa do governo Lula é continuidade da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, por ter escolhido a América do Sul como prioridade precisa, portanto, ser questionada.

5.3 – Política Externa e Governabilidade

O início do governo Lula foi marcado por uma situação grave para o Brasil e de muitas dificuldades. Primeiramente, era necessário ativar a economia, gerar impostos para aos poucos remontar e ampliar a máquina estatal, destruída pela ideologia do Estado mínimo e para ter condições mínimas para tomar e sustentar as iniciativas para o desenvolvimento do país. No cenário econômico, a presença de um forte setor financeiro articulado internacionalmente com grande poder de influenciar o mercado financeiro e o processo político, setor que havia patrocinado as reformas neoliberais e que favoreciam a acumulação financeira em detrimento da acumulação produtiva. Sob pressão externa de organismos multilaterais como FMI e Banco Mundial, inúmeras empresas estatais foram privatizadas na década de 1990 e, a partir dessa estratégia de integração-dependente, houve perda da competitividade da indústria e o domínio da financeirização.

Ainda antes de assumir o governo, o presidente recém eleito havia feito uma série de concessões e assumiu compromissos em relação à política econômica. Ao assumir o governo, a taxa de câmbio foi mantida apreciada, as taxas de juros e os superávits fiscais para o pagamento dos serviços da dívida foram elevados. Naquele momento, a austeridade impedia o Estado de ampliar os investimentos em infraestrutura. O governo cumpriu com os pagamentos das contas dos empréstimos do FMI. Entendia que esse era um pacto necessário para assegurar as condições mínimas de governar, após o ambiente de colapso e pânico que o país atravessou em 2002. O ministro da Fazenda, Antônio Palocci, destacou-se naquele momento, por manter um diálogo importante com o empresariado e com forças de centro-direita do espectro político, setores protagonistas dos financiamentos das campanhas eleitorais, mas que, também, fazem investimentos importantes no país. Entendendo não ser viável que o governo se amparasse apenas nos movimentos sociais, o governo Lula buscou, desde o início, estabelecer um pacto social entre capital e trabalho.

A prosperidade brasileira retirou as instituições financeiras internacionais do espaço político que elas dominaram. Em 2005, o governo conseguiu pôr fim à tutela do FMI e do Banco Mundial, com o pagamento antecipado de US\$ 15,5 bilhões da dívida pendente com as duas instituições. Em junho de 2008, as reservas estrangeiras do Brasil de aproximadamente US\$ 200 bilhões, superaram a dívida externa do país, emitindo

uma outra declaração de liberação do Tesouro brasileiro, que o país havia se transformado em um credor líquido. Foi apenas paulatinamente que o governo foi ampliando os recursos aos programas de transferência de renda. Wanderley Guilherme dos Santos¹²⁵ defendeu que o governo Lula criou políticas de bem estar social, mas o Estado ainda não estaria devidamente preparado/aparelhado. O Estado, que antes atendia uma parcela pequena da população, passou a incorporar quase a sua totalidade. Antes de mais nada era necessário reconstruir as instituições para todos os programas políticos, econômicos e sociais após o período de vigia a lógica do Estado mínimo e recriar arranjos institucionais desenvolvimentistas e que pudessem dar sustentação às políticas de bem-estar social, bem como às industriais.

Desse modo, uma guinada se pôde observar ao recuperar o papel estratégico do Estado. Não houve guinada imediata, mas desaceleração e pequenas rupturas até chegar ao caminho correto, embora longo, em relação ao qual é necessário enxergar de modo claro o panorama e os riscos envolvidos. Com a eleição de Lula, em 2002, houve a retomada do esforço para recuperar a dinâmica industrial no país, sob a liderança da classe trabalhadora, em aliança com o empresariado industrial nacional, especialmente o grande capital privado que se beneficiaria do grande mercado interno de obras públicas, e empresas estatais remanescentes, como a Petrobras.

Boito e Berringer (2013)¹²⁶ buscam retomar o tema clássico da ciência política brasileira da relação entre o processo político e o desenvolvimento capitalista. Defendem que, a partir da década de 1990, começou a ser gestada uma frente política neodesenvolvimentista, conceito definido pelos autores como “o desenvolvimentismo da época do capitalismo liberal”, que seria a base ampla e heterogênea de sustentação dos governos PT iniciados em 2003, que retomou a política de intervenção do Estado em prol do desenvolvimento do capitalismo brasileiro. O PT lutava, ao longo da década de 1990, por um Estado de bem-estar social no Brasil enquanto a grande burguesia interna vinha fazendo críticas moderadas ao Neoliberalismo. O governo Lula representou mudança no interior do bloco do poder, a partir da formação de uma instável frente política, policlassista e nacionalista: a ascensão política da grande burguesia interna, apoiada por uma ampla frente política que inclui também classes populares. Através do sindicalismo e do Partido dos Trabalhadores, instrumento

¹²⁵ Entrevista para o blog “O Cafezinho”.

¹²⁶Esses autores unificam conceitos e perspectivas trabalhados no primeiro capítulo e acabam por ser um meio termo entre Theotônio dos Santos e Amado Cervo. Trabalham com noções de Poulantzas como “bloco de poder”.

partidário dessa frente que tem o neodesenvolvimentismo como programa político, o operariado urbano e a baixa classe média estiveram representados e tiveram nela uma participação organizada. O operariado e a baixa classe média continuaram presentes no PT, mas, segundo estes autores, ocupando posições na base social, embora sem força dirigente no partido.

Essa frente seria dirigida pela grande burguesia interna brasileira – de diferentes setores da economia como mineração, construção pesada, indústria de transformação entre outros – envolve também baixa classe média, operariado, campesinato e “trabalhadores da massa marginal”. O grande capital financeiro, hegemônico nas décadas de 1990, foi deslocado para a oposição (BOITO; BERRINGER, 2013). Dessa maneira, o enfrentamento passou a ser com o campo neoliberal ortodoxo, que representa esse grande capital financeiro internacional, a fração burguesa brasileira integrada e subordinada a esse capital e setores dos grandes proprietários de terra e a alta classe média (BOITO; BERRINGER, 2013).

Há um projeto desenvolvimentista¹²⁷ apenas incipiente, ainda sendo consolidado, com participação ativa do Estado na condução do processo de desenvolvimento e também na implementação de políticas sociais direcionadas à classe trabalhadora, um complexo mineiro-industrial e construção naval atrelado à Petrobras, bancos estatais, política de valorização do salário mínimo e política de universalização de serviços de saúde e previdência social. A dificuldade em consolidar um bloco de poder¹²⁸ para sustentar o desenvolvimentismo é evidente.

A preservação das chances de consolidar um bloco do poder que dê sustentação a ideologia social-desenvolvimentista está na dependência da capacidade e sensibilidade das lideranças políticas e empresariais para articularem um pacto de resistência às pressões internas e internacionais, mormente as do capital financeiro para uma rendição total à política econômica de corte neoliberal ainda dominante. (...) No campo político, a preservação da democracia é indispensável para manter a classe trabalhadora com chances de se manter no Poder e abrir espaço para, num futuro ainda distante, consolidar sua hegemonia na sociedade e tornar viável uma alternativa ideológica pós-

¹²⁷ Existe a disputa entre diferentes vertentes desenvolvimentistas, como a novo-desenvolvimentista ou a social-desenvolvimentista. No entanto, como o enfrentamento central é com o campo neoliberal, sobressaem para efeito do nosso argumento as semelhanças e as divergências acabam sendo diluídas.

¹²⁸ Entendido como o conjunto de classe e frações de classes politicamente dominantes que permitem o funcionamento do Estado capitalista, caracterizado por sua grande fragmentação. Autores aqui utilizados, entre os quais Boito, Berringer e Lyra, recuperam esse conceito desenvolvido por Nicos Poulantzas. V. *Poulantzas, Nicos. Poder político e classes sociais*. São Paulo, Martins Fontes, 1977.

capitalista, cuja etapa preliminar consiste na consolidação da ideologia social-desenvolvimentista (LYRA,2015).

No que diz respeito à política industrial, a sua abrangência no país é fundamental no sentido de angariar apoio dos empresários e associações empresariais. Essa exigência de uma abrangência maior seria o que explica, segundo Almeida (2009:16), as mudanças da primeira política industrial do governo Lula – a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2004, de viés neoschumpeteriano, com foco na promoção da inovação, portanto – para a segunda – a PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo), de 2008, mais abrangente, que contemplou áreas mais intensivas de mão de obra, *commodities* e baixa e media-baixa intensidade tecnológica, em que o país já é competitivo:

Em uma economia com estrutura industrial tão diversificada quanto a brasileira, a legitimidade de uma política industrial em um ambiente democrático depende, entre outras coisas, de que os setores tradicionais também estejam contemplados na política de fomento do Estado. Esta busca por legitimidade (ou racionalidade) nas políticas de fomento setoriais cria um claro dilema para as políticas industriais modernas: a indústria que se quer ter (mais intensiva em tecnologia) versus a indústria que se tem (mais competitiva em produtos de baixa e média-baixa intensidade tecnológica). (...) Embora o foco das novas políticas industriais seja sempre o incentivo à pesquisa e desenvolvimento (P&D) e inovação, na prática, esta política moderna ainda convive com a política de escolher vencedores em setores nos quais já somos competitivos, ou naqueles nos quais o governo considera importante ter uma empresa líder nacional (ALMEIDA, 2009, p.7).

Como podemos perceber, essa articulação da burguesia industrial nacional com forças políticas vinculadas à classe trabalhadora é uma articulação apenas parcial. De um lado, essa aliança foi permanentemente muito criticada pela esquerda. De outro, por parte do empresariado, prevaleceu, conforme Lyra, “o temor de contribuir para o fortalecimento das forças populares que subiam ao Poder e de submeter-se a sua hegemonia” (LYRA, 2015). Lyra (2015) aponta para a falta de coesão do empresariado industrial para comandar o processo de industrialização.

Tanto a burguesia industrial, quanto a classe trabalhadora se beneficiaram do soerguimento da atividade econômica, mas a primeira jamais disfarçou sua antipatia frente ao governo popular e nunca se interessou em enveredar, de modo decisivo, por uma aliança estratégica para a criação de um bloco de poder que possibilitasse a conformação de um novo

modelo de política econômica assentado em maior participação estatal na atividade econômica e em mais autonomia em relação aos mercados (LYRA, 2015).

O empresariado industrial focou suas críticas predominantemente sobre a carga tributária e ao combate às políticas que acarretavam aumentos dos gastos sociais e salários reais. Não houve, ou houve pouca, articulação para enfrentar a ação do sistema financeiro, que prejudica o aumento da formação de capital produtivo e a própria reindustrialização.¹²⁹ Havia, portanto, limites institucionais, leis, normas incidindo sobre o processo de desenvolvimento em curso ao longo de todo período. O processo político sempre é marcado pela disputa entre diferentes posições políticas e ideológicas, que refletem interesses diversos na sociedade, em particular os diferentes interesses de classe. Apesar de possíveis erros cometidos, entendemos que as alianças políticas garantiram até certo ponto, ao governo Lula, alguma governabilidade, que garantiu muitos avanços. Ela precisa, portanto, no contexto atual, ser levada em conta. A diversidade ideológica é parte da democracia e o pluralismo político é prezado pela Constituição como um dos seus princípios fundamentais. Nesse sentido, uma vez que a democracia pressupõe pluralidade, para um exercício democrático de governo é necessário exercer e reconhecer essa pluralidade do jogo político, com distribuição de recursos, inclusive de acesso ao poder e seu controle.¹³⁰

O projeto do partido precisa ser compatível com os interesses do Estado brasileiro. Para alcançar o desenvolvimento, não há atalhos a serem tomados e o caminho é necessariamente longo, condizente com um processo democrático. Alcançar uma solução que incorpora os grupos mais fortes em termos de poder e legitimidade, no processo de formação das opções políticas significa até certo ponto tentar evitar que possam exercer posteriormente seu poder de veto. Como destaca Costa (2012), essa solução é recorrente em países e períodos históricos em que os governos foram conquistados por partidos da classe trabalhadora.

¹²⁹ Desde o primeiro mandato do presidente Lula, aderiram, ainda que parcialmente, à campanha de desestabilização, que, por mais concessões que tenha feito, era vinculada à classe trabalhadora, e que focava em denúncias de corrupção – manipulação do combate à corrupção –, comandadas por uma imprensa extremamente concentrada e com a participação de setores do Judiciário. De acordo com o relatório dos Repórteres Sem Fronteiras, o Brasil é o “país dos 30 Berlusconis”, fazendo referência à excessiva concentração dos meios de comunicação no país. Conforme Lyra (2015), a burguesia industrial “cuja representação política vislumbra no resultado dessa ação o retorno ao poder, sob a liderança do PSDB.”, via isso com bons olhos. Lula sofreu – e ainda sofre – uma forte campanha que visa a sua desmoralização e criminalização.

¹³⁰ Não é foco do nosso trabalho, mas entendemos que a crise política atual reforça a necessidade de um debate sobre os aparelhos burgueses – a mídia e o Judiciário – sobre o que fala Gramsci.

Alguns desses governos reagem com essa pactuação à dificuldade de governabilidade na transição, representando para as organizações sindicais a garantia política que o Estado será o promotor de alguns interesses classistas fundamentais: pleno emprego, Estado de bem-estar social, proteção de direitos sindicais (COSTA, 2012).

Como parte da mudança ocorrida dentro do bloco de poder, houve alterações, também na política externa. Berringer contesta as correntes realistas das Relações Internacionais no que diz respeito à separação ontológica da política interna e da política externa. O Estado não é uma instituição homogênea e a política externa também espelha a composição do bloco de poder. Para Berringer, assim, as mudanças na política externa e no financiamento do Estado brasileiro não estão ligadas a um novo tipo de Estado, como defende Amado Cervo. Na verdade, estariam ligados a nova formação de dinâmica das classes sociais brasileiras: a política externa beneficia a burguesia interna brasileira de diversos segmentos, como de extração mineral, agronegócio, construção civil, comércio, serviço, bancos, entre outros. sem deixar de atender demandas das classes dominadas – ampliação das políticas sociais, diminuição do desemprego, aumento do salário mínimo etc que acabou sendo importante para o reposicionamento do Brasil no cenário internacional no período (BERRINGER; BUGIATO, 2009). A política externa foi articulada à nova política econômica e passou a priorizar também os interesses da grande burguesia interna. O rechaço e abandono da Alca teriam sido um dos episódios que promoveram a convergência entre grandes empresários e movimento sindical (BOITO; BERRINGER, 2013).

A política externa dos dois governos Lula foi um importante instrumento para o fortalecimento da grande burguesia interna. Neste período, houve uma mudança na atuação internacional do Estado brasileiro, determinada pelos interesses dessa fração de classe. A burguesia interna brasileira uniu-se em torno de interesses comuns no plano internacional, que fundamentalmente foram: (i) o apoio do Estado para a conquista de novos mercados para exportação de seus produtos e para a realização de investimentos diretos no exterior; (ii) a prioridade para os seus produtos e serviços nas compras do Estado e das empresas estatais e (iii) uma maior proteção do Estado para o mercado interno. Para nós, foi justamente por isso que os principais focos de atuação internacional do Estado brasileiro foram: (i) a ênfase nas relações Sul-Sul; (ii) a prioridade dada à América do Sul; (iii) a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) e (iv) as negociações e o arquivamento da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (BOITO, BERRINGER, 2013).

Diversos autores, entre os quais Maria Regina Soares de Lima (2000, p.295-296), defendem que, com a liberalização política e a abertura e interdependência econômica houve uma mudança na natureza da política externa, que passou não apenas no plano externo a representar os interesses coletivos, mas passou a vincular-se aos conflitos distributivos internos, ao ter que negociar interesses setoriais. A representação dos interesses nacionais externamente não é feita assim, sem que isso tenha efeitos e reverberem internamente. Pelo contrário. A globalização produziu mudanças com a ampliação dos temas que afetam o ambiente doméstico e dificulta a atuação dos Estados. A forma de fazer política externa precisou ser ajustada a essas novas circunstâncias trazidas pela globalização, principalmente pelas mudanças na forma de interação entre Estado e sociedade.

As novas demandas trazidas pela globalização transformaram a agenda, que passou a interessar à sociedade como um todo, obrigando a política externa a se politizar afetando diretamente a governabilidade. Podemos falar, por outro lado, também, em fim do isolamento. Como Berringer, Lima defende, dentro desta perspectiva, que a política externa não é coerente e congruente com um suposto interesse nacional e demonstra a artificialidade da separação entre política externa e política doméstica, tanto do ponto de vista empírico como teórico. Não nega a existência de momentos em que não há setores específicos beneficiados e a ação externa é neutra. É quando, segundo Lima, a política externa “produz bens coletivos, aproximando-se do seu papel clássico, de defesa do interesse nacional ou do bem-estar da coletividade” (LIMA, 2000, p.289).

Uma vez que a política externa entrou no debate público e foi politizada, surgiu uma série de iniciativas, como as Conferências Anuais de Política Externa e Política Internacional realizadas pelo Itamaraty desde 2006 e os Diálogos que são demonstrações de tentativas de abrir as discussões para a participação de setores da sociedade civil, tais como empresários, sindicatos, movimentos sociais, acadêmicos e mídia, além de representantes do Estado brasileiro. A capacidade de formulação e gestão de políticas governamentais depende, segundo estes autores, do fim do insulamento burocrático de quaisquer agências do Estado democrático e de Direito. Acompanham a reflexão acadêmica acerca da dimensão de política pública da política externa brasileira. Fundamental assim que o MRE também se

modernize e amplie seus canais institucionais de diálogo¹³¹ (LIMA, MILANI, 2014). Em consequência dessas transformações, ocorreu um aumento da troca de diferentes setores não governamentais com o exterior. Nesse sentido, surge a expressão “horizontalização da política externa” para definir o aumento da divisão de competências das questões internacionais do Estado brasileiro entre os ministérios. Pelos dados que apresenta, mais de 90% dos ministérios em Brasília têm departamento de assuntos internacionais (secretarias de Relações Internacionais, Diretorias ou Assessorias de Assuntos Internacionais, ou órgãos assemelhados). Além disso, autarquias federais, empresas estatais e bancos de desenvolvimento implementam ações externamente. No governo Lula, pode-se citar, no âmbito do esforço de aprofundar os laços Sul-Sul, a atuação de diversas instituições brasileiras nos países em desenvolvimento, como o BNDES – que tem escritórios em Montevideu e em Londres – a Caixa Econômica Federal, o Ipea, a Embrapa, o Inpe, a Fiocruz, entre outros (LOPES, 2013). As relações externas brasileiras vão, assim, além do Itamaraty. Conforme Lopes (2013), “A relativa capilarização social da política externa brasileira coincide com outro fenômeno: o advento da diplomacia pública. Notam-se inúmeras ações implementadas por autarquias federais, bancos de desenvolvimento e empresas estatais.”

Essa leitura de quebra do monopólio no exercício da política externa brasileira é apontada como novidade. No entanto, conforme abordado no primeiro capítulo, os liberais apontam esse número mais elevado de atores que participam da formulação e das decisões e implementação da política externa brasileira como uma forma de levar adiante a agenda político-partidária do governo, que passou a ser exercida por canais

¹³¹ Opõem-se, no entanto, a uma das propostas nesse sentido que seria a retirada da agenda comercial deste ministério – defendido por setores industriais – por considerarem que isso vai no sentido oposto ao movimento de democratização de seu processo decisório e, ainda, poderia abrir o precedente para que outros campos da política externa fossem pautados quase que exclusivamente por interesses corporativos. A proposta a que aderem esses autores é a da radicalização da dimensão pública da política externa, expondo sua agenda à discussão democrática, da qual participariam indivíduos oriundos de diversos setores da sociedade civil: setores governamentais específicos da política externa, movimentos, redes e outros fóruns que atuam neste campo, setores empresariais, organizações sindicais, movimentos sociais, organizações não governamentais, fundações partidárias, acadêmicos, instituições de estudos e centros de pesquisa, entre outros. O Conselho Nacional de Política Externa – Conpeb – seria de natureza consultiva e visaria a acompanhar a política externa e contribuir para a definição de diretrizes mais gerais. Isso não representaria, pelo contrário, um esvaziamento ou marginalização do Itamaraty, que manteria a centralidade de sua atuação (LIMA, MILANI, 2014). Faria (2012) procura demonstrar mais detalhadamente os esforços do MRE na promoção da coordenação intragovernamental (Executivo nacional) e intergovernamental (Executivo federal e governos subnacionais) e intersetorial (governo federal e diferentes atores da sociedade). Este autor (2012) procura demonstrar as diferentes formas com que o Itamaraty tem reagido as pressões para superar o insulamento. Faria discute alguns dos mecanismos colocados em prática pelo Itamaraty, no plano intragovernamental, para a promoção da ação concertada dos atores e agências estatais, e como tem conseguido preservar a capacidade de coordenação da política externa do país.

institucionais não normais e atores talvez não identificados. Essa multiplicação de canais e de interlocutores pode, segundo estes, fragilizar a unidade de comando e execução da política externa brasileira e dispersar as ações, apresentando contradições no plano externo, o que já ocorreria com a própria concepção e formulação que são compartilhadas por vários setores do próprio governo. Para estes, além de considerar um desprestígio ao Itamaraty e um atropelamento às suas atribuições institucionais, isso resultaria em perda de credibilidade além de aumentar as chances de conflitos internos e externos, devido à superposição de ações.

Conforme abordado no primeiro capítulo, diplomatas aposentados, principalmente, tiveram bastante visibilidade na mídia nacional, ao criticar a suposta partidarização/ideologização da política externa brasileira da Era Lula. Os assuntos de política externa, que dificilmente apareciam com destaque nos jornais, passaram a aparecer inclusive na primeira página. Longe de um debate político honesto, esses assuntos foram instrumentalizados para a política interna pelos jornais no intuito de acirrar a oposição ao governo Lula. O então presidente Lula foi alvo de ataques na mídia brasileira e tentativa de criminalização por defender o Brasil e as empresas brasileiras na África. Essas críticas, amplamente repercutidas na mídia, lograram construir uma imagem extremamente negativa em amplos setores da sociedade. Desse modo, conforme já discutido, essa oposição feita pela assim chamada “grande mídia”, é fruto não de fatos concretos – o que não significa que não haja razão eventualmente em suas críticas – mas de posicionamento ideológico fundamentado em ideias de inserção liberal, já debatidas no primeiro capítulo.

Conforme abordado, uma vez que no geral, as decisões tomadas no âmbito das negociações nas diferentes organizações internacionais, como na OMC, impactam de forma diversa nos diferentes setores da sociedade, nos diferentes grupos econômicos, resultando em ganhadores e perdedores, não se pode falar em neutralidade. Diante dessa nova realidade, a política doméstica passou a incidir de forma contundente no processo de formação da política externa. Essa politização da política externa se manifesta também na escolha por parte do Executivo de seu grupo dentro do MRE afinado com o projeto político vencedor nas eleições presidenciais, no caso desta pesquisa, pela convergência com o programa petista.

Assim, a política externa, que conduz o país no âmbito do sistema internacional de Estados e é considerada uma política pública formulada pelo Estado - pois as

instituições que se relacionam externamente não são dotadas de “vida própria” – está subordinada a um projeto amplo definido pela coalizão vencedora do processo democrático interno. Em resumo:

O interesse nacional depende das preferências e interesses da coalizão política vencedora e não apenas pode mudar, como é objeto de conflito interno. (...) quando as consequências da política externa são distributivas, no sentido de que custos e benefícios não se distribuem igualmente na sociedade, a política doméstica tem influencia na formação da política externa (LIMA, 2000, p.287).

Se, de fato, a globalização provocou a diluição das fronteiras entre o interno e o externo, democratizando de certa forma a administração das questões internacionais do país, cabe definir/entender/ o papel do partido eleito nessa área. Nesse sentido aponta Lopes (2012):

São assim, um tanto esquizofrênicos, os juízos sobre a política externa brasileira da atualidade. Trata-se da dupla face da democratização brasileira – e da popularização de nossos assuntos internacionais, em particular. Louva-se e lamenta-se um mesmo conjunto de fatores. A abertura do debate sobre as opções diplomáticas do país implicou, por suposto, a participação de mais e de novos atores sociais. Entre eles, os partidos políticos – importantíssimos para a promoção da democracia como nós a conhecemos. Só que os partidos, como a própria etimologia indica, são parciais. Têm que equilibrar a concepção ideológica, qualquer que seja ela, com uma compreensão ampliada do interesse público. A atitude acusatória, o dedo em riste, a “denúncia da partidarização” soam, a esta altura, diante de todo o acumulado, um tanto quanto ideias fora de lugar (LOPES, 2013).

Robert Putnan (2010), em *Diplomacia e Política Doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis* busca explicar a cooperação internacional a partir dessa teoria por ele desenvolvida dos jogos de dois níveis. Por meio dessa estrutura conceitual, entende ser possível compreender a vinculação e a dinâmica entre política doméstica e a diplomacia, as interações de fatores internos e externos, domésticos e internacionais e o modo como uma influencia a outra. Decisões domésticas influenciam as políticas internacionais – não há dúvidas de que acordos internacionais precisam ter respaldo interno, por exemplo – e são diretamente influenciadas por elas. Uma vez que a definição das políticas internacionais a partir de decisões domésticas, a política externa acaba por traduzir uma visão de política interna. Corroborando nosso argumento, Putnan destaca o papel das coalizões, instituições e convenções domésticas bem como,

das estratégias e táticas dos negociadores – a quem atribui grande importância – além da forma como pressões externas reverberam internamente.

Uma concepção mais adequada dos determinantes domésticos das políticas externa e das relações internacionais deve enfatizar a luta política: os partidos, as classes sociais, os grupos de interesse (tanto econômico quanto não-econômico), os legisladores e mesmo a opinião pública e as eleições – e não apenas os funcionários do poder Executivo e os arranjos institucionais (PUTNAM, 2010).

As perspectivas do país no sistema internacional só podem ser compreendidas a partir da análise dessa dinâmica. São vínculos desconsiderados na teoria realista e nas estatocêntricas, de modo geral. Desse modo, diversos autores demonstram muito bem a relação entre classes sociais, política econômica e social e política externa nos governos Lula e como a autonomia da política externa em relação a política interna não é absoluta, mesmo diante da natureza anárquica do sistema internacional. Como aponta Berringer, a política externa deve estar a serviço do desenvolvimento nacional. Assumir como válida essa afirmação, é assumir o vínculo direto entre política externa e política interna (BERRINGER, 2013).

Essas são linhas de pensamento que dialogam de forma ampla em algumas questões de política econômica doméstica e em assuntos de política externa, das relações internacionais do país e do processo de integração regional. Concluímos, portanto, que não apenas o sistema internacional anárquico influencia as relações internacionais. A conformação das coalizões de poder e os diversos interesses políticos, econômicos e sociais existentes dentro dos Estados, têm influência direta na sua atuação externa. Os diferentes grupos existentes dentro de um país podem eventualmente inclusive se associar com grupos ou interesses externos – como vimos ao longo da história brasileira – determina a postura que cada Estado adota. Sendo objeto de discórdia dentro do país, a política externa, portanto, precisa ser levada em conta nos cálculos sobre a governabilidade, que passa também a afetar e moldar por seu turno o posicionamento externo do país.

Capítulo VI

América do Sul: A Infraestrutura e o seu Financiamento

Indiscutivelmente, a América do Sul é uma região de enorme potencial econômico. No entanto, é importante transformar esse potencial em desenvolvimento, o que requer a consolidação de um espaço regional integrado e competitivo. A coesão econômica, política e social de um conjunto de países depende, assim, em grande medida, da infraestrutura física – de transporte, energia e telecomunicações. Essa interligação e conexão espacial entre os países viabilizam os fluxos e a mobilidade de mercadorias, pessoas, serviços, informações e permite a promoção da acessibilidade logística entre as cadeias produtivas, o que possibilita aumentar os níveis de competitividade industrial e comercial, bem como proporcionar a diminuição dos custos. Neste sentido, a insuficiência da integração física regional acaba por ser, portanto, uma barreira para alavancar tais relações e para as possibilidades de desenvolvimento do subcontinente sul americano.

Essa deficiente infraestrutura da região foi e continua sendo um grande obstáculo para o comércio regional (PAZ, 2011, p.29). Os altíssimos custos de transporte decorrem diretamente da insuficiente infraestrutura que, diante da redução sistemática das tarifas alfandegárias pelos acordos internacionais, assumem um papel cada vez mais preponderante no comércio intrarregional. No caso brasileiro, por exemplo, os custos de transporte superam os custos tarifários. O aprofundamento da integração regional fica comprometido diante desse problema. Com as transformações ocorridas no mundo e no Brasil, tornou-se cada vez mais importante, tanto do ponto de vista do poder de competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional quanto do aumento da integração nacional, a redução dos custos logísticos, cujo principal componente é o custo de transporte. Os custos logísticos brasileiros se inserem entre os mais elevados do mundo e mais de um terço desses custos é gerado pelo setor de transportes. Planejar, coordenar, implantar e administrar a infraestrutura e os serviços de transporte dentro dessa visão de logística tornou-se imperativo, o que envolve a consideração sistemática de uma perspectiva de integração intra e intermodal (PAZ, 2011, p.35).

Projetos de sistemas de transportes, de rede energética e de comunicações conjugados entre os países, especialmente os que cruzem a região e envolvam o maior número de países, são estruturantes, sinérgicos e fundamentais à integração sul-americana – criam interdependência e estruturam mercados, estruturando assim a integração regional. Um sistema de transportes integrado e eficiente é fundamental para o desenvolvimento e integração regional (...) a estrutura da matriz de transporte e energética, assim como a oferta de comunicação, incidem na competitividade e eficiência de toda economia e nas possibilidades de integração de mercados e desenvolvimento das economias (PADULA, 2011, p.278).

Em suma, a realização de grandes intervenções de engenharia permite um melhor aproveitamento de oportunidades de interconexão de infraestrutura da região. Khanna (2014) descreve a importância dos investimentos em infraestrutura física. Segundo este autor, “nada cria empregos e impulsiona a ‘construção do Estado’ como a infraestrutura”. Grandes projetos estruturantes de infraestrutura de integração regional são importantes do ponto de vista da geração de sentimento de pertencimento e da construção da identidade e vínculos regionais fortes, não apenas econômicos, mas, também, políticos, ideológicos e culturais.

Por isso, além do estreitamento das relações dos países da América do Sul, a partir de convênios comerciais e fóruns políticos, ainda foi retomado o esforço – ainda que incipiente – para aumentar a interdependência dos países da região a partir do incremento da infraestrutura regional e da diversificação das pautas do comércio e, também, de integrar as cadeias produtivas dos países. A entrada do tema em pauta e a construção de uma agenda, envolvendo diferentes setores, para a integração física dos mercados da América do Sul foi um avanço.

O interesse do país em estabelecer uma agenda de integração na área da infraestrutura já vem desde 2000, com a Iirsa, ainda no governo FHC, com apoio técnico-financeiro do BID, da CAF e da Fonplata. A Iirsa foi positiva no sentido de diagnosticar as necessidades de infraestrutura física na região e sistematizar uma carteira de projetos. A Iniciativa é, de acordo com Verdum (2007), um espaço de inúmeras disputas e controvérsias. Estas envolvem embates entre diversos interesses econômicos e políticos, bem como diferentes instituições e atores que têm o poder de definir, priorizar e decidir em relação ao que será financiado e em relação a quem será beneficiado com os recursos públicos. No período desenvolvimentista, houve um investimento maior em infraestrutura, embora a partir de estratégias escolhidas nacionalmente. A infraestrutura

foi desenvolvida baseada em objetivos geopolíticos, buscando a ocupação territorial e a autossuficiência econômica, o que acabou por formar polos econômicos.

A perspectiva neoliberal substituiu a perspectiva anterior. Esta, baseada na visão da região como uma unidade territorial geoeconômico para facilitar os fluxos e aumentar a eficiência econômica. A Iirsa foi concebida dentro dos marcos do regionalismo aberto, quando da proeminência ideológica e de governos neoliberais. Seria, de acordo com Padula (2011), a coluna vertebral do bloco de livre-comércio sul-americano. Uma acusação comum de muitos autores é que, apesar de inicialmente, ser tratada com uma visão estritamente técnica, e não político-estratégica, essa iniciativa regional se associa a uma visão prioritariamente mercantil, uma vez que a forma de ocupação do espaço redefiniria os territórios, segundo uma funcionalidade econômica que não necessariamente atende às particularidades sociais e culturais desses territórios.

Fica claro que a discussão sobre a infraestrutura para a integração regional não pode estar desvinculada de uma discussão sobre o modelo de desenvolvimento e inserção política e econômica internacional da região. De fato, a visão de inserção internacional e a concepção de integração regional determinam a visão sobre a infraestrutura de integração física e de desenvolvimento dos espaços. Na perspectiva neoliberal, predomina a lógica de que os fluxos econômicos se sobreporiam, cada vez mais, ao poder dos Estados e aos limites político-territoriais definidos, criando uma nova lógica territorial em detrimento da lógica anterior, da chamada “velha” geopolítica dos Estados nacionais. Nesse sentido, a construção da infraestrutura, que serve particularmente para se articular com os mercados globais, está ancorada na facilitação dos fluxos econômico-comerciais existentes ou potenciais. A partir dessa visão dominante sobre infraestrutura, acabam ganhando proeminência os “corredores de exportação” (e importação) – ou seja, a ligação para fora – embora alguns autores usem o termo “corredores de integração”.

assim, ao interconectar de forma eficiente a produção da região no espaço regional e aos mercados globais, reforça as complementaridade e vantagens comparativas estáticas dos países na divisão internacional do trabalho (PADULA, 2011, p.152).

Sob a perspectiva do regionalismo aberto, a infraestrutura é concebida de acordo com a ideia de integração “para fora” e não leva em conta a importância dos investimentos em infraestrutura inseridos em um objetivo geopolítico amplo, que

contribua para a industrialização conjunta da região. Segue a perspectiva de um espaço regional como uma unidade geoeconômica e preocupações em termos de complementaridades energéticas e na autonomia e projeção geopolítica no sistema internacional.

Na perspectiva liberal, o papel centralizador do Estado deve ser substituído por um planejamento descentralizado e flexível, com projetos fragmentados e de menor escala. É a capacidade de atrair financiamento e investimentos que poderá viabilizar, ou não, sua realização. As instituições financeiras multilaterais têm um importante papel (PADULA, 2011, p.2015). Ou seja, a partir dessa visão puramente geoeconômica da região, priorizam-se a concepção de corredores de exportação dentro dos quais estão inseridos os eixos de integração e Desenvolvimento – EID. A Iirsa elege, assim, obras voltadas para fora, dispersas pela região, negligenciando os grandes projetos estruturantes, ou seja, projetos indutores de outros projetos e atividades produtivas que envolvem vários países. Acabam por não garantir nenhuma sinergia entre as obras. (PADULA, 2011, p.169) Conforme relatório do BID (2008), os resultados alcançados pela Iirsa foram inexpressivos por se concentrarem em pequenos projetos de conexão com baixo impacto regional, fragmentados e dispersos entre si. A Iirsa consiste em um projeto dividido em uma série de eixos de ação e que visava à promoção da integração física da região e a superação de “um dos legados do período colonial, ou seja, a constituição de espaços econômicos em mutuo isolamento” (CASTRO, 2011, p.47). De acordo com Gudynas (2008),

a integração é vista como “pontes” que deveriam conectar essas “ilhas”. Essas pontes são chamadas “Eixos de Integração e Desenvolvimento” (IED), um conceito chave na plataforma da IIRSA. Esses eixos organizam o território continental em “faixas multinacionais que concentram fluxos de comércio atuais e potenciais”, onde se pretende “estabelecer um padrão mínimo comum de qualidade de serviços de infra-estrutura de transportes, energia e telecomunicações, para apoiar as atividades produtivas específicas” de cada um. Supostamente, esses IED facilitarão “o acesso a zonas de alto potencial produtivo que se encontram atualmente isoladas ou subutilizadas, devido à deficiente oferta de serviços básicos de transporte, energia ou telecomunicações” (BID, CAF e Fonplata, 2003) (GUDYNAS, 2008).

Existem os planos nacionais nessa área, que estão inseridos nessa lógica e que identificam áreas isoladas a serem incorporados aos processos produtivos em Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID). Estes servem de corredores de transporte multimodais, no intuito de agregar novas áreas com propósito produtivo. Em “A busca da Integração Interna: Diagnóstico da Matriz de Transporte de Integração Sul-Americana”, Andre da Paz (2011) comenta que a escassa infraestrutura na região – resultado entre outros da falta de recursos e planejamento –, foi montada atendendo as necessidades e os interesses do setor agroexportador, ou seja, em torno de portos de exportação e deficiente em termos de integração entre as economias nacionais (PAZ, 2011, p.29). Ainda, Felix (2007), em estudo da Cepal, constata que os investimentos diretos externos (IDE) na região se concentram predominantemente na viabilização de condições de acesso a recursos naturais. Ou seja, por trás de muitos dos grandes empreendimentos, exercem o papel como promotoras e reprodutoras de certo tipo de integração continental. Pensados principalmente “para fora”, predominam os corredores de exportação e não corredores de integração.

A ideia de crescimento econômico puxado pelas exportações acaba, assim, por aprofundar a característica histórica da região de especialização de seu comércio internacional baseado em *commodities*, que dependem da demanda dos países desenvolvidos, deixando assim os países primário-exportadores em situação de grande vulnerabilidade externa uma vez que sua inserção política mantém-se subordinada na divisão internacional do trabalho. Essa lógica ainda não foi totalmente superada. Diversos autores entendem que o regionalismo aberto continua predominando no debate político e econômico sobre integração regional, inclusive quando o tema é a infraestrutura. no âmbito da Iirsa, que foi amparado em alguma medida pelos governos pós-liberais. Verdum (2007), por exemplo, identifica essa lógica nos planos plurianuais brasileiros de 1996-1999, 2000-2003 e 2004-2007, o que acaba por respaldar a Iniciativa, inclusive com o apoio financeiro do BNDES. “Esta estreita relação e as grandes superposições podem ser interpretadas sustentando que os planos brasileiros de integração se expandem na Iirsa, ou que a Iirsa incorpora muitas das idéias brasileiras sobre a integração” (GUDYNAS, 2008). O PAC estaria inserido em alguma medida na mesma lógica. Se considerarmos a agenda prioritária, a Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010, consolidada na III Reunião dos Presidentes da América do Sul, que ocorreu em Cuzco em 2004 essa percepção pode ser reforçada. Apesar do

abandono da visão de área de livre-comércio com a Comunidade Sul-Americana de Nações, a Casa, a Iirsa manteve a linha do regionalismo aberto, embora com alguns ajustes.

Desse modo, embora tivesse havido já desde 2004, na III reunião, em Cuzco, quando da criação da Casa, mudança no discurso sobre a integração regional, enfatizando, inclusive, temas como assimetrias, pobreza e movimentos sociais, houve, na prática um endosso à Iirsa e à agenda prioritária de projetos naquele momento. A partir da III Reunião de Chefes de Estado da Casa, em 2006, em Cochabamba, no entanto, alguns governos passaram a se manifestar e questionar a Iirsa, defendendo uma reformulação da Iniciativa. Em carta a essa Cúpula, Evo Morales (MORALES/COCHABAMBA, 2006) expressou a sua preocupação com a integração física – viária, hidrovias, corredores –, que precisa, segundo ele, estar a serviço dos povos, respeitando o meio ambiente e reduzindo as assimetrias, e não às exportações. Propõe, por isso, a revisão da Iirsa para adequá-la levando em consideração as preocupações dos povos da região. As críticas foram crescentes e a forma de atuação da Iniciativa precisou ser mudada.

De fato, a importância da Iirsa vai além dos projetos físicos e dos eixos de corredores de exportação. Ela contribuiu para a criação de novos marcos regulatórios para o setor de infraestrutura e também novas formas de regulamentação social e ambiental. Segundo Verdum (2007), inclusive, estabelecendo certo “nível admissível de reivindicação de direitos” pelas populações atingidas pelas grandes obras. A formação de um consenso entre doze países sobre a carteira de projetos a ser criada e implementada é por si só um avanço nesse campo e consiste numa base para futuros avanços. Acumulou um importante capital institucional, com formação de quadros, pesquisas, dados, discussões acumuladas, enfim, houve todo um aprendizado institucional, que precisa ser aprofundado. Conforme Padula (2011, p.173), no entanto, a Iirsa não pode ser o projeto de integração física regional na visão por ele proposta; pode ser apenas complementar a outro grande projeto.

Esse autor defende que seria desejável trabalhar predominantemente com a ideia de grandes projetos estruturantes. A integração física do continente precisaria ser pensada e executada a partir de uma perspectiva ampla que incorpore em sua estratégia a redução das assimetrias regionais (do mesmo modo que as assimetrias dentro dos Estados) bem como da formação de cadeias produtivas regionais com alto valor

agregado e desenvolvimento tecnológico avançado e a construção de vantagens comparativas dinâmicas (futuras) em setores de maior valor agregado e intensidade tecnológica. Isso inclui que, ao planejar o traçado da infraestrutura de transportes, considere-se que possivelmente o traçado mais eficiente do ponto de vista econômico estático não seja o melhor. Precisa visar, antes de mais nada, a objetivos sociais e/ou político-estratégicos, isto é, a formação do mercado regional integrado, seguro e com maior identidade antes da ligação ao mercado externo.

Os projetos regionais devem trabalhar de acordo com a construção de vantagens comparativas dinâmicas (futuras) em setores de maior valor agregado e intensidade tecnológica (...) a produção e a inserção política internacional devem estar no centro do processo de integração, guiando a estratégia de comércio dentro da região e da região para fora, e a integração de infraestrutura tem papel fundamental nessa estratégia (PADULA, 2011, p.158).

Para alcançar o objetivo de ocupação e desenvolvimento territorial adequado a essa estratégia, a perspectiva geopolítica busca a formação de corredores de integração, com a formação de polos e fluxos econômicos coordenados. Os autores inseridos neste campo teórico defendem uma “integração estratégica” entre essas ilhas. Carlos Lessa, ex-presidente do BNDES e Darc Costa estão entre os expoentes dessas propostas. Costa desenvolveu um estudo em que aponta suas ilhas, divididas em sete regiões: Litoral Atlântico, Altiplatino Brasileiro, Bacia do Prata, Cordilheira, Litoral Pacífico, Bacia Amazônica e Orinoco/Caribe (COSTA, 2011). Para Costa (2011), uma concepção de uma proposta de infraestrutura de integração regional, precisa

visar a organização do espaço econômico com base nos mesmos princípios já apontados pelo economista alemão Friedrich List, em 1841 – industrialização, comércio estratégico, formação de um mercado amplo e seguro: poder. E dentro desse princípio, aproveitar ao máximo as potencialidades regionais em favor da autonomia, conectando os espaços econômicos de produção e consumo e, ainda, possibilitando a indução de regiões mais atrasadas ao desenvolvimento, interligando-as ao mercado (COSTA, 2011, p.24).

Com a produção e a inserção política internacional no centro do processo de integração, é possível a consolidação de uma mudança na visão estratégica e de planejamento da integração de infraestrutura regional. Apenas a partir de mudanças profundas é que a Iirsa e com os Estados assumindo uma nova postura perante essa instituição, é que ela poderia assumir o papel de “grande projeto”. A expectativa de que

a partir da incorporação dela à Unasul, em 2010, mudanças fossem implementadas ainda não foi totalmente correspondida. A Unasul foi constituída na reunião de Brasília, em 2008, em organização dotada de personalidade jurídica internacional. Em relação à infraestrutura, o tratado estabeleceu entre seus objetivos específicos:

a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região; o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e entre nossos povos de acordo a critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis (UNASUL, 2008).

Em 2009, foi decidida a criação do Conselho de infraestrutura e Planejamento (o Cosiplan) visando a um maior controle e um maior respaldo político sobre o tema da infraestrutura. Ou seja, evidencia-se a busca por uma visão política e estratégica sobre o tema, não mais ficando restrito no âmbito puramente técnico. Quando da primeira reunião da Cosiplan, em junho de 2010 em Quito, foi definida a incorporação da Iirsa à Unasul, como órgão técnico da Cosiplan, que assumiria as funções do Comitê de Direção Executiva da Iirsa¹³². A partir disso, as diretrizes políticas viriam não mais de agências financeiras multilaterais, mas dos países da Unasul. Ficou desde então em aberto qual a concepção de integração que embasaria essa Iniciativa. A expectativa é de que, com essa aproximação da IIRSA com os tomadores de decisão, gradualmente a visão anterior seja superada. As mudanças institucionais com a ampliação da participação dos governos, alterações no planejamento, maior centralização das ações não garantiriam por si só o abandono definitivo do regionalismo aberto. Teria sido fundamental levar adiante a mudança na visão estratégica e conceber a região como espaço articulado com a perspectiva de construção de processo de industrialização conjunto e com objetivos geopolíticos. Embora a gestão do BID tenha terminado em 2010, os projetos em andamento dentro da perspectiva anterior não foram paralisados. No entanto, o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento – Cosiplan – da Unasul aprovou um novo Programa de Ação Estratégico, prevendo a implementação de dezenas de projetos de infraestrutura nos próximos anos com valores estimados em dezenas de bilhões de dólares.

A maior capacidade de mobilidade, aproveitamento e ocupação de espaços podem permitir de um lado maior coesão interna e, de outro, a projeção geopolítica a

¹³² Como o BID não apresentou proposta para estender seu mandato, como era esperado em 2009, acabou sua gestão e a Iirsa foi incorporada à Unasul.

uma nação. A eleição de governos pós-liberais marca um ponto de inflexão. A integração regional adquiriu um leque temático ampliado e passou a conferir à integração física do continente um destaque maior, incorporando iniciativas já existentes como a Iirsa, mas que precisa passar por readequações. Para dar conta das necessidades, um grande aporte de recursos para manter e expandir a infraestrutura física é necessário.

Por ser um foro de alto nível político ligado a Unasul, o Cosiplan possui respaldo político, também para viabilizar financeiramente as obras. A sua criação é um avanço nessa área, pois permitiria tratar a questão do financiamento às obras de infraestrutura de forma mais bem estruturada, orientando políticas no mais alto nível, tanto no que diz respeito à definição, quanto da priorização de projetos. Além disso, pode guiar as instituições financiadoras de modo geral e, em particular, as brasileiras. Por ter respaldo oficial, garantem-se melhores perspectivas de financiamento inclusive perante instituições multilaterais ou mercados de capitais. Por fim, por estar inserido na Unasul, fica facilitado o trabalho em conjunto com outros conselhos e órgãos garantindo uma coordenação adequada. Somente a partir da atuação estratégica dos Estados – atuando em conjunto, bilateralmente ou multilateralmente – únicos com capacidade de levantar os recursos necessários nessa área e com potencial para coordenar e planejar os projetos, é que é possível viabilizar esses grandes projetos estruturantes de que falam esses autores, projetos estes capazes de induzir outros investimentos e projetos.

6.1 – A Política Externa Brasileira e o Financiamento da Infraestrutura Regional

John Hobson (1985), ao refletir ainda no início do século XX sobre “A Evolução do Capitalismo Moderno – Um Estudo da Produção Mecanizada” – título de seu livro, cuja data original é 1906 – fornece contribuições importantes para se estudarem questões como a organização industrial moderna e a tendência à internacionalização. Retrata a relação do capital financeiro com a indústria e a grande empresa e o papel destacado dos financistas, dos grandes bancos, que adquirem um poder crescente sobre o sistema como um todo. Hobson dedica um capítulo ao papel de “O Financiador” – capítulo X – o que indica a importância por ele atribuída à formação das grandes empresas estadunidenses. Neste capítulo, o autor aborda as relações entre o capital financeiro com a indústria e as grandes empresas. Demonstra a concentração do poder

nas mãos dos grandes bancos, de moldarem estrategicamente as relações inter-setoriais e internacionais do sistema. O autor retrata o papel exercido pelos banqueiros para a atuação e expansão da grande indústria capitalista, mas ressalta que se trata de uma relação funcional e não orgânica. Esse processo de concentração e monopolização, no entanto, reforça e amplia a competição, segundo ele. Ao analisar os carteis alemães e os trustes ingleses e norte-americanos, ele assinala que apesar de haver tarifas, leis nacionais e costumes que atuam no sentido de manter a estrutura do capitalista dentro das fronteiras nacionais, a elas são contrapostas outras forças que pressionam no sentido de internacionalizar o capitalismo. Ao analisar o caso americano, conclui que a tendência à internacionalização é consequência não de uma política agressiva e/ou imperialista do capital financeiro americano, mas do próprio potencial de acumulação e da sua tendência inerente à unificação de mercados. O poder do grande capital norte-americano seria resultado da tendência à sobreacumulação interna¹³³ e não de elementos externos de dominação. Desse modo, conforme Hobson (1985), ao contrário do que defendem diversos autores que atribuem ao “progresso técnico” e à superioridade tecnológica inicial do seu sistema manufatureiro a expansão americana, o que a determinou foi a força do grande capital e da sua classe financeira.

Sua visão em relação à concentração como força expansiva da produção e dos mercados é dinâmica. Entende que a concorrência não é eliminada, pelo contrário é ampliada, e não é formada uma concorrência monopolista com a produção em grande escala, a concentração e mesmo a monopolização (HOBSON, 1985). As questões analisadas pelo autor ainda hoje são fundamentais para entender a forma que o grande capital se estrutura. Ao analisar de forma abrangente as relações do capital financeiro com a indústria e a grande empresa, esse autor acaba por evidenciar, inclusive para as discussões contemporâneas, a importância estratégica de um banco público como o BNDES e o apoio financeiro ao empresariado na internacionalização de empresas nacionais.

Posteriormente, diversos outros autores trataram desta questão ligada ao financiamento. Em seu livro *O Atraso Econômico em sua Perspectiva Histórica* (2015) livro escrito em 1962, Gershenkron ressalta o papel decisivo exercido pelos Estados europeus e japoneses e seus bancos, no século XIX, para que pudessem concretizar a sua

¹³³ Quando a indústria brasileira atingiu um determinado estágio de maturação, na década de 1960, ela resultou na PEI, que representou a necessidade de expansão fruto da sobreacumulação interna.

industrialização. Conforme discutido anteriormente, as exportações são um elemento fundamental para o processo de industrialização dos países. Seguindo esta visão, mas voltando para os momentos atuais, de acordo com Catermol (2010), para a decisão do importador na escolha para realizar negócios no exterior, são relevantes não apenas a qualidade do bem e/ou serviço, mas também – em alguns momentos, principalmente – as condições de prazos e custos de financiamento que uma exportadora pode oferecer. A qualificação técnica para a execução da venda externa por si só pode não ser suficiente, pois a ausência do financiamento pode impedir a concretização do negócio. Catermol (2010) menciona como um dos exemplos mais conhecidos em que fica clara a importância do financiamento às exportações do setor de fabricação de aeronaves – com a Embraer - em que a indústria é muito concentrada e o apoio financeiro, indispensável.

A Embraer detinha melhores condições técnicas e preços, mas perdeu a concorrência por causa das condições de financiamento, melhores na concorrente, que contava com apoio governamental para a comercialização de suas exportações. (...) O desenvolvimento do apoio do BNDES à comercialização das aeronaves foi decisivo para a reversão dessa situação (CATERMOL, 2010, p.170).

Somente os financiamentos, portanto, permitem que as empresas brasileiras, conhecidas por sua capacitação técnica e gerencial, sejam competitivas nos mercados internacionais. O mesmo vale para o setor de infraestrutura e a possibilidade de empresas brasileiras vencerem licitações extremamente concorridas no exterior. Assim como nas exportações de bens intensivos em conhecimento, a oferta de boas condições de financiamento é fundamental para a conquista de clientes no exterior. A escolha do prestador de serviço é feita, de acordo com Catermol (2010), “em grande parte, por meio de licitações públicas realizadas para a contratação de obras pelos respectivos governos importadores, o que reforça a necessidade da oferta de financiamentos em condições competitivas, em conjunto com as propostas técnicas.” Apenas assim é possível alavancar as empresas nacionais e fazê-las competir de algum modo igualitariamente com as gigantes mundiais, como as empresas chinesas, que também contam com amplo apoio de seus Estados.

Diante da identificação dessa necessidade, fica claro que além do desenvolvimento de uma capacidade própria de inovação, a capacidade de financiamento é fundamental para o desenvolvimento de qualquer país. O processo de industrialização ao longo do século XX se deu, no Brasil, pela via do financiamento

inflacionário, do endividamento externo, da concentração de renda ou pelo autofinanciamento das empresas. O aprofundamento do processo de industrialização esbarrava na necessidade de resolver problemas em relação ao seu financiamento, ou a atração suficiente de recursos externos ou a elevação das taxas de poupança interna (BIELSCHOWSKY, 2000).

De fato, os problemas crônicos do financiamento do desenvolvimento não foram solucionados no Brasil e na América do Sul. O setor privado de financiamento de longo prazo não se desenvolveu como esperado e desde a segunda metade do século XX foi o BNDES que cumpriu, ainda que de forma insuficiente, esse papel de maior financiador da industrialização e do desenvolvimento brasileiro.

As baixas taxas de poupança e os baixos níveis de investimentos eram características estruturais comuns na região. Conforme Castro (2011, p.77):

na teoria liberal é possível financiar o investimento internamente, canalizando os recursos poupados pelos “residentes”, ou externamente, via mobilização da poupança externa. Como vimos, (...) na teoria do desenvolvimento veio agregar a esse cenário a participação do Estado, buscando o emprego de recursos em setores em que a economia de mercado tende a apresentar falhas ou lacunas. ...aposta dos atores a mobilização dos recursos externos (CASTRO, 2011, p.77).

O crescimento econômico e a política externa de todos os países da América do Sul foram, ao longo do último século, muito condicionados pelo acesso a fontes externas de financiamento, lastreado no financiamento externo, o que relegava à lógica externa a determinação da posição na divisão internacional do trabalho, refletindo, inclusive nas iniciativas de integração. Nesse sentido, Castro afirma que “não é possível pensar na história das relações internacionais da América Latina sem a ótica da busca de superação de sua carência de capitais” (CASTRO, 2011), pois, de fato, a necessidade de financiamento externo e a busca por esses capitais permeou toda a história do continente.

O problema crônico de ausência ou insuficiência de divisas nos países periféricos foi denominado “restrição externa”. “individualmente, cada país sul-americano subordinou suas exportações ao objetivo central de conseguir divisas para pagar suas dívidas externas e equilibrar o balanço de pagamentos...estratégia comercial se reduz a vender o que seja e a quem quer que seja, desde que o pagamento seja feito em dólares (PADULA, 2011, p.266).

Como o financiamento do desenvolvimento, Alves considera a questão do financiamento da infraestrutura fundamental (ALVES, 2001). No entanto, para o

desenvolvimento de projetos de pontes, túneis, linhas de transmissão, dragagem de rios, gasodutos, hidrovias, rodovias, ferrovias etc, ou seja, o financiamento dessa interligação estrutural, imensos recursos são necessários. O livro intitulado *América do Sul: Integração e infraestrutura* (2011) de Darc Costa retrata a situação e a perspectiva atual de se construir uma infraestrutura de integração na América do Sul. América do Sul marcada pelo histórico baixo nível de investimento em infraestrutura. Se fez acompanhar de baixas taxas de crescimento. Costa (2011, p.6) estima que será necessário, para recuperar ao menos parte do atraso histórico na área, garantir um mínimo de 6% do PIB da região ao ano para investimentos nesse setor durante trinta anos.

O reconhecimento dessa necessidade levou os Estados sul-americanos a trazerem para suas agendas da integração regional o tema do financiamento.¹³⁴ A questão do financiamento entrou na pauta e ficava clara a necessidade de superar e inverter o processo de queda das taxas de investimento na região. As turbulências macroeconômicas do período dificultavam o aprofundamento do comércio intrarregional e a baixa capacidade de investimentos dos países era também um obstáculo ao progresso de quaisquer iniciativas para investir em infraestrutura como a Iirsa¹³⁵.

É um processo difícil e complexo e precisa de um esforço conjunto dos países. Nesse sentido, a cooperação entre governos é fundamental. O grande desafio permanece sendo aumentar os níveis de investimentos na região, uma vez que a capacidade de

¹³⁴A centralidade adquirida pela questão do financiamento fica evidenciada também pela criação, em 2010, do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças que tem como objetivo usar as moedas locais e regionais nas transações comerciais e intra-regionais, criar um sistema de pagamentos multilaterais e de crédito, criar um sistema regional de garantias, para facilitar o acesso a diferentes formas de financiamento, aprofundar a coordenação dos bancos centrais em relação à gestão das reservas internacionais, atender as demandas de projetos de desenvolvimento e integração, entre outros. em suma, criar uma nova arquitetura financeira na região.

¹³⁵ “a partir da crise asiática, de forma geral, em quase todos os países da região, as políticas fiscais e monetária, foram amarradas à necessidade de garantir o pagamento do serviço e amortização da dívida, bem como de assegurar a estabilidade dos preços, passam a influenciar negativamente os níveis de investimento. Durante a década, o nível médio de investimento na América Latina e no Caribe foi (...) próximo muito pouco acima das marcas verificadas na “década perdida”” (CASTRO, 2011, p.90-91) “a maior participação do investimento estrangeiro direto na estrutura de financiamento externo, motivada em boa parte pelos profundos processos de privatização levados a cabo pelos maiores países da região, trouxe ganhos de produtividade em setores de infraestrutura como telecomunicações, transporte e energia, gerando economias externas positivas (cepal, 2003). O lado negativo, é que, ao concentrar-se, sobretudo, em serviços, estes investimentos geram permanente remessa de dividendos ao exterior, pressionando a balança de serviços, ou seja, dificultando o equilíbrio externo destas economias. Outro dado negativo é o fato de que os processos de privatização foram anteriores à consolidação de um marco regulatório claro nos setores privatizados, em condições que as obrigações de investimento (para melhoria e ampliação dos serviços) não estavam absolutamente claras” (CASTRO, 2011, p.91-92).

investimento público é reduzida e mesmo com os incentivos para investimentos privados, não chega a ser suficiente¹³⁶. De acordo com Castro, “ironicamente, este constrangimento comum é um dos principais fatores que une, atualmente, a região.” (CASTRO, 2011, p.12) Cada vez mais tornou-se importante pensar regionalmente e lançar bases mais sólidas para uma política de cooperação nessa área, ou seja, o baixo nível da taxa de investimentos também deve ser tratado no nível regional, dentro do contexto da integração. Esse autor trabalha com a ideia de que o enfrentamento comum deste constrangimento é uma forma de aumentar a interdependência dos países da região e, conseqüentemente, aprofundar a integração regional e o desenvolvimento. Nesse sentido, entende que o caminho é o aperfeiçoamento do mercado de financiamento de longo prazo na região que exige a cooperação dos países, cujos instrumentos fundamentais são os bancos públicos de fomento que atuam na região (CASTRO, 2011, p.13). Os grandes e complexos projetos de infraestrutura, que demandam elevados volumes de recursos e de retorno social elevado, naturalmente seriam escalados a ter participação de bancos públicos em seu empreendimento, ainda que ou justamente porque o retorno individual desses projetos, ou de sua maioria, é baixo.

Recentemente, foi criado o Novo Banco de Desenvolvimento que, segundo Khanna (2014), “não é eufemismo dizer que se trata de uma nova classe de banco para uma nova ordem mundial”. Trata-se de uma plataforma de crédito coletiva dos Brics com grande atenção para o setor de infraestrutura, setor que demanda hoje um grande incremento de investimentos no longo prazo, até mesmo para manter os atuais níveis de crescimento do PIB. É mais uma demonstração da importância que tem adquirido os investimentos nesse setor reconhecido cada vez mais pelos diferentes governos.

Não apenas a dificuldade de reformular instituições existentes como o Banco Mundial e o FMI e suas cotas de voto, Khanna ainda destaca que a crise financeira demonstrou que o estímulo fiscal¹³⁷, principalmente o gasto na formação de capital fixo (que é um elemento importante da infraestrutura) tem efeitos muito mais amplos e

¹³⁶ Não há, no entanto, poupança privada suficiente para os investimentos em infraestrutura e tampouco empresários nacionalistas comprometidos com um projeto de construção nacional, que poderiam ajudar a compensar essa insuficiência. É algo impensável que o setor privado dê conta de grandes obras de infraestrutura no país.

¹³⁷ Alves faz distinção entre dois momentos distintos dos efeitos econômicos da infraestrutura regional. De um lado, o de curto prazo, em que os investimentos vão sendo realizados – impactos positivos no PIB, no emprego, no déficit público etc; de outro, o de longo prazo, em que os efeitos macroeconômicos tendem a ser permanentes ou duradouros, que melhoram o quadro geral e histórico da competitividade econômica e produtiva da região (ALVES, 2001).

importantes para o crescimento do PIB do que o estímulo monetário isoladamente. Enquanto os Estados Unidos fizeram esse último, a China fez ambas as coisas. A partir centralidade adquirida no âmbito dos Brics, a atenção internacional também voltou-se em grande medida para essa questão¹³⁸.

Pela primeira vez na história, o gasto em infraestrutura supera habitualmente o gasto militar. As cidades, os edifícios, as estradas, as torres de telecomunicação, os cabos de internet e outra classe de ativos representam até dois bilhões de dólares (4 bilhões de reais) por ano no gasto mundial, um pouco mais que os 1,7 bilhões de dólares (3,84 bilhões de reais) gastos em Defesa, mas a diferença é cada vez maior (KHANNA, 2014).

Fica clara a importância de bancos de fomento capazes de conceder linhas de crédito e financiamento aos países da região para viabilizar essas obras que são, por definição, caras e de retorno financeiro demorado, de longo prazo. Os bancos de fomento ao desenvolvimento são os principais instrumentos de que a região dispõe para se desenvolver. Ao refletir sobre a possibilidade de formação de um mercado de financiamento de longo prazo na América do Sul para o fomento do desenvolvimento focado na integração, Castro (2011, p.78) busca destacar “os fatores que podem concorrer para que essas instituições otimizem sua atuação no novo contexto da região, após as reformas liberais”, uma vez que a trajetória da América Latina é oposta a de países como a China. O Mercosul foi criado, como dito, inserido nos marcos da liberalização comercial e globalização, quando havia o entendimento de que os problemas estruturais inclusive os de financiamento de longo prazo se resolveriam a partir das relações com os mercados financeiros internacionais. Esse entendimento foi superado. Esforços hoje no sentido de aprofundar o Mercosul e a expansão para toda América do sul.

A adoção de uma política de cooperação financeira no sentido de se criar um mercado de financiamento de longo prazo na região é uma faceta importante para o aprofundamento da integração regional, por permitir o financiamento de interconexões. O cenário hoje é distinto daquele nos anos 1980 e 1990, focado no BID¹³⁹ e Bird. Como

¹³⁸ “É inegável que a pressão dos BRICS fez com que a atenção internacional passasse a centrar-se nisso. Na reunião do G-20 do ano passado realizada na Rússia se anunciou uma Linha de Crédito Mundial para Infraestrutura (GIF, na sigla em inglês) com o propósito de aumentar os recursos financeiros para a criação de emprego e os investimentos que incrementam a produtividade, assim como um Fundo de Preparação de Projetos (PPF, na sigla em inglês) para ajudar que os projetos de infraestrutura dos países se tornem mais atrativos para os mercados de capitais. Mas ainda que o G-20 seja um bom mecanismo de avaliação por iguais (e de pressão por iguais), não é uma entidade creditícia” (KHANNA, 2014).

¹³⁹ O BID atua na América do Sul como braço do Banco Mundial. Sua gestão é predominantemente conduzida pelos países desenvolvidos. – Estados Unidos 30% do capital, o que representa um grande peso

alternativa às instituições financeiras internacionais, como o FMI, o BID e o Banco Mundial, um conjunto de instituições financeiras regionais foi criado ou reformulado e surgiram novos atores e projetos financeiros nesse campo do financiamento.

O conjunto de IFRs inclui, no mínimo, oito instituições: Corporação Andina de Fomento (CAF), Fundo da Bacia do Prata (Fonplata), Banco Centroamérica de Integración Económica (BCIE), Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), Caribbean Development Bank (CDB), Fundo Latino Americano de Reservas (FLAR), e os bancos nacionais BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) do Brasil e BANDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) da Venezuela. O Banco do Sul está atualmente em processo de negociação e deverá entrar para essa lista quando começar a funcionar. Finalmente, em sentido estrito, o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) também possui vários atributos de uma IFR (GUDYNAS, 2008).

Algumas dessas instituições já foram criadas com esse foco no processo de integração, como é o caso da CAF e o Fonplata. A América do Sul possui, portanto, instituições voltadas ao financiamento do desenvolvimento com capacidade para canalizar importantes recursos para esse fim. Essas instituições financeiras regionais possuem particularidades, como se estruturarem para atuar na região ou sub-região, por estar o processo de tomada de decisão nas mãos dos governos da região, rompendo com a situação observada em relação às instituições globais em que a tomada de decisão está nos países desenvolvidos. Nesse sentido, os países da América do Sul passam a poder contar com suas próprias instituições financeiras para dar seguimento na estratégia que a estes interessar. Um dos aspectos específicos que os bancos regionais ou sub-regionais possuem é “o sentido de pertencimento” e o maior conhecimento das realidades locais, o que lhes permitem atuar de modo mais adequado no financiamento dos projetos de infraestrutura para integração (NYKO, 2011).

Não apenas financiamento é um desafio. Outras questões se tornam importantes também para permitir avançar nesse processo, como fazer convergirem os marcos regulatórios e legais de todos os países para a construção da integração, o que exige a aprovação dos respectivos congressos, e a construção da capacidade gerencial dos governos. Em alguns casos, faz-se necessário construir instrumentos institucionais regionais do zero e mesmo reconstruir os principais instrumentos institucionais nacionais que podem servir a esse processo, já que os Estados foram desmontados na

nas votações. Risco sempre presente de delegação de demasiada influência a essas agências. Oscilação entre decisões estritamente técnicas e seus interesses próprios na região.

década de 1990 pelos governos que aderiram à ideologia do Estado mínimo. Comentamos em capítulo anterior sobre o longo processo para a estruturação e conclusão de um projeto na área de infraestrutura. Se falta essa coordenação no âmbito doméstico, podemos deduzir que a coordenação em nível regional é muito inferior e também muito mais complicada de ser desenvolvida. Diante da enorme complexidade que envolve a elaboração de projetos com todas as demais fases, é fundamental somar esforços e criar e expandir esses instrumentos e mecanismos institucionais tanto dentro dos Bancos¹⁴⁰, como dentro dos Estados e, também, no âmbito regional. Conforme Gudynas (2008), não apenas instâncias que podem promover créditos de longo prazo para economias regionais, as instituições financeiras regionais podem ter papel importante em todas as fases de uma obra, desde os estudos de viabilidade e pré-investimento, passando pelo financiamento da execução do projeto, diretamente (por meio de empréstimo ou por meio de apoio às garantias nacionais) ou indiretamente (como no caso de financiamento a empresas nacionais pelo BNDES) além de estudos e pesquisas independentes (GUDYNAS, 2008).

Alves (2011) trata do tema da cooperação financeira regional, que definiu em parte a política externa do governo Lula, que defendeu políticas e instituições financeiras. A crise de 2008 provou a importância da cooperação e integração financeira regional para os objetivos estratégicos de reduzir a vulnerabilidade externa dos países. Esse autor fala especificamente da CAF, que ganhou importância a partir de 2000, quando as carteiras dos países foram fortalecidas e que representou um mecanismo que contribuiu para o investimento e para a promoção de impactos importantes no emprego e renda dos Estados na região. A mudança implementada no convênio constitutivo da CAF permitiu incorporar diversos países como países membros, inclusive Brasil e todos os outros países do Mercosul. O convênio constitutivo é flexível, o que garante agilidade para se adaptar as circunstâncias. A presença do Brasil na CAF cresceu significativamente. Alves considera a CAF um modelo a ser reforçado nos projetos de integração considerando que sua relação com o sistema financeiro internacional e as concessões de crédito para países membros tem sido bem-sucedidas. O aumento da participação do Brasil frente à CAF obedeceu à estratégia de financiar as empresas fortemente presentes nos projetos da Iirsa, dividindo os custos e recursos destinados às

¹⁴⁰ Funções de formular estratégias entre outras coisas já fazem parte da atuação e experiência do BNDES e são tarefas inerentes a esse tipo de instituição.

construtoras e dividindo os riscos desses negócios entre as empresas, a CAF e o banco brasileiro, como o BNDES (ALVES, 2001).

Os dados levantados permitem compreender o sentido dos interesses do Brasil na instituição em destaque e no tema da cooperação financeira regional. No geral, o processo de inserção internacional da estrutura produtiva brasileira na América do Sul está, também, orientado pela expansão das exportações dos serviços de engenharia e construção civil a partir do projeto IIRSA. A CAF financia parte desses projetos que, por sua vez, têm a participação direta das construtoras do Brasil (ALVES, 2001).

O enfoque dessas instituições são financiamentos na área de infraestrutura e energia, internacionalização de empresas privadas e cooperação técnica. A arquitetura financeira sul-americana tem relação direta com a execução de grandes projetos de infraestrutura física em implantação na região. As instituições financeiras regionais são necessárias para solucionar problemas de interconexão e fragmentação em escala continental. Para Calixtre e Barros (2010, p.24), o Brasil enfrenta um dilema no que diz respeito ao financiamento da integração regional. Por um lado, é possível trabalhar pela formação de instituições de desenvolvimento regionais sul-americanas. Por outro lado, existe a alternativa de o Brasil levar o processo unilateralmente adiante, com o BNDES sendo o principal instrumento de financiamento dos grandes projetos nos países vizinhos, a partir do financiamento das exportações de bens e serviços pelas grandes empresas brasileiras – dinâmica que pode gerar instabilidade nas relações com os países vizinhos. Nada impede, pelo contrário, é um avanço, que haja uma soma de esforços para fornecer crédito e impulsionar o desenvolvimento, com a atuação do BNDES em parceria com outras instituições, como o Banco do Sul. Essa nova iniciativa que está sendo criada poderá ter papel importante na complementação das atividades do BNDES. O banco brasileiro tem adotado medidas para aumentar a cooperação entre os bancos de fomento. Ainda em 2003, houve o primeiro seminário conjunto do BNDES e da CAF de co-financiamento de projetos, com inserção do BNDES na integração e tratando de projetos não contemplados pela Iirsa, sua visão e objetivos. Naquele momento, o BNDES não estava envolvido na Iirsa. Somente posteriormente é que viria a participar da Iniciativa, fazendo-se presente nas suas reuniões e em projetos da sua carteira.

A partir de 2003, a integração regional passou a ser uma missão importante para o BNDES, que se tornou um dos mais importantes bancos do mundo e ampliou

consideravelmente o seu investimento total, assim como os investimentos especificamente para o apoio à exportação, principalmente a partir de 2007.

O BNDES foi criado para apoiar o desenvolvimento do Brasil e seus financiamentos a obras de infraestrutura da região são relativamente recentes. De acordo com Mantega, somente no governo Lula foi determinada a incorporação, como estratégia do Banco, a integração da América do Sul. Segundo ele, o BNDES possui

experiência de mais de 50 anos no financiamento de grandes projetos industriais e de infraestrutura, e de 15 anos no financiamento do comércio exterior brasileiro, ao apoio das exportações de bens e de serviços brasileiros a outros países sul-americanos, quer isoladamente, quer para a implantação de projetos de infraestrutura (2007, p.36).

Quando a formação de grandes empresas nacionais se tornou um dos objetivos do BNDES, a expansão da infraestrutura se tornou também um ponto essencial. O BNDES, historicamente o principal braço financeiro do Estado brasileiro, apresentou-se como novo agente financiador da América do Sul e esperava-se que atuasse cada vez mais na região, uma vez que era crescente o interesse por uma maior presença nas economias latino-americanas, que, como já debatido, era visto como importante opção estratégica para o Brasil, bem como uma oportunidade para a expansão das empresas brasileiras. Nesse sentido, além dos efeitos positivos no Brasil, e ser importante para a política comercial brasileira, o BNDES deveria contribuir para preencher o vazio da falta de crédito na América do Sul.

Além de uma capacidade ainda reduzida diante das necessidades, a atuação externa do banco tem restrições em relação a financiamentos que não estejam investindo direta ou indiretamente no Brasil. O BNDES, do mesmo modo que o BANDES, da Venezuela, é um banco nacional e, como tal, embora atue em diferentes países da América do Sul e do mundo, responde a interesses nacionais e possui restrições e constrangimentos legais para a sua atuação no exterior. De acordo com capítulo 3, a forma tomada pela atuação regional do BNDES nos últimos anos está mais próxima a de um *Eximbank* com características muito particulares. Nyko (2011) opina que, uma vez que a lógica da atuação do BNDES é a de um *Eximbank*, ou seja, que não financia projetos em si, mas apenas a comercialização de bens e serviços brasileiros que dele possam fazer parte, é limitada a possibilidade de o BNDES contribuir de fato para a integração regional. Segundo este autor, o financiamento seria relativo somente a projetos de infraestrutura doméstica, sem dar contribuições concretas, em termos de financiamento para o

processo de integração física, incluindo os projetos da IIRSA. Contudo, isso não significa dizer que o BNDES não possa ter papel a cumprir no processo de integração física da América do Sul. Nos grandes projetos de infraestrutura relacionados a esse processo, as incertezas são enormes, o que torna desejável a participação de mais de uma fonte de recursos. Nesse sentido, pode, diz ele, haver certa complementariedade entre o BNDES e as demais fontes disponíveis. Para ele, apesar de ser possível para bancos nacionais de desenvolvimento financiarem parte do processo de integração física regional, essas instituições não são as mais adequadas para tal tarefa. Por seu turno, bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento possuem aspectos específicos que lhes permitem lidar mais adequadamente com as dificuldades intrínsecas aos projetos de infraestrutura de integração (NYKO, 2011).¹⁴¹ Apesar desse ponto de vista, na prática se tem observado que o BNDES pode, mesmo assim, ter papel importante nas obras de integração física e de encadeamento produtivo regional, ainda mais se em parceria. Vem cumprindo importante papel nesse processo de integração sul-americana por meio de financiamentos de projetos de infraestrutura que visam a unir fisicamente o continente. Ainda que condicionada à participação de empresas brasileiras, a atuação do BNDES se dá, em diversos momentos, em parceria com a CAF e tem participado, inclusive, financiando empresas brasileiras em projetos da IIRSA, em projetos que fazem parte de corredores bioceânicos dentro da lógica do “regionalismo aberto” no âmbito da Iniciativa. Por mais insuficiente que seja, a maior parte dos resultados alcançados no

¹⁴¹ Na Argentina, o BNDES financiou vários gasodutos, totalizando US\$ 690 milhões, como a expansão de 500 km do gasoduto San Martín, da Patagônia a Buenos Aires, e a construção do gasoduto de interconexão com o Brasil. Financiou, ainda, a conexão viária fronteiriça de Paso de los Libres - Santo Tomé e está discutindo a construção do túnel de Água Negra, que cruzará os Andes entre a Argentina e o Chile (14 km de extensão), que seria parte do “Corredor Bioceânico”, rota alternativa que uniria o sul do Brasil ao porto de Coquimbo no Chile. Em 2008, Lula declarou em visita a Buenos Aires a destinação de US\$ 1 700 milhões pelo BNDES em empreendimentos na Argentina e um fundo conjunto com os bancos estatais argentinos (Banco da Nação e BICE), de US\$ 100 milhões para diversos projetos como o de reciclagem da infra-estrutura de transporte. No Chile, empresas brasileiras por meio do apoio do BNDES trabalham no novo sistema de transporte público (US\$ 250 milhões para a aquisição de ônibus brasileiros). No Peru, em algumas ocasiões financiou obras do corredor de estradas que se estende do Acre, passam pela parte peruana da Amazonia, pelos Andes até os portos de Ilo, Matarani e San Juan, no Oceano Pacífico. Além disso, o banco financiou a ponte sobre o Rio Acre, que liga Assis Brasil (Brasil) e Iñapari (Peru), com US\$ 19 milhões, enquanto que a estrada é um investimento de US\$ 420 milhões, e tem participação da Odebrecht, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e Camargo Correa. Na Colômbia, o BNDES passou a analisar um possível financiamento da estrada de ferro de Carare. Na Venezuela, tem desempenhado um papel chave no financiamento de uma ponte sobre o Rio Orinoco e analisa uma segunda extensão. Na Bolívia, negocia financiar as conexões viárias do norte boliviano com os Estados do Acre e de Rondônia, inclusive as rotas entre La Paz e Guayaramerín, onde trabalha em conjunto com o BNDES. Enfim, entre os principais projetos financiados estão: expansão da capacidade de transporte de gás natural na Argentina e no Uruguai; ampliação do metro de Santiago, no Chile; sistema de transporte coletivo de Bogotá, na Colômbia; barragens e canais de irrigação que atravessam a Cordilheira dos Andes, no Equador.

desenvolvimento da infraestrutura da região no que diz respeito a obras executadas e viabilizando a integração energética e de mobilidade, precisa ser atribuída ao BNDES, embora tenham contribuído também financeiramente para a elaboração de projetos da IIRSA o BID, a CAF e o Fonplata. Houve um aumento exponencial dos recursos repassados pelo BNDES às empreiteiras, como financiamento de obras regionais (MRE, 2010, p.65).

O aprofundamento da integração regional sul-americana é essencial para a projeção da política externa brasileira, pois reforça os espaços de influência brasileiros nos foros internacionais e aumenta o peso da região como um todo no mundo. O aumento dos desembolsos do BNDES refletiu a intenção do Brasil em ter um papel mais importante no mercado global por meio de sua liderança regional. Além disso, demonstra a consonância entre as políticas do Banco e as diretrizes de política externa brasileira daquele período, quando o BNDES se tornava o principal instrumento econômico da política externa brasileira¹⁴². No governo Lula e sua nova política de investimento para o Brasil na nova etapa do capitalismo globalizado, houve o alinhamento entre as necessidades das empresas brasileiras e a estratégia geopolítica definida pelo governo para o país. Foi marcante a dinâmica trilateral – MRE, BNDES e empresas – e cresceu o protagonismo do Brasil na região, tanto do governo por meio do financiamento, quanto das empresas públicas e privadas. O governo brasileiro utilizou o banco como forma de fomentar acordos em áreas consideradas estratégicas e de apoio diplomático, alinhando as atividades das empresas nacionais aos interesses maiores do Estado brasileiro. A execução dos grandes projetos de infraestrutura regional que contam com linhas de financiamento público do BNDES e outras instituições estão a cargo de grandes construtores brasileiros como Norberto Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Guetierrez e OAS. Além disso, estão envolvidas grandes empresas fornecedoras de máquinas, equipamentos e materiais de transporte para os países da região, como Embraer, Alstom, Confab e Mercedes-Benz do Brasil. Esse grande crescimento das atividades brasileiras de construção civil na América do Sul, bem como na África e de modo geral as atividades das empresas brasileiras no exterior nos mandatos do PT, está intimamente

¹⁴² Estão inseridos no esforço em financiar as exportações de bens e serviços brasileiros para projetos que envolvem a integração sul-americana, ações institucionais e operacionais do Departamento de Comercio Exterior e Integração da América do Sul, da Área de Comercio Exterior do BNDES. Entre essas ações, podemos citar os Acordos Marcos firmados com a Venezuela, Bolívia, *Banco de Inversion y Comercio Exterior (BICE)* e *Banco de La Nación Argentina (BNA)*.

relacionado às políticas públicas do Estado brasileiro, que incentivou ainda mais a inserção internacional das empreiteiras nacionais e a vantagem comparativa do Brasil neste setor.

Dada las limitaciones y características de la demanda brasileña por servicios de ingeniería, existe una confluencia de intereses entre la necesidad de diversificación geográfica de los mercados por parte de las grandes empresas del sector y la necesidad de mejorar e integrar la infraestructura en la región. Las grandes empresas tienen las habilidades para hacer esto y pueden encontrar en los proyectos regionales una manera de estabilizar la utilización de sus capacidades (IGLESIAS, 2008).¹⁴³

Desse modo, o Brasil ocupou um lugar de destaque, inclusive, como prestador de serviços, especialmente no setor de grandes projetos de infraestrutura e evidenciou a importância dos investimentos externos brasileiros para uma redefinição do papel do Brasil no mundo, principalmente na América do Sul, questão que também está diretamente vinculada à construção de meios de poder. A presença das empresas brasileiras no exterior contribuiu para a ampliação de espaços de influência e ao aumento do poder de barganha do Brasil no mundo, não necessariamente frente aos países receptores dos investimentos, mas de modo geral frente aos países desenvolvidos ou às organizações multilaterais, como a própria ONU.

Apesar do imenso potencial, o Brasil não desenvolveu historicamente instrumentos realistas de poder e coerção internacional, de *Hard Power*.¹⁴⁴ Segundo Lima, duas alternativas se apresentam: “seguir a política de alinhamento ao centro capitalista, em conformidade com seu papel secundário no jogo político internacional ou encontrar alternativas (*soft power*) às deficiências estruturais de poder brasileiras” (LIMA, s/d). Segundo Lima, o governo Lula soube usar do potencial econômico e comercial brasileiro, voltando-se para uma diplomacia do eixo sul-sul, em que se apresentava como o líder dos países periféricos, articulando grupos como Ibas e G20

¹⁴³ Dadas as limitações e características da demanda brasileira por serviços de engenharia, existe uma confluência de interesses entre a necessidade de diversificação geográfica dos mercados por parte das grandes empresas do setor e a necessidade de melhorar e integrar a infraestrutura na região. As grandes empresas têm as habilidades para fazer isso e podem encontrar nos projetos regionais uma maneira de estabilizar a utilização de suas capacidades [tradução nossa]

¹⁴⁴ Lima trabalha com os conceitos desenvolvidos por Keohane e Nye (*Em Power and Interdependence*), Keohane e Nye, ao procurarem responder se a comunicação e a disseminação do conhecimento têm efeitos sobre o poder, aproveitam para explicar os conceitos de *Hard Power* e *Soft Power*, em que a definição de poder encontra-se dividida: *Hard Power is the ability to get others to do what they otherwise would not do through threats or rewards (...)* *Soft power, on the other hand, is the ability to get desired outcomes because others want what you want. It is the ability to achieve goals through attraction rather than coercion. It works by convincing others to follow or getting them to agree to norms and institutions that produce the desired behavior* (p. 86) [grifo nosso]

como fóruns alternativos de reivindicação de mudanças na estrutura sistêmica internacional.

Entendemos que o governo Lula da Silva encontrou no comércio exterior alternativas às deficiências estruturais de poder realista que o país possui, isto é, esse governo, na nossa visão, enxergou na política comercial importante elemento de *soft power* que lhe possibilitava jogar no campo da política internacional, principalmente no denominado “eixo sul-sul”, de forma mais altaneira (LIMA, s/d).

Desse modo, o papel do BNDES vai muito além do aspecto comercial e econômico e tem papel estratégico ao propiciar ganho de poder e influência do Brasil na região e perante o resto do mundo. É preciso aproveitar oportunidades existentes na diversificação de parceiros e a necessidade de um país do tamanho do Brasil de ampliar sua influência na região, com enorme potencial produtivo e de consumo. A capacidade financeira é um instrumento de poder; o financiamento em infraestrutura é um instrumento de geopolítica. Diz Khanna (2014) que o financiamento da infraestrutura é hoje em dia um “instrumento da geopolítica tão ou mais importante que as alianças militares” (KHANNA, 2014).

O Brasil, por todo o seu diferencial em termos de grandeza, necessariamente precisa se apresentar com destino próprio e não cabe aceitar ser um país satélite. Diante dessa marcante característica da região de forte assimetria entre os países – territorial, populacional, riqueza econômica etc – tem se apresentado o Brasil, embora timidamente, como o *paymaster* do processo de integração. Da atuação brasileira também dependem a Unasul e o Mercosul. Nesse sentido, conforme Mallmann (2013, p.196),

não seria precipitado afirmar que os avanços da integração, ainda que erráticos, têm produzido custos que têm sido pagos pelo Estado melhor posicionado: o Brasil. Esse esforço em prol da integração regional está ligado ao entendimento sobre o papel do Brasil na região, seu lugar de atuação, que permitiria uma maior projeção no cenário internacional (MALLMANN, 2013).

A “generosidade” brasileira é consequência do entendimento de que é interesse estratégico brasileiro colaborar para o desenvolvimento econômico dos países da região. As restrições fiscais do Estado brasileiro limitam a margem de manobra para o financiamento de iniciativas que fomentem a integração. Mas apesar da baixa capacidade brasileira de ter recursos para financiar iniciativas de integração essa seria a estratégia adequada do Brasil para a América do Sul. Dentro de uma concepção

político-estratégica do processo os projetos estruturantes para a integração de infraestrutura regional (como nas áreas de energia, comunicação e transportes) de forma alguma podem estar subordinados à contabilidade dos custos e à capacidade de atrair investimentos privados. Cabe levar esses projetos adiante pelo seu interesse estratégico e socioeconômico e a própria capacidade de gerar ganhos de múltiplas naturezas que vão além da economia, além de criar sinergias e efeitos em cadeia, multiplicadores, com a geração de mais ganhos e investimentos.¹⁴⁵

Medeiros (2007) propõe – assim como Padula – um keynesianismo regional, ou seja, uma integração baseada em uma visão macroeconômica da integração regional keynesiana e estruturalista. Isto é, o instrumento para o crescimento e a redução da vulnerabilidade externa, entre outros objetivos socioeconômicos é a intervenção estatal, do ativismo macroeconômico e da cooperação macroeconômica regional. Precisa ser incorporada ao debate essa perspectiva de integração ancorada no desenvolvimento e comércio estratégico que visa ao crescimento articulado conjunto dos países sul-americanos. Medeiros (2007, p.11) A própria estabilidade macroeconômica não pode ser reduzida à estabilidade de preços e da taxa do câmbio, conforme já demonstrava há muito tempo Prebisch. (1959, p.512) mas precisa ser vista de modo mais holístico, levando em conta mudanças estruturais, renda e emprego. Os orçamentos dos países devem ser usados para impulsionar a integração dentro dessa perspectiva estratégica e

¹⁴⁵ Couto (2008), entre outros autores, afirma que, além dessa questão dos impactos sociais e ambientais e os privilégios de alguns grupos de poder na região, os gastos do banco são responsáveis por um aumento do endividamento público dos países e critica o desvio de recursos fundamentais que, segundo ele, poderiam ser investidos em projetos sociais de infraestrutura, como saneamento básico, habitação, escolas e hospitais, ou mesmo a construção de redes com foco na complementaridade e comércio entre pequenos e médios produtos no âmbito regional. No que diz respeito a esse argumento, anteriormente já abordado, é importante atentar para o fato e insistir nele de que os investimentos em infraestrutura geram efeitos positivos e fundamentais de interesse social em diversas áreas como na produção, na competitividade da economia, na geração de emprego e renda. São impactos que se espalham por toda a economia e constituem capital social básico para o funcionamento das demais atividades econômicas. A visão neoliberal de contabilidade de custos tende a encarar esses investimentos como custos no orçamento dos governos. Para os liberais, a restrição fiscal está dada. No liberalismo não é apenas a falta de recursos orçamentários que limita o investimento – com a falta de crescimento, as contas públicas naturalmente apresentam péssimo resultado nutrindo um círculo vicioso –, mas a própria noção de que investimento é sinônimo de intervencionismo. Há em curso uma série de iniciativas ainda incipientes de incentivo e investimento do setor público para infraestrutura sul-americana. Insuficientes, mas representam um claro ponto de inflexão com relação às políticas implementadas na década de 1990. Na década de 1990, o Estado passou a ter um papel mais regulador e menos planejador e interventor. O constrangimento fiscal manteve baixos os investimentos públicos na maioria dos países. Os ajustes fiscais reduziram sistematicamente os investimentos públicos em toda a América do Sul, que não foram compensados pelos investimentos privados, que foram buscados principalmente através dos processos de privatização. Diante da ausência do Estado, a situação da infraestrutura física de integração foi agravada, apesar de algumas iniciativas incipientes na região. Diante da constatação de que os Estados têm restrições financeiras e são incapazes de implantar um grande projeto de integração regional, defendem que o critério da capacidade de atração de investimentos privados seja priorizado.

autônoma. Os regimes macroeconômicos dos países da região, principalmente do Brasil, precisam estar voltados para atender essa necessidade. A importância dos recursos do Tesouro Nacional não está apenas diretamente no financiamento, mas no papel de impulsionar e garantir e ampliar outras formas de financiamento.

importância do país de maior mercado interno exercer o que chamou de “keynesianismo regional” (...) no comércio intrarregional, “a expansão dos países menores dependeria em boa parte da expansão das importações do país maior; é o seu ritmo de crescimento que induz a expansão e diversificação do setor exportador das economias menores” (PADULA, 2011, p.251-252).

Cabe ao país líder e mais avançado respeitar as necessidades dos países menos favorecidos do arranjo. A promoção de ganhos conjuntos depende em grande parte de uma política macroeconômica expansiva do líder e da abertura dos mercados do líder para as exportações dos outros países. Um ativo importante que o Brasil tem a oferecer aos seus vizinhos é o seu imenso mercado interno (CEBRI,2007).

Segundo Pinheiro Guimarães (2007),

O Brasil é um dos poucos, senão o único país da região, que dispõe de um forte banco de desenvolvimento (...) cujos ativos são (...) maiores que os do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (...) pode emprestar recursos para a execução de obras de infraestrutura em condições competitivas com as do mercado internacional e sem condicionar tais empréstimos a ‘compromissos’ de política externa ou à execução de ‘reformas’ econômicas internas.

Assim, existe a expectativa em relação ao Brasil de suprir carências regionais, ao mesmo tempo em que há o temor de uma tentativa de estabelecer hegemonia regional. Cumpre ainda a necessidade de se obter o reconhecimento dos países vizinhos de que o Brasil, através do BNDES, é um instrumento de desenvolvimento regional e que a própria internacionalização do BNDES é um elemento integrador da América do Sul, conforme declaração, em 2004, do chanceler brasileiro, Celso Amorim, deixava clara a importância dessa questão do financiamento ao desenvolvimento para o processo de integração regional. Segundo ele, “o que Bolívar queria fazer com a espada, o Brasil está fazendo com o BNDES.”

Cabe ao Brasil trabalhar no sentido de convencer o conjunto de países da região de que o projeto brasileiro é complementar ao projeto dos demais países. É fundamental enfatizar as forças cooperativas no lugar das impositivas e acumular forças para impedir abortamento sistemático de qualquer tentativa de desenvolvimento uma vez que a

integração regional pode representar tanto objetivos defensivos quanto expansivos de um conjunto de Estados. Um arranjo de integração aumenta as possibilidades de os países integrantes alcançarem uma maior projeção e maiores ganhos geopolíticos. Em separado, principalmente no que diz respeito a países situados na periferia da hierarquia política e econômica internacional, essa capacidade fica reduzida. No entanto,

quando envolve países com diferentes posições hierárquicas (como nos arranjos Norte-Sul) ou com enormes assimetrias, pode trabalhar para a projeção geopolítica do Estado (ou grupo de estados) mais desenvolvido e poderoso, sem benefícios concretos ou com benefícios limitados para os menos desenvolvidos. Quando a integração envolve países periféricos com significativas assimetrias (políticas, econômicas, comerciais, tecnológicas, etc), os ganhos políticos e econômicos conjuntos dependem assim de uma postura particularmente favorável do país de maior peso político (PADULA, 2011, p.213).

A liderança política exerce um papel importante na construção das regras e instituições regionais e pode atuar no sentido de atender a objetivos políticos e socioeconômicos estratégicos não apenas no âmbito nacional, mas também regional. Esse autor considera que a liderança política e econômica regional pode ser exercida por quatro diferentes formas

1) uma liderança expansiva e assimétrica, concentrando ganhos políticos e econômicos no líder em detrimento do desempenho político e econômico dos demais países. 2. Uma liderança em que a expansão do líder favoreça a expansão econômica e política dos demais países, mas que ainda assim concentre ganhos políticos e econômicos no líder, não combatendo assimetrias pré-existentes. 3) uma liderança em que a expansão do líder o mantenha em posição privilegiada em termos de concentração de ganhos políticos e econômicos, mas ao mesmo tempo favoreça a expansão econômica e política dos demais países, na medida do possível; podendo até combater em grande medida as assimetrias estruturais pré-existentes entre os países da região e o líder, mas sem buscar comprometer a posição hierarquia regional original. 4) uma liderança cooperativa, na qual a expansão do líder impulsiona ganhos políticos e econômicos recíprocos dos países e do conjunto, reduzindo as assimetrias pré-existentes, na medida do possível – sem se preocupar com a hierarquia regional inicial (PADULA, 2011, p.215).

Embora este autor identifique a liderança cooperativa como a ideal, ele reconhece que questões de outra ordem, como as analisadas no capítulo sobre

governabilidade, podem atribuir maior viabilidade à liderança hegemônica recíproca que a cooperativa.

liderança hegemônica recíproca parece ser mais viável que a forma cooperativa, a forma ideal de liderança, visto que tem a maior capacidade de reunir, ao mesmo tempo, interesses dentro do Estado líder e dos demais Estados da região para apoiar e legitimar o processo de integração e a liderança regionais – embora a liderança cooperativa possa ser identificada como a ideal (PADULA, 2011, p.217).

Existiram dificuldades internas para a definição de uma estratégia para a região que estivesse amparada na legitimidade social e política e que garantisse a governabilidade. Havia obstáculos externos e internos que dificultavam a cooperação na região. Não se pode esquecer que, estimulado pela grande mídia brasileira, formou-se no senso comum da sociedade brasileira a ideia de que o Brasil “está dando dinheiro para Cuba e Venezuela” e nesse sentido de que haveria uma partidarização da política externa a qual muitos se opõem, inclusive no Congresso Nacional. Em alguns momentos da história brasileira, o próprio governo atuou obedecendo a interesses externos e boicotando as forças produtivas do país e da região, tendo como fonte de sua legitimidade ditos interesses cosmopolitas veiculados pela grande imprensa brasileira e internacional bem como pela “opinião pública”. Nesse sentido, não é possível considerar apenas o modelo ideal, mas também o viável. Convém indagar se o Brasil está exercendo a função de locomotiva do desenvolvimento ou de desconstrução das grandes assimetrias da região ou ao menos se estava dando apoio ou, no mínimo espaço, aos vizinhos para fazer isso ou se estava atuando no sentido de buscar influenciar as legislações internas dos demais países em favor da expansão brasileira e de sua proteção contra forças externas.

Embora a infraestrutura e o comércio sejam questões centrais na integração sul-americana, há muitas críticas em relação a essa integração, que teria mantido até certa medida o foco na troca de mercadorias e subordinação aos fluxos do capital. Muitos autores consideram que o regionalismo aberto de livre-comércio e inserção liberal-conservadora e, portanto, periférica nos fluxos de troca estão longe de atender os anseios da população como um todo. De acordo com Couto (2008), a população e o meio ambiente são atingidos pelas obras realizadas por empreiteiras brasileiras. Couto fala em uma “corrida ao Pacífico” que geraria problemas socioambientais, como teria sido o caso na Bolívia e no Peru, com as rodovias inter-oceânicas. Movimentos sociais bolivianos e peruanos têm se colocado contra diversas obras financiadas pelo BNDES.

Além de analisar os beneficiados pelas obras, diversos autores e movimentos denunciam os custos que precisam ser somados aos benefícios da integração da infraestrutura e os impactos ambientais e sociais dessas obras e empreendimentos financiados pelo BNDES. Cada grande obra geraria impactos ambientais consideráveis, mobilizam mão de obra nem sempre devidamente valorizada – pelo contrário, muitas vezes é submetida a condições de trabalho precárias –, a criação de áreas miseráveis e, inclusive, com focos de prostituição. São inúmeras críticas por violações de direitos dos trabalhadores – Direitos Humanos de modo geral – e populações atingidas por empreendimentos financiados entre outros pelo BNDES. Em muitos casos, segundo Garcia (2011), o que deveria atingir o objetivo de integrar, na verdade desintegra as condições e formas de vida, trabalho e produção de riqueza. Tem-se privilegiado a lógica do mercado, o aumento da competitividade e a integração dos países aos fluxos de capital internacional em detrimento, em grande parte, de parâmetros sociais e ambientais, em território brasileiro ou no exterior. É nesse mesmo sentido que vão também as críticas dos participantes do Seminário Atingidos – I Encontro Sul-Americano de Populações Impactadas por Projetos financiados pelo BNDES lançaram a Carta dos Atingidos pelo BNDES. 56 instituições, reunidas no Seminário assinaram uma carta à sociedade brasileira em sinal de repúdio ao modelo de desenvolvimento financiado pelo BNDES. Acusam de nunca terem sido consultadas sobre as obras. Entre outras coisas ainda, acusam de os investimentos beneficiarem apenas um pequeno grupo de algumas dezenas de grandes empresas de capital nacional e internacional. Acusam ainda de promover uma integração regional baseada em uma “forte concentração do capital, no controle e na privatização de territórios de uso comum e na exportação dos bens naturais do nosso continente.” Outra crítica é que, a despeito do argumento usado para justificar esses financiamentos – a da geração de empregos – ele seria falso, pois “destroem milhares de formas de trabalho nas comunidades impactadas e os empregos criados pelos financiamentos, além de insuficientes, aumentam a superexploração do trabalho, o que inclui muitas vezes a prática do trabalho escravo.”

O financiamento para a construção da hidrelétrica de San Francisco no Equador pela Odebrecht é um caso emblemático. Apresentou falhas graves, o que prejudicou a comunidade e parte do fornecimento de energia do país. Outro caso emblemático, foi a da Queiroz Galvão que foi acusada de graves fissuras na construção de uma estrada, que então foi deixada para outra construtora brasileira, a OAS, acusada de corrupção e

fraude no processo de licenciamento. Um dos maiores conflitos, no entanto, envolveu a construção da rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari na Bolívia, com financiamento do BNDES à OAS. Esse financiamento gerou um grande conflito entre comunidades locais e o governo boliviano, pois o planejamento da estrada passava por uma reserva indígena, o Território Indígena Parque Nacional Isiboro Secure (TIPNIS). As obras foram paralisadas após protestos das comunidades. No entanto, a marcha foi reprimida pelo exército boliviano e houve muitas denúncias de violações de direitos humanos, inclusive, assassinato e desaparecimentos. Esse episódio gerou situação de grande tensão entre governo e movimentos sociais, sindicais e indígenas. Garcia (2011) entende que o BNDES fechou o contrato de financiamento com a empresa OAS sem um estudo de impacto ambiental, o que evidenciaria a ausência de critérios sociais e ambientais mais rígidos que pudessem orientar os financiamentos de projetos do Banco em nome do desenvolvimento econômico, dentro e fora do Brasil, e ajudar na prevenção e prevenção desse tipo de conflitos.

De acordo com Gudynas,

o BNDES possui um código de ética, avaliações ambientais e um mecanismo de informação sobre suas operações. No entanto, esses propósitos nem sempre se expressam em diretrizes específicas e detalhadas sobre a incorporação desses aspectos às operações de cada instituição. No caso, vários projetos financiados pela CAF e pelo BNDES apresentam claras tensões e contradições sobre a dimensão social e ambiental (GUDYNAS, 2008).

Já que a obra se realizaria em área protegida pela Constituição boliviana – e, por isso, deveria ter sido realizada uma consulta prévia com as comunidades, conforme convênio 169 da OIT – tanto o BNDES quanto os governos deveriam ser responsabilizados pelos prejuízos causados pelos projetos que o Banco financia e deveria haver a suspensão do financiamento a empresas que violam direitos, degradam o meio ambiente e as condições de trabalho. Embora essas empresas chamem a atenção para a sua “responsabilidade social”, na realidade, ela não existiria, segundo esses autores, na prática, mas estão cheias de contradições. Além de prestadores de serviços, são também atores desse processo e atores, segundo esses autores, devem intervir criticamente no que diz respeito a esses projetos. Conhecer e denunciar as irregularidades para que possam diminuir os impactos e, inclusive, se opor a projetos quando necessário. Ou seja, a postura de um banco de desenvolvimento deveria ir além

de incluir cláusulas genéricas de garantias ambientais, por exemplo: "É preciso questionar os projetos. Pra quê e a quem servem" (GARCIA, 2011). Diz Garcia ainda que "O banco faz um estudo de viabilidade [do projeto] completamente econômico, no viés mais puro da economia liberal. Que conceito de desenvolvimento o banco tem?". Garcia é taxativa: "Nem pra dentro, nem pra fora do Brasil, o banco parece se preocupar com o sentido mais amplo de desenvolvimento, da vida e da forma de reprodução da vida dessas populações". Nesse sentido, é que exigem do BNDES "critérios socioambientais transparentes, que não se restrinjam à legislação ambiental e ao "ambientalismo de mercado", incorporando critérios de equidade que respeitem a diversidade dos modos de vida e de produção já existentes nos territórios." Muitos autores entendem ser o custo benefício dessa relação desequilibrado. "O desenvolvimento, ora apresentado como "anti-hegemônico", autônomo e endógeno, torna-se um instrumento do próprio capitalismo para seu melhor funcionamento" (GARCIA, 2011).

A despeito dessas críticas em relação aos custos sociais e ambientais dessas grandes obras, é preciso considerar imensas dificuldades práticas no sentido de orientar as atividades do Banco e das empresas de modo mais sustentável. A complexidade não existe apenas na elaboração de projetos, mas também na fiscalização do cumprimento de todo o processo. Questão central é observar a forma como a administração pública geriu ao longo do período esses projetos no sentido de atender aos anseios da sociedade. O cumprimento dos preceitos constitucionais mediante a formulação e implementação de políticas públicas deve ser exigido pela sociedade. Há ainda mecanismos institucionais insuficientes dentro dos países que possam fazer esse controle, embora seja inegável o esforço do governo brasileiro em sua construção. Nesse sentido, não cabe condenar como um todo essas obras e investimentos, que são fundamentais para o país e para a região, mas é preciso focar na mitigação de impactos e na punição de empresas que descumprem a lei. Se há problemas na gestão dessas empresas, o Estado precisa ser preparado para tomar as medidas necessárias. Entendemos ser fundamental fazer essa diferenciação. O BNDES, como banco público, segue diretrizes estabelecidas pelo governo, que, por exemplo no caso boliviano, negociou com o Estado boliviano, que foi quem autorizou obra. É preciso exigir o aperfeiçoamento da forma como serão exploradas as potencialidades, do patrimônio ambiental destas regiões, dos critérios de concessão de financiamento e de sua atuação – que precisa ir além do critério básico de

apoiar projetos que tenham viabilidade financeira – e do cumprimento de punições a empresas que não cumprem a lei.

Os argumentos sobre o aumento do endividamento dos países e sobre os custos ambientais e sociais são importantes, mas entendemos que somente podem ser entendidos como válidos se os investimentos em integração física estiverem inseridos em uma lógica que não considere a busca pelo desenvolvimento e autonomia dos países, ou seja, dentro da lógica do regionalismo aberto. Apesar de ainda preso em grande medida à agenda anterior, a lógica perseguida pelos governos do PT não chega a reduzir a integração visando apenas a promoção do comércio, embora ao comércio seja atribuída grande importância, conforme narrativa da conversa entre Hugo Chavez e Celso Amorim, que definiu o comércio como o cimento do Mercosul. Não é possível admitir que nas “grandes obras” ou nos chamados “megafinanciamentos” predominem necessariamente os impactos negativos. Neste caso, seria condenar todos os países ainda não desenvolvidos à insuficiência de infraestrutura – seja viária, seja de comunicações, seja de energia –, ou seja, restringir todas as oportunidades de desenvolvimento das forças produtivas nacionais e regionais e, por conseguinte, de uma inserção internacional autônoma e ativa. Em suma, condenar a uma inserção sempre subordinada na arena internacional. O Brasil e a região estão longe de poderem abrir mão dessas obras sob ameaça de impossibilitar o desenvolvimento das forças produtivas nacionais e regionais e alcançar uma inserção internacional positiva. Conforme Lula, muitas vezes precisamos prestar atenção não nos custos dos projetos e de grandes obras, mas nos custos de não implementá-los. Essas grandes obras de infraestrutura tendem a redefinir o espaço sul-americano a partir de outros parâmetros. A expansão do capital está na essência do capitalismo e, nesse sentido, a internacionalização das empresas nacionais é parte integrante desse processo. No entanto, a partir das eleições dos governos pós-liberais, há um esforço, apesar de incipiente, para impedir forças concentradoras de atuarem livremente. Por fim, os problemas com grandes obras têm ocorrido também dentro do Brasil, o que dificulta a definição do conceito de subimperialismo brasileiro ou falar do caráter imperialista da atuação brasileira.

Conclusão

Nos dias de hoje, é bastante complicado escrever uma tese em Ciência Política que tenha como objeto eventos, processos e atores políticos da história recente do Brasil, sem levar em conta o papel da mídia empresarial na construção de consensos e posições e o seu impacto nas conversas rotineiras ou no senso comum cotidiano. É grave perceber a grande confusão de conceitos, em grande medida deliberadamente propagada por esses meios. É mais grave ainda ao perceber a realidade de enorme concentração existente nessa área, o que facilita a propagação de um discurso político-ideológico conservador e a assimilação acrítica desses conceitos e visão de mundo por parte significativa da sociedade.

Isso contribuiu para entendermos ser necessário um amplo debate teórico – empreendido nos dois primeiros capítulos –, onde discutimos inclusive a questão da suposta neutralidade dos liberais – antes de entrar no tema da pesquisa propriamente dita. Promovemos, nestes capítulos, uma discussão que consideramos bastante relevante sobre as diferentes visões de inserção internacional, em ordenamento tipológico dividido nas três principais linhas teóricas: liberalismo, marxismo e realismo.

A concepção moderna do Liberalismo, o Neoliberalismo, parte do pressuposto, equivocado do nosso ponto de vista, de que a interferência pública na economia gera graves problemas macroeconômicos, como inflação e crises cambiais. Os governos devem se submeter às avaliações dos investidores financeiros internacionais, ou seja, seguir a receita de um Estado mínimo, fraco, para o livre funcionamento do mercado. Alinhamo-nos, pois, à concepção de mercados regulados e da necessidade de um Estado forte para que seja possível ter, também, um mercado forte. Socialmente construídos, os mercados modernos são instituições que precisam ser regulados pelos Estados. Estes precisam atuar no sentido de garantir a correção das falhas de mercado e na promoção do pleno emprego. A grande confusão entre alguns conceitos como Neoliberalismo, capitalismo e globalização resulta em uma inadequada responsabilização das coisas.

No âmbito da inserção internacional, o cerne da discórdia entre os liberais e os movimentos antiglobalização está na visão sobre o processo da globalização, que, para aqueles, é visto como eminentemente positivo, tanto para as nações desenvolvidas, quanto para as em desenvolvimento. Ela seria assim, defendem, um processo que desconcentraria riqueza e renda e elevaria os padrões sociais e tecnológicos. Discutimos

e questionamos a neutralidade do conjunto de valores expressos pelos liberais. Apesar do esforço de muitos economistas para dar base científica a essa visão, entendemos que ela defende os interesses do grande capital refletindo assim um discurso político-ideológico e, não raro, tendo seus intelectuais e defensores claros vínculos com partidos e organizações. Afirmam os liberais a ideia de que há harmonia de interesses e de que o desenvolvimento é questão de alcançar a próxima etapa, outro estágio. Nesse sentido, para um país em desenvolvimento fazer esse *catching up*, seria preciso focar no relacionamento com os países desenvolvidos, que detêm o capital e a tecnologia. De fato, defendem deixar a política de lado e tomar decisões a partir de critérios econômicos.

A sabotagem que países centrais, como os Estados Unidos, de forma recorrente praticam, entre outros tantos argumentos, demonstra cabalmente que a hierarquia dos países na economia mundial é, e sempre foi, definida pela competição interestatal na qual o elemento poder ocupa lugar central nas relações internacionais. É, portanto, a política que rege as relações e não a economia. No sistema interestatal capitalista, difere muito o acesso a bens e serviços uma vez que as pessoas têm diferentes recursos financeiros e poder. O paradigma logístico, por exemplo, é muito identificado com a teoria realista no sentido de focar na construção de meios de poder e se beneficiar de vantagens comparativas não apenas as naturais, mas as futuras, conforme a perspectiva político-estratégica. Identificamo-nos com essa abordagem, que privilegia a racionalidade política sobre a econômica.

A discussão e divergências entre essas correntes perpassam diversos temas abordados no restante da tese, como a dos bancos de desenvolvimento, que procuramos analisar no início do capítulo 3. Nesse sentido, ter clareza teórica era imprescindível. A construção de uma justificativa para os bancos, como vimos, segue, com sua lógica e argumentação própria, as divergências discutidas nos primeiros capítulos. O debate sobre o desenvolvimento econômico do período pós-guerra deu lugar as preocupações com estabilidade macroeconômica, mas os seus conceitos voltaram, com as devidas adequações, a fundamentar as políticas de desenvolvimento hoje, como provisão de financiamento de longo prazo, que é o fundamento da criação de bancos de desenvolvimento e de integração regional.

A partir das conclusões, ainda nesse capítulo e no seguinte, tratamos diretamente do caso BNDES, considerando sua história e reorientações, atendo-nos principalmente

na delimitação proposta que é o governo Lula, que resgatou a função histórica do Banco. O BNDES passou a ter um papel importante para a política industrial, cuja definição e natureza discutimos também neste capítulo. Ao longo do governo Lula, cresceu substancialmente a concessão de crédito subsidiado para investimentos em empresas e alguns setores estratégicos. O BNDES passou a atuar cada vez mais incisivamente no sentido de sustentar o desenvolvimento nacional e a competitividade da economia brasileira, na qual ampliou significativamente sua participação. Embora incipiente, houve o esforço em implementar uma agenda que combinasse desenvolvimento com inovação a partir de um conjunto de medidas que estimularam investimentos tanto públicos como privados

Uma política importante do BNDES foi a de apoio aos investimentos externos diretos e à internacionalização das empresas nacionais, ou seja, a política de financiar grandes grupos econômicos no Brasil para competir internacionalmente, seguindo a prática generalizada dos outros países na economia internacional. A atuação do BNDES esteve, deste modo, inserida dentro de uma estratégia ampla de reforçar o papel do Brasil como ator global.

Ressaltamos, portanto, que o BNDES era parte do modelo de desenvolvimento. Nesse sentido, também foi ao longo dos governos Lula, instrumento da sua política externa, atuando como agente indutor da internacionalização de empresas brasileiras, ou tendo assim, também, um papel destacado no âmbito do comércio exterior.

No capítulo 5, falamos sobre a integração regional sob uma perspectiva histórica com ênfase no período recente em que o processo de integração ancorado no regionalismo aberto é substituído por um processo político-estratégico. A eleição de governos pós-liberais marcou um ponto de inflexão na política sul-americana, quando a temática comercial foi diluída e os governos da região passaram a perseguir um projeto de integração mais amplo. Dentro desta visão, a política não está submetida à lógica das forças de mercado. Parte do pressuposto de que não é possível separar riqueza e poder ou economia e política nas relações internacionais, pois são as relações de poder interestatais que determinam as possibilidades de desenvolvimento dos Estados e existe o entendimento de que as questões de soberania e relativas às questões internas dos Estados devem estar presentes no processo de integração.

Essa perspectiva remete assim diretamente aos primeiros dois capítulos dessa tese, em que analisamos a partir da criação de tipologias as diferentes perspectivas de

inserção internacional. Os mesmos argumentos explicam também as diferentes perspectivas teóricas sobre o processo de integração regional. É importante observar também que há um entrelaçamento entre a história da região e a história do BNDES. O entendimento na região resultou na criação e fortalecimento de fóruns regionais multilaterais de cooperação que visavam a uma maior articulação política e maior cooperação em diversas áreas.

Alinhamo-nos à perspectiva que entende que o bloco precisa ser construído a partir de uma perspectiva nacionalista-autonomista-desenvolvimentista e não liberal. A construção de um arranjo regional que depende de um arranjo político constante e que reconheça a complexidade das muitas assimetrias que estão presentes na região e sua singularidade e tem como foco o aumento das capacidades produtivas dos países menos desenvolvidos, já que haveria ganhos políticos da integração perante o jogo de poder internacional. A integração deve se basear em vantagens comparativas dinâmicas ou futuras.

Na prática, não há consenso na região em relação ao tipo de integração regional e de inserção internacional e coexistem diferentes propostas, principalmente no que diz respeito à postura dos países frente aos países desenvolvidos, o que torna o processo mais complexo. A proposta aqui defendida é a de cooperar a partir do desnivelamento das regras entre os Estados desiguais e focar no comércio estratégico, na defesa da criação de uma base produtiva e industrialização capaz de assegurar recursos para as melhorias sociais que desejamos.

É um movimento que, longe de estar imune a tensões, garante um momento de afirmação regional para os países. A construção de instituições regionais pode, diante das muitas dificuldades de coordenação no plano regional, contribuir para solucionar controvérsias e assimetrias e consolidar políticas cooperativas, mas é a partir do diálogo e entendimento político que os países poderão conquistar avanços.

As interações entre os Estados podem deixar de ser apenas competitivas ou conflitivas e passar a ser cooperativas, quando os Estados virem nelas a possibilidade de atingirem seus próprios objetivos, como o aumento do peso na política mundial que a integração pode proporcionar. Nesse sentido, a formação de alianças não necessariamente é de soma zero, permitindo ganhos conjuntos em negociações multilaterais. Todos podem, portanto, frente a desafios externos, obter ganhos em termos de poder e de riqueza. O desenvolvimento dos países da região cada vez mais

precisou ser pensado a partir desse processo de integração no intuito de implementar uma estratégia comum para ascender na hierarquia política e econômica e deixar a condição de países periféricos no sistema internacional.

Uma vez que a atuação do Brasil, maior e mais rico país da região, determina, em grande medida, os rumos da América do Sul, a discutimos em seguida. Marcando um claro ponto de inflexão, o governo Lula buscou recuperar a autonomia decisória da política externa. O Brasil assumiu o papel de protagonista das principais ações de integração da região e a América do Sul se tornou um espaço de legitimação de sua atuação internacional e mercado para a expansão de seu capital.

A partir da diversificação dos parceiros internacionais, foi possível aumentar o poder de barganha frente aos Estados Unidos e defender os interesses estratégicos do país afirmando seus interesses. Ao contrário, portanto, do que defendem alguns autores, entendemos que não se pode falar em continuidade da política externa brasileira do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula uma vez que a perspectiva é outra. Embora atribuindo grande importância à América do Sul, o modelo que guiou a política externa do governo FHC para a América do Sul foi o liberal, que visava unicamente a facilitação dos fluxos comerciais.

Abordamos dentro desse tema a questão da governabilidade, que sempre foi importante do ponto de vista da política interna, mas que recentemente passou a afetar a política externa, que, por sua vez, passou a incidir nas questões domésticas, nas disputas internas. Conforme pudemos acompanhar, a globalização transformou a política externa, cada vez mais identificada como uma política pública. O grupo nacionalista dentro do Itamaraty alinhado com pensamento do Partido dos Trabalhadores foi alçado ao comando da instituição. Apesar da horizontalização, com mais instituições participando da política externa, elas estão subordinadas ao projeto do partido eleito com os ajustes necessários em termos de governabilidade, conforme abordado neste capítulo. O Brasil enfrenta dificuldades internas para definir estratégia, que tenha legitimidade social e política, para a região. Existem obstáculos externos e também internos dessa ordem que dificultam a cooperação na região. Nesse sentido, os governos do PT precisam ser avaliados levando em consideração que foram governos com fortes limitações oriundas do sistema político. Inclusive, as três correntes teóricas discutidas nos primeiros capítulos se fizeram representar dentro dele. No entanto, entendemos que houve a retomada da visão estratégica do Estado com o abandono gradativo da lógica

liberal-financeirizada. Consideramos fundamental ter essa discussão em mente na análise do último capítulo, quando abordamos diretamente o papel que o Brasil tem para a região e o tipo de liderança que exerce dentro de um conjunto de formas possíveis. Se não chegou a ter uma liderança considerada ideal, a exerceu dentro do possível.

Procuramos, no capítulo 6, demonstrar que o processo de integração que se desenvolve em vários planos – econômicos, comerciais, políticos, produtivos, culturais etc – passa por uma vinculação física entre os países. É alto o custo de não se ter uma infraestrutura adequada, afetando a competitividade e as possibilidades de desenvolvimento de todos os países. A oferta suficiente de infraestrutura é fundamental para impulsionar o desenvolvimento, inclusive de regiões menos avançadas.

A partir da implementação de estratégias nacionais, houve um grande investimento em infraestrutura no período desenvolvimentista que, diante da busca pela ocupação do território visando também à autossuficiência econômica, formou polos econômicos. No período neoliberal, a visão de unidade territorial geoeconômica visando à facilitação dos fluxos e ao aumento da eficiência econômica substituiu a visão anterior. Conforme apontado, foi dentro desta perspectiva que a Iirsa foi criada, quando a ideia era formar um bloco de livre-comércio no sub-continente. Seria impossível entender essa parte sem recorrer ao debate anterior referente à perspectiva de integração regional. Tanto a visão sobre inserção internacional, quanto a visão sobre a concepção de integração regional determinam a visão sobre a integração física e de desenvolvimento espacial, ou seja, a discussão sobre a infraestrutura está totalmente atrelada ao modelo de desenvolvimento.

A infraestrutura foi historicamente construída visando ao setor agroexportador e a viabilização de condições de acesso a recursos naturais, ou seja, sua construção, em grande parte, deu-se a partir da perspectiva de integração voltada para fora, sem levar em conta os componentes geopolíticos mais amplos. Como predomina a lógica de que os fluxos econômicos se sobreporiam paulatinamente ao poder dos Estados, o espaço regional é visto como unidade geoeconômica e se destacam assim os chamados corredores de exportação. O planejamento é descentralizado e flexível, com projetos fragmentados e de menor escala, dispersas pela região e sem garantir sinergias entre elas. É a capacidade de atrair investimentos privados que determina sua viabilidade. A Iirsa está vinculada a essa perspectiva ligada também ao papel de instituições financeiras como o BID na região.

Conforme assinalamos, a perspectiva político-estratégica de integração defende investimentos em grandes projetos estruturantes, ou seja, projetos capazes de induzir outros investimentos e projetos. O interesse estratégico, com efeitos em cadeia e ganhos múltiplos, portanto, não podem estar submetidos a uma lógica liberal.

Essa integração física deve ser pensada de forma ampla considerando a necessidade de reduzir as assimetrias regionais e dentro dos Estados, a criação de cadeias produtivas de alto valor agregado, o desenvolvimento tecnológico e a construção de vantagens comparativas dinâmicas. Assim, o traçado da infraestrutura adequado pode não ser o que é mais eficiente do ponto de vista econômico estático. Promover uma melhor distribuição espacial do desenvolvimento e melhor ocupação territorial a partir de critérios que atendam objetivos, antes de mais nada, sociais e político-estratégicos.

De fato, no governo Lula, a agenda anterior não chegou a ser superada. De certo modo, as ideias incutidas ao longo de mais de uma década e amplamente assimiladas na região ainda precisavam de tempo para serem plenamente superadas. A adequação das instituições é um processo longo, assim como levar adiante a mudança na visão estratégica. Existem limitações de diversas ordens, como as ideologias fomentadas pelo setor privado, pelas instituições internacionais e pelos países desenvolvidos.

Houve, de fato, neste campo, o início de um acúmulo de capital institucional que envolve a formação de quadros, pesquisas, dados, discussões acumuladas. No entanto, o aprendizado institucional precisa ser aprofundado. Somente em 2010 a IIRSA foi incorporada à Unasul como órgão técnico do Cosiplan. Com as diretrizes políticas vindas dos países da Unasul e não mais das agências financeiras multilaterais, a expectativa era de que o Cosiplan desse maior respaldo político sobre esse tema e contribuísse para superar a perspectiva anterior para abandonar visão puramente técnica.

Aprofundou-se, assim, o esforço em viabilizar as condições físicas dessa integração a partir do desenvolvimento de projetos de infraestrutura física, embora não tivesse havido tempo para o governo Lula superar plenamente o modelo anterior.

O maior respaldo político facilita a viabilização financeira desses projetos, que dependem de volumes gigantescos de recursos. Por isso, a cooperação entre os governos é considerada fundamental para viabilizar grandes projetos estruturantes. Embora longe de ser bem-sucedido em resolver os problemas relativos aos financiamentos de longo prazo, aumentaram significativamente ao longo do período aqui estudado, por diversos

meios: fundos regionais de desenvolvimento, sistemas de créditos recíprocos, sistemas de garantias, instituições e bancos regionais de desenvolvimento. Podem contribuir ainda, ainda que de forma subordinada e complementar ao planejamento e a diretrizes estabelecidas pelos Estados, as agências multilaterais e o capital privado.

Conforme discussão nos dois primeiros capítulos, um mercado forte somente é possível a partir de um Estado forte, ou seja, a partir de instituições públicas sólidas. De fato, não cabe retomar o Estado desenvolvimentista do período anterior. No entanto, somente uma atuação ativa do Estado (não apenas dos governos), com sua capacidade estratégica e de articulação permite a realização do projeto de integração física e energética dentro da visão aqui defendida. O mercado e a iniciativa privada, dentro da visão de regionalismo aberto, não dão conta dos imensos desafios, principalmente no que diz respeito ao financiamento.

A construção de uma infraestrutura física depende de uma atuação dos Estados não apenas para conseguir recursos, como também de criar os mecanismos institucionais necessários. Não é a partir de uma atuação nos marcos do Liberalismo que será possível um grande avanço nessa área, pois, conforme demonstramos, a iniciativa privada apenas tem interesse em investimentos esparsos e de menor impacto, devido a seus retornos muito demorados.

Reconhecendo a necessidade de aumentar a oferta de infraestrutura na região e os níveis de investimentos nesse campo, o tema do financiamento foi trazido para as agendas de integração regional. A partir da adoção de uma política de cooperação financeira, houve o esforço no sentido de buscar criar mercado de financiamento de longo prazo na região. Entre as formas de cooperação previstas estão os empréstimos em si, emissões de títulos, *project finance*, estruturação de fundos de investimento além de cooperação técnica e intercâmbio de informações.

Para o Brasil havia dois caminhos possíveis. Trabalhar por um mercado de financiamento regional ou levar adiante o processo de forma unilateral a partir do financiamento das exportações de bens e serviços pelas empresas brasileiras, ou seja, a partir desta restrição oriunda do fato de ser o BNDES um banco nacional.

Sozinho ou em parceria com uma série de instituições regionais, o BNDES acabou tendo uma importante atuação no financiamento da integração física regional, a partir de 2003, ao apoiar a exportação de bens e serviços de empresas brasileiras para a

execução de inúmeros projetos nos países vizinhos com um significativo crescimento na oferta de crédito.

Incorporando a integração regional como um dos seus compromissos, transformou-se em um instrumento de desenvolvimento regional. Se, de um lado, essas operações integram o esforço do governo brasileiro em favorecer a integração econômica dos países vizinhos, de outro, está em sintonia com as pretensões brasileiras definidas pelo governo Lula de aumentar sua projeção regional e garantir a liderança brasileira.

Existe uma clara relação entre investimento em infraestrutura e desenvolvimento econômico, sendo que a infraestrutura é base da produtividade econômica e de bem-estar. Os investimentos na integração física são particularmente benéficos uma vez que cumprem uma dupla função: de um lado resolvem problemas estruturais da região, melhoram a competitividade e permitem a melhora das condições de vida da população; de outro, o próprio estímulo fiscal garante crescimento do PIB, ao propiciar efeitos em cadeia, como obras em andamento. Conforme tentamos demonstrar, não apenas a falta de financiamento em si é um empecilho para a expansão da infraestrutura no Brasil e na América do Sul. A própria ortodoxia monetária e a ideia de necessidade de austeridade fiscal impedem que o governo instrumentalize o endividamento para o desenvolvimento do país, como fizeram e fazem alguns países, como os Estados Unidos. É fundamental para garantir esses recursos que o Brasil combine a atuação dos bancos públicos com política econômica expansiva e exerça um Keynesianismo regional. A promoção de ganhos conjuntos na região depende, assim, também, de uma política macroeconômica expansiva do Brasil, devido aos efeitos amplos do estímulo fiscal, bem como da abertura de seu mercado.

No capítulo 3, analisamos a polêmica em torno do custo fiscal. Por não considerarem os benefícios garantidos com as operações, isto é, os retornos do banco e os impactos sobre os investimentos e geração de tributos, a ampliação da produção das empresas etc a análise liberal é considerada incompleta e, por isso, inadequada. Os custos fiscais não podem ser analisados apenas de um ponto de vista estático. Ao aumentar a capacidade produtiva e a produtividade do país, ou seja, ao criar todo um ciclo virtuoso, os benefícios superam amplamente o subsídio concedido. Esse debate precisa também ser levado em conta, quando se analisam os investimentos do BNDES fora do Brasil e a exportação de serviços de engenharia para o Brasil e a economia

nacional. Grupos empresariais, especialmente das áreas de engenharia e infraestrutura, sempre foram importantes nos grandes países industriais, para apoiar a venda de seus produtos e serviços e projetar-se externamente. Em um mundo cada vez mais complexo e competitivo, são instrumentos de financiamento e apoio do Estado que determinam se o país será forte e bem sucedido ou se será dependente e fraco. Os retornos dos investimentos dessas operações não são apenas de natureza socioeconômica. Precisam, antes de mais nada, serem analisados do ponto de vista geopolítico.

A capacidade financeira é um instrumento de poder geopolítico, ou seja, está ligada à construção de meios de poder. Confere um aumento do poder decisório e econômico do continente como um todo dentro do cenário geopolítico mundial. O aumento dos desembolsos do BNDES é um reflexo da intenção brasileira de ter um papel mais importante na política internacional. Além dos efeitos positivos no Brasil, e ser importante para a política comercial brasileira, o BNDES pode contribuir para preencher o vazio da falta de crédito na América do Sul. A liderança política exerce um papel importante na construção das regras e instituições regionais e pode atuar no sentido de atender a objetivos políticos e socioeconômicos estratégicos não apenas no âmbito nacional, mas também regional. O Brasil teve um papel importante no avanço da integração e, apesar das dificuldades e contradições, tem, como maior e mais rico Estado do continente, assumido custos desse processo. Timidamente, sem dúvida, mas ainda assim cumpriu o papel de *paymaster* do processo, colaborando para o desenvolvimento econômico dos países da região.

É importante que o Brasil atue no sentido de convencer o conjunto dos países da região de que os projetos nacionais se complementam e enfatizar as forças cooperativas, mantendo uma postura favorável. Embora o governo Lula por uma série de limitações aqui discutidas não tenha conseguido implementar a liderança cooperativa considerada a ideal, a liderança hegemônica recíproca se tornou mais viável. Ainda assim, a forma como o Brasil exerceu a sua liderança política favoreceu, na medida do possível, a expansão econômica e política dos sócios menores. Em alguma medida, inclusive, combateu as assimetrias estruturais pré-existentes na região, mas sem comprometer a hierarquia existente. Desta forma, exerceu, mesmo com todas as limitações, a função de locomotiva do desenvolvimento. Embora sem atuar de forma incisiva na desconstrução das assimetrias, deu apoio e espaço aos vizinhos para que pudessem se desenvolver, sem influenciar as legislações internas dos Estados menores e respeitando decisões

tomadas. Conforme ressaltado, interessa ao Brasil o desenvolvimento desses países e a estabilidade na região. Por isso, ainda que a ampliação da presença internacional do Brasil aumente as contradições, cabe não perder de vista os objetivos estratégicos de longo prazo.

Levando isso em consideração, embora algumas vertentes apontem o apoio à internacionalização das empresas brasileiras como característica do imperialismo brasileiro contemporâneo, discordamos dessa visão. Entendemos que a articulação com os países do Sul de modo geral e da América do Sul em particular se deu a partir de uma perspectiva nacionalista-autonomista. Mesmo que se considere que o conceito de imperialismo não esteja ultrapassado, entendemos que ele não se aplica à atuação brasileira que, conforme demonstramos, diz respeito a um fenômeno histórico diferente, que é um desdobramento de necessidades impostas pelo novo capitalismo globalizado. O enfrentamento central da atualidade é neoliberalismo-antineoliberalismo. O governo Lula se insere nesse contexto como parte desse movimento histórico da região, de construção de governos pós-liberais, de diferentes vertentes, marxistas e nacionalistas.

É importante considerar que o expansionismo brasileiro pode ter efeitos positivos, e os têm, sobre países que recebem os investimentos. Pode ser um motor do seu desenvolvimento. Conforme apontamos, rejeitamos o nexos orgânico entre capitalismo e imperialismo, por entender que é possível em grande medida eliminar as tendências imperialistas a partir de reformas democráticas, econômicas e sociais. Avaliando do ponto de vista do Neorrealismo, segundo o que o imperialismo é consequência da estrutura anárquica do sistema internacional, a segurança nacional pode ser aumentada com uma aliança com os países vizinhos ou outras potências médias, por criar um polo de poder que possa se contrapor às potências hegemônicas. Não se pode comparar, nesse sentido, com o nacionalismo europeu da década de 1930, pois o nacionalismo sul-americano está assentado em grande medida no anti-imperialismo e em reformas econômicas e sociais amplas. Isso permite a aproximação de parte dos marxistas com nacionalistas e que defendem modelo de integração diferente do liberal.

Do ponto de vista geopolítico, não se pode perder de vista o fato de a América do Sul estar desde o século XIX sob área de influência e interesse dos Estados Unidos. Esse interesse sempre foi conflitante com esse processo de integração regional, uma vez que a construção política do subcontinente tem potencial de se tornar um fator de

contestação ao seu predomínio. Nesse sentido, fica evidente o componente anti-imperialista do bloco e a ideia sempre presente de exercer uma contra-hegemonia. Além da própria ideia realista do equilíbrio de poder. O esforço empreendido pelos governos nacionalistas e desenvolvimentistas que passaram a conduzir o processo em consolidar um espaço regional integrado e competitivo, está inserido nesse tipo de estratégia mais ampla, dentro da qual está a busca por garantir a soberania da região e a sua autonomia frente aos países centrais. Por isso, não se pode falar que o papel que o Brasil cumpre hoje na região é imperialista.

Conforme procuramos argumentar, embora diversas críticas sejam pertinentes e seja importante levar em consideração as graves denúncias em relação a custos ambientais e sociais das obras de infraestrutura na região, entendemos que elas apenas são válidas com suas devidas ressalvas e de modo algum indicam um papel de caráter imperialista do Brasil. Os governos sul-americanos, no período aqui estudado, buscaram superar a lógica do regionalismo aberto, substituindo-a pela lógica da busca do desenvolvimento e autonomia dos países. Apesar da dificuldade em superar plenamente o modelo anterior – pelas diversas razões aqui já destacadas – os governos estavam se articulando para ir além da simples promoção do comércio.

A prioridade dada à infraestrutura é justificada, em grande parte, por impulsionar a “construção do Estado”, pois só a eliminação das barreiras materiais existentes permitirá a criação de uma coesão política e das economias nacionais. São grandes obras das quais esses países não podem prescindir, sob a ameaça de condená-los à insuficiência da infraestrutura viária, de comunicação, energética etc e restringir suas oportunidades de desenvolvimento em termos de forças produtivas nacionais e regionais e mesmo de inserção internacional autônoma e ativa, ou seja, condenar a uma inserção internacional sempre subordinada. Esse seria o custo de não fazer essas grandes obras, que tendem a redefinir o espaço sul-americano a partir de novos parâmetros. Conforme destacamos, é inerente ao capitalismo a expansão do capital. A partir das eleições dos governos pós-liberais, um grande esforço foi feito no sentido de impedir que as forças concentradoras atuassem livremente. Além disso, esses problemas que ocorreram em grandes obras não são exclusividade dos outros países, mas acontecem no Brasil também. Não se trata, portanto, de uma atuação imperialista. Trata-se em grande medida de Estados ainda pouco preparados para prevenir os impactos negativos.

A complexidade tem início na elaboração dos projetos, passa pela contratação da obra e se estende até a fiscalização do cumprimento de todo o processo. Ainda existem frágeis e deficientes mecanismos institucionais para que o Estado possa fazer esse controle. O governo brasileiro, na era Lula, apenas iniciou esse processo de ampliar a transparência, contratar fiscais e criar mecanismos de controle sobre todas as atividades do governo de modo geral e da iniciativa privada. Existem também grandes dificuldades práticas para orientar as atividades do BNDES e empresas para um patamar que elimine esses problemas. Diretrizes mais específicas poderiam também ser criadas.

A execução dos grandes projetos de infraestrutura, que contam com apoio do BNDES, esteve a cargo das grandes construtoras brasileiras, e de fornecedores de máquinas, equipamentos e materiais de transporte para os países da região. Por tudo que já apresentamos até aqui, está evidente a defesa que fazemos de o BNDES cumprir as funções fundamentais e inerentes de um banco público de formular estratégias, promover a competitividade, estimular a inovação das empresas, contribuir para a política industrial, investir em setores considerados estratégicos como o da infraestrutura, inclusive no âmbito regional. Ou seja, que defendemos um banco de desenvolvimento que seja atuante e que colabore de forma efetiva com o governo, em sua estratégia de desenvolvimento.

Isso não significa, no entanto, desconsiderar as possibilidades de ele ser usado para práticas e interesses privados – inclusive do que chamam de apadrinhamento – que fogem a esses amplos objetivos, como ocorreu em diversos momentos da história. Apesar de que as conexões com o governo possam contribuir para articular recursos para grandes projetos importantes do país, o relacionamento entre os setores público e privado nem sempre é marcado pela ética. Em alguns casos existe uma linha tênue que separa a legalidade da ilegalidade.

Há uma grande complexidade da rede de proprietários das estruturas de controle das empresas que se entrelaçam entre si por meio de participações acionárias. Ao se constituírem como *holdings* e diversificarem seus negócios, ampliaram consideravelmente o seu poder econômico. A Odebrecht – junto com a Petrobrás – controla a Brasken, a maior petroquímica da América do Sul, por exemplo. A Camargo Correia, entre outros, controla a Alpargatas Calçados (Havaianas, Rainha, Topper, Mizuno) e é acionista da Usiminas. A Andrade Gutierrez, apenas a título de exemplo, é acionista da CCR, da Light e controla a Telemar. Os mesmos consórcios de empreiteiras

responsáveis pela construção de rodovias também estão voltados para a exploração de recursos minerais e petróleo. As empreiteiras atuam, assim, em várias frentes.

Em grande medida, são ligadas ao governo, por meio do BNDES ou BNDESpar, através de participação acionária. Conforme abordado no capítulo 2, o relacionamento promíscuo vem desde há muitas décadas. No Brasil, de fato, grandes grupos privados nacionais dominam os principais projetos do país, com apoio do BNDES. É uma configuração de capital extremamente concentrada, o que facilita inclusive pautar políticas públicas, por meio de um acesso privilegiado ao poder público, com relações público-privadas entre diferentes conglomerados e atores estatais.

Apesar de reconhecer a dimensão do poder econômico dessas empresas e a necessidade de ampliação da transparência bem como a aproveitar do fato de o BNDES ser financiador e investidor para estabelecer critérios de atuação, era positivo que empresas brasileiras estivessem consolidando sua posição competitiva em mercados mundiais, com ganhos em produtividade. Esse movimento, no entanto, parece estar sendo interrompido, devido às traumáticas mudanças políticas ocorridas no país neste ano de 2016.

As dificuldades internas que existem para definir uma estratégia para a região precisam ser levadas em conta, conforme procuramos abordar na discussão sobre a governabilidade. A atuação da grande mídia brasileira longe de esclarecer, formou um senso comum na sociedade brasileira de que o governo Lula, por afinidade ideológica, estava doando dinheiro para países latino-americanos, como Venezuela e Cuba. No Congresso Nacional esse discurso foi reiteradamente utilizado para as disputas políticas internas. Viraram recorrentes ideias como a existência de uma “caixa preta” do BNDES que, se aberta, “abalaria a República”. A CPI do BNDES não confirmou essa ideia, pelo contrário. Demonstrou que se trata de uma das instituições mais sérias, sólidas e transparentes do Brasil e que tem papel de fundamental importância para o desenvolvimento econômico e social do país. Inclusive obrigando-a a divulgar informações sobre financiamentos de produtos e serviços brasileiros em obras no exterior que nenhum banco de desenvolvimento do mundo divulga.

Nos meios de comunicação, a CPI foi usada para atacar a atuação do BNDES. Está inserido no esforço em desmoralizar sua atuação e impedir essa política de expansão brasileira. Serve também ao propósito, não declarado, de imobilizar o Brasil. Chegaram a falar em mudar a lei para que empréstimos do BNDES em operações

internacionais tenham que passar pela aprovação do Congresso, exigência inexistente na maior parte dos países por questões burocráticas, estratégicas e de sigilo bancário e empresarial. Houve ao longo do governo Lula uma tentativa permanente de criminalizar essas operações, comuns no mundo todo o que entendemos como uma tentativa de sabotagem, ao enfraquecer o país em termos de concorrência no disputado mercado internacional.

O BNDES recebeu críticas constantes dos grandes meios de comunicação e nas redes sociais por causa do investimento no Porto de Mariel. Não recebem tanta atenção da mídia investimentos feitos em países como Estados Unidos, onde a Odebrecht atua desde a década de 1990, ou outros países sem nenhum tipo de afinidade ideológica com o governo Lula. Pelo contrário, houve um esforço permanente por parte da mídia empresarial em apontar motivações ideológicas ou garimpar indícios de práticas de tráfico de influência internacional.

As obras de infraestrutura no Brasil são feitas em sua esmagadora maioria por empresas nacionais. A Odebrecht, apesar de em termos mundiais não estar nem entre as 25 maiores, é a maior empresa de engenharia e construção da América do Sul, e tem importância estratégica para o Brasil não apenas na infraestrutura, mas, também, também por estar à frente de projetos de extrema importância, inclusive na área militar. A Odebrecht é a principal detentora nacional de tecnologias militares, por meio de participação em projetos como o submarino nuclear, satélites, projetos tecnológicos, balística. O ataque a essa empresa vai muito além de disputa ideológica. A defesa da principal empresa de engenharia é uma questão estratégica, portanto. Ainda assim – ou por causa disso – as empreiteiras foram colocadas no centro do debate político nacional no episódio da corrupção dentro da Petrobrás, quando diretores das companhias foram presos.

As empreiteiras nacionais sofreram revezes importantes quando algumas obras, como a hidrelétrica de Belo Monte ou a refinaria Abreu e Lima, passaram a enfrentar dezenas de interrupções. A operação Lava Jato intensificou as dificuldades, ao paralisar uma série de obras estratégicas para o país contribuindo significativamente para a queda do PIB desde 2014. As empreiteiras brasileiras, que vinham vencendo licitações no exterior, inclusive competindo com empreiteiras estadunidenses, passaram a sofrer esse tipo de ataque. Um desdobramento da operação Lava-Jato pode ser a abertura indiscriminada do setor para as megaconstrutoras internacionais. Consequentemente,

poderia haver a quebra de pequenas e médias construtoras e a fusão de muitas delas. Ou mesmo a venda das mesmas para grupos mais fortes.

Devido à excepcionalidade do momento, cabe fazer uma digressão. É evidente que não se pode tolerar a corrupção. No entanto, não é possível pensar que o caminho seja a destruição de empresas estratégicas para o país. Em nome do combate à corrupção, está-se punindo não os corruptos em si, mas empresas competitivas no exterior. O caminho não pode ser a da demonização das empreiteiras e da criminalização de todas as suas operações. A corrupção precisa ser combatida sistematicamente, mas preservando as instituições. O ataque, entre outros, à infraestrutura, à Petrobrás, à Odebrecht, ao programa nuclear brasileiro e ao Partido dos Trabalhadores parece ser estratégia de guerra geopolítica, um ataque ao interesse nacional. A luta contra a corrupção foi manipulada para destruir as principais empresas brasileiras e determinados partidos políticos. A Lava Jato, com incontáveis arbítrios, violências e inovações processuais, desde o início deixou de ser um processo jurídico para se tornar um instrumento de perseguição política, um movimento de criminalização política e de adequação da lei para suprimir liberdades individuais. Quem se beneficia desses ataques são outros países e suas empresas, que também não estão livres de escândalos de corrupção.

Embora sem abandonar as linhas gerais da política externa do governo Lula, o governo Dilma Rousseff, além de enfatizar outros temas e questões, representou em alguma medida um retrocesso, ao deixar de se posicionar na arena internacional. De algum modo, em seu governo, a política externa manteve-se por inércia. No entanto, para um país que se pretende protagonista na política internacional, a tomada de posição, ainda que eventualmente equivocada, é fundamental, não podendo se furtar de se posicionar.

No momento em que esta conclusão está sendo finalizada, um golpe parlamentar foi concretizado no Brasil. A presidenta Dilma Rousseff foi afastada do governo por um processo de *impeachment*, cuja legalidade pode ser fundamentada apenas na forma do processo, ao seguir os rituais habituais, mas de modo algum em seu mérito. Primeiramente salta à vista a total falta de proporcionalidade – três decretos e o Plano Safra – que motivaram o pedido de *impeachment* enquanto graves denúncias de corrupção e mesmo de outros crimes comuns pesam sobre os congressistas que a julgaram. O pretexto para o *impeachment* já havia ficado escancarado com áudios

vazados em que se articula a saída de Dilma para “acabar com a sangria”, ou seja, acabar com as investigações em andamento.

Em relação aos decretos editados para a abertura de créditos suplementares que ampararam o pedido de *impeachment* de Dilma, além de ser uma prática que já ocorre pelo menos desde o governo Fernando Henrique Cardoso, eles foram convalidados pelo Congresso Nacional e estão fundamentados em processos administrativos e em pareceres jurídicos. A outra alegação é em relação aos atrasos de repasses aos bancos estatais federais (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES) para o pagamento de benefícios de programas sociais e do Plano Safra. Ao contrário do alegado pelos autores do pedido de *impeachment*, isso não se constituiu em operação de crédito e, nesse sentido, não pode, de forma alguma, ser considerado um crime de responsabilidade por violação da lei orçamentária. Essa manobra contábil, além disso, também vinha sendo utilizada desde o governo Fernando Henrique Cardoso – sempre com aprovação do Tribunal de Contas da União –, o que escancara também a hipocrisia contida nessas denúncias. Diante da ausência de fundamento jurídico para o *impeachment*, há uma clara desobediência à Constituição, que textualmente determina o afastamento apenas quando há crime de responsabilidade.

Novamente enfrentamos condições históricas em que o aumento da apropriação da renda dos trabalhadores não é mais tolerado pelos capitalistas, que buscam alterar a relação entre capital e trabalho. A iniciativa política pelo *impeachment* está também inserida neste contexto em que setores da sociedade brasileira buscam abandonar as políticas de fortalecimento do mercado interno em curso e a retomada das condições de máxima exploração capitalista, ou seja, no restabelecimento de menores exigências salariais e condições sociais de emprego, - com propostas que mexem inclusive na CLT, com flexibilização e terceirização, em direitos previdenciários. Nas relações externas, defendem o realinhamento com os Estados Unidos e a entrega de recursos naturais como o petróleo e o abandono de ideia de afirmação nacional e soberania.

Fato é que, longe de caso isolado, a onda conservadora na região, que se traduziu na eleição do Macri, na Argentina, no afastamento de Fernando Lugo, no Paraguai e Manuel Zelaya, em Honduras, nas dificuldades enfrentadas por Maduro na Venezuela, agora é reforçada no Brasil. Esta onda conservadora põe em risco a continuidade desse processo integracionista e da própria forma de atuar do BNDES. As perspectivas são

sombrias diante do golpe de Estado, que representa também um ataque, à integração sul-americana, aos Brics e à soberania popular e nacional.

Bibliografia

ALÉM, Ana Cláudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões. Revista do BNDES. Vol. 12, n. 24, pp. 43-76, 2005.

_____; MADEIRA, Rodrigo. Internacionalização e Competitividade: a importância da criação de empresas multinacionais brasileiras. In: ALÉM & GIAMBIAGI. O BNDES em um Brasil em transição. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

ALMEIDA Júnior, Mansueto Facundo. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. Brasília: IPEA, dez, 2009. 70p. (IPEA. Texto para Discussão ; 1452).

ALMEIDA, Paulo Roberto. Contra a corrente em relações internacionais: treze ideias fora do lugar. 2003.

_____. Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica. 2010. <http://diplomattizando.blogspot.com.br/2010/09/pensamento-e-acao-da-diplomacia-de-lula.html>

_____. O debate sobre a globalização no Brasil: muita transpiração, pouca inspiração. IN: Meridiano 47 Instituto brasileiro de Relações Internacionais. Boletim de análise de conjuntura. Numero 44/45. Março, abril, 2004.

_____. Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica. Revista Política Externa, vol. 19, n. 2, set.-out.-nov. 2010.

_____. Uma nova 'arquitetura' diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). Rev. Bras. Polít. Int. 49 (1): 95-116 [2005] <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v49n1/a05v49n1.pdf>

_____. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.47, n.1, pp. 162-184, 2004.

ALVES, Rodrigo Maschion. A temática financeira na agenda da política externa no governo Lula: o BNDES e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul. 2008. 245f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo / PUC-SP, São Paulo.

_____. Corporação Andina de Fomento: o financiamento da infraestrutura integradora sulamericana e a participação do Brasil Meridiano 47 vol. 12, n. 123, jan.-fev. 2011.

AMORIM, Celso. Breves narrativas diplomáticas. Benvirá. 2013.

ARBIX, G.; SALERNO, S. M. & DE NEGRI, J. Internacionalização gera Emprego de Qualidade e melhora a Competitividade das Firms Brasileiras. IN: DE NEGRI;

SALERNO (ORGS.): Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firms Industriais Brasileiras. Brasília, 2005.

ARRIGHI, Giovanni, O Longo Século XX. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: UNESP, 1996.

BAVA, Silvio Caccia. A reinvenção da política. Le monde diplomatique. 2013. <http://www.diplomatique.org.br/editorial.php?edicao=77>

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A integração da América do Sul como espaço geopolítico, Seminário sobre integração da América do Sul, Palácio Itamaraty, 23.07.09, Rio de Janeiro.

BARBOSA, Rubens. A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. *Interesse Nacional*, ano I, edição 1, abril-junho, 2008A.

_____. BBC Brasil - 2008. <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,rubens-barbosa-ve-ideologizacao-na-politica-externa,140231,0.htm?p=4>

BARROS, José D'Assunção. Sobre o uso de Conceitos nas Ciências Humanas e Sociais – uma contribuição ao ensino de Metodologia. Revista Eletrônica de Iniciação Científica, Tecnológica e Artística. Volume 1, Número 2. Agosto de 2011.

BELLUZO, Luiz Gonzaga. Além da conjuntura. Carta Capital. 12.08.2013. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/revista/761/alem-da-conjuntura-2927.html>

BERRINGER, Tatiana. O legado dos 10 anos de política externa do PT para os estudos de relações internacionais no Brasil. Carta Maoir, 12 ago. 2013

_____; BOITO JR; Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa. Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso) , v. 21, p. 31-38, 2013.

_____; BUGIATO, C. . Notas sobre a política externa e o bloco no poder no Governo Lula. In: II Simpósio San Thiago Dantas, 2009, São Paulo. Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa San Thiago Dantas, 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

BNDES. Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira. Informe BNDES, n. 187, novembro/2004. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/BNDES/200411_2.html. Acesso em: 03/09/2011.

BNDES. Relatório de Gestão: Exercício 2009. Maio 2010. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Relat_Gestao_BNDES_BPAR_FINAME_2009.pdf. Acesso em: 04/09/2011

CARDOSO, Fernando. Henrique. Mudar o Rumo. Jornal O Globo. Rio de Janeiro, 5 jan.2014.

CARVALHO, C. B. R. P. A atuação do BNDES na integração da América do Sul. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

CASTRO, Antonio Barros de. O BNDES e a Inovação. IN: VELLOSO, João Paulo dos Reis. Por que o Brasil não é um país de Alto Crescimento? Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

CASTRO, Augusto César Batista de. Os bancos de desenvolvimento e a integração da América do Sul: bases para uma política de cooperação. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2011.

CATERMOL, Fabrício. Agências de crédito à exportação: o papel de instituições oficiais no apoio à inserção internacional de empresas. Revista BNDES, vol. 15, nº 30, p.5-38, Dez. 2008.

_____. BNDES-Exim: 15 anos de apoio às exportações brasileiras. Revista BNDES, Rio de Janeiro, vol.12, nº. 24, pp.3-33, Dez. 2005.

_____. O BNDES e o Apoio às Exportações. In: ALÉM, Cláudia; GIAMBIAGI, Fabio. O BNDES em um Brasil em Transição. BNDES. Rio de Janeiro, Jun. 2010. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_brasil_em_transicao/brasil_em_transicao_completo.pdf Acesso em: 06 nov. 2013.

CERVO, Amado Luiz. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____; BUENO, Clodoaldo (2011). História da política exterior do Brasil. Brasília: UNB,. 2011.

COMÉRCIO EXTERIOR, CÂMARA DE. Termo de referência: internacionalização de empresas brasileiras, 2009. http://www.mdic.gov.br/portalmDIC/arquivos/dwnl_1260377495.pdf Acesso em: 25/10/2010.

CORRÊA, Daniela; LIMA, Gilberto Tadeu. A internacionalização produtiva das empresas brasileiras: breve descrição e análise geral. Anais do Workshop sobre

Internacionalização de empresas: desafios e oportunidades para países emergentes. São Paulo: Fea-usp, 2006.

COSTA, Darc. (Org.). América do Sul: Integração e Infraestrutura. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

COSTA, Fernando Nogueira. Social-desenvolvimentismo. 2012. Disponível em <http://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2012/04/02/social-desenvolvimentismo/>
COUTINHO, Luciano. O BNDES e o Tesouro Nacional. Opinião. Folha de São Paulo. 26. Ago 2015. Disponível em:
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/230802-o-bndes-e-o-tesouro-nacional.shtml>

COUTO, Alessandro Biazzini. A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infraestrutura na América do Sul. In: VERDUM, Ricardo (Org.) Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Brasília, DF: INESC, 2008. p.79-88.

CURRALERO, Cláudia Regina Baddini. A atuação do sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952-1996. 1998. 176f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas.

DIEGUEZ, Consuelo. Vultos da República. O Desenvolventista. Revista Piauí. Edição 49, Out 2010.

DINIZ, Adriana Nascimento. BNDES: de agente desenvolvimentista a gestor da privatização – 1952-2002. 2004. (Dissertação em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2004.

DUNNING, John H. The eclectic (OLI) paradigm of international production: past, present and future. International Journal of the Economics of Business, v. 8, n. 2, p. 173-190, 2001.

_____. The eclectic paradigm of international production: are statement and some possible extensions. Journal of International Business Studies, v. 19, n. 1, p. 1-31, 1988.

_____. Explaining changing patterns of international production: in defence of the eclectic theory. Oxford Bulletin of Economics & Statistics, v. 41, n. 4, p. 269-295, nov. 1979.

EVERA, Stephen Van. Guia para los estudiantes de ciencia politica. Barcelona: Gedisa, 2002.

EXTERIOR, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Política de Desenvolvimento Produtivo*. Disponível em:
[<http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/conteudo/2/0/165>].
Acesso em: 20/10/2010.

EXTERIORES, Ministério das Relações. *Atos Bilaterais Vigentes*. Disponível em: [<http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm>]. Acesso em: 04/11/2010.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, June 2012.

FERRAZ, João Carlos. O empurrão do Governo. *Valor Econômico*. São Paulo, 12/04/2013. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/3621282/bndes-abre-espaco-para-setor-privado>.

_____, HAGUENAUER, L. & KUPFER, D. Competição e Internacionalização na Indústria Brasileira. In: BAUMANN, R. (org) *O Brasil e a Economia Global*. Editora Campus, 1996.

FIORI, José Luis. Globalização, hegemonia e império. In: FIORI, José Luis; TAVARES, Maria da Conceição. (org.). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 87-147.

_____. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. Por uma política industrial desenhada a partir do tecido industrial. São Paulo: Política Industrial, Atlas, v. 1, p. 7-16, 2005.

FONTES, Virginia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

FREIXO, Adriano; PEDONE, Luiz; et. Al (Org.). *A Política Externa Brasileira na Era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

FURTADO, Celso. *O Brasil pós "milagre"*. São Paulo, Paz e Terra 1982.

FURTADO, J. Quatro eixos para a política industrial. In: FLEURY, M.T.L.; FLEURY, A. (Eds.). *Política industrial*. São Paulo: FEA/ USP: Biblioteca Valor Publifolha, 2004. v. 1, p. 47-78, 2004.

GARCIA, Ana S.. BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil. ed Plataforma BNDES: 2011. 18p. Disponível em: <http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/biblioteca/category/11-analises-do-desenvolvimento#>> outubro 2014.

GARCIA, Marco Aurélio. A Opção Sul-Americana. *Interesse Nacional*, ano 1, no 1, abril/junho, 2008.

_____. Dez anos de política externa. 29.05.2013. Carta Maior. In: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Dez-anos-de-politica-externa/4/27640>

GARCIA, Marco Aurélio. O financiamento à infra-estrutura e retomada do crescimento sustentado. *Revista de Economia Política*, v. 16, n. 3 (63), jul./set. 1996.

GERSCHENKRON, Alexander. *O Atraso Econômico em sua Perspectiva Histórica*. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/ Contraponto, 2015.

GILPIN, Robert. *The challenge of global capitalism*. Princeton: Princeton University, 2000.

GONÇALVES, Williams. *Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

_____. *História das Relações Internacionais*. LESSA, Mônica Leite; GONÇALVES, Williams S. (orgs.). *História das Relações Internacionais – teorias e processos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007. p.13-42.

_____. *Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva*. IN: FREIXO, Adriano; PEDONE, Luiz; et. Al (Org.). *A Política Externa Brasileira na Era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

GUDYNAS, Eduardo. *As Instituições financeiras e a integração na América do Sul* In: VERDUM, Ricardo (Org.) *Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília, DF: INESC, 2008. p. 21-48.

GUEDES, Ana Lúcia. *Internacionalização de empresas como política de desenvolvimento: uma abordagem de diplomacia triangular*. RAP, Rio de Janeiro. 2006.

GUIDDENS, Anthony. *O Estado-Nação e a violência*. São Paulo: Edusp, 2001.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Contraponto: Rio de Janeiro. 2006.

_____. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: UFRGS; Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

_____. *O desafio da integração. O mundo multipolar e a integração sul-americana*. Amersur: Buenos Aires, 2008.

_____. *O mundo multipolar e a integração sul-americana*. Carta Maior, 19 jul. 2007. Acesso: Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/O-mundo-multipolar-e-a-integracao-sul-americana/6/13900>

HERMANN, Jennifer. *Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento*. *Rev. Econ. Polit.*, 2011, vol.31, no.3, p.397-414.

HOBSON, John A. A evolução do capitalismo moderno: um estudo da produção mecanizada. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

IGLESIAS, Roberto. Algunos elementos para caracterizar los intereses brasileños em La integración em infraestrutura em América Del Sur. Integración y Comercio, n.28,2008.

_____.; VEIGA, P. da M. Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro. In: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L. V. O desafio das exportações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. p. 368-446.

_____. El papel de la infraestructura em La integración em América Del Sur: elementos para caracterizar la visión y los intereses brasileños. CINDES, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/06647.pdf>. Acesso em 07 abr.2012.

JOHANSON, Jan.; VAHLNE, Jan-Erik. The internationalization process of the firm. a model of knowledge development and increasing foreign market commitments. Journal of International Business Studies, v. 8, n. 1, p. 23-32, 1977.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston: Little Brown, 1977.

KEYNES, John Maynard A Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KHANNA, Parag. O novo banco dos BRICS. Opinião. El País. 17.ago.2014. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2014/08/14/opinion/1408035929_345920.html

KOCHER, Bernardo. A economia política da inflação dos preços. Brasil, 1964-1994. 1997. 319 f. Tese (Doutorado em História)–Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1997.

_____. Globalização: Atores, ideias e instituições. Ed. Mauad. 2011.

KUPFER, David. Em busca do setor ausente. In: SICSÚ, J.; PINHEIRO, A. C. (Orgs.). Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: Ipea, p. 211-222, junho, 2009.

_____. Internacionalização às avessas. Valor Econômico, p. A15, 31 maio 2006.

LANDIM, Raquel; LEOPOLDO, Ricardo; TEREZA, Irany. BNDES decide abandonar a política de criação de ‘campeãs nacionais. O Estado de S.Paulo,. 22 Abril 2013.

LIMA, Joseilton. O BNDES no governo Lula (2003-2009): Política de comércio exterior, Investimento Direto e Integração Regional [parte 1 de 2]. Mundialistas. Disponível em:

<<http://www.mundialistas.com.br/blog/index.php/o-bndes-no-governo-lula-2003-2009politica-de-comercio-exterior-investimento-direto-e-integracao-regional-parte-1-de-2-por-joseildo-lima/>>. Acesso em: 04 set. 2012

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. Contexto Internacional. Rio de Janeiro. Vol. 22, n.2, julho/dezembro 2000. pg. 265-303.

_____ ; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. Integração Moderna. Análise de Conjuntura.OPSA. N.1, jan. 2006/IUPERJ, 2006.

_____ ; MILANI, Carlos. R. S. Por que democratizar a política externa brasileira? Correio Braziliense, 16 abr. 2014.

LUCE, Mathias Seibel. O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007). 2007. 136f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

LYRA, Flavio. A incapacidade da burguesia industrial para liderar um projeto de desenvolvimento. 24 set. 2015. Disponível em: <http://www.desenvolvimentistas.com.br/blog/flaviolyra/2015/07/25/a-incapacidade-da-burguesia-industrial-para-liderar-um-projeto-de-desenvolvimento/>

MACADAR, Beky Moron. A internacionalização de grandes empresas brasileiras e as experiências do Grupo Gerdau e da Marcopolo. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 30, n. 1, p. 7-34, maio 2009.

_____. Os investimentos diretos no exterior dos países em desenvolvimento e a experiência brasileira recente Beky Moron de Macadar. Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 35, n. 3, p. 29-36, fev. 2008.

MALLMANN, Maria Izabel. O Brasil como paymaster do projeto de integração sul-americano. In: RESENDE, Erica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel (Org.). MARTINS, Carlos Eduardo. Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina. Boitempo, 2011.

MCKINNON, Ronald I. Money and capital in economic development. Washington, DC: Brookings Institution, 1973.

MELLO, João Manuel Cardoso de. O capitalismo tardio. São Paulo. Unesp, 2009.

MINSKY, P. H. (1982). “The financial fragility hypothesis: An interpretation of Keynes and an alternative to ‘Standard’ Theory”, in H. P. Minsky, Can It Happen Again? Essays on Stability and Finance. New York: M. E. Sharpe, Inc, pp. 59-70.

MORALES, Evo. Construyamos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para ‘Vivir bien’. Carta del Presidente Evo Morales a los Mandatarios e Pueblos de

Sudamérica; documentos de la Cumbre Sudamericana de Naciones en Cochabamba.2006.

MRE. Balanço de Política Externa: 2003-2011. Secretaria de Planejamento diplomático.2011.

NYKO, Diego. Integração regional, cooperação financeira e a atuação do BNDES na América do Sul no período recente. Dissertação de mestrado, universidade estadual de Campinas. Instituto de economia. 2011.

PADULA, Raphael. As Visões Dominantes sobre a Integração Regional: o Regionalismo Aberto e a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). In COSTA, Darc. América do Sul: integração e infraestrutura. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011. P.143-208.

PASIN, Jorge Antonio; LACERDA, Sander Magalhães; LAPLANE, Gabriela. O BNDES e os novos caminhos da logística. In: ALÉM, Cláudia; GIAMBIAGI, Fabio. O BNDES em um Brasil em Transição. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_brasil_em_transicao/Brasil_em_transicao_cap14.pdfAcesso em:

PAZ, André da. Em Busca da Integração Interna: diagnóstico da matriz de transporte de integração sul-americana. In COSTA, Darc. América do Sul: integração e infraestrutura. Rio de Janeiro: Capax Dei, 29-98.

PEREIRA, Thiago Rabelo. SIMÕES, Adriano; CARVALHAL, André. Mensurando o Resultado Fiscal das Operações de Empréstimo do Tesouro ao BNDES: Custo ou Ganho Líquido Esperado para a União? IPEA, Rio de Janeiro, setembro de 2011. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1665.pdf

PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro: Contra CapaLivraria/ANBID, 2007. PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: Um ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. *Revista Contexto internacional*. Rio de Janeiro, vol. 22, julho, p. 305-335.

PINHEIRO, Maurício Canedo. É preciso discutir o papel do BNDES. Estadão, São Paulo, 04 fev. 2013.

PINTO, Marco Aurélio Cabral; ABREU, Maíra de Paula Lopes. Apoio às exportações de bens e serviços por firmas de engenharia de construção pesada brasileiras: panorama da experiência acumulada pelo BNDES entre 1998 e 2011. BNDES Setorial 36, p. 289-318.

PROCHNIK, Marta. & MACHADO, Vivian. Fontes de recursos do BNDES 1995-2007. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, V. 1, N 29. P. 3-34, Jun.2008.

PUTNAM, Robert. A Diplomacia e Política doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2010, vol.18, n.36, pp.147-174. ISSN 1678-9873. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000200010>.

RODRIGUES, A.; NEGREIROS, G. BNDES: 60 anos de protagonismo. *Revista Rumos*. Rio de Janeiro, Rumos – Publicação Bimestral da ABDE – Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento, Ano 36 – n. 262 – março-abril, 2012, p.30-39. 2012.

SANTAYANA, Mauro. A Odebrecht e o BNDES. *La Onda*. 26 de julho de 2015.

SANTOS, Theotônio dos. “A teoria da dependência: um balanço”. In: SANTOS, Theotônio dos. *Teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. Integración: fenómeno de larga duración. *Revista da Alai: América Latina en Movimiento*. No 480-481. Quito, noviembre-diciembre, 2012. Em: <http://alainet.org/publica/480.phtml>.

_____. A teoria da dependência: um balanço histórico e teórico. 2008. Disponível em: <<http://www.reggen.org.br/midia/documentos/ateoriadadependencia.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2014.

_____. A estrutura da dependência. 1970.

_____. Integração da América do sul: antecedentes e perspectivas. *Carta Maior*. 2011. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Integracao-da-America-do-Sul-antecedentes-e-perspectivas/6/16221>

_____. "O governo Lula e a auto-estima", *Monitor Mercantil*, 28 de março de 2003 (B), p. 2.

_____. Unipolaridade ou hegemonia compartilhada. 46-105. IN: SANTOS, Theotônio dos. (coordenação); MARTINS, Carlos Eduardo, SÁ, Fernando; BRUCKMANN, Mônica. (org) *Os impasses da Globalização – Hegemonia e Contra-Hegemonia* (vol.1). Editora PUC-Rio, Edições Loyola, co-edição: REGGEN (Cátedra e Rede Unesco/ONU em Economia Global e Desenvolvimento Sustentável), pp. 252, 2003.

SARAIVA, Miriam Gomes. A América do Sul na política externa do governo Lula: ideias e mudanças. In: FREIXO, Adriano et al. (Orgs.). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

_____; VALENÇA, Marcelo M. A política externa brasileira e sua projeção internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. Rio de Janeiro. Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Ano VII, v.1, 2012. Disponível em: http://www.cebri.org/midia/documentos/a_politica_externa_brasileira_final.pdf Acesso em: 29 jun. 2014.

SARAIVA, José Flávio S. Argentina e Brasil: um novo ensaio estratégico. *Relaciones Internacionales*. 25, IRI-UNLP, diciembre-mayo 2004, p. 141-148.

SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. O Investimento Direto Estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 63-94, jan./jun. 2002.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando; e RENAUT, Michel; organizadores. *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

_____. *Os Dez Anos Que Abalaram o Brasil. e o Futuro? Geração*, 2013.

SIFFERT FILHO, Nelson. A expansão da infraestrutura no Brasil e o projectfinance. In: ALÉM, Cláudia; GIAMBIAGI, Fabio. *O BNDES em um Brasil em Transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/onhecimento/livro_brasil_em_transicao/Brasil_em_transicao_cap13.pdf Acesso em:

SINGER, PAUL. 11/07/12 Banco público impede submissão da política ao poder econômico. www.cartamaior.com.br/templates/materialImprimir.cfm?materia_id=19077 Data: 28/11/2011

SOUZA, Angelita Matos. O expansionismo nos governos Lula e o BNDES. *Boletim Meridiano* 47, Brasília, v.11,n.120,p.47-53,jul/ago2010.

STRACHMAN, Eduardo. Os fundamentos teóricos das políticas industriais. In: *Encontro Nacional de Economia Política*, 4.,Porto Alegre: 1999.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira; COSTA, Fernando Nogueira da. BNDES e o financiamento do desenvolvimento. *Econ. soc.*, Campinas , v. 21, n. spe, p. 975-1009, Dec. 2012 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400011&lng=en&nrm=iso>.access on 18 July 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182012000400011>.

_____. Mecanismos de direcionamento do crédito, bancos de desenvolvimento ea experiência recente do BNDES. In: FERREIRA, F. M. R.; MEIRELLES, B. B. (Org.). *Ensaio sobre economia financeira*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009. p. 11-56.

TORRES, S.D.A.; CARVALHO, M.E; TORRES FILHO, E.T. Exportações Brasileiras de Bens de Capital: Desempenho nos Anos Recentes *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, 1(1), pp.37-49, 1994.

TORRES, Rodolfo; AROEIRA, Cleverson. O BNDES e a estruturação de projetos de infraestrutura. In: O BNDES em um Brasil em transição. Rio de Janeiro: BNDES, 2010, p. 197-211.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. & MORAES, Reginaldo. A construção retomada: desafios políticos e perspectivas internacionais para o Brasil. *Revista Nueva Sociedad*, outubro/2008.

VERDUM, Ricardo. Obras de infra-estrutura no contexto da integração Sul-Americana. IN: VERDUM et.al. (org.): Integração, usinas hidroelétricas e impactos sócio-ambientais. Brasília, INESC, 2007, p. 17 61 Ibid., p. 26.

_____ (Org.) Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Brasília, DF: INESC, 2008.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*. Vol. 29, n. 2, 2007 pp. 273-335, 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): O nacionalismo e a política externa independente. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.