



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

JORGE LUIZ RAPOSO BRAGA

**O PAPEL DO BNDES NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA DA SILVA:
INTERNACIONALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL**

CAMPINAS

2015



NÚMERO: 285/2015

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

JORGE LUIZ RAPOSO BRAGA

**O PAPEL DO BNDES NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA DA SILVA:
INTERNACIONALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL**

**TESE DE DOUTORADO APRESENTADA AO INSTITUTO DE
GEOCIÊNCIAS DA UNICAMP PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO
DE DOUTOR EM GEOGRAFIA NA ÁREA DE ANÁLISE
AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL**

ORIENTADORA: PROFA. DRA. CLAUDETE DE CASTRO SILVA VITTE

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO
FINAL DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO
JORGE LUIZ RAPOSO BRAGA E ORIENTADO
PELA PROFA. DRA. CLAUDETE DE CASTRO
SILVA VITTE**

CAMPINAS

2015

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CNPq, 141307/2012-9

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Geociências
Márcia A. Schenfel Baena - CRB 8/3655

B73p Braga, Jorge Luiz Raposo, 1964-
O papel do BNDES na política externa do governo Lula da Silva :
internacionalização e integração regional na América do Sul / Jorge Luiz
Raposo Braga. – Campinas, SP : [s.n.], 2015.

Orientador: Claudete de Castro Silva Vitte.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Geociências.

1. Silva, Luíz Inácio Lula da, 1945-. 2. Banco Nacional de Desenvolvimento
Econômico e Social (Brasil). 3. Território nacional. 4. Burguesia - Brasil. 5.
América do Sul. I. Vitte, Claudete de Castro Silva, 1962-. II. Universidade
Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: BNDES role on foreign policy of Lula da Silva government :
internationalization and regional integration in South America

Palavras-chave em inglês:

Silva, Luíz Inácio Lula da, 1945-
Brazilian Developmnet Bank (BNDES)
National territory
Brazil - Bourgeoisie
South America

Área de concentração: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial

Titulação: Doutor em Geografia

Banca examinadora:

Claudete de Castro Silva Vitte [Orientador]
André Tosi Furtado
Denílson Araújo de Oliveira
Elson Luciano Silva Pires
Valter do Carmo Cruz

Data de defesa: 31-08-2015

Programa de Pós-Graduação: Geografia



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL

AUTOR: Jorge Luiz Raposo Braga

“O Papel do BNDES na Política Externa do Governo Lula da Silva: Internacionalização e Integração Regional na América do Sul”

ORIENTADORA: Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte

Aprovado em: 31 / 08 / 2015

EXAMINADORES:

Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte - Presidente

Prof. Dr. André Tosi Furtado

Prof. Dr. Denilson Araujo de Oliveira

Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires

Prof. Dr. Valter do Carmo Cruz

***A Ata de Defesa assinada pelos membros da Comissão Examinadora,
consta no processo de vida acadêmica do aluno.***

Campinas, 31 de agosto de 2015.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, José Lucena Braga e Dolorides Raposo Braga que não mediram esforços para garantir aos filhos o direito de estudar.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho é fruto de um esforço coletivo realizado a partir de diversas contribuições. Inicialmente agradeço a minha orientadora, Professora Claudete de Castro Silva Vitte, por sua dedicação, apoio e incentivo nas horas difíceis, as dicas nas reuniões de Doutorado; ao Professor Denílson Oliveira pelos debates constantes na UERJ-FFP, durante os intervalos das aulas de Organização do Espaço Geográfico Mundial e a sua contribuição intelectual; ao Professor Valter do Carmo por seu profissionalismo, dedicação e apoio nas horas que a gente sempre precisa; ao Professor Elson Pires pelas considerações e contribuições na qualificação; aos Professores André Furtado, Milena Pavan e Rodrigo Ramos pela participação na banca e contribuições na leitura do trabalho.

Agradeço ao Departamento de Geografia da Faculdade de Formação de professores – FFP/UERJ pelo incentivo e pelo convívio diário, sempre um clima descontraído. Agradeço a todos meus colegas de Departamento e, especialmente, aos professores Andreilino Campos, Marcos Couto, Manuel Santana, Renato Emerson, Cátia Antônia, Charlles da França, Vinicius Seabra, Eduardo Karol com quem tenho um agradável convívio cotidiano.

Agradeço a Professora e amiga Desirée Guichard do Departamento de Geografia da Faculdade de Formação de Professores – UERJ-FFP, por ter me convencido a fazer a seleção do Doutorado na UNICAMP junto com ela. Além do convívio nos vôos para Campinas, almoços, conversas, apoio, sucesso!

Aos funcionários do Departamento de Geografia da Faculdade de Formação de Professores – FFP/UERJ.

Agradeço aos funcionários do Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Campinas, especialmente as secretárias/salvadoras Val e Gorete, pela competência, amizade, incentivo e sempre disposto a ajudar. Isso vale muito!

Agradeço aos funcionários das bibliotecas do Instituto de Economia, do Instituto de Geociências, do Instituto de Filosofia Ciências Humanas, pela ajuda, cordialidade e simpatia.

Agradeço a UNICAMP pela excelência, qualidade, profissionalismo e por fazer parte desta instituição, onde pude compartilhar o conhecimento.

Agradeço ao CNPQ pela bolsa de Doutorado, um apoio sempre importante aos estudantes.

Agradeço aos meus amigos e professores do Colégio Naval, especialmente Ivan Pessanha, Bartolomeu (Bartô), Jules, Victor, Amorim, Márcio, Daisy, Shirlane (a professora que se escreve com S!), Olga, Agnaldo, Pedro Paulo, Maurinho, Marcelo Duarte, Salles (sempre rezando por nós), Rosa, Rafael, Marcão.

Agradeço aos meus amigos de Friburgo pelo apoio, especialmente, Cláudia Botelho, Edmilson, Wilson, Simone e Ioni.

Agradeço a todas as pessoas que de alguma forma estiveram ao meu lado, me incentivaram e me ajudaram.

EPIGRAFE

“A região continua a existir, mas com um nível de complexidade jamais visto pelo homem. Agora, nenhum subespaço do planeta pode escapar ao processo conjunto da globalização e fragmentação, isso é, de individualização e regionalização”

(Milton Santos, 1999:16)

O PAPEL DO BNDES NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA DA SILVA: INTERNACIONALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL

RESUMO

Tese de Doutorado

Jorge Luiz Raposo Braga

O objetivo da pesquisa é analisar o papel do BNDES como agente da política externa do governo Lula da Silva e sua interface na retomada do projeto do país à condição de potência regional. A escolha desta instituição deve-se a sua importância como agente vanguardista nos projetos de desenvolvimento vivenciados pelo país desde a segunda metade do século XX. A trajetória do BNDES esteve condicionada às políticas governamentais das mais diversas orientações ideológicas e ao humor do cenário internacional. No início da década de 2000, a matriz neoliberal predominante na América do Sul entrou em crise. Esse cenário de deterioração dos índices econômicos e sociais promoveu a ascensão de governos de cunho nacionalista e identificado pelo espectro ideológico de “esquerda”. Assim, ao chegar à presidência do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva adotou uma política externa mais ativa por meio da afirmação das relações “Sul-Sul”. O discurso oficial elegeu a integração sul-americana como prioridade na agenda brasileira e transformou o BNDES no indutor do financiamento de grandes projetos de integração física e de infraestrutura, no interior da IIRSA. O ato de elevar a dotação orçamentária do BNDES com objetivo de fomentar a atuação das grandes empresas brasileiras no mercado regional tem ignorado e desestruturado os territórios dos diferentes grupos sociais situados em escalas locais. As tensões produzidas atualmente na América do Sul trouxeram à cena novos sujeitos políticos que vêm redefinindo estratégias de luta pela terra, pela água e pelos recursos naturais nas escalas local-regional-global.

Palavras-Chave: BNDES – Território – América do Sul – Lula da Silva – Burguesia interna

**BNDES ROLE ON FOREIGN POLICY OF LULA DA SILVA GOVERNMENT:
INTERNATIONALIZATION AND REGIONAL INTEGRATION IN SOUTH
AMERICA**

ABSTRACT

PhD Thesis

Jorge Luiz Raposo Braga

This research aims to analyse the role of BNDES as the agent of Lula da Silva's government external politics, and its interface in the resumption of the country's Project to return to the condition of regional power. This institution was chosen due to its importance as an avant-garde agent in the development projects experienced by the country since the second half of the twentieth century. The BNDES trajectory has been submitted to the governmental politics derived from the most varied ideological orientations and to the humor of the international scenario. At the beginning of the 2000 decade, the prevailing neoliberal matrix in South America experienced a crisis. This deterioration scenario of the economical and social indices promoted the ascension of governments with a national nature and identified as by its left hand-sided "traits. Thus, When Luís Inácio Lula da Silva became the President of Brasil, he adopted an external politics more active, by reassuring the relations "South to South". The official speech elected the south american integration as a priority in the Brazilian agenda and it also turned the BNDES in the financing inductor of huge physical integration and infrastructure projects inside IIRSA. The act of raising the budget allocation in order to foster the performance of big brazilian companies in the regional market has ignored and unstructured the territories of different social groups situated in local scales. The tensions that have currently been produced in South America have brought to life new politics subjects that have been redefining strategies used to struggle for "land", for water and for natural resources in the local-regional-global scales.

Key Words: BNDES – Territory – South America – Lula da Silva – Domestic Bourgeoisie

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	29
1. A TRAJETÓRIA DO BNDES NAS GESTÕES GOVERNAMENTAIS: PERSPECTIVAS E IMPASSES NA AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA NACIONAL.....	37
1.1. Percorrendo a trajetória do BNDE(S) nos Projetos governamentais.....	39
1.2. O BNDE(S) no modelo desenvolvimentista entre 1952/1979.....	42
1.2.1. No segundo Governo de Getúlio Vargas: Criação e consolidação do BNDE(S).....	45
1.2.2. A relevância do BNDE(S) no Governo de Juscelino Kubitschek.....	50
1.2.3. As turbulências políticas e econômicas nos Governos de Jânio Quadros e João Goulart e os impactos nas atividades do BNDE(S).....	54
1.2.4. As incertezas nos Governos militares.....	57
1.2.5. O BNDES na estratégia de crescimento com endividamento do Governo Ernesto Geisel.....	62
1.3. A adequação do BNDES ao contexto das crises dos anos 1980.....	64
1.4. O neoliberalismo e a mudança de rumo do BNDES.....	70
2. O BNDES NO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010): PROTAGONISMO NA POLÍTICA EXTERNA E JOGOS DE INTERESSES NO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS.....	94
2.1. Mudanças de foco na América do Sul: inflexão na orientação política.....	96
2.2. A emergência do Governo Luis Inácio Lula da Silva.....	100
2.3. Novo-desenvolvimentismo: Uma nova estratégia brasileira?.....	108
2.4. A ascensão da burguesia interna no bloco no poder e o Governo Lula da Silva.....	120
2.5. Os interesses em jogo na política externa do Governo Lula da Silva e a emergência da América do Sul na agenda brasileira.....	137

2.6. O papel do BNDES como ator de política externa e apoio logístico ao processo de internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul.....	165
3. O PAPEL DO BNDES NO FINANCIAMENTO DOS PROJETOS DA IIRSA: INTEGRAÇÃO REGIONAL E CONFLITOS TERRITORIAIS.....	187
3.1. A articulação Regional-Global: Escalas de poder e integração regional.....	187
3.2. Breves considerações histórico-geográficas sobre os processos de integração regional na América do Sul.....	198
3.2.1. Possibilidades e conflitos nos fatores de infraestrutura como papel integrador na América Latina.....	207
3.3. Infraestrutura e integração regional: o papel da IIRSA no reordenamento territorial da América do Sul.....	220
3.4. O Governo Lula da Silva e o BNDES na IIRSA.....	237
3.4.1. As relações Brasil-Peru e o Acordo hidrelétrico de 2010.....	256
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	269
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	276

FIGURAS

Figura 1- Viagens do presidente Lula (2003-2010).....	142
Figura 2- Quantidade absoluta de viagens presidenciais, entre 1985 e 2013.....	145
Figura 3- Membros dos blocos econômicos regionais – Aliança do Pacífico X MERCOSUL.....	163
Figura 4- Distribuição geográfica das empreiteiras brasileiras – 2011.....	182
Figura 5- Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento no Programa Avança Brasil.....	218
Figura 6- Eixos de Integração e Desenvolvimento –IIRSA.....	226
Figura 7- A representação da América do Sul em forma de “ilhas”.....	228
Figura 8- Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010.....	231
Figura 9 – Carteira de projetos da API.....	236
Figura 10- Doações das empreiteiras as campanhas eleitorais (2002-2012).....	249

GRÁFICOS

Gráfico 1- Financiamentos obtidos com a recomendação do CMBEU e com a interveniência do BNDE, por setor de atividade (1952-1955).....	48
Gráfico 2- Participação setorial nas privatizações %.....	78
Gráfico 3- Participação no valor das exportações, segundo o fator agregado: 2002-2010 (% média móvel 4 anos).....	103
Gráfico 4 – Evolução da participação (%) do patrimônio líquido por setores de atividades.....	136
Gráfico 5- Número de diplomatas para cada U\$S 100 bilhões do PIB.....	138
Gráfico 6- Desembolso BNDES (em bilhões de reais).....	178

TABELAS

Tabela 1 – Auxílio Econômico oficial norte-americano segundo regiões (em porcentagem total).....	44
Tabela 2- Investimentos realizados pelo BNDE, segundo os setores de atividade (% anual).....	51
Tabela 3- Ranking das empresas brasileiras segundo o índice de transnacionalidade-2013.....	183
Tabela 4-Situación actual de las centrales hidroeléctricas priorizadas Perú-Brasil.....	258
Tabela 5- Principales empresas brasileiras en Peru.....	260

QUADROS

Quadro 1- Conflitos na América do Sul – 2009-2010.....	255
--	-----

LISTA DE SIGLAS

- AIC- Agenda de Implementação Consensuada
- ALADI- Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração
- ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- ALBA- Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América
- ALCA- Área de Livre Comércio das Américas
- API- Agenda de Projetos Prioritários de Integração
- BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BNDESPAR- BNDES Participações
- BRICS- Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CAF- Corporação Andina de Fomento
- CAN- Comunidade Andina de Nações
- CASA- Comunidade Sul-Americana de Nações
- CEPAL- Comissão Econômica Para a América Latina
- CMBEU- Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
- COICA- Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica
- COSIPLAN- Conselho de Infraestrutura e Planejamento
- EIDs- Eixos de Integração e Desenvolvimento
- ENIDS- Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
- ETN's- Empresas Transnacionais
- FHC- Fernando Henrique Cardoso
- FIESP- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
- FONPLATA- Fundo da Bacia do Prata
- IIRSA- Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
- MERCOSUL- Mercado do Cone Sul

MLP- Modelo Liberal Periférico

NAFTA- Acordo de Livre Comércio da América do Norte

ONU- Organização das Nações Unidas

PAC- Programa de Aceleração e Crescimento

PDP- Política de Desenvolvimento Produtivo

PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira

PT- Partido dos Trabalhadores

TJLP- Taxa de Juros de Longo Prazo

TLC's - Tratados de Livre Comércio

UNASUL- União das Nações Sul-Americanas

INTRODUÇÃO

Na década de 2000, a emergência de uma nova configuração política na América do Sul decorrente do fiasco das promessas neoliberais favoreceu a ascensão de presidentes com apoio das diferentes matrizes culturais, formadoras dos movimentos sociais, e dos diversos segmentos do empresariado nacional descontentes com as medidas de abertura comercial, conduzidas indiscriminadamente pelos governos anteriores. As mudanças nas condições materiais do Brasil se alteraram em virtude do cenário internacional positivo, trazendo a cena o presidente Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). O discurso oficial procurou valorizar a América do Sul na agenda brasileira e a integração regional como instrumento funcional para que o país pudesse assegurar maior autonomia tanto em sua inserção na economia global quanto na projeção no sistema internacional. Dentro desse contexto, o Brasil ocupou um lugar singular ao promover iniciativas de expressão política e econômica sul-americanas, como por exemplo, a criação da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) e a ampliação dos investimentos em infraestrutura no interior da IIRSA (Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) por intermédio do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Social). Desse modo, a política externa e o Ministério das Relações Exteriores aumentaram o seu grau de prioridade na administração petista com forte rebatimento nas relações do Brasil com a região.

A perspectiva desta tese é a de contribuir para a reflexão da análise geográfica sob a ótica da política externa brasileira e sua articulação no âmbito das propostas de integração regional na América do Sul. O exame se pautou nas estratégias utilizadas pelo governo Luis Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010, com o objetivo de dar visibilidade ao Brasil na agenda internacional por meio da liderança sul-americana. Para tanto, o mandatário elencou o BNDES como agente financiador de projetos transnacionais que favoreceram os interesses e ideologias da burguesia interna que ascendeu no interior do aparelho do Estado. No entanto, a avaliação da *performance* do Banco e seus desdobramentos para a geopolítica brasileira e dos grupos econômicos desafiam o nosso entendimento, no momento em que o modelo novo-desenvolvimentista vem sofrendo inflexão e perda de fôlego.

A tarefa de avaliar questões geográficas contemporâneas que estão em processo torna-se árdua ainda mais quando o pensamento hoje está subjugado aos acontecimentos. Por conseguinte, a velocidade dos fatos ameaça alterar continuamente nossas concepções de

mundo e nos seduzir pela visão jornalística em perpétua atualização. Dessa forma, não há tempo necessário à reflexão, o acúmulo desmensurado de informações des-loca as antigas definições que já são insuficientes para dar sentido as nossas interpretações.

De acordo com AGAMBEN (2009), o contemporâneo é aquele que não coincide com essa cronologia e nem está preso às suas pretensões. Pertencer ao seu tempo é dele tomar distâncias para melhor perceber e apreender os seus movimentos. Por isso, como analisar o mundo contemporâneo se nos encontramos imersos nesse ambiente escuro ou de claridade exagerada? O contemporâneo não se deixa cegar pelas luzes de sua época, ao contrário, ele percebe o escuro e incessantemente o interpela, o investiga e posteriormente, percebe uma luz. Ao escolhermos um tema de pesquisa da temporalidade-espacialidade contemporânea, corremos o risco de nos deixar cegar pela luz ou permanecer na íntima obscuridade, porque os processos estão em curso e as reflexões embora possam parecer bastante estudadas, ainda não cessaram.

Nos últimos anos têm-se produzido uma diversidade de trabalhos acerca da administração Lula da Silva em diferentes campos do conhecimento. As abordagens constituem-se em esquemas teóricos e analíticos sustentados preferencialmente na dimensão econômica e/ou política, porém, raramente espacial. Este trabalho se inscreve em um esforço interpretativo na perspectiva brasileira sobre as práticas adotadas pelo presidente Lula da Silva no âmbito dos projetos regionais, com destaque para a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). O debate integracionista tornou-se relevante em função de ainda ser um tema persuasivo na agenda da política externa dos países sul-americanos. Entretanto, os resultados são limitados e têm revelado o descompasso entre o discurso diplomático brasileiro e suas ações no fortalecimento da integração regional.

A retórica integracionista estava sustentada pela convergência política dos governantes em torno da temática da inserção competitiva, decorrente do regionalismo da década de 1990, e da retomada do debate acerca do desenvolvimento no espaço sul-americano. O compromisso firmado no lançamento da IIRSA em 2000 elencou a infraestrutura como instrumento condutor da modernização capitalista e reordenador do território da América do Sul. A formação de uma carteira de projetos pautada em obras nos setores de transportes, telecomunicações e energia ameaçava redefinir o uso do território com fortes impactos sociais e ambientais. É nesse contexto que ocorreu a emergência de “novos” sujeitos políticos, invisibilizados historicamente no cenário público, na luta por justiça e

direitos. Assim, diante dos processos desterritorializadores desencadeados pelos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) no seio da IIRSA, as diversas comunidades indígenas, as populações extrativistas, camponeses, entre outros, têm redefinido suas estratégias de luta pautadas na reafirmação de suas identidades e territorialidades. Dessa forma, faz-se necessário retomar a discussão sob o viés geográfico no intuito de analisar a atuação do BNDES na conformação do espaço sul-americano.

Os bancos de desenvolvimento foram constituídos principalmente após a Segunda Guerra Mundial como saída para os países com escassez de poupança interna. A intenção era diversificar as funções desses bancos por meio do financiamento de longo prazo, da gestão empresarial, do planejamento e da execução de políticas de desenvolvimento. A criação do BNDES ocorreu dentro desta atmosfera, no momento da implantação da Política de Substituição de Importações (PSI) e da expansão industrial brasileira. Assim, o BNDES se constituiu em *think-thank* ao conduzir projetos governamentais prioritariamente nos setores industriais e de infraestrutura. No entanto, a instituição não ficou isenta às vulnerabilidades da conjuntura internacional e ao jogo de interesses das frações de classe do bloco no poder no aparelho do Estado. Assim, elencamos o método da periodização como recurso para examinarmos a trajetória do BNDES no quadro político brasileiro e suas adequações às estratégias governamentais, principalmente na interface entre os interesses domésticos e a política externa do governo Lula da Silva.

A escolha do BNDES como um dos agentes fundamentais na condução da política externa brasileira deveu-se ao seu apoio financeiro às formulações e proposições de base “infraestrutural” idealizadas pelo governo Lula da Silva para a América do Sul. Além disso, o Banco por meio dos desembolsos vem atuando no processo de expansão dos investimentos diretos brasileiros na região ao reforçar o peso das empresas estatais e de determinados grupos nacionais privados nas economias dos países vizinhos.

Para uma melhor compreensão sobre o papel do BNDES nos processos de internacionalização de empresas públicas e privadas e financiamento de projetos de infraestrutura no seio da IIRSA, por intermédio do discurso da integração regional, recorreremos aos estudos da Política Externa Brasileira, área inserida ao campo das Relações Internacionais. Nesta esfera, o conceito de Interdependência Complexa pressupõe que as relações interestatais ocorrem por inúmeros canais, agentes e órgãos governamentais público e privado em diferentes temas. No âmbito da economia política, a experiência brasileira veio

revelando projetos em disputas no seio do Estado com desdobramentos sobre o meio externo. Assim, pautamos nossas análises sobre as diversas classes e frações de classe no interior do bloco no poder nos conceitos de POULANTZAS, enfatizando a ascensão da burguesia interna na gestão Lula da Silva e seu acesso aos aportes de capital do BNDES no contexto do novo-desenvolvimentismo. Partindo da abordagem geográfica, o processo de integração física na América do Sul revelou que o capital procurou instituir novas atividades produtivas que afetariam os usos e apropriações do território. Dessa forma, a organização espaço-tempo dos grandes projetos “infraestruturais” pautada na inserção regional aos circuitos globais, ameaçava constituir novos padrões de ocupação territorial e conseqüentemente reconfigurar as relações sociais e espaciais no subcontinente. No entanto, as forças sociais ascendentes têm se posicionado contrárias as dinâmicas do capital e do Estado e articulado suas estratégias de luta em defesa de outra ordem jurídica que lhes garantam a consolidação de diversas formas de territorialização. Tal fato vem produzindo um campo privilegiado de disputa que ameaça definir um novo desenho na geografia do subcontinente. Um debate tão rico, controverso e contemporâneo se faz necessário em nosso campo disciplinar. Entendemos a relevância de elucidar como se constrói essa nova geografia e quais são e como atuam os agentes na definição dos territórios, e quais os processos sociais politizadores que estão em curso.

Dessa forma pretendemos, de uma maneira geral, responder as seguintes questões:

i) Como se caracterizou a política externa brasileira nos anos 2000? ii) Qual o contexto da emergência do governo Lula da Silva à presidência brasileira? iii) Como a burguesia interna no interior do bloco no poder articulou o seu projeto à política externa do governo Lula da Silva? iv) Quais as condições em que os processos de integração regional se realizaram? v) Como o BNDES privilegiou os projetos da burguesia interna no interior do bloco no poder e no processo de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)? vi) Quais os efeitos da política externa do governo Lula sobre o ordenamento territorial na América do Sul, principalmente dentro do projeto de integração regional idealizado na IIRSA/COSIPLAN? vii) Como as forças sociais se articularam em defesa do território frente às investidas do Estado e do capital, utilizando como caso paradigmático a construção de hidrelétricas no Peru?

O campo empírico para pensar essas questões é o espaço sul-americano que veio se tornando estratégico do ponto de vista hegemônico nas últimas décadas. Determinadas áreas no subcontinente de grande biodiversidade, de recursos minerais e água que até então estavam desconectadas vêm sendo incorporadas pela tecnologia ao desenvolvimento

capitalista. A tônica do capital em busca de espaços de acumulação é constituir sua própria geografia histórica, para tanto, o interior dos Estados tornou-se fundamental à concretização da prática de pilhagem de populações inteiras por intermédio da espoliação (HARVEY, 2004b).

O objetivo geral de nossa pesquisa é investigar a relevância do BNDES no projeto de integração regional do governo Lula da Silva (2003-2010). Para tanto, o texto que tem início nestas páginas procurou demonstrar as articulações entre a política externa do governo petista no cenário sul-americano e os projetos da burguesia interna brasileira, tendo o BNDES como agente fundamental na aplicação dos recursos no espaço regional. No entanto, sabemos que ao longo do doutorado, nossas limitações materiais (tempo, recursos, entre outros) e a dimensão escalar de análise, obrigaram-nos a readequar o recorte empírico. Assim, a natureza de nosso trabalho é essencialmente qualitativa pautada em uma extensa pesquisa bibliográfica preferencialmente a partir de fontes secundárias, as quais possibilitaram a constituição de informações que conjuntamente com as análises teórico-conceituais proporcionaram a interpretação dos fenômenos tratados nesta pesquisa. Além disso, recorremos a consultas em documentos referenciados aos discursos presidenciais que permitiram compreender suas escolhas diplomáticas.

A temática da tese privilegiou a articulação entre as escalas regional-global e, por isso, nos colocou desafios quanto à forma de abordagem do problema. Muitas vezes, nossas análises foram seduzidas ora pelo modelo de generalização, como a “visão de sobrevoo”, que parte do geral para o específico (lógica dedutiva), centradas em analogias e nas abordagens completamente desenraizadas ora pelos estudos de casos específicos e singulares (lógica indutiva) (SOUZA, 2013). Embora em alguns momentos os elementos metodológicos desta pesquisa possam parecer dedutivos procuramos resgatar a importância da dinâmica local, evitando cair na dicotomia dedução/indução. Assim, optamos pelo estudo de caso como uma espécie de caso paradigmático, no sentido pensado por AGAMBEN (2009).

Segundo o autor, é possível, metodologicamente, trabalhar com a ideia de que determinados casos empíricos relacionados aos fenômenos sociais são tão representativos que podem exercer um verdadeiro papel de paradigma para a compreensão de um contexto mais amplo. Assim, não queremos generalizar para a América do Sul elementos pertencentes a uma lógica particular do estudo de caso, mas ressaltar a relevância de questões que têm redefinido o padrão dos conflitos e tensões no subcontinente. Neste contexto, por um lado, elegermos a

relação BNDES-JBS-Friboi para exemplificar o nexos Estado-empresas que ganhou visibilidade no governo Lula da Silva. O Banco não só se tornou a principal fonte de recursos para os grupos econômicos incorporarem empresas sul-americanas, mas também, por intermédio de compadrio, adquiriu ativos em processos de aquisição, tornando-se sócio de “corporações nacionais”. Por outro lado, a transformação sócio-espacial desenhada pela política integracionista da IIRSA reforçou o imaginário regional do “vazio demográfico”. Esse pensamento e prática produziram diversos dispositivos que aprofundaram a penetração do capital pela região, desencadeando conflitos territoriais e a emergência de vozes indígenas, camponesas, quilombolas, entre outras, que questionaram os interesses hegemônicos presentes no discurso do desenvolvimento. Embora a América do Sul apresente especificidades em virtude das suas diversas configurações histórico-geográficas e nas formas organizativas dos ‘povos originários’ escolhemos como paradigmático, o acordo hidrelétrico Peru-Brasil assinado entre os presidentes Alan Garcia e Lula da Silva em 2010. Esse caso é significativo para avaliar o perfil da atuação brasileira na iniciativa da integração física regional. Os acordos firmados pelo mandatário nacional na condução da temática “infraestrutural” (exemplificada na energia) estiveram sustentados nos vultosos aportes de capital desembolsados pelo BNDES. Tal política atrelava a liberalização dos recursos à presença de empresas brasileiras na direção dos contratos. Esses fatos contribuíram para a concretização da estratégia governamental de consolidar “campeãs setoriais” como meio de fortalecer a liderança regional. As diretrizes pensadas no encaminhamento das obras ameaçavam deslocar inúmeras comunidades indígenas de seus territórios e intensificar o saque sobre os recursos naturais. Assim, a produção do espaço estatal articulada ao espaço do capital veio tensionando às relações sociais e ambientais e trouxe à tona os diferentes protagonistas que se mobilizaram, em diferentes escalas e conformações territoriais, pela reapropriação social da natureza. Assim, os dois exemplos foram escolhidos como casos paradigmáticos, capazes de ilustrar em um contexto mais amplo, o jogo de interesses que constitui a realidade brasileira/sul-americana hoje.

O trabalho se divide em três capítulos. No primeiro, intitulado *a trajetória do BNDES nas gestões governamentais: perspectivas e impasses na agenda da política externa nacional* traçamos a trajetória do Banco nos diferentes governos brasileiros a partir das periodizações, a saber: 1952-1979; anos 1980 e anos 1990 e seu posicionamento diante do cenário da política externa. Para tanto, dialogamos com os estudos de Relações Internacionais por meio dos paradigmas: Desenvolvimentista, Normal e Logístico (CERVO, 2008). Além

disso, recorreremos à análise histórico-geográfica da instituição nos planos econômicos brasileiros com o apoio da Economia Política Internacional.

No segundo, intitulado *o BNDES no governo Lula da Silva (2003-2010): protagonismo na política externa e jogos de interesses no processo de internacionalização das empresas brasileiras* tratamos respectivamente da perda de fôlego das políticas neoliberais na América do Sul e das mudanças no contexto da economia internacional. Por conseguinte, os reflexos desse cenário no quadro político regional trouxeram a ascensão de governantes de “esquerda”, com destaque para a chegada de Luís Inácio Lula da Silva à presidência brasileira. O retorno do papel do Estado numa concepção novo-desenvolvimentista reforçou a perspectiva relacional Estado-mercado com fortes proximidades junto ao projeto da burguesia interna brasileira. Dessa forma, procuramos ressaltar o projeto de reordenamento da política externa do governo Lula da Silva e o seu relacionamento com as frações de classe no interior do bloco no poder. Além disso, discutimos o papel do BNDES, na política econômica e na política externa do governo Lula da Silva, de grande promotor das “transnacionais brasileiras” e de suas ações na América do Sul. Para isso, recorreremos à relação de compadrio entre o Banco e a JBS-Friboi como caso paradigmático.

No terceiro, intitulado *o papel do BNDES no financiamento dos projetos da IIRSA: integração regional e conflitos territoriais* abordamos o desenvolvimento geográfico desigual como fundamental para os processos de acumulação de capital e a inserção da América do Sul na articulação das escalas regional-global do capital. Para entendermos os processos de integração regional na América do Sul foi preciso primeiramente situá-los dentro de um contexto histórico-geográfico, ressaltando seus antagonismos do ponto de vista ideológicos e as combinações entre si. O tema da constituição de “blocos internacionais de poder” ganhou força na região a partir da década de 1990, no chamado “regionalismo aberto”, porém, no governo Lula da Silva, a integração regional sul-americana ganhou o *status* de “carro-chefe”. Assim, o BNDES teve seu papel redefinido por um protagonismo no encaminhamento dos projetos de infraestrutura e no financiamento de grandes empreendimentos no interior da IIRSA. No entanto, a articulação entre território e rede e o híbrido território-rede na articulação dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) ameaçaram reorganizar o espaço sul-americano para atender a economia internacional com fortes impactos socioambientais. Neste cenário, a América do Sul vem observando a ascensão de forças sociais que procuram por meio de novas agendas e bandeiras colocar em

prática estratégias de luta pautadas nas diversas modalidades de territorialização. Para exemplificar esses processos elencamos o Acordo Hidrelétrico Brasil-Peru de 2010, como caso paradigmático da relação entre o Banco, as empresas brasileiras e os governos envolvidos na produção dos conflitos territoriais, como também o papel dos grupos sociais e suas redes transnacionais de luta.

Por fim, nas considerações finais procuramos retomar as abordagens dos capítulos anteriores com o propósito de compreender o papel do BNDES na política externa do governo Lula da Silva e o rebatimento de suas ações no espaço sul-americano.

CAPÍTULO 1

A TRAJETÓRIA DO BNDES NAS GESTÕES GOVERNAMENTAIS: PERSPECTIVAS E IMPASSES NA AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA NACIONAL

Desde fins da Segunda Guerra Mundial, vem sendo gestado um novo padrão de poder internacional, impulsionado pela ascensão dos Estados Unidos como potência hegemônica do capitalismo. Os norte-americanos, sustentados por seu poderio econômico e militar, consolidaram um conjunto de regimes e instituições multilaterais que influenciou a produção, a circulação e a política monetária dos demais países.

Já no seio da então criada ONU (Organização das Nações Unidas), em 1945, o diagnóstico sobre a economia mundial revelava o lado perverso do desenvolvimento, ou seja, a desigual distribuição da riqueza entre os Estados nacionais. Esse descompasso promoveu a tomada de consciência do subdesenvolvimento¹ como fenômeno estrutural dos “países periféricos” e a constatação da posição subordinada que os mesmos ocupavam na divisão internacional do trabalho. Portanto, esses países estariam presos ao círculo vicioso da deterioração dos termos de intercâmbio por serem produtores de bens e serviços de baixo valor agregado e importadores de bens e serviços de padrões de consumo e tecnologias adequadas aos “países centrais”.

Foi nesse contexto assimétrico que a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou em 1947 e constituiu no ano seguinte, a Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL). Raúl Prebisch, seu primeiro secretário executivo, além de redigir um primeiro balanço das tendências econômicas dos principais países da região, também elaborou diversos documentos que se tornaram referência ideológica e analítica para os desenvolvimentistas locais. Para Prebisch a industrialização espontânea em curso tinha significado especial na história da humanidade, por isso representava a possibilidade da América Latina superar o

¹Segundo FURTADO (2000, p.253), o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo foi decorrente do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas das regiões de antiga colonização. Esse processo deu origem a economias duais, ou seja, uma parte tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra manter-se dentro da estrutura preexistente. Dessa forma, “o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”.

subdesenvolvimento e a pobreza, em virtude do acesso ao progresso técnico mundial, até então confinado aos países industrializados (BIELSCHOWSKY, 2000).

No entanto, o processo de industrialização latino-americano, esbarrou na baixa diversificação de suas exportações, na complementaridade intersetorial reduzida e na insuficiência do setor público de reter divisas e elevar as taxas de poupança. Dessa forma, os países da região enfrentaram dificuldades para dar à atividade interna um dinamismo próprio e, conseqüentemente, constituir as bases materiais do desenvolvimento autônomo que pudesse romper com os vínculos de dependência externa. Assim, boa parte da intelectualidade latino-americana tratou de deter suas análises nas mazelas das condições sociais da população regional, prendendo-se em comparações como produto-capital, propensão para poupar ou investir entre outras, reforçando o que mais tarde construiria à razão dualista (OLIVEIRA, 2003).

O passo para a liquidação dos obstáculos ao desenvolvimento regional estaria no modelo de industrialização por substituição de importações. Tal processo deveria apoiar-se em forte intervenção do Estado, que por meio do planejamento e política econômica, garantiria a expansão das forças produtivas e geraria resultados mais promissores para o conjunto da população. Contudo, se por um lado os países passaram a produzir internamente alguns bens que antes importavam, por outro, a modernização dos setores menos elaborados impôs alterações na composição das importações, mudando qualitativamente a natureza dessa dependência (TAVARES, 2000).

No pós-guerra, os debates sobre a escassez de divisas nos “países periféricos” assinalavam que os mesmos deveriam possuir meios internos de financiamento com o intuito de promover um processo sustentado de industrialização. A saída estaria na criação de bancos de investimentos que poderiam exercer diferentes funções, como o financiamento de longo prazo, a gestão empresarial, o planejamento e a execução das políticas de desenvolvimento econômico. Portanto, a criação do BNDE(S)² pelo governo brasileiro decorreu dos desdobramentos de um mesmo processo histórico que estava em curso noutros “países periféricos” tais como, na Turquia, no México, na Coreia do Sul, na Índia e na Argentina. Porém, o BNDE(S) diferente das demais instituições correlatas resistiu às mudanças no contexto internacional, principalmente as relacionadas ao neoliberalismo. Por isso, mesmo

²Ao ser criado em 1952, como BNDE, o acrônimo não possuía o “S” de Social. Somente em 1982 que a letra foi agregada, por isso, o uso do parêntese durante parte desse capítulo.

com variações no seu perfil, o Banco continuou atuando como instituição de desenvolvimento (COSTA, 2011).

1.1- Percorrendo a trajetória do BNDE(S) nos Projetos governamentais

O objetivo do capítulo é fazer breve incursão na trajetória do BNDE(S), entre 1952/2002, avaliando de que modo a instituição contribuiu para o processo de desenvolvimento do país, como articulou suas ações às transformações que ocorreram no contexto político, diplomático, social e econômico e os desafios vividos diante dos projetos governamentais e dos interesses internacionais. A compreensão desses processos permite reconhecer que o papel do Banco é resultante de uma simbiose de interesses em disputas. Por ser considerado o agente das mudanças, o mesmo foi elencado como *locus* de poder dos governos Lula da Silva (2003-2010) e do capital brasileiro sobre a América do Sul. Assim, a intenção não é meramente restringir a análise à trajetória da instituição em si, mas entender a atuação vanguardista do BNDE(S) nas políticas macroeconômicas que foram postas em curso pelos presidentes brasileiros.

A periodização, como recurso de método, torna-se indispensável para a apreensão do estudo do espaço. Por conseguinte, segundo SANTOS (2012, p.36), “a noção de espaço é assim inseparável da idéia de sistemas de tempo. A cada momento da história local, regional, nacional ou mundial, a ação das diversas variáveis depende das condições do correspondente sistema temporal”. Desse ponto de vista, o BNDE(S) como uma instituição com elevados aportes de capital e importante ingerência no desenvolvimento brasileiro foi alvo de vários estudos e periodizações³ em diferentes campos das Ciências Sociais e Econômicas. Assim, a relação do Banco com a industrialização e seus efeitos para o *take off* nacional produziram diferentes recortes temporais.

Nosso propósito, então, é apresentar a articulação do BNDE(S) com as políticas governamentais e os ajustes que ocorreram nas suas funções foram determinados pelos

³Para maior aprofundamento das periodizações do BNDES, conferir no trabalho de FARIAS, Hélio Caetano. O BNDES e as privatizações no uso do território brasileiro (Dissertação de Mestrado em Geografia) -- Campinas, SP.: [s.n.], 2008.

contornos das políticas internacionais. Dessa forma, a periodização utilizada foi organizada em três grandes fases. A primeira, entre os anos de 1952 e 1979 foi marcada por um modelo desenvolvimentista com forte influência estatal, elevados índices de crescimento econômico e a presença efetiva do capital externo no financiamento de grandes projetos, como o Plano de Metas e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Por isso, a criação do BNDE(S) na função de *funding*⁴ foi importante para dirimir as limitações do mercado. A segunda fase refere-se à década de 1980, marcada por um contexto adverso e impulsionada pela reestruturação do capitalismo mundial com fortes efeitos sobre as condições socioeconômicas da América Latina. Em meio a esse cenário de crise, o BNDE(S) redefiniu sua função de promotor de políticas de desenvolvimento e introduziu a prática do planejamento estratégico, empreendendo “ajuda” as empresas que estavam com problemas financeiros. Na terceira fase, principalmente na década de 1990, a adoção das reformas neoliberais pautadas nas medidas de estabilização macroeconômica, desmantelou o modelo desenvolvimentista e alienou as ações do Banco ao processo das privatizações.

Na abordagem das três fases procurou-se articular a dinâmica da política doméstica à política exterior. Tal relação possibilitou maior compreensão dos efeitos dos fenômenos internacionais sobre os interesses dos diferentes grupos nacionais. Embora boa parte dos pesquisadores brasileiros reconheça o papel preponderante do Estado na condução da política externa, não se pode desconsiderar a relevância da atuação da sociedade civil representada por empresas, associações e classes, agregando uma dimensão transnacional às relações interestatais (OLIVEIRA, 2005). A política externa é um importante instrumento de apoio às ações do Estado no cenário internacional. É nesse contexto que os governos buscam consolidar as suas aspirações em relação a outros Estados ou aos atores transnacionais (PINHEIRO, 2004). Dessa forma, é relevante a atuação de uma diplomacia capacitada e profissional para definir o posicionamento do país diante de determinadas conjunturas específicas e situações que afetam os “interesses nacionais”. Portanto, “a interação, conflitiva ou cooperativa, das políticas externas deve ser considerada como parte de um sistema mundial, constituindo, então, em seu conjunto, a política internacional” (VISENTINI, 1999, p.134).

⁴No caso do BNDES na função de *funding* os recursos foram canalizados pelo Estado na forma de fundos de poupança compulsória e canalizados para crédito de longo prazo (CURRALERO, 1998).

Na análise das periodizações da política externa brasileira, PINHEIRO (2000, p.308) assinala que durante o século XX, houve a proeminência de dois paradigmas diplomáticos identificados no pensamento dos formuladores de política. “Assim, a partir da gestão do barão do Rio Branco (1902-1912) até o início do governo do presidente Collor de Mello (1990), a política externa oscilava entre o americanismo e o globalismo”. O primeiro concebia a aproximação com os Estados Unidos como eixo importante para elevar os recursos de poder do país e aumentar a capacidade de negociação. Já o segundo, funcionava como alternativa ao anterior, pois ao diversificar suas relações exteriores, o Brasil criava possibilidades de barganha no mundo. Baseado nesses paradigmas, PINHEIRO (2000) dividiu historicamente a política externa brasileira em quatro grandes momentos, a saber: a) início do século XX até a década de 1950, e novamente entre 1964 e 1974, como predominantemente americanista; já os anos da Política Externa Independente (1961-1964), a autora referenciou no contexto globalista, o qual ressurgiu no governo Geisel (1974) e se estendeu até as novas articulações dos anos 1990.

No entanto, PINHEIRO reforçou que essa aparente rigidez não implica deixar de lado as nuances que constituem a dinamicidade da política, já que a adjetivação dos paradigmas tende a aparecer nas análises dos estudiosos em diplomacia brasileira. Segundo ela, nos anos 1990 os dois paradigmas estariam enfraquecidos em virtude das transformações decorrentes da globalização. Dessa forma, a política externa estaria se movendo no interior do projeto neoliberal, procurando preservar a lógica da autonomia como instrumento de poder. “É, portanto, na manutenção do ‘desejo de autonomia’ que se percebe a recorrência do componente realista na política externa e o que me levou a batizar o novo paradigma da política externa de institucionalismo pragmático” (PINHEIRO, 2000, p.326).

Na análise de VISENTINI (2013), a política exterior do Brasil pode ser estruturada, grosso modo, em quatro fases. A primeira estende-se na fase colonial ainda sob o domínio do mercantilismo português. Posteriormente a independência, o país transferiu-se para a órbita inglesa. Paralelamente, no âmbito regional, as “questões de fronteiras” estimularam a construção do espaço geopolítico brasileiro. A segunda fase esteve marcada pelo deslocamento gradativo do Brasil para a esfera de influência norte-americana, no mesmo instante que se definia a demarcação de fronteiras na gestão do barão do Rio Branco (1902-1912). O país construiu uma vinculação mais estreita entre desenvolvimento econômico e política externa. Nesse período que se estendeu até o fim da década de 1950, as relações exteriores brasileiras voltaram-se prioritariamente aos Estados Unidos. A intenção era obter

apoio a industrialização nacional, adotando a estratégia de barganha junto a Washington. A terceira fase pode ser ilustrada inicialmente pela Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart. O objetivo visava ampliar os vínculos internacionais do país através do fortalecimento do multilateralismo. Tal processo ampliava as possibilidades do desenvolvimento brasileiro devido à diversificação dos parceiros internacionais. Mesmo com retrocessos nos três anos iniciais do regime militar, essa estratégia prosseguiu até 1990. A quarta fase foi marcada por mudanças nas esferas econômica, política e geopolítica ainda em curso. As alterações no cenário mundial e as limitações do neoliberalismo na América Latina trouxeram velhos e novos desafios à política externa brasileira e sua articulação com o desenvolvimento nacional.

Os desdobramentos dos eventos do final do século XX tiveram rebatimentos entre 2003 e 2010 por meio da emergência de Luis Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil. Nesse período a retomada de um ciclo positivo na política e na economia ajudou a projetar o país nos fóruns internacionais. Esse governo priorizou a política exterior na ação governamental, aproveitando um ambiente internacional mais permissivo e complexo. Por conseguinte, abandonou a postura “terceiromundista” e defensiva do passado por outra mais assertiva, constituindo coalizões de poder de “geometria variável”, como por exemplo, na formação do G-20 na Organização Mundial do Comércio (OMC); no fortalecimento dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e no debate sobre a renovação do Conselho de Segurança da ONU. O presidente Lula da Silva ratificou em seus discursos a América do Sul como prioridade na agenda brasileira, reforçando a necessidade de aprofundar a integração física regional e o papel do BNDE(S) como agente da política externa nacional.

1.2- O BNDE(S) no modelo desenvolvimentista entre 1952/1979

A industrialização brasileira até a década de 1940 estava limitada principalmente à produção de bens de consumo não-duráveis. Então, com o intuito de modernizar as condições estruturais internas e dar um salto qualitativo no desenvolvimento industrial, o país necessitava de financiamento de longo prazo. Porém, o Brasil não dispunha de recursos suficientes para tal empreitada, pois a contração da poupança do setor público, somada as divisas insuficientes do setor privado, restringiam a elevação da produtividade de sua

economia. A política externa, então, foi elencada como instrumento de negociação e de oportunidades junto a Washington, já que o governo brasileiro utilizava a prática de barganha com o intuito de ter acesso ao capital para o seu projeto desenvolvimentista.

A cooperação entre Brasil e Estados Unidos, na Segunda Guerra Mundial, levou os dirigentes brasileiros a acreditar que o país gozaria de uma nova fase nas “relações especiais” com a potência hegemônica. A intenção era dispor dos investimentos norte-americanos para apoiar os esforços brasileiros de modernização do setor industrial. No entanto, a condição de aliado especial não se traduziu em garantias para o Brasil, pois o governo norte-americano objetivava ampliar os seus mercados, fortalecer as relações econômicas internacionais e consolidar o seu poder nas áreas onde as ameaças soviéticas eram mais eminentes. Portanto, os recursos disponíveis foram orientados para regiões com elevados interesses estratégicos, ou seja, a Europa e a Ásia, conforme ilustrado pela tabela 1. Por isso, a América Latina (principalmente o Brasil) que ocupava papel secundário na agenda de Washington viu suas constantes solicitações de crédito e de investimentos serem evitados oficialmente.

Brasil e Estados Unidos tinham concepções diferentes sobre a cooperação para o desenvolvimento. Enquanto o Rio de Janeiro insistia no caráter político da ajuda, Washington, além de outras divergências, entendia que programas de desenvolvimento eram assuntos para ser tratado pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). (CERVO e BUENO, 2012, p.290).

Tabela 1 – Auxílio Econômico oficial norte-americano segundo regiões (em porcentagem total)

<i>Regiões</i>	<i>1946/1948</i>	<i>1949/1952</i>	<i>1953/1961</i>	<i>1962/1971</i>
Oriente Próximo e Ásia do Sul	6,1	8,9	22,8	26,3
Ásia Oriental	8,7	10,0	21,1	17,3
América Latina	1,7	2,5	8,5	17,4
África	0,1	0,2	2,6	5,8
Oceania ^a	0,1	0,1	0,1	0,1
Japão	6,3	5,3	2,3	1,9
Europa	77,0	73,0	38,6	11,9

Fonte: United States/Agency for International Development (1972)

^a0,1 aproximadamente

A crescente cobrança brasileira por cooperação mais consistente junto aos Estados Unidos deu origem as Comissões Técnicas (*Cooke*⁵, *Abbink*⁶ e Brasil-Estados Unidos). Essas Comissões elaboraram diagnósticos sobre as condições da economia nacional, apontando os problemas nos setores de infraestrutura e de energia como obstáculos ao desenvolvimento e propondo a criação de fontes de financiamento para estimular à industrialização. Todavia, o país enfrentava restrições de divisas decorrentes dos elevados déficits comerciais, do aumento da inflação e do reduzido mercado interno. Dessa forma, era fundamental que o governo

⁵A Missão *Cooke*, instaurada em 1942, tinha a intenção de analisar as condições da indústria brasileira e as áreas de interesse para os Estados Unidos. Nessa Comissão, a deficiência de financiamento brasileiro poderia ser minimizada com a criação de um banco de investimento.

⁶A Missão *Abbink* de 1949 foi primeira iniciativa com a intenção de criar um plano de desenvolvimento para o Brasil. O documento abrangente analisava não só os segmentos econômicos e as precondições para o desenvolvimento, mas também a participação do Estado e do capital estrangeiro.

brasileiro criasse bancos de desenvolvimento com a intenção de capitalizar recursos tanto no ambiente doméstico quanto no internacional.

1.2.1- No segundo Governo de Getúlio Vargas: Criação e consolidação do BNDE(S)

O retorno de Getúlio Vargas à presidência do Brasil, em 1951, significou a retomada das conversações para uma política de cooperação recíproca. Nesse contexto, o cenário da Guerra da Coreia levou os Estados Unidos a adotar um plano de mobilização político-militar e econômica junto aos países latino-americanos. A recusa de Vargas em enviar tropas para o país asiático gerou constrangimentos, todavia não impossibilitou as conversações entre Brasil e Estados Unidos. “Na realidade, Getúlio via nessa solicitação uma maneira de engrandecer seu poder de barganha e procurava fomentar a tese de que o desenvolvimento nacional, com cooperação externa, antepunha à formação de uma força expedicionária” (SILVA, 2004, p.92).

A constituição da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) em dezembro de 1950 e sua instalação no Rio de Janeiro no ano seguinte, tinha como objetivo elaborar projetos de desenvolvimento econômico que seriam submetidos à avaliação das instituições financeiras, como o Eximbank norte-americano e o BIRD.

A Comissão Mista funcionou ativamente de 1951 a 1953, produzindo estudos que apontaram 41 projetos como prioritários, principalmente aqueles referentes aos transportes (preferencialmente ferrovias) e a energia. Também indicou a criação de um banco especial com objetivo de administrar os recursos originados do Ministério da Fazenda e os montantes externos dirigidos ao país.

No contexto da CMBEU, cumpre destacar o Plano de Reabilitação Econômica e Reaparelhamento Industrial, conhecido como Plano Lafer. As recomendações desse Plano direcionavam-se para a modernização da agricultura, a expansão das indústrias de base e a ampliação dos setores de transportes e de energia. Assim, o governo deveria desenvolver um programa arrojado de portos, rodovias e ferrovias, incrementar o avanço da produção de aço, de ferro e estender a eletricidade pelo território nacional. Entretanto, as áreas que foram elencadas como prioritárias enfrentaram as limitações de recursos internos, por isso a

relevância do plano internacional para o Brasil ter acesso a tecnologia, aos investimentos, aos empréstimos e a diversificação comercial. Portanto, a estratégia varguista estava pautada na valorização da política externa como instrumento de negociação.

Segundo TAVARES *et al* (2010), como contrapartida aos recursos estrangeiros esperados, o governo brasileiro encaminhou ao Legislativo proposta de criação de um Fundo de Reparçamento Econômico(FRE) que seria formado pelo adicional de 15% sobre o imposto de renda dos contribuintes que pagavam acima de dez mil cruzeiros anuais. Na mesma Lei nº 1474, também foi aprovado o recolhimento compulsório de até 4% do valor total dos depósitos das Caixas Econômicas Federais; por até 25% das reservas técnicas que as companhias de seguro e capitalização constituiriam a cada ano; e por até 3% da receita anual dos órgãos de previdência social. Essas medidas visavam à constituição de recursos financeiros que seriam destinados a modernização da economia brasileira, conforme a indicação da CMBEU.

Para dar institucionalidade ao Plano Lafer, tornava-se fundamental a criação de um banco de fomento responsável pelos recursos originados da Receita Federal. Foi nesse clima de otimismo que o governo Vargas aprovou no Congresso Nacional, a Lei nº 1.628, estabelecendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 18 de junho de 1952.

A história da criação do BNDES ocupa o epicentro do debate político-econômico ocorrido durante a década de 50, quando o Brasil precisava decidir que caminho trilharia para acompanhar o reerguimento e expansão da economia mundial. O BNDES surgiu como instrumento importante tanto para elaborar análises de projetos como para ser o braço do governo na implementação das políticas consideradas fundamentais à decolagem da industrialização. O Banco atuaria como órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico. Seu papel como fornecedor de recursos para projetos que demandavam financiamentos em longo prazo foi essencial, já que na época o sistema financeiro nacional operava apenas com empréstimos de curto prazo (BNDES, 2002, p.3).

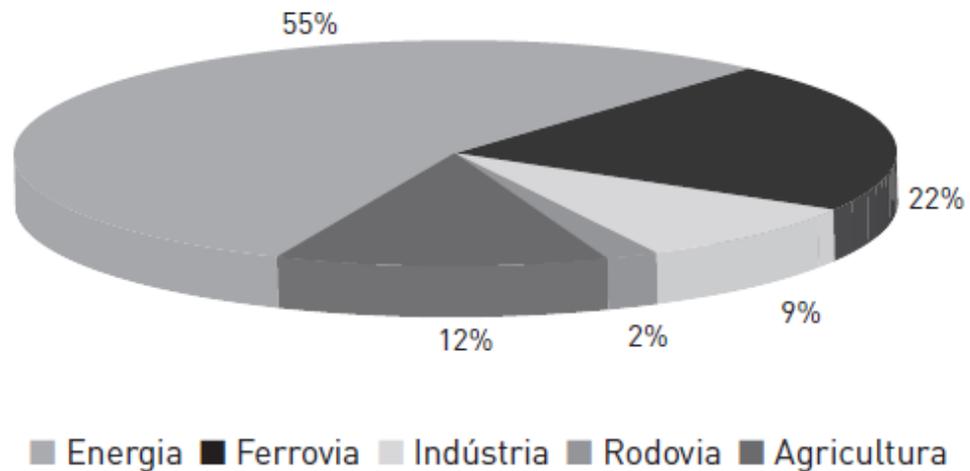
Segundo CURRALERO (1998), em virtude das dificuldades na oferta de crédito de longo prazo para o desenvolvimento nacional, o BNDE(S) se transformou em uma Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD), isto é, na prática, foi responsável por conceder investimentos públicos aos setores selecionados como prioritários para o projeto econômico do país. O Banco, assim, passou a ter um papel fundamental na condução da

política interna, pois, promoveu a expansão das forças produtivas pelo território brasileiro e formou um quadro técnico de grande relevância, na articulação, na viabilização e na implementação do modelo industrial que ganharia fôlego nos governos seguintes.

Contudo, os primeiros anos de gestão e consolidação do Banco (1952-1955) foram instáveis em função tanto das limitações de aporte de recursos financeiros que contavam principalmente com o Adicional do Imposto de Renda (apenas 38,9% foram repassados pelo Ministério da Fazenda) quanto das mudanças políticas e institucionais que desestabilizaram o Brasil (TAVARES *et al.*, 2010). Além disso, o Governo varguista ainda enfrentava resistência do Banco Mundial no tocante a liberalização de recursos para os investimentos indicados no Plano. Portanto, no âmbito doméstico, dos vários projetos aprovados pela CMBEU, principalmente os setores ferroviário e elétrico ficaram com recursos maiores de instalação, conforme consta no gráfico 1. Assim, o BNDE(S) não conseguiu cumprir a missão planejada. “Uma das soluções encontradas para suplantar os limites existentes e prover a instituição de novos recursos foi uma inovação tributária, denominada recursos vinculados⁷” (TAVARES *et al.*, 2010, p.27).

⁷Foi preciso compensar a diferença com moeda nacional (o que, por sua vez, reduziu sensivelmente as reservas do BNDES). Para tanto, o governo conseguiu aprovar no Congresso a prorrogação dos mecanismos arrecadatórios do Banco e lhe agregou novos fundos. Entre estes, estavam o Fundo Federal de Eletrificação (lei 2308, de 1954); o Fundo da Rede Ferroviária Nacional (decreto 37 686, de 1955); o Fundo Nacional de Pavimentação (lei 2 698, de 1955); e o Fundo Especial Para Substituição de Ramais Ferroviários Deficitários (também lei 2698). Em 1954, ademais, criou-se o Imposto Único Sobre Energia Elétrica (BNDES, 2002, p.5).

Gráfico 1- Financiamentos obtidos com a recomendação do CMBEU e com a interveniência do BNDE, por setor de atividade (1952-1955)



Fonte: XIII Exposição sobre o Programa de Reparelhamento Econômico, BNDE (1964 apud Tavares *et al.*, 2010, p. 33)

No Plano internacional, os entraves nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos, podem ser apontados como causas da dificuldade da obtenção de recursos. Por um lado, as tensões foram provocadas pelas iniciativas de caráter nacionalista do governo Vargas. No primeiro momento, o presidente enviou ao Congresso em 1951, mensagem sobre a criação da Petrobras e, no segundo momento, em 1952, o decreto que regulamentava a remessa de lucros pelas empresas estrangeiras localizadas no país. Por outro, a eleição do republicano Eisenhower marcou o desinteresse do governo norte-americano por projetos de desenvolvimento econômico na região, já que a inexistência de “ameaça comunista” era justificativa para a redução de gastos na América Latina (HIRST, 2009). “A linha-dura de Eisenhower exigia um alinhamento automático de seus aliados no plano político-militar, o que praticamente inviabilizava a já difícil barganha diplomática de Vargas” (VISENTINI, 2013, p.30). O governo Eisenhower tratou logo de extinguir a Comissão-Mista Brasil-EUA. Assim, se do ponto de vista técnico os trabalhos da CMBEU apresentaram resultados positivos, sendo incorporados posteriormente ao Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, por outro lado, como instrumento político, os resultados não conseguiram melhorar as relações bilaterais entre os dois países (CERVO e BUENO, 2012).

Nesse cenário de disputas ideológicas e geopolíticas, o Banco teve suas ações limitadas em função da restrição de crédito sofrida pelo projeto de modernização varguista. Mesmo assim, apesar das interferências políticas, o BNDE(S) consolidou um excelente quadro técnico, tornando-se relevante para a expansão da economia brasileira. “Não por acaso, parte daqueles que seriam futuros expoentes do processo de industrialização brasileira passou pelo Instituto Rio Branco⁸” (TAVARES et. al. 2010, p.39).

Segundo MARTINS (1985, p.87), o Banco se constituiu em *think-thank*, ou seja, acumulou conhecimentos e deslocou para si o papel de formulador e executor do Programa de Metas do Governo Kubitschek, em 1956. Por fim, desenvolveu técnicas de análise de projetos e começou “sobretudo a pensar em termos de uma estratégia global, a partir da idéia do subdesenvolvimento, através do acordo de cooperação CEPAL-BNDE, estabelecido em 1953”. O livro comemorativo dos 50 anos do Banco também ressalta a relevância dessa parceria entre os departamentos do BNDE(S) e da CEPAL que atuavam conjuntamente na obtenção e análise de dados macroeconômicos. Essa relação permitiu ao Banco adquirir experiência e agilidade na avaliação e viabilidade dos projetos que solicitavam financiamento. “Doravante, o candidato seria julgado não apenas pelo cadastro de cliente, mas também pela coincidência de seus planos com a missão desenvolvimentista do Banco e pelo estudo de exequibilidade das propostas” (BNDES 2002, p.4).

O padrão de profissionalismo administrativo do BNDE(S) procurou se pautar por critérios meritocráticos, como assinalaram (TAVARES *et al*, 2010) e MARTINS (1985). O recrutamento da instituição realizado por concursos garantia a formação de quadro técnico de

⁸Apesar de ter menor peso político que Lucas Lopes, Roberto Campos pode ser considerado um homem fundamental na implantação do BNDE. Isso se explica pelo longo tempo em que participou da instituição como diretor, superintendente e depois presidente, até 1959, mas também por alguns fatos que mostram as contradições que ele viveu nos cargos públicos que ocupou, entre as quais destacam-se: a) foi a Santiago do Chile conversar com Raul Prebisch e convidou Celso Furtado para organizar e presidir o Grupo Misto Cepal-BNDE (1953-1955), um dos pilares teóricos do planejamento no Brasil, além de marco de referência para a equipe do Banco na execução do próprio Plano de Metas; b) no governo Café Filho, depois de uma breve ausência como cônsul em Los Angeles, voltou como superintendente do BNDE, em 1955, quando era ministro da Fazenda Eugenio Gudín, da Fundação Getúlio Vargas, a quem Campos era ligado; c) mandou realizar o primeiro grande concurso de quadros técnicos do BNDE, ainda em 1955, para evitar nomeações políticas e criar um *staff* com base em critérios meritocráticos. A partir de então, a escolha do mérito e do ingresso por concurso, sem influência política, passou a ser a regra de recrutamento do corpo funcional do Banco; d) em sua gestão como superintendente e depois presidente do BNDE, a Diretoria era composta por idêntico número de membros nacionalistas e “cosmopolitas”, que ele articulava de maneira a obter consenso para a escolha das prioridades do Banco. (TAVARES *et al*, 2010, p.43).

elevada reputação no Brasil. Porém, como afirma COSTA (2011, p.11), o BNDE(S) com essa capacidade profissional não estava isento das lutas políticas e ideológicas que interferiram nos rumos dos projetos governamentais, “até pela razão mais óbvia de os cargos hierarquicamente superiores (presidência e diretoria) serem politicamente indicados”.

1.2.2- A relevância do BNDE(S) no Governo de Juscelino Kubitschek

Embora a atuação do Banco tenha sido prejudicada pela insuficiência dos recursos externos, ele não se desviou de seu objetivo inicial de provedor da infraestrutura necessária para a execução de um plano de desenvolvimento econômico no país. Esse ideal estava consoante com o governo eleito de Juscelino Kubitschek (1956-1960) que implementou no Brasil um ciclo de estabilidade política, e o projeto de industrialização acelerada, representados no slogan “50 anos em 5 anos”.

O governo JK idealizou um amplo programa de desenvolvimento com vultosos investimentos estatais em diversos setores como energia, transportes, indústrias de base, alimentação e educação, o chamado Plano de Metas, tendo prioridade os três primeiros. O presidente também desejava deslocar a Capital para o interior do país, por isso empreendeu imensos esforços na concretização desse objetivo-síntese. Esse ambicioso projeto exigiu do Brasil acesso a volumosos recursos financeiros que deveriam vir de fontes internas⁹ com estreita associação ao capital estrangeiro. O país navegava em condições internacionais favoráveis devido à recuperação das economias da Europa e do Japão que procuravam “mercados externos para fornecer capitais privados, através de créditos de fornecedores de equipamentos e de investimento de risco. A competição atraiu também fornecedores de créditos e empresas investidoras norte-americanas” (BATISTA, 2003, p.42).

⁹As fontes de recursos previstas no Plano de Metas apresentavam a seguinte distribuição: 39,7% eram oriundos do orçamento da União (incluindo fundos vinculados); 10,4% vinham do orçamento dos estados (incluindo fundos especiais); 35,4% eram de recursos próprios de empresas privadas ou sociedades de economia mista; e 14,5%, das instituições públicas (BNDE, Banco do Brasil e outros), o equivalente a Cr\$ 41,2 bilhões. É interessante observar que, do montante de recursos provenientes das entidades públicas, o BNDE seria responsável por cerca de 80%, segundo as estimativas iniciais. Dos financiamentos públicos, 32% seriam destinados ao setor de energia, 29% ao de transportes, 34% às indústrias de base e 5% ao de alimentação (TAVARES *et al*, 2010, p.58).

No Plano de Metas, o governo de JK instituiu divisões de papéis entre os investimentos nacionais e estrangeiros por meio dos grupos executivos que teriam como funções formular e coordenar a realização dos programas setoriais. Destacaram-se o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA); o Grupo Executivo de Construção Naval (GEICON) e o Grupo Executivo das Indústrias de Mecânica Pesada (GEIMAPE). Isso permitiu grande diversidade do parque industrial brasileiro que passou a contar com significativa complementaridade entre os bens de consumo não-duráveis com predomínio do capital privado nacional; de bens de produção e bens de capital com elevados recursos estatais; e bens de consumo duráveis com forte presença do capital estrangeiro.

O BNDE(S) teve participação central no Plano de Metas, tanto pela elaboração de estudos que conduziram as prioridades do projeto desenvolvimentista, já que os técnicos do Banco assumiram papel decisivo na coleta e análise de informações e na proposição de políticas governamentais, quanto pela aplicação dos recursos financeiros provenientes dos diferentes impostos (renda, consumo de energia, combustíveis e lubrificantes) que estavam depositados no Banco. Assim, o BNDE(S) ampliou sua capacidade operacional, diversificando o leque de investimentos, principalmente pelos setores ferroviário, elétrico e industrial (exemplificado na tabela 2), e concedendo garantias aos financiamentos externos.

Tabela 2- Investimentos realizados pelo BNDE, segundo os setores de atividade (% anual)

Ano	Ferrovias	Outros meios de transporte	Energia elétrica	Indústrias básicas	Set. complement. atividade agropecuária	Total (em Cr\$ milhões)
1956	60,4	1,8	20,4	14,7	2,7	3.087,2
1957	55,0	0,5	25,8	14,6	4,1	7.655,9
1958	27,2	0,9	48,1	19,5	4,3	6.650,2
1959	22,2	0,2	43,1	32,6	1,8	13.929,1
1960	19,8	0,4	38,0	40,8	1,0	14.283,7
Total	30,2	0,5	37,8	29,0	2,4	45.606,1

Fonte: XI Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico, BNDE (1962 *apud* Tavares *et al* 2010, p. 70)

No plano internacional, a deterioração dos preços dos produtos primários, a criação do Mercado Comum Europeu e as difíceis relações com os bancos estrangeiros ameaçavam o crescimento econômico do Plano de Metas. A formulação de um Programa de

Estabilização Monetária esbarrou na resistência do Banco Mundial e do FMI (Fundo Monetário Internacional) em liberar os recursos. Tais problemas colocavam para o país o dilema: estabilização ou desenvolvimento. O FMI exigiu o saneamento da economia através de medidas austeras, levando JK a romper com a Instituição em 1959. Assim, “os constantes déficits na balança comercial e a inflexibilidade da pauta de exportações brasileiras limitavam a capacidade de arrecadação e imprimiam a necessidade de atração de capital externo” (SILVA, 2004, p. 205). Dessa forma, para aumentar a importação de bens e equipamentos, a política externa foi empregada como notável instrumento do governo para promover o desenvolvimento nacional.

A reeleição de Eisenhower em 1956 representava a continuidade do tratamento refratário dado pelos norte-americanos a América Latina. Aproveitando o momento de protestos contra a presença de Nixon na América do Sul, o Governo JK retomou a barganha nacionalista frente aos Estados Unidos, lançando em 1958 a OPA (Operação Panamericana), “uma nova fase na política externa brasileira, que atingiria seu apogeu com a Política Externa Independente” (VISENTINI, 2013, p.36). O discurso de Kubitschek pautou-se na defesa de um programa global de desenvolvimento econômico, que priorizasse a industrialização latino-americana como condição indispensável para o desenvolvimento social. Para isso, recomendou “investimentos em áreas atrasadas do continente; programas de assistência técnica; proteção aos preços dos produtos primários; e recursos dos organismos financeiros internacionais para o combate ao subdesenvolvimento” (HIRST, 2009, p.40).

No entanto, para Washington, a questão da segurança continental continuava sendo o tema prioritário diante do avanço do comunismo, principalmente a partir da Revolução cubana em 1959. Esse quadro levou ao rápido esvaziamento da OPA, mas deixou como resultado a criação de uma entidade financeira continental, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e promoveu a ideia de um mercado comum regional, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Posteriormente, o governo Kennedy utilizou-se de método próprio para lidar com a realidade econômica latino-americana, ou seja, anunciou em 1961 um programa de assistência ao desenvolvimento na América Latina, conhecido como Aliança para o Progresso.

Embora o governo JK tenha implementado acelerado ciclo de crescimento e engendrado um padrão de desenvolvimento industrial, o mesmo é acusado de aprofundar os desequilíbrios regionais iniciado no segundo governo de Vargas. A proposta do Plano de

Metas estava balizada no papel do BNDE(S) como indutor da modernização do território brasileiro. Para isso, o Banco financiava a realização de um conjunto de obras que previa a ampliação dos sistemas de transportes e portos, a construção de hidrelétricas e de redes de transmissão de energia, a instalação de indústrias de base e a expansão da agricultura.

Esse rearranjo bate forte no Brasil, redefinido como área de investimento de relativa importância no contexto do capitalismo transnacional. A década de cinquenta muda a face do país, contemporaneizando-o no tempo da acumulação mundial. Os capitais externos afluem, o país começa a se metropolizar com um novo surto industrial. (MORAES, 1996, p.133).

Entretanto, o objetivo de interiorização do desenvolvimento econômico esbarrou nos problemas recorrentes como, na fragilidade do empresariado nacional e nos limitados recursos de capital. Dessa forma, os financiamentos públicos acabaram concentrando o processo de industrialização no eixo Rio de Janeiro-São Paulo-Minas Gerais, agravando ainda mais as desigualdades regionais. “Acelera-se a tendência à disparidade estrutural de um espaço nacional já diferenciado, com a produção de uma situação em que se torna mais clara a existência de uma periferia e de um pólo (a “Região Concentrada”) (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p.46).

O modelo dual-estruturalista da CEPAL identificava uma formação histórica econômica singular da economia brasileira, ou seja, os contrastes entre os setores “moderno” e “atrasado”. Essa oposição crescente era analisada como responsável pelo subdesenvolvimento brasileiro. No entanto, como demonstrou OLIVEIRA (2003, p.32), o subdesenvolvimento brasileiro não pode ser descolado da expansão capitalista mundial. A polarização não passava de formalidade, porque havia “uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado ‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do atrasado”. Na análise de GONÇALVES (2012), a grande contribuição de Oliveira é o metodológico em função de ter articulado os padrões de dominação, acumulação e distribuição, escapando dos esquemas binários presentes nas análises marxistas.

Se, por um lado, é verdade que fatores endógenos sejam determinantes dos padrões de dominação, acumulação e distribuição (como ocorreu na Era desenvolvimentista, 1930-79), também é verdadeiro que o capitalismo brasileiro é subdesenvolvido, subordinado. Não é por outra razão que neste capitalismo o capital estrangeiro tem papel protagônico. O desenvolvimento brasileiro é caudatário. Por exemplo, nos últimos anos a desindustrialização

e a reprimarização da economia brasileira refletem exatamente esta situação (GONÇALVES, 2012, não paginado).

Os últimos anos do governo JK foram difíceis porque produziram um forte endividamento externo decorrente dos elevados gastos para manter a máquina pública; os créditos estrangeiros possuíam juros mais altos do que das instituições oficiais, como o Banco Mundial e o Eximbank; os custos com a construção de Brasília e o oferecimento de créditos subsidiados pelo BNDE(S) e Banco do Brasil aos tomadores de empréstimos (BATISTA, 2003). Essa realidade adversa trouxe a desestabilização do balanço de pagamentos e o agravamento do processo inflacionário que deixou uma amarga herança para os governantes posteriores.

1.2.3- As turbulências políticas e econômicas nos Governos de Jânio Quadros e João Goulart e os impactos nas atividades do BNDE(S)

O cenário econômico que emergiu na década de 1960 não era nada animador para os governos de Quadros e Goulart. O modelo de substituição de importações perdia fôlego, gerando fortes desequilíbrios macroeconômicos para o país. Essa realidade atingiu níveis preocupantes em função do elevado déficit público, da inflação galopante, e do aumento nos encargos da dívida externa que exigiu do governo brasileiro adoção de medidas ortodoxas para a retomada do desempenho econômico anterior. Assim, o presidente Jânio Quadros impôs internamente severos ajustes como, a restrição de emissão de moeda, a desvalorização cambial e a contenção dos gastos governamentais com o intuito de estabilizar a economia brasileira e deter as tensões sociais crescentes. Então, “essas medidas permitiram o restabelecimento do diálogo com a comunidade financeira internacional, cuja consequência imediata foi o reescalonamento do pagamento da dívida externa e a obtenção de novos empréstimos” (HIRST, 2009, p. 42).

No contexto histórico dos anos 1960, segundo BIELSCHOWSKY (2000), o processo de industrialização continuava a impor-se como tendência em muitos países latino-americanos, porém com graves problemas sociais decorrentes da incapacidade de absorção da força de trabalho do campo, nos centros urbanos. Nesse quadro instável, a região vivenciou

uma crescente polarização política e ideológica, devido ao descompasso entre os frutos da modernização e a persistência da vulnerabilidade e da dependência externas. Tal realidade comprovava que o avanço técnico não havia eliminado às desigualdades instaladas, mas apenas alterado sua natureza. Portanto, esse modelo de acumulação tinha efeitos sociais desagregadores com fortes desequilíbrios tanto na distribuição da renda entre classes quanto nos investimentos entre os setores da economia.

No Brasil, a indefinição da política de desenvolvimento somada à impossibilidade do governo Goulart de coordenar divergentes interesses entre as forças sociais, políticas e econômicas do país, levou-o a priorizar muito mais a estabilização macroeconômica de curto prazo do que o planejamento de longo prazo em sua agenda. A intenção era realizar reformas institucionais que pudessem recolocar o país na égide desenvolvimentista, priorizando o processo de industrialização e a expansão agrícola. Contudo, as medidas governamentais esbarraram no limitado acesso aos investimentos internos e externos.

Nesse período de instabilidade econômica e incerteza política, verificava-se a ausência de condições para a execução de grandes projetos. Por conseguinte, o Banco passou a ter uma posição coadjuvante na linha de frente do desenvolvimento nacional. Ao priorizar medidas de curto prazo, o governo alterou o papel do BNDE(S) que passou a cumprir apenas o cronograma previsível de liberalização de recursos aos projetos ainda vinculados ao Plano de Metas. Os setores de infraestrutura energética e de transportes e das indústrias siderúrgica e automobilística, beneficiados pelas transferências de recursos do BNDE(S), se encontravam apreensivos em função da expectativa de término do Adicional ao Imposto de Renda, principal fonte de recurso do Banco. Portanto, “apartado do centro decisório de poder, o BNDE(S) perdeu por um tempo a importância, retomando as atividades de planejamento, de forma tímida, somente a partir de 1963” (TAVARES *et al*, 2010, p.104).

O modelo de substituição de importações já havia cumprido o seu papel ao implementar o parque industrial brasileiro, porém, era preciso intensificar o processo industrializador do país através da flexibilização do comércio exterior. A promoção das exportações de produtos de maior valor agregado foi priorizada para dar continuidade ao processo de desenvolvimento. Assim, “a economia brasileira passou a ostentar um novo modelo de desenvolvimento, qual seja, o Modelo Substitutivo de Exportações” (SILVA, 2004, p.210). Essa política conduziu as ações dos governos nas décadas seguintes, já que tornaram o incremento das exportações, em sentido amplo, como um dos pilares das relações

exteriores do Brasil. Nesse contexto, o discurso diplomático de janeiro de 1961 a março de 1964 lançou um conjunto de premissas identificado como Política Externa Independente¹⁰ (PEI), com intuito de ampliar a geografia do comércio exterior brasileiro, por meio do multilateralismo da política externa.

Os princípios da PEI objetivavam dar um caráter mais universal as ações diplomáticas do país, procurando se desvencilhar das questões ideológicas da bipolaridade. Dessa forma, no plano político o Brasil questionou o *status quo* das grandes potências ao buscar uma inserção internacional mais promissora junto às nações da América Latina, da África e da Ásia, como forma de contrabalançar a crescente deterioração das relações com os Estados Unidos. Esse enfoque “terceiromundista”, embora reconhecesse o Brasil como parte do Ocidente, ressaltou a segmentação do mundo entre Norte e Sul, e não Leste-Oeste. Tal postura pragmática vislumbrava a ampliação das relações internacionais do país em direção a novos mercados, o que explicava a procura de acordos com a Europa Oriental, a China e o Oriente Médio (CERVO e BUENO, 2012). “Este novo contexto permite ao país transitar de uma diplomacia voltada ao subsistema regional, para um realmente mundial” (VISENTINI, 2013, p.54).

No entanto, a situação de crise política desencadeada pela renúncia de Quadros, em agosto de 1961, foi potencializada pelos problemas monetário, fiscal e creditício que assolaram todo o período do governo João Goulart. O descontrole interno agravado pelos confrontos sociais e políticos, além de paralisar a economia do país, levou o presidente a adoção de posicionamentos mais radicais diante dos interesses de empresas norte-americanas instaladas no Brasil, como por exemplo, no cancelamento de concessões na exploração de recursos naturais, nas novas regras de remessas de lucros e na nacionalização das mesmas. Esse quadro deixou o governo sem nenhuma alternativa e nem um mínimo de apoio interno, situação que desencadeou o golpe militar de 31 de março de 1964.

¹⁰Segundo VISENTINI (2013, p.48), os pressupostos básicos da PEI podem ser aglutinados em cinco pontos: 1- a defesa da paz, da coexistência pacífica e do desarmamento geral; 2- o apoio aos princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos, dentro da estrita obediência ao Direito Internacional; 3- o suporte à emancipação dos territórios ainda não autônomos sob qualquer designação jurídica; 4- autonomia na formulação de projetos de desenvolvimento econômico e na implantação de ajuda internacional; 5- ampliação dos mercados externos para a produção brasileira através de facilidades alfandegárias em relação à América Latina e a intensificação do comércio com todos os países, inclusive os da comunidade socialista.

1.2.4- As incertezas nos Governos militares

O regime que se instalou no Brasil trouxe incertezas quanto ao futuro do BNDE(S). Acuado pelas críticas partidárias e enfrentando hostilidades do novo governo, os quadros do Banco conseguiram manter a coesão interna diante dos ataques externos. A situação era preocupante, pois o Executivo havia encaminhado ao Congresso, em 1964, o projeto de reforma tributária que extinguiu o Fundo de Reparelhamento Econômico, a principal fonte de financiamento do Banco, e propunha como substituição um aporte orçamentário de Cr\$ 200 milhões. Finalizado tal recurso, o Banco ficaria à mercê dos interesses dos governos posteriores (MARTINS, 1985). No entanto, o apoio que o Banco recebeu da imprensa e do Congresso levou os militares a reconhecer a sua relevância como instrumento de execução da política de desenvolvimento do país e, para isso, era fundamental restaurar e ampliar as fontes de financiamento.

O governo de Castelo Branco procurou restabelecer a trajetória de crescimento, adotando um pacote de medidas econômico-financeiras com o intuito de combater a inflação e o déficit público. De imediato foram implantados os cortes nos gastos públicos, a redução salarial, a desvalorização cambial e controle da emissão monetária. Era preciso também dar garantias aos investimentos de empresas estrangeiras e, para isso, tornava-se necessário revogar ações contrárias ao capital estrangeiro introduzidas pelo governo Goulart, como por exemplo, a lei restritiva a remessa de lucros e o impasse sobre o pagamento das empresas americanas encampadas. Portanto, a estabilização das finanças passava pela recuperação da credibilidade da comunidade financeira internacional no país e a imposição do silêncio sobre a oposição interna. Assim, essa política castelista voltada às reformas estruturais de curto prazo, definiu um papel mais secundarizado para o BNDE(S), já que naquele momento os seus recursos ainda eram limitados e estavam condicionados apenas ao Acordo do Trigo e ao afluxo de investimentos de instituições sob o domínio norte-americano, como o BID. Porém, essa restrição vivida pelo Banco seria superada a partir da dotação de novos fundos no início do chamado “milagre brasileiro”.

A despeito da política externa do primeiro governo militar, PINHEIRO (2004) assinala que a diretriz brasileira retornou ao paradigma americanista, ou seja, ao realinhamento automático com os Estados Unidos como parte integrante da luta contra o comunismo. Influenciado pela premissa da Guerra Fria, o discurso brasileiro esteve centrado

nas fronteiras ideológicas cujo traço principal retomava o binômio Leste-Oeste em detrimento do Norte-Sul. Essa escolha procurava ressaltar que a proximidade com o bloco ocidental poderia se traduzir em benefícios diretos para o país. Por isso era fundamental abandonar os pressupostos da PEI, como a posição “terceiromundista” e a defesa do multilateralismo. Tal política objetivava aproveitar a crescente projeção da economia do país, visando tornar o Brasil uma potência com presença mais ativa no concerto internacional e com forte influência sobre os vizinhos latino-americanos. Sustentado por essa ideologia o país enviou tropas para a República Dominicana, cortou relações diplomáticas com Cuba e apoiou a criação de uma Força Interamericana de Defesa que embora não tenha vingado, possuía o intuito de legitimar a intervenção na região, dando a posição brasileira um caráter subimperialista (VISENTINI, 2013). Essa política, não tardaria, entretanto, dar sinais de divergências porque o alinhamento irrestrito aos Estados Unidos não garantiu os investimentos esperados e ainda restringiu a possibilidade de novas parcerias na economia internacional.

Assim, na gestão do Presidente Costa e Silva (1967-1969), a política externa adotou uma correção de rumos com a intenção de aproveitar as oportunidades condicionadas pelas mudanças no Sistema Internacional. Pautado na “Diplomacia da Prosperidade”, o governo brasileiro procurou enfatizar o caráter estratégico do mercado externo, aproveitando a emergência de novos *loci* de poder como a Europa Ocidental e o Japão, os progressos decorrentes da crescente cooperação Estados Unidos e União Soviética (détente) e a incorporação do eixo Norte-Sul como um elemento de definição da política “terceiromundista” do país (PINHEIRO, 2004). Essa aproximação junto aos países do “Terceiro Mundo” visava reforçar e ampliar novas demandas e pretensões de poder do Brasil no sistema econômico mundial. A defesa por uma “Nova Ordem Econômica Mundial” objetivava deslocar nos foros internacionais, os debates da esfera da segurança para as questões relacionadas ao desenvolvimento.

Nos governos Costa e Silva e Médici (1969-1974) as reformas estruturais permitiram que a economia brasileira ampliasse suas exportações, aproveitando os subsídios destinados ao ramo industrial e a expansão do comércio internacional. Nesse período, os ajustes de posicionamento entre os países industrializados propiciavam espaços para manobras diplomáticas com reflexos sobre o processo de inserção internacional. A estratégia do governo Médici procurava associar o desenvolvimento econômico ao projeto de “Brasil potência”. Portanto, esse projeto “se delineava, já no I PND, sob a égide da segurança e da

integração nacional, com forte promoção da concentração do capital, fosse estatal ou privado, nacional ou estrangeiro” (TAVARES *et al*, 2010, p.142).

Esse contexto, então, favoreceu o avanço das empresas brasileiras e fortaleceu o setor privado, mas, por outro lado, contribuiu para a concentração de renda pessoal e expansão de bens de consumo destinados as classes médias urbanas. Foi nesse cenário do “milagre econômico” que o BNDE(S) retomou o seu papel de financiador de longo prazo, privilegiando o capital privado nacional em detrimento dos segmentos de infraestrutura, já instalados. Por isso, as fontes de recursos do Banco se tornaram estáveis e crescentes, pelo menos até a metade da década de 1970 para que os setores estratégicos necessários ao salto qualitativo brasileiro fossem beneficiados, como por exemplo, químico, eletrônico, aeronáutica, construção naval, entre outros. Então, a transferência do BNDE(S) da órbita do Ministério da Fazenda para a do Planejamento, fortaleceu o papel da instituição na participação de programas de desenvolvimento a serem implantados (TAVARES *et al*, 2010).

A política de financiamento dos projetos setoriais integrados tinha como intenção produzir sinergias na economia brasileira, gerando novas diretrizes para o desenvolvimento do país. A consolidação de novos setores industriais passou a exigir do governo mais investimentos em tecnologia que possibilitasse ganhos de produtividade capazes de sustentar sua competitividade nos mercados nacional e internacional. Assim, entre 1964 e 1970 foram criados seis fundos sobre a administração do BNDE(S): FINAME (financiamento da produção e comercialização de máquinas e equipamentos fabricados no país), FIPEME (financiamento a pequenas e médias empresas industriais), FUNTEC (para o desenvolvimento técnico e científico), FINEP (para estudos de viabilidade), FMRI (para modernização e reorganização industrial) e FUNGIRO (financiamento de capital de giro). Portanto, esses fundos além de aumentar os aportes de capital do Banco, também ampliaram o seu raio de ação (MARTINS, 1985).

[Na retomada do BNDE(S),] que se inicia em 1965, é que marca não só o progressivo crescimento dos recursos do Banco como a extensão de sua ação a praticamente todos os setores industriais. Além de importante processo de reorganização interna e constante modernização de métodos de trabalho, responsáveis por uma rentabilidade crescente, o Banco se transforma em peça-chave do sistema de intermediação financeira pública, ao mesmo tempo em que vai passar a atribuir-se o papel de demiurgo de um novo tipo de empresariado nacional (MARTINS, 1985, p. 95).

Nessa mudança de curso, o BNDE(S), portanto, conduziu suas ações com o propósito de dar maior apoio às empresas privadas que às públicas, pois era o setor mais fragilizado do “tripé econômico” do país. A mudança de estatuto ocorrida em 1971 alterou o caráter do Banco de autarquia a empresa pública. Assim, ele teria mais flexibilidade para contratar pessoal, dispor de mais liberdade nas operações de captação e aplicação de recursos e sofrer menos intervenção política.

No período compreendido entre 1968 e 1973, a economia brasileira entrou em uma fase de expansão acelerada, passando de um crescimento anual real do PIB (Produto Interno Bruto) de 3,7% nos anos de 1962/67 para 11,2% já em 1968. Os índices econômicos positivos eram utilizados para justificar o endurecimento do regime militar que suprimiu as liberdades democráticas e aumentou o fosso entre as classes sociais. Além do sucesso da economia, a vitória na Copa do Mundo de Futebol de 1970 também foi usada pelo governo como *marketing* com o objetivo de reforçar a imagem do “Brasil Grande Potência”. Assim, o intuito de Médici era deslocar o país da categoria de nação “subdesenvolvida” para o rol das nações “desenvolvidas”. Para isso era fundamental fortalecer o exercício do poder nacional através das críticas contundentes à hierarquização do comércio mundial e às suas regras desiguais. Foi nesse contexto que o papel do BNDE(S) se tornou consonante com a política de Médici, haja vista o crescente aumento dos recursos estatais direcionados ao Banco. A multiplicação dos fundos permitiu o autofinanciamento da economia e a superação da capacidade ociosa na indústria. “Além disso, o mercado internacional possuía ampla liquidez, o que, dado o apoio norte-americano ao governo brasileiro, facilitava o fluxo de créditos e capitais” (TAVARES *et al*, 2010, p.140).

Nesse período, a experiência do BNDE(S) na análise de viabilidade de projetos e de gerenciamento de créditos foi fundamental para a detecção dos setores estratégicos que necessitavam de financiamento. Posteriormente, a política do Banco era fornecer juros subsidiados a empresários dispostos a ocupar esses nichos pouco explorados. Dessa forma, o Banco tornou-se imprescindível para o avanço do projeto geoeconômico brasileiro, porque os recursos liberados proporcionaram a expansão dos ramos do aço, do papel e celulose, da petroquímica, da soda cáustica e cloro, do estanho, zinco e alumínio, do cimento e dos fertilizantes, alcançando as metas idealizadas pelo governo (BNDES, 2002).

Ciente do crescimento econômico verificado entre 1968 e 1973, o governo Médici conduziu sua política externa pautada no projeto de “Brasil potência”, referenciada como

“Diplomacia do Interesse Nacional” do chanceler Mário Gibson Barboza. A intenção era aproveitar os elevados índices econômicos para ampliar o poder de barganha e postular maior inserção do país no Sistema Internacional. Esse novo posicionamento produziu alterações na “Diplomacia da Prosperidade” de Costa e Silva através do abandono da solidariedade “terceiromundista” e da flexibilização da estratégia multilateral, oscilando muitas vezes entre o estrito bilateralismo e à via solitária (VISENTINI, 2013). De um lado, o governo adotou um discurso baseado na reestruturação do comércio e das finanças internacionais, defendendo a revisão dos preços dos produtos de sua pauta de exportação. Tal postura o aproximava do conjunto dos “países do Terceiro Mundo”, cuja finalidade visava constituir uma única voz que priorizasse o tema do desenvolvimento sobre a questão da segurança, sem que isso identificasse o Brasil como país “terceiromundista”. Por outro lado, defendia a revisão do relacionamento com os Estados Unidos, superando divergências criadas pelo governo anterior e, através de um novo diálogo, pretendia diferenciar o Brasil dos demais países latino-americanos através de estratégias que traduzissem ganhos para o país e não limitassem o poder nacional (HIRST, 2009).

O setor externo tornou-se, portanto, altamente relevante para as pretensões do governo Médici, já que possibilitaria a economia brasileira estreitar os laços com os países capitalistas industrializados, como o Japão e a Europa Ocidental através do acesso à ciência, à tecnologia e aos fluxos financeiros. Em outro ponto, tirou proveitos das brechas existentes no Sistema Internacional para fortalecer relações com os países do “Terceiro Mundo”, principalmente da África, da América Latina e do Oriente Médio, assinando convênios nas áreas culturais, tecnológicas e comerciais, tornando-os consumidores dos produtos industrializados do Brasil. Assim, a diploma foi concebida como instrumento capaz de alterar as regras de convivência e contribuir para a implantação de uma “nova ordem econômica mundial”. Dessa forma, ao recuperar a tendência universal de sua política externa, o país se gabaria a assumir um papel de protagonista nas Relações Internacionais.

1.2.5- O BNDES na estratégia de crescimento com endividamento do Governo Ernesto Geisel

Findado o governo Médici em 1974, para a sucessão foi indicado o General Ernesto Geisel que procurou dar continuidade a expansão econômica brasileira e encaminhar o processo de abertura política. Entretanto, as adversidades das condições conjunturais internas e externas obrigaram o governo a adotar medidas que mitigassem as limitações do período. No plano doméstico, o “milagre brasileiro” chegava ao fim, trazendo forte recessão com redução do mercado consumidor e os questionamentos sobre a legitimação do regime militar. Evidentemente era momento difícil para o governo que teria de administrar o processo de transição controlada em direção a democracia. No cenário internacional, o aumento vertiginoso do preço do petróleo no final de 1973 impactou o Brasil em suas contas externas, pois o país conduzia o seu projeto de desenvolvimento pautado preferencialmente em crescentes importações de petróleo. Nesse contexto, a taxa de expansão da economia sofreu sensível decréscimo em virtude da redução dos afluxos de investimentos externos e da queda nas exportações do país. Somado a esses problemas, o sistema financeiro de Bretton Woods entrou em colapso, levando os Estados Unidos a por um ponto final na paridade do dólar com o ouro, ocasionando desvalorizações sucessivas de sua moeda e fortes impactos na economia internacional.

A opção do governo Geisel para driblar a crise foi lançar o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), visando aprofundar o processo de industrialização por substituição de importações. A intenção era estimular às indústrias de bens de capital e de bens intermediários, tornando o país autossuficiente em insumos básicos, mas também ampliar as fontes de energia através, por exemplo, do lançamento de ambicioso programa de construção de usinas nucleares, do desenvolvimento do projeto Proálcool para combustível automotivo, além do incremento na prospecção de petróleo e na construção de novas hidrelétricas. Tal esforço tinha no Estado o seu principal agente produtivo que procurava consolidar uma nova política econômica e ser capaz de atravessar a turbulência da década de 1970. A ousadia do governo manteve um crescimento econômico acima de 5% ao ano, mesmo numa conjuntura adversa. A abundância de liquidez no mercado financeiro internacional, os chamados petrodólares, propiciou ao Brasil contrair empréstimos a juros baixos. Embora esses recursos tivessem gerado certo alento à economia brasileira, a elevação

dos juros na década de 1980 aumentou a dívida externa e tornou a situação do país desesperadora.

Segundo TAVARES *et al* (2010), durante o quinquênio 1974-1979, o BNDE(S) obteve um aumento substancial de recursos principalmente a partir do gerenciamento do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), criados no início da década e destinados a aplicações de novos investimentos. O forte incremento de capital possibilitou ao Banco assumir papel-chave no processo de desenvolvimento da economia brasileira, idealizado pelo II PND. Então, foi a partir desse período que se iniciou o chamado “Sistema BNDE(S)”. O passo seguinte era a transformação de dois dos fundos administrados pelo Banco em empresas públicas (FINAME e FINEP) e, em 1974, a criação de três outras subsidiárias para atuar no mercado de capitais: a Mecânica Brasileira SA (EMBRAMEC), a Insumos Básicos Financiamentos e Participações (FIBASE) e a Investimentos Brasileiros SA (IBRASA), com a intenção de aumentar as formas de capitalização das empresas brasileiras. Essas alterações beneficiaram a expansão da indústria de transformação e de bens de capital que receberam maiores repasses de recursos a partir de 1974 (MARTINS, 1985). Isso possibilitou a viabilização de setores importantes como siderúrgico, petroquímico, papel e celulose, alumínio, cobre, estanho, entre outros. Portanto, o financiamento do Banco colaborou significativamente para a instalação de grandes projetos no Brasil mesmo em um período de incertezas.

No entanto, o apoio a essa política de crescimento com endividamento do II PND não era unânime entre governistas e também na academia. Se, por um lado, os investimentos elevados apareciam como o caminho a seguir para a concretização do sonho dos militares em tornar o Brasil uma “potência média”, por outro, havia temor que tal estratégia pautada na difusão de grandes projetos deixaria o país mais vulnerável às exigências e pressões dos países industrializados e agências econômicas multilaterais. Assim, as medidas adotadas na implementação do ajuste estrutural em sua economia, comprometeria os recursos públicos e aumentaria o endividamento externo.

No plano internacional, Geisel e seu Ministro das Relações Exteriores Azeredo da Silveira buscaram fortalecer o exercício do poder nacional respaldado no nível de desenvolvimento que a economia brasileira havia alcançado. Assim, ao redefinir seus postulados “o novo projeto de política internacional do Brasil pressupunha o fim do alinhamento automático aos Estados Unidos, o abandono dos condicionamentos ideológicos

impostos pela Guerra Fria e a identificação com o Terceiro Mundo” (HIRST, 2009, p.48). Essa mudança se tornava urgente, haja vista que a vulnerabilidade frente às oscilações das taxas de juros ameaçava comprometer o II PND. Por isso a adoção da diplomacia do Pragmatismo Responsável Ecumênico propiciaria ao Brasil maior autonomia mundial.

Para SILVA (2004), essa estratégia estava estruturada em dois conceitos básicos: o das importações supletivas e o da consolidação do Modelo de Substitutivo de Exportações. O primeiro relacionava-se aos “países desenvolvidos”, os quais eram importantes no fornecimento de insumos para a indústria brasileira e no setor de infraestrutura. Porém, os atritos com Washington nos assuntos nucleares e na venda de manufaturados aproximaram o país da Europa Ocidental e do Japão. O segundo visava ampliar a escala de produção através do aumento das exportações de manufaturados para novos mercados externos. Dessa forma, houve maior aproximação com países da África e do Oriente Médio, a retomada de relações diplomático-comerciais com a China e uma maior cooperação com a América Latina, principalmente com a Argentina.

Embora o plano suscitasse uma maior inserção do país no cenário internacional, o aprofundamento da crise na segunda metade dos anos 1970 comprometeu o ritmo de crescimento da economia brasileira. O segundo choque do petróleo e a brutal elevação dos juros da economia norte-americana impossibilitaram o país de manter o financiamento externo e o investimento público, obrigando-o a alterar sua trajetória e recorrer ao FMI com intuito de negociar sua dívida externa. Nesse contexto geopolítico e geoeconômico desfavorável, as políticas de desenvolvimento perderam efetividade diante dos ajustes macroeconômicos. O BNDE(S) atuou, então, com o objetivo de minimizar as consequências da crise econômica, voltando a financiar o setor primário exportador e se adequar aos tempos difíceis da década de 1980.

1.3- A adequação do BNDES ao contexto das crises dos anos 1980

Na primeira metade da década de 1980, o papel do BNDE(S) foi marcado diretamente pela crise financeira que atingiu os Estados Unidos e com mais intensidade os países dependentes, como o Brasil. Assim, a estratégia de captação de empréstimos externos estava limitada em função da contração de liquidez, derivada das condições desfavoráveis do

contexto internacional. Dessa forma, o Banco teve que se ajustar a essa realidade, ou seja, passou de promotor do financiamento de longo prazo e de executor de políticas de desenvolvimento para “agente compensatório” (CURRALERO, 1998). Segundo ela, essa função levou a instituição financiar as empresas estatais e privadas com problemas de escassez de capital, e destinar recursos aos diferentes setores exportadores com a intenção de ajudar o governo a equilibrar o balanço de pagamentos. Portanto, o Banco deixou de ter uma linha clara de ação ao ser estruturado para atender emergencialmente outros projetos, o que comprometeu a sua trajetória como *think-tank*.

Em 1982, já no governo do general Figueiredo, o Banco experimentou duas mudanças institucionais importantes. A primeira estava relacionada à administração do Fundo de Investimento Social (Finsocial) que deveria captar recursos para o desenvolvimento de programas governamentais nas áreas de produção agrícola, educação, saúde, habitação, entre outros. Justifica-se aí, o acréscimo do “S” em seu acrônimo, tornando-se agora o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. O objetivo era que “na premência dos ajustes econômicos, houvesse espaço para a tentativa de reequilibrar as diferenças sociais reafirmadas pelo próprio modelo econômico” (CURRALERO, 1998, p.50). Contudo, os recursos destinados para o setor social não trouxeram alterações relevantes às condições reais da população. A segunda refere-se à percepção do Banco quanto à importância de possuir um sólido mercado de capitais. Então, a iniciativa para a constituição desse mercado foi fundir as três empresas subsidiárias, a EMBRAMEC, a FIBASE e a IBRASA numa só, criando a BNDES Participações (BNDESPAR). Dessa forma, o Sistema BNDES passou a ser composto pelo BNDES, a FINAME e o BNDESPAR.¹¹

A crise dos anos 1980 gerou fortes impactos na economia brasileira com elevada queda na renda per capita e no endividamento excessivo do país. Essa realidade obrigou o governo a adotar ajuste recessivo com a intenção de produzir divisas para o pagamento do serviço da dívida. A inviabilidade de crescimento reduziu o influxo de capitais no Brasil, levando ao fracasso as diversas tentativas de modernização da indústria nacional (BIELSCHOWSKY, 2000). Em muitos casos, a saída foi passar o controle acionário de um conjunto de empresas para o BNDESPAR. Entretanto, a queda progressiva dos desembolsos do BNDES decorrente da instabilidade macroeconômica, impossibilitou a transferência de

¹¹O BNDESPAR passou a ter participação no capital social das empresas nacionais pertencentes a setores considerados prioritários e importantes para o desenvolvimento econômico do país.

recursos para elas. O elevado endividamento das estatais com o Sistema BNDES levou o Banco, na segunda metade da década, a “reprivatizar” essas empresas com vistas ao saneamento da instituição (CURRALERO, 1998). Na verdade, a preocupação com a conjuntura econômica introduziu a privatização como uma nova função do BNDES. Por conseguinte, a experiência adquirida nesse processo permitiu que o Banco fosse convocado para conduzir as políticas governamentais privatizantes na década de 1990.

O cenário internacional modificou-se sensivelmente nos anos 1980 e o Brasil se viu paralisado diante da dura realidade da política mundial. Segundo SOARES DE LIMA e HIRST (1994), o país teve que abandonar a aspiração de potência desejada pelos governos militares e tomar decisões mais racionais no âmbito econômico. O contexto era bem mais desfavorável que o da década anterior, pois a vulnerabilidade externa colocou o Brasil diante de duas situações preocupantes, ou seja, a retomada do protecionismo dos mercados do Norte e o empobrecimento dos mercados do Sul. Portanto, o endurecimento da crise obrigou o governo a impor um severo ajustamento da economia com políticas de restrições fiscais e monetárias e de arrocho salarial. A ausência de uma estratégia de desenvolvimento que beneficiasse uma política industrial e tecnológica obrigou o Banco priorizar a produção de saldos positivos na balança comercial, em vez de manter os investimentos nas políticas setoriais. Dessa forma, o BNDES foi perdendo progressivamente sua característica de IFD ao ter que se adequar as inconstâncias conjunturais. “O Banco não seria mais um dos elementos financeiros na tarefa de planejar o desenvolvimento, mas passou a oscilar entre a função de gestor do mercado e seu papel histórico de fomento” (TAVARES *et al*, 2010, p.196).

A transformação do paradigma tecnológico reduziu a margem de negociação dos “países periféricos” devido à queda dos preços das *commodities* no mercado internacional, o que aumentou a vulnerabilidade externa desses países. O Brasil após o fim do regime militar, em 1985, visava estabilizar a economia nacional após as graves distorções. Assim, o governo José Sarney introduziu o Plano Cruzado¹² (1986), o Plano Bresser¹³ (1987) e o Plano Verão¹⁴ (1989), porém, essas iniciativas não conseguiram melhorar a situação do país.

¹²Lançado em 1986, foi conduzido pelo Ministro da Fazenda Dílson Funaro. Esse Plano foi dividido em Cruzado I e II. Entre as diversas medidas, destacam-se a troca da moeda nacional, de Cruzeiro para Cruzado, o congelamento de preços e salários, o aumento dos combustíveis, a mudança nos critérios de cálculo da inflação.

¹³Lançado em junho de 1987, pelo então Ministro da Fazenda, Luiz Carlos Bresser Pereira, consistia no congelamento por 90 dias, de preços, salários e aluguéis; o gatilho salarial foi substituído pela Unidade de Reposição de Preços (URP); a desvalorização do Cruzado frente ao dólar; eliminação do subsídio ao trigo, entre outras medidas.

Segundo COSTA (2011), o desfecho para a indefinição do papel do BNDES nos anos 1980 ocorreu a partir da implementação da técnica de planejamento estratégico¹⁵ pelo Deplan (Departamento de Planejamento). Essa política objetivava integrar todos os segmentos do Banco, preocupados com o rumo tomado pelo Sistema BNDES, a desenvolver um trabalho que mantivesse certa independência em relação às turbulências do período. A intenção era transformar o BNDES promotor de setores tecnológicos de ponta como a química fina, a informática e a microeletrônica. Fazia-se necessário internalizar as novas formas de produção, ou seja, passar da Segunda para a Terceira Revolução Industrial. Assim, tornava-se fundamental completar essa transição para que o país mantivesse seu parque industrial atualizado. Por isso, “defendia-se o apoio do setor público ao desenvolvimento desses setores, incentivando a implantação de novas indústrias e buscando viabilizar a autonomia nacional por meio da absorção e desenvolvimento de tecnologia de ponta” (COSTA, 2011, p. 26).

A indeterminação dos anos 1980 favoreceu a ascensão dos discursos de cunho ideológico neoliberal que defendia a necessidade de mudança na natureza do Estado. Acreditava-se que o Estado deveria estimular a competitividade da economia através de ações pautadas na aceleração do *catching-up* tecnológico. Por conseguinte, abria-se uma nova agenda de discussão sobre a adoção de um conjunto de reformas que priorizasse as “forças do mercado”, incluindo abertura comercial e financeira, a flexibilização das relações de trabalho com redução nos gastos sociais e a introdução de um amplo programa de privatizações.

Os saldos negativos observados no âmbito latino-americano estavam identificados pela redução participativa da região nos fluxos globais de comércio, de financiamento e de investimento. Tais resultados assinalavam o esgotamento do modelo de substituição de importações e a perda do Estado como indutor das transformações estruturais da economia. É nesse contexto que o Brasil introduziu os parâmetros neoliberais e realinou sua política externa aos Estados Unidos com temor de ficar marginalizado regionalmente. Dessa forma, o Sistema BNDES mudou sua política em virtude das restrições sistêmicas geradas pela crise fiscal do Estado. O Banco formulou o cenário da Integração Competitiva como novo modelo

¹⁴Lançado em 15 de janeiro de 1989, em geral, a intenção do Plano era controlar a inflação através do congelamento de preços e salários, a desvalorização do Cruzado frente ao dólar, a substituição monetária do Cruzado pelo Cruzado Novo, o fim da correção monetária e da URP e a criação do dólar-turismo.

¹⁵O método de planejamento estratégico envolvia a elaboração de “cenários”, cuja função era detectar os movimentos possíveis das variáveis relevantes dos sistemas econômicos, políticos, setorial, energético e social. A partir dos cenários, pretendia-se apresentar um futuro e o caminho para se chegar a ele, indicando a direção na qual os fatos poderiam evoluir (COSTA, 2011, p.23).

econômico que via nos investimentos do capital estrangeiro e no mercado externo a saída para os problemas do país. Assim, o BNDES, notadamente, assumiu a posição liberalizante com o objetivo de estimular a competitividade da economia brasileira e sua melhor inserção na ordem geoeconômica em consolidação. Então, o discurso “privatizante” aproximou o setor privado, tanto na aplicação de seus recursos quanto na sua lógica de administração (CURRALERO, 1998).

Na política externa, o vetor do desenvolvimento nacional continuava presente no discurso diplomático brasileiro, porém perdeu a primazia em virtude da crise financeira que produziu ao país um quadro geoeconômico cada vez mais limitado. Esse cenário adverso foi acentuado pelas incertezas do plano doméstico, já que a instabilidade das políticas econômicas comprometeu o ritmo de crescimento e a credibilidade dos governos de João Figueiredo (o último governo militar) e de José Sarney (o primeiro civil eleito de acordo com as regras definidas pelos militares), como também dissuadiu qualquer expectativa de mudanças sociais. O papel do Itamaraty em apoio às políticas de desenvolvimento econômico e social se viu reduzido devido “a decisão da área econômica em conduzir por si as negociações da dívida externa, de acordo com a imposição dos credores, de forma permanente, contabilista, empírica, despolitizada, sem articulação com o Congresso e a Chancelaria” (CERVO e BUENO, 2012, p. 457). Esse formato reduziu as possibilidades do Itamaraty de influir na condução de caminhos alternativos e soluções menos traumáticas para o país.

O presidente norte-americano Ronald Reagan adotou políticas mais agressivas no campo econômico e político-militar, com intuito de restaurar a bipolaridade e enfraquecer a então, União Soviética. Tais ações elevaram o peso da dívida externa sobre os “países periféricos”, introduzindo um golpe mortal em seus projetos desenvolvimentistas e desarticulando progressivamente as práticas coletivas do “Terceiro Mundo” nos foros globais.

SOARES DE LIMA e HIRST (1994) apontam que a mudança da percepção norte-americana sobre o Brasil estava relacionada à deterioração da situação externa do país. Segundo as autoras, nos anos 1970, quando a economia brasileira apresentava índices expressivos nas exportações de manufaturados, o Brasil foi elencado à condição de “centro de poder emergente” por acadêmicos e *policy-makers* estadunidenses. Além disso, o país se credenciava como candidato natural a liderança na América Latina. Porém, o desaquecimento da economia e os agravamentos sociais internos evidenciaram a vulnerabilidade do Brasil

diante do contexto externo, sendo assim, o país foi considerado um dos “caronas”, ou seja, beneficiava-se das cooperações sem contribuir com seus custos, e por isso deveria ser enquadrado nas obrigações perversas do regime de comércio.

A intencionalidade do governo norte-americano era aproveitar as mudanças desencadeadas pela revolução técnica informacional em curso, modernizando o seu parque industrial e potencializando o complexo militar. Para isso, as taxas de juros foram elevadas com o intuito de extrair recursos do “Terceiro Mundo” e submetê-lo as regras recessivas do FMI. Assim, o Brasil viu diminuir sua margem de manobra em temas como meio ambiente, Amazônia, patentes do setor farmacêutico, informática e energia nuclear (PINHEIRO, 2004).

No governo José Sarney as relações entre Brasília e Washington continuaram em baixa sintonia política, agravadas principalmente por causa de divergências decorrentes da lei de informática aprovada pelo governo brasileiro na tentativa de superar a dependência em tecnologia de ponta. Outro ponto de dissonância referiu-se as patentes farmacêuticas decorrente das pressões exercidas pelas empresas norte-americanas que pediam mudanças na legislação brasileira. Porém, as reações nacionalistas em defesa da “soberania tecnológica” sucumbiram à crise da dívida e obrigou o país a se ajustar aos novos tempos marcados pelo fim da Guerra Fria.

As imposições da administração Reagan e a submissão da Europa e do Japão ao projeto diplomático-estratégico norte-americano levaram o Chanceler Saraiva Guerreiro a qualificar a política externa brasileira de universalista, situada na solidariedade. Essa autodenominação reconhecia o Brasil como parte do “Terceiro Mundo” que deveria esforçar-se para manter sua autonomia em um ambiente cada vez mais desfavorável, nos foros multilaterais agir em consonância com os países do Movimento Não-Alinhado e denunciar o processo de interdependência como paternalista e desigual (VISENTINI, 2013). Então, em virtude do malogro global do diálogo Norte-Sul, a diplomacia brasileira procurou criar condições para as iniciativas regionais, por exemplo, intensificou a cooperação bilateral com países africanos, junto ao Oriente Médio incrementou parcerias na construção de estradas, assistência militar e prospecção de petróleo, fortaleceu o diálogo com a China, a Índia e o Sudeste Asiático através de intercâmbio em comércio, serviços e tecnologias, se aproximou dos países do Leste europeu e constituiu a América Latina como espaço privilegiado na agenda brasileira.

Segundo CERVO e BUENO (2012), o processo de redemocratização propiciou uma maior aproximação entre os governos brasileiro e argentino que procuraram superar as divergências históricas e avançar da fase de cooperação para a integração efetiva. Movido por esse espírito, os dois países por meio da Declaração de Iguazu, criaram a comissão de estudos que em 1986, possibilitou a assinatura da Ata para Integração e Cooperação Econômica. A intenção era diversificar as trocas comerciais e gradativamente ampliar as relações em setores como o energético, o cultural, o tecnológico, ente outros. “Para o Brasil, especificamente, a integração permitia aumentar a base regional para a inserção internacional do país, em um caminho que conduziu, em 1991, à criação do MERCOSUL” (VISENTINI, 2013, p.91). Posteriormente, o Protocolo de Ouro Preto em 1994, conferiu personalidade jurídica à instituição, com a adesão do Paraguai e do Uruguai.

1.4- O neoliberalismo e a mudança de rumo do BNDES

Nos anos 1990, o neoliberalismo se transformou em um instrumento ideológico que conduziu as ações dos governos latino-americanos rumo à ordem global. Essa ofensiva pautada no desmonte da estrutura protecionista criada pelas políticas de substituição de importações se generalizou na região. A intenção era inserir a América Latina na rota do capital globalizado por meio da adoção de medidas que favorecessem os ingressos de capital estrangeiro, o aumento da competitividade das economias nacionais e a retomada do desenvolvimento. O receituário propositivo neoliberal foi formulado por um conjunto de burocratas financeiros, consultores e membros do Congresso norte-americano, naquilo que se chamou de Consenso de Washington. As indicações desse Consenso estavam centradas nos seguintes pontos: 1- disciplina fiscal; 2- redução do gasto em saúde e educação; 3- realização de uma reforma tributária; 4- estabelecimento de taxas de juros positivas; 5- apreciação e fixação do câmbio para torná-lo competitivo, 6- desmonte das barreiras tarifárias e não-tarifárias com intuito de favorecer políticas comerciais liberais; 7- abertura à inversão estrangeira; 8- privatização das empresas públicas; 9- ampla desregulamentação da economia; 10- proteção à propriedade privada (MARTINS, 2011). Ao adotar de maneira acrítica tais postulados, os países latino-americanos reforçaram a sua dependência em relação ao capital internacional e posteriormente a sua vulnerabilidade diante das recorrentes crises financeiras do final do século XX.

Diante desse cenário, o governo eleito de Fernando Collor de Mello (1990-1992) buscou afastar-se do ciclo desenvolvimentista que havia alimentado a política econômica nacional durante décadas. Essa estratégia desenvolvimentista foi vista como responsável pela estagnação do país na década anterior, com fortes reflexos para a instabilidade monetária e a crise do endividamento. Por isso, a intenção do presidente era implementar um conjunto de reformas liberalizantes que ampliasse a competitividade brasileira e melhorasse o acesso a mercados, ao crédito e a tecnologia. O sucesso dessa empreitada dependia da articulação entre a política doméstica, estruturada no dismantelamento de empresas estatais e nos sacrifícios impostos à sociedade, e a necessidade de transformar a política externa em um instrumento de inserção internacional mais consistente. Contudo, a transição do paradigma desenvolvimentista para o paradigma neoliberal não ocorreu de forma intensa no Brasil como no Chile, na Argentina e no México.

A condição do Estado de financiar o processo de acumulação havia se esgotado em virtude da incapacidade de gerar superávit fiscal e contrair empréstimos externos. Por conseguinte, o fraco desempenho da economia brasileira, somado a hiperinflação na década de 1980, orientou para o mercado as reformas dos governos dos anos 1990. A introdução de um rígido programa de estabilização, ajustes e mudanças institucionais não intencionava apenas a redução do tamanho do Estado, mas redefini-lo para a intervenção em outras bases. Assim, a estratégia de desenvolvimento econômico visava dar maior competitividade a economia brasileira através dos investimentos privados. Dentre as iniciativas, as mais importantes foram à liberalização do comércio, à privatização e à desregulamentação financeira.

O BNDES, por ser uma instituição pública com elevado aporte de capital participou dos debates acerca da minimização da intervenção do Estado na economia e da introdução de medidas liberalizantes. Dentro dessa atmosfera, a meta proposta para atuação do Banco estava consoante com os princípios defendidos pelo presidente Collor. O Banco deveria operacionalizar a proposta de política industrial do governo através do apoio aos setores tecnológicos, estimular a competitividade do setor de serviços e o crescimento das exportações, fomentar os empreendimentos agropecuários e promover as privatizações com o objetivo de melhorar a eficiência do parque produtivo. Contudo, esse perfil idealizado junto ao Banco sucumbiu à crise fiscal e ao processo inflacionário do período. Assim, COSTA (2011) ressalta que o fracasso do plano de estabilização do governo Collor desviou a trajetória do BNDES que passou a fazer das privatizações a sua meta central. A partir de então, a

política industrial ganhou um caráter retórico nos governos Collor e Itamar, impossibilitando que o Banco concretizasse as ações traçadas no projeto de Integração Competitiva.

VELASCO JÚNIOR (2010) ressalta que o presidente Collor lançou o Programa Nacional de Desestatização (PND) por meio de Medida Provisória (MP-155), elaborada com o auxílio do BNDES, convertida em Lei 8.031/90 e posteriormente aperfeiçoada por outras MPs até se constituir na Lei 9.491/97. As privatizações, então, foram vistas como resposta aos problemas macroeconômicos do país, a deterioração do desempenho das empresas estatais e as mudanças que estavam em curso no plano internacional.

Segundo PINHEIRO (2000), a função do Estado como promotor do processo de acumulação encontrava-se esgotada em decorrência de sua incapacidade de gerar superávit fiscal e contrair empréstimos externos. Dessa forma, se tornou inviável a continuidade do financiamento de longo prazo dado pelos bancos públicos as empresas estatais. Portanto, o início dos anos 1990 introduziu mudanças nos modelos de desenvolvimento ao substituir a estratégia focada na acumulação (representada pela existência da empresa estatal) por outra direcionada à produtividade. Nesse cenário, “a privatização tornou-se o único meio através do qual os bancos públicos poderiam financiar os setores em que a presença das estatais era maciça – tornando-se privadas, tais empresas poderiam oferecer confiavelmente seus ativos como garantia” (PINHEIRO, 2000, p.17).

A experiência do BNDESPAR, subsidiária geral do BNDES, em conduzir no governo Sarney à “reprivatização” de empresas que estavam temporariamente sobre o controle acionário do sistema BNDES, contribuiu para que o Banco desempenhasse um papel protagonista nas desestatizações seguintes. “Desde a década de 1970, ele empreendia ações pró-empresa privada e antiestatais. Além disso, na segunda metade da década de 1980, o Banco montou a estrutura e geriu as desestatizações, sendo a primeira realizada em 1987” (COSTA, 2011, p.41). Nos anos 1990, o BNDES foi designado gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND), como também responsável pelo apoio técnico, administrativo e financeiro do processo de privatização, e assumiu a Comissão Diretora na figura do então presidente, Eduardo Modiano (ALÉM, 1998). Por conseguinte, o BNDES deveria assumir papel estratégico na condução da competitividade da economia brasileira, estimulando os investimentos privados tanto para a reestruturação industrial quanto para melhorias na infraestrutura, como também difundir tecnologias no setor agropecuário e políticas de conservação do meio ambiente.

De acordo com VELASCO JÚNIOR (2010), o BNDES como principal instituição de financiamento do país estava credenciada para avaliar as condições das estatais brasileiras. Dessa forma, pôde identificar inicialmente os setores que deveriam ser incorporados ao programa de privatizações, como o siderúrgico, o petroquímico e o de fertilizantes. Dentre os eleitos, o siderúrgico era aquele que carecia de investimentos significativos para promover a sua modernização e expansão. Na intenção de dar credibilidade à privatização do Grupo Siderbrás, o governo escolheu inicialmente a USIMINAS por ser uma empresa lucrativa, de porte expressivo e sem necessidade urgente de reestruturação financeira. Essa lógica visava ofertar bloco de ações a um grande número de investidores sem definir o perfil dos interessados. As privatizações deveriam ser vistas como oportunidade de negócio futuro aos acionistas com montantes de capital diferenciados. Por conseguinte, tal modelo se reproduziu em diversas desestatizações encaminhadas pelos governos Collor e Itamar Franco, embora reconcentrações viessem a ocorrer posteriormente.

A eclosão da crise política no seio do governo levou o presidente Collor ao *impeachment* e a chegada do seu Vice-presidente, Itamar Franco, ao poder em 1992. Por ter se manifestado contrário ao processo de privatização, havia um clima de enorme desconfiança quanto às diretrizes que Itamar Franco daria as reformas implementadas anteriormente. Embora alguns leilões tenham sido suspensos inicialmente, como os da Ultrafértil e da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), o plano de desestatização não sofreu interrupção no seu curso. Entre importantes corporações estatais que foram privatizadas estavam empresas do Grupo Siderbrás (CSN, Cosipa e Açominas), participações acionárias do Grupo Petrobras (Ultrafértil, CBE, Poliolefinas e Oxiten) e do Banco do Brasil (Acesita). “No total, 33 empresas foram privatizadas durante os governos Collor e Franco (1990/94), com um total de receitas de US\$ 8,6 bilhões e a transferência para o setor privado de US\$ 3,3 bilhões em dívidas” (PINHEIRO, 2000, p.20).

A conjuntura de crise econômica e da instabilidade política ameaçava paralisar o escopo das privatizações e a credibilidade do Brasil no cenário internacional. Porém, o presidente Itamar Franco ao deslocar Fernando Henrique Cardoso, então ministro das Relações Exteriores, para o Ministério da Fazenda, propiciou que o mesmo implementasse medidas macroeconômicas de estabilização, presentes no chamado Plano Real. Tais ações visavam debelar a inflação, recuperar a confiança na moeda nacional, dar continuidade a liberalização às importações, conceder tratamento igual às empresas de capital nacional e estrangeiro, reduzir o déficit público e prosseguir com um programa mais agressivo de

privatizações, entre outros. Essas duras reformas estruturais legaram sucesso ao Plano Real e, conseqüentemente, a eleição a presidente de Fernando Henrique Cardoso para o mandato 1995-1998.

Esse cenário de mudanças no poder público não implicou maior espaço de atuação do BNDES rumo à viabilização de uma política industrial. Tal temática não tinha prioridade na agenda governamental, já que a estabilização deveria sobrepor qualquer outro tipo de programa. Então, o papel do BNDES de aprofundar a Integração Competitiva e conduzir as recomendações do Plano Estratégico de 1991-1994, por meio do financiamento de longo prazo, esbarrou nos ideais liberalizantes de Cardoso. Assim, o Banco se viu cada vez envolvido na tarefa de dirigir as privatizações, estimular às exportações e gerar empregos. É preciso lembrar que, “ao longo de sua história, seu papel decisivo esteve atrelado à formulação e à implementação de políticas industriais e de desenvolvimento, sendo a questão macroeconômica uma novidade na sua trajetória (COSTA, 2011, p. 262).

No plano internacional, segundo PINHEIRO (2004), o governo Collor, em um primeiro momento, retomou o paradigma americanista com a pretensão de alinhar o Brasil aos Estados Unidos no intuito de se beneficiar das diretrizes econômicas e financeiras que estavam sendo delineadas pela potência hegemônica. Portanto, era fundamental abandonar o perfil “terceiromundista” e construir uma agenda positiva com Washington. Essa posição conduziria o país à inserção mais competitiva ou a chamada “modernização pela internacionalização”. Entretanto, ao se afastar da diplomacia multilateral, o Brasil se acomodou às regras definidas pelos norte-americanos, não se utilizando do poder de barganha que a tradição diplomática brasileira possuía no cenário constituído por outros polos de poder (VISENTINI, 2013).

PINHEIRO (2004) ainda ressalta as ações de Collor visavam aumentar a credibilidade internacional do Brasil através da renegociação da dívida externa, e por meio da adesão aos regimes internacionais de comércio, de proteção ambiental, dos direitos humanos e de controle de tecnologias sensíveis, elevaria o país à categoria de “Primeiro Mundo”. No entanto, essa estratégia foi ineficaz porque Washington dispensava um tratamento secundário tanto ao Brasil quanto a América Latina, embora reconhecesse a crescente importância brasileira no cenário regional.

Em um segundo momento, a política externa de Collor retornou a alguns aspectos do globalismo, representados principalmente pelas negociações preparatórias à Conferência

das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Eco-1992, conduzidas por Celso Lafer, então Ministro das Relações Exteriores, a participação na Convenção sobre Armas Químicas e ao Tratado de Tlatelolco¹⁶, entre outros. No discurso diplomático também estiveram presentes posições interligadas acerca da integração sub-regional e hemisférica: “a auto-denominação do Brasil como ‘*global trader*’, a concepção do MERCOSUL como ‘plataforma de inserção competitiva no plano mundial’, e a proclamação de que o MERCOSUL é prioritário mas não excludente” (MELLO, 2000, p.10). A presença de Celso Lafer contribuiu para a minimização dos custos de certas posturas presidenciais ao manter as diretrizes no sentido de adesão às normas e regimes internacionais, ao abandonar a aliança incondicional aos Estados Unidos, ao reafirmar a importância da diversificação das relações externas e reintroduzir a temática do desenvolvimento nos debates internacionais (MELLO, 2000).

O fim do governo Collor foi marcado pela aplicação das duras reformas sugeridas pelo Consenso de Washington. No plano econômico introduziu rigidez fiscal, privatizou empresas públicas com intenção de pagar a dívida externa, favoreceu a expansão das empresas transnacionais no país e reduziu o papel do Estado nos investimentos produtivos. Essa era a atividade central do BNDES – principal órgão governamental de apoio ao desenvolvimento nacional. A adoção de medidas impopulares como o bloqueio temporário da poupança e de outros investimentos, a contração dos salários e dos benefícios sociais, somadas a denúncias de corrupção levaram o presidente a perder o apoio dos diferentes segmentos da sociedade. Esse conjunto de problemas contribuiu para o estouro da crise política interna, provocando o seu afastamento através do *impeachment*.

Em 1992, o Vice-Presidente Itamar Franco pautado no discurso de soberania nacional, além de propor freios aos processos de privatização, encaminhados pelo governo Collor, também restituiu o ativismo da diplomacia brasileira a partir da nomeação de Fernando Henrique Cardoso (1992-93) e posteriormente Celso Amorim (1993-94) como ministros das Relações Exteriores. Assim, o Brasil objetivou retomar sua presença no cenário internacional ao defender a articulação entre desenvolvimento e autonomia. Dessa forma, “o tema desenvolvimento tornou-se o lema central da política externa do período, ao mesmo tempo em que o objetivo de promover uma atuação internacional protagonista para o país foi expresso novo conceito de ‘*global player*’” (MELLO, 2000, p.13).

¹⁶O Tratado versa sobre a proibição, a fabricação, a posse e o uso de armas nucleares na região.

Essa posição reforçou a relevância do país nos foros multilaterais e nos projetos de integração regional. Portanto, os esforços do Brasil geraram maior participação nos debates internacionais como, nas negociações da OMC (Organização Mundial do Comércio), na defesa de uma agenda de paz com posição favorável à reforma do Conselho de Segurança da ONU, na criação da ZOPACAS (Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul), na defesa de princípios democráticos, de justiça social e de direitos humanos, entre outros. Já no plano regional, propôs a criação da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana) como resposta a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) que era a iniciativa de integração hemisférica do governo norte-americano, deu dimensão estratégica ao MERCOSUL e elevou a América do Sul como espaço natural de projeção da economia brasileira (VISENTINI, 1993). A percepção de novas configurações de poder também aproximou o Brasil de outras potências regionais, como a China, a Índia e a Rússia, além de despolitizar as relações com os EUA.

Ao longo da década de 1990, a geopolítica mundial foi marcada pela consolidação do ideário neoliberal, sustentado na supremacia do mercado e na intensificação do fluxo de capitais ao redor do mundo. O advento das novas tecnologias permitiu que os capitais migrassem de um país para outro, ocasionando instabilidade das economias e posteriormente as crises sistêmicas. Nesse contexto, com a “nova” arquitetura financeira global as dificuldades logo surgiram, obrigando os países a adotarem programas de ajuste estrutural.

No Brasil, o Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC), do governo Itamar Franco, implementou um conjunto de medidas como a reforma tributária com controle da inflação, a redução das despesas governamentais e a estabilidade monetária. As ações que priorizaram a eficácia macroeconômica e a consequente retomada do crescimento brasileiro favoreceu a vitória de FHC do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), nas eleições de 1994, sobre Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT). Cabia ao Estado criar e preservar institucionalmente meios que assegurassem o funcionamento apropriado dos mercados e da circulação do capital, num nível mínimo de intervenções. Por conseguinte, a inserção mais agressiva do Sistema BNDES na ampliação dos financiamentos possibilitou a introdução desse modelo econômico baseado na competitividade. Foi nesse clima de estabilidade de preços e regras que ocorreu a partir de 1994, mais intensamente em 1997, uma maior expansão das atividades do BNDES (ALÉM, 1998). Porém, tais medidas produziram efeitos colaterais identificados pelo aumento dos índices de desemprego e no elevado déficit das contas externas e públicas.

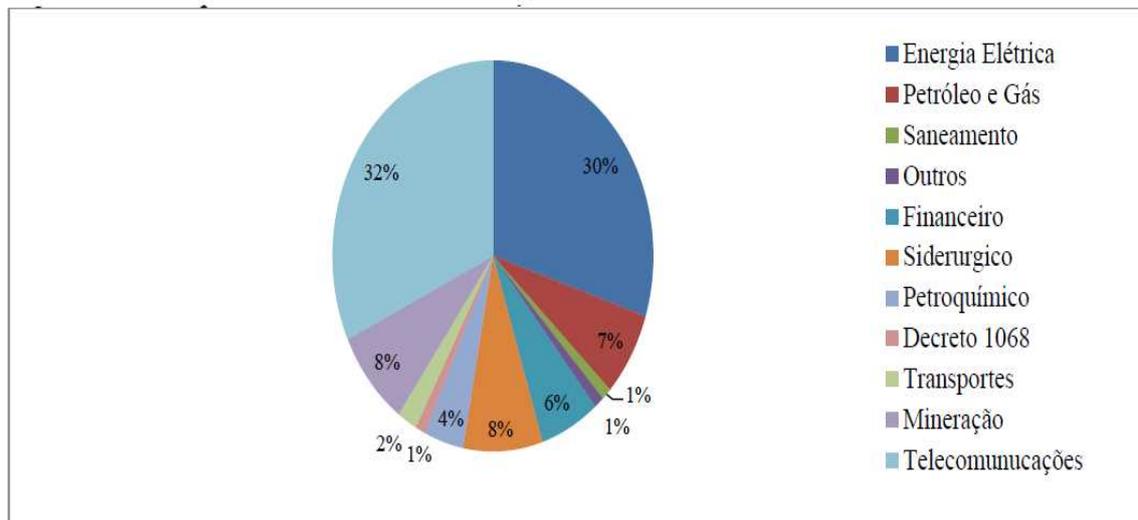
O novo presidente, habilmente, imprimiu orientações políticas com a intenção de compor um sistema de poder hegemônico no Congresso Nacional capaz de aprofundar as reformas neoliberais, promovidas pelo Plano Real. Assim, ao constituir uma ampla coalizão parlamentar, Cardoso procurou preservar as áreas vistas como prioritárias contra as pressões políticas, “blindando” à equipe econômica para que ela conduzisse à privatização e a estabilidade (ALÉM, 1998). A intenção era atrair investimento direto externo para reduzir a dívida pública e equilibrar as contas fiscais. Diante desse cenário, o Banco teve um papel decisivo como agente de concentração e centralização da produção e riqueza nas mãos do capital financeiro e das empresas transnacionais. Os desembolsos do BNDES se destinaram preferencialmente ao setor privado através de linhas de financiamento tanto para o apoio as exportações quanto ao programa de privatizações. A fim de viabilizar essa exigência, o governo permitiu que os compradores buscassem empréstimos no BNDES. Citando o Relatório do BNDES de 1998, COSTA (2011) revelou que em 1996, o Banco destinou às privatizações, 2,7 bilhões (15,1% do total desembolsado) e, em 1997, 3,3 bilhões (17,4%).

Na avaliação de PINHEIRO, GIAMBIAGI e MOREIRA (2001), o auge das privatizações ocorreu no primeiro mandato de FHC (1995-1998), com um total de 80 empresas vendidas, produzindo a soma de US\$ 73,3 bilhões. Segundo eles, tal expansão aconteceu devido à venda de diversas companhias do setor de eletricidade pelos governos estaduais, como também as alterações introduzidas na Constituição que acabaram com o monopólio do Estado sobre certas áreas e a distinção entre empresas nacionais e estrangeiras. Isso permitiu a oportunidade de estender o programa de privatização para setores como telecomunicações, eletricidade e mineração, que eram as principais áreas produtivas de controle estatal no Brasil, conforme o gráfico 2. Posteriormente, outras atividades que estavam sob a tutela do Estado, como as ferrovias e os portos foram parcial ou totalmente transferidos à iniciativa privada.

A partir de 1995, o governo cria o Conselho Nacional de Desestatização (CND) e confere maior prioridade à privatização. O banco inicia a privatização dos serviços de utilidade pública, sobretudo nas áreas de energia elétrica e telecomunicações. Além de responsável pelo PND, o banco também passou a apoiar, financeira e tecnicamente, os processos estaduais de desestatização, intensificados a partir de 1997. Com isto, contribuiu para a melhoria do resultado fiscal primário dos estados. (...) No ano 2000, o PND obteve cifras expressivas, sobretudo com a venda das ações que excediam o controle acionário detido pela União na Petrobras e com a

desestatização do Banespa. A partir daí, vários bancos estatais também foram privatizados (BATISTA, 2003, p.71).

Gráfico 2- Participação setorial nas privatizações %



Fonte: BNDES, 2012.

Nota: O Decreto 1068 refere-se a autorização dada ao PND para a venda de participações societárias minoritárias, pertencentes a entes da Administração Federal.

Não resta dúvida de que o governo FHC foi bem sucedido em fazer avançar o processo de privatização no Brasil. Esse sucesso esteve articulado ao poder do BNDES em mobilizar recursos e disponibilizá-los no cumprimento do ajuste fiscal, seguindo a determinação Federal. A experiência adquirida nessa esfera administrativa possibilitou ao Banco agir como consultor e financiador dos estados e municípios em levar a cabo seus programas de desestatização. A participação do BNDES passava pelo adiantamento de recursos a esses governos por meio da aquisição de ações ou debêntures¹⁷. Quando da venda das ações por parte do governo estadual, o BNDES se reembolsava do valor adiantado com base na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) acrescida de juros anuais de 8%. Caso os valores apurados nos leilões fossem inferiores ao valor adiantado pelo Banco, os governos estaduais passariam a ser devedores da diferença (VELASCO JÚNIOR, 2010).

A dependência do financiamento externo tornava o país vulnerável às crises internacionais. Assim, o desafio estava em reduzir os déficits nas contas correntes através do

¹⁷Títulos de dívida representativos de empréstimos, amortizáveis e obrigação.

ingresso de investimentos estrangeiros diretos na economia brasileira. A política econômica do governo FHC fundamentada no combate a inflação a partir de juros altos e câmbio sobrevalorizado, o qual estava baseado na administração de estreitas bandas de flutuação, acabaram refletindo no desequilíbrio da balança comercial e no aumento da dívida pública. Diante desse cenário, as privatizações encaminhadas pelo governo FHC propiciaram a sustentação de seu programa de estabilização. Portanto, era preciso ampliar as receitas através dos leilões das várias empresas de serviços públicos, como do setor elétrico estadual e o de telecomunicações. Nas transferências aos consórcios compradores eram instituídas obrigatoriedades para que os mesmos universalizassem qualificassem esses setores. Em pouco tempo, “os brasileiros passaram a se deparar com marcas novas como Telefônica, TIM, Santander, AES, evidenciando, segundo muitos, que o Brasil finalmente entrava na onda da ‘globalização’ dos negócios” (LAZZARINI, 2011, p.18).

Ainda nos serviços públicos, o Governo Federal editou a Medida Provisória 1.179/95, dando ao Banco Central amplo poder para intervir em instituições bancárias em condições de insuficiência financeira. Essa medida possibilitou a reestruturação do Sistema Financeiro Nacional com fusões e incorporações de bancos. Cabia aos estados indiretamente dar continuidade as privatizações dos seus bancos por meio do processo de federalização. No geral, entre 1995 e 2002, foram vendidas 38 empresas. “A receita dos leilões e as dívidas transferidas para as empresas somaram 27,8 bilhões de dólares. O volume de operações efetivado pelo BNDES colocou o programa brasileiro de privatizações entre os maiores já realizados no mundo” (PAIVA 2012, p. 120).

O discurso do Governo de FHC e de muitos técnicos do BNDES via os processos da globalização como irreversíveis. Então, a competitividade passou a ser a exigência para a inserção das economias nacionais em um mundo cada vez mais interdependente. Dessa forma, o Brasil deveria atualizar sua agenda através do incentivo à modernização das indústrias e encaminhar os setores sucateados à privatização. Cabia ao BNDES aproveitar esse momento de crescimento do PIB para expandir suas ações. Assim, seus desembolsos procuraram diversificar os investimentos, como por exemplo, no campo social, no patrimônio histórico nacional, no setor agroindustrial, na infraestrutura (Gasoduto Brasil-Bolívia, Porto de Sepetiba-RJ, metrô de São Paulo e Rio de Janeiro), entre outros (PAIVA, 2012).

Nesse primeiro mandato de FHC, embora houvesse uma retórica favorável a condução da política econômica, o governo enfrentou resistências dos movimentos sociais

contrários a venda das estatais e denúncias sobre favorecimentos ao consórcio do *opportunity* no leilão da Telebras¹⁸. Nos processos das privatizações, diversas entidades procuraram impetrar ações e batalhas jurídicas contrárias a venda de empresas públicas à iniciativa privada. Muitas denúncias apontavam que a “privataria” brasileira representava grande negócio para os “compradores”, mas não para o país. Segundo BIONDI (1999), o governo FHC apoiado na mídia procurava desviar a atenção da sociedade sobre o desmonte do patrimônio público. De acordo com autor, o BNDES teve um papel primordial nos leilões. Além da assistência técnica e jurídica, o Banco assumiu as seguintes funções: 1-financiou a expansão dos setores que os “compradores” deveriam fazer; 2-parcelou as dívidas com juros privilegiados; 3- o pagamento poderia ser feito em “moedas podres”¹⁹; 4-financiou a importação de peças e equipamentos por empresas multinacionais²⁰ (como por exemplo, do setor de telefonia) que acarretou a quebra de empresas no país; 5-arrematou ações, tornando-se acionista através do BNDESPAR; 6-criou condições de competição para grupos nacionais compatível aos dos *players* internacionais (as futuras “campeãs setoriais”). “E para aumentar os lucros dos futuros “compradores”, o governo ‘engole’ dívidas bilionárias, demite funcionários, investe maciçamente e até aumenta tarifas e preços antes da privatização” (BIONDI, 1999, p. 5).

A abertura econômica e as privatizações suscitaram críticas ao encaminhamento dado pelo presidente FHC à economia brasileira. Ao mesmo tempo, denunciavam-se os possíveis efeitos que a transferência dos serviços públicos ao setor privado poderia deixar como legado à sociedade. Ou seja, questionava-se a subordinação dos grupos nacionais e do governo ao capital estrangeiro e o elevado custo que seria transferido ao consumidor no processo de reestruturação das empresas.

As reformas estruturais da década de 1990 iniciadas por Collor e aprofundadas pelo governo FHC criaram um círculo virtuoso com a retomada do crescimento econômico a partir do volume de capitais internacionais direcionados a investimentos, a expansão do

¹⁸Segundo a FOLHA DE SÃO PAULO (1999), no leilão da Telebrás em 1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso autorizou o uso do seu nome para pressionar a Previ, fundo de pensão do Banco do Brasil, a participar do consórcio *opportunity* e da italiana *Stet*, com o objetivo de evitar que o consórcio Telemar ficasse com a Tele Norte Leste. Tal escândalo ficou conhecido como “o grampo no BNDES”, levando a demissão de altos funcionários envolvidos na transação. Para mais informações, analisar o conjunto de textos do jornal em <[http://www.folhaonline.com.br /Círculo Folha/segredos do poder.pdf](http://www.folhaonline.com.br/CírculoFolha/segredosdo poder.pdf) (acesso em 25/11/2013).

¹⁹Títulos antigos emitidos pelo governo e que podiam ser comprados por até 50% do seu valor (BIONDI, 1999, p.11).

²⁰O Decreto presidencial de 24 de maio de 1997 permitiu que o BNDES financiasse empresas estrangeiras no país.

comércio exterior e a recuperação dos financiamentos do BNDES. Numa economia cada vez mais voltada ao mercado e sujeita a competitividade, cresce a importância do Banco como condutor de recursos aos setores estrangulados, como o de infraestrutura. Embora o BNDES tenha apresentado entre 1994 e 1997 um crescimento em seus desembolsos na ordem de 300% (ALÉM, 1998), o mesmo não foi capaz de equacionar os gargalos infraestruturais e viabilizar o desenvolvimento, pois a preocupação era seguir a obsessão fiscalista do governo e a necessidade de minimizar os déficits fiscais em conta corrente (COSTA, 2011).

Os bons resultados adquiridos no primeiro governo de FHC sucumbiram à deterioração das contas públicas, as quais foram agravadas pela crise asiática de 1997 e por ocasião da moratória da Rússia em 1998. Assim, a piora na situação fiscal brasileira originou a fuga de dólares e fez crescer a desconfiança internacional, obrigando o governo a mexer na política econômica sustentada nos juros altos e no câmbio sobrevalorizado. A contração do mercado interno, o déficit primário e a elevação da dívida pública também acentuavam o desequilíbrio fiscal, indicando a necessidade de ajustes.

Segundo SINGER (1999), a aposta do governo FHC de modernizar a indústria brasileira e elevar sua competitividade de modo a tornar a balança comercial estabilizada e o déficit público controlado, não deu certo. A crise financeira atingiu diretamente o Brasil, assinalando que o jogo estava no fim. As privatizações do sistema telefônico e dos bancos públicos e privados tinham a intenção de promover à entrada de dólares no país e dar fôlego as reservas cambiais. Porém, essa estratégia foi inviabilizada pela descrença na capacidade do governo de destravar a economia. O presidente procurou ganhar tempo, tendo em vista a reeleição. A dez dias das eleições, Cardoso pronunciou um discurso em defesa da austeridade. “O país tinha perdido 30 bilhões de dólares de reservas e a hemorragia de dólares continuava, o movimento comercial despencava, as grandes indústrias estavam em férias coletivas, a inadimplência subia e o desemprego continuava alto” (SINGER, 1999, p.95). Mesmo assim, o eleitorado majoritariamente deu um voto de confiança a FHC, que continuou fiel aos preceitos neoliberais. A saída foi assinar um acordo com o FMI para o período 1999/2001, posteriormente reavaliado em 1999 após a desvalorização do real e estendido em 2001 até o final de 2002 (GIAMBIAGI, 2002).

Os condicionamentos externos que se encontravam favoráveis à inserção da América Latina na experiência neoliberal perdiam fôlego. Os resultados prometidos por esse

modelo eram pífios. A dependência a fortes saldos comerciais para financiar os desequilíbrios em balanço de pagamentos, não coadunava com as necessidades internas.

O crescimento do PIB per capita não se sustenta e leva à crise e estagnação entre 1998 e 2003. As ilusões de consumo e de aumento de poder de compra dos trabalhadores, estabelecidas pela sobrevalorização das moedas, são revertidas e levam à deterioração dos níveis salariais que se combina com o aumento do desemprego e da pobreza. Ao mesmo tempo se elevam o endividamento externo, a desnacionalização e a destruição dos segmentos de maior valor agregado da região, impulsionando a deterioração dos termos de troca (MARTINS, 2011, p.319).

Diante desse cenário desfavorável e dependente por egressos de capital estrangeiro, o presidente FHC assinou a carta de intenções com o FMI se comprometendo a implementar ajustes em suas políticas fiscal e monetária e cumprir as obrigações assumidas. O objetivo era produzir “parâmetros macroeconômicos positivos: equilíbrios orçamentários no setor público, saldo positivo na balança comercial e de serviços, níveis baixos de endividamento público e externo” (SINGER, 1999, p. 121).

A abertura do mercado brasileiro objetivava modernizar o sistema produtivo e elevar sua competitividade externa. Contudo, a fragilidade política e operacional do governo em conduzir o comércio exterior contribuiu para a deterioração das transações correntes. “Nas mãos das autoridades econômicas, o comércio exterior deixou de ser instrumento estratégico de desenvolvimento e converteu-se em variável dependente da estabilidade monetária” (CERVO, 2002, p.16-17). Assim, a necessidade de reverter o quadro recessivo levou o Governo Federal a adotar medidas que mitigassem o peso tributário e de juros sobre as exportações. Por conseguinte foram criadas novas linhas de crédito no Banco do Brasil (PROEX) e na Seguradora Brasileira de Crédito a Exportação. No entanto, o maior volume de desembolso ocorreu por parte do BNDES, ou seja, cerca de US\$ 10 bilhões entre 1999 e 2001 (PAIVA, 2012).

Desde o governo Collor, já estava presente nas funções do BNDES o estímulo as exportações de produtos de maior valor agregado por meio do Programa de Financiamento a Exportações de Máquinas e Equipamentos (FINAMEX). Esse órgão deveria fomentar a competitividade das empresas instaladas no país, financiando-as para uma inserção mais promissora no comércio internacional. Em 1997, o FINAMEX foi convertido no BNDES-Exim com intuito de apoiar todos os setores de exportação (de bens de capital, passando pelos

serviços de engenharia e de produtos químicos, até eletrônicos e alimentos, por exemplo). A perspectiva era gerar saldos positivos que pudessem minimizar as contas externas. Os desembolsos do BNDES-Exim apresentaram aumento expressivo em 1998, saltando de uma média anual de US\$ 100 milhões, na primeira metade da década de 1990, para 4 bilhões, no início de 2000 (PAIVA, 2012).

No entanto, como afirma GONÇALVES (2003a), apesar do aumento de produtividade decorrente da abertura comercial houve uma perda das exportações brasileiras quando comparadas a sua participação no total das exportações mundiais. Esse descompasso, segundo ele, deveu-se a apreciação cambial instituída pelo governo FHC que gerou a redução na taxa de investimento da economia brasileira a partir de 1995. A maxidesvalorização em 1999 forçou as empresas a racionalizarem a o aparelho produtivo e se adaptarem a conjuntura de recessão. Quanto à pauta de exportações, GONÇALVES (2003a) ressalta que tampouco houve a melhoria de sua qualidade, pois predominava a crescente participação de produtos intensivos em recursos naturais e produtos agrícolas em detrimento dos produtos intensivos em trabalho, capital e tecnologia. O prolongamento dessa estrutura levaria o país a uma trajetória menos dinâmica com perda gradual de competitividade internacional e a preocupante reprimarização da balança comercial.

A perda qualitativa do comércio exterior brasileiro revelou a ponta do “iceberg” de que o paradigma de desenvolvimento pautado no ideário neoliberal havia perdido fôlego. Se no primeiro mandato de FHC havia certo otimismo sustentado no crescimento do PIB e na expansão industrial, no cumprimento da meta inflacionária e no sucesso das reformas de estabilização, dando a aparência de um grande dinamismo, no segundo mandato, as condições favoráveis não duraram muito. Além do tensionamento das contradições socioeconômicas domésticas, o país sofreu as consequências da instabilidade internacional movida pela crise financeira da Argentina em 2001, seguida pelo baixo crescimento da economia norteamericana que reduziu os investimentos para a América Latina e restringiu o seu mercado aos produtos brasileiros. Conquanto, o ataque terrorista nos Estados Unidos desestabilizou a economia mundial, especialmente os “mercados emergentes”, como o Brasil, tão dependentes dos fluxos de capital externos.

Paralelamente, no plano da política externa, o fim da Guerra Fria e as crises decorrentes do paradigma do Estado desenvolvimentista interferiram na formulação da política externa brasileira a partir da década de 1990. O presidente FHC, aproveitando a sua

experiência como chanceler do governo Itamar Franco, introduziu a diplomacia presidencial, contando com o apoio de Luiz Felipe Lampreia, nomeado Ministro das Relações Exteriores (1995-2001), assumindo pessoalmente as atribuições do Itamaraty. Dessa forma, essa instituição ocupou-se principalmente dos aspectos técnicos e burocráticos, em virtude da perda de seu poder decisório tanto em política internacional quanto nas atribuições econômicas (no âmbito da alfândega, em decisões sobre finanças externas e abertura comercial) que foram transferidas ao Ministério da Economia. A necessidade de adequação a essa nova realidade criou confusões e até contradições acerca de qual paradigma²¹ se daria a condução da diplomacia brasileira. Assim, o Brasil imprimiu desde a década de 1990, orientações ambíguas em sua política exterior ao adotar conjuntamente os paradigmas do Estado desenvolvimentista, do Estado normal e do Estado logístico no novo modelo econômico que estava ancorado na estratégia da modernização (CERVO, 2002).

O *Estado desenvolvimentista*, de características tradicionais, reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se do Estado empresário que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia de segurança. O *Estado normal*, invenção latino-americana dos anos noventa, foi assim denominado pelo expoente da comunidade epistêmica argentina, (...) envolve três parâmetros de conduta: como Estado *subserviente*, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado *destrutivo*, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado *regressivo*, reserva para a nação as funções da infância social. O terceiro é o paradigma do *Estado logístico* que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, por modo a equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado. (CERVO, 2002, p.6-7)

Embora o contexto da indefinição paradigmática desse a tônica do governo Cardoso, o objetivo do desenvolvimento esteve presente nos esforços do Brasil em várias negociações internacionais. Ao traçar linhas prioritárias de atuação no meio diplomático, a intenção do presidente era enfatizar o papel da política externa como elemento relevante para

²¹Para CERVO (2003), a análise paradigmática evoca determinados pressupostos: Primeiro, a ideia que as sociedades e seus dirigentes fazem de si mesmos e do mundo e como percebem a relação entre esses dois elementos; Segundo, as percepções de interesse, ou seja, a leitura dos dirigentes quanto aos interesses nacionais – sociais, políticos, econômicos, culturais, de segurança e suas alterações com a mudança do paradigma; Terceiro, envolve a elaboração política, isto é, relaciona o interno ao externo e a manipulação da informação com intuito de estabelecer o cálculo estratégico e a decisão.

a retomada dos debates sobre Desenvolvimento nos foros multilaterais. A sua orientação visava resgatar a credibilidade do Brasil através da inserção do país na construção da agenda global. No entanto, segundo CERVO (2002, p.8), a alternância de prioridades deu sentido de dispersão a sua política exterior, sem que houvesse um rumo firme, a não ser aquele definido pelos parâmetros do Estado normal. Para ele, a política externa pautada por esse paradigma, produziu equívocos, devido: “a) o revisionismo histórico e a condenação das estratégias internacionais do passado; b) a adoção acrítica de uma ideologia imposta pelos centros hegemônicos de poder; c) a eliminação das idéias de projeto e de interesse nacionais; d) a correção do movimento da diplomacia”.

Segundo LESSA, COUTO e FARIAS (2009), a preocupação do primeiro governo Cardoso pelos processos de estabilização econômica, de reforma do Estado e de privatizações norteou os objetivos do Plano Plurianual²² (PPA) de 1996-1999 sob a coordenação do então ministro do Planejamento, José Serra. O Plano estava estruturado para fortalecer a presença brasileira no Sistema Internacional e promover mudanças na estrutura produtiva do país, segundo os princípios neoliberais. Entretanto, negligenciou o papel da política externa como mobilizadora de recursos tanto no campo financeiro quanto no campo tecnológico. Dessa forma, a política externa brasileira como parte de um plano de desenvolvimento nacional foi limitada em virtude de ter sido considerada irrelevante no conjunto de diretrizes e ações do plano.

Para CERVO (2002), a subserviência do projeto de Cardoso a fórmulas externas (Consenso de Washington) de ajustes estruturais, reproduziu um modelo de desenvolvimento no país que já apresentava resultados negativos na região. Consequentemente, o Brasil se viu cerceado pelo humor do mercado e por uma diplomacia atrofiada que perdeu o poder de negociação. Então, “o ajuste aos ordenamentos externos, na aceitação dos preceitos de soberania compartilhada, conceito naturalmente aceito por Cardoso como mais uma face da inevitável globalização, era a ordem estratégica para a movimentação externa do país” (LESSA, COUTO e FARIAS, 2009, p.92).

²²Os Planos Plurianuais foram instituídos a partir da Constituição de 1988, com o intuito de resgatar o planejamento como ferramenta da ação estatal. Os PPAs estão vinculados às leis orçamentárias e o presidente da República deve enviá-lo ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de governo, estando sujeito ao impedimento de assumir o cargo, caso não atenda a data definida. O primeiro PPA foi elaborado para o período 1991-1995, porém teve um caráter formal. Já o de 1996-1999 apresentava as diretrizes que seriam desenvolvidas durante os quatro anos.

Nesse cenário de inserção dependente, Cardoso pretendia restaurar a confiabilidade internacional, vinculando a política externa à dinâmica interna. Enfim, canalizar esforços para elevar os recursos de poder do país. É nesse sentido que o BNDES se insere como agente de mudanças na aplicação da agenda econômica governamental. Por ser uma instituição de relevância nacional e de grande prestígio, o Banco viu sua linha de atuação se afastar da prática de *think-tank* e reforçar a opção pela modernização do sistema produtivo via adoção de medidas neoliberais. Assim, o BNDES viu arquivado o projeto de um desenvolvimento autônomo nacional, em virtude do ajustamento da política externa ao novo cenário doméstico e internacional.

Face à expansão do universalismo na política internacional, o governo FHC procurou elencar prioridades diplomáticas que não comprometessem o país em responsabilidades e riscos. Assim, o Brasil adotou um perfil mais moderado e condizente com as normas dos organismos e regimes internacionais face aos problemas econômicos conjunturais e estruturais internos, desencadeados pela crise de 1999. A diplomacia brasileira defendeu a importância do multilateralismo, principalmente na Organização Mundial do Comércio (OMC), com regras transparentes, fixas e justas; também reforçou a cooperação bilateral com vários polos que lhe poderia garantir a preservação de espaços de autonomia, como na negociação entre MERCOSUL e União Europeia, no aprofundamento de relações com países asiáticos e africanos e no desenho de parcerias estratégicas com a Rússia, a China e a Índia, nas áreas nucleares e aeroespaciais. Porém, segundo VISENTINI (2013), muitos dos itens acordados junto aos seus aliados não foram cumpridos. Durante esse período, o Brasil privilegiou os compromissos com os “países centrais” e com as organizações internacionais. Essas preferências baseavam-se numa cultura diplomática de admiração pelos “países centrais” e de desprezo pelos “países periféricos”. “O Brasil chegava como ‘ocidental da segunda divisão’, com uma cultura negocial de ‘catálogo de vendas’ e desdém para com o cliente, que desejava ser parceiro” (VISENTINI, 2013, p. 107).

Para CERVO (2002), o Brasil desistiu de fazer política internacional própria ao obedecer aos receituários hegemônicos que produziram efeitos devastadores sobre o mercado de trabalho, e se submeter às regras da governança global traçadas pelos “países centrais”. Embora a subserviência ao Estado normal tenha sido a tônica do governo Cardoso, o caminho traçado pelo PPA 2000-2003 assumiu algumas decisões do Estado logístico. O desafio desse período era conciliar “as forças nacionais geradas pelo Estado desenvolvimentista e engendrar a inserção madura no mundo unificado pelo triunfo do capitalismo” (CERVO, 2002, p.9).

Assim, o governo procurou controlar o processo de desmonte do patrimônio nacional conjuntamente com a “criação de algumas grandes empresas de matriz brasileira em setores em que a competitividade sistêmica era possível, como a mineração, a siderurgia, a indústria aeronáutica e espacial” (CERVO, 2002, p.9). Então, o importante era propiciar novas estratégias que pudessem restaurar a participação do Brasil nas relações econômicas internacionais e reduzir as desigualdades inter-regionais vigentes no país. Dessa forma, o PPA 2000-2003 resgatou “o papel da política externa como elemento importante para a estratégia de desenvolvimento esboçada pelo governo” (LESSA, COUTO e FARIAS, 2009, p.94).

O segundo mandato de Cardoso buscou manter a diplomacia brasileira presente nas instituições e regimes internacionais com o objetivo de influir sobre seus parâmetros. Apontava-se com preocupação para a retirada do debate do desenvolvimento dos foros multilaterais, defendendo sua retomada nos principais temas globais. Ressaltava-se a necessidade de discutir os efeitos da globalização sobre os Estados nacionais, assim como seus reflexos no meio ambiente, na segurança, na democracia e nos direitos humanos. Enfatizava-se a importância do comércio mundial e das negociações na OMC, objetivando a concretização da estabilidade monetária. Portanto, “o multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar sua vontade” (CERVO e BUENO, 2012, p. 495). Diante desse cenário conturbado, a diplomacia dedicou-se em informar aos governos estrangeiros e as instituições financeiras que o país continuaria seus compromissos com a estabilização econômica. A intenção era demonstrar os esforços feitos pelo Brasil para conter a deterioração das contas externas. Em consonância com essa filosofia política, o BNDES-Exim executou medidas de apoio a produção de saldos positivos na balança comercial. Por isso, o país buscou inserir “linhas de financiamento à exportação, ações de suporte aos setores exportadores, além de desenvolvimento de uma cultura exportadora no empresariado nacional” (LESSA, COUTO e FARIAS, 2009, p.95).

Cabe, em especial, analisar as mudanças que estavam em curso no contexto regional na transição da década de 1990 para a de 2000. Em primeiro lugar, os resultados animadores decorrentes da intensificação do comércio entre Brasil e Argentina, reforçavam o MERCOSUL como um marco importante na consecução da estratégia de desenvolvimento para a América do Sul. Segundo VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR (2009) enquanto a burocracia do Estado interpretava tais medidas como poder na barganha internacional, o ramo empresarial nacional via no eixo Brasil-Argentina possibilidades de intensificar seus negócios. “Em essência, alcançar um espaço pleno de cooperação permitiria limitar a esfera

de influência de uma superpotência, preservar a estabilidade em uma região e incrementar o bem-estar de seus membros” (TOKATLIAN, 2008, p.50).

O final do século XX trouxe forte incremento nas negociações comerciais entre os países sul-americanos em virtude das redes globais que tornaram as economias nacionais cada vez mais integradas. A aproximação entre os países do subcontinente propiciou avanços no plano institucional, já que a redução das tensões favoreceu os acordos bilaterais e multilaterais de cooperação em diferentes temáticas. Assim, tanto os investimentos quanto os empreendimentos transnacionais impuseram modificações profundas na fisionomia da América do Sul e deu a região feições de uma economia em vias de integração sob a égide de interesses capitalistas, como podemos identificar nas análises de SOARES DE LIMA e COUTINHO (2007, p.22).

No tema da integração regional observaram-se, também, movimentos não lineares. A mudança na inserção internacional da América do Sul, a partir da crise do modelo de substituição das importações e da abertura econômica, induziu à criação de novos arranjos de integração regional, com base na formação de áreas preferenciais de comércio, como foram os casos da criação do Mercosul e da Comunidade Andina. Paradoxalmente, a antiga aspiração latino-americana de integração regional foi obstaculizada pelo modelo pretérito de economia fechada, voltado para dentro, que dificultava a criação da densidade de mercado na área, condição necessária para o sucesso dos projetos de integração econômica. A consequência positiva da abertura econômica foi propiciar a emergência deste tipo de regionalismo na sub-região, como é o caso das duas experiências acima mencionadas.

No entanto, a abrupta desvalorização do Real, em 1999 e a crise financeira argentina, em 2001, produziram o ceticismo e evidenciaram as fraquezas do processo de integração. A adoção de medidas unilaterais que privilegiava os interesses nacionais sobre os regionais no comércio exterior, impediu a coordenação de políticas macroeconômicas nos foros globais. Dessa forma, a perda de dinamismo entre os membros do MERCOSUL, suscitou dúvidas quanto ao futuro do bloco. Com isso, a perspectiva brasileira de eleger o MERCOSUL como parceiro preferencial na estratégia de inserção internacional teve que ser repensada. É nesse cenário, que o conceito de América do Sul se afirmou como área preferencial de atuação do Brasil.

Nesse contexto de reduzido espaço de manobra do país, a estratégia brasileira objetivou implementar uma perspectiva de longo prazo, ajustando a política externa às

mudanças em curso nos meios doméstico e regional. Ao resistir à integração hemisférica da ALCA, proposta pelos Estados Unidos, a intenção do presidente Cardoso era retomar a vertente conceitual de autonomia em seu discurso diplomático. Por conseguinte, pôs em marcha a ideia de unidade pautada no conceito de América do Sul, sob a liderança brasileira. Se o Brasil havia definido o MERCOSUL como estratégia preferencial para sua inserção internacional, os resultados pífios no início do Século XXI não foram definidores do seu abandono, mas redirecionaram o país para a proposta de criação de uma zona de livre comércio Sul-Americana, na Cúpula de Brasília de 2000 e nas negociações entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina.

“Não se tratava, portanto, de América Latina, mas da América do Sul, uma região geograficamente definida, reconhecida pelos presidentes, no Comunicado Conjunto, como uma região com características específicas que a distinguiam no cenário internacional e que as suas peculiaridades e a contigüidade geográficas criavam uma agenda comum de desafios e oportunidades. Sua coesão constituía, também, elemento essencial a uma inserção mais favorável na economia mundial, de forma que pudesse converter a globalização em meio eficaz para ampliar as oportunidades de crescimento e desenvolvimento da região e melhorar de forma sustentada e equitativa os seus padrões de bem-estar social, enfrentando os efeitos desiguais gerados para diferentes grupos de países, *vis-a-vis* sobretudo da América do Norte (BANDEIRA, 2009, p.83).

Dessa forma, procurou-se consolidar a América do Sul como um espaço econômico integrado, onde as potencialidades existentes permitiriam o desenvolvimento de conexões físicas que possibilitaria a inserção mais favorável da região na economia mundial. Assim, em nome da reafirmação da identidade regional, Cardoso convocou no ano de 2000, em Brasília, a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul com a proposta de romper os obstáculos fronteiriços a partir da instituição de obras nas áreas de transportes, de energia e de comunicações. Tal iniciativa deu origem a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), um ambicioso projeto que articularia os territórios do subcontinente por meio dos “corredores de exportação”, redesenhando a Geografia Sul-Americana. Segundo CERVO (2002) três argumentos eram favoráveis a essa integração: a) a expansão dos interesses comerciais e empresariais brasileiros sobre a região; b) a conseqüente elevação de seu desempenho e competitividade; c) a percepção de que a proposta norte-americana procurava esvaziar a liderança brasileira em benefício próprio. Essas questões serão abordadas mais especificamente nos próximos capítulos.

A Era Cardoso pautou-se preferencialmente pela adoção de políticas neoliberais em decorrência da condição periférica do Brasil diante dos interesses da potência hegemônica. Acreditava-se que a adesão a esse paradigma poderia construir uma imagem de liderança regional articulada as transformações globais. Dessa forma, o primeiro mandato conduziu o país em direção aos ajustes estruturais necessários para a inserção à nova dinâmica mundial, e que já estavam em andamento na América Latina. A liberalização comercial, a desregulamentação financeira, a desoneração do custo da produção a partir da redução dos impostos, a flexibilização das relações capital-trabalho, as reduções dos gastos do Estado, entre outros, orientaram o pensamento político do governo brasileiro. No entanto, os acontecimentos decorrentes no pós-11 de setembro de 2001 como a predominância da securitização na agenda internacional, o unilateralismo norte-americano e as sucessivas crises financeiras que promoveram o enfraquecimento do neoliberalismo, obrigaram o presidente FHC a instituir uma nova correção de rumos em suas políticas públicas internas e externas. Assim, o otimismo liberal de Cardoso foi substituído pelo ceticismo, pois ao elaborar o conceito de globalização assimétrica realizou críticas contundentes a distribuição desigual de poder entre os Estados, principalmente no comércio internacional (CERVO e BUENO, 2012).

Ao término dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, a capacidade do neoliberalismo de influenciar a agenda brasileira pareceu perder força. A condução do governo sob a influência do paradigma do Estado normal deixou sequelas nos diferentes setores do país. No âmbito da política externa, as características comportamentais da diplomacia brasileira diante das transformações do mundo pós-Guerra Fria revelaram-se de perfil mais moderado e consonante com as regras internacionais. Dessa forma, as estratégias adotadas pelo Itamaraty estavam articuladas aos preceitos da chamada governança global²³, acreditando que a adesão aos parâmetros multilaterais seria a melhor estratégia para os países desprovidos de poder, realizar seus interesses. Esse procedimento de ajustes aos ordenamentos externos deu um caráter indefinido à política exterior que “lidou com a

²³“(…) governança não é o mesmo que governo. Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando um objetivo, a atividades orientadas para metas, a sistemas de ordenação; no entanto, governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que pode ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo do que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas” (ROSENAU, 2000, p.15-16).

integração do Cone Sul e da América do Sul, com negociações simultâneas do lado do ALCA e da União Europeia, privilegiou o multilateralismo sem abandonar o bilateralismo” (CERVO, 2002, p.30). Tal dispersão, segundo o autor, impediu uma inserção mais madura do Brasil no mundo da interdependência global, limitando sua ação nos diferentes debates internacionais.

No tocante a esfera socioeconômica, as reformas neoliberalizantes redimensionaram as relações de dependência e instituíram novas formas de vinculação à economia mundial. A adoção de um programa rígido de estabilização macroeconômica amparado na abertura indiscriminada do mercado e na desregulamentação financeira não produziu mudanças significativas na estrutura produtiva do país. A política de modernização, pautada no processo de privatizações, gerou o aumento da participação do capital estrangeiro nos ativos nacionais estratégicos e reduziu o papel empresarial do Estado. As medidas governamentais ainda acentuaram o déficit do comércio exterior, o endividamento externo, a equiparação entre as empresas nacionais às transnacionais presentes no país, a transferência de renda ao centro capitalista e expôs as finanças à especulação. “Em suma, a neoliberalização significou a ‘financeirização’ de tudo. Isso aprofundou o domínio das finanças sobre todas as outras áreas da economia, assim como sobre o aparato de Estado e, a vida cotidiana” (HARVEY, 2011, p.41). Portanto, ao atender aos anseios do capital financeiro nacional e internacional, o governo FHC inseriu o Brasil de maneira subordinada na economia mundial. Internamente, Cardoso restaurou o poder das forças de classe que se beneficiaram desse livre fluxo de capitais sobre as demais frações das classes dominantes. Nesse jogo de ambições, a fração bancária-financeira ocupou a hegemonia do bloco no poder e deu contornos ao ambiente com o qual o Partido dos Trabalhadores em 2003 assumiu a presidência da República PINTO e TEIXEIRA (2012).

A reforma estrutural introduzida pelo paradigma do Estado normal também afetou o papel do BNDES, obrigando-o a alterar sua trajetória de formulador e promotor de políticas industriais e de desenvolvimento econômico e social do país. As funções do Banco foram adequadas às necessidades dos governos da década de 1990 que elegeram a estabilização monetária como elemento chave para a retomada do crescimento da produtividade, via abertura da economia. Assim, o Banco se tornou uma peça importante na condução dos programas de privatizações e de estímulos às exportações, principalmente na administração do presidente Cardoso. Embora o Banco em alguns de seus quadros fosse um *locus* de resistência a esse projeto, não deixou de ser um instrumento decisivo para viabilizá-lo (COSTA, 2011). Nesse cenário adverso, o BNDES foi designado gestor do Fundo Nacional

de Desestatização (FND) e responsável por conduzir tanto as privatizações dos serviços de utilidade pública, notadamente de energia elétrica e de telecomunicações quanto dos processos estaduais de desestatização. Na linha da eficiência e do estímulo a competitividade, o Banco seguindo a substituição do conceito de empresa nacional pelo de empresa brasileira, definido em 1995, direcionou financiamentos a empresas estrangeiras nos setores de telefonia, energia, portos, saneamento ambiental, transportes, entre outros. Por conseguinte, ao ter a suas ações reordenadas, o BNDES se viu incapaz de continuar pautando a agenda governamental de planejador e fomentador de uma estratégia de desenvolvimento. De acordo com COSTA (2011), a supremacia da lógica fiscalista sobre o Ministério do Desenvolvimento que se revelou como ator fraco, e a resignação do empresariado em construir uma plataforma de oposição sistemática à política macroeconômica, inviabilizaram uma estratégia coerente de política industrial.

Embora a abertura econômica tenha produzido com o tempo o aumento da competitividade nos setores público e privado, levando os empresários brasileiros a modernizarem seus métodos e plantas, houve uma queda acentuada de popularidade do presidente Cardoso. A perda de prestígio deveu-se a manutenção de medidas ortodoxas que não alteraram a vulnerabilidade da economia diante do humor do mercado internacional, produzindo resultados econômicos medíocres que foram incapazes de reverter à paralisação do quadro social vigente. Tal cenário de crise, ocasionado pelas medidas neoliberais e pela ineficácia das políticas públicas gerou o descontentamento tanto dos movimentos sociais e sindicais quanto de alguns outros importantes setores empresariais que perderam poder em virtude da implantação de regras austeras e forte ajustamento.

Em vista desse cenário, a oposição não tardou a apontar para fatos indiscutíveis como as baixas taxas de crescimento, os gargalos de distribuição energética, a inflação e as taxas de juros crescentes, o déficit em conta corrente próximo a 5% do PIB e, apesar do penoso ajuste fiscal, o aumento da dívida pública a mais de 50% do PIB. Exposta a essas críticas, a popularidade do presidente voltou a cair, ao mesmo tempo em que as pesquisas indicaram um fortalecimento da liderança dos candidatos opositoristas na corrida presidencial de 2002 (PEREIRA, GIAMBIAGI e MOREIRA, 2001, p.25-26).

As eleições de 2002 ocorreram em um contexto de desgaste do governo Fernando Henrique Cardoso, cujas “críticas e insatisfações das diferentes classes e frações de classe se intensificaram, sobretudo, a partir da crise cambial em 1999 e do colapso do sistema de energia elétrica (apagão de 2000 e 2001) (BERRINGER, 2014, p.123), abrindo espaços para a vitória eleitoral de Luís Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT). Essa eleição exemplificou as profundas mudanças políticas e econômicas que estavam em curso na América do Sul no final do século XX. Em resposta ao fracasso do receituário neoliberal, novos líderes de diferentes orientações políticas emergiram no subcontinente, dando ao movimento um caráter mais heterogêneo do que aquele da década de 1990.

CAPÍTULO 2

O BNDES NO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010): PROTAGONISMO NA POLÍTICA EXTERNA E JOGOS DE INTERESSES NO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS

No início do novo milênio a matriz neoliberal predominante na América Latina entrou em crise. Os indicadores econômicos e sociais haviam-se deteriorado e produzido impactos negativos na realidade regional. Então, foi neste cenário que ocorreu a emergência de correntes políticas de “esquerda” em diversos países latino-americanos. No Brasil, em geral, os resultados desse modelo monetarista foram decepcionantes e deixaram efeitos perversos. A forte perda de competitividade no comércio mundial, a existência de um quadro social grave com aumento da informalidade no mercado de trabalho e a política externa limitada preferencialmente ao eixo “Norte-Sul”, propiciaram a ascensão de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores, ao poder pela via eleitoral. No seu mandato, inaugurado em 2003, o presidente contou com a mudança da conjuntura econômica internacional que favoreceu a continuidade da política de estabilidade econômica do seu antecessor, associada ao aumento do investimento público nas políticas sociais (valorização do salário mínimo, bolsa família, combate a fome, entre outros). Essas medidas permitiram ao presidente maior margem de manobra no segundo mandato, iniciado em 2006, para definir uma agenda própria e distinta da administração de Fernando Henrique Cardoso. Assim, na política econômica, Lula apoiou a consolidação de empresas nacionais competitivas globalmente. Por conseguinte, o governo elevou o aporte de capital do BNDES na intenção de facilitar o acesso dos setores burgueses ao financiamento realizado pelo Banco e sua inserção nas economias da vizinhança.

No plano internacional, o governo Lula deslocou a trajetória da política externa brasileira da esfera defensiva em direção a posições mais assertivas. O objetivo era recuperar o seu vetor de atuação global, com a reafirmação de sua identidade como país do “Sul” e nação sul-americana. Essa reorientação da política externa estava vinculada as mudanças que ocorriam no Brasil na década de 2000, ou seja, a ascensão da grande burguesia interna no interior do bloco no poder. Assim, adotando uma política propositiva e proativa, o Brasil

diversificou os seus parceiros internacionais por intermédio de coalizões com Estados dependentes (relações Sul-Sul), no intuito de intervir na criação de regras do ordenamento global no seio de instituições influenciadas pelas estruturas hegemônicas. No contexto regional, o governo Lula tornou a América do Sul o seu espaço de ação preferencial, aprofundando o envolvimento em sua vizinhança através do apaziguamento de crises entre Estados e/ou promovendo iniciativas rumo à integração produtiva nos setores de infraestrutura, de energia e de investimentos. A estratégia brasileira a partir do incentivo as propostas integracionistas junto aos países sul-americanos possuía um caráter geoeconômico e geopolítico, isto é, a região tornou-se relevante tanto para consolidar a liderança regional do Brasil quanto para fortalecer suas capacidades de poder em outros foros internacionais.

O entusiasmo pela constituição de uma liderança regional veio sustentado na política de internacionalização²⁴ do capital brasileiro sobre a América do Sul. Neste contexto, o governo Lula procurou adensar as relações com os países vizinhos através dos diversos planos de cooperação nas áreas de saúde, agricultura, tecnologia e educação. Além disso, as alterações no estatuto do BNDES foram providenciais para materializar o apoio as operações das empresas brasileiras no interior dos projetos de integração regional. Assim, o Banco respondeu por grande parte da expansão dos investimentos diretos brasileiros na região e adotou políticas seletivas de financiamento a setores e países, interferindo no reordenamento territorial da América do Sul. Entretanto, as intervenções nos países sul-americanos têm promovido a ascensão de inúmeros protagonistas que se opõem ao discurso integracionista brasileiro e as conformações territoriais propostas no âmbito da IIRSA. Deste embate, distintos sujeitos sociais buscam através de suas experiências instituir territorialidades outras e novas estratégias que lhes garantam a reapropriação dos territórios e de seus recursos naturais.

O objetivo do capítulo é analisar a articulação entre a agenda da política externa do governo Lula e a ascensão da burguesia interna²⁵ no plano doméstico, no momento em que

²⁴ Na análise de Chesnais (1999), desde o início dos anos 1980 estava em curso outro quadro político e institucional de funcionamento do capitalismo e não simplesmente uma fase nova no processo de internacionalização do capital. Para ele, as políticas de liberalização e de desregulamentação das trocas, do trabalho e das finanças desencadeadas pelos governos industriais, principalmente pelos Estados Unidos e a Grã-Bretanha, trouxeram transformações qualitativas nas atividades dos grandes grupos industriais a partir da consolidação das relações econômicas e políticas, designada pela expressão “mundialização do capital”. Essas mudanças constituíram um novo regime de acumulação de caráter rentista.

²⁵ Segundo MARTUSCELLI (2010, p.252-3), haveria quatro motivos que diferenciam as teorias das “elites” e da “classe dominante”: a) “a teoria das elites define a existência da ‘minoridade politicamente ativa’ como um

a equipe do presidente instituiu uma correção de rumo na política econômica do país. Para tanto, torna-se fundamental compreender a reorientação do papel do BNDES como ator-chave no processo de expansão de empresas brasileiras sobre a América do Sul.

2.1- Mudanças de foco na América do Sul: inflexão na orientação política

O pensamento neoliberal que se tornou hegemônico na América do Sul, na década de 1990, produziu um conjunto de reformas estruturais com a promessa de estabilizar as economias e conduzi-las a ordem global de forma competitiva. A agenda de ajustes foi ditada por agências governamentais e agentes financeiros que propuseram obrigações aos países com intuito de se beneficiarem do fenômeno da globalização. A intenção era fortalecer o mercado através da redução do papel do Estado na economia. Assim, as políticas públicas adotadas pelos governos da região construíram uma arquitetura macroeconômica insustentável, pautada na liberalização comercial e financeira, na valorização do câmbio, na transferência do patrimônio público e privado ao capital internacional, nos constantes superávits comerciais para equilibrar o balanço de pagamentos, na superexploração do trabalho decorrente dos

‘fenômeno universal, permanente e eterno’, enquanto que a teoria política marxista caracteriza a ‘minoridade politicamente dominante’ como um ‘fato histórico’, cuja existência é permanente apenas nas sociedades de classe; b) a teoria política marxista correlaciona à dominação econômica de classe e o exercício do poder político, ou seja, para o marxismo, a posse do poder econômico deriva da posse do poder político, e vice-versa, tese que é negada pela teoria das elites; c) decorrente desse motivo, é possível afirmar que enquanto o marxismo define a classe dominante como a classe que simultaneamente exerce os poderes econômico e político, o elitismo parte do pressuposto segundo o qual pode haver uma classe dirigente que detém o poder político, ao mesmo tempo que classes proprietárias que detêm o poder econômico; d) o marxismo define a luta de classe como o elemento propulsor das transformações sociais, ou melhor, como o ‘motor da história’. Nessa perspectiva, não há lugar para a idéia de que as formas de exercício de poder e submissão a ele sejam as mesmas em todos modos de produção. Já o elitismo parte da tese do ciclo permanente de existência das elites, para compreender a sua aparição, dominação, degeneração e queda, sustentando que os conflitos existentes nas sociedades humanas são exclusivamente intra-elites, uma vez que a massa é sempre irracional e não tem condições de tomar decisões em matéria de política”.

Assim, nesta tese utilizaremos as contribuições de Poulantzas acerca da qualificação dos grupos sociais que exercem poder na sociedade. Tais relações de poder englobam o conjunto das dimensões política, econômica e ideológica e inscrevem-se no fracionamento no interior das burguesias formadoras do Bloco no poder. Assim, na análise poulantziana, na noção de classe dominante, as diferentes frações burguesas colocam seus projetos em disputa diante de uma determinada estratégia política econômica e social do Estado.

baixos salários, na intensificação do comércio com outros países, especialmente os Estados Unidos e a Europa, entre outros. No entanto, tais medidas não surtiram os resultados esperados, já que a região continuou enfrentando graves crises fiscais, estagnação de suas economias com forte endividamento externo e a aplicação de políticas austeras não conseguiram reverter o quadro social.

Os resultados nada animadores deixados pelo neoliberalismo no início do século XXI produziram uma inflexão na orientação política da América do Sul, de natureza mais nacionalista e com claro giro ao espectro ideológico identificado com a “esquerda²⁶”. A exceção desse processo estava representada pela reeleição de Álvaro Uribe (“direita”) na Colômbia em 2006. Segundo MENDOZA (2008), as razões dessa mudança estariam relacionadas: i) ao fim da Guerra Fria, pois a ascensão de “governos de esquerda” na região já não representava ameaças aos interesses geopolíticos norte-americanos; ii) ao fracasso do Consenso de Washington que aprofundou as desigualdades sociais e deixou grave crise econômica; iii) a combinação entre pobreza e democracia por conduzir setores da sociedade em direção aos partidos políticos que prometiam dar resposta a situação vigente.

O novo momento, intensificado nos anos 2000, revelava que algo inédito estava em curso na América do Sul, ou seja, a reação popular nas urnas procurava instituir uma mudança de rumo no cenário político regional. “As novas lideranças que ascendem ao poder na virada do século são, portanto, conseqüência de uma maneira plural de as sociedades tentarem reagir pelo voto a essa contradição de sua época” (COUTINHO, 2006, p.121). Embora houvesse a convergência de “partidos de esquerda” em direção ao poder, os novos líderes e governos possuíam diferenças e singularidades, por isso, não configurando um bloco homogêneo, conforme observado na década imediatamente anterior.

Para MENDOZA (2008), existiriam três correntes de “esquerda” nos governos latino-americanos: a Comunista (Cuba); a Populista²⁷ (Venezuela, Argentina, Equador e

²⁶ Segundo BORÓN (2011, p.101), o significado de ser de esquerda na América Latina hoje, suscita múltiplas e contraditórias interpretações. Para ele, “ser de esquerda significa, mais que nada, adotar uma postura teórica e prática intransigentemente crítica do capitalismo e a favor de uma sociedade pós-capitalista, denominada socialista ou de transição, que esteja direcionada para a construção de uma sociedade não capitalista”. Então, pautado por essas ideias, o autor afirma que aquilo que se apresenta como “esquerda” na América Latina não passaria de uma variante descaracterizada da “centro-esquerda” (“camaleônica”). Lula, Lagos, Bachelet, Tabaré Vasquez, Kirchner, por exemplo, se encaixariam nessa definição.

²⁷ De acordo com VIGEVANI, RAMANZINI JÚNIOR e CORREIA (2008, p.97-98), os termos populismo e neopopulismo têm sido recorrentes em artigos referentes a determinadas lideranças políticas na América do Sul. O seu uso generalizado para governos da região desconsidera tanto a especificidade institucional do país quanto os períodos históricos diferentes. “Essa discussão, assim como caracterização de boa parte dos governos da

Bolívia); e, a Moderna (Brasil, Chile e Uruguai). De acordo com ele, há uma orientação comum entre essas correntes no que diz respeito aos enfoques dados as políticas sociais dirigidas aos setores de menor renda, mas é possível observar suas diferenças em temáticas como: Estado, economia, o entorno (relações internacionais), liderança, partidos, governo, ideologia e democracia, caracterizando suas posições como antagônicas²⁸. MENDOZA reforça que a distinção entre essas duas últimas correntes pode ser constatada a partir da mudança de suas posturas políticas. A chamada “esquerda marxista” renunciou o seu legado radical e assumiu um posicionamento moderado. Tal transformação ideológica se concretizou nas políticas de governo direcionadas à estabilidade macroeconômica, ao equilíbrio fiscal, à ênfase a governabilidade, uma integração com os mercados internacionais, porém, sem perder de vista o caráter redistributivo e a justiça social. Por outro lado, os “governos populistas” que oscilavam entre a “centro-esquerda” e a “centro-direita”, perderam a tendência centrista e adotaram uma postura “neopopulista”. Essa posição estaria pautada em movimentos radicalizados (cocaleiros, piqueteiros, militares de patentes inferiores), e governos com forte protagonismo político, situando-se próximo da “esquerda” comunista e faria críticas contundentes aos Estados Unidos.

Outra análise baseada nessa diferenciação e, de certa forma, corrobora com a análise de MENDOZA é a de WALKER (2006). Segundo ele, resumidamente, existiriam três “esquerdas” na região: a Marxista (Cuba); a Populista ou Neopopulista (Venezuela, Bolívia, Argentina); e, a Social-democrata (Chile, Brasil, Uruguai). A primeira teria sobrevivido ao colapso dos regimes comunistas no mundo, ganhando fôlego por suas relações junto aos líderes da “esquerda neopopulista”, exemplificado pela constituição do Tratado de Comércio dos Povos (Fidel Castro, Hugo Chávez e Evo Morales). No caso da segunda corrente, o autor reforça o seu caráter nacionalista baseado principalmente na recuperação e exploração dos recursos naturais, em posições alternativas do tipo anti-oligarquia e antiimperialista, postura antiglobalização, com ataques ao neoliberalismo, ao livre comércio, aos Estados Unidos, entre outros. Esse tipo ainda teria forte apelo nos movimentos sociais emergentes, como por exemplo, nos indígenas, fortalecendo a democratização social em detrimento da

região como esquerda e centro-esquerda, mais dificulta do que facilita a análise. Como enquadrar governos liderados por Bachelet, Vázquez, Chávez, García, Correa ou Lula da Silva, ainda que pertencentes a partidos socialistas, de esquerda ou de tradição nacionalista, numa mesma classificação? (...) Assim, cada um dos governos precisa ser compreendido a partir de suas características particulares”.

²⁸ “Este reposicionamento das correntes de esquerda, na medida em que abrange a maior parte dos governos latino-americanos, redefine o mapa político da região, onde as identidades relevantes já não são de esquerda ou de direita, mas, se expressam de acordo com a sua intensidade, o que torna mais significativa a dicotomia de moderados *versus* radicais” (MENDOZA, 2008, p.14).

democratização política. Segundo ele, a convergência entre essas “esquerdas”, contrárias a abertura dos mercados e a liberalização do comércio, condenaria os países à perda de competitividade, à pobreza, à marginalidade não só econômica como politicamente. Distante dessas duas concepções, o terceiro tipo de “esquerda”, mais eficaz no âmbito das políticas públicas, possui outra interpretação do fenômeno da globalização. O importante é aproveitar as oportunidades em termo de desenvolvimento do bem-estar, dentro das economias abertas, associando mercado, com um forte componente social e democracia representativa. É o que ele chama de “esquerda pós-marxista” e pós-autoritária, não populista, reformista e moderna.

A emergência de um novo cenário geopolítico no interior da crise do neoliberalismo trouxe para o primeiro plano das relações regionais novos atores que passaram a ter influência no processo decisório, vocalizando demandas antes reprimidas. Nesse sentido, duas questões eram fundamentais: a sustentação da democracia e o resgate da dívida social. Portanto, segmentos que historicamente estavam marginalizados ou camuflados pelos governos neoliberais ascenderam às arenas de disputa por espaço nas políticas públicas. Dentre os diversos movimentos, podemos citar o “Caracazo” na Venezuela, em 1989, o Zapatismo, no México, em 1994, a guerra da água e do gás na Bolívia, em 2000 e 2003 respectivamente, as rebeliões indígenas e camponesas no Equador, os “Piqueteiros” na Argentina, em 2001 e a luta constante do Movimento dos Sem Terra (MST) no Brasil.

Essas mudanças no mapa geopolítico, especificamente, da América do Sul abriram perspectivas e desafios para um novo momento do subcontinente, ou seja, a consolidação de governabilidade do espaço geográfico regional que priorizasse as necessidades dos grupos sociais invisibilizados nos projetos neoliberais. Para isso, as relações entre os países deveriam formalizar políticas mais contundentes nas áreas de cooperação e integração, como contraponto à preponderância da dispersão e da fragmentação. No entanto, segundo BORÓN (2011), a região vem convivendo com diferentes experiências, como aquelas mais radicais que ocorreram na Venezuela, na Bolívia e no Equador, a outras mais moderadas, observadas principalmente no Brasil, na Argentina e no Uruguai. Se, por um lado, os governos Lula, Kirchner e Vázquez adotaram medidas sociais que tiveram variado êxito, por outro lado, as principais diretrizes da política econômica continuaram enquadradas no paradigma econômico estabelecido.

2.2- A emergência do Governo Luis Inácio Lula da Silva

As mudanças que estavam em curso no Brasil, no início do século XXI, produziram contornos inéditos na história do país através da ascensão de um operário à presidência da República, nas eleições de 2002. Esse cenário foi possível devido às insatisfações crescentes com os rumos tomados pela política brasileira na década de 1990. O fracasso dos projetos e modelos propostos pelo antecessor contribuiu para a emergência de candidatos que, por suas trajetórias políticas e identificação com causas socialmente respaldadas, tornaram-se depositários da confiança popular. Essa “revolução” através do voto encarnou o desejo de mudanças, o novo Presidente dispôs-se a empreendê-las em todos os âmbitos, inclusive da política externa.

O desapontamento deveu-se ao acirramento da crise econômica brasileira, desencadeada principalmente no segundo Governo FHC que fez o país recorrer ao FMI por três vezes com o objetivo de equilibrar o Balanço de Pagamentos. Além da subordinação aos parâmetros traçados por essa instituição, o país também enfrentou forte crise energética em 2001, revelando as deficiências do modelo de privatização do setor elétrico e das agências reguladoras. Tais questões foram agravadas pela desvalorização do Real em 1999 que acabou acentuando a especulação monetária e o aumento da inflação. A elevação da taxa de juros com a intenção de deter a fuga de capitais, não mitigou a vulnerabilidade externa da economia. Ainda o Governo FHC teve que conviver com o dismantelamento de sua base política quando o Partido da Frente Liberal (PFL) saiu do governo. Esse cenário desalentador foi decisivo para a eleição presidencial em 2002, do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luís Inácio Lula da Silva. Na ocasião, Lula recebeu mais de 52 milhões de votos, correspondendo 61% dos votos válidos.

Em meio a esse contexto de crise socioeconômica, Lula da Silva se apresentou como mudança no cenário político e, pautando suas propostas na defesa do desenvolvimento com equidade social, recebeu forte apoio de diferentes segmentos sociais descontentes com a situação do país. Entretanto, mesmo resignado diante da ausência de uma política de desenvolvimento econômico do governo FHC, parte do empresariado brasileiro se opôs a candidatura do PT devido ao seu caráter sindical e de “esquerda” que levou a burguesia brasileira e os setores mais conservadores e globalistas a se sentirem fora do poder (COSTA, 2011).

As incertezas geradas pela eventual vitória de um candidato de perfil popular alimentavam um constante ataque especulativo financeiro contra o Real, durante toda campanha presidencial. “A fuga de capitais aumentava diariamente, o câmbio se desvalorizava de forma acelerada, praticamente não tínhamos mais reservas cambiais, e a pressão inflacionária ameaçava o que estava da precária estabilidade econômica” (MERCADANTE, 2010b, p.3). Embora Lula enfrentasse campanhas negativas com objetivo de criar o medo no empresariado nacional e desconfianças sobre sua capacidade de governar e de cumprir os compromissos firmados anteriormente pelo Brasil, a sua vitória ocorreu de forma tranquila, sem qualquer tipo de sobressaltos institucionais. Assim, para afastar os terrorismos ideológico, econômico e político, Lula divulgou, em junho de 2002, a “Carta ao Povo Brasileiro”, na qual se comprometeu a dar continuidade à política de estabilização financeiro-monetária, a manter o superávit primário através da pauta de exportação baseada em produtos intensivos em recursos naturais e agrícolas, a estabelecer metas de inflação, a evitar o aumento da dívida interna e a pagar os empréstimos tomados ao FMI pela gestão Cardoso, assegurando à fração burguesa bancária-financeira, o cumprimento de todos os contratos firmados entre ela e o governo. Para dar credibilidade ao seu discurso conciliador, o programa do PT adotou um tom mais moderado através do marketing “Lulinha paz e amor”, mostrando certa linha de continuidade com a política econômica anterior.

Na análise de COUTINHO (2008), Lula se viu obrigado a formar sua base política e parlamentar a partir de grandes coalizões partidárias (PT-PL-PC do B-PV-PDT-PPS-PTB-PSB-PMDB-PP) de amplo espectro ideológico. Essa aliança visava compor maiorias tanto na Câmara dos Deputados (64,4%) quanto no Senado (64,2%), englobando partidos de “esquerda”, de “centro-esquerda” e até uma parte da “centro-direita”. Tal tendência teve início com a escolha de José Alencar do Partido Liberal, a Vice-presidente da República, além da composição com outras lideranças tradicionais da política brasileira, como por exemplo, Antonio Carlos Magalhães, José Sarney, Orestes Quércia, Jader Barbalho, entre outras. Assim, ao adotar uma postura mais pragmática no cenário nacional, a administração petista conduziu suas ações mais articuladas ao pensamento conservador de centro. Contudo, já em 2004, diante das reformas de início de mandato, o governo começou a enfrentar dificuldades na coordenação política de uma base parlamentar tão extensa e complexa. Por conseguinte, para sustentar esse antagonismo, a moeda de troca passaria pela distribuição de postos governamentais em diferentes escalões ministeriais e também nas empresas públicas. Essa

prática de acomodação de cargos tornou-se problemática em virtude das denúncias de corrupção divulgadas pela mídia, em diferentes esferas do governo.

Ao assumir a presidência num cenário de crise, o presidente Lula procurou tranquilizar o empresariado nacional, o capital financeiro e as instituições econômicas “multilaterais” com uma transição sem sobressaltos. Portanto, a condução da política econômica e social nos primeiros meses do Governo Lula foi importante para mitigar preocupações de parte do Governo norte-americano e de investidores internacionais em relação às suas inclinações ideológicas e a orientação das políticas públicas em geral. A intenção era dar continuidade as medidas estabilizadoras iniciadas pelo segundo mandato de FHC, sem colocar em risco as metas de inflação, o câmbio flutuante e a política monetária de juros elevados. Assim, para FILGUEIRAS e GONÇALVES (2007, p.22), Lula continuou os ajustes fiscais do seu antecessor ao privilegiar os mesmos interesses de classe que estavam presentes no padrão de produção e acumulação, denominado por eles de “modelo liberal periférico” (MLP).

“O modelo é liberal porque é estruturado a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área da Previdência Social) e da privatização de empresas estatais, que implica reconfigurar a intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força de trabalho. O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional, ou seja, um país que não tem influência na arena internacional e se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais. Por fim, a dinâmica macroeconômica do modelo subordina-se à predominância do capital financeiro e da lógica financeira.

Os críticos do governo Lula ressaltaram que o presidente manteve inalterados os pilares da estratégia neoliberal. Dessa forma, o MLP foi levado adiante, beneficiado pela melhoria das condições econômicas do setor externo. Segundo FILGUEIRAS e GONÇALVES (2007), o governo Lula da Silva se desenvolveu em um ambiente altamente favorável, em virtude do crescimento vigoroso do comércio mundial puxado pela ascensão da economia chinesa, demandante de *commodities*, e pela recuperação dos índices econômicos dos Estados Unidos. Embora tenha ocorrido uma melhora da vulnerabilidade externa

conjuntural, o mesmo não se verificou em relação à vulnerabilidade externa estrutural devido à dependência do país das exportações de produtos de baixo valor agregado (25,5% em 2002 para 38,5% em 2010), conforme apresentado no Gráfico 3. Em outros termos, o menor dinamismo tecnológico das exportações, com presença crescente dos produtos não industrializados e da redução da participação dos produtos de alta intensidade tecnológica, instituiu o que FILGUEIRAS e GONÇALVES (2007) chamaram de o processo de *downgrade* ou “especialização regressiva” das exportações.

Gráfico 3- Participação no valor das exportações, segundo o fator agregado: 2002-2010 (% média móvel 4 anos)



Fonte: Gonçalves, 2011, p.10

Nesse sentido, “o Brasil ficou para trás na corrida pelo crescimento industrial entre os países emergentes e continuou a perder posições na disputa global pela geração de empregos e de valor adicionado na indústria manufatureira” (BELLUZO, 2012, p.5) Dessa forma, o país tem sido incapaz de promover o dinamismo do seu padrão de comércio exterior em virtude da estagnação da produção industrial, cujo setor tem apresentado participação declinante no PIB nacional. Corroborando com essa análise, MINEIRO (2010), acrescentou que o governo ao priorizar os setores das *commodities*, mantém a vulnerabilidade do país em

relação ao saldo comercial de curto prazo. Isso, então, reforçou o peso político dos grupos econômicos²⁹ promotores de *commodities* nas negociações regionais e globais. Tal fato é preocupante porque o discurso em defesa dos “interesses nacionais” vem soldado as demandas das diversas frações de classes do bloco no poder que operam no país e na América do Sul.

Nas análises de OLIVEIRA (2003), o capitalismo brasileiro que chegou ao século XXI é comparado ao ornitorrinco, ou seja, uma criatura malformada. As suas bases estão relacionadas ao subdesenvolvimento do período desenvolvimentista que em sua fase atual não incorporou os saltos das forças produtivas da Terceira Revolução Industrial a que assistimos atualmente. Os conhecimentos técnicos e científicos são apropriados por outros países e registrados em patentes. Assim, o Brasil fica subordinado a uma obsolescência crescente e a aquisição de cópias já comprometidas e também, a exportação de *commodities*. Fazer parte desse grupo seletor seria o desejável do ponto de vista nacional, no entanto, o Brasil esbarra na sua incapacidade de investir em educação e infraestrutura em virtude de sua situação de país pobre. Nessas circunstâncias de um novo atraso, os traços herdados da Segunda Revolução Industrial ficam desqualificados, o que caracteriza a figura do ornitorrinco.

O ornitorrinco é isso: não há possibilidade de permanecer como subdesenvolvido e aproveitar as brechas que a Segunda Revolução Industrial propiciava; não há possibilidade de avançar, no sentido da acumulação digital-molecular: as bases internas da acumulação são insuficientes, estão aquém das necessidades para uma ruptura desse porte. Restam apenas as ‘acumulações primitivas’, tais como as privatizações propiciaram: mas agora com o domínio do capital financeiro, elas são apenas transferências de patrimônio, não são, propriamente falando, acumulação. (...) O ornitorrinco capitalista é uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão” OLIVEIRA, 2003, p.150).

²⁹ GONÇALVES (1991) e PORTUGAL *et al.* (1994), citados por PINTO (2010) ressaltaram que as transformações vivenciadas pelo capitalismo contemporâneo ao longo do século XX e início do XXI reforçaram o papel dos grupos econômicos, enquanto unidade empresarial, como um agente capaz de manipular grandes quantidades de recursos materiais, além de influenciar toda a sociedade e, em particular, o Estado. Dessa forma, “o grupo econômico é um centro de poder no sentido ampliado: tem poder internamente, diante dos recursos materiais e financeiros que movimenta (isto é, próprios e de terceiros) e frente à massa de pessoas que emprega, e possui poder fora do grupo, por sua capacidade de interferir no mercado, nos circuitos financeiros, nas relações políticas (partidárias ou não), na legislação e no Estado” (PORTUGAL *et al apud* PINTO, 2010, p. 57).

A manutenção dessa estrutura produtiva, pautada na redução das participações dos semimanufaturados e dos manufaturados e no aumento dos produtos dos segmentos intensivos em recursos naturais no comércio exterior brasileiro, foi herdada da era Cardoso e aprofundada nos governos Lula da Silva. Esse quadro tornou-se problemático devido à crise *subprime* norte-americana que alcançou dimensões globais em 2008, obrigando o país a recorrer a reprimarização para produzir saldos positivos de curto prazo. Essa estratégia tende a reforçar o papel dependente do Brasil tanto em relação aos principais centros do capitalismo mundial, pois o acesso a tecnologia exige pagamento de *royalties*, quanto à transferência de valor em direção aos “países centrais” por sua posição subalterna no comércio internacional.

PINTO e TEIXEIRA (2009), grosso modo, ao realizar um balanço dos dois governos Lula da Silva, elencaram elementos que diferenciaram tais períodos. Na avaliação dos autores, o primeiro mandato (2003-2006) manteve notadamente a essência do modelo neoliberal herdado da era Cardoso. O crescimento da economia brasileira esteve sustentado pela estabilidade monetária e por uma política fiscal austera, o que permitiu ao país ajustar suas contas públicas através de superávits primários. Porém, limitou o investimento público na estrutura produtiva. Já no segundo mandato, a administração petista procurou flexibilizar a política econômica e se beneficiar do efeito positivo produzido pelo eixo sino-americano, adotando medidas voltadas ao incremento das exportações e a expansão dos investimentos públicos e privados realizados pelo BNDES. No plano doméstico buscou-se: ampliar o crédito ao consumidor e ao mutuário; a valorização real do salário mínimo; a ampliação de programas de transferência de renda direta, com a extensão do Programa Bolsa Família; a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entre outros.

A constituição de uma nova geografia econômica promovida pelas mudanças em curso, no início do Século XXI, suscitou discussões sobre a inserção do governo Lula nesse cenário favorável. O debate público visava desvendar se a redução das restrições externas foi fruto de uma política deliberada por essa administração ou decorrente das medidas introduzidas pelo presidente FHC. Vimos que determinados autores, como por exemplo, FILGUEIRAS e GONÇALVES (2007), assentaram suas análises na defesa de uma continuidade do modelo neoliberal herdado da gestão anterior. Assim, não haveria inovações relevantes que pudessem distinguir claramente os dois governos. No entanto, essa afirmação não encontrou respaldo em outras literaturas. Tomando como referência as análises de Aloísio MERCADANTE (2010a) e (2010b), senador petista e depois ministro da administração de Dilma Rousseff, a ascensão de Lula da Silva à presidência da República representou uma

inflexão histórica sem precedentes. No âmbito geral, o governo Lula instituiu um conjunto de políticas públicas inovadoras que não só garantiu maior estabilidade econômica e crescimento ao país, mas, também, trouxe para o primeiro plano da agenda doméstica as ações direcionadas a transferência de renda e a inclusão social. Esse contexto, então, consolidou uma nova vertente interpretativa do desenvolvimento brasileiro, por isso, tal momento não poderia ser visto como continuidade da administração de FHC. Para ele, as políticas foram propositivas no intuito de priorizar o combate à pobreza e às desigualdades sociais, rompendo com práticas anteriores que transferiam ao mercado a solução dos problemas sociais do país.

Nas análises de MERCADANTE (2010b), o programa do governo visava combinar três níveis de políticas públicas, a saber: a sustentabilidade ambiental, a reconstituição do pacto federativo em novas bases com intuito de superar as desigualdades regionais e, principalmente, tornar a inclusão social como eixo estruturante do desenvolvimento brasileiro. Esse entrelaçamento de ações produziu: (i) o aumento da taxa média do PIB com uma expansão quase o dobro da média histórica das últimas décadas, o que dirimiu os impactos da crise financeira global sobre o país; (ii) os índices de inflação média mantiveram-se dentro das metas estabelecidas e inferiores ao período do governo FHC; (iii) os indicadores sociais apresentaram resultados superiores aos verificados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em todos os 60 anos da instituição, demonstrando avanços na distribuição de renda com a retirada de 28 milhões de pessoas da condição de pobreza (destacam-se a criação de milhões de postos de trabalho com carteira assinada, a recuperação do poder de compra do salário mínimo, a expansão do mercado interno de consumo de massa, o avanço dos programas sociais Fome Zero e Bolsa Família, entre outros); (iv) o governo primou pela consolidação da democracia com respeito à liberdade de imprensa, à separação e harmonização entre os poderes, à transparência e controle social das instituições republicanas, como também, à participação social nas políticas públicas; (v) a adoção de medidas referentes a agenda ambiental colocou o país na vanguarda na geração de energias renováveis e na promoção de matriz energética sustentável, além de assumir compromissos em reuniões internacionais no combate ao desmatamento e a emissão dos gases do efeito estufa; (vi) o Brasil passou a ter um protagonismo nos foros mundiais por sua posição assertiva em defesa dos interesses dos países em desenvolvimento nas instituições internacionais e na promoção de políticas de integração regional, como no caso do MERCOSUL e da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas).

Dessa forma, MERCADANTE (2010b) entende que o momento vivenciado pelos governos Lula da Silva não pode ser visto descolado das mudanças que estavam ocorrendo no cenário sul-americano, porém possui suas especificidades diante dos desafios colocados ao Brasil pela conjuntura, apressadamente chamada de “pós-neoliberal”. Para ele, esse contexto de reafirmação do papel do Estado se apresentava como alternativo à fracassada experiência neoliberal da década de 1990, porém, se diferenciava do paradigma nacional-desenvolvimentista que perdurou dos anos 1930 até a crise da década de 1980. Portanto, tratava-se de um novo modelo econômico, cunhado pela literatura de “Novo Desenvolvimentismo”³⁰.

DINIZ e BOSCHI (2013), em seu texto, *Uma nova estratégia de desenvolvimento?* observaram que não há um consenso entre segmentos da alta burocracia estatal acerca da existência de linhas de continuidade e mudança nos rumos da política econômica brasileira, nas últimas duas décadas. Partindo de entrevistas com integrantes dessa “elite estratégica”, ocupada em diferentes órgãos ligados à Presidência da República, os autores elencaram três percepções sobre o contexto dos governos Lula. A primeira ressaltou o papel de continuidade, já que a condução da política macroeconômica do primeiro mandato foi definida pela gestão de FHC. Então, a prioridade voltou-se para a manutenção da estabilidade econômica, estruturada na produção de superávits primários, nas metas de inflação, nos elevados juros, na política fiscal restritiva e no câmbio flutuante. Nesse período, o suporte político estava sustentado no apoio de uma aliança conservadora, integrada pelo setor bancário-financeiro e seus diversos matizes. Predominava, portanto, a hegemonia do grupo monetarista.

No entanto, em relação ao segundo mandato, fez-se uma leitura baseada na primazia de mudança. Essa análise pautou-se na expansão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com investimentos em infraestrutura em geral, no lançamento da Política de Desenvolvimento produtivo (PDP), objetivando a modernização industrial do país, no resgate da esfera social e na retomada do papel do BNDES como fomentador dessa visão desenvolvimentista.

³⁰ Essa discussão já conta com vários intelectuais que se debruçaram sobre a definição de categorias e conceitos do Novo Desenvolvimentismo, como podemos citar Luiz Carlos Bresser-Pereira, João Sicsú *et al.*, Eli Diniz, entre outros. Por isso, nesta tese, nossa intenção não é produzir uma discussão exaustiva do tema, mas elencar elementos desse debate que serão importantes para entender a dinâmica do governo Lula e sua relação com o BNDES.

Na terceira percepção, já se observava elementos de mudança no primeiro mandato. A estabilidade vigente permitiu uma inflexão entre 2005 e 2006, período que ocorreu a reestruturação do núcleo central da burocracia econômica (saída de José Dirceu da Casa Civil e sua substituição por Dilma Rousseff, e pela demissão de Antonio Palocci do Ministério da Fazenda, posteriormente ocupado por Guido Mantega), predominando as ações pró-crescimento econômico. Tais intenções foram acompanhadas por medidas de desoneração tributária, incentivos a setores industriais capitalizados pelo financiamento do BNDES, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal e ênfase nos benefícios sociais.

De acordo com as interpretações realizadas sobre continuidade ou ruptura dos anos Lula da Silva (2003-2010) observamos a impossibilidade de estabelecer um consenso acerca do papel estratégico do Estado e de sua capacidade em dosar o ritmo neoliberal presente na região. Nessa temporalidade, muitos discursos no meio político e acadêmico argumentavam que era possível delinear traços de um novo projeto de desenvolvimento capaz de modernizar o subcontinente, e em especial o Brasil, e integrá-los de forma consistente ao mercado mundial. No entanto, não se pode limitar a análise comparativa apenas a um prisma sob pena de simplificação ou reducionismo. Ao restringirmos nossas interpretações à vertente macroeconômica, exemplificada pelas discussões de FILGUEIRAS e GONÇALVES (2007), a tese da continuidade tende a prevalecer e obscurecer qualquer mudança promovida pelo governo Lula da Silva. Da mesma forma, não podemos concordar com a tese da ruptura apresentada por MERCADANTE (2010b), como se tivéssemos inaugurado outro momento repleto de grandes transformações estruturais. Assim, para além dessa controvérsia entre continuidade ou ruptura, entendemos que o presidente Lula introduziu reformas dentro do MLP com o objetivo de atender pressões e demandas das demais frações burguesas, as quais estiveram secundarizadas diante do setor bancário-financeiro que foi privilegiado na era Cardoso.

2.3-Novo-desenvolvimentismo: Uma nova estratégia brasileira?

O malogro das experiências neoliberais e a eleição de governos de “esquerda” que tomaram impulso na América Latina, nas últimas décadas, produziram uma multiplicidade de interpretações sobre os rumos do continente. As análises para esse momento estavam sustentadas em bases ideológicas diferentes e até divergentes, podendo esquematicamente ser

organizadas, segundo CASTELO (2010), em três grandes propostas: o social-liberalismo, o novo-desenvolvimentismo e o socialismo do século XXI. A primeira procura revitalizar o neoliberalismo a partir da construção de uma agenda política voltada preferencialmente às “questões sociais”. Essa proposição baseia-se, nas instituições que teriam papel primordial na condução de práticas assistencialistas e na transferência de renda e na adoção de programas de economia solidária e de empoderamento dos indivíduos e das comunidades. Já o Estado passaria a deter funções regulatórias diante das falhas do mercado. Assim, países como Chile e Brasil seriam os mais representativos dessa proposta na região. A segunda, de caráter mais centralista, se distanciou do “velho desenvolvimentismo” cepalino ao relacionar os projetos nacionais de crescimento econômico à melhoria substancial na distribuição de renda. Todavia, o sucesso dessas ações só seria possível se o Estado conduzisse as intervenções socioeconômicas, diluindo as desconfianças do mercado em relação aos países capitalistas periféricos. De acordo com o autor, aqui podemos identificar a influência das ideias keynesianas, presentes na Argentina e em setores do governo Lula. A terceira, de espectro político mais à “esquerda”, teria se iniciado com a Revolução Bolivariana de Hugo Chávez em 1998. Apesar das pressões contrárias das elites venezuelanas e dos Estados Unidos, o socialismo do século XXI busca romper a dominação imperialista que subordina a “periferia” ao “centro” e combater todo tipo de relações capitalistas discriminatórias nos países andinos. Seu principal movimento está representado na iniciativa de criação da ALBA (Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América) e ideologicamente amparado nos autores independentistas como Simon Bolívar e José Martí, ou nos revolucionários como Zapata e Sandino, ou nos ramos da teoria marxista, como o da Dependência.

Embora, na virada do milênio, o cenário regional apresentasse mudanças conjunturais, a herança neoliberal ainda se fazia presente por outras bases. Segundo BRESSER-PEREIRA (2007b), a região convive com duas estratégias de desenvolvimento econômico articuladas entre si. A primeira, que se tornara dominante na América Latina e foi chamada por ele de “ortodoxia convencional”³¹, sofreu críticas contundentes da literatura latino-americana e, em especial, de muitos autores brasileiros. Tomando como exemplo as

³¹“Por ‘ortodoxia convencional’ quiero decir el conjunto de creencias económicas basadas en la economía neoclásica, adoptada por los diseñadores de políticas en Washington, en el Departamento del Tesoro, en el FMI, en el Banco Mundial y por los economistas financieros en Nueva York. La forma específica que asumí esta ortodoxia en la década del noventa la denominaré “Segundo Consenso de Washington” (BRESSER-PEREIRA, 2007a, p.215).

análises de CERVO (2008, p.80), a administração Cardoso ao adotar a abertura econômica como estratégia, sem nenhum plano de inserção equilibrada no mundo da interdependência real, se submeteu aos comandos do centro capitalista e comprometeu a autonomia brasileira. Por conseguinte, “os dirigentes normais³² esterilizam, de pronto, duas idéias-chave do paradigma desenvolvimentista: as idéias de interesse nacional e de projeto nacional de desenvolvimento”. De acordo com o autor, Pedro Malan, então Ministro da Fazenda, entendia que o projeto nacional era algo reservado apenas as grandes potências enquanto outros dirigentes acreditavam na diluição dos interesses nacionais no ordenamento multilateral e na chamada governança global. A segunda, referenciada por BRESSER-PEREIRA, de “novo-desenvolvimentismo”. Essa resgatou aspectos da produção de um projeto nacional, principalmente nos governos de feição social-democrata, exemplificados por Brasil, Argentina, Chile e Uruguai. Esse pensamento ganhou espaços no meio acadêmico e político, constituindo teses explicativas do processo de reestruturação do capitalismo na região. Assim, nesses países haveria “uma mescla *sui generis* entre medidas do social-liberalismo e do novo-desenvolvimentismo” (CASTELO, 2010, p.24).

O ideário desenvolvimentista ressurgiu nas agendas dos países latino-americanos, após a ofensiva neoliberal ter varrido a América Latina, na década de 1990. Embora os debates suscitassem interpretações confusas acerca de que variação do desenvolvimentismo se estava falando, em certos meios políticos e intelectuais no Brasil, muitos argumentos com gradações variadas sugeriam uma retomada do nacional-desenvolvimento³³ da década de 1950. No entanto, determinados autores como BRESSER-PEREIRA, SICSÚ, PAULA e MICHEL (2007), DINIZ e BOSCHI (2013), entre outros defendiam a necessidade de rever o uso desse paradigma, pois, com as transformações econômicas e sociais das últimas décadas, aquele conceito tornou-se anacrônico. Logo, os textos produzidos para dar sentido às configurações do capitalismo contemporâneo legitimaram a existência de outro projeto político em construção, ou seja, o novo-desenvolvimentismo. Assim, os argumentos dos novo-desenvolvimentistas objetivavam se colocar como “uma espécie de Terceira Via, na disputa pela hegemonia ideopolítica para a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento alternativa aos modelos em vigência na América do Sul” (CASTELO, 2010,

³² Para CERVO (2008), o paradigma do Estado Normal, típico da inteligência política latino-americana, tem suas bases estruturadas no neoliberalismo que foi aplicado com intensidades variadas pelos governos à região no final do século XX.

³³ Apesar da pluralidade de trabalhos sobre esse paradigma, podemos identificar características similares, entre as quais, a estrutura produtiva baseada na industrialização substitutiva de importações, o intervencionismo estatal responsável pelas políticas de planejamento e bem-estar social e o nacionalismo.

p. 194). Em outras palavras, procuravam consolidar um terceiro discurso, com intuito de se afastar tanto do neoliberalismo globalista/entreguista alienado, quanto do nacionalismo retrógrado (BRESSER-PEREIRA, 2007a).

No Brasil, os debates sobre o modelo novo-desenvolvimentista ganharam fôlego a partir da vasta bibliografia produzida por BRESSER-PEREIRA (2003, 2007a, 2007b, 2010). Em seus trabalhos acadêmicos, o autor elaborou sua análise na relação entre a estabilidade macroeconômica e a equidade social. Assim, a retomada do crescimento se daria a partir da adoção de medidas que priorizassem: o controle de preços, o combate das taxas perversas de juros somadas ao câmbio apreciado e a geração de recursos próprios provenientes dos saldos no balanço de pagamentos, o que tornava a exportação de *commodities* recomendável. Por esse meio, seria viabilizado, então, o pleno emprego, os ganhos salariais e a distribuição de renda.

Dentro desse contexto “pós-neoliberal”, o novo-desenvolvimentismo incorporou, portanto, temas que ficaram relegados ao segundo plano no período desenvolvimentista, como o da dimensão social e da expansão do mercado interno de consumo, juntamente aos elementos da estabilidade econômica, implementados pelo neoliberalismo. Essa combinação foi ressaltada no trabalho de SICSÚ *et al* (2007), ao centrar suas percepções nos seguintes eixos: (i) na estabilidade macroeconômica e na redução das vulnerabilidades externas, garantidas pela manutenção de uma taxa de câmbio competitiva, coordenada com as demais esferas da política macroeconômica; (ii) na existência de um empresariado nacional forte e de investimento em inovação técnica; (iii) no crescimento econômico elevado e continuado para redução das desigualdades e (iv) na adoção de políticas sociais universais, com o objetivo de reduzir as assimetrias sociais e potencializar o capital humano.

Nesse sentido, a incorporação de aspectos positivos dos dois períodos históricos distintos, o nacional-desenvolvimentismo e o neoliberalismo produziram um modelo híbrido, o novo-desenvolvimentismo. DINIZ e BOSCHI (2013) reforçam tal interpretação, já que para eles esse modelo combina elementos instituídos pelo reformismo de mercado juntamente àqueles relacionados ao período do protagonismo estatal, resultando daí uma síntese institucional. Assim, o produto final é originado da articulação entre a estabilidade monetária e os indicadores macroeconômicos específicos do período neoliberal e a presença de um Estado que corrija as falhas de mercado. Para a viabilidade dessa estratégia, também seriam importantes à construção do nacionalismo mais complacente ao capital estrangeiro e a

melhora nos indicadores sociais como desejado no período do nacional-desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2003).

Os processos da globalização impuseram acirrada competitividade aos países, obrigando o Estado a redefinir o seu papel na promoção do projeto nacional. Para isso, tornou-se fundamental a adoção de novas modalidades de intervenção que orientasse a agenda desenvolvimentista do mercado para o Estado. “Isso significa que não existe uma volta ao Estado produtivo, mas, apenas, um maior grau de coordenação estatal da esfera econômica, com maior espaço para atividades de regulação e controle (BOSCHI e GAITÁN, 2008, p.319). Então, o debate em torno do papel do Estado perpassou pela incorporação de políticas de combate à pobreza e à desigualdade social, pelo encaminhamento de políticas industriais e pelos investimentos na órbita produtiva, objetivando prover com financiamento os setores estratégicos. De uma forma geral, o sucesso dessas atividades estaria respaldado no fortalecimento de certas instituições, como exemplo o BNDES, que seriam responsáveis por fomentar a agenda desenvolvimentista.

No entanto, para que esse discurso do desenvolvimento como um projeto nacional possa se concretizar tornava-se fundamental a existência de uma coalizão mais ampla entre os diferentes atores sociais. Portanto, embora o acordo entre as classes não pressuponha uma sociedade sem conflitos, a união entre empresários do setor produtivo, trabalhadores, técnicos do governo, e classes médias profissionais seria crucial para dar condições às empresas nacionais de competir no contexto global (BRESSER-PEREIRA, 2007b). Por isso, o Estado é visto como agente primordial na concretização das demandas dos diferentes segmentos representativos do país e na condução de políticas alternativas que superem o cenário do jogo de soma zero.

A eleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, visto como “progressista”, representava a possibilidade de adequar às bases de um novo padrão de desenvolvimento brasileiro aos princípios da globalização. Para isso, fazia-se necessário romper com a introdução de práticas neoliberais e substituí-las por políticas macroeconômicas (monetárias, cambiais e fiscais) condizentes à perspectiva de um projeto nacional. Por conseguinte, o afastamento das reformas estruturais formuladas por organismos multilaterais ou “países centrais” deveria garantir a articulação do Brasil ao contexto regional em transformação. O enfoque na retomada do crescimento econômico somado a medidas mais distributivas, havia colocado em andamento um modelo que também incorporava a

participação de atores políticos e empresariais. A coordenação da esfera público-privada por parte do Estado, em termos práticos, possibilitou o diálogo deste com os conglomerados industriais, originando daí linhas de financiamento voltadas para a implementação de políticas setoriais e industriais (BOSCHI e GAITÁN, 2008).

De acordo com MERCADANTE (2010b, p.11), a experiência brasileira do novo-desenvolvimentismo, “não surgiu de um grande esforço teórico de reflexão sobre o desenvolvimento brasileiro e nem de um planejamento estratégico prévio, mas, sim, da *praxis* de um governo popular que procurou, desde o início, reverter os danos causados ao país pela agenda neoliberal”. Assim, segundo o autor (2010b, p.11), a estratégia brasileira é decorrente da “construção histórica coletiva que está sendo paulatinamente moldada por novas forças políticas, inéditos cenários internos e externos e demandas sociais seculares; um complexo processo em andamento que tem, ainda, a distinta marca pessoal da liderança do presidente Lula”. Então, por meio de sua análise, o país soube aproveitar o cenário favorável, combinando a adoção de medidas macroeconômicas sólidas com o fortalecimento da democracia e com investimentos em políticas sociais mais equitativas. Conquanto, a figura do presidente de alta popularidade foi fundamental para dar credibilidade às reformas e, retomar a confiança do empresariado no Brasil. Portanto, o momento vigente correspondeu à política de desenvolvimento possível conduzido pelo governo, dentro dos limites herdados do neoliberalismo.

Na literatura não há consenso acerca da caracterização do governo Lula da Silva dentro da ótica novo-desenvolvimentista, apesar do reconhecimento de suas políticas voltadas ao quadro social e da existência de um Estado forte na regulação das atividades econômicas. A perspectiva novo-desenvolvimentista defende a construção de um ambiente macroeconômico mais estável e capaz de criar condições positivas para investimentos públicos e privados. Todavia, tornava-se necessário, por parte do Estado, a regulação das taxas de juros, do câmbio, da inflação e dos salários e, assim, construir outro cenário diante dos desafios externos. No entanto, longe das proposições assinaladas pelos novo-desenvolvimentistas, o primeiro mandato do presidente Lula esteve condicionado em garantir os ajustes estruturais implantados pelo seu antecessor. Assim, mesmo mantendo as medidas ortodoxas, o PIB (Produto Interno Bruto) do país não se elevou significativamente, embora ocorresse a duplicação das exportações e da expansão creditícia (MORAIS e SAAD-FILHO, 2011). Nesse sentido, pode-se referenciar também como empecilho ao projeto nacional, a constituição da ampla aliança multipartidária estabelecida pelo presidencialismo de coalizão.

Tomando-se em consideração o imenso espectro ideológico, o presidente e os grupos que chegam ao poder “devem lidar com o pragmatismo de uns e o dogmatismo de outros, o que acaba por dificultar particularmente a tarefa de definir e obter apoio para um projeto de mais longo prazo que consiga situar o país com mais eficácia no caminho do desenvolvimentismo” (BOSCHI e GAITÁN, 2008, p. 313-314).

No segundo mandato, o presidente Lula da Silva (2007-2010) aproveitou o contexto externo favorável e as reformas no quadro político para implementar um conjunto de medidas visando o crescimento econômico, a distribuição de renda e melhor inserção do país no cenário internacional. Pautado por maior ativismo estatal e adotando medidas econômicas adicionais à estabilidade monetária, o país logrou resultados positivos com fortes impactos nas condições sociais dos brasileiros. Para MORAIS e SAAD-FILHO (2011), o sucesso do país estava condicionado a uma posição mais pragmática balizada nas seguintes linhas: (i) estímulo à produção através de investimentos públicos em infraestrutura; (ii) adoção de políticas sociais baseadas na transferência de renda, na valorização do salário mínimo e no crédito ao consumo; e (iii) apoio à consolidação de grandes empresas brasileiras via crédito e outros incentivos com intuito de torná-las competitivas no mercado interno e internacional

Das diversas ações conduzidas pelo governo Lula, a dimensão social ganhou grande visibilidade por seus resultados positivos. De acordo com MERCADANTE (2010b), a esfera social constituiu-se em um dos eixos estruturantes do novo-desenvolvimentismo brasileiro, devido ao seu grau distributivo que permitiu a mobilidade dos segmentos mais pobres e marginalizados na estrutura hierárquica da sociedade nacional. Partindo de alguns programas já constituídos e, principalmente, criando tantos outros mais inovadores como ProUni³⁴, ReUni³⁵, Economia Solidária³⁶, Territórios da Cidadania³⁷, Minha Casa, Minha

³⁴ É um programa do Ministério da Educação, criado pelo Governo Federal em 2004, que oferece bolsas de estudos em instituições de educação superior privadas, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros, sem diploma de nível superior. (<http://prouniportal.mec.gov.br/index>). Acesso em 18/07/2014.

³⁵ O Reuni é uma proposta do Ministério da Educação (MEC) que pretende a reestruturação das universidades federais. Entre os avanços, o programa busca reduzir as taxas de evasão, ocupar vagas ociosas e aumentar o número de vagas e cursos. (<http://www.universitario.com.br/noticias/>). Acesso em 18/07/2014.

³⁶ A economia solidária vem se apresentando, nos últimos anos, como inovadora alternativa de geração de trabalho e renda e uma resposta a favor da inclusão social. Compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, clubes de troca, empresas autogestionárias, redes de cooperação, entre outras, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças

Vida, etc., a intenção era ampliar e articular os projetos entre si, dando maior credibilidade e qualificação a política social brasileira. Contudo, esse avanço só foi possível em virtude da mitigação da vulnerabilidade externa e o melhor equacionamento das dívidas do país, os quais permitiram a “inclusão social” e a melhor distribuição de renda.

Nessa mesma linha, DINIZ e BOSCHI (2013), ressaltaram que a restauração da política social abriu caminhos para a revitalização do capitalismo nacional e, com a inserção de segmentos da população e regiões ao setor produtivo, os mesmos ampliaram a capacidade do país em atrair novos investimentos. De acordo com SICSÚ (2013), esse contexto só foi possível em virtude das mudanças estruturais vivenciadas pelo país a partir de 2003. Segundo ele, houve o fortalecimento da base consumidora do mercado brasileiro formada por trabalhadores, devido a um conjunto de fatores: (i) a valorização do salário mínimo; (ii), a expansão do crédito; (iii) a queda das taxas de juros; (iv) a ampliação do programa Bolsa-família; (v) a redução da taxa de desemprego; (vi) o aumento do emprego com carteira assinada; (vii) a elevação do rendimento dos trabalhadores; e (viii) a introdução do programa Luz para Todos que impulsionou à cadeia produtiva de eletrodomésticos.

Os programas sociais brasileiros mereceram atenção de organismos internacionais que os reconheceram como uma das marcas do governo Lula da Silva. As experiências exitosas foram recomendadas para países sul-americanos que enfrentavam desafios semelhantes aos nossos. Por conseguinte, a cooperação com as necessárias adaptações as realidades locais, tenderia trazer maior alcance geográfico as nossas políticas sociais. Além dos custos muito baixos e benefícios possíveis, esse compartilhamento fortaleceria “as relações entre Brasil e a América do Sul, daria mais densidade à nossa aproximação com a África por meio de projetos concretos de cooperação, e refletiria, no plano externo, de forma mais clara e coerente, algumas das transformações recentes na política interna brasileira” (FLORÊNCIO, 2003, p.118).

solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário. (<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/>). Acesso em 18/07/2014.

³⁷ O Territórios da Cidadania tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia. (<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>). Acesso em 18/07/2014.

Além dos ganhos sociais, o país deveria promover um ambiente mais favorável aos investimentos privados, retomar os incentivos as políticas industriais e tecnológicas, visando adicionar valor as suas exportações e aumentar o grau de competitividade da estrutura produtiva brasileira. Todavia, para a condução desse modelo, fazia-se necessário o reaparelhamento do Estado com intuito de recuperar a sua capacidade de definir as prioridades da agenda nacional. Assim, o Estado precisaria reaver como estratégia o planejamento econômico de longo prazo, identificando as instituições capazes de dirigir as mudanças necessárias. De acordo com DINIZ e BOSCHI (2013), as agências ligadas ao Executivo, principalmente, aquelas vinculadas ao Ministério da Fazenda, a Casa Civil e ao Ministério de Ciência e Tecnologia teriam relevância na implementação de novos rumos à economia brasileira. Por isso, a elevação do BNDES ao *status* de super ministério, realçou a importância do Banco como indutor e formulador de uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior, redefinida e aperfeiçoada pelo PDP. De acordo com os autores citados, A primeira fase priorizou quatro setores como estratégicos: fármacos e medicamentos, software, semicondutores e bens de capital. Porém, os resultados foram restritos e de alcance limitados. Já a segunda fase, pensada entre 2007 e 2008, obteve maior amplitude, pois, contemplou também setores focados nas pequenas e médias empresas. Embora, o governo Lula da Silva tivesse favorecido os grandes grupos empresariais, como os das áreas do agronegócio, da mineração, da construção civil, entre outras. Posteriormente, a articulação desses setores junto a algumas empresas estatais, alavancou o capitalismo brasileiro ao cenário regional. Contudo, tais arranjos não estiveram isentos de críticas, devido “ao aspecto aparentemente contraditório envolvido na lógica de privilegiar o existente e já competitivo em detrimento do objetivo de privilegiar o que seria potencialmente competitivo, ou seja, investir na transformação da estrutura do país” (DINIZ e BOSCHI, 2013, p. 45).

Segundo GONÇALVES (2011; 2012), a experiência desenvolvimentista brasileira do governo Lula da Silva não logrou mudanças representativas na matriz produtiva do país. Em suas análises, o desempenho da economia e as estruturas de produção, comércio exterior e propriedade apresentaram uma reversão nos resultados, daí o período ser chamado por ele de “desenvolvimento às avessas”. Essa perda de dinamicidade deveu-se a manutenção do modelo econômico e da política macroeconômica ortodoxa, herdada do governo de FHC, comprometendo tanto o salto qualitativo do setor industrial quanto à inserção competitiva do Brasil no mercado internacional. De acordo com GONÇALVES (2006), os autores que pautaram suas considerações sobre o novo-desenvolvimentismo, abordaram

preferencialmente a relação entre o crescimento econômico e a distribuição de renda, deixando em segundo plano, temas referentes à vulnerabilidade externa, nas esferas comercial, produtiva e tecnológica. Se por um lado, os avanços na política social foram decorrentes da melhoria na conjuntura internacional, possibilitando a constituição de um ciclo virtuoso entre 2006 e 2007 e maior investimento por parte do Estado, por outro, a ausência de estratégias mais inovadoras limitou as transformações estruturais que caracterizam o projeto desenvolvimentista.

Nesse sentido, houve a superestimação da política macroeconômica em detrimento da política industrial, conquanto os novo-desenvolvimentistas apostaram no equilíbrio fiscal; na taxa moderada de juro e na taxa competitiva de câmbio, como meios de levar o Brasil a uma transição segura e capaz de imprimir efeitos positivos no seu quadro econômico e social. Contudo, segundo FILGUEIRAS *et al* (2010, p.47), o ambiente interno apresentava precárias condições de infraestrutura, elevadas taxas de juros “além de absoluta ausência de qualquer tipo de política industrial, agrícola, tecnológica e de comércio exterior por parte do Estado”. Esse quadro nada animador reforçou a dependência externa, comprometeu o crescimento econômico e também as finanças públicas, e restringiu a ação e os investimentos do Estado em todas as áreas.

Dessa forma, GONÇALVES (2011) e FILGUEIRAS *et al* (2010) ressaltaram que o Brasil estaria passando pelo processo de desindustrialização, ou seja, o setor de transformação estaria encolhendo gradativamente na composição do PIB nacional em comparação com outros setores³⁸. Tal fato relaciona-se ao “deslocamento da fronteira de produção na direção dos produtos intensivos em recursos naturais, principalmente, na fase ascendente dos preços das *commodities* no mercado mundial” (GONÇALVES, 2011, p.6). A acentuada presença de ramos industriais pouco dinâmicos e de grande absorção de mão de obra restringe a economia e prejudica sua diversidade, comprometendo, portanto, os segmentos mais produtivos em capital e tecnologia. “Essa situação de vulnerabilidade externa se alimenta, de um lado, do perfil inadequado das exportações – centrado em *commodities* e

³⁸ Tomando como referência os dados do IEDI (2011), GONÇALVES (2011, p.7) assinala que a participação da indústria de transformação no PIB no Brasil reduz-se de 18% em 2002 para 16% em 2010, “enquanto a taxa média anual de crescimento do PIB real é de 4% no período 2003-2010. Neste período, a taxa de crescimento real do valor adicionado da mineração é 5,5%, da agropecuária é 3,2% e da indústria de transformação é 2,7%. Os diferenciais entre estas taxas de crescimento informam, de fato, um processo de desindustrialização da economia brasileira no Governo Lula”.

em produtos industriais de baixo conteúdo tecnológico – e, de outro, da abertura da conta financeira e de capitais” (FILGUEIRAS *et al* , 2010, p.54-55).

Em suma, segundo GONÇALVES (2012), o novo-desenvolvimentismo seria a versão do liberalismo enraizado, do qual estariam presentes algumas diretrizes, como por exemplo, a liberalização comercial, a ausência de restrições ao investimento estrangeiro, a ênfase nas políticas de estabilização macroeconômica associada ao reformismo social e o Estado com papel moderado nas funções distributivas, alocativas (investimento, políticas setoriais e planejamento) e reguladoras (reformas institucionais voltadas para correção de falhas do mercado e do governo). Assim, de acordo com o autor, além das inúmeras questões estruturais que não são sequer tratadas pelo novo-desenvolvimentismo, a fronteira produtiva brasileira tem cada vez mais viés de setores dominantes (agronegócio, bancos, construção, mineração) e menos da indústria de transformação, o que deslocou o seu foco para a manutenção do superávit primário³⁹.

Por outro lado, CASTELO (2010) propôs uma crítica ao novo-desenvolvimentismo pautada em três pontos centrais. Em primeiro lugar, ao ver o Estado como agente autônomo e condutor dos “interesses nacionais”, esse modelo mascarou as contradições sociais e secundarizou os conflitos entre classes, setores ou grupos particulares. Em segundo lugar, o autor ressalta que o novo-desenvolvimentismo advoga um pretenso conflito distributivo e de interesses interno as classes dominantes, dividindo-as em frações rentistas e industriais. Porém, não se podem atribuir a valorização do capital por meio da especulação financeira apenas as frações rentistas da burguesia “ao contrário, cada vez mais os grandes oligopólios e monopólios transnacionais produtivos operam segundo a lógica da financeirização, que se torna o padrão sistêmico de gestão da riqueza capitalista” (CASTELO, 2010, p. 200). Já no terceiro momento, a discussão envolve o conceito de equidade social nas diretrizes do desenvolvimento econômico, vista por ele sem base conceitual. Ou seja, ao

³⁹ “No debate sobre comércio e desenvolvimento há destaque para o conjunto de problemas que são próprios às *commodities*: baixa elasticidade-renda da demanda; elasticidade-preço da demanda desfavorável; pequena absorção dos benefícios do progresso técnico; reforço de estruturas de produção retrógradas baseadas nas grandes propriedades, que gera concentração do excedente e do poder econômico; concentração da riqueza e da renda, que causa vazamento de renda e pouco dinamismo do mercado interno; restrição externa, visto que *commodities* se caracterizam por alta volatilidade de preços, e instabilidade da receita de exportação; rápida e profunda transmissão internacional dos ciclos econômicos; maiores barreiras de acesso ao mercado internacional; escalada tarifária; menor valor agregado; *dumping* ambiental com redução do nível de bem-estar social e riscos crescentes de litígios comerciais” (GONÇALVES, 2011, p. 8-9).

explicar a superação das desigualdades de oportunidades a partir da educação, os novo-desenvolvimentistas a subordina aos processos de produção de mercadorias comandados pelo capital. Dessa forma, a competição no mercado de trabalho e a condição assalariada do trabalhador em vez de ser historicizada acabam sendo naturalizada. “Em última instância, trata-se de lutar pela manutenção da ordem econômica e da coesão social, e não de transformações estruturais visando à superação do modo de produção capitalista, eternizado e naturalizado (...)” (CASTELO, 2010, p.203-204).

Nesse contexto, o ideário novo-desenvolvimentista não rechaçou as reformas neoliberais nem mesmo retrocedeu a elas, pelo contrário, partiu delas com a intenção de transferir os efeitos da abertura comercial e da liberalização financeira externa para os setores produtivos e, a partir daí, privilegiar as exportações e conduzir políticas sociais compensatórias. A proposta, então, tem um caráter revisionista de correção de imperfeições de mercado, cabendo ao Estado o papel de regulador, “no sentido de garantir o melhor ambiente institucional para as decisões privadas, a livre-iniciativa e o estímulo à concorrência, ou seja, permitir ao mercado a primazia na definição do desenvolvimento” (CARCANHOLO, 2010, p.124).

Em suma, a adequação dos governos neoliberais dos anos 1990 e início de 2000 aos interesses do capital financeiro, comprometeu as funções do Estado brasileiro em sua capacidade de investimento e de autonomia na condução da política econômica nacional. Por conseguinte, os governos Lula da Silva (e também de Dilma Rousseff) referenciados como novo-desenvolvimentistas não romperam com tal modelo, mesmo adotando elementos importantes na política econômica e social do país. Assim, ao adotar medidas defensivas (estabilização monetária, altas taxas de juros, pagamentos dos serviços da dívida externa, superávit primário, entre outros) em seu primeiro mandato, o presidente Lula manteve os elevados rendimentos do capital financeiro nacional e internacional e, dessa forma, a fração bancário-financeira continuou a ocupar a hegemonia do bloco no poder.

O prosseguimento das demais reformas neoliberais, como por exemplo, as privatizações, a abertura comercial e a desregulamentação financeira tendiam intensificar os conflitos no interior do bloco no poder. No entanto, em seu segundo mandato, a administração Lula promoveu o fortalecimento de grandes grupos econômicos nacionais (privados e estatais) através das ações dos bancos oficiais e das empresas estatais que se tornaram fundamentais no cumprimento desse objetivo, “ao mesmo tempo em que redefiniu a presença dos interesses

das distintas classes e frações de classe no interior do Estado” (FILGUEIRAS *et al*, 2010, p.45).

2.4- A ascensão da burguesia interna no bloco no poder e o Governo Lula da Silva

Em 2003, ao assumir o governo do Brasil, o presidente Lula da Silva definiu uma agenda pública com objetivo de garantir o desenvolvimento nacional pautado na estabilização do mercado financeiro. Os ajustes adotados no plano econômico esbarraram nos interesses divergentes entre a coalizão neoliberal formada pela fração bancário-financeira (bancos, seguradoras, fundos de pensão, corretoras, agências de rating entre outros) e já beneficiária das políticas de juros altos, da valorização cambial e do superávit primário dos governos da década de 1990, e a emergente coalizão novo-desenvolvimentista descontente com os resultados das reformas liberais do segundo mandato de FHC. Se no primeiro momento o empresariado brasileiro teria se omitido ou posicionado timidamente diante dos reveses da política monetarista, no outro, a necessidade de promover uma estratégia alternativa que retomasse o crescimento e rompesse com o círculo vicioso da estagnação e da pobreza, levou as lideranças empresariais a aliar-se diante das perdas produzidas pela abertura comercial e pela desregulamentação financeira (DINIZ e BOSCHI, 2007). Assim, a eleição de Lula da Silva representou a formação uma frente política que reunia, embora de maneira precária, além da fração burguesa interna também os principais setores das classes populares nos quais o governo se apoiava, instituindo a partir daí, mudanças importantes na economia, na política e na atuação internacional do Estado brasileiro (BOITO JUNIOR e BERRINGER, 2013).

De acordo com FILGUEIRAS *et al* (2010, p.39), as transformações propostas pelo novo-desenvolvimentismo

permitiram a Lula acomodar e compatibilizar interesses potencialmente conflitantes. De um lado, os juros, lucros e rendas das frações do grande capital financeiro/agronegócio/empresas estatais/fundos públicos/grandes grupos nacionais/e, de outro, a ampliação do crédito para segmentos da população com menor renda, os aumentos reais do salário mínimo e a ampliação da política social focalizada.

Em geral, a reorientação da política estatal procurou se apoiar tanto nos movimentos sociais, por meio dos investimentos direcionados as reivindicações populares, quanto no atendimento às demandas da burguesia interna, representada pelos seguintes setores: mineração, construção civil, agronegócio, indústria de construção naval, indústria de transformação, entre outros. Por conseguinte, ao eleger o comércio exterior como um dos temas prioritários na agenda da política externa brasileira, o governo Lula elevou a dotação orçamentária do BNDES com objetivo de subsidiar as grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para atuarem em novos mercados. Tal iniciativa favoreceu a burguesia interna que projetou suas ações sobre os países da América do Sul por intermédio de exportações de mercadorias, de serviços e de capitais, consolidando posteriormente, influência sobre economias da região.

Conforme assinalam FILGUEIRAS *et al* (2010) e BOITO JUNIOR e BERRINGER (2013), o governo Lula impulsionou a concentração e centralização de capitais em torno dos grandes grupos nacionais, seja na esfera produtiva, seja no setor financeiro, ou mesmo na composição entre eles. Ademais, a inserção desses grandes grupos no interior do Estado possibilitou que articulassem seus projetos às instituições financeiras estatais, aos fundos de pensão e aos fundos públicos, intensificando, a partir daí, a expansão do capital brasileiro.

No final do século XX, as análises neoliberais apontavam para um novo momento de internacionalização da economia capitalista e, conjuntamente, a ideologia da globalização sugeria a dissolução das burguesias nacionais e a constituição de uma burguesia global. Segundo MARTUSCELLI (2010), esses discursos defendiam que o processo de unificação e integração da burguesia em escala mundial, grosso modo, estaria identificado em três variantes explicativas. A primeira destacava a criação de uma cultura universal produzida pelos altos quadros e sua relação com as empresas transnacionais. A segunda ressaltava a preponderância das grandes corporações transnacionais nos ordenamentos espacial, político e econômico do capitalismo contemporâneo. A terceira assinalava que a financeirização estaria diluindo o fracionamento no interior das classes dominantes e, conseqüentemente, seus conflitos. Entretanto, contrariando tais afirmações, não assistimos a homogeneização desenfreada, mas sim a diferenciação dos espaços nacionais e regionais promovida pelo desenvolvimento desigual do capitalismo. Portanto, tornava-se improvável a formação de uma classe dominante mundial diante da ascensão política da fração burguesa à qual se identifica no conceito de burguesia interna.

Para entender a emergência da burguesia interna no interior do bloco no poder no Governo Lula da Silva e suas articulações no seio das políticas de financiamento do BNDES, pautaremos nossas análises nos conceitos elaborados por Nicos POULANTZAS (1977, 1978, 1985). De acordo com o autor, a relação política na sociedade capitalista não pode se restringir a dicotomia entre dominantes e dominados, pois é inerente a uma formação social a existência de diversas classes e frações de classe que vive em constante luta. Cabe ao Estado, portanto, o papel de organizar e representar os interesses políticos das várias frações de classes burguesas no interior do bloco no poder, embora possa atender também os interesses das classes dominadas sem que os objetivos dos grupos dominantes sejam prejudicados. Assim, a coexistência dessas várias classes dá um caráter de especificidade à formação social capitalista.

Podemos estabelecer, nestas formações, a relação entre, por um lado, um jogo institucional particular inscrito na estrutura do Estado capitalista, jogo que funciona no sentido de uma unidade especificamente política do poder de Estado, e, por outro lado, uma configuração particular das relações entre as classes dominantes: essas relações, na sua relação com o Estado, funcionam no seio de uma unidade política específica recoberta pelo conceito do bloco no poder (POULANTZAS, 1977, p. 224).

Foi então a partir dessa relação do Estado com as classes dominantes que POULANTZAS desenvolveu o conceito central de seu corpo teórico: o bloco no poder. Assim, POULANTZAS (1977), definiu bloco no poder como uma unidade contraditória entre distintas classes e/ou frações de classes que procuram manter a estrutura das relações de produção capitalistas. Ou seja, a intenção é constituir relativa unidade política, econômica e ideológica em determinada conjuntura histórica. Essa aliança é sustentada por um equilíbrio instável dos compromissos assumidos pelos seus componentes e “que se faz sob a hegemonia e direção, nesse bloco, de uma de suas classes ou frações, a classe ou fração hegemônica” (POULANTZAS, 1985, p. 145). Por isso, cabe ao Estado responder pelos objetivos econômicos das classes ou frações dominantes, segundo a hierarquia interna de poder. Embora, tal unificação não elimine “a luta de classe, a rivalidade dos interesses entre essas forças sociais, encontra-se nele constantemente presente, conservando esses interesses a sua especificidade antagônica [...]” (POULANTZAS, 1977, p. 234). Portanto, o bloco no poder não se trata de um acordo explícito entre as classes e frações que ocupam o *locus* da

dominação política, mas de uma unidade em torno da preservação da ordem social garantida pelo aparelho do Estado.

Desse modo, a preponderância política de uma fração sobre as demais no seio da classe dominante está relacionada à condução que o Estado faz de sua política econômica. POULANTZAS (1985) assevera que o Estado não deve ser considerado como uma entidade intrínseca ao capitalismo, mas como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe. Assim, para ele, não se pode conceber o Estado como Coisa, isto é, vê-lo numa concepção instrumentalista passiva, neutra, totalmente subjugada por uma única classe ou fração, sem nenhuma autonomia. Nem mesmo identificado como Sujeito, porque tal interpretação considera a autonomia do Estado como absoluta, racional e submetida à própria vontade. “Mas o Estado não é pura e simplesmente uma relação, ou a condensação de uma relação; é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (idem, p.148).

HIRSCH (2010, p. 37), também ressalta que o Estado não é uma criação consciente da classe dominante, nem a corporificação da “vontade popular” democrática ou um sujeito autônomo. O Estado expressa de maneira organizativa as relações sociais de força.

(...), o Estado é um ‘Estado de classe’. Mas ele não é – a não ser em casos excepcionais – o simples ‘instrumento’ de uma classe ou fração de classe. Sua ‘especificidade’ e sua autonomia relativa frente às forças sociais em luta tornam possível a sua existência enquanto lugar de articulação de compromissos e equilíbrios sociais, sem os quais nenhuma sociedade capitalista poderia sobreviver duradouramente. Apenas no interior e através de seus aparelhos pode formar-se algo como a política comum das classes e frações de classes dominantes, mas ao mesmo tempo concorrentes e em luta, e eles também preparam o arcabouço institucional para uma vinculação tanto repressiva, como material-ideológica das classes dominadas e exploradas. Sem isso, o domínio de classe burguês enquanto ‘unidade de coerção e consenso’ (Gramsci) não teria base nem duração.

Nesse contexto, o Estado funciona segundo uma arena de disputa entre frações e classes dominantes, onde se entrecruzam redes de poder em constantes embates, articulações e contradições uns em relação a outros. No entanto, o Estado não concentra apenas as relações de forças entre frações no bloco no poder, mas também dessas com as classes dominadas. Assim, “é o jogo dessas contradições na materialidade do Estado que torna possível, por mais

paradoxal que possa parecer, a função de organização do Estado” (POULANTZAS, 1985, p.153).

Na articulação do bloco no poder há a tendência à consolidação de um núcleo hegemônico, composto por uma fração, a fração hegemônica. Tomando emprestado o conceito de hegemonia formulado por Gramsci, POULANTZAS (1977) ressalta que as lutas e as práticas políticas das classes dominantes na formação capitalista têm a intenção de instituir os seus interesses políticos por meio do Estado. Por conseguinte, ocorre a ascensão de uma delas quando seus objetivos econômicos são prioritariamente atendidos, passando a exercer posteriormente, a dominação hegemônica no interior do bloco no poder. Nesse contexto, a classe hegemônica é “aquela que em si concentra, ao nível político, a dupla função de representar o interesse geral do povo-nação e de manter uma dominância específica entre as classes e frações dominantes; e isto, na sua relação particular com o Estado capitalista” (POULANTZAS, 1977, p.137).

De acordo com PINTO (2010), POULANTZAS utilizou de maneira indiscriminada o conceito de hegemonia para analisar tanto a sociedade política (especificamente o bloco no poder) quanto às frações fora do bloco no poder. Assim, em seu trabalho⁴⁰, Pinto procurou diferenciar essas dimensões ao destacar que a hegemonia restrita de uma das frações no interior do bloco no poder ocorre quando ela é capaz de unificar/liderar os interesses políticos, ideológicos e econômicos das demais frações e classes do bloco no poder. Já a hegemonia ampla ocorre quando a classe dominante, ou uma de suas frações, ocupa um lugar decisivo no padrão de acumulação num determinado momento histórico e, a partir de seus interesses econômicos, políticos e ideológicos, consegue de maneira consentida, articular o apoio entre as demais frações das classes dominantes aos objetivos das classes dominadas. Desse modo, a hegemonia ampla, de uma fração dominante, se estabelece sobre o conjunto da sociedade (dominantes e dominados), significando então, uma unidade orgânica (“bloco histórico”).

⁴⁰ PINTO, Eduardo C. Bloco no Poder e Governo Lula: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2010. 265p.

Nesse sentido, a hegemonia restrita e/ou ampla ocorre sob a égide de uma classe ou fração dominante, capaz de dirigir, pelo consenso um corpo social heterogêneo, criando uma vontade coletiva em torno de uma determinada ordem social.

A classe ou fração hegemônica polariza os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações no bloco no poder, constituindo os seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder: interesse geral que consiste na exploração econômica e na dominação política [...]. O processo de constituição da hegemonia de uma classe ou fração difere quando essa hegemonia se exerce sobre as outras classes e frações dominantes – bloco no poder -, ou sobre o conjunto de uma formação, inclusive sobre as classes dominadas [...] (POULANTZAS, 1977, p. 234-235).

Em geral, na análise de PINTO (2010), a hegemonia restrita configurada por uma de suas frações dominantes no bloco no poder está relacionada ao lugar de exploração que esta fração exerce no processo produtivo, enquanto a hegemonia ampla que essa fração dominante exerce sobre o conjunto da sociedade (classes dominadas e dominantes) depende de sua função ideológica diante dos diversos segmentos dominados. Isto é, quando ela se apresenta como a encarnação do interesse de todos e condiciona, por isso, uma aceitação política específica da sua dominação por parte das classes dominadas (POULANTZAS, 1977).

No conceito de bloco no poder, POULANTZAS ressalta a heterogeneidade das classes dominantes, pois a burguesia não constituiria uma classe coerente e monolítica como pensada por alguns autores marxistas. POULANTZAS (1978), em sua obra *As classes sociais no capitalismo hoje*, refere-se que as clivagens existentes entre frações burguesas ocorrem em virtude do volume do capital e do lugar que elas ocupam na esfera de produção e na circulação do capital, daí as burguesias dividirem-se em: agrária, industrial, comercial, monopolista, não-monopolista, bancária, financeira, compradora, interna, nacional, entre outras⁴¹.

⁴¹ Essas clivagens podem formar os grupos multifuncionais, ou seja, aqueles que agem em mais de uma esfera do capital (indústria, banco, comércio). No entanto, esse processo não impede a existência das frações, já que tais conglomerados tendem a sofrer o recorte dos interesses setoriais, frente à política econômica do Estado. Então, o Estado seria responsável pela aglutinação de um sistema de fracionamento ou outro, ou ainda dos diversos sistemas combinados (FARIAS, 2010).

Segundo POULANTZAS (1978), a relação entre os Estados nacionais e suas burguesias seria insuficiente se a mesma fosse reduzida a oposição burguesia nacional versus burguesia estrangeira, pois não daria real compreensão sobre o comportamento das classes dominantes nas formações sociais dependentes diante da ingerência das potências imperialistas. As desigualdades entre esses espaços nacionais ou regionais devem ser entendidas na articulação de fatores internos (as condições históricas do desenvolvimento das forças produtivas) e externos (a dominação e exploração imperialista). Assim, o autor dividiu a classe dominante em três frações burguesas, a saber: a nacional, a compradora e a interna, a partir de suas relações político-ideológicas estabelecidas junto ao capital imperialista e as classes dominadas.

A burguesia nacional é aquela fração autóctone da burguesia que possui base própria de acumulação e, pode em determinadas conjunturas constituir frentes antiimperialistas e de libertação nacional junto aos setores populares. Já o conceito de burguesia compradora, não pode ser associado a práticas antiimperialistas, pois, além de não possuir uma base própria de acumulação, a mesma tem os seus interesses imbricados ao capital estrangeiro. Essa fração, então, cumpre papel de intermediária dos interesses externos no espaço nacional, podendo ser exemplificada predominantemente pela oligarquia dos grandes proprietários de terras, os setores financeiros, bancários e comerciais. FARIAS (2010), ao relacionar as ações das burguesias comercial e bancária com as práticas da burguesia compradora, cita que a primeira atuaria no comércio de importação e exportação de mercadorias e a segunda no sistema bancário baseado nos capitais externos⁴². Os ramos da indústria inteiramente dependentes e subordinados ao capital estrangeiro também seria outro exemplo utilizado pelo autor.

⁴² “É importante ressaltar também que o emprego do qualificativo ‘compradora’ para designar um setor da burguesia totalmente atrelado ao capital imperialista estava diretamente vinculado a uma fase do capitalismo em que as principais diretrizes macroeconômicas da economia mundial eram ditadas pelo comércio de mercadorias (importação/exportação). [], a partir dos anos 1980, o crescimento do investimento externo direto é que ditaria as regras do mercado mundial. Assim, num período em que o capital monopolista se estabelece em nível mundial e em que a exportação de capitais assume o lugar do comércio de mercadorias, passando a subordiná-lo às suas diretrizes, parece-nos ser mais adequado evitar o uso do conceito ‘compradora’, substituindo-o pelos conceitos de ‘burguesia integrada’ ou de ‘burguesia associada’. Eles indicam, de modo mais preciso essa nova realidade de setores das burguesias de alguns países dependentes, tornados simples ‘correias de transmissão’ dos investimentos externos diretos providos das potências imperialistas” (MARTUSCELLI, 2010, p.44-45).

Se os conceitos de burguesia nacional e de burguesia compradora estiveram associados prioritariamente as relações entre as potências imperialistas e os Estados dependentes, ao longo do século XX, na década de 1970, POULANTZAS (1978) deteve-se no estudo das burguesias imperialistas, especificamente no período de forte internacionalização do capital. Tomando como referência o período de funcionamento do Plano Marshall, idealizado pelos Estados Unidos, o autor procurou explicar a forte dependência das burguesias europeias frente ao capital norte-americano. Posteriormente, com a recuperação econômica dos países europeus, as suas burguesias construíram uma relativa autonomia junto ao capital estadunidense, culminando com o surgimento das burguesias internas na Europa. Então, foi a partir desse exemplo histórico que POULANTZAS desenvolveu tal conceito.

A fração que nos interessa nesse trabalho é a burguesia interna, proprietária de grandes empresas brasileiras. Por conseguinte, ela reúne diversos setores, principalmente: o agronegócio, a mineração, a construção civil, o comércio, os serviços, os bancos, as comunicações, o de energia elétrica e as indústrias. Essa fração também é formada predominantemente por empresas majoritariamente de capital nacional, todavia isso não exclui empresas internacionais presentes no espaço nacional. Então, POULANTZAS (1978) a identifica como aquela que ocupa uma posição intermediária entre a antiga burguesia nacional e a burguesia compradora e possui base própria de acumulação tanto no interior da formação social quanto em atividades no mercado externo. Dada tais características, a burguesia interna se define pelo comportamento ambíguo diante do capital estrangeiro. Isto é, de acordo com o grau de dependência financeira e tecnológica, ora associa-se a ele ora limita a sua expansão no interior do país.

Para POULANTZAS (1978), de acordo com a presença do capital estrangeiro na formação social, existiria um ponto comum a todas as burguesias internas, ou seja, a sua fragilidade político-ideológica diante desse capital. Isso as impediria de romper com o mesmo ou exercer, em longo prazo, a hegemonia no bloco do poder, principalmente nas formações sociais periféricas das metrópoles imperialistas.

Ao sistematizar as considerações de POULANTZAS (1978) sobre a presença do capital estrangeiro na formação social, FARIAS (2010, p.89), aponta os seguintes momentos: “(...) o capital estrangeiro totalmente externo, mas com interesses internos (ação externa/interna); o capital estrangeiro internalizado (atua como capital local, mas envia dinheiro para a matriz); e o capital associado (nativo e estrangeiro, como no modelo *joint*

venture)”. Diante de tal cenário, a burguesia interna pode assumir posições mais resistentes a um determinado capital estrangeiro e menos a outro.

Nas formações sociais dependentes, POULANTZAS assinala que certas frações burguesas assumem o comportamento de burguesia interna. No entanto, em virtude de suas especificidades e das dificuldades de se opor aos interesses do capital estrangeiro, ela se diferencia de outras burguesias internas, como por exemplo, das europeias. Conquanto, essa subordinação leva-a adotar estratégias de adequação do plano doméstico ao contexto internacional. MARTUSCELLI (2010a) ressalta que a burguesia interna dependente pode ampliar o seu poder de barganha nas negociações junto ao capital estrangeiro quando explora, em seu proveito, as contradições interimperialistas. Assim, os conflitos político-militares, as crises econômicas, o dissenso nos acordos de comércio exterior, entre outras coisas, gera oportunidades de ganhos aos grupos dos “países dependentes”. Por outro lado, a burguesia interna das formações sociais desses países adquire vantagens ao proteger e expandir sua posição na economia nacional e no mercado externo. Nesse trabalho, observaremos que a mudança de trajetória do BNDES promovida pelo então presidente Lula da Silva foi preponderante para a crescente influência das empresas brasileiras nos países sul-americanos, pois, isso intensificou o processo de internacionalização dos interesses dessa fração na região e conseqüentemente sua ascensão no interior do bloco no poder.

Nos dois mandatos de FHC, as reformas neoliberais pautadas na desregulamentação financeira, na liberalização comercial, na sobrevalorização do câmbio (pelo menos até 1999), nas privatizações, nos investimentos estrangeiros, na construção da ALCA, entre outros, representavam a hegemonia da grande burguesia compradora e do capital financeiro internacional no interior do bloco no poder. Essas medidas desencadearam tanto os protestos dos movimentos sociais diante das perdas dos direitos trabalhistas quanto à insatisfação de setores da burguesia brasileira ameaçados pela abertura incondicional dos mercados. A elevação do tom contra a desindustrialização trouxe para a cena política a fração da grande burguesia interna que é parte do capital monopolista de base nacional (grupos industriais, agronegócio, bancos, construção civil e outros), embora a burguesia interna apresentasse interesses contraditórios, ela procurava preservar e expandir as posições que detinha no sistema econômico nacional e no exterior. Para tanto, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) procurou constituir um diálogo junto às centrais sindicais representantes do movimento operário paulista, nas manifestações em Brasília, contra o sucateamento das indústrias e, conseqüentemente, a supressão dos postos de trabalho.

Portanto, diante desse processo, a grande burguesia interna foi se aproximando do Partido dos Trabalhadores. Esse último, por sua vez, colocado na defensiva diante da onda neoliberal, acabou reconfigurando o seu programa, adequando-o aos anseios dessa fração burguesa emergente.

No Brasil, a transição de governos na década de 2000 (de FHC para Lula) suscitou debates acerca da composição do bloco no poder no Estado brasileiro, já que as discussões mais otimistas em torno do projeto novo-desenvolvimentista apontavam para uma mudança de modelo. Contudo, as análises de BOITO JUNIOR (2003, 2006a, 2006b, 2012a, 2012b) sobre a presença da burguesia na administração Lula e a trajetória política econômica desse governo, indicavam mais precisamente, uma mudança no modelo que ele nomeou de “neoliberalismo moderado”. De acordo com BOITO JUNIOR (2003), no interior do bloco no poder, o grande capital financeiro continuou mantendo a hegemonia política, haja vista a pauta governamental voltada prioritariamente para atender aos interesses dos investidores internacionais, dos bancos e dos fundos de pensão, articulando e subordinando os anseios de outras frações burguesas aos desejos das finanças.

No primeiro mandato o presidente Lula adotou uma posição mais cautelosa diante do capital financeiro internacional. A intenção era manter a política macroeconômica com intuito de garantir a administração das finanças do Estado, além de incentivar as exportações, visando à produção de receitas para o pagamento da dívida pública. Assim, mesmo sob protestos, o setor industrial teve que se adequar a abertura comercial, ou seja, no primeiro momento assumiu uma posição defensiva frente à concorrência externa, posteriormente, o setor mais estruturado acomodou-se a competitividade e conduziu suas ações em busca de mercados nos países sul-americanos, gerando posteriormente tensões junto às burguesias locais. Dessa forma, visando lograr saldos positivos na balança comercial, a burguesia concentrou suas atividades em setores de especialização regressiva, como o de processamento de produtos agropecuários, de extração mineral e em indústria de transformação de baixo valor agregado. Nesse contexto, o Brasil presenciou a ascensão, em escala internacional, de grandes empresas nacionais que já eram líderes dos seus respectivos segmentos (JBS-Friboi, Vale, Gerdau, *Brazil Foods*, entre outras).

Segundo BOITO JUNIOR (2012b), foi na administração petista que a burguesia interna ascendeu politicamente. Isso não quer dizer que ela estivesse fora do poder, pois como fração da classe burguesa, de alguma forma já compartilhava das benesses do Estado. De fato,

o que aconteceu foi à melhoria de sua posição no interior das classes dominantes. Isso se deu a partir da consonância crescente entre os interesses dessa fração e as medidas econômicas adotadas pelo governo, principalmente a partir do seu segundo mandato. O presidente Lula reorientou a política estatal ao encontro dos anseios da grande burguesia interna brasileira que se traduziram, principalmente, em: proteção ao mercado interno, expansão das exportações e incentivo à internacionalização das empresas brasileiras. Essa fração da burguesia reúne, em seu núcleo, as empresas de capital majoritariamente nacional, mas, também, engloba algumas estatais e, de maneira periférica e ocasional, algumas multinacionais com plantas no país. Ela se constitui principalmente dos seguintes setores: mineração, construção civil, agronegócio, indústria de construção naval, indústria de transformação, entre outros. No âmbito internacional, Lula elevou o Ministério das Relações Exteriores a categoria de super ministério, dando ênfase à política externa e priorizou o diálogo com os países do Hemisfério Sul na agenda brasileira. Tal estratégia foi dinamizada pela agressiva política de financiamento desenvolvida a partir do BNDES, cuja intenção era promover as empresas e os investimentos brasileiros no exterior (BOITO JUNIOR, 2012b, BERRINGER 2014).

Nos governos neoliberais, a grande burguesia compradora representava a fração hegemônica em virtude de seus interesses estarem subordinados ao capital financeiro internacional. Entretanto, essa fração burguesa perdeu espaços diante da articulação dos objetivos da grande burguesia interna junto à administração Lula. Isso não significa que a burguesia interna apoiava de maneira incondicional as ações do presidente, acreditando ser ele capaz de deter a pressão dos movimentos sociais. Na verdade, estavam em curso dois projetos em disputa no interior do bloco no poder. “A grande burguesia compradora tem interesse na expansão quase sem limites do imperialismo, enquanto a grande burguesia interna, embora esteja ligada ao imperialismo e conte com a sua ação para dinamizar o capitalismo brasileiro, procura impor limites àquela expansão” (BOITO JUNIOR, 2012b, p.75). Por conseguinte, desejando angariar benefícios e ascender ao cenário nacional, à grande burguesia interna aceitou integrar uma frente⁴³ com o movimento sindical e popular.

Segundo BOITO JUNIOR (2012b), a frente foi originada do resultado indireto da capacidade de pressão dos trabalhadores diante da conjuntura da década de 1980 e 1990 que

⁴³ De acordo com BOITO JUNIOR (2012b, p.72), não se pode confundir frente e aliança. “A aliança reúne classes ou frações de classe que agem, cada qual, organizada de modo independente, com base em um programa político próprio, e que estabelecem um programa mínimo comum. A frente reúne, de maneira informal, classes e frações de classe, não necessariamente organizadas de modo independente, em torno de objetivos convergentes, mas cuja convergência nem sempre está clara para as forças sociais envolvidas na frente”.

propiciou a formação e consolidação do PT, e do papel da grande burguesia interna que se constituiu como força hegemônica. Enquanto a primeira se tornou a força principal e responsável pelo sucesso da luta, a segunda se definiu na posição de dirigente dos objetivos da luta. A união dessa frente novo-desenvolvimentista é precária, pois não impede que ocorra em seu interior, conflitos e instabilidades. Para garantir essa unidade, por um lado o governo Lula implementou ganhos marginais com intuito de beneficiar os trabalhadores⁴⁴, embora visto com reticência pela burguesia, a saber: a) programas de transferência de renda; b) valorização do salário mínimo; c) aumento do emprego no setor público e privado; d) oficialização de centrais sindicais, e) programa “Minha casa, minha vida”, entre outros. Por outro lado, o presidente procurou manter os interesses estratégicos da burguesia interna ao não regulamentar mudanças no mercado de trabalho, nos direitos sociais ou mesmo na recuperação dos serviços públicos. “O que ele faz é impor sacrifícios menores à grande burguesia interna de modo a lhe proporcionar, através da formação de uma frente política, uma posição no interior do bloco no poder que, por si só, essa fração burguesa não teria força para obter” (BOITO JUNIOR, 2012b, p.73). Por fim, a crescente presença de pessoas ligadas ao movimento sindical na cúpula do governo Lula cerceou as reivindicações da classe que ele próprio representa, pois, “a detenção de altos cargos no Executivo Federal pelos sindicalistas produz efeitos políticos e ideológicos importantes junto aos trabalhadores” (BOITO JUNIOR, 2006a, p.282).

De acordo com ZIBECHI (2012b), nas últimas décadas houve uma mudança no perfil da classe trabalhadora, tanto em sua formação quanto na relação com o governo brasileiro. Traçando a trajetória sindical desde a década de 1990, grosso modo, o autor aponta muitas dessas transformações: (i) os trabalhadores da indústria automobilística, os bancários e os petroleiros compõem a corrente majoritária da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da direção do PT; possuindo elevada escolaridade (destaques para professores, advogados e economistas) e ocupando cargos importantes em empresas estatais e nos fundos de pensão;

⁴⁴ “Outra parte da chamada ‘massa marginal’ é social e politicamente desorganizada. Ela foi incluída na frente neodesenvolvimentista graças às políticas de transferência de renda dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. O programa Bolsa Família, destinado às famílias que se encontram abaixo da linha de pobreza, e o chamado Benefício de Prestação Continuada, destinado a idosos e a pessoas com deficiência, são os principais instrumentos dessa política. Essa massa pauperizada não intervém de forma organizada na frente política neodesenvolvimentista. Os governos Lula e Dilma optaram por lhes destinar renda sem se preocupar – nem esses governos, nem o seu partido, o PT – em organizá-los. Eles formam uma base eleitoral desorganizada e passiva que é convocada a intervir no processo político apenas por intermédio do voto para sufragar os candidatos da frente neodesenvolvimentista” (BOITO JUNIOR, 2006a, p.10-11).

(ii) substitui o sindicalismo de confrontação por um sindicalismo propositivo; (iii) recebimento de receitas milionárias provenientes do FAT para a requalificação profissional, o que levou a central sindical perder autonomia financeira; (iv) aparição de dirigentes que priorizam a “carreira sindical”; (v) sob o governo Lula, ocorre o entrelaçamento entre sindicalismo e Estado, com a inserção de sindicalistas nos ministérios e em outros cargos importantes, tornando-se agentes governamentais; (vi) priorização das festas sobre as mobilizações, causando redução no número de afiliados e a despilitização do movimento; (vii) os cargos de confiança são ocupados por sindicalistas com experiência profissional e por um alto associativismo, principalmente do setor público; e (viii) a presença de dirigentes sindicais como gestores dos fundos de pensão, com destaque para Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobras) e Funcef (Caixa Econômica Federal) que exerce influência nas decisões junto ao governo federal. Dessa forma, assevera o autor, existiria a consolidação de uma nova elite no poder estatal responsável pelo delineamento da política econômica do governo Lula.

“Nesse sentido, os fundos de pensão são uma sólida ferramenta nas mãos dessa elite que lhes permite controlar nada menos que 16% do PIB do Brasil, ao que devemos somar os fundos do BNDES, que contribuem para a promoção e reestruturação do capitalismo brasileiro, para a realização de grandes investimentos em infraestrutura na América do Sul e para a projeção das multinacionais locais competirem em boas condições com outras multinacionais do mundo (ZIBECHI, 2012b, p.81).

A emergência desse grupo de forte presença sindical em cargos de alta confiança nos governos Lula, reforça a inquietação de D´ARAÚJO (2009) e ZIBECHI (2012b), acerca da mudança de perfil dos sindicalizados e sua função no poder estatal. Longe de ser apenas reflexo político da chegada do PT a presidência ou mesmo a eleição de um operário ao cargo máximo do país, para D´ARAÚJO (2009) o quadro expressa transformações na trajetória sindical brasileira. Essa autora ressalta as altas taxas de sindicalização no setor público e a elevada adesão do mesmo ao PT e vinculação à CUT. Tal cenário representa um poder de barganha para esses servidores se comparado ao sindicalismo da iniciativa privada. Por isso, a forte incidência de sindicalizados daquele setor nos governos Lula levou D´ARAÚJO (2009, p.79) “supor que seus interesses estejam mais vinculados ao fortalecimento institucional de suas carreiras públicas e de suas organizações do que diretamente a interesses da sociedade civil e dos trabalhadores em geral”. Isso não impede também a articulação política desses dirigentes dos altos cargos junto às instituições e setores da grande burguesia interna.

A reformulação programática e organizacional do PT em convergência com os documentos da classe burguesa para as eleições de 2002 deslocaram o discurso de Lula em direção aos anseios da grande burguesia interna⁴⁵. A plataforma política do candidato do PT explorou amplamente a insatisfação do grande capital industrial durante a campanha eleitoral. A posição do PT era de ataque a “especulação” e de defesa da “produção”, ou seja, um discurso pelo crescimento econômico. “(...) todos esses pontos visavam introduzir uma cunha no interior do bloco no poder, mostrando à grande burguesia industrial interna que ela tinha porque apoiar a candidatura Lula” (BOITO JUNIOR, 2006b, p.249). Essa fração desejava consolidar uma posição mais assertiva junto ao novo governo na intenção de ter os objetivos do setor industrial atendidos. Tomando como referência a eleição da FIESP em 2004, BOITO JUNIOR (2012b) ressalta a “dobradinha” que foi firmada entre o Palácio do Planalto e a nova diretoria da entidade, presidida naquele momento por Paulo Skaf.

Nesse período, foi relançada a publicação da Revista da Indústria, principal meio de divulgação das demandas da burguesia industrial paulista e suas relações com a política do governo. Os assuntos predominantes combatiam o monetarismo, os juros elevados e a carga tributária, além de defender maior representatividade dos empresários na esfera dos poderes Legislativo e Executivo. Portanto, a formação de uma bancada empresarial no Congresso e o financiamento dos partidos políticos, especialmente por construtoras dão a tônica dos anos 2000. “(...) podemos dizer que estamos diante do paradoxo de um empresariado que financia parcialmente a eleição de sindicalistas, supostamente seus maiores inimigos (...). Vemos concretamente empresários da construção financiando o partido dos sindicatos” (ZIBECHI, 2012b, p.51). Essa fração aceita a intervenção do Estado na economia, mas, não nos moldes protecionistas anteriores. A proximidade com o governo Lula visava maior acesso ao crédito, a expansão dos investimentos em infraestrutura, a aprovação do projeto de lei que autorizou

⁴⁵ BOITO JUNIOR (2012a, p. 8), aponta as mudanças no interior do movimento sindical e do Partido dos Trabalhadores, principalmente para o lugar que o operariado urbano e a baixa classe média ocuparam a partir da formação da frente novo-desenvolvimentista. “Essas forças foram, na verdade, as forças que criaram aquele que iria se tornar o instrumento partidário dessa frente – o PT. O que se passou desde então foi que esse partido, que lutava, ao longo da década de 1990, pela implantação de um Estado de bem-estar social no Brasil e pelo reforço do capitalismo de Estado, esse partido foi atraído pela grande burguesia interna, que vinha fazendo crítica moderada ao neoliberalismo, e, na virada da década de 1990 para a década de 2000, mesclando sua tradição de origem com a insatisfação burguesa, converteu-se, de modo empírico e marcado pelas circunstâncias, no criador e no instrumento partidário do neodesenvolvimentismo. O operariado e a baixa classe média continuaram presentes no PT apenas que, agora, ocupando a posição de base social, mas não mais de força dirigente desse partido”.

os exportadores a reterem parte das divisas obtidas e abrirem conta nominada em moeda estrangeira, como compensação pelo câmbio valorizado e a aplicação de uma política voltada à formação de grandes grupos nacionais internacionalizados. Nesse sentido, a nova função atribuída ao BNDES (como veremos mais adiante) foi preponderante para a reorganização do capital brasileiro. Assim, no interior do bloco no poder, a burguesia industrial interna firmou-se como base de classe do governo Lula. Ao priorizar o mercado externo, Lula pode se ancorar na relação com importantes setores industriais nacionais para preservar capital político. Na crise do “mensalão”⁴⁶, o discurso de empresários da entidade interessados em construir uma agenda propositiva em vez de fomentar as denúncias de corrupção, fortaleceu a relação do governo com a grande burguesia interna. A substituição de Antonio Palocci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda também agradou essa fração que via em Mantega, um desenvolvimentista.

No entanto, a frente novo-desenvolvimentista é permeada por contradições. BOITO JUNIOR (2012b) ressalta marcantes diferenças no interior da grande burguesia interna. No tocante a essa fração, o autor assinala a oposição entre os interesses dos setores industrial e agrário e destes com o sistema bancário nacional, cada qual disputando espaços na definição da política econômica. A indústria deseja proteção aos seus produtos no mercado interno, preferências nas compras públicas para empresas nacionais, crédito subsidiado do BNDES e a política externa a serviço da expansão do mercado externo. Enquanto faz críticas contundentes a política de juros elevados do Banco Central e a liberdade dos bancos na fixação do *spread* bancário. Sobre ditas tensões, BOITO JUNIOR (2006a, p.279), assevera que essa nova política pode, portanto,

gerar conflitos comerciais com alguns setores dos países imperialistas e tal política exige também que o capital financeiro faça concessões à burguesia interna. A produção para exportação precisa de financiamento, taxa de câmbio compatível, etc. O dólar deve permanecer um pouco mais caro para elevar a renda obtida em moeda nacional pelos exportadores e o BNDES deve ampliar seu programa de financiamento a juro subsidiado à exportação. Porém, enquanto persistirem a política de taxa oficial de juros elevada, a liberdade para os banqueiros fixarem a taxa de juros que cobram dos tomadores de empréstimos, o nível de impostos sobre as empresas do setor produtivo legado pelo governo FHC, a política de superávit primário elevado para remunerar os títulos e os juros da dívida e a total liberdade para entrada

⁴⁶ A “crise do Mensalão” ocorreu no primeiro mandato Lula da Silva que foi marcado por denúncias de compras de votos de deputados para aprovação de projetos do governo. O envolvimento de políticos do PT levou a saída do Ministro José Dirceu da Casa Civil.

e saída de capitais, enquanto persistir esse conjunto de políticas articuladas, todo estímulo para a burguesia interna produzir e exportar estará subordinado aos objetivos da política de caça aos dólares e de aumento da receita para remunerar o capital financeiro nacional e internacional.

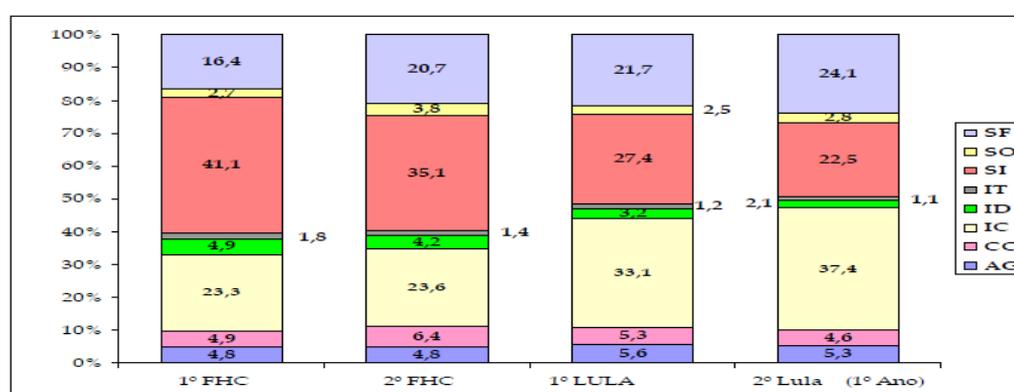
Em outro momento, a divergência entre a indústria e o agronegócio relaciona-se ao comércio exterior, pois a primeira se opõe a entrada descontrolada de manufaturados estrangeiros no mercado interno e a segunda deseja que o Estado defenda nos foros econômicos multilaterais o seu acesso aos mercados europeus e norte-americanos. “(...) a solução encontrada pelo Governo Lula para tratar essa contradição foi à expansão do orçamento do BNDES que quase quadruplicou sob a sua gestão, e a multiplicação dos programas de crédito subsidiado para a grande indústria e para o agronegócio” (BOITO JUNIOR, 2012b, p. 100).

Sobre o setor agropecuário, BOITO JUNIOR (2012b) ainda ressalta as desigualdades no interior desse segmento quanto à lucratividade e o poder de interferir na condução da política econômica e social do governo. As funções que abarcam o agronegócio são a propriedade da terra, a produção agrícola ou pecuária, a comercialização do produto, a intermediação financeira e a própria indústria de processamento. Porém, enquanto os grupos familiares se especializam em determinadas funções, os grandes grupos multifuncionais detêm investimentos em todas as etapas desse ciclo de valorização do capital. Por conseguinte, os mesmos conseguem ter maior trâmite junto ao governo, estabelecendo preços, maiores financiamentos ou mesmo interferindo na esfera social no que diz respeito à reforma agrária, a demarcação de terras indígenas e de comunidades quilombolas e na definição do Código Florestal. Em suma, na análise de BOITO JUNIOR (2012b, p.99), “(...) os poucos e grande frigoríficos, as processadoras de suco, as usinas e os bancos estão nas mãos de grupos economicamente muito mais poderosos que os proprietários de terra, e os seus interesses não coincidem (...)”.

Em geral, ao analisar o desempenho econômico do bloco no poder durante o governo Lula da Silva, PINTO (2010) ressaltou que os efeitos positivos da dinâmica internacional produzidos pelo eixo sino-americano contribuíram tanto para o avanço do poder econômico da grande burguesia industrial exportadora de *commodities* quanto para a manutenção do poder da grande burguesia do agronegócio, conforme representado no Gráfico 4. No entanto, não houve o deslocamento da hegemonia da fração bancária-financeira no

bloco no poder em virtude da manutenção da política macroeconômica pautada nas elevadas taxas de juros, no superávit primário e na variação cambial, conduzidos pela atuação independente do Banco Central e de sua gestão monetária, que expressam a influência política desta fração. Portanto, a adoção de determinada política econômica do Estado brasileiro é decorrente das capacidades de poder econômico, político e ideológico que cada fração detém para viabilizar seus projetos e manter e/ou aumentar essas formas de poder. Neste sentido, a proteção do Estado nacional foi fundamental para que a burguesia interna pudesse prosseguir expandindo sua acumulação de capital no âmbito doméstico e no mercado externo.

Gráfico 4 – Evolução da participação (%) do patrimônio líquido por setores de atividades



Setores: AG – Agronegócio; CC – Construção Civil; IC – Indústria de *Commodities*; ID – Indústria Difusora; IT – Indústria Tradicional; SI – Serviços de Infraestrutura; SO – Outros Serviços; SF – Setor Financeiro

Fonte: Pinto, 2010, p.110

Embora o discurso na política externa possa parecer que o Estado atue em benefício do “interesse nacional”, não se pode entendê-la descolada dos interesses das classes sociais e dos governos. Conforme salientou POULANTZAS (1985), o Estado representa e organiza o interesse político do bloco no poder, ou seja, das várias frações de classe, por isso, a sua atuação no cenário internacional está condicionada pela correlação de forças que estão presentes no interior da formação social nacional. Assim, diante deste contexto, BOITO JUNIOR (2007) ressalta a importância do desvendamento da cena política para o entendimento do jogo de interesses que ocorre entre as classes e frações de classes e suas articulações junto aos partidos políticos, a burocracia de Estado (agentes diplomáticos, comandantes dos exércitos) e aos chefes de governo, dessa forma, torna-se mais visível a posição do Estado em uma determinada conjuntura histórica.

2.5- Os interesses em jogo na política externa do Governo Lula da Silva e a emergência da América do Sul na agenda brasileira

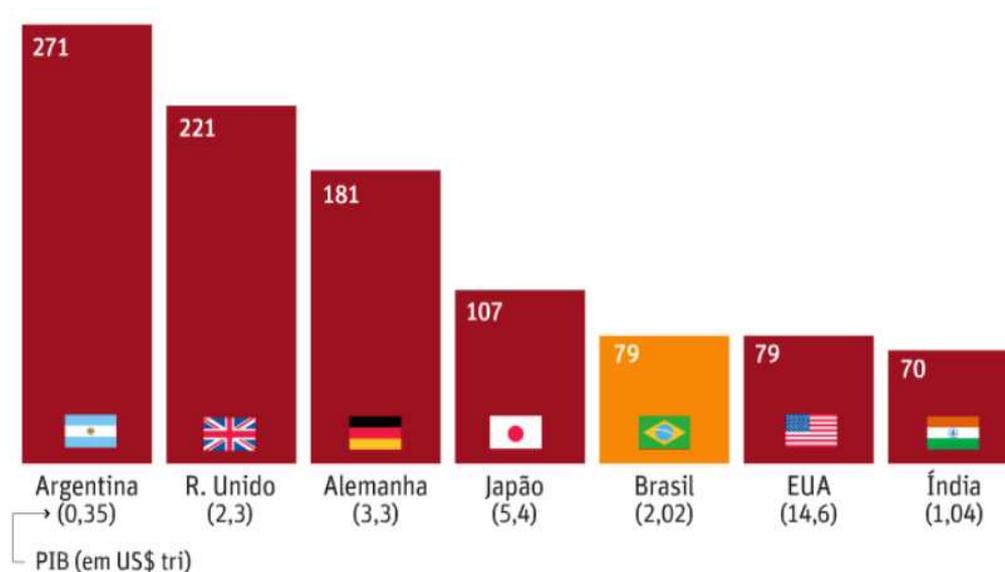
A crescente presença brasileira no espaço regional, em especial, após a primeira eleição do presidente Lula da Silva, reacendeu os debates sobre a retomada do projeto do país à condição de “potência regional” e “global”. As discussões estão pautadas nas ações políticas, econômicas, sociais, militares e culturais colocadas em curso pelo Brasil, e sustentadas na articulação entre a agenda doméstica e a estratégia de inserção internacional. Embora a política externa do governo Lula operasse sobre a matriz que foi esboçada já no final do segundo governo Cardoso (1999-2002), a correção de rumos em direção a matriz de contornos novo-desenvolvimentistas deu maior visibilidade às proposições idealizadas pela administração petista, já em seu primeiro mandato. As escolhas do Embaixador Celso Amorim ao Ministério das Relações Exteriores, do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães como Secretário-Geral e do Professor Marco Aurélio Garcia a assessoria da presidência para assuntos internacionais, deram a tônica desse modelo desenvolvimentista e autonomista no interior do Itamaraty.

O redimensionamento do Itamaraty ocorreu por meio do aumento no quadro de diplomatas (ilustrado pelo gráfico 5), da elevação dos recursos, da abertura de novas embaixadas na África e na Ásia, das alterações no processo de seleção de diplomatas, entre outros, indicavam as pretensões do Brasil nas relações internacionais. Essas mudanças são assinaladas por CERVO (2008) em três pontos centrais, a saber: a) a defesa do multilateralismo de reciprocidade nas negociações comerciais a partir da formação de coalizões entre “países emergentes”, com intuito de discutir a natureza das regras não somente no regime do comércio internacional, mas também em outras temáticas; b) o enfrentamento da dependência estrutural em diferentes esferas (financeira, empresarial e tecnológica) através de parcerias estratégicas, de novo enfoque nas relações Norte-Sul e da Cooperação Sul-Sul⁴⁷;

⁴⁷ “A ideia de promover a cooperação entre os países do Sul surgiu como complemento e ao mesmo tempo como alternativa à relação assimétrica Norte-Sul. O processo de aproximação entre os países da América Latina e da África se dá no contexto das relações Sul-Sul. Mas o conceito ‘Sul’ ultrapassa a categoria geográfica e se assenta sobre uma concepção política e econômica. Os países do Sul são países em vias de desenvolvimento, periféricos, que compartilham situações socioeconômicas e político-culturais tanto entre seus contextos locais como nos âmbitos regionais. No entanto, podem aspirar a manter relações mais igualitárias e cooperativas, compartilhando experiências e somando força política e econômica para ganhar mais autonomia na hora de organizar a agenda global e defender seus interesses” (LECHINI, 2014, p. 21).

c) a intenção de constituir a América do Sul como polo de poder e plataforma política para a expansão dos empreendimentos brasileiros ao exterior.

Gráfico 5- Número de diplomatas para cada US\$ 100 bilhões do PIB



Fonte: Valor 17/12/2010

Desde os anos 2000 o Brasil vem ao mesmo tempo aumentando a sua capacidade de projetar-se e de ser reconhecido como ator importante nas discussões das principais questões internacionais. Para tanto, o país buscou estabelecer um diálogo mais próximo as “potências emergentes” (China, Índia e África do Sul, entre outras) e no âmbito do MERCOSUL, a diplomacia brasileira objetivou construir um projeto estratégico que não só ressaltasse os interesses econômicos, mas resgatasse a dimensão política do processo de integração, constituindo assim, as chamadas parcerias estratégicas (SARAIVA, 2007). Procurando afastar a política externa de sua característica defensiva e de sustentáculo da estabilidade macroeconômica dos períodos anteriores, o governo Lula da Silva a conduziu para a posição mais ofensiva e pragmática, objetivando: “a manutenção da estabilidade econômica; a retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neo-desenvolvimentista; a inclusão social e a formação de um expressivo mercado de massas. (HIRST, SOARES DE LIMA e PINHEIRO, 2010, p.1)

A política de Lula da Silva buscou aproveitar as experiências do seu partido (Partido dos Trabalhadores) nas prefeituras de vários estados brasileiros para a construção do Plano Plurianual (PPA 2004-2007). A estratégia visava identificar os principais problemas a serem enfrentados, como a concentração social e espacial de renda, a pobreza, a degradação ambiental, a cidadania, o desemprego e a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de renda para os trabalhadores (LESSA, COUTO e FARIAS, 2009). Tais proposições domésticas foram elencadas para a política externa brasileira, o que tornou o Brasil possível “porta voz” para os demais “países do Sul”.

“A fórmula adotada pelo governo Lula tem sido vincular um novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial. Ao mesmo tempo em que se transformou a questão social numa bandeira de política externa(...)” (HIRST, SOARES DE LIMA e PINHEIRO, 2010, p.6).

No plano global, o governo Lula da Silva utilizou a credibilidade do país, propondo consensos com os demais “países emergentes” como forma de contrapor as ações unilaterais das grandes potências nas discussões dos organismos internacionais. De maneira pragmática, o Brasil aproveitou as lacunas deixadas pela política de securitização do presidente estadunidense, George W. Bush, após o onze de setembro de 2001, para ampliar as exportações de bens e serviços e expandir os negócios do empresariado brasileiro. Baseado no multilateralismo universal, o Brasil articulou junto aos governos da Índia, da China, da África do Sul, entre outros, a criação do G-20 Comercial no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), a partir de 2003, em Cancun. A intenção era debater o tratamento dado pelos “países centrais” as questões referentes à abertura dos mercados, visto que a posição da Europa e dos Estados Unidos pressionava os “países do Sul” a liberalizar a importação de produtos industriais e serviços sem contrapartida para as exportações dos produtos agrícolas desses países. A falta de propostas consistentes sobre a suspensão das barreiras alfandegárias e a concessão de subsídios que distorcem o comércio agrícola internacional em favor dos produtores europeus e norte-americanos levou os negociadores brasileiros a se colocarem contrários aos termos apresentados. Tal fato propiciou aos “países do Sul” a defesa de uma posição comum na OMC. Porém, o embate entre os dois grupos paralisou as negociações da Rodada de Doha em 2006 e o impasse prosseguiu até o final da década.

A crise financeira e econômica iniciada em 2008 nos Estados Unidos e estendida a Europa em 2009 produziu incertezas no cenário internacional. O G-8 que reunia os sete países mais ricos, mais a Rússia, incorporou os “países emergentes” como Brasil, China, Índia e África do Sul nas discussões sobre a governança econômica global. A posição brasileira que foi vencedora defendeu o aumento no número de países nos esforços para conter os efeitos perversos da desregulamentação financeira. Assim, o G-8 perdeu efetividade e, em seu lugar, entrou em cena o G-20 financeiro, cuja primeira cúpula ocorre em novembro de 2008. Diante dos efeitos da estagnação econômica, o governo brasileiro adotou três iniciativas: a intensificação dos investimentos internos através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a consolidação de coalizões ao sul com objetivo de obter apoio para as reformas do sistema financeiro internacional, do FMI e do Banco Mundial e destinou dez bilhões de dólares ao FMI com o objetivo de aumentar os aportes de capital dessa instituição (CERVO e BUENO, 2012).

Nos foros ambientais, como por exemplo, sobre Mudança do Clima (COP 15), o Brasil adotou uma postura mais assertiva ao propor metas de redução de emissão de carbono e cobrar maior responsabilidade dos países mais poluidores. Posteriormente, esse desempenho resultou no acordo para a realização da Rio + 20, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (VISENTINI, 2013).

Na esfera da segurança coletiva, a diplomacia brasileira criticou a ação preventiva unilateral estadunidense, a doutrina da ingerência europeia e o terrorismo, enaltecendo a importância do Brasil nos processos de solução de conflitos e manutenção da paz. Para isso defendeu a democratização das decisões do Conselho de Segurança da ONU e, com intuito de desempenhar papel relevante no campo da segurança, abandonou a posição da não intervenção, ao assumir a liderança da missão de *peacekeeping* da MINUSTAH (Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti) a partir de 2004. Ainda nesse tema, por ter uma política externa pacifista e defensora das negociações como mecanismo de solução de conflitos, o país propôs uma reforma no Conselho de Segurança na intenção de torná-lo mais representativo diante do cenário do século XXI. Tal proposição contou com apoio de outros países que aspiram à condição de membros permanentes, o chamado G-4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão). “O receio de perda de poder pelos cinco membros permanentes, as rivalidades regionais entre potências e a discordância quanto aos termos da reforma mantêm o Conselho nos moldes obsoletos em que foi criado logo após a Segunda Guerra” (CERVO e BUENO, 2012, p.541).

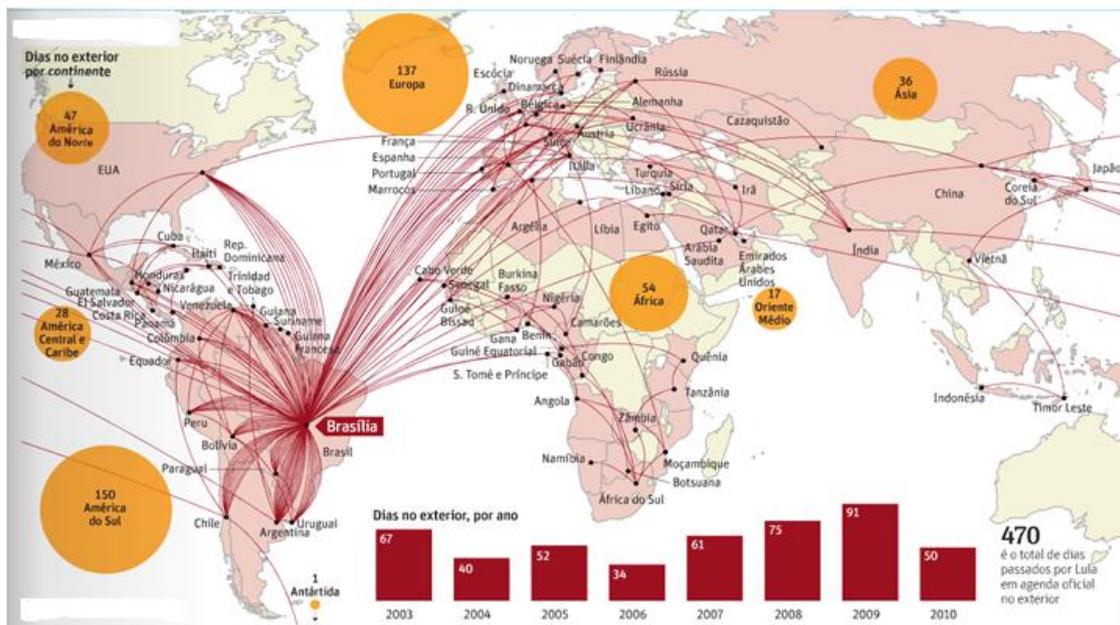
No plano das parcerias estratégicas e da cooperação Sul-Sul, o Brasil diversificou e expandiu suas relações internacionais. Outras iniciativas relevantes foram à aproximação com o continente africano através das negociações envolvendo o MERCOSUL e a União Aduaneira da África Austral (SACU); do incremento de apoio técnico com a disseminação de informações sobre os biocombustíveis; a cooperação nas áreas de agricultura, saúde, educação, esportes, defesa e promoção dos direitos humanos; do aumento de visitas oficiais de Chefes de Estado entre o Brasil e governos de diferentes Continentes⁴⁸ (o elevado número de viagens foi uma das marcas do governo Lula, ilustrado pela figura 1); do reforço nas relações com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP); da implantação de novas Embaixadas e da presença crescente de empresas brasileiras na economia de diversos países africanos. Em relação ao Oriente Médio, o presidente Lula consolidou a realização de Encontros de Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e acordos de cooperação MERCOSUL-Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), defendeu a participação brasileira nos esforços de paz no conflito israelo-palestino, da mesma forma junto a Turquia propôs solução não confrontacional em relação ao programa nuclear iraniano.

A política externa brasileira era favorável a formação de coalizões com “potências emergentes” na convicção que esses países se constituiriam em importantes aliados tanto nas negociações entre suas economias quanto na articulação das diplomacias em diferentes instâncias de decisão global.

A participação do Brasil nos foros de governança global reflete não apenas uma política proativa de constituição de ‘coalizões de geometria variável’, envolvendo algumas nações emergentes, como os limites derivados das carências de recursos de poder que permitam ao país uma carreira ‘solo’ em instâncias globais (HIRST, SOARES DE LIMA e PINHEIRO, 2010, p.8).

⁴⁸Segundo SOARES DE LIMA e DUARTE (2013, p.7), as viagens presidenciais representaram o grau de importância que o governo brasileiro atribuiu a outro país ou mesmo a um Continente. Embora “a quantidade de visitas não revela, em última instância, o teor e a profundidade das conversas. Ainda assim, a visita oficial do Presidente da República a um país vizinho [ou distante de sua região] demonstra a existência de uma vontade política de maior diálogo e de estreitamento dos laços políticos”.

Figura 1- Viagens do presidente Lula (2003-2010)



Fonte: <http://eusouapolitica.no.comunidades.net/index.php>

A visibilidade desses países deveu-se ao crescimento acelerado de suas economias diante da recessão vivenciada pelos países mais ricos. Dentre os grupos políticos, destacam-se a criação do IBAS ou G-3 (Índia, Brasil e África do Sul) em 2003, e a institucionalização em 2007, do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), com posterior adesão da África do Sul em 2010. O primeiro grupo reúne três países-chave na Cooperação Sul-Sul por serem importantes democracias em seus continentes. Além dos interesses globais como a instituição da temática do desenvolvimento e dos problemas sociais na agenda das organizações multilaterais, os países procuram estreitar acordos em setores específicos, como indústria, comércio, agricultura, serviços e tecnologia. Outro ponto relevante é a intenção de concretizar um eixo transoceânico-transcontinental meridional capaz de forjar uma articulação entre seus espaços regionais. Isso ocorre no momento em que o Oceano Atlântico Sul e o Oceano Índico despontam como zona de imensos recursos energéticos e opção para uma base logística do comércio mundial. Daí o desejo dos mesmos em instituir parceria que garanta a manutenção de uma zona de paz para a navegação e bloqueio a qualquer tentativa de militarização por parte das potências extrarregionais.

O segundo grupo se destaca não só pela grandiosidade de sua Geografia, mas por se constituir uma alternativa a ordem global vigente. Por terem economias crescentes, Brasil, Rússia, China e Índia poderiam produzir intensas modificações no panorama geopolítico internacional. A instituição Goldman Sachs, criadora do acrônimo, ressaltava na ocasião, o potencial desses países de se tornarem peças-chave no cenário político-econômico mundial, levando os BRICs a receberem maior atenção do meio acadêmico e da imprensa. Assim, o diálogo político dos BRICs em 2006, na intenção de discutir temas comuns deu origem à primeira cúpula em 2009, na cidade russa de Ekaterimburgo, cujo foco esteve centrado na economia. Em 2010, a segunda reunião ocorreu em Brasília, onde as discussões versavam preferencialmente sobre crise financeira e as reformas das instituições. O destaque foi para a assinatura de um memorando de cooperação entre os Bancos de Desenvolvimento dos quatro países, o que possibilitou a criação do Banco dos BRICs em 2014. Entretanto, a pretensa unidade desse bloco esbarra nas diferenças substanciais de seus membros, em termos de peso econômico, importância geopolítica, grau de integração à economia global, diversidade cultural, as condições domésticas, a relação com a potência hegemônica, entre outros. Diante desse quadro, os analistas levantam questionamentos sobre a capacidade de poder que os BRICs possuem para funcionar como um novo pilar da ordem global e ajudar a construir um sistema internacional mais próspero e estável.

As mudanças no quadro de poder mundial promovida pela atmosfera da Guerra Fria levou o Brasil a se adequar ao ambiente mais globalizado. O posicionamento mais autônomo permitiu que o país diversificasse os seus parceiros internacionais. Assim, apesar da manutenção da relação vertical Norte-Sul, em particular com os Estados Unidos, a diplomacia brasileira também intensificou o diálogo horizontal Sul-Sul⁴⁹ e o eixo diagonal Sul-Leste, ou seja, com os países “terceiro-mundistas” e com os “países socialistas” respectivamente (VISENTINI, 1999). Essa característica de diversificar parcerias conduziu as práticas da política externa brasileira no contexto pós-Guerra Fria. O forte caráter integracionista utilizou “os processos de integração para estabelecer ou consolidar a rede de cooperação e poder [preferencialmente] ao sul, partindo da América do Sul e avançando para

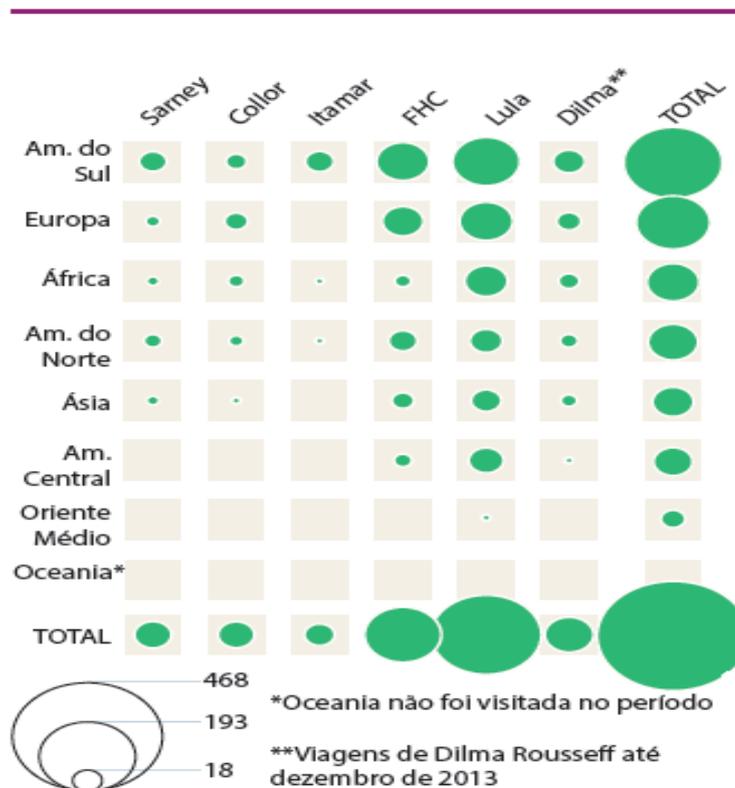
⁴⁹ O eixo horizontal é representado pelas parcerias com as nações emergentes, por suas semelhanças como grandes Estados periféricos e países em desenvolvimento como Índia, China, África do Sul e a Rússia (sendo que informalmente, o Brasil, a Rússia, a Índia e a China formam o chamado bloco BRIC). A agenda é composta também pelos países menos desenvolvidos (LDCs) da África, Ásia e Oriente Médio, cujo poder relativo é menor do que o brasileiro. Este eixo representa a dimensão terceiro-mundista da política externa, também definida como relações Sul-Sul. Os benefícios potenciais deste eixo são econômicos, estratégicos e políticos (PECEQUILO, 2008, p.145).

alianças com outras regiões com o fim de realizar sua meta de país globalista” (CERVO e BUENO, 2012, p.548).

Os esforços do governo Lula estavam pautados no resgate do papel da política externa brasileira nas relações internacionais. Por isso, o crescente número de viagens era um indicador das pretensões do presidente de tornar o Brasil um *global player*, isto é, tornar o país membro constante em eventos internacionais, presente nas reuniões de cúpula e nos diálogos com os principais líderes de outros países. Tal intento passava pela constituição de uma diplomacia ativa e afirmativa, por isso era fundamental fortalecer as relações com os países vizinhos, consolidar a América do Sul como área prioritária na agenda nacional e superar o baixo perfil sul-americano na função de eixo alternativo de poder na escala mundial. Assim, dos presidentes brasileiros a visitar os Estados sul-americanos, Lula da Silva foi o que deu maior prioridade a região, conforme ilustrado na figura 2. Por conseguinte, a invenção da tradição de “sul-americanidade” acoplada à política externa brasileira “não significa a propagação de uma inverdade, mas a reconstrução do mundo a nossa volta, ou seja, um espaço sul-americano organizado que visa restabelecer o prestígio internacional de seus Estados e os afastar do estereótipo latino-americano atrasado e subdesenvolvido” (GALVÃO, 2009, p. 67). Daí, a intenção do discurso oficial em reconstruir o MERCOSUL e privilegiar a integração regional em diferentes esferas (econômica, cultural, social, infraestrutura, segurança, entre outros) no intuito de criar uma zona própria de poder e legitimar a liderança brasileira.

A promoção da integração regional estava focada no desenvolvimento do MERCOSUL, acordo originário do reaquecimento das relações diplomáticas e do arrefecimento das tensões entre Brasil e Argentina. Essa reaproximação permitiu aos países a consolidação de um regime de intercâmbio livre e a instituição de uma união aduaneira que foi estendida, pelo Tratado de Assunção de 1991, aos países limítrofes do Cone Sul, o Paraguai e o Uruguai. O MERCOSUL representava um marco histórico importante para a região, pois além de possibilitar o desenvolvimento dos países locais também funcionava como um instrumento de dissuasão entre as duas maiores economias da América do Sul. Essa aproximação favoreceu a constituição de uma área de paz e de confiabilidade mútua, pautada em valores democráticos; tornou o bloco em sujeito de direito internacional com capacidade de negociação em várias esferas; fortaleceu o poder de barganha do Cone Sul como bloco e alavancou a ideia de América do Sul a partir das negociações com a Comunidade Andina na Cúpula de Brasília de 2000 (CERVO, 2002).

Figura 2- Quantidade absoluta de viagens presidenciais, entre 1985 e 2013



Fonte: Atlas da Política Externa Brasileira, 2014, p.63.

Apesar da ampliação do comércio entre os países membros do Tratado de Assunção, o MERCOSUL enfrenta dissonâncias, pois nem sempre as economias do Brasil e Argentina são convergentes, em muitos setores são competidores e não complementares. Quando Lula da Silva assumiu em 2003, o MERCOSUL agonizava em virtude da oscilação cambial promovida pela desvalorização do Real em 1998/1999 e pela crise econômica argentina em 2001. Nos dois países se falava na necessidade de relaná-lo.

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces que precisam ser urgentemente reparados e reforçados (FUNAG – discurso do presidente Lula, 2008, p.14).

No entanto, segundo BUENO (2010), havia um descompasso entre os interesses de ambos, pois, a Argentina concebia o bloco como instrumento de expansão de suas exportações, portanto, um negócio. Por conseguinte, agindo com pragmatismo, os argentinos estabeleceram imposições, como as cotas comerciais e as licenças prévias de importação a certas mercadorias brasileiras. Já o Brasil via o MERCOSUL para além do comércio, ou seja, um instrumento de projeção de poder nas negociações internacionais. Assim, segundo FLORES (2006, p.12), “a Argentina não compartilha em igual intensidade o entusiasmo do governo brasileiro por uma nova geografia comercial pautada na diversificação dos atores, com ênfase no ‘sul econômico’”, porque seu potencial é restrito. Desta forma, a união regional encontra-se fragilizada em virtude das assimetrias, perspectivas e interesses distintos entre os parceiros do MERCOSUL. Então, para FLORES (2006), o nacionalismo continua acima do regionalismo e globalismo, dificultando a concretização de uma geografia comercial mais atuante.

A preferência pelo aprofundamento das relações com os países vizinhos sustentava-se no desejo de uma maior abertura das economias, mas os resultados esbarraram nas assimetrias entre os Estados e em um modelo voltado para as políticas industriais nacionais que direcionam os seus compromissos para o mercado externo. “A ideia de criar uma economia regional de escala nunca chegou a ser implementada devido a agentes econômicos nacionais que colocaram obstáculos e ao caráter defensivo dos processos de integração na região” (SARAIVA, 2010, p.6). Essas resistências das “burguesias nacionais” tendem colocar em primeiro plano os seus próprios interesses, o que impede qualquer tentativa de formalização de um bloco sul-americano. Tais ações impõem desafios ao Brasil que procura compatibilizar as suas aspirações universalistas e protagonistas ao desejo de liderança regional (VIGEVANI, RAMANZINI JUNIOR e CORREIA, 2008).

A tônica do governo Lula da Silva era revitalizar as relações de cooperação com a América do Sul em virtude das debilidades estruturais do MERCOSUL. As dificuldades de consolidar aliança estratégica com a Argentina tornavam-se mais evidentes por parte da diplomacia brasileira. Segundo RUSSELL e TOKATLIAN (2014), o governo de Néstor Kirchner (2003-2007) procurou dar resposta ao poderio “sul-americano” do Brasil, para isso adotou estratégias que pudessem contrabalançar o peso político econômico do seu vizinho. A inquietação diante de uma eventual hegemonia brasileira na região levou Buenos Aires acompanhar de maneira relutante as pretensões geopolíticas de valorização da América do Sul por Brasília. Dessa forma, como medidas de “proteção”, o governo argentino buscou retomar

a integração no patamar latino-americano ao assinar acordos econômicos e comerciais com o México, na intenção de aproximá-lo do MERCOSUL; via na construção do eixo Santiago-Buenos Aires meio de limitar as aspirações do Brasil no Cone Sul e, apoiava a inserção da Venezuela, de Hugo Chávez, no MERCOSUL como contraponto regional alternativo as intenções do governo Lula. Na análise de ALBUQUERQUE (2009-2010), as melhores chances para o Brasil exercer a sua liderança tanto no nível regional quanto global era numa região de equilíbrio convergente. Por isso, a intenção era pensar uma nova fase que procurasse aprofundar a integração com os países vizinhos e, a partir daí, fazer com que a região passasse a ter um papel mais relevante no cenário mundial.

A crença na organização do espaço sul-americano aos olhos de Brasília passava por construir um cenário moldado pela interação entre o Estado e o mercado. Dadas as condições estruturais, segundo CERVO (2008), a estratégia do governo articulou elementos do liberalismo ao desenvolvimentismo de modo que essa experiência permitisse o país agir no cenário global não no papel de coadjuvante, mas de protagonista. A introdução do paradigma logístico firmou-se em termos operacionais com objetivo de elevar o patamar nacional ao nível das nações mais ricas. Essa mescla, iniciada por FHC e consolidada na administração Lula

diferencia-se do paradigma desenvolvimentista, com o qual pode conviver em certa dose, ao transferir à sociedade as responsabilidades do estado empresário. Diferencia-se do normal, consignando ao Estado não apenas a função de prover a estabilidade econômica, mas a de secundar a sociedade na realização de seus interesses. Limita a prevalência absoluta do Estado que caracterizava o primeiro e elimina do segundo a crença anticientífica no poder ilimitado do mercado de prover tudo o mais (CERVO, 2008, p.86).

O paradigma logístico se apresentava como experiência brasileira e latino-americana em que o Estado conduzia a política externa para atender os “interesses nacionais”. No entanto, conforme assinala POULANTZAS (1978), o Estado é arena de luta entre as classes dominantes, portanto, a política externa traz no seu bojo os interesses das classes ou frações hegemônicas no interior do bloco no poder, ou mesmo, de alianças entre as classes. Assim, por intermédio de uma atuação mais assertiva da diplomacia brasileira, os grandes empreendimentos de empresas estatais e de alguns grupos nacionais privados tiveram seus objetivos econômicos se expandindo sobre os países vizinhos e no interior de nações extracontinentais (principalmente em países africanos) por intermédio do BNDES.

Na América do Sul, as empresas brasileiras adquiriram através das fusões e incorporações várias empresas locais e/ou tiveram acesso a exploração de recursos naturais na região. Esse movimento de “transbordamento” da economia brasileira em direção aos países sul-americanos foi impulsionado pela valorização das *commodities* e respaldado pelos investimentos diretos brasileiros, capitaneados nas linhas de crédito do BNDES a juros subsidiados. O objetivo do financiamento promovido pelo BNDES visava aumentar mercados aos empreendimentos brasileiros no exterior e produzir grandes saldos na balança comercial. Assim, a internacionalização do Banco apoiada em políticas públicas possibilitou que os interesses da burguesia interna se fizessem cada vez mais presentes nos projetos de integração regional sul-americanos. Portanto, a política externa do presidente Lula vinculada à dinâmica do plano doméstico tornou-se um instrumento importante para a atuação internacional dessa fração de classe. Outra medida importante adota pelo governo brasileiro foi abrir em 2009, na cidade de Montevidéu, o primeiro escritório do BNDES no exterior. A cidade uruguaia possui localização estratégica por sua centralidade em negócios no MERCOSUL e ser a Capital da ALADI (Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração). O escritório visa funcionar como apoio aos projetos de integração e de infraestrutura, a facilitação das atividades das empresas brasileiras na região e a cooperação técnica.

A existência de conflitos entre as frações de classe que compõem a burguesia interna no interior do bloco no poder, não impediu a aglutinação dessas frações em defesa de interesses comuns nos planos regional e mundial. A orientação da política externa brasileira nos governos Lula estava associada às mudanças que ocorriam no ambiente doméstico. Nesse sentido, a ascensão da grande burguesia interna industrial e agrária influenciou a atuação internacional do Estado brasileiro, definindo suas prioridades, estratégias e espaços de acumulação de capital. Daí decorre um discurso presidencial mais afinado junto os desejos da burguesia interna, a saber: i) o fortalecimento das relações Sul-Sul contribui para a diversificação dos mercados e, conseqüentemente, amplia as oportunidades de investimentos; ii) a priorização da América do Sul como plataforma de expansão dos negócios brasileiros interfere no ordenamento territorial vigente; iii) a desenvoltura nas seguintes negociações: as multilaterais, tendo como caso expressivo a atuação na OMC, onde o governo Lula procurava dar suporte aos grandes produtores agrícolas ao se posicionar contrário aos subsídios e ao protecionismo dos países mais ricos que prejudicavam a competitividade do agronegócio nacional; as bilaterais, representadas pela negociação entre MERCOSUL-União Europeia como contraponto as pressões norte-americanas em defesa de uma integração hemisférica e as

regionais, exemplificadas pelo arquivamento da ALCA, principalmente pela medidas unilaterais estadunidenses e iv) o impulso à internacionalização das empresas brasileiras em setores intensivos em recursos naturais e no setor financeiro com a crescente expansão dos bancos (BOITO JUNIOR e BERRINGER, 2013).

Por certo, iniciativas brasileiras deram densidade ao diálogo com os países vizinhos no intuito de estruturar um novo arranjo regional que promovesse à expansão das relações econômicas entre seus membros, a propagação dos valores democráticos nacionais e o apoio automático as aspirações globais do Brasil. Essas questões exigiram maior esforço do país para ir além da mera integração comercial, possibilitando outras formas de cooperação regional. Daí, a relevância da América do Sul “teve menos a ver com novas ideias sobre governança coletiva ou sobre uma suposta identidade regional comum do que com um cálculo instrumental calcado em considerações de poder e autonomia” (SPEKTOR, 2010, p. 34). Trata-se, portanto, da crescente presença brasileira na ingerência dos assuntos sul-americanos, o que tem gerado desconfiças na redondeza sobre as intenções das propostas do Brasil. Nas análises de SORJ e FAUSTO (2011), esse temor dos vizinhos perpassa pelo enfrentamento da aliança entre as empresas nacionais e o Estado brasileiro. A percepção ganha efeito não somente em função da assimetria das economias, mas principalmente na capacidade estatal do Brasil de responder aos interesses da burguesia interna tanto no âmbito doméstico quanto no interior dos países da região⁵⁰.

O desafio do paradigma logístico consiste em reforçar o núcleo duro nacional, torná-lo competitivo e alçá-lo ao nível comparativo das nações mais ricas. Conquanto, cabe ao Estado empresário restringir a vulnerabilidade externa por meio da canalização de recursos para robustecer os empreendimentos públicos e, principalmente os privados, estimulando-os a expansão global, a iniciar pela vizinhança. De acordo com CERVO (2008), a conduta logística a partir do governo Lula modificou as relações do Brasil com seus vizinhos através do aumento de suas capacidades de poder. Segundo o autor, três requisitos podem ser observados. Em primeiro lugar, o reconhecimento da interdependência real da globalização supõe a incorporação das vantagens comparativas intangíveis à administração das relações exteriores. Em segundo lugar, ocorre a crença na integração regional como instrumento de

⁵⁰ Aqui, podemos utilizar como caso emblemático dessa relação à contenda envolvendo Brasil e Equador em relação às falhas graves na obra da hidrelétrica San Francisco, construída pela Odebrecht. As ameaças do governo equatoriano de suspender o pagamento da mesma levaram o presidente Lula a colocar aquele país na “geladeira” para futuros empréstimos do BNDES.

acúmulo de poder, tanto próprio quanto dos membros do bloco em construção. Em terceiro lugar, o encaminhamento do processo de internacionalização da economia nacional elenca a América do Sul em plataforma de expansão dos negócios brasileiros.

A estratégia regional do Itamaraty e o ativismo do presidente Lula conferiam densidade aos acordos sul-americanos. A IIRSA representava o avanço em direção à integração funcional dos territórios por meio da construção da infraestrutura em transportes, energia e telecomunicações. A idealização dos megaprojetos e as centenas de obras prometiam redesenhar a Geografia da América do Sul, abrindo oportunidades às empresas brasileiras, principalmente no momento em que a retomada da política de desenvolvimento do BNDES atua na interface com as diretrizes do paradigma logístico de incentivo ao empresariado. “Esse foi um momento de grande êxito da logística internacional de Lula, em razão do ritmo forte que ostenta e da segurança que a reverso imprime à economia nacional” (CERVO, 2008, p.89). O entusiasmo pela intensificação das relações Sul-Sul, apontava para uma maior articulação do país com a América do Sul, já que o presidente defendia que o aumento da complementaridade entre as economias poderia consolidar um desenvolvimento da região. O discurso pautado numa política de cooperação técnica e na instalação de uma infraestrutura mais moderna permitiu o avanço das oportunidades de negócios para empresas brasileiras como a Petrobrás, Banco do Brasil, Odebrecht, Camargo Correa, Gerdau, Votorantim, Vale do Rio Doce, JBS, Companhia Siderúrgica Nacional, entre outras.

Em suma, os efeitos das crises da década de 1990, a conjuntura internacional balizada pela emergência de um eixo de desenvolvimento constituído pelas “potências emergentes” (China, Índia, África do Sul e Rússia) e as transformações regionais que redesenham a geopolítica através da ascensão de governos de “ideologia desenvolvimentista”, renovam as possibilidades de se constituir uma integração multinível. Somados a isso, o crescimento econômico e a demanda por energia em países como os Estados Unidos e a China, a partir de 2003, elevaram os preços das *commodities* e a competitividade internacional. Por ter enormes disponibilidades de recursos naturais, a América do Sul foi elencada ao jogo geopolítico dos governos e dos atores transnacionais, principalmente das “empresas transnacionais” (ETNs). Assim, a posição do presidente Lula era aprofundar a política de desenvolvimento da infraestrutura física regional esboçada pelo segundo mandato do governo FHC, na primeira Cúpula de países sul-americanos em Brasília, em 2000, que originou a criação da IIRSA. Posteriormente, houve o aumento dos investimentos brasileiros diretos na região, o que tensionou as relações entre sociedades, governos e empresas

brasileiras devido ao encaminhamento dos projetos direcionados a setores intensivos em recursos naturais e de grandes impactos sociais e ambientais.

A visibilidade da diplomacia brasileira no plano sul-americano obteve avanços, principalmente na esfera política e na segurança, embora os resultados na área econômica ainda se mantêm limitados. Dessa forma, no final de 2004, o Brasil procurou encaminhar ações mais concretas para a criação da Comunidade Sul Americana de Nações (CASA), depois rebatizada em 2007 de União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), incluindo também o Suriname e a Guiana. A UNASUL se constitui *locus* de diálogo para tratar de temas político, da integração física do território, do meio ambiente, da integração energética, dos mecanismos financeiros, entre outros, demonstrando o seu interesse na cooperação técnica e financeira.

Segundo SARAIVA (2010), a UNASUL se aproxima mais de um instrumento de governança regional do que dos modelos clássicos de integração, já que tem um caráter estritamente intergovernamental e de institucionalidade limitada. Por isso ela pode acomodar diferentes iniciativas sub-regionais como o MERCOSUL, a Comunidade Andina ou a Alternativa Bolivariana das Américas (ALBA). Assim, para o Brasil, “ampliar a institucionalidade do bloco por mecanismos supranacionais significaria engessamentos e limitações advindas de uma governança regional que poderiam limitar as pretensões internacionais do Brasil (DUPAS e OLIVEIRA, 2008, p.241).

O interesse pelos processos de integração econômica é decorrente das mudanças no Sistema Mundial que tem produzido uma variedade de acordos regionais, sub-regionais e bilaterais, despertando em diferentes atores oportunidades de inserção mais eficiente e ativa no comércio internacional. Essas possibilidades de ampliação dos mercados, de acesso as cadeias produtivas, da recepção de investimentos, da projeção de liderança regional, mobilizaram os países sul-americanos a compor diferentes arranjos cooperativos. Então, na década de 2000, a tendência se traduziu em estratégias diversas. De um lado alguns países (principalmente Chile, Peru e Colômbia) firmaram Tratados de Livre Comércio (TLCs) com Estados Unidos e União Europeia para bens e serviços, estabilidade de regras e proteção aos investimentos estrangeiros. De outro, consolidou-se posições (Argentina, Brasil, Venezuela, Bolívia e Equador) mais resistentes a abertura comercial expressiva e a desconfiança em aderir a regras não estritamente voltadas ao comércio nos acordos. Além disso, registram-se também, alguns países que expropriaram ativos estrangeiros (Venezuela e Bolívia). Assim, as

divergências entre as estratégias nacionais ameaçam levar os projetos integracionistas à crise. Isso ilustra as clivagens políticas que impedem a decolagem do “regionalismo pós-liberal”⁵¹ e coloca em debate o papel que se poderia esperar do Brasil como vetor de integração regional (MOTTA VEIGA e RIOS, 2011).

A estratégia da política externa do governo Lula visava à busca pelo desenvolvimento com autonomia, para isso tornava-se fundamental a diversificação das parcerias econômicas na intenção de respaldar o projeto por maior protagonismo no sistema internacional (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). Portanto, as suas relações com o mundo estão ancoradas no sucesso da liderança regional (ALBUQUERQUE, 2009-2010). O fato de erigir a América do Sul na agenda brasileira perpassa pela *expertise* diplomática de dar sentido geográfico e identitário a região. A tarefa de criar consenso sobre a integração regional objetivava desviar a atenção do cálculo de poder que estava embutido na reinvenção conceitual⁵². “Existia, então, a percepção de que a integração regional seria funcional para o Brasil desempenhar o papel de *player* global, e o prognóstico de certa divisão de influência do espaço geopolítico e econômico com os Estados Unidos” (SORJ e FAUSTO, 2011, p. 12).

Para CAMPOS (2008), a América do Sul enfrenta três desafios para a concretização de um projeto maior: a tendência à fragmentação regional; a necessidade de conviver num clima de pluralismo ideológico; a interpretação do tema das lideranças como uma fortaleza para a coletividade. Tais desafios tende a exigir do Brasil maior flexibilidade em suas decisões, já que se no meio internacional o país possui um ativismo reconhecido, no contexto regional existe uma inconsistência de sua posição e de sua atuação como líder. Mesmo que haja uma afinidade ideológica entre os presidentes isso não significa aceitação automática às posições do Brasil nos temas regionais e internacionais⁵³. “Para não perder apoio político doméstico, essas lideranças por vezes exacerbam seus discursos e práticas de

⁵¹ “A hipótese básica do regionalismo pós-liberal é que a liberalização dos fluxos de comércio e investimentos e sua consolidação em acordos comerciais não apenas não são capazes de gerar ‘endogenamente’ benefícios para o desenvolvimento, mas ainda podem reduzir substancialmente o espaço para a implementação de políticas nacionais ‘de desenvolvimento’ e adoção de uma agenda de integração preocupada com temas de desenvolvimento e de equidade” (MOTTA VEIGA e RIOS, 2011, p.84).

⁵² “É importante lembrar que os Estados Unidos estavam empenhados em criar a ALCA nos mesmos moldes do NAFTA, acordo que, aos olhos do Brasil, reduziria o México à condição de apêndice da economia norteamericana. Com esta ameaça em vista, o governo brasileiro percebia na integração regional e, particularmente no MERCOSUL, um sistema de proteção e uma plataforma para assegurar condições que permitissem ao Brasil realizar todo o seu potencial de *global player*” (SORJ e FAUSTO, 2011, p.12).

⁵³ O Brasil vem tendo divergências com os países vizinhos em virtude das formas de condução de suas empresas nos projetos de desenvolvimento locais. Observamos esses problemas no Equador com a empresa Odrebrecht; na Bolívia com a nacionalização das instalações da Petrobrás e no Paraguai com a revisão do Tratado de Itaipu.

política externa. (...) a nova onda sul-americana de líderes ‘esquerdistas’ (...) acaba por operar contra essa tendência” (DUPAS e OLIVEIRA, 2008, p.239).

As capacidades materiais e o peso político assimétricos do Brasil comparados aos demais países sul-americanos não o credencia a uma liderança⁵⁴ inconteste. O país tem lidado com situações de conflitos na área econômica envolvendo interesses do empresariado nacional e governos e sociedades de países por onde se estendem o capitalismo brasileiro. O quadro complexo impõe desafios de escolhas ao Brasil, ou seja, preferir jogar na escala global ou ter influência política real na região. “Os limites e possibilidades da atuação do Brasil como vetor de integração regional requer a análise das condicionantes econômicas, das estratégias de inserção internacional dos países sul-americanos e das prioridades brasileiras em suas relações com a região e com o mundo” (MOTTA VEIGA e RIOS, 2011, p.73). O dilema para o governo brasileiro, então, passaria especialmente, “por optar pelo tipo de liderança mais compatível com seus objetivos e, sobretudo, com seus recursos de poder” (ALBUQUERQUE, 2009-2010, p.17).

No entanto, a liderança brasileira tem enfrentado posicionamentos reativos justamente na área eleita como prioritária. A América do Sul tem reforçado seu caráter diverso e heterogêneo, principalmente no momento em que os países procuram reorientar os interesses e objetivos no relacionamento com o Brasil. Na análise de MOTTA VEIGA e RIOS (2011), nos últimos anos, os países sul-americanos e os atores que intervêm na arena de política externa adotam preferências políticas e econômicas distintas frente ao seu grande vizinho regional. No grupo dos países revisionistas (Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela), a política externa foi conduzida muitas vezes pelas práticas da política doméstica, assim as relações com o Brasil foram convergentes quando o conteúdo era essencialmente político ou reticente aos mecanismos e regimes internacionais de regulação. Entretanto, quando o assunto diz respeito à esfera econômica bilateral, esses países fazem outra leitura do

⁵⁴ Na análise de SOARES DE LIMA (2013, p.197), geralmente a liderança é entendida por pesquisadores tanto na capacidade influenciar terceiros quanto reconhecê-los. Porém, a complexidade de mensurar o grau de influência sobre terceiros pode confundir conceitualmente liderança com reconhecimento. Portanto, para estabelecer a diferença, a autora sugeriu que “se defina liderança não como influência sobre terceiros, mas como influência sobre os resultados. (...) Essa é exatamente a definição de um ator com poder de veto: aquele sem cuja anuência um acordo, iniciativa, ou negociação não se realizam”.

tipo “Norte X Sul”, comportando-se como “países do Sul” diante da potência “imperialista”⁵⁵. No tocante ao grupo de países (Chile, Colômbia e Peru) que seguiu com mais afinco as diretrizes neoliberais da década de 1990, o mesmo adota posturas menos entusiasmadas em relação às iniciativas políticas regionais de Brasília. A intenção dos governos e empresários daqueles países é melhorar a participação de seus produtos no mercado brasileiro e atrair investimentos de empresas do Brasil, o que reforçaria a sua posição de apoio a um projeto liberalizante regional. Finalmente, Uruguai e Paraguai, apesar de terem fortes relações econômicas dentro do MERCOSUL se sentem negligenciados por Brasil e Argentina. Dessa forma, aqueles países têm acenado para propostas que os aproximam das agendas de Peru e Colômbia. Neste cenário, onde as estratégias nacionais são cada vez mais divergentes, os autores citados apontam que os esforços políticos realizados no âmbito da UNASUL tampouco conseguiram superar os obstáculos impostos pelo nacionalismo econômico e o predomínio das agendas domésticas sobre a regional. Dessa forma, o projeto de integração sul-americana parece cada vez mais confinado à retórica.

Embora a importância do Brasil na agenda externa dos países do entorno parece ter crescido, ainda permanecem em aberto questões-chave sobre a percepção dos vizinhos acerca da liderança regional brasileira. Por conseguinte, o governo brasileiro enfrenta desafios quanto às expectativas dessas nações em relação ao peso do país na América do Sul. SOARES DE LIMA e HIRST (2009, p. 16-17) assinala tal dilema: “(...) o tamanho econômico do país é quase a metade de toda a região respectiva, o que acirra o temor de pretensões hegemônicas e, simultaneamente, fortes expectativas de cooperação e de tratamento diferenciado”. Essas visões reacendem os questionamentos sobre a capacidade e o interesse de Brasília em conduzir o ativismo regional.

Na análise de SPEKTOR (2010), a ausência no Brasil de um consenso que apóie uma política mais articulada aos anseios da região, favoreceu uma baixa expectativa na vizinhança sobre os compromissos ou preocupações brasileiras voltadas para o projeto regional. Assim, como aplacar as desconfianças mútuas, se a “potência regional” parece conduzir a política externa em baixo perfil?

O movimento em direção à região convive com uma política externa que enfatiza soluções nacionais mesmo quando os problemas são

⁵⁵ Carlos Mesa GISBERT (2011) interpreta a relação Brasil-Bolívia como preocupante devido à excessiva dependência do seu país a economia brasileira, promovendo resistências a um possível “imperialismo” do seu vizinho do Leste.

compartilhados, busca o desenvolvimento econômico interno, mantêm firmes suspeitas sobre as intenções dos vizinhos, é cautelosa e avessa ao risco. Na vizinhança, a percepção dominante em relação ao Brasil é a de que o país, apesar de ser o principal centro de poder regional, não traduz essa ascendência em liderança amigável. Segundo essa visão, não é fácil seguir o Brasil a reboque. Mesmo que os vizinhos não tenham uma suposta dominação brasileira nem tenham uma visão negativa das intenções do Brasil, eles sentem que o país não responde eficazmente à vasta assimetria de poder que marca a região. Paraguai, Uruguai, Bolívia e Argentina sentem-se comumente negligenciados pelo Brasil. Assim, apesar do peso relativo do Brasil, nas praças diplomáticas sul-americanas, não é óbvio que Brasília seja capaz ou tenha interesse em catalisar o ordenamento regional (SPEKTOR, 2010, p.29).

De acordo com SOARES DE LIMA (2013) existe ambiguidade entre analistas e lideranças políticas dos países vizinhos sobre essa questão. No mesmo instante em que temem a hegemonia brasileira, principalmente diante do peso econômico do país na América do Sul, setores políticos e acadêmicos criticam o pouco envolvimento do Brasil com a região e/ou desejam que o país assuma o seu papel de *paymaster*, ou seja, Brasília absorva os custos da integração através de maiores concessões na produção de bens coletivos regionais. No entanto, segundo BUENO (2010), o exercício da hegemonia ou mesmo liderança impõe elevados custos econômicos e financeiros para efetivação de projetos que unam a região em um destino comum e, a aceitação da liderança significa participar do futuro do líder. Porém, auxílios pontuais realizados pelo *hegemon* como forma de solidarizar-se com os objetivos de desenvolvimento das nações do seu entorno são insuficientes para superar resistências e desconfianças. E o Brasil tem graves problemas sociais que ofuscam o poder de atração e de referência para as sociedades locais. Além disso, não existe um consenso entre os brasileiros sobre que prioridades devem ser atribuídas à inserção do Brasil na América do Sul e, muito menos, a percepção das vantagens em tal liderança.

Na abordagem de SPEKTOR (2011), o Brasil tende atuar de maneira seletiva, voltado preferencialmente para o “interesse nacional” em vez de promover um amplo projeto que atenda as necessidades regionais. Para o autor, embora o país tenha institucionalizado diálogos em questões econômicas e de segurança e apoiado iniciativas de integração, o Brasil hesita em patrocinar instituições e normas regionais profundas que limitem sua autonomia face aos vizinhos. No mesmo contexto, a redondeza tampouco percebe na atitude do Brasil o desejo de desenvolver um projeto coletivo, principalmente quando o país exercita sua

liderança ao acionar o poder de veto⁵⁶ sobre iniciativas que prejudicam os interesses das empresas públicas e privadas brasileiras. Porém, segundo SOARES DE LIMA (2013), já em outras questões, o Brasil exerceu a liderança cooperativa. Isso poderia ser exemplificado pela criação do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), a resposta conciliadora à nacionalização dos hidrocarbonetos pela Bolívia em 2006 e a renegociação com o Paraguai do acordo de Itaipu em 2009. Contudo, tal interpretação não encontrou consenso na literatura especializada que viu nessas atitudes brasileiras gestos de “generosidade”, “ingenuidade”, “indulgência” e “partidarização” (ALMEIDA: 2011; BUENO: 2011; BODINIER: 2014, entre outros).

Por outro lado, há uma preocupação acerca do grau de importância da integração regional na agenda da política externa brasileira, principalmente no momento em que o Brasil diversifica o seu horizonte geográfico. “O país não assume a posição de principal agente da ordem regional e hesita diante de situações onde é forçado a se impor. (...), especialmente quando isto significa pressionar vizinhos menores a respeitar o número crescente de regras formais que estrutura a vizinhança (SPEKTOR, 2010, p.26). Assim, o ativismo regional brasileiro assume um caráter oscilante, ou seja, suas ações pontuais ora convergem a favor dos anseios de desenvolvimento dos países sul-americanos ora reacendem o temor das pretensões “imperialistas” de Brasília. Portanto, “a idéia de que o peso relativo do Brasil atrai (e não afasta) os vizinhos é relativamente nova e revela uma interpretação sobre o funcionamento do poder na região que valoriza uma dinâmica que a literatura especializada denomina *bandwagoning*”⁵⁷ (SPEKTOR, 2010, p.37). No entanto, essa concepção do Brasil como “locomotiva” do processo integracionista esbarra tanto nas percepções divergentes da sociedade brasileira acerca da estrutura de governança regional quanto na aceitação dos demais governos do papel exercido pelo Brasil.

De fato, o governo brasileiro adensou o seu envolvimento em negociações multitemáticas no intuito de ressaltar a relevância do país nos foros globais. A estratégia do

⁵⁶“De fato, o Brasil tem sido um ator de veto nas questões financeiras, tomando-se como evidência as resistências do BNDES à criação de um Banco do Sul e sua exigência quanto ao cumprimento das normas técnicas em todas as questões de financiamento. Por não ter interesse no projeto, a Petrobras também foi um ator de veto à proposta da Venezuela de construção do gasoduto ligando o norte ao sul da América do Sul” (SOARES DE LIMA, 2013, p.197).

⁵⁷ Segundo HURREL (2009), tal estratégia representa o ato de se aliar ao país ou coalizão mais forte. Esse comportamento se diferencia da posição do “balanceamento” que é o ato de unir forças contra os mais poderosos.

presidente Lula visava melhorar as capacidades de poder do Brasil articulando as ações políticas em diferentes escalas. Entretanto, a diplomacia do mandatário foi criticada por querer adotar as mesmas prerrogativas tanto para o plano regional quanto para o plano internacional, vistas como inconcebíveis por alguns autores (GUILHON, 2009-2010; ALMEIDA, 2010; BUENO, 2010). Portanto, a condução da política externa no âmbito das relações global-regional nem sempre eram convergentes, pois a demasiada atenção as questões tratadas em várias arenas multilaterais ameaçava reduzir gradualmente a importância da América do Sul na agenda brasileira. Se isso ocorreu de fato, corroborou “com a posição de paciência estratégica e de complacência diante da paralisia da agenda econômica de cooperação e integração que caracterizou o governo Lula” (MOTTA VEIGA e RIOS, 2011, p.86-87).

A América do Sul, ao longo da década de 2000, passou a conviver com inúmeras iniciativas integracionistas promovidas pelo Brasil com intuito de mobilizar recursos para a concretização de uma governança regional. No entanto, o governo brasileiro não mostrou capacidade e/ou a vontade política de conduzir o regionalismo em alto perfil, com ações compartilhadas que enfrentassem os desafios comuns, como por exemplo, o combate ao tráfico de drogas; a expansão dos fluxos migratórios; a cooperação e integração de assuntos referentes à energia, ao meio ambiente, aos direitos humanos, entre outros. Também as relações intrarregionais esbarraram nas orientações político-ideológicas dos governos locais, nas assimetrias de suas economias e nas diferentes percepções dos países sobre inserção internacional. Assim, múltiplos arranjos e baixa unidade na discussão de temas comuns possibilitaram que potências extrarregionais e demais atores não-estatais ocupassem espaços no interior da região e projetassem seus interesses em busca de recursos naturais, de mercados e do aumento de poder nas escalas regional e mundial. Em razão disso, tomou impulso às relações triangulares Estados Unidos-Brasil-China que têm se constituído o vetor de desafio a liderança brasileira e aos processos de integração sul-americana.

Na avaliação de PECEQUILO (2013), podemos dividir cronologicamente as interações entre as três potências em dois momentos. Primeiro, o período referenciado a partir de 2000 até 2008, marcado pelo predomínio das ações Brasil-China e o segundo pela ofensiva norte-americana após a crise financeira de 2008, correspondendo o último ano do governo George W. Bush e a gestão de Barack Obama. Nesse contexto, ocorreu o encolhimento relativo brasileiro e a ascensão do país asiático. Quanto à relação Brasil-China, o governo de Benjning pautado numa política desenvolvimentista e “pacifista” nas relações internacionais,

intensificou o diálogo com o eixo Sul-Sul. A intenção chinesa visava fortalecer a sua posição autônoma através de medidas que reduzissem as vulnerabilidades político-econômico-estratégicas frente aos Estados Unidos. Para isso, o governo pôs em prática a estratégia chamada de “*going global*”, isto é, uma forma de apoio financeiro e logístico, dentre outras formas de ajuda, com o objetivo de incentivar as empresas chinesas a investirem no exterior. Assim, o poder público definia os setores que eram considerados essenciais para manutenção do crescimento, da modernização da economia e da estabilização social interna da China. Na América do Sul, o governo de Beijing assinou acordos comerciais com países da região cujo objetivo era torná-los consumidores de produtos manufaturados e fornecedores de matérias-primas e insumos energéticos. Além disso, procurava enfraquecer a proximidade de Taiwan com governos locais, evitando possíveis apoios futuros à declaração de independência taiwanesa.

Segundo os estudos do IPEA (2010), entre 2003 e 2008 o comércio chinês na região cresceu 700% no valor bruto enquanto, no mesmo período, as exportações brasileiras aumentaram 282,8%. Em muitos mercados (Peru e Chile), a China já se tornou o principal destino das exportações, em outros, como o argentino e o venezuelano, o país asiático ameaça superar o Brasil na função de principal parceiro comercial. Os investimentos chineses na América do Sul vão principalmente para setores de recursos naturais como cobre, soja, minério de ferro e petróleo. Entretanto, para viabilizar o acesso a esses produtos e exportá-los, a China também canaliza recursos em direção a infraestrutura dos países (ferrovias, portos, rodovias, hidrelétricas, dentre outros). Na região é crescente a presença de empresas chinesas que injetaram bilhões de dólares tanto na compra de empresas locais quanto na formação de *joint ventures* com empresários sul-americanos.

A possibilidade de fazer negócios com os investidores estrangeiros tem levado os Chefes de Estado a adotar esforços mais contundentes para a concretização de acordos voltados para o potencial regional. Essas “vantagens comparativas” têm atraído a atenção de empresas e governos na exploração dos recursos naturais. É o que ressalta a reportagem de COSTA (2008, p.45) sobre os interesses diversificados dos chineses junto aos países:

[...]Chávez assinou em Pequim acordos para ampliar a exportação de petróleo de 364 mil para 500 mil barris/dia (esperando chegar em 2012 a 1 milhão , 38% da atual produção venezuelana), construir uma nova refinaria de 300 mil barris/dia na Venezuela , três refinarias para petróleo venezuelano em Cantão e elevar de 6 bilhões para 12 bilhões o fundo de investimento conjunto dos dois países, a ser usado em infra-estrutura e

projetos petrolíferos na Venezuela, ocupando o espaço abandonado pelas transnacionais anglo-americanas.

A China já compra mais de metade da soja e 30% do minério de ferro exportados pelo Brasil, 70% da soja em grãos e um terço do óleo da Argentina e 20% do cobre do Chile. Tem projetos conjuntos com a Petrobras (petroquímica, tecnologia e exploração de águas profundas) e a Vale (CSV Baosteel, no Espírito Santo), investe 5 bilhões de dólares no setor petrolífero argentino, tem projetos de minério de ferro e gás na Bolívia, participa de empresas petrolíferas no Peru e Colômbia, vende armas para Cuba e se aproxima do Paraguai.

Nesse cenário de adensamento das relações econômicas sino-sul-americanas, a emergência chinesa ameaça redesenhar a geografia comercial do subcontinente, impactando os interesses das demais potências na região. A China em sua trajetória de projeção de poder em escala regional pôs em prática a tática de se tornar o parceiro central de cada país. Para isso, procura diminuir a influência dos demais poderes, em particular o Brasil e os Estados Unidos, privilegiando as relações econômicas como estratégia de aproximação junto aos Estados sul-americanos (PECEQUILO, 2013). O predomínio do capital chinês já é perceptível em determinados setores dos países, conforme os estudos do IPEA (2010). No Uruguai, produzem automóveis; no Peru e Venezuela, financiam obras de infraestrutura; no Chile, fomentam a pesca; na Colômbia, pretendem se associar na construção de um oleoduto de grandes proporções. Conquanto, o principal interesse dos chineses na América do Sul está associado aos recursos naturais e minerais, por isso a presença crescente nas licitações dos governos locais tem objetivo de dominar setores estratégicos e tornar-se um contraponto aos capitais norte-americanos e brasileiros. Entretanto, o governo de Beijing procura ampliar sua influência na região ao reafirmar repetidamente que a intenção chinesa é contribuir para estabilidade e prosperidade, portanto, não dá sinais de envolvimento em questões geopolíticas sul-americanas nas próximas décadas, confirmando a posição “pacifista” fora da Ásia-Pacífico.

A intensificação das relações sino-brasileiras não se limitou ao intercâmbio comercial e tecnológico, mas objetivava construir uma agenda comum que pudesse mitigar o peso político-econômico-militar dos Estados Unidos no cenário internacional. Assim, os governos de Brasília e de Beijing privilegiaram as ações bilaterais e multilaterais na intenção de solidificar parcerias em temas estratégicos e consolidar o eixo Sul-Sul como polo de poder alternativo a potência hegemônica. De acordo com CERVO (2008), as relações Brasil e China

devem ser compreendidas a luz do que ele chamou de “parceria ascendente”, ou seja, ela foi construída à base de vontade nacional, potencial similar e nível emparelhado de desenvolvimento alcançado. Por conseguinte, essa afinidade impulsionaria futuramente novas oportunidades que impactariam a economia brasileira e deixariam um legado tão relevante quanto à parceria constituída entre Brasil e Estados Unidos.

Embora esse eixo sino-brasileiro, por um lado, tenha trazido benefícios ao Brasil devido aos recursos direcionados ao agronegócio, a ampliação da infraestrutura, a instalação de montadoras de automóveis, a compra de papéis de empresas brasileiras como a Vale e a Petrobras, ou seja, colocado a relação dos dois no plano de prioridades e elevado a China ao patamar de principal parceiro comercial do Brasil, por outro, veio acompanhado de possíveis efeitos negativos de longo prazo, não só pela ameaça à especialização regressiva da pauta exportadora e da estrutura da indústria nacional, mas também, pela posição que os chineses assumem na percepção dos países sul-americanos, isto é, uma opção a assimetria geoeconômica e geopolítica entre o Brasil e a região.

A crise financeira de 2008 que assolou a economia norte-americana e contaminou muitos países europeus, levou os Estados Unidos a darem maior atenção a América Latina, principalmente a partir do governo de Barack Obama, embora esse mandatário continuasse a política externa de George W. Bush. A intenção do presidente Obama era tornar a região válvula de escape tanto às tensões econômicas quanto passível a introdução de medidas ordenadoras de segurança. Isso coincidiu com o momento da expansão chinesa e da projeção brasileira na América do Sul. Assim, a política de reafirmação da supremacia norte-americana não emergiu de “uma política construtiva para o continente ou que vise o aprofundamento da colaboração, mas sim de uma necessidade de preservar a zona de influência hemisférica e conter o avanço dos novos polos de poder nesta região e em escala mundial” (PECEQUILO, 2013, p.112). A política norte-americana visava transformar o mundo em campo de operações militares, no intuito de combater o terrorismo visto como uma ameaça de caráter global. Nesse cenário de instabilidade permanente, Washington põe em prática o modelo de reequilíbrio estratégico em diversas regiões, articulando os seus interesses econômicos à temática da segurança. Na América do Sul, o objetivo está balizado na renovação e ampliação das alianças no subcontinente como meio de conter a expansão das economias da China e do Brasil, já que essas potências através de suas empresas intensificariam a corrida pelos recursos naturais.

De acordo com BATTAGLINO (2009), o projeto hegemônico de Washington estruturou-se na projeção do poderio militar. No âmbito regional, as disputas pelos recursos naturais, principalmente os energéticos, e a deterioração da democracia foram combustíveis para que os Estados Unidos reativassem a IV Frota, fortalecessem o Comando Militar do Sul (*USSOUTHCOM*) e criassem o Comando militar da África (*USAFRICOM*). O discurso de Washington estava pautado na construção de coalizões com países sul-americanos na intenção de dissuadir possíveis agressões aos mesmos. Porém, havia fortes desconfianças entre os Estados da região quanto às reais intenções estadunidenses. O presidente Lula da Silva cogitou que tais medidas estariam relacionadas à descoberta de petróleo no litoral brasileiro. Por conseguinte, para os Estados Unidos, o Atlântico Sul tornou-se geoestratégico “devido à crescente presença brasileira, chinesa e indiana neste espaço, destacando-se sua relevância como zona de passagem e de produção de recursos energéticos (pré-sal, acesso a petróleo e gás) e de *commodities*” (PECEQUILO, 2013, p.112).

Nesse jogo de forças, os Estados Unidos reconfiguraram suas políticas e sua rede de posições militares de forma que lhe garanta responder de maneira preventiva qualquer tipo de ameaça. Para tanto, Washington desenvolveu um poderio tecnológico que dá ao país o controle concentrado de diversas regiões consideradas prioritárias tanto pela disponibilidade de recursos estratégicos quanto por necessitarem de atenção devido à presença de governos refratários as práticas norte-americanas (CECEÑA, 2008). Assim, ao voltar seus interesses em direção a América Latina, o governo estadunidense procura assegurar de maneira irrestrita o acesso aos territórios, utilizando-se do discurso de combate ao narcotráfico e das guerrilhas esquerdistas como as FARC-EP (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo) e o ELN (Exército de Libertação Nacional). Nesse sentido, a intenção perpassa pelo apoio orçamentário do Legislativo do país e da permissão de governos para que os Estados Unidos instalem/ampliem bases militares na região, as quais podem ser exemplificadas por aquelas materializadas no Plano Colômbia⁵⁸. Portanto, a condução da política externa norte-americana para a América Latina pode ser compreendida a luz da influência dos códigos geopolíticos. De acordo com PINA (2007, p.102), a política externa de um Estado é moldada a partir de um código geopolítico em vigor, isto é, “um código é definido por diversas idéias

⁵⁸ Segundo CECEÑA (2008, p.22), as bases norte-americanas se multiplicaram dentro da Colômbia e foram distribuídas geoestrategicamente para cobrir a área do país e, ao mesmo tempo, a fronteira com a Venezuela. Essas bases estão incorporadas “a FOL (*Forward Operating Locations*) em Aruba-Curaçao para controlar o passo do Darién que conecta a Colômbia com o Panamá, a entrada da sela amazônica e a saída do petróleo venezuelano para o oeste”.

conjugadas que explicam as intencionalidades de um Estado em relação a outros Estados, e ainda definem que tipo de conduta deve-se realizar para responder aos riscos que existem (ou são inventados) externamente”.

A escalada militar introduzida nas relações intrarregionais pelo governo norte-americano não foi o único desafio aos processos de integração sul-americana. O fracasso da concretização da ALCA levou Washington a desenvolver acordos bilaterais, os chamados TLC's com países da região. Utilizando-se da assimetria econômica, os Estados Unidos procuraram alcançar maiores vantagens em assuntos como acesso a compras governamentais, investimentos e serviços financeiros, direitos de propriedade intelectual, e também acordos militares. Certamente, a intenção era contornar limitações impostas pela resistência do eixo Brasil-Argentina-Venezuela a proposta da Casa Branca, e apoiar novos projetos enquadrados na concepção do regionalismo aberto. Todavia, a recente formação da Aliança do Pacífico⁵⁹ (México, Chile, Colômbia e Peru, dentre outros) que tem 209 milhões de habitantes e somatório do PIB de US\$ 2 trilhões contra 279 milhões de habitantes e PIB de US\$ 3,3 trilhões referentes ao MERCOSUL, acrescentou mais diversidade ao espaço regional ao ser visto como contraponto ao regionalismo pós-liberal.

⁵⁹De acordo com PADULA (2013, p.7-8), “a Aliança do Pacífico, firmada em 06 de junho de 2012, também é uma iniciativa primeiramente do Peru, reforçada pela Colômbia, envolvendo também Chile e México. Conta com o apoio dos EUA, e poderá contar com adesão em breve de Panamá, Costa Rica, Japão e Indonésia. Já conta com o Uruguai como observador e o Paraguai sinalizou que deseja se tornar um observador, ambos países do MERCOSUL”.

Figura 3- Membros dos blocos econômicos regionais – Aliança do Pacífico X MERCOSUL



Fonte: Folha de São Paulo, 24/05/2013

Tais países da Aliança já possuem vínculos com os Estados Unidos e a constituição dessa proposta instala uma possível competição entre dois modelos. SOARES DE LIMA (2013, p.186), ressalta que esse projeto dá mais visibilidade ao grupo de países que “ênfatizam as soluções de mercado, a liberalização comercial e a integração às cadeias produtivas globais, com políticas externas mais convergentes com os Estados Unidos e favoráveis ao *status quo* da governança global”. Essa percepção põe em xeque a proposta denominada pós-liberal encaminhada por iniciativas bastante heterogêneas como a CASA, a UNASUL e a ALBA. Esse regionalismo pós-neoliberal procura reduzir o peso dado à dimensão comercial e ressaltar outras temáticas na agenda, principalmente aquelas que resgatam o desenvolvimento e/ou a equidade, segundo a anuência da administração estatal.

Neste contexto, as iniciativas de integração propostas nas décadas de 1990 e de 2000 perderam fôlego e estão fragilizadas diante das expectativas de países da América do Sul em busca de inserção nos mercados globais. Assim, a possibilidade de articular a região sul-americana à dinamicidade das economias asiáticas tem ameaçado produzir clivagens no subcontinente entre posições liberais e nacionalistas, o que favoreceriam, sobretudo, a influência política e econômica de potências extrarregionais e de suas grandes corporações

transnacionais no subcontinente. Desse modo, a Aliança do Pacífico serviria como um instrumento para a projeção de poder norte-americano no intuito de frear a ascensão chinesa na América do Sul e possivelmente na Bacia do Pacífico - instituindo outra ordem geoeconômica no Arco do Pacífico. Por conseguinte, o apoio a um projeto de integração regional neoliberal esvaziaria a importância das iniciativas regionais lideradas pelo Brasil, principalmente o MERCOSUL e a UNASUL, e manteria a fragmentação regional (PADULA, 2013).

Embora a América do Sul ocupe posição prioritária na agenda brasileira, assistimos atualmente a inflexão de alguns países em direção a outras potências e regiões. O adensamento das relações intrarregionais visíveis na década de 1990 e início dos anos 2000 acentuou as assimetrias econômicas com vantagens expressivas ao Brasil. Certamente, a região possui relevância na pauta de exportação brasileira, principalmente de manufaturas, mas, também, é o principal destino de investimentos de empresas nacionais, além dos vários projetos de cooperação em diversas temáticas. O potencial mercado brasileiro poderia representar oportunidades aos países vizinhos e criar interdependências, afastando a ingerência de potências externas em assuntos regionais e as propostas cunhadas no regionalismo aberto. No entanto, a busca do governo Lula da Silva de circunscrever o país na esfera internacional relativizou a importância do subcontinente na política externa brasileira. Essa atenção vacilante em relação ao seu entorno geográfico imediato tem permitido que potências extrarregionais aumentem o seu peso na América do Sul e desloque a liderança brasileira para a retórica. Somados a isso, a relação entre Brasil e países sul-americanos enfrenta desafios tanto em virtude das iniciativas integracionistas que ameaçam não “decolar” quanto no aprofundamento dos focos de tensão política nos territórios dos países vizinhos, já que os crescentes investimentos de empresas brasileiras, financiadas pelo BNDES, em setores de energia e recursos naturais têm causado impactos sociais e ambientais nos países onde estão disseminadas.

2.6- O papel do BNDES como ator de política externa e apoio logístico ao processo de internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul

Num mundo em constantes mudanças onde ordem e desordem, crise e crescimento e guerra e paz interagem, provocando potenciais obstáculos à circulação do capital, a expansão das diferenciações geográficas tornam-se primordiais para que as forças produtivas retomem o processo de acumulação. Portanto, a atividade capitalista “produz o desenvolvimento geográfico desigual, mesmo na ausência de diferenciação geográfica em termos de dotação de recursos e de possibilidades, fatores que acrescentam seu peso à lógica das diferenciações e especializações espaciais e regionais” (HARVEY, 2004, p.82-83). Conquanto, o Estado através de seus arranjos institucionais desenvolve estratégias que mitigam o limite à reprodução do capital. Assim, o processo de internacionalização de empresas⁶⁰, que ganhou relevância na virada do milênio, representa uma simbiose de interesses dos grandes grupos empresariais privados apoiados por volumosos recursos públicos. Então, a expansão desses grupos funcionaria como instrumento de acumulação por outros meios.

No entanto, esse fenômeno já estava em curso desde o século XIX, mas foi pós-Segunda Guerra Mundial que essa tendência se acentuou. Segundo FLEURY e FLEURY (2012), a primeira onda de difusão de empresas com atuação internacional fundamentou-se nos Estados Unidos, onde fazia sucesso à inovação do modelo de organização industrial (fordismo-taylorismo) de produção em larga escala de produtos padronizados sobre correias transportadoras. Daí, a prática do *American system of manufacturing* se consagrou e passou a ser adotada por outras praças industriais. Tal fato contribuiu para a emergência da hegemonia norte-americana e para a liderança das corporações estadunidenses nas atividades de produção no plano global. Porém, a crise da economia capitalista deflagrada por um conjunto de eventos de naturezas diversas (crises do petróleo, fim da paridade dólar-ouro, Guerra do Vietnã, entre outros), resultou em mudanças estruturais com fortes reflexos na capacidade

⁶⁰ A internacionalização pode ser definida como estratégia desenvolvida por uma empresa para operar em outros países, envolvendo de maneira contínua a movimentação dos fatores de produção no exterior. “Em outras palavras, não bastaria a exportação, mas também seriam fundamentais a abertura de uma filial no exterior, o estabelecimento de parcerias, investimentos cruzados entre empresas, acordos de cooperação industrial e/ou comercial, ou ainda, a aquisição de empresas já constituídas no país-alvo” (RICUPERO, 2008, p. 22).

produtiva dos Estados Unidos e da Europa. Assim, já na década de 1980, a situação passou a mudar e a segunda onda ocorreu com a ascensão das empresas japonesas e seu modelo produtivo pautado no meio técnico-científico-internacional (SANTOS, 1998). Posteriormente, a industrialização se estendeu pelo espaço asiático, destacando-se Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong (“Tigres Asiáticos”) e mais tardiamente a Índia e a China. No caso dos Estados latino-americanos (preferencialmente, da Argentina, do Brasil e do México), a projeção internacional de suas empresas foi incipiente devido aos reduzidos padrões tecnológicos e baixo volume de capital. De acordo com os autores, a terceira onda iniciou na década de 1990 marcada pelo aumento da participação dos “países em desenvolvimento” nos fluxos de investimento no exterior. A liquidez disponível no mercado internacional possibilitou a expansão da capacidade de produção de bens e serviços das empresas mais sólidas daquelas economias que passaram da condição de exportadoras à de investidoras nos mercados externos. De certa forma, a internacionalização funcionou como uma estratégia dos governos no intuito de contornar a turbulência vivida nos seus mercados domésticos, descobrindo maneiras lucrativas de absorver os excedentes de capital⁶¹.

No caso do Brasil, a internacionalização de empresas e de grupos brasileiros, iniciada nas décadas de 1960 e 1970 com forte apoio governamental, obteve resultados modestos, com exceção para o crescimento do número de agências bancárias (privadas e estatais), a expansão da Petrobras e a ampliação dos serviços de engenharia e construção (Mendes Junior, Camargo Corrêa e Odebrecht). Estas últimas, aproveitando o *know-how* adquirido nas grandes obras financiadas pelo Estado (rodovias, hidrelétricas, portos, entre outros) puderam empreender suas atividades principalmente nas regiões circunvizinhas e, depois, canalizar investimentos em direção aos países árabes exportadores de petróleo. Contudo, o papel do Brasil caracterizava-se principalmente como hospedeiro de subsidiárias de transnacionais⁶² estrangeiras e receptor dos investimentos externos. Já durante os anos 1980 ocorreram tentativas isoladas e mal-sucedidas de internacionalização em meio à estagnação econômica e a restrição do financiamento. Os Investimentos Diretos no Exterior (IEDs) estiveram restritos preferencialmente a exportação de *commodities* (a Petrobras

⁶¹ FLEURY e FLEURY (2012) ressaltaram que essas práticas de expansão do IDE intrarregional são encabeçadas também por grandes empresas da Argentina, México, Chile, ou seja, as chamadas Multilatinas ou Translatinas. Esse crescimento ocorreu preferencialmente a partir da década de 1990.

⁶² “(...) O grande porte da empresa transnacional significa a existência de extraordinários recursos que são de propriedade da empresa, isto é, fatores específicos de sua propriedade (capital, tecnologia, capacidade gerencial, organizacional e mercadológica)” (GONÇALVES 2003, Apud PITELIS e SUGDEN, 2000). Neste trabalho a referência as empresas transnacionais e multinacionais será tratada como sinônimos.

responsável ainda pela maior parte) e ao setor financeiro (bancário). Mesmo em um cenário desalentador, outros grupos empresariais brasileiros como Votorantim, Odebrecht, Gerdau, Ultra, entre outros, conseguiram acumular capital nesse período.

No entanto, foi entre 1990 e 2000 que se observou efetivo movimento à internacionalização. A abertura abrupta da economia condicionada à reestruturação produtiva acentuou a competitividade local. Isso levou grupos empresariais tradicionais e empresas líderes de seus setores a desaparecerem rapidamente. Por conseguinte, as privatizações de importantes companhias estatais, o aumento das importações e o crescimento significativo de subsidiárias de multinacionais estrangeiras obrigaram diversas empresas brasileiras a buscarem o mercado externo na intenção de compensar a queda de rentabilidade nas operações internas (FLEURY e FLEURY, 2012). Muitas vezes, essa estratégia era movida pela necessidade de acesso a melhores padrões tecnológicos junto aos centros de pesquisa. Conquanto a aquisição de plantas no exterior ou mesmo associações com companhias estrangeiras possibilitaram maior eficiência e produtividade das empresas nacionais (SOBEET, 2007).

Neste cenário cada vez mais competitivo e oligopolizado, os grupos locais procuraram superar a perda do controle sobre o mercado doméstico, ocasionada pela agressiva política de desnacionalização implementada pelos governos dos anos 1990. “(...) no caso de determinados setores nos quais é mais aguçada a competição internacional, a escolha não é entre investir ou não no exterior. A questão passa a ser investir no exterior ou acabar sendo comprado por investidores mais poderosos” (RICUPERO, 2008, p. 4). A dificuldade de acesso ao crédito e necessidade em diversificar os mercados incentivaram as empresas brasileiras remanescentes a desenvolverem estilos e competências para sobreviverem em um ambiente monopolizado. Assim, o objetivo a ser perseguido era atingir os patamares de produtividade e qualidades exigidos internacionalmente, então, o modelo produtivo japonês foi o referencial para melhorar a forma de gestão. “As empresas locais mudaram suas estratégias defensivas isoladas para estratégias proativas de integração; alianças estratégicas tornaram-se essenciais não apenas para transferência de tecnologias, mas para garantir o acesso aos círculos internacionais de negociação” (FLEURY e FLEURY, 2012, p.187). A internacionalização das principais companhias brasileiras pautou-se no amadurecimento organizacional e financeiro, possibilitando as mesmas “acessar capitais a juros mais baixos e obter receitas com moedas fortes em outros mercados, como forma de fazer frente aos seus principais concorrentes” (SPÓSITO e SANTOS, 2012, p. 243). Portanto, segundo esses

autores, principalmente empresas como Petrobras, Gerdau, Brahma, Vale, Sabó, Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Marcopolo ampliaram seus ativos no exterior a partir: das aquisições, visando acesso a tecnologia e marcas conhecidas, dos investimentos em novas plantas industriais (*greenfields*), da abertura de escritórios comerciais e de assistência técnica, além dos empreendimentos conjuntos.

As iniciativas de integração regional que se intensificaram a partir da década de 1990 contribuíram para a valorização do capital. Os grandes grupos econômicos mobilizaram os governos com o objetivo de defender a flexibilização das fronteiras nacionais e a incorporação de novos espaços de acumulação. Assim, as táticas políticas, econômicas, diplomáticas e militares invocadas pelos Estados na defesa dos “interesses nacionais”, promoveram continuamente os benefícios das frações de classe do bloco no poder. A criação do MERCOSUL foi importante porque favoreceu a consolidação de uma mentalidade global entre os empresários e traçou o perfil competitivo das companhias brasileiras. Da criação do Bloco até 20002, 36% do IED brasileiro estiveram direcionados aos países do Cone Sul, preferencialmente a Argentina, principalmente nas modalidades de fusões e aquisições. A proximidade geográfica e cultural fez da América do Sul a região predileta para os investimentos tanto das subsidiárias brasileiras quanto das subsidiárias estrangeiras localizadas no Brasil (FLEURY e FLEURY, 2012). Dessa forma, estava circunscrito no discurso integracionista não só o desejo dos políticos de aumentar as capacidades de poder de seus próprios Estados, mas também as motivações dos capitalistas de ampliarem suas operações pelos territórios, os quais são meios necessários para a realização dos processos de acumulação, concentração e centralização do capital⁶³.

Uma hipótese levantada é de que os novos territórios de acumulação das empresas e grupos do Brasil se desenvolvem no bojo do delineamento de um processo de centralização descentrada de capital, que vem adquirindo formas nas últimas décadas do século XX e ganha musculatura nos primeiros anos deste século. Quer de maneira gradual, quer de forma abrupta, a acumulação das empresas e grupos brasileiros já não ocorre tão somente no território nacional e via exportações (realização de valor), à medida que outros países

⁶³ ARRIGHI (1996) chamou a atenção para a relação entre a lógica capitalista e a lógica territorialista do poder para o processo de gestão do Estado. Segundo o autor, para a primeira, o controle do capital circulante é o objetivo e o controle do território e da população é o meio. Na segunda, a relação se inverte. O controle da população e do território é o objetivo, enquanto o controle do capital circulante é o meio. Porém, ambas historicamente não funcionaram isoladamente uma da outra, mas relacionadas num dado contexto espaço-temporal.

– de igual ou menor nível de desenvolvimento que o Brasil e, inclusive, os países desenvolvidos – são envolvidos nas suas teias de geração e realização de valor (SPÓSITO e SANTOS, 2012, p.17).

A estratégia de internacionalização da base produtiva brasileira ganhou maior visibilidade a partir de 2004, em função da expansão da economia mundial que propiciou a melhoria nas condições de rentabilidade, de financiamento e de capitalização das empresas. Dessa forma, as companhias brasileiras mais competitivas procuraram liderar seus setores e ampliar as bases geográficas de atuação. Portanto, “(...) as desigualdades resultantes assumem uma expressão espacial e geográfica particular, de modo geral na forma de concentrações de privilégios e poderes em certos lugares em vez de em outros” (HARVEYb, 2004, p. 85). No cenário internacional os investimentos têm assumido outras direções, isto é, se até 1970 houve a predominância dos recursos Norte-Norte, entre a Tríade (Estados Unidos-Europa-Japão), a partir dessa década, os fluxos apontaram para o vetor Norte-Sul, caracterizando a busca dos “países da Tríade por oportunidades nos “países em desenvolvimento” que se industrializavam. Já na década de 1990, acentuam-se os investimentos Sul-Sul, enquanto nos anos 2000 o IDE Sul-Sul continuou se expandindo com forte característica intrarregional (vide o exemplo da Ásia Oriental e da América Latina, nesta impulsionado principalmente pelos investidores argentinos, brasileiros e mexicanos), e recentemente vem chamando atenção o aumento das operações do tipo Sul-Norte, através da aquisição de ativos nos Estados Unidos e/ou Europa por empresários brasileiros, chineses, indianos, chilenos, entre outros.

No governo Cardoso, o processo de internacionalização da economia brasileira pautado no alinhamento do Estado às demandas dos grandes grupos empresariais foi elencado a condição de estratégia-chave da política externa da administração Lula da Silva. O adensamento do fenômeno das fusões e aquisições de empresas aprofundou o encaminhamento da política de concentração de capitais que se materializou na consolidação das “campeãs setoriais”, particularmente nos setores de infraestrutura e *commodities*, ou seja, transformou as maiores companhias privadas nacionais em multinacionais brasileiras com atuação, inicialmente, na América Latina e depois na África.

A reorganização do “capitalismo brasileiro” encontrou no BNDES e nos fundos de pensão as bases para expansão do projeto de potência regional e/ou global idealizadas pela diplomacia presidencial. “*Es cierto que los estrategas brasileños han diseñado un proyecto de*

integración que apuesta por no establecer vínculos de dominación con sus vecinos. Sin embargo, la lógica del capital no es la misma que la de los gobiernos (...)” (ZIBECHI, 2012a, p.12). Essas novas configurações exacerbaram uma série de variáveis, iniciada pelo transbordamento de capitais para os países vizinhos na intenção de reproduzi-los e pelo encaminhamento de cúpulas e fóruns com o objetivo de intensificar a integração regional. “Dessa forma, as empresas assumem um papel importante na política externa brasileira, refletindo valores e imagens positivas e negativas do Estado, da mesma forma que uma esfera tradicional da diplomacia” (VASCONCELLOS, 2012, p.3). Ainda, de acordo com a autora, o apoio governamental a internacionalização das empresas brasileiras contribui para a consolidação da marca Brasil, pois a proximidade dos consumidores com os serviços e produtos fortalece a percepção do país como potência⁶⁴. Também MENDONÇA e GARCIA (2012), corroboram com essa relação dialógica Estado-empresa.

Por trás de uma grande empresa há sempre um Estado forte, que a financia e estrutura o campo jurídico e político para que ela atue. E por trás de um Estado hegemônico há sempre empresas transnacionais que atuam dentro e fora do país, levando sua marca e criando sua imagem junto à imagem do país potência (MENDONÇA e GARCIA, 2012, p.2).

Por outro lado, analisando a “outra face da moeda”, a desnacionalização da economia, os impactos sociais e os custos ambientais causados pelos empreendimentos do empresariado nacional tornam negativa a imagem do país. Assim, o governo ao instrumentalizar as empresas multinacionais brasileiras como atores da diplomacia nacional, “revela os setores chave de interesse estatal e evidenciam a perspectiva da integração regional e da liderança do Brasil no processo” (VASCONCELLOS, 2012, p.14).

A “escolha” por determinados grupos empresariais não está restrita apenas à capacidade de competir nas esferas regionais e globais, mas também entender como a burguesia interna articulou seus interesses às ambições dos homens de Estado por meio da inserção no aparelho estatal, recorrendo às práticas de relações de “amizades” e *lobbies*; qual a força dos empresários para influenciar tanto a política doméstica quanto a condução da

⁶⁴ Conferir em GARCIA, Ana E. Saggiaro. A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, 2012, 413 f.; 2 Vol.

política externa e porque determinadas empresas são beneficiadas por grandes obras, recebem maiores créditos e incentivos fiscais. Esta vinculação entre as frações de classe no bloco no poder e o Estado reforça o entendimento sobre quem formula e decide os rumos da política externa e quais os interesses que estão em jogo.

Na análise da política externa, emergem duas questões de fundamental importância: em primeiro lugar, quem a formula e, em segundo, de que forma que ela se articula à política interna. (...) qualquer estudo empírico mais aprofundado demonstra que os rumos e as decisões da política externa não são definidos pelo conjunto do bloco social de poder que dá suporte a um governo, mas por alguns setores hegemônicos desse bloco. É preciso considerar que, graças à porosidade do estado moderno, *lobbies* e grupos de interesse conseguem influir em determinadas áreas da política externa (VISENTINI, 1999, p. 134-135).

Segundo ZIBECHI (2012b), a ascensão do Brasil à categoria de potência está condicionada ao sucesso da política de internacionalização das empresas brasileiras, incentivadas pelo então presidente Lula da Silva. Na análise desse autor, a adoção de tal estratégia tornou-se possível devido ao sólido apoio dado pelo aparato estatal (que inclui as Forças Armadas e os gestores estatais) para que o capitalismo brasileiro transformasse a América do Sul em seu espaço de acumulação. “O objetivo consiste em formar empresas fortes para competir em escala global, com apoio logístico do Estado e financeiro de instituições nacionais, como o BNDES e o Banco do Brasil. Se Cardoso privatizou, Lula conglomerou” (CERVO e BUENO, 2012, P.545).

Em sua trajetória pelos governos brasileiros, o BNDES sempre desempenhou as atividades a ele determinada. Na era FHC ele foi o condutor do Programa Nacional de Desestatização, definindo todo o processo de financiamento da transferência patrimonial ao setor privado. Já no governo Lula da Silva, a partir de 2003, por força do modelo “novo-desenvolvimentista” em curso, o Banco veio protagonizando o fortalecimento dos grandes grupos econômicos (nacionais e estrangeiros) fomentados por elevados aportes de capital. O objetivo do Estado através do BNDES é “(...) dar apoio logístico aos empreendimentos, o público e o privado, de preferência o privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais” (CERVO, 2008, p.87) Assim, ocorre o empoderamento do BNDES que não restringe o seu papel apenas a esfera econômica, mas do ponto de vista político, funciona como ator importante na condução da política externa brasileira,

principalmente na liberação do IED Sul-Sul e nos arranjos daí instituídos. No âmbito espacial, o BNDES é o provedor de vários megaprojetos desenvolvidos ou em desenvolvimento no seio da IIRSA/COSIPLAN que têm produzido um reordenamento territorial na América do Sul, com rastros de conflitos sociais e ambientais.

O BNDES é o lócus privilegiado desta operação. Como corolário de todo o processo em curso, vem-se redefinindo a participação do capital privado e estatal nacional no bloco de poder dominante. No âmbito político-institucional, as divergências de interesse, no limite, são arbitradas por Lula (FILGUEIRAS *et al.*, 2010, p. 49-50).

Os desafios impostos à economia brasileira pela abertura ao exterior obrigaram as empresas no Brasil a buscarem alternativas para melhor inserção no mercado internacional. Até meados de 2002, o apoio do BNDES à internacionalização das empresas brasileiras se dava de forma indireta, pois os recursos liberados aos empresários não possuíam uma destinação específica. Contudo, as incertezas do período levaram os empresários a recorrerem a crescentes consultas junto ao Banco sobre a possibilidade de criação de uma modalidade específica para esse tipo de financiamento. A resposta da diretoria do BNDES ocorreu com a aprovação de diretrizes que procuraram dar condições as companhias brasileiras de desenvolverem projetos ou investimentos que incrementassem as exportações do país. Em seguida, ainda no final de 2002 no governo FHC, o estatuto do BNDES foi alterado em seu artigo 9º, inciso II⁶⁵, com a intenção de estender as ações do Banco ao cenário internacional por meio do apoio as atividades de empresas “exclusivamente” de capital nacional.

No entanto, nesse cenário de reestruturação produtiva, o presidente Cardoso revogou em 1995, o artigo 171 da Constituição que distinguia as empresas instaladas no país segundo a origem de seu capital. A igualdade dos direitos levou o BNDES a financiar da mesma forma as empresas de capital nacional e aquelas estrangeiras com sede e administração no país. Essas empresas são referenciadas por analistas de “empresas-casulo: ou incubadoras pelo capital estrangeiro ou orbitando em volta dele. Empresas que se valem de vantajosa

⁶⁵“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; III- financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviço de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação (...); 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”. (Estatuto Social do BNDES, criado pelo Decreto nº4418/2002, com redação final do inciso pelo Decreto nº 6322/2007).

estrutura institucional oferecida pelo país para expandir e monopolizar faixas determinadas de cadeias produtivas transnacionais” (GARZON, 2009, p.191). Portanto, as práticas dos governos FHC e Lula da Silva foram responsáveis pela reorganização do “capitalismo brasileiro”, consolidando importantes conglomerados privados nacionais e fortalecendo os conglomerados estrangeiros instalados no país. Para tanto, esses grupos foram beneficiados pelos recursos públicos, representados preferencialmente pelo BNDES e pelos fundos de pensão de empresas estatais (Previ, Petros, Funcef).

Na administração Lula da Silva as mudanças se intensificaram por meio da criação de linhas de financiamento, da abertura de escritórios, de representações e de agências para apoiar a atuação das empresas de capital nacional no exterior. Por conseguinte, tem se verificado o crescimento dos fluxos de investimento e do comércio Sul-Sul, reforçando a articulação entre a estratégia de internacionalização aos projetos integracionistas (ALÉM e CAVALCANTI, 2005). Assim, o Banco passou a atuar com mais desenvoltura nos projetos de integração regional através do desembolso de somas milionárias as grandes empresas dos setores industrial e de infraestrutura que já atuavam no interior da América do Sul.

Ao assumir o governo, o presidente Lula deu *status* de ministério ao Banco, escolhendo Carlos Lessa, de cunho nacionalista e desenvolvimentista, como primeiro presidente em sua gestão, posteriormente substituído por Guido Mantega e depois por Demian Fiooca. No entanto, foi com a nomeação de Luciano Coutinho que Lula encontrou o gestor adequado para ocupar a presidência da instituição e transformá-la no principal financiador da política de investimentos do governo federal no exterior. Em um primeiro momento, a função do Banco era criar meios legais com o objetivo de apoiar as empresas exportadoras brasileiras, desde que estas contribuíssem para o “desenvolvimento social e econômico do país”, já no segundo momento a intenção visava facilitar a internacionalização das operações do BNDES, como podemos observar nas palavras de Luciano Coutinho (2008, não paginado):

Senhores empresários e executivos. Essa nova etapa do desenvolvimento brasileiro exigirá criatividade e virtuosismo no campo da governança corporativa e excelência em matéria de gestão. Estou confiante de que caminharemos a passo firme e acelerado na direção da capacitação e do fortalecimento do nosso sistema empresarial, sintonizados, sobretudo, com os cada vez mais exigentes requisitos do mercado de capitais e do sistema de crédito. As empresas nacionais continuarão recebendo, como sempre, firme apoio financeiro do BNDES, mas esperamos colaborar, além disso, para o aperfeiçoamento dos seus padrões de governança, para o avanço da qualidade das suas estratégias de inovação e, quando pertinente, para a internacionalização de suas operações. As empresas transnacionais aqui

instaladas e as novas investidoras estrangeiras terão todo o apoio necessário para fortalecer o papel das suas operações brasileiras especialmente em matéria de exportação e de adensamento das atividades tecnológicas no país.

O discurso do presidente do BNDES estava consonante com a política do governo Lula da Silva de reorganizar o “capitalismo brasileiro”, torná-lo competitivo diante de um mundo cada vez mais constituído por diferentes correlações de forças. Portanto, a consolidação de grandes grupos econômicos ocorreria sustentada principalmente no Estado, isto é, nos grandes ativos de seu banco de desenvolvimento. Tratou-se assim, de dar musculatura a determinadas empresas para que pudessem expandir em mercados internacionais, adquirir tecnologia, melhorar sua *performance* e do país como um todo. (ALÉM e CAVACANTI, 2005). Da mesma forma, POCHMAN (2010, p.16), reconheceu que numa economia cada vez mais monopolizada por corporações transnacionais, estar fora da concorrência acaba submetendo o país à decisão destas empresas. Por isso, não há alternativa, a não ser “fazer parte deste circuito de poucas, porém grandes empresas”.

O BNDES só estabeleceu linhas de apoio à expansão de empresas brasileiras no exterior a partir de 2005. Por conseguinte, em 2007, o governo Lula da Silva criou a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) com o objetivo de aprofundar o processo de internacionalização das empresas com maior eficiência nos mercados nacional e mundial. Por meio de adoção de políticas de financiamento conduzidas pelo BNDES, o governo brasileiro visava fortalecer tanto as exportações para os mercados consumidores dos países vizinhos quanto articular o seu projeto de liderança à política de integração regional. Essa “retomada” do Estado na condução dos investimentos para supostas empresas nacionais beneficiou principalmente “os setores de mineração e siderúrgica, etanol, papel e celulose, petróleo e gás, hidroelétrico e da agropecuária, que receberam junto quase a totalidade do meio trilhão de reais desembolsado pelo BNDES no período” (TAUTZ *et al*, 2010, p.250).

Para potencializar a presença brasileira na região e reforçar os pilares da política externa do país, as ações do Banco procuraram reduzir os custos de comércio exterior, intensificar o intercâmbio comercial entre os países sul-americanos, estimular uma maior integração regional e adicionar competitividade comercial à América do Sul, financiando as exportações de produtos e serviços de engenharia brasileiros, para aprimorar as conexões físicas da região (BNDES, 2004).

Essa atuação mais agressiva no subcontinente levou o BNDES a expandir suas intervenções de maneira seletiva, favorecendo as empresas nacionais nos processos de capitalização, de gestão, de governança e de internacionalização de operações nos setores de mineração, de siderurgia, de metalurgia de não ferrosos, de celulose e papel e de petroquímica. Mas também vale ressaltar a crescente participação da agroindústria da soja e derivados, do suco de laranja, das carnes, do fumo – sublinhando, finalmente, as cadeias de açúcar e álcool e de biocombustíveis. Ademais, nesses setores de exploração de *commodities* há uma presença crescente de grupos estrangeiros que têm se aproveitado do financiamento do BNDES, via empresas brasileiras, para consolidar os seus interesses na região. Assim, de acordo com GARZON (2009), os recursos públicos estão intermediando cada vez mais a economia da América do Sul aos fluxos globais e não proporcionando um aprofundamento da integração regional. Da mesma forma, CECEÑA (2009) questiona, até que ponto projetos idealizados a partir da IIRSA são de fato dos Estados sul-americanos ou da fusão de interesses das empresas transnacionais.

Desde 2003, o governo brasileiro, através do BNDES, veio canalizando um volume expressivo de capital para a América do Sul, de forma não transparente e sem o devido debate na sociedade brasileira, com o objetivo de capturar as oportunidades do comércio mundial e aumentar o seu excedente. Essa intensificação das relações político-comerciais através dos IEDs “Sul-Sul” sustenta a intenção do Brasil de constituir nestas regiões as bases para a sua projeção nos fóruns multilaterais e instituições internacionais. Nesse contexto, o BNDES veio se consolidando como protagonista da política externa mais ofensiva do presidente Lula da Silva, ao introduzir várias medidas que beneficiaram massivamente as empresas brasileiras. Para tanto, o governo instituiu o Seguro de Crédito à Exportação (SBCE) e linhas de financiamento às exportações de bens/serviços, como o PROEX BB e o BNDES-EXIM; além do apoio financeiro à internacionalização, como o BNDES- FINEM e a capacitação por meio de participação do BNDESPAR (FONSECA, 2014). Assim, o processo de internacionalização de empresas brasileiras consiste na articulação dos monopólios formados no mercado doméstico junto às políticas públicas de inserção do país no cenário competitivo global. *“No se trata del apoyo a la gestión empresarial sino de un Estado convertido en actor de fusiones y megaoperaciones y, por lo tanto, en socio activo de las mayores empresas del país”* (ZIBECHI, 2012a, p.137). Portanto, observa-se a associação entre o projeto econômico, baseado na expansão das empresas e grupos multinacionais com sede no Brasil e o projeto político de ser uma potência.

O papel do BNDESPAR, uma subsidiária do Banco, ganhou relevância não só em função da liberação de vultosos recursos para a concretização dos conglomerados brasileiros e suas atuações no cenário internacional, mas também pela participação acionária em 22 das 30 maiores empresas. Isso tem chamado a atenção devido à concentração de capitais no mercado de ações que o Banco promove e a falta de transparência nos critérios de seleção, nas condições dos empréstimos e na concentração dos beneficiados com os ativos públicos⁶⁶.

A facilidade e rapidez com que esses créditos foram liberados, além de generosas injeções de recursos públicos diretamente nas carteiras das empresas através do BNDESPAR, praticamente sem contrapartidas, em flagrante descumprimento das já vazadas normativas ambientais e sociais, é um efeito-demonstração da enorme maleabilidade institucional do país a favor dos investimentos (GARZON, 2009, p.196).

Vale dizer que a tônica do segundo governo Lula da Silva (2007-2010) pautou-se na retomada do Estado como condutor das diretrizes do país por meio de uma suposta defesa dos “interesses nacionais”, estruturada na constituição de conglomerados na esteira dos recursos públicos, principalmente do BNDES⁶⁷. Contudo, a formação de *global players* deu ao Brasil a liderança mundial em setores que já éramos competitivos como petroquímico, celulose, frigoríficos, siderurgia, suco de laranja e cimento. “Ao invés da geração de capacidade produtiva renovada, os recursos financeiros voláteis acessados no exterior ganham a forma de inversões que se materializam antes como aquisições patrimoniais (fusões e aquisições) do que como investimentos produtivos” (BRANDÃO, 2010, p.60).

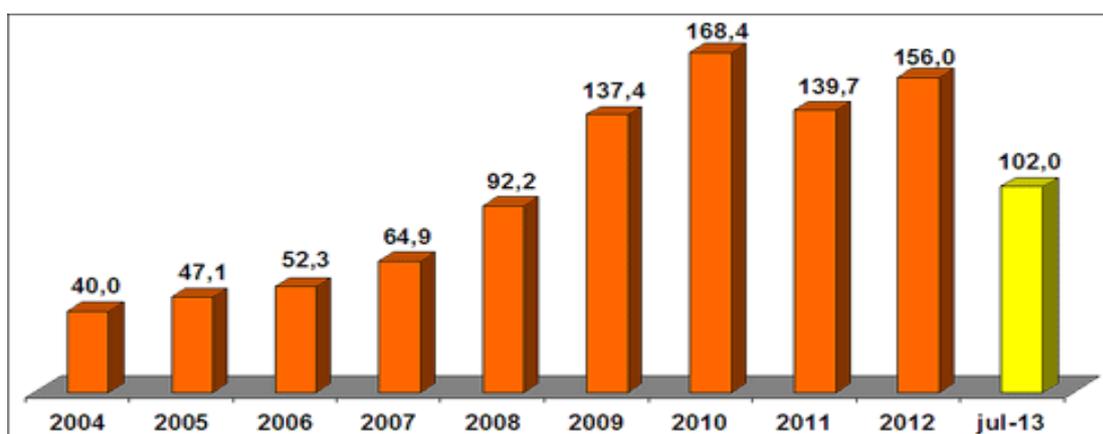
De fato, o BNDES sob a supervisão dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e das Relações Exteriores passou a ter um papel preponderante como agência fomentadora tanto na expansão produtiva do país via apoio incondicional ao

⁶⁶ Em entrevista à Revista Veja, Edward Amadeo ressaltou a preocupação com o papel do BNDES na função de financiador de grandes empresas. "O BNDES se concentra em financiar empresas de grande porte, como a Petrobras e a Vale do Rio Doce, que poderiam perfeitamente sobreviver apenas com recursos privados." Portanto, “os subsídios generosos concedidos pelos bancos públicos atrasam a modernização econômica do país. Segundo ele, o mercado de capitais só vai se expandir plenamente quando a torneira do crédito público barato for fechada e se estimularem as fontes privadas” (“Crise de identidade”, Revista VEJA, 28 nov. 2007, p.15).

⁶⁷ Questionado em entrevista à Revista Veja sobre o papel do BNDES como promotor das chamadas “campeãs nacionais” que realiza grandes operações e fusões, o presidente do Banco Luciano Coutinho responde: “Isso é uma falácia. As grandes companhias que nos pedem financiamento já são vencedoras – não foram forjadas pelo BNDES. Elas passaram por longos períodos de instabilidade e volatilidade econômica e sobreviveram. Ganham eficiência e competitividade e têm enorme potencial. Tudo o que fazemos é apoiar esses grupos, com o objetivo de contribuir para o aumento do volume de investimentos na economia do país (“O Brasil não vive uma bolha”, Revista VEJA, 27 jul. 2011, p.20).

setor privado quanto na função de braço financeiro da política externa do governo Lula para a América Latina, em termos do significado, porte e diversidade de linha de atuação. A participação do Banco no processo de formação dos conglomerados no âmbito doméstico e em outros países foi fundamental. Conforme podemos observar no Gráfico 6, o volume desembolsado pela instituição atingiu somas expressivas. Se em 2004 a liberação de recursos esteve na casa de R\$ 40 bilhões, em 2010 as cifras atingiram R\$ 168,4 bilhões, um crescimento vultoso de ativos públicos disponível aos empresários brasileiros para suas atividades instaladas no país e/ou voltadas aos negócios no exterior, como por exemplo, no âmbito da integração regional da América do Sul.

Gráfico 6- Desembolsos BNDES (em bilhões de reais)



Fonte: BNDES

Em virtude do aumento do desembolso do BNDES a partir de 2003, o mesmo passou a ocupar um lugar de destaque entre bancos que se declararam promotores do desenvolvimento. Ao comparar os financiamentos concedidos por bancos que atuam no meio regional, a instituição brasileira vem se consolidando como principal fonte de recursos da América Latina. Em 2010, ela emprestou mais de US\$ 100 bilhões, contra US\$ 15 bilhões do BID e US\$ 40 bilhões do Banco Mundial⁶⁸. Isso vai reforçar o papel do BNDES como braço financeiro do projeto geopolítico brasileiro e dos interesses da burguesia interna por novos espaços de acumulação de capital.

⁶⁸LAMBERT, Renaud. Brasil se aproveita do sonho de Bolívar. In: Le monde diplomatique Brasil – Ano 6 – n. 71 – junho de 2013, São Paulo: Instituto Polis, p. 7-9

No ano de 2008, em meio à crise quase todas as vinte maiores empresas brasileiras que atuavam no exterior contavam com participação acionária do BNDES, através da BNDESPAR, ou de fundos de pensão das empresas estatais ou, ainda, com grande aporte de crédito a juros subsidiados pelo Banco. De 2008 a 2013, o Banco já havia liberado R\$ 18 bilhões para as empresas “eleitas”: os frigoríficos JBS e Marfrig⁶⁹, a Lácteos Brasil (LBR), a Oi e a Fibria. De acordo com alguns críticos, esse modelo além de potencializar a concentração do capital, restringia a internacionalização a um pequeno grupo de empresas, retirava recursos de outros setores e convivia com algumas companhias que apresentavam resultados controversos, isto é, a LBR estava em processo de recuperação judicial e a Marfrig com problemas financeiros.⁷⁰

Nossa intenção não é nos determos exaustivamente na descrição dos diversos casos de envolvimento do BNDES na estruturação dos conglomerados brasileiros, já que isso fugiria do escopo desta tese. Entretanto, vale à pena recorrermos ao processo da JBS-Friboi como um caso paradigmático de fusões e incorporações que reforçam a tese de alinhamento dos ativos públicos aos interesses dessas empresas no plano internacional. Para AGAMBEN (2009), metodologicamente é possível trabalharmos com determinados casos empíricos no papel de paradigma para compreendermos um contexto mais amplo. Não é generalizar a trajetória da JBS-Friboi para os outros processos de conglomeração, mas elencar elementos que permitam a leitura do fenômeno, respeitando as especificidades de cada caso.

A JBS-Friboi, uma empresa de origem familiar, iniciou suas atividades em Anápolis, Goiás, onde comprava gado e revendia aos frigoríficos. Foi nos anos 1950 que o grupo começou a expandir os negócios, movido pelas mudanças econômicas iniciadas pelo governo Juscelino Kubitschek. Em um breve período de tempo, a empresa realizou algumas compras de frigoríficos menores e começou a exportar carnes in natura em 1997. No entanto, a ascensão meteórica da empresa só ocorreu com a chegada de Lula da Silva à presidência da República. Apoiado na política de internacionalização de empresas, a JBS-Friboi ganhou o título de maior produtor mundial de proteína. Em 2005, o grupo comprou a Swift argentina e tornou-se a primeira multinacional do país no setor de carnes. No ano de 2007, a empresa não constava entre as grandes do ramo, mas adquiriu a Swift & Co por 1,4 bilhão de dólares, assumindo o papel de maior processadora de carnes do mundo. Em 2008, acrescentou aos

⁶⁹ “Somente na JBS o Banco injetou pelo menos R\$ 5 bilhões por meio compra de ações ou debêntures desde 2008, sem contar os financiamentos”. Folha de São Paulo, 13/01/2012

⁷⁰ “BNDES abandona política de criação de ‘campeãs nacionais’”. O Estado de São Paulo, 22/4/2013.

seus negócios 50% da Inalca, uma das grandes produtoras de carnes da Europa. Já em setembro de 2009, de maneira surpreendente adquiriu 64% de um dos ícones do agrobusiness norte-americano, a Pilgrim's Pride por 2,8 bilhões de dólares. No mesmo dia, anunciou a fusão com a Bertin (segundo maior frigorífico brasileiro) e aumentou a carteira de clientes em mais de 110 países, com capacidade instalada nos quatro principais produtores: Brasil, Estados Unidos, Austrália e Argentina (FLEURY e FLEURY, 2012). Entretanto, para que a JBS-Fiboi fossem "as compras", o BNDES concedeu-lhe financiamento na ordem de 4 bilhões de dólares, posteriormente passando a controlar 30,4% da composição acionária da empresa, tornando-se o maior acionista minoritário da Swift e da Pilgrim's Pride (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015).

Nesse cenário de reorganização do "capitalismo brasileiro", o BNDES e os fundos de pensão de empresas estatais alavancaram as "gigantes brasileiras". Podemos citar os exemplos de outros grupos como da Totvs que em 2008 recebeu R\$ 405 milhões do Banco para comprar a Datasul, nascendo daí a maior companhia nacional do setor de software; Já em janeiro de 2009 foi à vez da fusão entre Aracruz e Votorantim Celulose, criando a Fibria (maior produtora do mundo em fibra curta e a quarta em celulose). O BNDES injetou R\$ 580 milhões no capital da nova empresa e ficou com 34% dela⁷¹. Em seguida, emprestou R\$ 661 milhões para financiar a expansão do novo grupo, ou seja, no total mais de R\$1 bilhão de recursos públicos; Em relação à fusão da Sadia e da Perdigão, em 2008 a primeira empresa perdeu recursos com a especulação de derivativos, ficando à beira da quebra. Então, o BNDES injetou R\$ 343 milhões na Sadia o que colaborou para em 2009, Sadia e Perdigão se unirem, formando a Brasil *Foods* (a maior processadora de frangos do mundo). Na oferta de ações da nova empresa, o fundo de pensão Previ (do Banco do Brasil) ficou com 13,6% de participação e o BNDES com 3%; Já a WEG (máquinas e equipamentos) comprou uma fábrica na Índia com o aporte de R\$ 65,4 milhões do BNDES; Em 2008, o BNDES liberou R\$ 2,5 bilhões para Andrade Gutierrez e La Fonte, donos da Oi, comprarem a Brasil Telecom. Para expandir suas funções na América Latina, em 2009 o BNDES concedeu mais R\$ 4,4 bilhões para a Oi. Assim, o Banco ficou com 16,8% das ações e, somados as dos demais fundos, o setor público amealhou 50% das ações. No caso Vale (CVRD antes da privatização em 1997 para a Valepar), a empresa adquiriu em 2006 a canadense Inco pelo valor superior a

⁷¹ "Grupo Votorantim compra a Aracruz com ajuda do BNDES", Folha de São Paulo, 21 de janeiro de 2009.

US\$ 18 bilhões, com isso ela se tornou a segunda maior mineradora do mundo. Em 2009, o BNDESPAR tinha a participação de 11,5% na Valepar, além de 6,9% de ações na Vale.

A construção civil representa uma das relações mais emblemáticas de “compadrio” com o poder público. As empreiteiras de origem familiar têm as suas histórias articuladas aos projetos “desenvolvimentistas” dos governos brasileiros, nos quais constituíram o *know-how* nas obras de infraestrutura do país. Assim, a proximidade com governos, o financiamento de campanha⁷², o acesso aos recursos do BNDES e diversificação de atividades constituíram a formação das chamadas “quatro irmãs” da engenharia brasileira: a Odebrecht, a OAS, a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez. Atuando em vários segmentos produtivos (agronegócio, petroquímica, armamentos, telefonia, entre outros) e em diferentes continentes, essas empresas aproveitaram a política agressiva de internacionalização apoiada pelo presidente Lula e constituíram seus “impérios”.

No período de 2001 e 2010, o desembolso de financiamentos do BNDES para obras no exterior aumentaram na ordem de 1185%, passando de US\$ 72,9 milhões para US\$ 937,1 milhões, beneficiando as construtoras brasileiras em diferentes partes do mundo (Figura 4). A expansão ocorreu preferencialmente para os mercados latino-americanos e africanos na ordem de 544%⁷³. Associado a liberação dos investimentos está a exportação de serviços de construção e engenharia que avançou de US\$ 1,8 bilhão em 2003 para US\$ 5,7 bilhões em 2010; alta de 208%. Os números expressivos representam o empenho do então presidente Lula da Silva na concretização dos projetos no interior da UNASUL⁷⁴ e no desejo de ampliar oportunidades junto às instituições africanas. Neste último caso, o país abriu a representação do BNDES em Johannesburgo, na África do Sul⁷⁵. De acordo com a reportagem do Valor (2013), o BNDES já havia desembolsado desde 2007 US\$ 2,9 bilhões para operações no continente, principalmente em países como Angola, Moçambique, Gana, África do Sul e Guiné Equatorial, onde obras com rodovias, portos, saneamento, aeroportos, entre outros são desenvolvidas por construtoras brasileiras. No entanto, vários projetos dessas empreiteiras são ou foram cercados de polêmicas, sendo contestados por grupos locais e movimentos sociais. É importante ressaltar que o BNDES possui participações acionárias por meio do BNDESPAR

⁷² “Construtoras ajudam a eleger 54% dos novos congressistas” – Folha de São Paulo – 7/11/2010.

⁷³ “Presença de empreiteiras se multiplica no exterior” – Folha de São Paulo 18/9/2011.

⁷⁴ “Projeto de integração regional da UNASUL foi apresentado a empresários brasileiros” – Folha de São Paulo – 25/4/2012.

⁷⁵ “BNDES inaugura escritório de representação na África” – Valor 6/12/2013.

em empresas controladas por essas empreiteiras como a Braskem (Odebrecht) e Oi/Telemar (Andrade Gutierrez”).

Figura 4- Distribuição geográfica das empreiteiras brasileiras - 2011



Fonte: Folha de São Paulo 18/9/2011

De acordo com ZIBECHI (2012b), haveria duas genealogias de multinacionais brasileiras. A primeira formada pelas empresas estatais privatizadas no todo ou em parte, como a Vale do Rio Doce, a Petrobras, a Embraer, onde o Estado possui fortes relações por intermédio da participação acionária do BNDES e dos fundos de pensão. A segunda refere-se às empresas de origem familiar como a Gerdau, Odebrecht, Camargo Corrêa, Votorantim, Andrade Gutierrez, entre outras, também compartilham o controle acionário com o Estado. Portanto, segundo ele, as genealogias empresariais teriam pontos em comum, ou seja, expandiram de forma exponencial na escala local-regional a partir dos investimentos do governo de Kubitschek que promoveram o crescimento do mercado interno e avanços na infraestrutura. Posteriormente se consagraram como grandes empresas e no período da globalização produtiva ensaiaram a fase de internacionalização com itinerários pela América do Sul e África, numa articulação escalar local-regional-global. Em suma, atualmente figuram nos *rankings* (tabela 3) dos principais institutos e fundações brasileiras, com destaque para a Fundação Dom Cabral (FDC) e a SOBEET que pesquisam o setor empresarial e seus diferentes graus de internacionalização.

Tabela 3- Ranking das empresas brasileiras segundo o índice de transnacionalidade* - 2013

POSIÇÃO	EMPRESA	ÍNDICE DE TRANSNACIONALIDADE
1ª	JBS	0,589
2ª	Gerdau	0,542
3ª	Stefanini	0,496
4ª	Magnesita Refratários	0,457
5ª	Marfrig Alimentos	0,433
6ª	Metalfrio	0,427
7ª	Ibope	0,364
8ª	Odebrecht	0,349
9ª	Sabó	0,333
10ª	Minerva Foods	0,32
11ª	Tigre	0,306
12ª	Vale	0,283
13ª	Weg	0,28
14ª	Suzano	0,271
15ª	BRF	0,271
16ª	Camargo Corrêa	0,25
17ª	Embraer	0,231
18ª	Ci&T	0,208
19ª	Marcopolo	0,195
20ª	Artecola	0,194
21ª	DMS Logistics	0,185
22ª	Indústrias Romi	0,166
23ª	Cia Providência	0,143
24ª	Votorantim	0,138
25ª	Andrade Gutierrez	0,129

Fonte: FDC, 2013

*O Índice de Transnacionalidade é um composto calculado pela média da participação relativa em ativos no exterior, número de funcionários no exterior e vendas no exterior como um percentual de seus respectivos totais.

Em termos gerais, o processo de internacionalização de empresas brasileiras capitaneado pelos ativos públicos do BNDES, de certa forma, contribuiu para a concentração setorial, a saber: alimentos e bebidas (AmBev, JBS e Sadia), exploração de recursos naturais (Vale), energia e hidrocarbonetos (Petrobras, Eletrobrás e Furnas), construção civil (Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão), metalurgia e serviços financeiros (Banco do Brasil e Itaú) (FONSECA, 2014).

O papel do BNDES como condutor da concentração e centralização de capital por meio dos setores econômicos e apoio a determinadas empresas não iniciou no governo Lula. Na verdade, a sua administração aprofundou o que o governo de FHC havia começado nas privatizações. Segundo o estudo de LAZZARINI (2011), o presidente Cardoso e sua equipe estimularam a formação de consórcios na intenção de dar credibilidade e viabilizar as vendas das estatais. Para isso, envolveu a participação dos fundos de pensão de estatais e o BNDES nos leilões por meio de empréstimos subsidiados. Já na administração Lula da Silva, essas medidas se intensificaram quando foi adotada a estratégia de transformar o BNDES e os fundos de pensão como sócios de várias empresas e grupos de grande envergadura. Dessa forma, o Estado preservou e aumentou a sua centralidade na economia.

Para MUSACCHIO e LAZZARINI (2015), essa articulação orgânica entre empresas privadas e o capital nacional, pautada nos ativos públicos comporiam novos arranjos de governança. Daí se configura o que eles definiram como capitalismo de Estado, cuja influência do governo na economia se daria de maneira difusa, seja por meio da participação acionária minoritária ou majoritária nas empresas, seja fornecendo crédito subsidiado e/ou de outros privilégios a negócios privados.

Identificamos dois modelos de capitalismo de Estado. No modelo Leviatã como investidor majoritário, o Estado ainda é o acionista controlador, mas as empresas estatais apresentam características de governança diferentes que possibilitam a participação de investidores privados. No modelo Leviatã como investidor minoritário, o capitalismo de Estado adota forma mais híbrida, em que o Estado renuncia ao controle de suas empresas em favor de investidores privados, mas continua presente, com participações acionárias minoritárias, por meio de fundos de pensão, de fundos soberanos do próprio governo. Neste último modelo, também incluímos a autorização de empréstimos a empresas privadas por bancos de desenvolvimento e outras instituições financeiras estatais MUSACCHIO e LAZZARINI (2015, p.11)

De acordo com SPÓSITO E SANTOS (2012), na corrida pela concentração setorial em diversos negócios em escala mundial, a estratégia do governo foi usar os fundos de pensão, o BNDES e a Petrobras para interferir em empresas nas quais as instituições estatais possuem participação acionária com intuito de consolidar fusões e aquisições. Dessa forma, o governo pautado em interesses econômicos e/ou políticos, mesmo sendo acionista minoritário em empresas de setores estratégicos, pode por oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de gestão criar conluíus através de alianças e contatos e mudar resultados. Isso é o que LAZZARINI (2011) chamou de *capitalismo de laços*. “A formação dos grandes grupos nacionais contou com apoio do Estado via financiamento do Banco, o que, com toda certeza, não significa o retorno do capitalismo de Estado no Brasil [desenvolvimentista], mas um novo tipo de capitalismo no país, um capitalismo de maior presença do capital nacional” (BELIERO, 2014, p.110).

Na análise de CERVO (2008), esse contexto iniciado durante a era Cardoso e intensificado na esteira do governo Lula abriu caminho para a consolidação do paradigma logístico. O comportamento do Estado consiste em elevar a competitividade da economia brasileira e criar condições de harmonização entre as estruturas hegemônicas e os interesses dos “países emergentes” de influenciar a condução do ordenamento internacional. Assim, a intenção é recuperar a autonomia da política externa por meio da expansão da economia brasileira, no entender dos logísticos, por dois modos: pela agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias internacionais e pelos investimentos diretos no exterior, a começar pela vizinhança. Nessa concepção, “a prática contínua e crescente da internacionalização corresponde à mudança mental introduzida pelo novo paradigma, com apoio do empresariado, (...) que toma o Estado como estrategista, não mais como motorista, não considera a globalização nem boa nem má, mas uma oportunidade de negócios” (CERVO, 2008, p.89).

O papel logístico do Estado brasileiro, então, representado pela expansão da IIRSA, tem respaldado a imposição das territorializações dos grandes negócios sobre os interesses das sociedades locais. O encaminhamento dado a esse projeto de integração tem afetado diferentemente países, regiões setores sociais, pois a inserção dos mesmos no mercado mundial ocorre de maneira desigual, ou seja, produz “ganhadores” e “perdedores” de acordo com os recursos que possuem (ZIBECHI, 2012b).

Nos últimos anos vêm crescendo as denúncias sobre os impactos que as obras financiadas pelo BNDES têm causado no Brasil e nos países vizinhos. As promessas de uma integração regional pautada na justiça social e no respeito ao meio ambiente não se

concretizaram. É notório o avanço das assimetrias socioespaciais a partir da construção de gasodutos, oleodutos, hidrelétricas e estradas, que seguem os interesses das grandes empresas e não das comunidades locais.

O BNDES tem se constituído um ator importante na indução das ações das empresas na América do Sul. Ao criar uma linha de apoio para obras no exterior, o Banco possibilitou a expansão dos negócios das multinacionais brasileiras no subcontinente que após os elevados ganhos repatriam o capital ao país. Tal atitude estava articulada a política externa do governo Lula da Silva de reconhecimento do Brasil como “potência emergente”. Então, esse Banco estatal tornou-se relevante ao produzir um campo privilegiado de disputas que ameaça instituir um novo desenho na geografia do subcontinente. Entende-se a relevância de elucidar como se constrói essa nova geografia, quais são e como atuam os agentes na definição dos territórios e quais processos sociais alternativos estão em curso.

CAPÍTULO 3

O PAPEL DO BNDES NO FINANCIAMENTO DOS PROJETOS DA IIRSA: INTEGRAÇÃO REGIONAL E CONFLITOS TERRITORIAIS

3.1- A articulação Regional-Global: Escalas de poder e integração regional

As transformações produzidas no tempo-espaço pela expansão capitalista na última década do século XX e início do XXI foram intensificadas em virtude da constituição de um sistema de técnicas presidido pela informatização. Daí criou-se a ilusão de vivermos integrados e imersos na escala global, compartilhando experiências comuns no mundo sem fronteiras, onde os processos da globalização tenderiam consolidar a livre circulação de bens, de serviços, de mercadorias e de capitais, porém, não de pessoas. No entanto, a “profetização” de uma (des)ordem homogeneizadora veio eivada de contradições presentes nas dimensões social, econômica, política e cultural que se manifestaram em diferentes escalas e distintos lugares. Por exemplo, a análise de BARBER (2003, p.37) ressaltou as contradições desse tempo-espaço ao propor a convivência e o entrelaçamento entre forças diametralmente opostas, a *jihad* (referenciada pelo autor no sentido de forças desagregadoras e o fundamentalismo reacionário) e o *McMundo* (entendido como forças da modernização integradora e da agressiva globalização econômica e cultural). “O progresso caminha a passos que às vezes levam para trás. No labirinto confuso da História, além de se revoltar contra o *McMundo*, a *Jihad* se torna cúmplice dele. O *McMundo*, por sua vez, não só ameaça a *Jihad*, mas também a recria e fortalece. Eles produzem seus contrários e precisam um do outro”.

As leituras pautadas nas abordagens sobre a globalização, em um primeiro momento, ressaltavam o papel do mercado como condutor da totalidade da superfície terrestre e, conseqüentemente da unificação dos espaços. Assim, tornava-se senso comum falar em “fim da Geografia”, “fim dos territórios”, “fim da região”, “fim do Estado-nação” e “fim da História”. Entretanto, longe dos reducionismos homogeneizadores, “o que vemos,

concomitantemente, é uma permanente reconstrução da heterogeneidade e da fragmentação⁷⁶ via novas desigualdades e recriação da diferença em todos os cantos do planeta” (HAESBAERT, 1999, p.16). Deste modo, o recrudescimento dos regionalismos, das identidades regionais e o caráter seletivo do capital evidenciaram nas distintas escalas o desenvolvimento desigual, tão claramente visível e inevitavelmente presente na geografia contemporânea. Ademais, “a espacialidade capitalista é sempre geograficamente desigual no sentido de que os elementos particulares que a compõem, nunca são, pelo menos ao combinar-se, distribuídos uniformemente sobre o espaço geográfico” (SOJA, 1983, p.55).

A análise de HARVEY (2004a) é consonante com esse debate ao assinalar que a expansão geográfica desigual é imprescindível para a realização da acumulação do capital. Por conseguinte, em busca de soluções parciais de suas crises, o capitalismo necessita realizar seus “ajustes espaciais”, estabelecendo a concentração de determinados privilégios em alguns territórios em detrimento de outros, definindo assim a inserção diferenciada dos mesmos no mercado mundial. Neste contexto, a estratégia da burguesia é concentrar espacialmente as forças produtivas e a força de trabalho. Na realização dessa tarefa ela conta com a mediação do Estado que ao alocar os recursos continuamente de transportes e de comunicações, de infraestruturas em geral, possibilita mudanças constantes nas “organizações territoriais que facilita a acumulação de capital numa dada fase de sua história, apenas para ter de ser desconstruído e reconfigurado a fim de abrir caminho para uma maior acumulação num estágio ulterior” (HARVEY, 2004a, p. 80-81).

A diversificação do espaço geográfico contemporâneo é decorrente de processos, de agentes e do jogo de interesses destes últimos, que estão presentes na construção das distintas escalas. Longe de serem imutáveis nem mesmo “naturais”, como bem ressaltou HARVEY (2004a), as escalas de análise são produtos de mudanças tecnológicas, de formas de organização humana e das lutas políticas. Nas palavras de SOUZA (2013, p.191), as várias escalas como “local”, “regional” ou “nacional” possuem pesos e abrangências físicas (inter-escalares ou intraescalares) diferenciadas e não estão fixadas, “sendo, pelo contrário, parte do

⁷⁶ Segundo HAESBAERT (2013, p.41), o termo “fragmentação” possui um sentido polissêmico por ser tratado também como “diferenciação”, “segmentação” e “heterogeneidade”. Entretanto, longe da concepção de “ruptura” que possa acompanhá-lo, o autor resalta a necessidade de qualificá-lo em relação as suas diferentes dimensões (econômica, política, cultural, ambiental ou ecológica). “Propomos assim começar por distinguir, do ponto de vista da globalização hegemônica, uma fragmentação ‘inclusiva’ ou ‘integradora’, em um sentido mais amplo, e uma fragmentação em sentido estrito, ‘excludente’ ou ‘desintegradora’, uma fragmentação mais diretamente inserida nos processos da globalização e uma fragmentação aparentemente paralela ou contraposta à globalização hegemônica”.

processo de criação histórica. Esse é o sentido da expressão ‘construção social da(s) escala(s)’. Conquanto, segundo o autor, as escalas de análise “são (re)construídas, elas próprias no decorrer do processo de construção do objeto, inclusive devido ao problema de que termos como ‘nacional’ e ‘regional’ precisam, sempre, ser encarados com cautela e ser histórica, política e culturalmente contextualizados” (SOUZA, 2013, p.192). Assim, diante de um des-ordenamento espacial complexo, a articulação entre as escalas regional-global deve ser entendida dentro de um jogo de perspectiva múltipla e intercambiável, onde o “regional” pode expandir-se pelo mundo, reafirmando as diferenças/desigualdades, no mesmo instante que o global atua no “regional”, integrando-se a ele. Em suma, segundo HAESBAERT (2010, p.110), a região é ao mesmo tempo produto-produtora das

dinâmicas concomitantemente de globalização e fragmentação, em suas distintas combinações e intensidades, o que significa trabalhar a extensão e a força das principais redes de coesão ou, como preferimos, de articulação regional, o que implica identificar também, por outro lado, o nível de desarticulação e/ou fragmentação de espaços dentro do espaço regional em sentido mais amplo.

Na avaliação do autor, a globalização ao se realizar de formas muito diferenciadas, possibilita que a fragmentação pode tanto estar intimamente conjugada a ela quanto pode contradizê-la e mesmo contestá-la (HAESBAERT, 2013). Ao ressaltar a diversidade territorial na contemporaneidade, HAESBAERT (2010) chamou atenção para a retomada da “escala regional” como categoria de análise dos circuitos globais capitalistas que marcam o espaço geográfico. Dessa forma, tanto as desigualdades (econômicas) quanto as diferenças (culturais), dão a região um sentido mais complexo em comparação a tradição acadêmica que a limitava numa escala geográfica específica. Assim, se afastando da concepção do senso comum que via a região como parcela do espaço e restrita a escala “intermediária” (entre o “local” e o “nacional” ou o global), o autor enfatizou a importância de identificar quais os agentes e os processos que estão envolvidos nas relações regional-global, na intenção de melhor representá-los, seja na forma tradicional dos territórios-zona (contínuos) seja na forma de “territórios-rede” ou “redes-regionais”.

Essa retomada da especificidade/singularidade nos estudos geográficos nos últimos tempos, também fora verificado por SOJA (1993). De acordo com esse autor, os acontecimentos promovidos pela globalização reconfiguraram o espaço econômico norte-americano através da produção do desenvolvimento desigual entre o Nordeste/Grandes Lagos

e o Oeste/Sudoeste. Desta forma, a expansão capitalista interferiu na reestruturação regional, tanto no que tange a realidade cotidiana (representada pela construção identitária-simbólica) quanto na capacidade de (des)articulação realizada pelos fluxos e conexões (materializada nas práticas econômico-políticas dos grupos sociais, cada qual buscando uma compreensão apropriada sobre a mudança regional contemporânea).

(...) Concreta e concretizadora, historicamente situada e politicamente carregada, essa estruturação espacial da sociedade dá especificidade interpretativa às regiões, como parte de uma espacialidade multiestratificada que se estende, em seu impacto, desde a vida cotidiana, num meio ambiente construído imediato de integração social, até as redes sistêmicas de fluxos e conexões transnacionais que unem a economia global do espaço. Assim, as regiões subnacionais encontram-se entre os muitos locais criados e constitutivos da vida social, contingentes aos processos sociais e históricos e, simultaneamente, formadores da sociedade e da história. (SOJA, 1993, p. 198).

De acordo com SOJA (1993), a simultaneidade dos acontecimentos na economia global alterou as representações espaciais que estavam padronizadas e estruturadas segundo o clássico modelo “centro-periferia” ou “Norte-Sul”. Por conseguinte, as novas tecnologias exerceram influência na modernização das comunicações e dos transportes, constituindo por meio da “Nova Divisão Internacional do Trabalho” outras formas de “regionalização”, como por exemplo, a formação dos grandes “blocos econômicos regionais”. Esta mudança no papel das fronteiras político-administrativas, apesar de ter sido iniciado pelos países europeus após as Grandes Guerras Mundiais, só foi intensificada na década de 1990 em virtude do acirramento competitivo intercapitalista. Isso obrigou os Estados a organizarem-se em arranjos geopolíticos e geoeconômicos com o objetivo de garantir inserção eficiente e ativa no sistema político internacional.

Nesta nova fase de inúmeras combinações possíveis, a emergência de comunidades subnacionais em busca de autodeterminação, por um lado, e a formação de espaços transnacionais e extraterritoriais na política, na economia, na cultura, por outro, ameaçam reduzir a soberania estatal aos contornos de caráter meramente normativo. Segundo FIORI (1998, p.134), ao analisarmos essa relação entre soberania e Estado não é fácil nos desprendermos da visão herdada da filosofia política clássica estruturada no poder supremo, absoluto, perpétuo, indivisível e inalienável. “É essa mesma concepção de soberania que mantém-se implícita na maioria dos autores que consideram que os estados estão chegando ao

seu fim porque perderam soberania para as grandes corporações multinacionais e para agentes dos mercados financeiros globais”.

Nas interpretações de HIRST e THOMPSON (1996), o fortalecimento das instituições intergovernamentais (globais e regionais) possibilitou maior interlocução entre os Estados. Embora as mesmas sejam derivadas do diálogo estatal, tais entidades dão um sentido plural às relações internacionais. Nesse contexto, o Estado estaria enredado em uma trama de poderes que interferiria na sua condução política e econômica. No entanto, para os autores, o Estado nacional permanece como eixo central de mediação entre as agências internacionais e as atividades nacionais e locais. Na verdade, mais do que desaparecendo, as fronteiras político-administrativas estão reestruturando seu papel e, muitas vezes, alterando a escala, especialmente no caso da formação dos “blocos econômicos regionais”. Por outro lado, cabe ressaltar que as relações de poder contemporâneas não estão restritas apenas ao papel do Estado, principalmente pela diversidade de atores que emergiram ao cenário global nas últimas décadas.

Segundo HAESBAERT (1990, p.17), a concepção de blocos internacionais de poder procurou fugir das simplificações herdadas da Guerra Fria que restringia os ordenamentos propostos a um ator específico ou a uma única esfera de debates, pois

‘bloco’ inclui a idéia de conjunto, organização, mas não obrigatoriamente implica um sujeito, único, uma ação ou um determinante – o bloco de Estados tanto pode ser fundamentado na iniciativa de um determinado ‘governo’ quanto na de determinados agrupamentos político-econômicos, e certamente irá vincular sempre, concomitantemente, interesses políticos, culturais e econômicos, sem que um deles se imponha de antemão para ‘determinar’ o outro (o que fica praticamente explícito na noção do trabalho em relação aos interesses econômicos). ‘Poder’, por sua vez, é uma noção suficientemente ampla para incluir tanto o poder político, quanto o econômico e mesmo o ‘ideológico’ (e cultural).

A constituição desses arranjos espaciais se configurou como exemplo de uma “fragmentação integradora” (HAESBAERT, 2013), em que um conjunto de países para defender seus “interesses comuns”, instituiu a “soberania compartilhada” diante da economia cada vez mais competitiva, passando a redesenhar assim, outros limites e novas escalas que se colocam acima do Estado-nação. Essa prática integracionista estendida por diversos continentes teve seus primeiros passos instituídos na experiência europeia. A intenção era diluir o poder de Estados com características mais beligerantes e, desta maneira, garantir paz e crescimento em um período de grave crise político-econômica. Conquanto, a integração não é

um fenômeno recente, mas desde a década de 1990 vem apresentando uma revitalização impulsionada pelo fim da polarização política e militar da Guerra Fria. Assim, a proliferação desses espaços econômicos “regionais” seria decorrente das disputas comerciais que se intensificaram entre a “Tríade” (Estados Unidos, União Europeia e Leste Asiático) por mais mercados mundiais. Tal estratégia também se estendeu pelos “espaços periféricos”, onde os países procuraram fortalecer os laços intrablocos e posteriormente beneficiar-se dos circuitos globais da economia capitalista.

É importante salientar que no contexto latino-americano, este processo mostrou-se mais intenso devido ao relativo consenso entre os governos neoliberais que acreditavam viver em um mundo cada vez mais interdependente. Embora a crença nessa perspectiva fosse diferenciada, os países da América do Sul adotaram de forma acrítica as agendas definidas pelas grandes potências e pelos organismos internacionais. No Brasil, o apoio das frações de classe do bloco no poder às iniciativas de integração regional vislumbrava tanto a possibilidade de superação das rivalidades entre os países sul-americanos e o início de uma cooperação mais duradoura quanto à oportunidade de lucros (e propriedade) dentro do espaço regional. Isso, em parte, ilustra o elevado número de propostas de projetos de integração na América do Sul liderado por Brasília.

No interior dos “blocos econômicos regionais” estão acomodados múltiplos atores, interesses e metas que evidenciam o caráter contraditório do discurso neoliberal, pois, no mesmo instante que configuram a defesa do “livre mercado” e a “desregulamentação financeira”, estruturam-se novos limites, outras escalas territoriais de ação dos grupos hegemônicos (HAESBAERT, 2013). Assim, a integração regional pautada na conformação dos arranjos cooperativos está orientada por essa visão hegemônica que desconhece as territorialidades e suas formas de vida preexistentes, enquanto privilegia a territorialização do Estado e do capital.

Nesse cenário competitivo e desigualmente interdependente, os países da América do Sul promoveram ações políticas de cooperação redefinindo não só as relações no âmbito regional, mas também perseguindo uma inserção mais promissora no sistema internacional. As assimetrias socioeconômicas e os interesses diferenciados entre os Estados sul-americanos têm dificultado uma aproximação mais efetiva, o que ameaça a promoção de um regionalismo mais consistente. Contudo, as práticas integracionistas vieram se intensificando entre os governos sul-americanos desde a década de 1990 devido à mitigação das rivalidades e a

restauração e consolidação da democracia no subcontinente. No entanto, os resultados têm sido limitados devido à integração regional ser conduzida principalmente na abordagem intergovernamentalista, isto é, centralizada nos Estados e na composição de suas alianças políticas.

Segundo VAZ (2002), o estudo sobre a temática é abordado a partir de dois paradigmas distintos: o neo-realismo e o institucionalismo liberal. O primeiro paradigma reforça o quadro de anarquia no sistema internacional, no qual os Estados estão preocupados com a segurança e, por isso, a cooperação e a integração estão submetidas às alianças políticas, tendo sua participação condicionada aos benefícios em vista das assimetrias e a presença de um poder hegemônico capaz de garantir sua sustentação. Já o segundo paradigma, reforça a capacidade das instituições internacionais de promover a cooperação, de corrigir falhas de mercado e aproximar os Estados por meio de normas e regras que visem orientar seus comportamentos e tornar mais previsível e estável o sistema em que interagem. Dessa forma, o ressurgimento do regionalismo não seria um fenômeno estritamente econômico, mas também em sua composição estaria presente a dinâmica política e cultural, envolvendo ações coordenadas que alterariam as expectativas e comportamentos dos atores doméstico e internacional na condução de seus objetivos.

Nas análises de SOARES DE LIMA (2013, p.179), existiria distinção do ponto de vista conceitual entre os processos de integração e os do regionalismo. Para a autora, o primeiro estaria relacionado à adoção de medidas de redução ou eliminação de restrições à livre circulação de bens, de serviços, de capitais e de pessoas e, em algumas situações, ocorreria delegação de soberania a uma autoridade supranacional. “Em suma, integração pressupõe a formação de um espaço econômico integrado e coordenação regional de políticas públicas”, ou seja, possui caráter mais normativo. Já o segundo, abarcaria formas de cooperação em áreas diversas como a militar, a política, a economia, a energia, a técnica, além de priorizar a política externa e sua dimensão geoestratégica. Dessa forma, o regionalismo apresentaria objetivos bem menos ambiciosos em comparação aos processos de integração, já que por ser “uma dinâmica majoritariamente intergovernamental, envolve graus muito variados de coordenação de políticas governamentais e quase nenhuma delegação de soberania, a não ser no que diz respeito à coordenação específica das questões em negociação”.

As reflexões iniciais sobre o fenômeno da integração política estiveram pautadas nos elementos estruturais do início da Guerra Fria que viam no antagonismo ideológico e nas relações de poder as dimensões definidoras do ordenamento internacional. Nesse contexto, o paradigma realista era predominante e entendia que o Estado por ser um ator unitário e racional condicionava as ações da integração na ótica da segurança nacional. Então, a motivação em construir as bases da unidade regional tinha como objetivo suprimir os conflitos entre os países membros e resguardá-los das ameaças externas. No entanto, os esforços teóricos empreendidos nas décadas de 1950 e 1960 procuraram explicar o fenômeno da integração para além das disputas de poder, ou seja, dar um caráter mais normativo ao debate. Tratava-se de partir de uma base empírica, no caso, a consolidação da Comunidade Europeia, com intuito de exemplificar a materialização do projeto político articulado ao campo econômico, principalmente no momento em que ocorria a expansão de organizações internacionais e de suas estratégias de cooperação. “Disso resultou a distinção, no plano conceitual, entre a integração como condição, isto é, algo realizado e passível de ser tratado empiricamente, e como processo que se desenvolve no tempo e cujos delineamentos podem ser contemplados em uma projeção normativa” (VAZ, 2002, p.29).

Os estudos neste período tiveram influência do quadro analítico funcionalista, isto é, essa formulação deslocava o foco do Estado e de suas preocupações com o poder para as forças econômicas e sociais que ditariam os esforços cooperativos iniciais e separariam a interpretação das áreas técnicas das áreas políticas⁷⁷. Assim, “a proposta do funcionalismo levaria ao compartilhamento da soberania na medida em que uma parcela da soberania dos Estados seria transferida para uma nova autoridade, agora supranacional” (RAMOS, MARQUES e VIEIRA DE JESUS, 2009, p.61). Percebe-se que tal estratégia produziria fortalecimento das organizações internacionais, aqui vistas como capazes de constranger a política externa dos Estados. Por conseguinte, o comportamento colaborativo funcional em um setor como o comércio ou a indústria desencadearia um processo de integração de acordo com a sua lógica interna e com suas expectativas de expansão, potencializando não só as atividades dos setores afins, mas também dos outros setores complementares. Então, a ação interativa se daria entre os setores técnicos dos Estados.

⁷⁷ “Partindo desta divisão, os técnicos seriam atores fundamentais na medida em que, diferentemente dos ‘homens de Estado’ – cuja preocupação principal concerne à defesa do interesse nacional -, estariam em uma posição mais propícia para promover a cooperação técnica em áreas específicas contribuindo, assim, para a pacificação das relações internacionais e para a promoção do bem-estar em escala mundial” (RAMOS, MARQUES e VIEIRA DE JESUS, 2009, p.61-62).

Do mesmo modo, ocorreria a transferência de lealdade para organizações internacionais ou instituições supranacionais que atendessem às mesmas demandas e expectativas de forma eficiente. Essa transferência, segundo a ótica funcionalista, dar-se-ia de forma gradual, à medida que a coordenação e a cooperação em uma área específica se estendessem a outros setores, caracterizando o efeito *spillover*, ou seja, o transbordamento da cooperação de um setor a outro, conceito fundamental na concepção funcionalista [...] (VAZ, 2002, p.31).

Essa análise baseada na cooperação em áreas específicas pode ser exemplificada pelos processos de formação em 1951, da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), na criação da CEE (Comunidade Econômica Europeia) e da EURATOM (Comunidade Europeia de Energia Nuclear), ambas em 1957. Inicialmente, as propostas não concebiam a transferência da soberania dos Estados em favor de instituições supranacionais ou organismos regulatórios. A convergência era setorial e não na totalidade das atividades econômicas regionais. “O utilitarismo presente na maximização das escolhas racionais (medindo a relação custo-benefício) e o vislumbre da possibilidade de uma paz duradoura através da cooperação marcam a continuidade da tradição liberal no pensamento funcionalista” (PADULA, 2010, p.44). Porém, as limitações das ideias funcionalistas foram expostas pela trajetória integracionista da Europa Ocidental, principalmente por desconsiderar o poder soberano dos Estados na condução de suas escolhas e decisões e a conjuntura internacional eivada de inseguranças pela elevação brutal do preço do petróleo em 1973 e pela crise financeira.

A preocupação em entender essas forças e processos, principalmente os econômicos, levaram os integracionistas a pensar a realidade dentro de um parâmetro mais teórico-científico. O marco dos debates estava baseado em como superar as limitações anteriores e pensar a influência do ambiente externo sobre os processos de integração regional. A intenção era priorizar o fenômeno da interdependência e a pluralidade de atores não-estatais e novos temas no ordenamento internacional. Daí surgiu o neofuncionalismo que procurou traçar uma continuidade entre a interação nas esferas econômica e política. Tais argumentos afirmavam que a integração regional poderia ocorrer a partir da interação gradual de setores específicos e “transbordar” (*spillover*) em direção as outras áreas. Na medida em que os resultados respondessem satisfatoriamente a problemas específicos, haveria apoio para traçar a continuidade entre a integração das dinâmicas econômica e política, fundamentadas em mecanismos supranacionais, ou seja, os atores políticos transfeririam determinadas

instâncias de poder para instituições regulatórias as quais passariam a ser um novo centro acima dos Estados existentes. O resultado desse processo seria a formação de uma nova comunidade política, baseada em decisões conjuntas e na institucionalidade do padrão de comportamento dos atores envolvidos.

O interesse dos estudiosos passou a recair menos nos processos formais para centrar-se no fenômeno da interdependência no sistema internacional e em suas implicações políticas, quer do ponto de vista das relações entre os Estados e das estruturas de poder, até então estudada sob a ótica realista, quer da conformação de um sistema marcado, entre outros aspectos, pela crescente influência dos fatores e agentes econômicos e pela emergência de uma pluralidade de atores não estatais competindo com os Estados, em diferentes níveis, pela lealdade dos indivíduos (VAZ, 2002, p.33).

A relevância da construção de uma comunidade política em condições democráticas para o neofuncionalismo levaria maior pressão regional sobre os Estados nacionais, culminando com o fortalecimento de novas autoridades que poderiam dar respostas mais efetivas aos problemas específicos. Dessa forma, os cidadãos passariam a direcionar suas expectativas para a escala regional e, posteriormente a crença na integração política. A institucionalidade provocaria mudanças no rumo das negociações e levaria a compromissos e resultados que superariam as divergências existentes. Isso ocasionaria alterações de perspectivas e no padrão de comportamento dos atores políticos⁷⁸. No entanto, como assinalaram RAMOS, MARQUES e VIEIRA DE JESUS (2009), o neofuncionalismo apresentou falhas, em função: i) da visão dos indivíduos como racionais e utilitários e a incapacidade de perceber as diferentes possibilidades do processo de integração; ii) dos processos de alargamento que interferem no processo decisório e a crença na Comissão como instituição central de uma organização supranacional; iii) da relevância dada as dinâmicas internas da política europeia em detrimento da interferência dos eventos internacionais; iv) de acreditar que as organizações supranacionais mudariam significativamente à questão das identidades políticas dos indivíduos; v) de não ser capaz de lidar com a habilidade dos Estados de usar suas próprias capacidades políticas em seus próprios interesses.

⁷⁸ “Percebe-se que se trata de uma teoria de integração cuja ênfase encontra-se no papel dos atores não-estatais na promoção da integração, com destaque para o secretariado das organizações regionais e associações de grupos vinculados – apesar dos Estados-membros manterem uma importância relativa na medida em que estabelecem os termos do acordo inicial que dá origem ao processo de integração” (RAMOS, MARQUES e VIEIRA DE JESUS, 2009, p.64).

A retomada das análises (neo)liberais nas décadas de 1970/1980 chamou atenção para as mudanças desencadeadas pela disseminação dos meios tecnológicos na produção, na comunicação e nos transportes. A difícil tarefa dos Estados em monitorar os fluxos que atravessavam suas fronteiras e a crescente presença das instituições internacionais na estabilização do sistema propiciou aos estudiosos pensar a integração em outras escalas. Assim, novas formulações teóricas retrataram outros mecanismos de cooperação internacional, como por exemplo, o paradigma da interdependência complexa de Robert Keohane e Joseph Nye Jr. e o paradigma dos regimes internacionais. O primeiro estruturou-se em três premissas básicas, a saber: a) o avanço das redes informacionais permitiu a intensificação das relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais entre as sociedades; b) a multiplicidade de temas favoreceu a articulação das diferentes escalas territoriais e c) a não aplicação da força militar possibilitou a resolução de problemas temáticos que envolviam os interesses dos diversos atores. Nessa perspectiva, as organizações internacionais teriam um papel relevante na condução dos conflitos e na determinação da agenda, tornando-se espaços políticos de atuação dos Estados em diferentes temáticas. O segundo refere-se a um conjunto de normas, regras e princípios que regulam o comportamento dos Estados em uma determinada área em que os mesmos procuram a cooperação. Os regimes podem estar baseados tanto em tratados, acordos ou organização internacional, quanto em ações que são condicionadas por um arcabouço institucional. Não há uma obrigatoriedade da adesão dos Estados em diferentes áreas, eles optam por agir de acordo com seus objetivos e potencialidades (VAZ, 2002).

No decorrer da década de 1990, a reflexão sobre o ambiente global esteve centrada na transição da economia mundial, pautada na condução dos Estados nacionais, para uma nova condição em que os princípios do livre funcionamento dos mercados e o fortalecimento de instituições definiriam as possibilidades de desenvolvimento de um país. Dessa forma, acreditava-se que a reprodução do modelo da União Europeia referenciado em um processo de integração de contínuo aprofundamento e alargamento levaria os Estados a superar as premissas de segurança da bipolaridade rumo aos arranjos cooperativos regionais. Portanto, a crença nos “blocos econômicos” e o seu cumprimento de “etapas”, ou seja, desde a constituição de uma zona de livre comércio, passando pela união aduaneira até a formação do mercado comum, representaria o discurso de vivermos em um mundo cada vez mais interdependente. No entanto, “a interdependência não quer dizer, necessariamente, que todos são igualmente dependentes nessa ordem mundial de interdependência generalizada”

(PORTO-GONÇALVES, 2012, p.22). Neste sentido, longe da apregoada homogeneidade do discurso globalista, a heterogeneidade e a diversidade das experiências nacionais nas esferas política e econômica se fizeram presentes, principalmente nos países latino-americanos que adotaram o dogma neoliberal.

3.2- Breves considerações histórico-geográficas sobre os processos de integração regional na América do Sul

Os primeiros ideais unionistas na América Latina⁷⁹ têm suas raízes nos esforços tanto de Simón Bolívar (1783-1830) quanto de San Martín (1778-1850) que por meio de campanhas militares procuraram desenvolver um ambicioso projeto de libertação, de identidade e de integração⁸⁰ das colônias espanholas. Na tentativa de rechaçar qualquer tipo de ameaça à independência, por parte da Espanha, ou mesmo em se contrapor aos interesses norte-americanos da Doutrina Monroe, Bolívar procurou constituir um Concerto entre os Estados emancipados. Essa iniciativa deu origem ao Primeiro Congresso Panamericano (1825) na tentativa de constituir um projeto de desenvolvimento econômico e social sem a presença dos Estados Unidos. Porém, essa experiência de formar uma “Pátria Grande” (o termo usado por Bolívar) não logrou o sucesso esperado em função dos baixos vínculos entre as nações, a dificuldade de harmonizar as diversidades presentes nos estados, as desconfianças e a impossibilidade de sobrepor os interesses comuns aos particulares. Segundo MONTARULI (2008, p.200), o lugar de enunciação do pensamento de Bolívar impediu que o mesmo tivesse uma visão totalizadora da realidade regional. *“Esa carência está entre las causas de que su proyecto quedara truncado, al no poder comprender la expresión de otras voces de su tiempo, diferentes pero pertenecientes al mismo universo discursivo desde el que*

⁷⁹ Segundo SOUZA (2013, p.151), utilizar o requisito de uma identidade sócio-espacial para América Latina seria temerário, já que “cada país é, em vários casos, ele próprio um espaço heterogêneo, composto por ‘nações’, etnias e seus territórios (enfraquecidos e combatidos no passado, mas que, na esteira de um *nuevo movimiento indígena*, vem apresentando notável vitalidade como referência de um discurso emancipatório”. No entanto, o seu uso tem sido utilizado mais como um caráter didático de regionalização.

⁸⁰ “(...) Pero, sin dudas, fue Bolívar quien más lejos llegó em los planes unionistas de la América Meridional. La primera realización práctica y piedra angular de sus ideas y aspiraciones confederativas fue la fundación, en 1819 de la República de la Colombia, que unió a las antiguas colonias españolas de Venezuela Y Nueva Granada. Luego de 1821 los territorios de Panamá y Quito solicitaron su inclusión en la Colombia bolivariana. A este proyecto siguieron otros, como el de la Confederación de los Andes” (MONTARULI, 2008, p.197).

instaura el suyo”. Entretanto, o malogro integracionista bolivariano tampouco foi capaz de dissuadir a utopia de unidade que seria posteriormente perseguida por outros meios.

No século XX, as desigualdades econômicas no interior do continente americano levaram a Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL), após Segunda Guerra Mundial formular estratégias de desenvolvimento industrial como instrumento de superação da estrutura primário-exportadora, responsável pela vulnerabilidade externa dos países. Assim, era fundamental a implementação de políticas comuns com o objetivo de romper o isolamento dos mercados e os ressentimentos decorrentes de conflitos e tensões vividos no passado. Neste contexto, os países sul-americanos procuraram se espelhar na bem-sucedida experiência de integração europeia conduzindo a política regional nos moldes da cooperação com a intenção de por fim às desconfianças no subcontinente e fortalecer uma comunidade política estruturada nos valores de paz e de prosperidade. Em resposta a esse ideário, por meio do Tratado de Montevideu de 1960, foi criada a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) que tinha como membros inicialmente a Argentina, o Brasil, o Chile, o México, o Paraguai, o Peru e o Uruguai; posteriormente ocorreu a adesão da Colômbia, do Equador, da Venezuela e da Bolívia. O objetivo era ampliar as relações comerciais dos países membros e diversificar seus mercados e suas pautas de exportação, constituindo uma “área de livre comércio” com redução gradativa das restrições tarifárias às importações regionais. Mas, a ascensão de governos militares à frente de grande parte dos países sul-americanos acentuou as rivalidades entre os governos e neutralizou uma cooperação política e econômica mais proveitosa aos Estados⁸¹. Tal cenário propiciou a divisão integracionista e deu origem, em 1969, por intermédio do Acordo de Cartagena, ao Pacto Andino (Colômbia, Bolívia, Chile, Equador, Peru e posteriormente em 1973, com adesão da Venezuela). Segundo PINHEIRO GUIMARÃES (2007), essa iniciativa foi audaciosa em virtude de propor a alocação de indústrias entre os Estados membros e elaborar políticas comuns, inclusive no campo do investimento estrangeiro.

⁸¹ “A Associação Latino Americana de Livre Comércio, criada em 1960, e cuja meta era eliminar todas as barreiras ao comércio entre os Estados membros até 1980, encontrou obstáculos causados pelas políticas nacionais de substituição de importações e de industrialização e, mais tarde, pelas políticas de controle de importações para enfrentar as súbitas crises do petróleo que acarretaram inéditos déficits comerciais que atingiram os países importadores de energia, em especial o Brasil” (PINHEIRO GUIMARÃES, 2007, não paginado).

A redemocratização do continente propiciou por meio do Tratado de Montevideu de 1980, a criação da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), outra integração regional com regras mais flexíveis e pautadas em acordos bilaterais e plurilaterais que evoluiria para área de preferências tarifárias de alcance parcial. Contudo, as políticas econômicas de cunho recessivo que assolaram a região acabaram sucumbindo às economias nacionais à dívida externa. Este primeiro esforço foi marcado pela ausência de uma articulação regional consistente. No mesmo instante, o processo de integração europeu perdia fôlego, desestimulando as experiências sul-americanas.

Os anos 1990 foram marcados pela introdução de políticas neoliberais que concebiam a integração no modelo do “regionalismo aberto”, conforme proposto pela CEPAL. Foi nesse contexto que ressurgiu o Pacto Andino, agora nos moldes de liberalização do comércio e do mercado. Posteriormente, em 1996, esse projeto foi substituído pela criação da Comunidade Andina de Nações (CAN) através da assinatura do Protocolo de Trujillo pelos presidentes dos países-membros. O aprofundamento das reformas institucionais visava constituir uma política externa comum e negociar conjuntamente os acordos comerciais. Entretanto, tal iniciativa não impediu que ocorresse intercâmbio com países fora da América do Sul. Podemos citar os Tratados de Livre Comércio (TLC's) com os Estados Unidos, a União Europeia e a China. Porém, a saída da Venezuela em 2006, a deterioração das condições socioeconômicas produzidas pelas reformas neoliberais e as eleições de governos de “esquerda” no Equador e na Bolívia mudaram a agenda da CAN através da inclusão de temas sociais e de maior aproximação junto aos países do MERCOSUL.

A retomada de iniciativas de integração já existentes ou o surgimento de novas propostas na América do Sul sofreu influência dos movimentos desencadeados pelas grandes potências, inclusive dos Estados Unidos que, redefiniram sua interpretação do comércio internacional ao converterem-se em propositores de um conjunto de acordos de liberalização comercial em bases regionais. Tomando como exemplo as propostas da potência hegemônica, temos o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). No mesmo contexto, os países europeus superando a estagnação da fase anterior (a “euroesclerose”), deram novo impulso ao seu projeto integracionista ao adotar o Ato Único Europeu em 1987, considerado como a base dos Tratados de Maastricht de 1992 e da retomada da admissão de novos países em 1995. De fato, a percepção de um ordenamento econômico mundial pautado nos arranjos regionais levou os países latino-americanos a condicionar as estratégias de inserção internacional aos discursos

de integração. Por conseguinte, revigoraram o Mercado Comum Centro Americano (MCCA) e a Comunidade Andina, além de criar o MERCOSUL. Tais posicionamentos pretendiam atrair investimentos externos diretos com intuito de modernizar a economia e melhorar a competitividade e reverter o quadro econômico desfavorável mediante negociações junto aos centros dinâmicos mundiais.

Dentre as iniciativas propostas na década de 1990, o MERCOSUL calcado no diálogo entre Brasil e Argentina foi visto como o mais bem-sucedido esforço de integração na América Latina. Contudo, os primeiros passos foram firmados na *Declaração de Iguazu* em 1985, pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín. A intenção era aprofundar as relações entre os países a partir de ações cooperativas nos setores de energia, de indústria, do desenvolvimento técnico-científico, entre outros. Tais medidas conduziram os governos à assinatura em 1986 da *Ata de Buenos Aires* que deu origem ao Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Por conseguinte, buscava-se gradativamente aprofundar a integração com a intenção de tornar mais simétrica as relações interestatais e avançar em temas não-econômicos.

Em termos gerais, o afastamento das desconfianças seculares e a adoção de políticas econômicas, de corte neoliberal, pelos presidentes Fernando Collor e Carlos Menem permitiram a consolidação do arcabouço institucional da Zona de Livre Comércio e da União Aduaneira que incorporaram pelo Tratado de Assunção em 1991, o Paraguai e o Uruguai.

A premissa é que o MERCOSUL, como instância de cooperação internacional, resultou não somente do elevado grau de convergência de interesses entre os quatro países-membro, mais particularmente entre o Brasil e a Argentina, no sentido do estreitamento de laços políticos e econômicos e como resposta adaptativa às transformações observadas domesticamente e no âmbito da economia política internacional ocorridas a partir da segunda metade dos anos 80 e intensificadas no primeiro lustro da década de 1990. Assume-se que o MERCOSUL, em sua atual expressão, resulta de um processo de negociação de natureza fundamentalmente integrativa, envolvendo países orientados por interesses convergentes, mas diferenciados, que perseguem, por conseguinte, objetivos de política externa não necessariamente coincidentes, e que apresentam assimetrias no que respeita às suas respectivas capacidades políticas e econômicas e de influência no processo de negociação (VAZ, 2002, p.68-69).

Segundo GULLO (2004, p.64), a importância do MERCOSUL baseava-se na manutenção do grau de relativa autonomia na definição de margens de preferências, apesar das desconfianças quanto aos interesses necessariamente binacionais convergentes entre a Argentina e o Brasil. Para ele, os dois países se encontravam em um momento decisivo,

principalmente se desejavam levar mais a frente uma integração comercial que envolvesse o subcontinente, ou seja,

deveriam escolher entre subordinar-se a um ‘continentalismo-pan-americano-vertical’ com a direção, indiscutível e solitária, dos Estados Unidos, ou encaminhar-se em direção à construção conjunta de um ‘continentalismo-sul-americano-horizontal’ que, mantendo uma linha de compatibilidade estratégica no âmbito político e militar com os Estados Unidos, possibilitasse a ‘ilha sul-americana’, preservar o grau de autonomia necessária para permitir o seu desenvolvimento industrial nos próximos quinze anos.

Esta preocupação veio de encontro à proposta de integração hemisférica, ou seja, o projeto da ALCA lançado na Cúpula das Américas, realizada em Miami, em 1994, pelo então presidente norte-americano George Bush. Na Cúpula, os representantes dos governos do continente, com exceção de Cuba, acordaram em concluir as negociações até 2005. Dentre os tópicos mais relevantes estavam a abertura dos mercados, tanto para produtos agrícolas quanto para os industriais, os serviços, as compras governamentais, os investimentos, as compensações comerciais, as regras sobre propriedade intelectual, entre outros. O otimismo de uma Zona de Livre Comércio no continente deu lugar às preocupações e desconfianças quanto ao real interesse dos Estados Unidos.

A proposta norte-americana procurava convencer os países latino-americanos pela rápida eliminação das barreiras tarifárias, garantindo a livre circulação de mercadorias. Mas, se utilizando da pujança do seu poder político e econômico, os Estados Unidos não se colocaram nas mesmas regras, tomando muitas vezes medidas unilaterais e inflexíveis no bloqueio de algumas importações vindas dos demais países. É o que podemos observar quanto à discussão das barreiras não-tarifárias, para-alfandegárias, tais como a declaração de *dumping*, as declarações de inconvenientes fitossanitários ou as quotas que limitavam a entrada de alguns produtos acima de uma determinada quantidade a partir do qual as tarifas tornaram-se extraordinariamente elevadas. Esta postura unilateral trouxe resistências dos governos, dos empresários e da opinião pública do MERCOSUL diante da ausência de qualquer pensamento solidário ou altruísta dos Estados Unidos, provocando a paralisação da ALCA⁸² e abrindo os questionamentos sobre a margem de liberdade de escolha do Cone Sul diante da construção conjunta de um “continentalismo sul-americano”. Desta forma, COSTA

⁸² Para uma maior discussão das perspectivas da ALCA e seus impasses diante da posição do Brasil na América do Sul, conferir: BARBOSA, Rubens. Perspectivas da ALCA. In: Revista Política Externa – Vol. 13, n.2 – setembro/outubro/novembro, São Paulo: Paz e Terra, 2004, p.53-62.

(2008, p.43) ressaltou a opção dos países latino-americanos por uma estratégia mais diversificadora quanto aos parceiros comerciais:

os latino-americanos querem depender menos dos Estados Unidos para seguir seu próprio caminho, é natural que fujam de propostas como a da ALCA, que tenderiam a aumentar essa dependência e procurem diversificar o comércio exterior e as fontes de investimento externo – inclusive União Européia e Japão, mas também a China – e costurar alianças com outros países em condições similares em negociações globais – como a Índia e a África do Sul, mas também China e Rússia. Além de, naturalmente, procurarem unir-se entre si.

Neste contexto, o desejo dos países sul-americanos em diversificar as parcerias esbarra em suas diferenças e objetivos quando observamos os contrastes entre os países andinos e do Cone Sul. Segundo TOKATLIAN (2008), o primeiro apresenta-se fortemente articulado aos interesses de segurança dos Estados Unidos com dois cenários diferenciados, ou seja, de um lado a coexistência de atividades com a Colômbia a partir de uma política de combate ao narcotráfico, e de outro, uma difícil relação com a Venezuela baseada numa constante confrontação verbal entre os dois países. O segundo vive menos condicionado a projeção de poder de Washington, hoje reunidos, de certa forma, no MERCOSUL e na ALBA. Portanto, a condição para um espaço cooperativo regional, apesar de ter superado a rivalidade histórica entre seus países-membro, ainda encontra dificuldades na forma de como os governos, as burguesias e as sociedades entendem e querem a integração regional. As particularidades, muitas vezes, sobrepõem um

corte político-institucional mostra uma diferença entre o arco andino e o Cone Sul. Nos Andes, predomina a instabilidade, os graus de polarização social são altos, o conflito aumenta, o papel dos militares na política interna é ativo e as crises domésticas de vários tipos parecem facilitar o surgimento de atores exógenos. No extremo sul do continente, observam-se sinais de conflito social e radicalização ideológica, mas os níveis de tensão sociopolítica ainda são controláveis, as dificuldades socioeconômicas parecem que podem ser tratadas, o controle civil das Forças Armadas é mais sólido e a democracia não é questionada (TOKATLIAN, 2008, p. 64-65).

Além das diversidades presentes entre a Comunidade Andina de Nações e o MERCOSUL, as desconfianças e atitudes individuais perpassam pelo interior do “bloco”. Por exemplo, enquanto a Colômbia e o Peru estabeleciam acordos de livre comércio com os Estados Unidos, a Bolívia preferia se voltar mais em direção ao Cone Sul. É a mesma política adotada pela Venezuela que abandonou o Concerto anterior para integrar-se ao MERCOSUL.

Essas problemáticas também ocorrem no Cone Sul que vive uma paralisia prolongada em virtude das divergências econômicas entre Brasil e Argentina, ao mesmo tempo em que o Paraguai e o Uruguai não se sentem privilegiados na condução dos acordos locais e as incertezas quanto os efeitos da presença da Venezuela.

Transcorridos mais de vinte anos da assinatura do Tratado de Assunção, o desempenho do MERCOSUL veio apresentando variações decorrentes tanto das mudanças na conjuntura internacional quanto nas assimetrias econômicas dos países. Ao longo da década de 1990, o “bloco” apresentou seu maior dinamismo comercial quando as exportações intrazonais atingiram seu ponto mais elevado. Entretanto, a trajetória do MERCOSUL veio perdendo fôlego. De acordo com FLORÊNCIO (2015), o MERCOSUL não funciona a contento, pois vivencia um conjunto de problemas tais como: a) perda de dinamismo; b) reduzida internalização de normas do MERCOSUL em cada um dos quatro países; c) crescentes falhas da TEC (Tarifa Externa Comum); d) obstáculo à conclusão de acordos comerciais com economias de grande porte; e) percepção crescente e generalizada entre empresários, acadêmicos, jornalistas e público em geral de que o mesmo necessita de reformas urgentes.

Nos passos de uma proposta alternativa à ALCA, o então presidente venezuelano Hugo Chávez, maior opositor dos Estados Unidos na América do Sul, defendeu a concretização de uma política integracionista bolivariana, ou seja, a criação da ALBA (Alternativa Bolivariana das Américas), de cunho mais político e militar em detrimento da concepção econômico-comercial. Essa iniciativa idealizada entre a “Tríade Sul-Americana” (Brasil, Argentina e Venezuela) objetivava instituir relações que iam além de um mercado de livre comércio, isto é, procuravam priorizar setores relevantes para a região, principalmente aqueles que envolvessem a infraestrutura, a energia e os programas sociais. Busca-se também a consolidação de estratégias nas áreas de segurança e de ações diplomáticas internacionais. Inicialmente foram assinados acordos com Cuba e Bolívia e posteriormente com Equador e Nicarágua.

O fortalecimento do diálogo entre Brasil, Argentina e Venezuela possibilitou a inserção deste último ao MERCOSUL e, posteriormente, a expansão deste “bloco” junto aos

países-membro da CAN (Comunidade Andina de Nações), como a Bolívia⁸³, a Colômbia, o Peru, o Equador e o Chile, o que propiciou o avanço das negociações para um projeto mais ambicioso, a formação da CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações), em 2004. Os chefes de Estado reunidos em Cuzco, no Peru, objetivavam desenvolver mecanismos financeiros que promovessem a integração setorial, principalmente nos pontos de gargalos da economia regional, ou seja, na infraestrutura energética, de transportes e de comunicações. Todavia, na reunião de 2005, em Brasília, os presidentes procuraram constituir uma agenda prioritária que ratificasse as decisões de Cuzco e estendesse a cooperação ao desenvolvimento rural e agroalimentar, a justiça social e as áreas de ciência, de educação e cultura. Na IV reunião realizada em Cochabamba, na Bolívia, ficou evidente a preocupação dos governantes em aproximar os temas da CASA à agenda da IIRSA. O interesse pelo desenvolvimento da infraestrutura sul-americana pode ser observado também no *staff* do governo brasileiro. Nas palavras de COSTA (2005, p.37-38), a América do Sul deveria garantir sua autonomia ao priorizar: a) a construção de amplas redes ferroviárias retificadas, de via dupla, que logo se irão eletrificando; b) a construção de uma moderna rede de super-rodovias; c) a navegação e integrar as redes fluviais mais importantes; d) a melhoria do transporte aéreo; e) a construção de outro canal bioceânico; f) a construção de grandes portos para navios de grande calado; e g) ampliação do programa de reaparelhamento de sua marinha mercante.

A existência de uma frágil base político-institucional, entretanto, levou o presidente venezuelano a propor em 2007, a criação da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas), durante a Primeira Reunião Energética da América do Sul, realizada na Ilha Margarita⁸⁴, na Venezuela. A UNASUL substituiu a CASA e foi dotada de personalidade jurídica internacional em 2008, na Cúpula de Brasília. O documento originário desse “bloco” definiu como órgãos centrais de coordenação do processo de integração, os Conselhos Ministeriais setoriais, a saber: i) o Energético; ii) o de Saúde; iii) o de Defesa (CDS); iv) o de

⁸³ Durante a Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL, em Brasília, os presidentes dos cinco países assinaram o protocolo de adesão do novo membro, que para ter validade terá ainda que ser aprovado pelos Congressos brasileiro e paraguaio – os parlamentos de Argentina, Uruguai e Venezuela já ratificaram o ingresso da Bolívia no bloco. Essa inserção boliviana é vista pelos analistas brasileiros, por um lado, como benéfica por dar novo fôlego a integração regional e abrir mercados para empresas brasileiras, por outro, o MERCOSUL atrapalha o Brasil que deveria dar mais atenção aos acordos com a União Europeia e os Estados Unidos. “Qual impacto d entrada da Bolívia no Mercosul?” – Jornal Valor – 17/7/2015.

⁸⁴ Conferir. Declaração de Margarita – Construindo a Integração Energética do Sul. Nota n. 177 – 18/04/2007. www.mre.gov.br

Desenvolvimento Social; v) de Problema Mundial das Drogas; vi) o de Educação e vii) o de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), este último criado em 2009 em decorrência da transformação da IIRSA em um fórum técnico desse Conselho. Tal iniciativa ganhou importância a partir da resolução da crise entre a Venezuela, a Colômbia e o Equador, no episódio dos ataques feitos pelo exército colombiano contra as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) em território equatoriano, e no apoio dado ao governo boliviano de Evo Morales, na crise política no Departamento de Pando⁸⁵. Mas o maior desafio enfrentado pela UNASUL relaciona-se a integração energética, já que hoje este é o principal problema vivenciado pelo Brasil, Argentina e Chile.

Na América Latina encontramos um grande número de iniciativas de integração regional, seja através da retomada de antigas propostas, seja no entusiasmo de novos projetos. Porém os poucos resultados decorrentes dessa prática no subcontinente têm chamado atenção. De acordo com SCHMIED (2007), o sucesso dos processos regionais esbarra na predominância dos interesses políticos sobre as outras variáveis. Assim, os países criam frágeis acordos econômicos sem sustentação e viabilidade ou priorizam a esfera econômica-comercial sem uma base político-institucional. Ainda segundo a autora, a paralisia das proposições integracionistas também é decorrente da não adaptação das mesmas a temporalidade. Tal fato “congela” o esforço inicial e revela a falta de objetivos regionais e de vontade política que são substituídos pela retórica e declarações vazias e, portanto, não são cumpridas.

Um dos maiores problemas enfrentados pelos países sul-americanos refere-se à polarização entre a riqueza e a escassez sócio-espaciais. Os desafios das sociedades locais, cujas condições de produtividade e de rendimentos apresentam-se deteriorados passam pela promoção do desenvolvimento socioeconômico conjugado a uma política que assegure a consciência ambiental. Assim, nas pautas dos diversos projetos integracionistas propostos para o subcontinente, determinados temas são recorrentes como o compromisso em combater a fome, a geração de empregos, o acesso de todos à saúde e a educação, a melhoria da infraestrutura e a redução das desigualdades sociais. No entanto, as iniciativas de integração

⁸⁵ Em setembro de 2008, no Departamento de Pando, manifestantes a favor das lideranças regionais do Leste do país (desejosos por maior autonomia frente a La Paz) invadiram, saquearam e incendiaram prédios do governo em oposição à política de Evo Morales de controlar partes dos recursos do gás (localizado preferencialmente no Leste) e de querer alterar a estrutura fundiária do país. O presidente enviou soldados à região para conter os tumultos. Em apoio a Evo Morales, um grupo de camponeses marchou da cidade de El Porvenir em direção a Cobija, a capital de Pando, mas foram atacados a 30 km do destino. O conflito deixou pelo menos 20 mortos e levou o governo a prender e transferir o governador, acusado de incitar a violência, para La Paz.

regional parecem navegar à deriva devido à carência de coalizões políticas e sociais capazes de constituir projetos que suplantem as concepções meramente técnicas e particulares. A incorporação de externalidades as escalas local/regional tem reproduzido o saque histórico vivido pelos povos originários desde a inserção da América Latina à dinâmica do capitalismo. Nos últimos vinte anos, os governos perseguem uma inserção mais promissora à economia global por intermédio da promessa da integração física. Concomitantemente, faz-se necessário a implantação de aparatos técnicos no território, isto é, um conjunto de obras de engenharia (portos, aeroportos, hidrovias, rodovias, ferrovias, hidrelétricas, refinarias e dutos, materiais de telecomunicações, entre outros) no intuito de superar os “obstáculos” da geografia sul-americana e dar mais fluidez ao capital.

Para PORTO-GONÇALVES e QUENTAL (2013, p.167), os processos de integração regional em andamento na América Latina concebem seu espaço geográfico como “vazios demográficos” ou “disponíveis” aos empreendimentos de infraestrutura. “Entretanto, existe a concepção oculta de que muitas dessas áreas não apenas são ocupadas por uma grande diversidade de populações, como também são ricas em biodiversidade”. Tais leituras do território latino-americano engendram diferentes relações espaciais e de poder, o que têm desencadeado intensos conflitos territoriais.

3.2.1- Possibilidades e conflitos nos fatores de infraestrutura como papel integrador na América Latina

Há um relativo consenso na literatura sobre a deficiência da infraestrutura sul-americana. Muitas análises sustentavam que a conformação da geografia física representava “obstáculo” ao planejamento estatal. Essa realidade é apontada como um dos principais fatores do fracasso das propostas de integração regional. Na acepção de PORTO-GONÇALVES (2012), a versão mais atual de desenvolvimento refere-se à ideia de dominação da natureza. Por conseguinte, não é de se estranhar o apoio incondicional dos condutores da IIRSA a instalação de sistemas técnicos dos setores de transporte, de energia e de comunicações que trabalhariam sinergicamente para superar as limitações espaciais.

No começo era a natureza selvagem, formada por objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois, cibernéticos, fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina. Através da presença desses objetos técnicos: hidroelétricas, fábricas, fazendas modernas, portos, estradas de rodagem, estradas de ferro, cidades, o espaço é marcado por esses acréscimos, que lhe dão um conteúdo extremamente técnico (SANTOS, 1996, p.51).

Na análise de SANTOS (1996), os objetos técnicos não devem ser entendidos apenas na sua funcionalidade e racionalidade, apartados de valor e sentido, pois os mesmos estão impregnados de intencionalidade e, portanto, são indissociáveis das relações sociais e de poder. Neste contexto, “os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, por outro, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma” (SANTOS, 1996, p. 52). Em suma, os agentes que direcionam a ação, disseminaram sobre o território um conjunto de técnicas que causou transformações qualitativas e quantitativas, gerando formas geográficas distintas. Ambos, sistemas técnico e normativo interagem com a finalidade de permitir a realização máxima dos processos de acumulação de capital nas escalas global-regional ou local. “O meio técnico-científico-informacional torna-se, destarte, “a cara geográfica da globalização” (SANTOS, 1996, p. 191).

A posição na Divisão Internacional do Trabalho como economias primário-exportadoras levou os países sul-americanos a voltarem seus sistemas produtivos regionais para o mercado externo. A inserção dependente fez com que a pouca infraestrutura desenvolvida pelo capital estrangeiro fosse organizada com intuito de acelerar a circulação de mercadorias em direção as potências industriais. Essa subordinação a demanda comercial externa selaria a constituição de economias essencialmente voltadas ao Atlântico e ao Pacífico. Posteriormente, os Estados produziram uma forma muito particular de integração nacional ao direcionar investimentos e criar nexos entre importantes núcleos urbano-industriais e o resto do país. Por conseguinte, as iniciativas integracionistas prometeram articular às estruturas produtivas dos países e romper com o isolamento regional. Contudo, esse modelo espacial sustentado no desenvolvimento geográfico desigual foi intensificado.

A perda de fôlego dos países sul-americanos nas décadas de 1970/1980, impulsionada pela crise capitalista, expôs as deficiências de infraestrutura que limitavam as

relações comerciais no subcontinente e a atração de investimentos estrangeiros. A fragilidade dos sistemas de transportes e a escassez de energia tornavam preocupante o futuro da região, principalmente no instante em que os governos adequavam suas políticas às matrizes neoliberais. Para a inserção competitiva internacional e a abertura dos mercados, os países procuraram intensificar o diálogo por maior integração física e de infraestrutura, dando origem a alguns organismos vinculados a questão como a Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), a Associação Regional de Empresas de Petróleo e Gás na América Latina e no Caribe (ARPEL), a Comissão de Integração Energética Regional (CIER) e a iniciativa pela Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

As promessas do neoliberalismo em promover o desenvolvimento regional esbarraram na elevada vulnerabilidade externa e na instabilidade cambial que comprometeram o balanço de pagamentos dos países sul-americanos. Essas restrições limitaram a capacidade dos governos em aprofundar as propostas integracionistas na década de 1990. Contudo, no início do século XXI, a América do Sul voltou a experimentar uma fase exportadora, aproveitando o cenário externo extremamente favorável no período 2002-2007 para retomar o crescimento econômico regional. Foi nesse cenário positivo que ocorreu o lançamento da IIRSA, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Tal iniciativa visava enfrentar os obstáculos da precariedade da infraestrutura de transportes e dos desafios pendentes de energia e de comunicações.

A América do Sul possui grande potencialidade energética pautada na capacidade hídrica, na disponibilidade de grandes reservas gasíferas e petrolíferas, na presença de carvão mineral e na experiência dos biocombustíveis (leia-se Brasil). No entanto, a década de 1990 foi marcada pela eliminação do monopólio estatal nas atividades de infraestrutura e pelas privatizações parciais ou totais das empresas públicas. No início do século XXI, a demanda energética impulsionou a elevação dos preços das *commodities*, já que a retomada do crescimento econômico aumentou a competitividade pelas reservas disponíveis, tensionando as relações mundiais e deslocando a temática da esfera econômica para a dimensão geopolítica.

De acordo com RAFFESTIN (1993, p.209) é relevante o deciframento das redes “por meio de sua história e do território no qual estão instaladas, por meio dos modos de produção que permitiram a sua instalação e das técnicas que lhes deram forma. As redes são não somente a exibição do poder, mas são ainda feitas à imagem do poder”. Na análise de

SANTOS (1996), as redes podem ser enquadradas em duas grandes matrizes: a primeira é a sua realidade material, baseada na infraestrutura de transporte, de energia, de informação que se inscreve sobre um território, integrando-o, e a segunda está relacionada ao social e ao político. A rede é formada pelas pessoas, mensagens, valores que diluem a sua materialidade, tornando-a menos formal. Ainda SANTOS (1996, p.268) ressaltou que falar do mundo como espaços inteiramente globalizados é pura abstração porque “do mesmo modo que não há tempo global, único, mas apenas um relógio mundial, também não há espaço global, mas, apenas, espaços da globalização, espaços mundializados reunidos por redes”.

O desejo de controlar a produção e as redes de circulação, principalmente de petróleo e de gás, há muito tempo norteou os objetivos das potências industriais, demandadoras permanentes desses hidrocarbonetos. Também os interesses das “potências emergentes”, principalmente da China e da Índia, em energia têm levado os países sul-americanos a aprofundar os laços políticos no intuito de construir uma agenda comum em torno da securitização dos recursos naturais⁸⁶. A intenção dos países consumidores e suas empresas é obter vantagens junto aos governos produtores por meio de acordos “benevolentes” ou intimidações militares. “Os mecanismos podem variar, mas o controle de territórios é imprescindível para assegurar a supremacia e a submissão” (CECEÑA, 2004, p.123). Neste contexto, a autora ressalta que os Estados Unidos combinaram esforços tecnológico, militar ou mesmo diplomático com intenção de legitimar suas intervenções e permanências em áreas altamente estratégicas. Desta forma, “a avaliação da perspectiva hegemônica de uma potência-sujeito exige a valoração de sua posição geoestratégica e a sua capacidade para dispor territórios, particularmente os que adquirem por várias vezes uma necessidade essencial” (CECEÑA, 2004, p.120).

Por muito tempo, a questão energética esteve restrita aos fóruns meramente técnicos, todavia, ao ser elencada a dimensão geopolítica, a temática amplia o seu escopo na agenda mundial. Assim, o debate tem transitado tanto nas esferas ambiental, política, estratégica, financeira, social, econômica e institucional quanto se vincula à discussão de segurança, principalmente para aquelas sociedades onde os recursos estão localizados.

⁸⁶ De acordo com PIERI e PENNAFORTE (2012), a temática da securitização dos recursos naturais tem despertado o interesse de boa parte dos países sul-americanos. Na Declaração de Assunção, originada do Encontro entre os Ministros de Defesa, em Assunção, no ano de 2009, o termo “ativos estratégicos comuns” ganhou importância. Segundo os autores, o evento ressaltou a preocupação dos Ministros em pautar uma agenda voltada preferencialmente para a discussão dos recursos naturais da América do Sul na dimensão geopolítica e propor um novo modelo de integração regional que atente para a influência de atores extrarregionais no subcontinente.

Ao tratar da questão energética, MOREIRA (2007) chamou atenção para a experiência da biomassa no interior da reestruturação das relações capitalistas no século XXI. Segundo o autor, a bioenergia, fruto da terceira era técnica, ganhou um viés geopolítico porque implementou mudanças nas relações tecnoprodutivas, sociais e espaciais, instituindo o que ele chamou de biorrevolução. Ao organizar as forças produtivas e as relações de mercado, o modo capitalista organiza a si e as sociedades estruturadas a partir dele. Assim, produz uma variedade de conflitos de territorialidade, originando disputas que envolvem as corporações globalizadas e as sociedades pelo domínio do espaço.

A corrida pelos recursos energéticos tem colocado de forma crescente a América Latina numa nova geopolítica mundial. Tal fato impulsionou a concorrência cada vez mais aberta entre grandes empresas por contratos com os países sul-americanos. Este cenário de ganhos econômicos levou os governos a defender novos investimentos com a justificativa de acessar os recursos naturais, empreendendo “políticas de desenvolvimento”, de corte neoliberal. Para tanto, procurou-se mitigar as desigualdades/diferenças espaciais numa perspectiva hegemônica através da implantação de grandes projetos dos setores mineiro-metalúrgicos, agronegócio, energéticos e de transportes que reconfiguraram o território sul-americano. Por conseguinte, a instalação de redes de infraestrutura deu origem a formas particulares de integração regional que reconverteu atividades e alterou as formas de ocupação do espaço. Traduzir o potencial energético sul-americano em benefício comum não tem sido simples.

Certamente, a América Latina possui grande diversidade de recursos energéticos capaz de consolidar ações cooperativas entre produtores e consumidores. Contudo, de acordo como é percebida a temática, os resultados podem ser limitados. Na avaliação de CARDOSO (2006-07), as vulnerabilidades e potencialidades de cada país se manifestam em três dimensões, com duas leituras distintas⁸⁷. Na primeira dimensão, a *estratégica*, sob uma perspectiva mais ampla, os países tendem a aproveitar a valorização dos preços para criar

⁸⁷ Na análise de CARDOSO (2006-07, p.36), o vínculo segurança/energia pode ser observado em dois tipos de visões básicas: “Em primeiro lugar, a partir de uma visão restrita – sua concepção, os assuntos tratados e as estratégias que contempla -, a energia vincula-se com a própria segurança do Estado e com a concorrência internacional através de recursos considerados estratégicos; sob esse ponto de vista, a posse de recursos energéticos confere um valioso e invejado recurso econômico e de poder nacional. Ao contrário, sob uma visão ampla, o fator energético vincula-se à segurança da sociedade, ou seja, possibilita o desenvolvimento e a consolidação das instituições e dá oportunidade para criar e preservar as condições de autonomia para as pessoas, em esferas que vão desde as necessidades individuais primárias até as relativas à convivência em uma comunidade mundial cosmopolita”.

oportunidades por meio de associações a fim de estabelecer normas comuns nas áreas sociais, ambientais, transportes, abastecimento, entre outros. Agora, quando se concebe o debate numa interpretação restrita, isso pode gerar posições defensivas e até de confronto diante de empresas e governos desejosos em controlar a produção e distribuição de energia⁸⁸.

Nos anos 1990, o presidente boliviano Sánchez de Lozada privatizou a indústria do petróleo e gás, transferindo para as mãos de empresas estrangeiras os ativos desse setor estratégico. Dentre as transnacionais privilegiadas por essa política estava a Petrobras que detinha amplas reservas de gás, duas refinarias e postos de combustíveis. Neste cenário, a Petrobras incentivou a mudança da matriz energética de diversas indústrias paulistas, a construção de termoeletricas movidas a gás e a construção do gasoduto, ligando o território boliviano a São Paulo. A demanda energética, a elevação dos preços dos hidrocarbonetos no mercado mundial e o expurgo de boa parte dos bolivianos das benesses promovidas pelos recursos naturais, desencadearam o repúdio da sociedade ao governo neoliberal e às negociações encaminhadas com as empresas transnacionais. Os protestos de cunho nacionalista acentuaram a crise política do país com a deflagração das chamadas “guerra da água” (2002) e a “guerra do gás” (2004). Segundo LINKOHR (2006-07), os latino-americanos possuem uma consciência nacional muito forte e mesmo que possuam sociedades muito heterogêneas é possível mantê-las unidas, principalmente quando sentem seus símbolos nacionais ameaçados por interesses alheios aos seus. Assim, como desdobramento das reivindicações locais, em 2004 a Bolívia aprovou, em referendo popular, a nacionalização do gás e do petróleo. No ano seguinte, o país adotou a Lei de Hidrocarbonetos, que introduziu a nacionalização à legislação específica.

Na segunda dimensão, a *econômica*, as preocupações envolvem o nível dos preços, à capacidade de consumo, ao pagamento dos compradores e à confiança dos fornecedores. Assim, na perspectiva mais ampla prevalece à cooperação e a complementação, já a concepção restrita enfatiza práticas defensivas (controle, proteção, aproveitamento de fontes próprias) e ofensivas (procura e consolidação de fontes e meios de abastecimento).

⁸⁸ “O caso boliviano ilustra a preeminência desta competitividade em três níveis: o das reivindicações locais, no qual se misturam questões de identidade, ambientais, econômicas e sociopolíticas; o da reivindicação nacionalista, que propõe a recuperação do controle público do setor; e o da concorrência internacional pela segurança do fornecimento e a influência na indústria do gás boliviano, evidenciada pela disputa entre as empresas estatais a venezuelana (PDVSA) e a brasileira Petrobras” (CARDOZO, 2006-2007, p.37).

CARDOSO (2006-07) ainda ressalta que para países que dependem da venda ou compra de energéticos, a mistura dessas duas visões foi historicamente inevitável.

O tratamento da cooperação energética pode ser exemplificado pela Venezuela, juntamente com o México que ofereceram facilidades aos países importadores de petróleo do Caribe na crise dos anos 1970. Esta prática foi retomada por Hugo Chávez disposto a utilizar a renda do petróleo para desenvolver seu projeto político. Isso ficou evidenciado na intenção de construir o “anel energético” do gasoduto do Sul e no apoio a nacionalização dos hidrocarbonetos realizada pelo governo de Evo Morales. Também podemos citar os acordos e propostas de fornecimento de petróleo para a América Central e o Caribe, além de vantagens oferecidas ao Equador no refino do petróleo. Tais atitudes foram interpretadas como tentativas de contrabalançar o poder negociador do Brasil no atual contexto latino-americano, pelo menos em matéria energética⁸⁹ (KOZULJ, 2006-07).

A terceira dimensão, a *política*, a perspectiva ampla entende as iniciativas dos governos em busca de oportunidades e estabilidade energética por intermédio de processos de cooperação e integração mais eficientes. Já na concepção restrita, as reivindicações nacionalistas de cunho ambiental e sociocultural contra as negociações com empresas transnacionais e, particularmente, em repúdio à política externa estadunidense dão a tônica das lutas pelo controle dos recursos naturais, como ocorreu na Bolívia, no Peru e no Equador.

Na análise de KOZULJ (2006-07), a apropriação do petróleo e gás teria duas leituras, uma favorável e a outra nem tanto. Por um lado, a renda proveniente da extração desses hidrocarbonetos traria resultados positivos, com desdobramentos para o orçamento público e financiamento do Estado. Também o autor observa que a nacionalização possui um caráter defensivo, ou seja, impede que as transnacionais tenham ingerência em assuntos domésticos. Entretanto, a disponibilidade de recursos naturais não é sinônimo de que ocorrerá a distribuição justa de renda entre a população. O autor ainda ressalta que os governos se mantêm generosos, enquanto os preços do petróleo estiverem elevados, no final acaba criando uma cultura assistencialista. Por outro lado, o autor enxerga no nacionalismo energético latino-americano uma desvantagem adicional, já que impede à inovação do setor em virtude

⁸⁹ Segundo CARDOZO (2006-07, p.40), “a procura de um tratamento preferencial por parte dos países consumidores mais vulneráveis diante dos altos preços dos hidrocarbonetos, o interesse dos grandes produtores e consumidores nos projetos de gasodutos e o ativismo do governo venezuelano através dos mais diversos acordos, conferiram um novo dinamismo à integração energética. Claro que este dinamismo também é marcado por visões diferentes sobre a governabilidade regional e mundial”.

da diminuição dos investimentos estrangeiros. Em sua explanação, KOZULJ usou como exemplo o caso do Estado mexicano que obrigou a PEMEX a pagar impostos abusivos e, por essa razão, não foram feitos os investimentos necessários para explorar novas jazidas. Como as empresas transnacionais não tinham permissão para operar internamente, o país começou a extrair menos petróleo e gás, levando-o a ter de importar. Na mesma linha de pensamento, ele cita a Bolívia, com o presidente Evo Morales. A nacionalização poderia barrar o acesso ao capital e à tecnologia se as empresas transnacionais abandonassem o país. Da mesma forma, nada garantia que o apoio da empresa venezuelana PDVSA poderia preencher o espaço de outras companhias.

Os esforços em minimizar a dependência da matriz energética ditada pelas economias mais industrializadas levaram os países latino-americanos a desenvolverem projetos de geração e interconexão binacional e plurinacional desde a segunda metade do século XX. As crises do petróleo da década de 1970 e a busca de fontes alternativas vieram assumindo papel de destaque na agenda dos países e nas políticas públicas. O advento da terceira revolução industrial em curso fez emergir novas tecnologias e, conseqüentemente, a biorrevolução que “traduz uma profunda reestruturação nas formas de organização da agricultura, da pecuária, das atividades industriais, do sistema de transporte e das fontes e formas de transmissão de energia, portanto das relações tecnoprodutivas e da arrumação do espaço no futuro-presente” (MOREIRA, 2007, p.45).

A dependência dos hidrocarbonetos levou o Brasil a se adiantar no tocante as propostas alternativas às crises de demanda por energia. Do desabastecimento e das desconfianças sobre o etanol, nos anos 1990, na década seguinte houve o restabelecimento da confiança no álcool com o lançamento do motor flexfuel pelo governo Lula da Silva. Por ser detentor de um conhecimento acumulado na área de biocombustíveis, principalmente no uso de etanol de cana-de-açúcar, da soja e da mamona, o país se colocou na vanguarda desse projeto, buscando ser referência para o mundo.

O discurso político ressaltava a elevada produtividade da bioenergia, a economia no uso de recursos fósseis e a sustentabilidade ambiental. Tais “vantagens” que foram apontadas pelo presidente Lula da Silva, em diferentes fóruns mundiais, vieram de encontro às vozes dissonantes não só dentro do país, mas também de lideranças regionais e de diversos setores da sociedade. Na avaliação de KOZULJ (2006-07), não há garantias que os biocombustíveis tenham impacto socioambiental positivo ou logrem êxito quanto à geração

de empregos para os sistemas de cooperativas familiares. Segundo ele, o consumo e a produção de biocombustíveis acarretariam um aumento dos preços das terras voltadas para os insumos energéticos, da inflação dos alimentos e da especulação fundiária. Ainda ZIBECHI (2012b), chamou atenção para a crescente *estrangeirização* do setor, ou seja, a presença significativa dos investimentos externos na indústria do etanol, principalmente de empresas (Syngenta, Monsanto, Dupont, Dow, Basf, Bayer) que produzem transgênicos. Isso ameaça acentuar o processo de concentração e desnacionalização, principalmente se o etanol converter em *commodity*. Por isso, o presidente Lula da Silva tratou de fortalecer uma grande empresa nacional no setor, elegendo a Petrobras com lógica similar as operações de outras companhias transnacionais.

A infraestrutura é uma preocupação constante em diferentes acordos do subcontinente, entretanto, seu sucesso esteve sempre vinculado à superação não só dos obstáculos técnicos, econômicos e burocráticos no plano doméstico, mas também da efetivação de um regime negociado entre a política externa dos Estados. Assim, mesmo que as disputas pela liderança regional estejam presentes, “o tema energético não se define como uma arma de influência, mas como um recurso de conciliação, criador de interdependências, oportunidades para a administração e redução de conflitos, capaz de criar novos âmbitos de coincidência” (CARDOZO, 2007, p.41).

Desde os anos 1980 que a América do Sul vem experimentando profundas transformações espaciais decorrentes da inserção de novas tecnologias comandadas por grandes empresas articuladas ao Estado. A proposta brasileira da integração física, materializada na IIRSA, representava a estratégia das frações de classe do bloco no poder de acomodar seus projetos nos planos dos governos FHC e Lula da Silva. Por conseguinte, a reestruturação do espaço geográfico tornava-se fundamental para que a acumulação de capital ocorresse. O objetivo era assegurar a fluidez do dinheiro, de bens e de pessoas a partir da instalação de redes viárias e sistemas eficientes de comunicação. “A geografia resultante da produção e do consumo é profundamente sensível ao tempo e custo de atravessar o espaço. Esses tempos e custos foram muito reduzidos pelas inovações tecnológicas e organizacionais, além da queda nos custos de energia” (HARVEY, 2011b, p.133). Assim, idealizou-se a instalação de um sistema de técnicas que permitisse a unicidade dos lugares, a convergência dos momentos e a simultaneidade das ações e, posteriormente, a aceleração do processo histórico (SANTOS, 2000).

Deste modo, as empresas têm produzido verdadeiras cruzadas sobre as áreas de grande biodiversidade e provocado tensões e conflitos. Essa lógica de expansão dos empreendimentos se intensificou em direção as áreas ocupadas por povos de diferentes matrizes culturais. Nesse embate, pode-se observar a desestruturação das formas de organização e produção do espaço comunitário e a devastação ambiental. Portanto, os resultados configuram uma geografia desigual dos proveitos e rejeitos deixados pela dinâmica capitalista (PORTO-GONÇALVES, 2012). De fato, está em jogo o controle de uma imensa diversidade de atributos físicos e conhecimentos sociais e culturais. Conquanto, a diversidade geográfica é uma condição fundamental, e não um obstáculo, para a reprodução do capitalismo. Tais quais os recursos da natureza, o capital entende que as sociedades constituídas nesses espaços estariam disponíveis como valor de uso para a rápida e geral reciclagem na virada de século XX para o XXI. (MOREIRA, 2007).

No lançamento da IIRSA, os discursos a favor da integração da infraestrutura procuraram ressaltar a cooperação, o crescimento econômico, os ganhos sociais e a diluição das rivalidades na América do Sul. No entanto, a iniciativa veio sendo conduzida nos marcos teóricos hegemônicos. O neoliberalismo construiu um padrão de acumulação de capital que reforçou as relações socioeconômicas sustentadas na vulnerabilidade externa. A liberalização dos mercados e da circulação do capital tem aprofundado a reprimarização das exportações dos países sul-americanos. É importante notar que a criação dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), no interior da IIRSA, em vez de priorizar o coletivo foi organizada na intenção de atender as demandas da burguesia interna brasileira em suas articulações com os demais grupos regionais e/ou extrarregionais. MOREIRA (2007) assevera que a produção dessa nova forma de espaço – o bioespaço – concebe um novo cerne do poder no mundo – o biopoder -, que a exemplo da política dos biocombustíveis do Brasil, entrega o controle desse setor as corporações que reforçam e recriam a hegemonia do capital e trouxe a cena na política brasileira os usineiros do setor sucroalcooleiro. Então, os capitalistas e seus agentes possuem papel ativo nas configurações espaciais, por isso, novos espaços e relações espaciais e de poder estão sendo produzidos constantemente pelas redes de transporte e comunicação. Assim, a geografia do capitalismo é cada vez mais autoproduzida (HARVEY, 2011b).

O projeto da IIRSA não pode ser visto descolado da retomada do debate do desenvolvimento e do planejamento territorial nas presidências de Fernando Henrique Cardoso, depois do desaparecimento progressivo da temática regional da agenda nacional. Segundo, VITTE (2012, p.2), “o fundamento do planejamento territorial é a gestão dos mais

diversos recursos. É desafiador lidar com a complexidade de atores (ou sujeitos) em suas realidades e de diferentes formações territoriais quando se opera em escala transnacional, caso da América do Sul”. A iniciativa do presidente Cardoso visava retomar os investimentos em infraestrutura com intuito de combater o chamado “custo Brasil”, ou seja, a deficiência dos setores que encareciam os custos de produção e influenciava a perda de competitividade brasileira no contexto de economias abertas. Dessa forma, a equipe de FHC idealizou a consolidação de redes de transporte e da energia que articulasse a dinâmica do mercado nacional aos países vizinhos. As justificativas ressaltavam que a viabilização das condições físicas promoveria o aumento da interdependência econômica em nível regional, impulsionada por acordos preferenciais de integração, em uma conjuntura de abertura e desregulamentação sob o argumento de que iria aumentar a “capacidade competitiva” dos países na economia globalizada.

Essa constatação aparece inicialmente no processo de constituição do MERCOSUL, ao revelar a necessidade da implantação de uma estrutura viária integrada entre as economias do Cone Sul. A estratégia imputada à equipe de Cardoso surgiu no lançamento do “Programa Brasil em Ação”, em 1996 e foi reescrito no “Programa Avança Brasil”, em 1999. Por conseguinte, em um país de dimensões continentais era fundamental implementar os corredores de transportes multimodais, possibilitando a expansão da “fronteira agrícola” e a incorporação de áreas inexploradas aos mercados externos. A proposta governamental estava pautada nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento⁹⁰ (ENIDs), conforme apresentados na figura 5, baseava-se em 42 empreendimentos prioritários, sendo 26 destinados a área de infraestrutura econômica e 16 voltados à área social. Nos “Programas Brasil em Ação” e no “Programa Avança Brasil”, o governo procurou identificar projetos prioritários, que fossem na verdade atrativos para os investimentos privados. Assim, a configuração das redes viárias e as conformações territoriais decorrentes dessas “escolhas” atendiam preferencialmente os grupos dominantes. Dessa forma, as críticas foram contundentes sobre o descompasso entre o planejamento governamental e as demandas da

⁹⁰ Para maiores críticas às limitações da proposta dos ENIDs, conferir: GALVÃO, Antonio Carlos F. & BRANDÃO, Carlos A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. In: GONÇALVES, Maria F., GALVÃO, A. C. & BRANDÃO, C. A. (Orgs.). Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-industrial, São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003.

sociedade⁹¹. O debate público era necessário para construir uma política alternativa que daria “conta da diversidade geofisiográfica, social e cultural do país, escapando à dualização globalizante entre áreas integradas ao mercado mundial e áreas abandonadas pelas políticas públicas” (ACSELRAD, 2001, p.43).

Figura 5- Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento no Programa Avança Brasil



Fonte: BNDES (2000)

O discurso governista girava em torno da melhoria da competitividade brasileira e da minimização das desigualdades regionais. Entretanto, como assevera VAINER (2010), os Grandes Projetos de Investimentos (GPIs), na verdade, conformaram enclaves territoriais-

⁹¹ De acordo com VAINER (2007, p.10), a degradação do debate público contribuiu para o empobrecimento da esfera pública e da esfera estatal, enquanto fóruns privilegiados de confrontos de propostas. “Por isso mesmo, mais que nunca se impõe colocar em pauta aqueles temas que, pela sua abrangência e complexidade, ajudam a pensar perspectivas e projetos que busquem transcender a conjuntura imediata, as próximas eleições, o humor do mercado financeiro e as últimas oscilações do risco-Brasil, cuja centralidade no debate da mídia amesquinha e emascula a cena política nacional. Ora, a questão territorial é uma dessas, mesmo porque fala da necessidade e possibilidade de manter a perspectiva de um projeto nacional no mesmo momento em que forças poderosas põem em dúvida a viabilidade e, inclusive, o sentido de perseverar em um horizonte que a globalização contemporânea já teria condenado, por anacronismo, ao lixo da história”.

econômicos, sociais, políticos e culturais, introduzindo a fragmentação territorial. Ainda segundo ele, diferente dos anos 1970, grande parte das empresas e seus empreendimentos territoriais não estão mais sobre o controle estatal. Assim, a fragilidade ou ausência do planejamento em vários setores estratégicos favorecem as empresas privadas que se tornam soberanas. *“La privatización de los sectores responsables por la infraestructura acabó teniendo como corolario, la privatización de los procesos de planificación y control territorial que son intrínsecos a los grandes proyectos”* (VAINER, 2010, p.277). Os megaempreendimentos, segundo o autor, continuaram sendo portadores de um grande potencial de organização e transformação de espaços. Dessa forma, a inserção de interesses globais sobre os espaços locais e/ou regionais, das coalizões políticas, dos grupos econômicos e dos *lobbies* que atuam no aparelho do Estado e nos meandros do financiameto público, tende a constituir uma nova geografia física, econômica e política. Em suma, o domínio desses grupos sobre os recursos territoriais desarticula/decompõe o território nacional em novos fragmentos globalizados. É o que PORTO-GONÇALVES e QUENTAL (2013, p.176), reforçam:

Ignorar a região e privilegiar os fluxos que circulam pelos eixos implica reconfigurar/desconfigurar/configurar relações sociais e blocos de poder que, antes, estavam conformados pelas unidades territoriais dos Estados (municípios, estados ou províncias), sejam através de superintendências ou outros entes articuladores.

Os megaprojetos desenvolvidos ou em desenvolvimento na América do Sul ao inserir novas atividades produtivas e os circuitos de produção e acumulação, redefinem o padrão de ocupação territorial e instituem novas relações sociais e espaciais. Por conseguinte, o avanço sobre os recursos naturais, choca-se, frequentemente com “a disposição de sujeitos sociais localizados a dar outros sentidos a seus territórios, atribuir outros destinos a seus recursos comunais, optar por outros modos de regular o tempo-espaço aos quais, muitas vezes, associam suas próprias identidades”. (ACSELRAD e BEZERRA, 2007, p. 1-2).

A IIRSA, enquanto “herdeira” do ideário dos “Programas Brasil em Ação e Avança Brasil” incorporou os discursos otimistas de uma integração regional promissora. A intencionalidade dos sistemas técnicos, representada na extensão do conjunto de eixos sobre o espaço sul-americano, redesenharia a geografia do subcontinente e promoveria a complementação entre as economias nacionais. Contudo, o uso da metodologia que mantém a questão regional distante dos debates públicos, parece condenar as diferentes sociedades

presas nas tramas e teias dos interesses das frações de classe no bloco do poder. Por conseguinte, a adoção da mesma “forma-conteúdo” do modelo brasileiro conformou “a aceitação da fragmentação territorial que consagra a acomodação subordinada às formas contemporâneas da globalização” (VAINER, 2007, p.10).

3.3- Infraestrutura e integração regional: o papel da IIRSA no reordenamento territorial da América do Sul

No limiar do século XXI, os países sul-americanos experimentaram a retomada de crescimento econômico impulsionados pelo ciclo expansivo da economia mundial, principalmente pela pressão asiática, em particular no protagonismo da China que se tornou parceiro preferencial na compra de minérios, de energia e de grãos, e aumentou continuamente suas exportações para o subcontinente. Por sua abundância de água, de biodiversidade, de uma variedade de minerais e de terras agricultáveis, a América do Sul se constituiu em um espaço altamente estratégico para a acumulação de capital. A valorização das *commodities*, principais produtos da balança comercial da economia regional, fortaleceu a capacidade fiscal dos Estados de empreender políticas comuns com a finalidade de incorporar ao comércio internacional os recursos naturais que estão dispostos em seus territórios. A tônica do discurso integracionista pautou-se na defesa da liberalização dos mercados e na expansão das relações intrarregionais, sob a influência do “regionalismo aberto”. No entanto, os Estados esbarraram na fragilidade institucional já presente em outras iniciativas de integração e na deficiência de infraestrutura.

A América do Sul herdou do período colonial uma infraestrutura desarticulada e concentrada preferencialmente no litoral. Essa configuração não foi alterada de maneira significativa no processo de industrialização indicado pela CEPAL. A preferência pelo setor rodoviário ilustrava a força das empresas do setor automobilístico no planejamento estatal. Sem dúvida, os investimentos direcionavam-se em grande parte para o entorno das principais cidades, reproduzindo o modelo de “enclaves” na industrialização dependente. Posteriormente, na década de 1980, a dívida externa impactou a realidade sul-americana, obrigando os governos a reduzir drasticamente os aportes de capital na infraestrutura, o que contribuiu para o sucateamento dos serviços. Dessa forma, a carência de recursos financeiros

levou os governos a fazer esforços na intenção de atrair o capital privado. A saída foi privatizar os setores de energia, de transportes e de telecomunicações.

O desmonte do Estado com fortes impactos nos preços e na qualidade dos serviços foi representativo no Brasil. Por conseguinte, a iniciativa da IIRSA, proposta pelo governo Cardoso, funcionaria como estratégia de captação de recursos no mercado internacional. É o que podemos observar nas palavras de COUTO (2009, p.11):

A IIRSA nasce com uma concepção de alavancar os investimentos privados na infra-estrutura regional. Os investimentos na área, no Brasil, começavam a diminuir com a redução da agenda privatizadora empreendida na década de 1990. Nessa linha, nos anos noventa, grande parte dos investimentos no setor foi direcionada à transferência de ativos, e não a novos investimentos. Com a infra-estrutura deficiente, a míngua dos investimentos externos, bem como os nacionais, privados e a crise fiscal do Estado face às turbulências financeiras, de epicentro asiático e mexicano, que assolaram a região, a IIRSA representa uma tentativa de resgatar a corrente de investimentos em infra-estrutura para a região.

Do ponto de vista do comércio intrarregional ficou perceptível para os poderes público e privado que os resultados das privatizações foram limitados e desiguais segundo os setores. Entretanto, havia uma expectativa capitalista na retomada das fases econômicas expansivas. O aparente clima de otimismo levava o governo brasileiro a promover a retomada do investimento público, com o objetivo de puxar os recursos privados na recuperação da infraestrutura. Isso era visto como fundamental, caso os países desejassem construir um espaço sul-americano integrado (PADULA, 2010). A situação começou a mudar de rumo quando ocorreu no ano de 2000, em Brasília, a I Reunião dos doze Chefes de Estado⁹² da América do Sul com a intenção de fixar novas metas de negociação. Estiveram também presentes os Presidentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Enrique Iglesias, e da Corporação Andina de Fomento (CAF), Enrique García. Aproveitando a ocasião, o presidente Fernando Henrique Cardoso, junto ao BID propôs a criação de um plano de ação com a finalidade de reestruturar a infraestrutura regional. Tal iniciativa estabeleceu as bases da IIRSA (Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), um ambicioso projeto

⁹²Conjuntamente ao Fernando Henrique, os demais Presidentes presentes foram: Argentina, Fernando De la Rúa; Bolívia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colômbia, Andrés Pastrana Arango; Equador, Gustavo Noboa; Guiana, Bharrat Jagdeo; Paraguai, Luis Angel González Macchi; Peru, Alberto Fujimori; Suriname, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguai, Jorge Batlle Ibañez; y Venezuela, Hugo Chávez.

baseado numa carteira de 524 projetos com seus respectivos projetos-âncora⁹³ de elevados aportes de capital US\$ 96,1 bilhões nos setores de transporte, de energia e de comunicações. Segundo os analistas macroeconômicos, a IIRSA abriria para os territórios do subcontinente a possibilidade da implantação de uma governabilidade regional de caráter integrativo, propiciando às lideranças locais instrumentos de alianças participativas que visassem ao desenvolvimento dos países e de suas sociedades.

O aumento da liquidez financeira e o crescimento vigoroso do comércio mundial incentivaram os países sul-americanos a buscar investimentos, com o objetivo de promover um conjunto de empreendimentos logísticos sustentado pelo conceito de “Eixos de Integração e Desenvolvimento” (EIDs). Essa estratégia foi constituída na intenção de conectar as áreas de recursos naturais e facilitar sua exploração. Para isso, contaria com o apoio das agências multilaterais para a instalação dos sistemas técnicos que aumentariam a fluidez do território e o articularia aos mercados regional e mundial. Esse projeto daria outra conformação territorial, ao redesenhar a geografia sul-americana por meio de um conjunto de redes de infraestrutura que reconfiguraria o espaço econômico regional e, inseriria diversas áreas aos fluxos internacionais de acumulação, que estiveram recentemente à margem do desenvolvimento capitalista (PORTO-GONÇALVES, 2008).

O Plano de Ação da IIRSA, estruturado nos moldes da racionalidade econômica neoliberal estabeleceu três linhas gerais condutoras da iniciativa: a coordenação de planos e de investimentos, a compatibilização e a harmonização dos aspectos regulatórios e institucionais. Por meio dos EIDs, o intuito era direcionar a organização e gestão do espaço regional na visão puramente geoeconômica. Para isso, tornava-se fundamental garantir um padrão mínimo de oferta de infraestrutura com o objetivo de apoiar tanto as atividades produtivas desenvolvidas em cada eixo quanto facilitar a circulação de *commodities* no mercado interno e principalmente rumo à exportação. A restrição financeira somada à desarticulação das equipes dos governos em conduzir projetos de integração regional sinérgicos, levava-os a priorizar aqueles com capacidade de atrair recursos privados e de maior competitividade global.

⁹³ O Projeto-âncora era identificado como o ponto de gargalo que dificultava o funcionamento da rede de infraestrutura e impedia o aproveitamento das atividades combinadas em benefício do desenvolvimento econômico e social.

No entendimento dos técnicos da IIRSA, o território foi tratado como substrato espacial material, delimitado arbitrariamente de acordo com o inventário pautado nos recursos naturais. Assim, traçaram-se os eixos com uma infinidade de empreendimentos com a intenção de superar as “barreiras geográficas”. As redes técnicas definiriam as habilidades do território, conectando os nós e instituindo novos fluxos numa mesma lógica produtiva, enquanto invisibilizavam temporalidades, espacialidades, territorialidades outras. O espaço deve ser compreendido como “uma acumulação desigual de tempos”, conforme assinalou SANTOS (1978), no entanto, ao priorizar os espaços-tempos hegemônicos, a integração sul-americana procurou universalizar e homogeneizar as políticas de desenvolvimento do Estado e do capital sobre os espaços-tempos dos “povos originários” que reafirmam a diversidade e a diferença territorial. Portanto, o encontro entre essas concepções contraditórias tem produzido tensões no interior dos projetos idealizados na IIRSA.

O território é o produto de uma relação desigual de forças que envolvem tanto o domínio político-econômico quanto a apropriação simbólica. Muitos fenômenos são multiescalares, exige uma análise integrada em diferentes tipos espaciais. Assim, essa interação/articulação constante entre território e rede (binômio território-rede) permite entender que num dado instante, a rede age no sentido de constituir um determinado território para posteriormente, em outras escalas, desorganizar e desestruturar outros territórios (HAESBAERT, 2002). Se por um lado, na lógica territorial da IIRSA, as redes fortalecem um território que permite as grandes empresas oportunidades de negócios e possibilidades de inserir a economia sul-americana à economia mundial, por outro, na análise mais local, as redes instituem processos desarticuladores. Nesta perspectiva, “há uma dialética de des-reterritorialização, onde a cada momento, em cada escala e segundo a dimensão do espaço (econômica, política, cultural, ‘natural’) ocorrem múltiplas interações entre territórios e redes” (HAESBAERT, 2002, p.124).

Vimos anteriormente que essa organização do território em Eixos voltados preferencialmente em direção às áreas potencialmente dinâmicas, se originou das estreitas relações da IIRSA com o programa do governo brasileiro, chamado “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” (ENIDs), sob responsabilidade do BNDES.

As semelhanças dos planos internos do Brasil com os planos da IIRSA explicam o forte respaldo desse governo a essa iniciativa e o compromisso 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 ideias brasileiras sobre a integração (GUDYNAS, 2009, p. 38).

Tais diretrizes foram pensadas a partir do influente documento nomeado de “*Infraestrutura para o Desenvolvimento Sustentado e Integração da América Latina*”, de autoria da equipe de Eliezer Batista da Silva, gestor estratégico da então Companhia Vale do Rio Doce e Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, no governo de Itamar Franco. Posteriormente, este estudo foi implementado pelo Ministério do Planejamento (MP) nos Planos Plurianuais de 1996-1999 e de 2000-2003, dos governos de Fernando Henrique Cardoso. Portanto, nas análises de GALVÃO e BRANDÃO (2003, 59), o importante era “montar uma eficiente malha logística de corredores de exportação dos produtos regionais já existentes, em cada região-eixo, integrando-o apenas aos mercados internacionais de *commodities*, e não há outras porções do território nacional”. Em suma, essa proximidade entre os projetos respaldou as desconfianças de que a IIRSA corresponderia a um interesse específico do Brasil.

Tratava-se então, de (des)organizar o espaço sul-americano a partir da instalação de centenas de obras que abarcariam oleodutos, gasodutos, hidrovias, portos fluviais e marítimos, redes de transmissão de energia e de fibra ótica, entre outros, em dez eixos⁹⁴ de integração e desenvolvimento, a saber:

- i) Andino (Venezuela-Colômbia-Ecuador-Peru-Bolívia);
- ii) Central do Amazonas (Colômbia-Ecuador-Peru-Brasil);
- iii) Interoceânico Central (Peru-Chile-Bolívia-Paraguai-Brasil);
- iv) Capricórnio (Antofagasta/Chile-Jujuy/Argentina-Assunção/Paraguai-Porto Alegre/Brasil);
- v) Escudo Guianês (Venezuela-Brasil-Suriname-Guiana);
- vi) Mercosul-Chile (Brasil-Uruguai-Argentina-Chile);
- vii) Sul (Talcahuano-Concepción/Chile-Neuquén-Baía-Blanca-Argentina);
- viii) Amazônico do Sul (Peru-Brasil-Bolívia);

⁹⁴ Conferir os detalhes de cada Eixo no site www.iirsa.org

ix) Bacia do Prata (hidrovia Paraná-Paraguai);

x) Andino do Sul (Argentina-Chile-Bolívia).

A agenda dos técnicos da IIRSA propunha uma nova arquitetura geográfica para a América do Sul a partir do conceito dos EIDs. Por intermédio dessa ferramenta, os países poderiam consolidar um planejamento além de suas fronteiras, identificando as potencialidades dos seus territórios e ordenando-as em uma Carteira de Projetos que seriam desenvolvidos simultaneamente nos marcos regulatórios da integração. Nesse sentido, os eixos tinham a função de *“vertebrar la organización del territorio, en la medida que la infraestructura pasa a ser concebida como un elemento de integración física que cataliza el desarrollo económico, social y ambiental de las áreas que atraviesa”* (RODRIGUES, 2012, p.7).

Neste cenário, podemos observar na figura 6 os eixos dispostos preferencialmente para o litoral (Pacífico) e um perfil conformado na articulação dos eixos bioceânicos (Leste-Oeste). Tal ilustração materializou os preceitos neoliberais de livre comércio, no momento do “boom” das economias asiáticas, capitaneadas pela ascensão chinesa. Em suma, esse projeto está estruturado no “regionalismo aberto”, “um conceito muito difuso utilizado pela CEPAL, uma postura funcional à globalização econômica, onde os acordos e blocos entre países são considerados uma preparação e um ajuste para se inserirem nos mercados globais” (GUDYNAS, 2009, p.36).

Figura 6- Eixos de integração e desenvolvimento -IIRSA



Fonte: IIRSA (2010)

Os discursos políticos e técnicos invocavam a necessidade de consolidar uma metodologia que atendesse três aspectos: i) a construção de consensos; ii) um planejamento estratégico de longo prazo de caráter indicativo e não valorativo técnico e econômico de projetos específicos; e iii) fazer avançar os projetos mesmo com disponibilidade limitada de informações. Os governos acreditavam que a opinião dos especialistas conhecedores da IIRSA e dos seus representantes seria suficiente para traçar o planejamento territorial. Assim, partiam rumo às etapas seguintes, ou seja, elencar os “negócios” mais lucrativos para cada eixo e seus pontos de gargalos, como também indicar as soluções dos problemas. Posteriormente eram definidas as carteiras dos projetos de integração, a estimativa dos investimentos e o mapeamento da infraestrutura consensuada. Daí então, em novas reuniões definiam a capacidade de alcance estratégico do que foi proposto anteriormente e *“nuevas metodologias y herramientas de planificación para profundizar el conocimiento sobre los*

territorios de cada grupo de proyectos en las áreas de logística, competitividad de cadenas productivas y sustentabilidad sócio-ambiental” (RODRIGUES, 2012, p.9).

Em resumo, estas metodologias produziam informações sistematizadas e cartografadas dos territórios sul-americanos, além de identificar as infraestruturas prioritárias para a implementação dos projetos de “integração” (ou “conexão”?). Entretanto, esse raciocínio que comandou os processos de integração física e de infraestrutura no subcontinente tanto invisibilizou os diversos povos e comunidades dos debates quanto concebeu a natureza meramente como “obstáculo” a ser vencido.

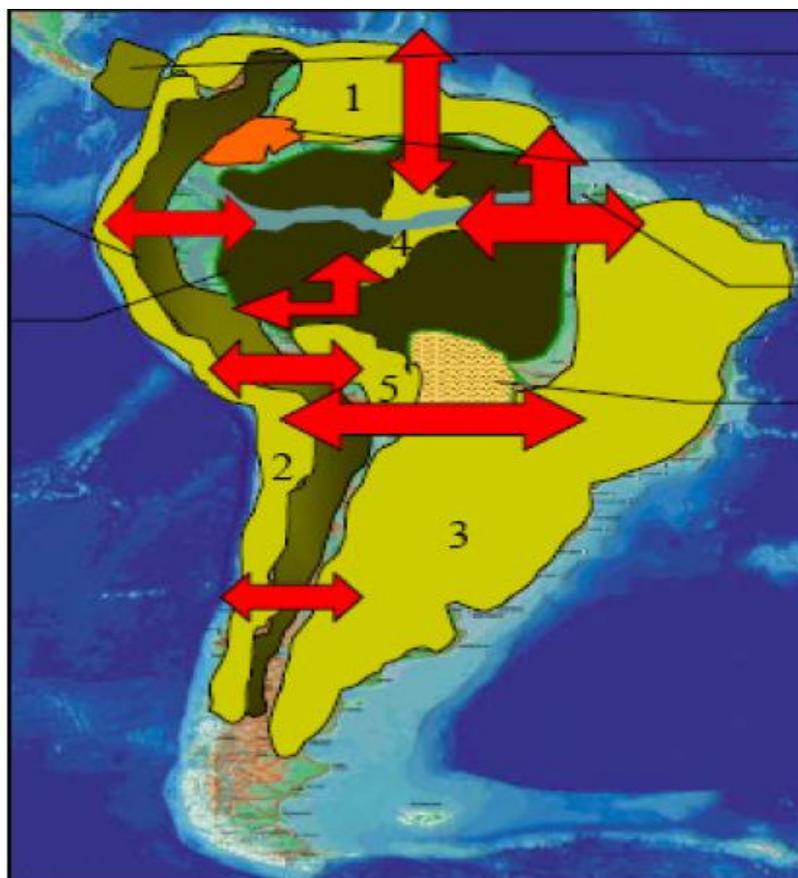
Nessa concepção de desenvolvimento e integração regional, a natureza, com seus complexos biomas e domínios morfoclimáticos, é compreendida como simples obstáculo a se superado pela engenharia, e povos e comunidades os mais diversos, como povos originários, comunidades remanescentes de quilombos, camponeses e tantos outros, são concebidos como sendo prescindíveis. A expropriação de muitas dessas populações de suas terras tem se tornado comum a muitos dos empreendimentos de integração regional. Não por acaso, a execução de grandes projetos de integração física e de infraestrutura, em curso atualmente no continente, tem sido acompanhada por intensos conflitos territoriais (PORTO-GONÇALVES, e QUENTAL, 2013, p.167).

A apropriação do discurso integracionista pelos governos, empresários, políticos, organizações internacionais, entre outros procurou dar um caráter supostamente convergente com os interesses das comunidades locais. Na euforia dos acordos, a intenção era transparecer que a integração regional resultaria em benefícios para todos os países envolvidos no processo e, resgataria comunidades do “atraso” e do isolamento geográfico em direção à “modernidade”. Embora a palavra de ordem fosse a “integração”, essas ideias consideravam a organização espacial da América do Sul em forma de “ilhas” ou regiões com precárias conexões entre si. A condução das obras da IIRSA pelas instituições financeiras deveria promover a “interconexão” dos territórios por intermédio de gasodutos, ferrovias ou rodovias⁹⁵. Na proposta da Comissão de Coordenação Técnica: “América do Sul 2020” (BID,

⁹⁵ É indispensável fazer uma distinção entre a integração como um processo de vinculação entre países que se desenvolvem em vários planos, não somente comerciais, mas também políticos, produtivos, culturais, etc, e as interconexões como podem ser corredores de estradas, pontes internacionais, extensões elétricas, etc. Embora as conexões desse tipo sejam um importante ingrediente para permitir uma integração entre países, não se pode perder de vista que são conceitos muito distintos: interconexão não é sinônimo de integração” (GUDYNAS, 2009, p.35-36).

CAF e FONPLATA, 2003), o subcontinente foi recortado em cinco “ilhas”⁹⁶, conforme ilustrada na figura 7, a saber: 1) Plataforma Caribe (litoral do Caribe colombiano, boa parte da Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa); 2) Cornija Andina (desde o Istmo do Panamá até a Patagônia chilena); 3) Plataforma Atlântica (do Nordeste do Brasil até a Patagônia argentina, inserindo o Paraguai, Uruguai e o Pampa argentino); 4) Enclave Amazônico Central (proximidades da cidade de Manaus e suas conexões fluviais com demais cidades em direção ao Oceano Atlântico; e 5) Enclave Amazônico Sul (entre a Cordilheira Andina, a Floresta Amazônica, o Pantanal, abrange partes do Peru e da Bolívia).

Figura 7- A representação da América do Sul em forma de “ilhas”



Fonte: BID, CAF e FONPLATA, (2003)

⁹⁶Presentación Taller de Visión estratégica, IIRSA, 2003. Disponível em <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%PDFVenezuela%20presentación%20taller%20de%20trabajo%20visión%20estratégicapdf>. Acessado 15/05/2015.

A fundamentação dessa análise via a integração meramente pautada na concretização de “pontes” (EIDs). Então, cabia conectar tais “ilhas” e organizar o território continental em faixas multinacionais em benefício do grande capital. Assim, a oferta de infraestrutura nesse caso revelaria “uma iniciativa geopolítica na qual se podem ver os interesses específicos de um bloco de poder que procura afirmar-se a partir de um complexo geopolítico sul-americano, Brasil à frente, ainda que com alianças com o grande capital dos países centrais” (PORTO-GONÇALVES, 2008b, p.208). Nesse contexto, a oportunidade de grandes negócios implicou maior participação dos empresários da construção civil, do setor de mineração e do agronegócio nos planos da IIRSA. Portanto, prover o território de corredores de transportes multimodais possibilitaria a incorporação de novas áreas potenciais aos megaprojetos dos grupos brasileiros. Isto significava maior acessibilidade a diferentes áreas do subcontinente, permissão para extrair os recursos naturais e facilidade de inserção dos produtos nos mercados globais, como por exemplo, o escoamento da produção de grãos do Centro-Oeste brasileiro aos mercados asiáticos pelos portos do Pacífico.

Inicialmente, os países apresentavam um conjunto de projetos de infraestrutura já presentes em seu portfólio para ser apreciado pelas instituições financiadoras. Numa ampla carteira de projetos havia diferentes graus de maturação com possibilidades diferenciadas de implantação. Também no âmbito intrarregional se percebia a distribuição desigual dos sistemas técnicos. Nos países do Cone Sul já existia uma rede básica de transporte e interconexão energética e, por isso, os empreendimentos estavam orientados para a sua manutenção, introdução de melhorias em alguns casos e expansão de sua malha. Mas a situação nas zonas tropicais apresentava limitações, especialmente na faixa andino-amazônica, onde essas conexões não existem ou eram mínimas. Se por um lado, os Eixos do Mercosul-Chile e Capricórnio apresentavam maiores densidades, por outro, determinadas áreas (como por exemplo, o Nordeste brasileiro) constituíam-se em zonas de rarefação. “O território mostra diferenças de densidades quanto às coisas, aos objetos, aos homens, ao movimento das coisas, dos homens, das informações, do dinheiro e também quanto às ações” (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p.260). Também não era garantido que no interior de cada EID as desigualdades socioeconômicas seriam superadas.

Para a condução do ambicioso projeto, no âmbito da IIRSA foi criado o Comitê de Coordenação Técnica (CCT) que agruparia as instituições responsáveis pelo financiamento das obras, a saber: as Instituições Financeiras Regionais (IFRs)⁹⁷, constituídas pela Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA); a Instituição Financeira Internacional (IFI), composta pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e os bancos nacionais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BANDES) da Venezuela (GUDYNAS, 2009).

Dessas várias agências de fomento, o BNDES veio se destacando pelas operações com créditos para a produção, consumo e exportação, além do apoio empresarial. Em função do patrimônio, o BNDES acabou atuando como uma IFR⁹⁸ ao criar ambientes externos favoráveis às demandas de empresas brasileiras no interior da IIRSA, por exemplo, nas construções de estradas, rede de gasodutos, portos, ferrovias, metrô, aeroportos, hidrelétricas, pontes, entre outros, em quase todos os países da América do Sul. Ainda, segundo o autor, essas instituições longe de funcionar de fato como promotoras da “integração”, na verdade respondem aos interesses de empresários, de políticos, de investidores, dentre outros, que veem na solução dos problemas de interconexão a forma de inserção ao mercado global.

Nos três primeiros anos da IIRSA, os Grupos Técnicos Executivos (GTEs) buscaram agir de maneira operativa, realizando estudos e diagnósticos para posteriormente inventariar os projetos. No passo seguinte, ilustrado pela figura 8, os representantes dos doze

⁹⁷ Segundo PADULA (2010, p.177-178), “a CAF originalmente está ligada à Comunidade Andina. Atualmente aponta como um de seus pilares a integração regional. No entanto, a instituição possui significativa autonomia em relação à CAN e possui como acionistas outros países da América do Sul e de fora da região, além de bancos privados. Com recursos relativamente menores, o FONPLATA, conforme consta em seu sítio, tem a missão de buscar o desenvolvimento harmônico e a integração física dos países membros da Bacia do Prata (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai), participa do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai Paraná, do Comitê Inter-governamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata e apóia o projeto Aquífero Guarani. Já o BID atua na América Latina como braço do Banco Mundial (Bird) e tem 47 países membros (de todo o mundo), dos quais apenas 26 são latino-americanos, e sua gestão é predominantemente conduzida pelos países desenvolvidos, onde os EUA sozinho possuem 30% do capital e conseqüentemente de peso nas votações – nesta instituição a participação de um país no seu aporte total de capital lhe confere peso equivalente nas votações.

⁹⁸ De acordo com GUDYNAS (2009, p.23), “as IFRs apresentam diversas particularidades. Em primeiro lugar, são ‘regionais’ porque enfocam a América Latina, ou sub-regiões delas, além de se estruturarem para atuar ali. Em segundo lugar, suas autoridades e o processo de tomada de decisões estão nas mãos dos governos da região. Em terceiro lugar, seu enfoque primário são os financiamentos convencionais, tais como projetos de infraestrutura e energia, a expansão empresarial privada ou a cooperação técnica”.

países constituíram uma Carteira de 31 projetos estratégicos, dividido da seguinte forma: 28 na área de transportes, 1 no setor de energia e 2 em telecomunicações, que foi consolidada na III Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em 2004, na cidade de Cuzco, no Peru. Daí nasceu a Agenda de Implementação Consensuada que deveria ser implementada em seis anos, entre 2005-2010 (AIC), com investimento estimado em mais de US\$ 14 bilhões. Nessa fase, todos os países seriam contemplados pelo menos com um projeto.

Figura 8- Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010



Fonte: IIRSA (2010)

A criação da agenda consensuada representou o esforço dos técnicos envolvidos em agrupar os projetos e driblar os empecilhos das restrições fiscais, da limitada capacidade de endividamento público e principalmente, a dificuldade de atrair investimentos privados para a infraestrutura. Dessa forma, a questão financeira obteve peso importante para a definição dos projetos prioritários, ou seja, os selecionados foram aqueles com maior

capacidade de atrair recursos e mais fáceis de serem finalizados. “Os demais projetos agregados à agenda IIRSA ao longo dos anos, correspondem mais às expectativas e interesses dos governos nacionais de respaldar a Iniciativa e de colocar seus projetos de infra-estrutura nacionais numa ‘vitrine’ em busca de financiamento e visibilidade” (PADULA, 2010, p.192).

O balanço que muitos autores e instituições fizeram dos resultados da IIRSA não foram muitos animadores. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), a Iniciativa obteve algum êxito ao constituir a metodologia e o estabelecimento de uma carteira de projetos prioritários, entretanto, não foi capaz de viabilizar os financiamentos para as obras. O papel do BID como principal instituição financeira no CCT decepcionou aqueles que esperavam maiores investimentos do Banco. A sua atuação se restringiu preferencialmente a pavimentação de rodovias e ao mapeamento dos corredores de exportação. Os defensores da IIRSA esperavam também que os projetos recebessem uma chancela ou selo de qualidade, pois poderia lhes assegurar maior acesso ao crédito internacional. Neste sentido, a redução dos financiamentos das IFIs instituiu outra dinâmica na América do Sul, isto é, os agentes portadores de capital tenderam intensificar a competição pelo controle e direção do modelo de integração regional. Assim, os maiores aportes de capital destinados ao desenvolvimento da infraestrutura regional em termos de obras executadas podem ser creditados aos programas brasileiros de financiamento à exportação, sob a responsabilidade do BNDES e do BB-PROEX. Nos dados do MRE (2010), desde 2003 o governo brasileiro aprovou mais de US\$ 10 bilhões em financiamento a obras de infraestrutura.

A forma que foi conduzida a AIC veio de encontro às expectativas e o otimismo presentes na Reunião dos Presidentes em 2000. Na ocasião, os mandatários vislumbravam a IIRSA como uma estratégia de aproximação/conexão para a circulação de bens e pessoas, conformando um espaço privilegiado de cooperação. No entanto, a própria disposição dos eixos, organizados em corredores bioceânicos concorrentes e com baixa integração parecia contrapor o ideário de Brasília. A ausência de objetivos claros levantava desconfiças acerca da relevância dos projetos selecionados e de como a escolha da AIC realizou-se, ou seja, “em cima de grupos de projetos, eixo a eixo, o que não possibilitava uma análise específica de cada projeto. Ainda os critérios de avaliação não levaram em conta as especificidades territoriais, e os pesos estimados foram os mesmos para todas as regiões” (COUTO, 2012, p.140-1).

De acordo com este autor, os governos eximiam-se de atuar ativamente na seletividade dos projetos. Assim, a pouca institucionalidade não impediu o andamento da IIRSA, mesmo com as mudanças presidenciais nos países-membros. Isso revelava a importância das agências multilaterais na condução do processo. Por um lado, cabia a responsabilidade do CCT pela contratação de estudos e consultorias que orientavam a tomada de decisão dos países e agilizavam a liberalização dos recursos orçamentários, particularmente firmados pelos Estados, por outro lado, esse modo de operar gerava desconfianças quanto ao grau de ingerência dos bancos nos rumos da IIRSA. Segundo o autor, apesar da participação e gestão dos países, essas instituições possuíam interesses próprios na América do Sul, inclusive disputando, mais particularmente BID e CAF, os melhores projetos.

O descompasso entre a agenda da IIRSA e os impactos produzidos na execução das obras retratou o afastamento dessa Iniciativa do seu objetivo inicial que era a integração regional. A análise de McELHINNY (2009) destacou dois contextos do fracasso desse processo integracionista, o socioeconômico-ambiental e o institucional. Quanto ao primeiro, o autor ressaltou o tímido crescimento do comércio intrarregional em comparação as expectativas geradas por seus interlocutores. A intensificação das exportações revelou a dependência aos produtos de baixo valor agregado que pouco contribuiu para transformar a produtividade sul-americana. Já as rodovias presentes na carteira da IIRSA, não foram tratadas como projeto de integração, mas dentro de um projeto de rodovia. Ainda, segundo o autor, faltava a especificação dos objetivos estratégicos ou indicadores de avaliação que diferenciavam os projetos da IIRSA dos nacionais de rodovias. Assim, a integração em vez de inserir as economias regionais de maneira competitiva no cenário global, na verdade acabou aprofundando a vulnerabilidade externa e a subordinação da América do Sul ao sistema internacional. No âmbito social, a desarticulação com as realidades locais além de manter os enclaves de miséria em áreas de pouco ou nenhum investimento, contribuiu para o acirramento dos conflitos territoriais e os impactos ambientais, principalmente em virtude da construção de hidrelétricas e rodovias na Panamazônia.

Quanto ao segundo, McELHINNY ressaltou que a IIRSA foi concebida em uma “nova roupagem” regional, desvinculada das relações do MERCOSUL e da CAN. Esse posicionamento tanto paralisou algumas oportunidades de liberação do comércio interno, de harmonização de legislação e do planejamento regional, com o desvio de atenção para a IIRSA, quanto revelou a desconexão da Iniciativa com os tomadores de decisão da CAN e do

MERCOSUL, comprometendo a meta do BID de promover integração. A ausência de uma estratégia de longo prazo esvaziou qualquer tipo de tentativa de instituir um plano de convergência com os líderes sul-americanos.

Ainda, na avaliação do autor, a diretoria do BID encomendou um relatório ao Escritório de Avaliação e Supervisão do Banco (Evaluation of the IDB Action in IIRSA) com o objetivo de fazer o balanço crítico de sua participação na IIRSA e sobre questões da sobrevivência da Iniciativa e a duração do mandato do Banco até 2010. Os principais pontos foram: i) o BID não tem objetivos claros sobre sua participação, isso soava como se o mesmo estivesse à deriva; ii) a IIRSA não tem uma base de dados oficial e completa para os projetos, por exemplo, a situação da execução, a fonte de financiamento ou os objetivos; iii) o BID não integrou a IIRSA a seu processo de tomada de decisão operacional; iv) o Banco não possui meios para dizer quais projetos obtiveram maior integração e se a desigualdade regional diminuiu; v) a IIRSA teve desempenho fraco na maioria dos indicadores; vi) falta de participação da sociedade civil nos debates; vii) mesmo com a exportação, os países sul-americanos não melhoraram sua competitividade; viii) a baixa participação do setor privado comprometeu a integração de infraestrutura; ix) o Banco pouco fez para aprofundar a integração e a harmonização das políticas ou dos regulamentos setoriais relevantes. O escopo da IIRSA foi reduzido a projetos de transporte, pouco realizando nos setores de energia e telecomunicações; e por fim, x) a IIRSA gerou uma quantidade irrisória de negócios para o BID.

Em suma, passados oito anos do lançamento da Iniciativa, as perspectivas dos governos sul-americanos em relação à estrutura e os resultados revelaram a perda de relevância da mesma na agenda regional. A IIRSA apresentou fragilidade institucional como espaço de discussão e condução de políticas voltadas às questões de infraestrutura no subcontinente. Tal fato contribuiu para que ocorressem outras iniciativas de caráter bilaterais e/ou trilaterais, portanto, a meta de promover maior integração foi bastante questionável. Dessa forma, em agosto de 2009, na III Reunião Ordinária de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL, em Quito, os países sul-americanos resolveram criar o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que passaria responder pelo suporte político e estratégico das atividades desenvolvidas na área de integração da infraestrutura física regional (MRE, 2010).

O COSIPLAN assumiu, então, as funções do Comitê de Direção Executiva (CDE) e alterou a institucionalidade, porém manteve o arcabouço do acervo catalogado pela IIRSA e se responsabilizou pela elaboração de novos projetos técnicos. Ademais, o órgão retomaria o processo da integração da infraestrutura física regional na intenção de fomentar o desenvolvimento das diversas regiões do subcontinente e também de suas cadeias produtivas.

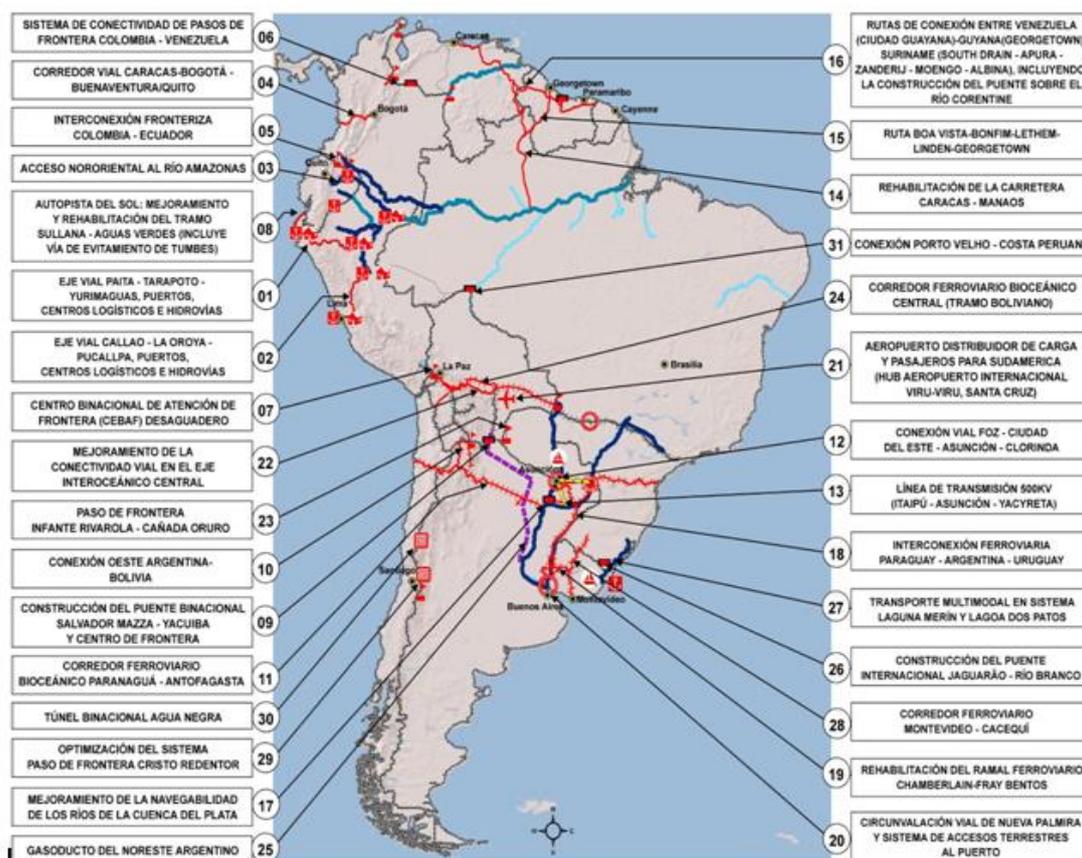
A trajetória do COSIPLAN teve início em 2011 amparado pela constituição de dois instrumentos responsáveis por dar continuidade à expansão da infraestrutura, a saber: O Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022 e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API). Nas palavras do Ministro João Mendes Pereira, então Coordenador do Brasil no COSIPLAN, o PAE teria a função de aperfeiçoar as ferramentas para a execução e conclusão de projetos; de incorporar formas de participação social; de atentar aos aspectos de financiamento de projetos de alto impacto na região e compatibilizar os marcos normativos e institucionais dos países sul-americanos. Já a API seria composta por uma Carteira de 31 projetos com um investimento estimado na ordem de US\$ 13,6527 bilhões, de perfil estratégico e potencialmente importantes ao desenvolvimento regional (VITTE, 2013). A intenção é elencar projetos que funcionem como estruturadores, ou seja, promovam sinergias por meio da conectividade física e supere as limitações da infraestrutura implantada, conforme a ilustração da figura 9.

Segundo VITTE (2013), outro aspecto importante que pode ser ressaltado nas palavras do Ministro João Mendes Pereira, refere-se à dinâmica dos corredores de exportação de insumos. Se na IIRSA esses eixos estavam organizados preferencialmente “para fora” do subcontinente, com o COSIPLAN, os mesmos seriam redirecionados “para dentro”, isto é, favoreceriam também o comércio intrarregional. No entanto, as assimetrias econômicas entre os países sul-americanos apontam para o Brasil como o grande beneficiário, já que mais de 50% das exportações de manufaturados brasileiros destinam-se aos mercados dos países vizinhos. Essas estruturas favoreceriam mais ainda a incursão das transnacionais brasileiras pelos territórios da América do Sul, que as usariam como plataformas de expansão dos seus interesses.

Na IIRSA o financiamento foi o principal limitador da execução e finalização das obras, cabendo ao BID a função de principal agente financiador, com participação menor da CAF. No COSIPLAN a intenção era agregar outras fontes de financiamento, principalmente

os bancos nacionais de desenvolvimento, com destaque para o BNDES que já atuava como protagonista na política externa do presidente Lula da Silva, desde 2005.

Figura 9 – Carteira de projetos da API



Fonte: COSIPLAN (2011)

O COSIPLAN incorporou a IIRSA como seu corpo técnico de infraestrutura, em 2009, definindo novos princípios estabelecidos em seu Estatuto que prometiam alterar a lógica territorial instituída pela sua antecessora. Vejamos esses princípios: “a) *Integralidade e complementaridade das políticas, programas e projetos de infraestrutura regional que conduzam ao equilíbrio e à coesão territorial, assim como ao desenvolvimento sustentável em harmonia com a natureza;* b) *Participação cidadã e pluralismo nas iniciativas de integração regional em infraestrutura, reconhecendo e respeitando os direitos de todos os povos e sua diversidade multicultural, multiétnica e plurilinguística;* c) *Gradualidade e flexibilidade na implementação das ações identificadas, reconhecendo as diferentes realidades nacionais;* e

d) Solidariedade e cooperação na avaliação e priorização de projetos de integração” (PAE, 2011, p.4)

Embora as afirmativas nos itens possam transparecer mudanças, na prática há mais permanências. A inserção da IIRSA em uma “nova roupagem” não infere o seu desaparecimento ou reordenamento de suas práticas. No entanto, se a integração física da América do Sul ocorre nos marcos do livre-comércio e no movimento da fluidez dos produtos, rumo à exportação, do ponto de vista social, a rapidez está presente na vida, ou seja, na dimensão econômica e/ou sociocultural, conforme nos recorda (SANTOS e SILVEIRA (2001). A rapidez de re-agir vem dando visibilidade aos diferentes grupos sociais que estão se articulando em múltiplas escalas. “Afiml, a defesa das culturas em sua diversidade implica a defesa das suas condições naturais de existência com as quais desenvolveram valores que dão sentido as suas práticas, daí a tríade território-territorialidade-territorialização vir adquirindo centralidade” (PORTO-GONÇALVES e QUENTAL, 2013, P. 181).

Para FONTES (2010, p. 149) é esse processo de exportação de bens e de capitais brasileiros, preferencialmente para países da América do Sul e África, que a dominação interna do capital se complementa, “mas também impulsiona expropriações de populações inteiras das suas condições de produção (terra), de direitos e de suas próprias condições de existência ambiental e biológica”. Da mesma forma, HARVEY (2004b) ressaltou que a acumulação por espoliação é a prática utilizada pela lógica capitalista para dar continuidade a sua reprodução. Conquanto, ações de mercadificação da terra e a supressão dos direitos comuns, inclusive aos recursos naturais, de diversos “povos originários” em diferentes regiões do mundo têm a legalidade do Estado na promoção desses processos. Assim, ao priorizar a escala de ação e de territorialização das corporações, a IIRSA acabou ignorando e promovendo a desestruturação dos territórios de grupos não hegemônicos nas escalas local-regional (PORTO-GONÇALVES e QUENTAL, 2013).

3.4- O Governo Lula da Silva e o BNDES na IIRSA

Nos governos Lula da Silva (2003-2010), a América do Sul tornou-se prioridade na política externa brasileira. O discurso do presidente e de sua equipe ressaltava o papel do Brasil como de um “irmão” mais velho que deveria buscar a justiça, a solidariedade e a generosidade junto aos países vizinhos. Assim, a cooperação, a consolidação da paz e da democracia e o fortalecimento das negociações e da diplomacia deveriam ser as metas perseguidas no subcontinente. Por conseguinte, ao defender o diálogo integracionista, o presidente Lula enfatizava a necessidade de criar novos acordos regionais de caráter mais virtuoso. Assim, o Itamaraty trabalhava com intuito de ampliar as relações do MERCOSUL com a CAN, de intensificar os projetos nas áreas de integração energética e de infraestrutura, além de criar um ambiente propício à expansão das empresas brasileiras. Desta maneira, a intenção era retomar o debate da governança regional como instrumento de redução das assimetrias e de promoção do desenvolvimento para todos. No entanto, tal posicionamento procurava desviar a atenção das demais lideranças quanto ao processo de internacionalização que o capital nacional colocava em curso na América do Sul. Tal descompasso entre as promessas e as ações colocava em questão o projeto brasileiro de “liderança regional cooperativa” (FONSECA, 2014). Nesse jogo de palavras pautado no assistencialismo e na repartição dos benefícios, o governo procurava entrelaçar a estratégia de liderança regional ao objetivo de autonomia e maior projeção internacional. Defendia assim “uma ‘política desenvolvimentista ativa’, a ‘colaboração com países com interesses similares’ e a necessidade de se ‘articular um projeto nacional focado em superar os desequilíbrios sociais domésticos’” (SOARES DE LIMA e HIRST, 2009, p.49).

Neste contexto, ZIBECHI (2012b, p.244), ressaltou que as alterações conceituais que estavam em curso, representariam mudanças nas relações de força regional.

O conceito de América Latina havia nascido no século XIX em contraposição à América imperialista, mas agora assistimos a um paulatino deslocamento que coloca no centro do cenário a ideia de América do Sul. A partir do governo Lula da Silva, América do Sul se converte em ‘um novo espaço de afirmação geopolítica’, que coincide com a crise hegemônica dos Estados Unidos. Essa virada esvazia o caráter anti-imperialista que havia gerado o conceito de América Latina. O resultado é preocupante: América do Sul é o espaço em que se expandem as grandes empresas brasileiras

financiadas pelo BNDES e apoiadas por Brasília, enquanto se aceita de fato a hegemonia estadunidense na América Central e no Caribe.

Embora o conceito de América do Sul tenha adquirido nova visibilidade com o presidente Lula da Silva, a retomada do mesmo ocorreu inicialmente no governo de Fernando Henrique Cardoso. Foi durante as dificuldades enfrentadas pelo MERCOSUL e a crise de 1999, desencadeada pela desvalorização do Real, que o mandatário reavivou a ideia de “nação sul-americana”, dando origem a projetos de integração como a ALCSA e a IIRSA. No lançamento desta última, na Cúpula de Brasília, COUTO (2012), ressaltou a existência de três percepções quanto ao futuro das relações intrarregionais. A primeira correspondia à colombiana, desejosa de que a integração tomasse rumo a Washington com adesão à ALCA. A segunda era a venezuelana, defensora de um “enclausuramento” regional. A terceira, a brasileira, esforçou-se na efetivação de um espaço político regional que deu origem à concretização da CASA, substituída depois pela UNASUL. Assim, o presidente Cardoso definiu que o momento era de reafirmação da identidade própria da América do Sul enquanto região, onde as relações de vizinhança tornariam a perspectiva da integração cada vez mais intensa (BANDEIRA, 2009).

O desdobramento da integração regional, nos anos 2000, produziu três linhas de comportamento dos Estados. A primeira referia-se aos países que adotaram estratégias refratárias a presença do capital estrangeiro na condução das políticas do seu desenvolvimento; a segunda representava os países adeptos do neoliberalismo, esperançosos no poder do mercado; e a terceira acreditava que a relação entre o Estado e o mercado produziria sinergias no ambiente doméstico e se estenderia ao cenário regional (COUTO, 2012). Esta última foi à tônica do modelo político econômico dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff que tem sido caracterizada de novo-desenvolvimentismo.

A importância dada à integração sul-americana foi constantemente ressaltada nos discursos do presidente e, por meio de transferências de recursos do tesouro nacional, o BNDES assumiu o papel de agente financeiro em diversos empreendimentos. A capitalização do Banco proporcionou à consolidação do processo de internacionalização de empresas brasileiras e os financiamentos de obras de infraestrutura no interior da IIRSA⁹⁹. O BNDES

⁹⁹ Segundo CARVALHO (2012), não há um consenso na literatura especializada sobre o peso do BNDES na IIRSA, já que a inexistência de uma base de dados clara e exaustiva tanto por parte do Banco quanto da

também atua em órgãos regionais e em grupos interministeriais para elaboração de políticas destinadas à integração. Essa posição política do governo refletiu em mudanças na estrutura do Itamaraty, ou seja, a América do Sul que estava incorporada ao Departamento das Américas ganhou uma Sub-Secretaria específica, vinculada diretamente à Secretaria-Geral e, conseqüentemente, ao Embaixador. No período de sua criação, em 2003, o órgão contava com 16 técnicos transferidos de outros setores do Banco e funcionava dentro da área de Comércio Exterior.

Embora o presidente Cardoso tenha constituído as bases da IIRSA em 2000, na Cúpula de Brasília, o tema da integração física regional foi mais contundente e audaz na administração do governo Lula. O envolvimento mais ativo da diplomacia brasileira procurou dar a IIRSA um perfil mais estratégico para a América do Sul¹⁰⁰. Por ocasião da III Reunião de Presidentes, em 2004, na criação da CASA, os presidentes assinaram documentos que ratificaram o apoio à Iniciativa. No primeiro momento, chamava atenção à ausência do BNDES nos trabalhos da IIRSA, no entanto, em 2005, o Banco aprovou linhas de financiamento para a expansão de empresas brasileiras no exterior e institucionalizou um programa de empreendimentos demandante de grandes quantidades de capital de longo prazo. Assim, o BNDES tornou-se um importante braço financeiro para empresas brasileiras de engenharia e construção atuarem nos países vizinhos. Para que esses projetos ganhassem dinamicidade e produzissem resultados satisfatórios, era importante assegurar que o comércio intrazona se ampliasse significativamente e incluísse bens de maior valor agregado nas pautas

Iniciativa sobre as obras financiadas na América do Sul tem dificultado o estabelecimento de conclusões mais acuradas.

¹⁰⁰ “A parceria com a CAF para financiar obras na América do Sul teve início em 2003, com a realização do ‘Primeiro Seminário Internacional de Co-financiamento BNDES/CAF. O objetivo do encontro era elaborar um Plano de Ação onde estivessem identificados projetos de infraestrutura que poderiam ser financiados pelos dois organismos nos doze países da América do Sul, dado o reconhecimento de que a assimetria entre os países sul-americanos, no tocante à infraestrutura, se apresentava como um dos principais desafios à integração desses países. Nesse encontro, os doze países sul-americanos apresentaram um total de 23 projetos.

Com esta parceria, as instituições pretendiam aprofundar o conhecimento das políticas operacionais uma da outra, a fim de compreender as complementaridades e as especificidades dos diferentes tipos de financiamento e avaliar conjuntamente os projetos apresentados pelos países, classificando-os de acordo com sua maturidade e possibilidade de vir a ser financiado pela CAF e/ou o BNDES. A celebração da cooperação entre as duas instituições financeiras ocorreu finalmente em 2005, com a realização de um memorando de entendimento entre as partes. Com a possibilidade deste cofinanciamento, os dezessete países membros da CAF passaram a ter mais uma possibilidade de financiamento para a melhoria nas condições de infraestrutura (CARVALHO, 2012, P.8).

de exportações de todos os países, evitando, assim, que a região continuasse presa ao círculo vicioso da dependência das *commodities*.

A integração das cadeias produtivas dará a nossos países melhores condições para a inserção competitiva na economia globalizada. O alicerce da Comunidade Sul-Americana é a integração da infra-estrutura física. Estamos dando passos firmes na execução dos projetos que elegemos como prioritários no marco da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana, IIRSA.

Avança, significativamente, a criação de uma malha de conexões energéticas, viárias e de comunicações entre os nossos países. De Norte a Sul, de Leste a Oeste, estamos impulsionando a construção de estradas, hidrelétricas e gasodutos. Essas obras têm forte impacto multiplicador sobre a geração de empregos, a captação de investimento, o estímulo ao comércio e a melhoria das condições de vida de nossas populações. (Discurso de Lula da Silva, 2003, p.57)

A retórica da integração ganhou notoriedade a partir da instalação da IIRSA. Por certo, a expansão dessa Iniciativa visava criar entre os governos uma expectativa do “jogo de soma positiva”, isto é, todos seriam beneficiados. Entretanto, é imperativo reconhecer que as distribuições dos ganhos são desiguais. Por isso, tal interpretação tendeu desviar a atenção das perguntas importantes, ou seja, “quem ganha” e “quanto ganha” nessa proposta de desenvolvimento. Desta forma, o peso crescente do empresariado brasileiro no interior das economias vizinhas não pode ser descolado da condução que o governo Lula da Silva deu ao regionalismo e a integração regional. Contudo, para que tal agenda se concretizasse, a presença do BNDES como agente de política externa fez-se necessária.

A influência brasileira na IIRSA estava sustentada nas suas dimensões geográficas, socioeconômicas e políticas que legitimavam uma pretensa “liderança benevolente” do país. Segundo CERVO (2008) o paradigma da cordialidade oficial brasileira, inventado em tempos remotos, corresponde a um padrão de conduta aplicado pelo governo nos tratos com os países vizinhos. Essa postura revela os efeitos sobre as relações bilaterais, regionais e até no convívio com outras potências. A cordialidade oficial da diplomacia brasileira pode relevar comportamentos e gestos grandiloquentes ou a empáfia permanente de certos vizinhos. Esse trato pode influir no rumo dos acontecimentos e no processo decisório dos governantes. Por outro viés, ZIBECCHI (2012a) ressalta que é mais perceptível, no âmbito regional, a identificação das diferenças entre os interesses das potências hegemônicas

extrarregionais e os da região. Por isso, o caráter alheio e a diferença facilitam visualizar mais rapidamente a opressão. Enquanto, uma potência hegemônica intrarregional por suas semelhanças culturais e afinidades políticas (“ou cordialidade oficial”) tende a dissuadir a consciência da opressão. Portanto, os projetos de integração tratados na esfera da “cooperação solidária” poderiam dirimir a “interdependência assimétrica”, o conflito e a compreensão do nascimento de novos poderes e alianças.

No contexto econômico, FONSECA (2014) apontou para essas ambiguidades ao tomar como referência os estudos da UNCTAD. A instituição assinala que os investimentos Sul-Sul proporcionariam maior contribuição entre as economias receptoras, pois em virtude das semelhanças dos modelos tecnológicos ocorreria maior transmissão e/ou absorção tecnológica, por conseguinte geraria mais empregos. Assim, as “transnacionais emergentes” atuando em outros países similares tenderiam investir mais em operações de tipo *greenfield* do que promover fusões e aquisições, o que geraria impactos qualitativos em termos do aumento da capacidade produtiva nos receptores. No entanto, como asseverou a UNCTAD, a presença dessas “transnacionais emergentes” voltadas preferencialmente às atividades intensivas em recursos naturais, com elevado impacto socioambiental e trabalhista, fomentaria tensões político-sociais tanto nos países emissores quanto nos receptores. As “transnacionais emergentes” são empresas frequentemente vinculadas aos governos de seus países-sede, consequentemente isso geraria desconfianças sobre a existência de uma “agenda política” por trás de sua expansão.

(...) O Brasil é o grande beneficiado por um regionalismo que, em lugar de uma ‘integração solidária’ entre sócios, tem produzido situação de crescente ‘interdependência assimétrica’, em favor do maior dentre eles. Nesse cenário, é importante considerar em que medida a expansão de transnacionais brasileiras consistiria, por si só, contribuição para a superação de assimetrias ou, ao menos, para desenvolvimento econômico de países receptores do IBD [Investimentos Brasileiros Diretos] e/ou de financiamentos públicos (FONSECA, 2014, p.51).

Os quadros políticos do governo Lula da Silva viam no “Plano Brasil 2022”¹⁰¹, a América do Sul como um subcontinente de contrastes, apresentando variedades de recursos

¹⁰¹ De acordo com a entrevista do Ministro Samuel Pinheiro Guimarães a Revista Isto é, em 09/02/2010, o Plano Brasil 2022 seria “um projeto de metas e ações estratégicas para guiar o desenvolvimento do País. A data-limite é o aniversário de 200 anos da independência. Basicamente, pegamos os planos setoriais dos ministérios,

naturais que despertam interesses em grandes corporações transnacionais. Por conseguinte, a integração regional deveria ser a prioridade entre os países da região para contrabalançar o poder das empresas estrangeiras e assegurar o uso dos recursos em benefício das sociedades locais. O então Ministro dos Assuntos Estratégicos, Samuel Pinheiro Guimarães defendia a elaboração de uma agenda de trabalho, por parte do Brasil, com objetivo de se tornar potência global em duas décadas. Na análise do Ministro, por suas dimensões econômicas, políticas e culturais na América do Sul, o país deveria ampliar sua liderança regional, agindo como interlocutor sul-americano em virtude de ter adquirido crescente visibilidade no cenário internacional. Todavia, a atuação brasileira se daria pautada na paciência, no respeito aos princípios de não intervenção, na busca pela autodeterminação e no apoio a cooperação.

Diferente da retórica da “integração solidária” dos quadros do governo Lula da Silva, outras interpretações têm apontado a proposta de integração física e de infraestrutura brasileira de corte hegemônico. De acordo com PAULA (2011), essas afirmações são inconsistentes particularmente porque concebem autonomia excessiva ao Brasil e valorizam os ditos “interesses nacionais”. Portanto, não enxergam a relação entre o Estado brasileiro e as empresas sediadas no país com a dinâmica de acumulação capitalista mundial. Conforme asseverou CECEÑA (2007), a IIRSA e os demais movimentos de organização do espaço americano, como por exemplo, o Plano Puebla Panamá, seriam estratégias postas em andamento desde o centro de poder estadunidense com rebatimento nos poderes regionalmente hegemônicos, como evidenciado pelo Brasil, na América do Sul. Daí ocorreria à expropriação dos recursos naturais, envolvendo combinações entre empresas transnacionais e suas subsidiárias locais apoiadas no aparelho do Estado.

O capitalismo por meio das práticas neoliberais, segundo CECEÑA (2007), vem reordenando e refuncionalizando o território americano em três ações articuladas e sobrepostas com a intenção de atender os interesses dos diferentes atores atuantes no continente. A primeira ação se reporta aos planos econômicos paralisados ou vigentes que teriam o objetivo de recompor a competitividade dos Estados Unidos diante da emergência das economias do Leste Asiático. Essa estratégia originou o NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte), inicialmente uma tímida proposta de zona de livre comércio com adesão do Canadá e do México. Mais tarde foi se aprofundando em atividades como

identificamos os aspectos mais importantes e nos debruçamos sobre eles para consolidá-los. Todos os ministérios participam através de grupos de trabalho e a coordenação é feita pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, com apoio da Casa Civil e do IPEA”.

infraestrutura, tratados de comércio preferenciais, segurança, normatividade, entre outros. Posteriormente, tais ideias se estenderam em direção a América Central e Caribe e por fim a América do Sul num turbilhão de tratados, projetos, planos (Plano Puebla Panamá, Plano Colômbia, Tratado de Livre Comércio Centroamericano e República Dominicana) que fariam parte da estratégia estadunidense de efetivar a proposta da ALCA. Na segunda ação, a implantação dos planos de controle militar combinaria os interesses econômicos em áreas dotadas de bens materiais, o controle direto sobre as sociedades (as insurgências de todo tipo) e os pontos geográficos estratégicos, como por exemplo, a Bacia Amazônica. A terceira ação abarcaria os megaprojetos de infraestrutura representados preferencialmente pela IIRSA, que procura traçar novas rotas nos territórios sul-americanos com a intenção de selecionar determinadas matérias primas e os recursos estratégicos para atender os diversos interesses econômicos do século XXI. No entanto, como asseverou a autora, essas três ações articuladas, na verdade reproduzem o saque vivido pela região desde a colonização. Assim, “novas veias abertas” teriam sido constituídas com a função de conectar os centros de produção aos de consumo, no mesmo instante que aceleram o traslado dos produtos e reforçam a vigilância e controle sobre os mesmos.

Na acepção de CECEÑA (2009), a infraestrutura instalada, longe de ser um processo de aprofundamento socioeconômico e de articulação dos territórios regionais, tem transformado a América do Sul, na prática, em peça chave de bens primários no mercado internacional. Dessa forma, as empresas que passaram a operar na região condicionaram os seus interesses à escala global, por isso a crescente devastação ambiental e o aprofundamento da crise social. A relevância da região para a acumulação do capital tem justificado, em grande parte, a escolha da localização de novos empreendimentos no subcontinente. Para a realização do lucro, as corporações globais e as megaempresas nacionais estabeleceram “pactos territoriais” no subcontinente, instituindo um conjunto de sistemas técnicos com o intuito de controlar os circuitos de produção e a circulação de *commodities*.

As grandes empresas, por sua vez, situam-se na dianteira política deste processo, pois como nos explica SANTOS (1994, p. 148) “as firmas hegemônicas estão dotadas não só de capacidade extremamente grande de adaptação à conjuntura como da força de transformação da estrutura, porque têm o poder da mudança tecnológica e de transformação institucional”. Os processos de aquisições, fusões, privatizações, dentre outros, exacerbam os poderes destas empresas no delineamento de políticas que outrora eram de exclusividade dos Estados nacionais.

A articulação entre o Estado brasileiro e o capital nacional, associado ao estrangeiro se intensificou por intermédio do BNDES. O entrelaçamento de empresas privadas e agentes estatais criou monopólios nos setores do agronegócio, da mineração e da construção civil que estenderam suas ações sobre o espaço sul-americano. As transnacionais brasileiras constituíram sua musculatura nos governos “progressistas” de Lula da Silva e Dilma Rousseff, no momento em que a América do Sul se converteu em um espaço de afirmação da geopolítica brasileira (ZIBECHI, 2012b).

Os processos de exportação de capitais e a transnacionalização de empresas brasileiras rumo ao mercado sul-americano convergiram com o momento de afirmação da política externa do governo Lula da Silva¹⁰². O BNDES por ocupar posição de destaque na administração petista foi encarregado de traçar estratégias que balizassem o projeto de *global player* nacional articulado a redefinição da liderança brasileira na América do Sul. Assim, o Banco deveria consolidar nos principais *rankings* mundiais, as atividades econômicas do país que se destacam, como por exemplo, os setores de mineração, de siderurgia, da aeronáutica, do complexo do etanol, da construção civil, entre outros; consolidar as marcas nacionais no comércio internacional; aumentar o peso dos grupos econômicos nas exportações mundiais; e elevar a competitividade dos setores por intermédio dos investimentos em densidade tecnológica (ZIBECHI, 2012b). No entanto, a expansão das empresas não pode ser reduzida apenas à vontade do governo. A burguesia interna para expandir seus negócios nos países vizinhos, muitas vezes, ajusta seus interesses à política do governo, se beneficiando dos recursos públicos.

Em 2007, cerca de trinta organizações da sociedade formaram a “Plataforma BNDES”, um conjunto de organizações não governamentais e entidades do movimento popular e sindical. A intenção era discutir o padrão de financiamento do Banco e o modelo de desenvolvimento em curso que tem intensificado à concentração econômica em setores de baixo valor agregado, voltados preferencialmente aos mercados externos e produzido nos planos doméstico e internacional grandes impactos sociais e ambientais. As entidades criticam a falta de transparência do BNDES sobre sua carteira de projetos privados, já que em 2011 foi

¹⁰² De acordo com VASCONCELLOS (2012, p.9-10), “o Estado é visto como indutor do processo, no outro, como facilitador. A diferença é que no primeiro há intervenção ativa do Estado no processo de internacionalização, elegendo setores estratégicos de atuação. No segundo caso, visa-se criar marcos regulatórios favoráveis à internacionalização sem definir qualquer setor como estratégico”.

aprovada a Lei de acesso à informação pública (n.12527/2011), porém, o Banco somente liberou alguns dados de contratos a partir de 2008. As informações não foram suficiente para compreender o papel do BNDES na IIRSA, então, isso limita as análises do envolvimento da instituição na América do Sul. Na verdade, as evidências chegam por via secundária, principalmente pelas denúncias de violação dos direitos socioambientais no subcontinente. Dessa forma, questiona-se o sigilo funcional e as “ligações perigosas” entre os grupos econômicos e as frações da burocracia pública.

A opacidade do uso dos recursos públicos explica a hipótese de que a atuação do Banco se configura como uma das principais estratégias que o Estado brasileiro utiliza para sedimentar, com farta distribuição de recursos, um bloco de poder que concentra determinados agentes políticos e econômicos. Formalmente, eles agiriam assim para construir e permanentemente ampliar a infraestrutura econômica do país [e da América do Sul], voltada em sua maior parte à exportação de bens intensivos em natureza (INSTITUTO MAIS DEMOCRACIA, 2011, não paginado).

Essa relação privilegiada entre o Banco com alguns grandes grupos econômicos que as entidades denunciam, ganhou visibilidade após a renúncia do BNDES em repassar as informações sobre seus projetos em carteira, bem como os já vencidos para a Controladoria Geral da União (CGU), no final do segundo mandato do presidente Lula. VERDUM (2013), também chamou atenção do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Ministério Público Federal (MPF) sobre melhorar os instrumentos de avaliação da atuação do BNDES no Brasil e na América Latina. Ele lembrou que o TCU faz parte de dois grupos de auditoria ambiental em nível internacional, a primeira, a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) e a segunda, Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente (COMTEMA). Tais grupos fazem auditorias coordenadas em temas relevantes de meio ambiente, confeccionam estudos, entre outros. Assim, o TCU poderia ampliar suas funções e fiscalizar as operações financeiras do BNDES que têm impactado territórios e populações dos países vizinhos.

No contexto da expansão das transnacionais brasileiras nos anos de 2003-2012, o caso mais notável corresponde à presença das empresas de construção civil nos principais *rankings* de internacionalização. Essas empresas possuem similaridade quanto ao passado, porque são originárias de grupos familiares que desenvolveram suas atividades no contexto do

paradigma “nacional-desenvolvimentista” e já atuavam discretamente no mercado externo. Nos anos 2000 puderam constituir uma carteira diversificada de investimentos, convertendo-se em “conglomerados monopolistas”. Segundo ZIBECHI (2012b), o caso mais emblemático é a Camargo Corrêa que comprou as marcas de calçados Topper e Havaianas, além da Levi’s, da Lee e da Santista Têxtil, ingressou na agropecuária, nos negócios imobiliários, na construção naval e no setor de cimento.

No âmbito do financiamento do BNDES às obras de infraestrutura na América do Sul, as construtoras brasileiras se beneficiaram do apoio oficial do governo, por intermédio de instrumentos como o Seguro de Crédito à Exportação (SBCE) e linhas de financiamento às exportações de bens/serviços (o PROEX-BB e o BNDES-EXIM); além dos aportes de capital à internacionalização (o BNDES- FINEM) e a capacitação por meio de participação do BNDESPAR. Nos empreendimentos da IIRSA, as construtoras puderam dispor do BNDES como um “trampolim” para seus negócios nos países sul-americanos. De acordo com o INSTITUTO MAIS DEMOCRACIA (2011), a carteira do BNDES no exterior, somava US\$ 13 bilhões em 2010. Citando a reportagem do jornal “O Globo”, a entidade chamou atenção para quem eram os destinatários do financiamento do Banco, ou seja, 80% dos recursos tinham como beneficiárias as “quatro irmãs” (ou “cinco”) (empreiteiras, Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e OAS).

Após muitas pressões dos diversos segmentos da sociedade, o BNDES tornou público em 2 de junho de 2015, em sua página na *internet*, dados dos contratos de exportação de serviços de engenharia entre 2007 e 2015. No total de US\$ 11,9 bilhões, as chamadas “cinco irmãs” concentraram 99,4% do valor contratado no período. No entanto, o grupo Odebrecht foi o mais beneficiado, com US\$ 8,4 bilhões ou 70% do total. Indagado pelos repórteres do jornal “O Globo” sobre a concentração da carteira de exportações de serviços, os representantes do BNDES afirmaram que são apenas quatro ou cinco *players* nesse segmento e a Odebrecht é de longe, a mais diversificada e tem mais tempo no mercado internacional¹⁰³. Ainda frisaram que o Banco não interfere na escolha do exportador pelo governo ou empresa pública que contrata a construtora para executar o projeto¹⁰⁴.

¹⁰³ Segundo a reportagem da Folha de São Paulo, em 2011, quase a metade das viagens ao exterior do ex-presidente Lula foi financiada pelas grandes construtoras com importantes investimentos no exterior como OAS, Camargo Correa y Odebrecht. As visitas ocorreram nos países: Cuba, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Bolívia, Benín, Gana, Nigéria, Guiné Equatorial, Moçambique, Angola, África do Sul e Portugal. Tais viagens coincidiam com o interesse das empresas de consolidar e ampliar investimentos e negócios no exterior. Muitos

As obras de infraestrutura são o carro-chefe do Sistema BNDES, mas também possuem destaque no processo de internacionalização os setores de mineração, agronegócio e petróleo e gás. Assim, as empresas brasileiras do setor de serviços no exterior são as que mais usam as linhas de financiamento do Banco, ou seja, aproximadamente, 23,8% do total do capital aplicado vêm do banco de desenvolvimento e 53,6% dos próprios recursos.

De acordo com o site “*A República*”, outro fator que aproxima as “quatro irmãs” (ou cinco) é o peso das doações as campanhas eleitorais no Brasil. Segundo o site, entre 2002 e 2012, essas empresas investiram mais de R\$ 479 milhões nos comitês partidários e candidaturas pelo país, conforme ilustrado pela figura 10. Além do benefício com obras públicas, a reportagem apurou por meio da Lei de Acesso à informação que entre 2004 e 2013, o banco realizou 1665 transferências para as construtoras das “quatro irmãs”, totalizando mais de R\$ 1,7 bilhão em empréstimos. As mais favorecidas foram a Odebrecht e a Andrade Gutierrez, totalizando R\$ 1,1 bilhão. As duas também lideraram o *ranking* de desembolsos para operações de exportação entre 2009 e março de 2014. Ambas, levaram mais de US\$ 5,8 bilhões em empréstimos neste segmento, sem contar com o fato de que o BNDES também tem participações, por meio do BNDESPAR no capital de empresas controladas pelas citadas empreiteiras.

Na entrevista ao jornal¹⁰⁵ “O Estadão”, em 2011, os pesquisadores LAZZARINI e BANDEIRA-DE-MELLO analisaram a relação entre as conexões políticas e os financiamentos do BNDES. Segundo eles, as empresas que possuem mais probabilidade de acessar aos recursos do Banco são aquelas que apostam nos candidatos certos. Pautados em cálculos matemáticos e nos dados de 289 empresas de capital aberto e na Justiça Eleitoral, nas eleições de 2002 e 2006, LAZZARINI afirmou que para cada candidato eleito, a empresa recebe, em média, US\$ 28 milhões em empréstimos do BNDES. No lado oposto, ao apoiar candidato não eleito, significa a perda de US\$ 24 milhões “por cabeça”. Para eles isso é uma média das empresas analisadas. De acordo com BANDEIRA-DE-MELLO quando uma empresa faz a doação, ela tende a ser mais acionada pelo governo para participar de projetos

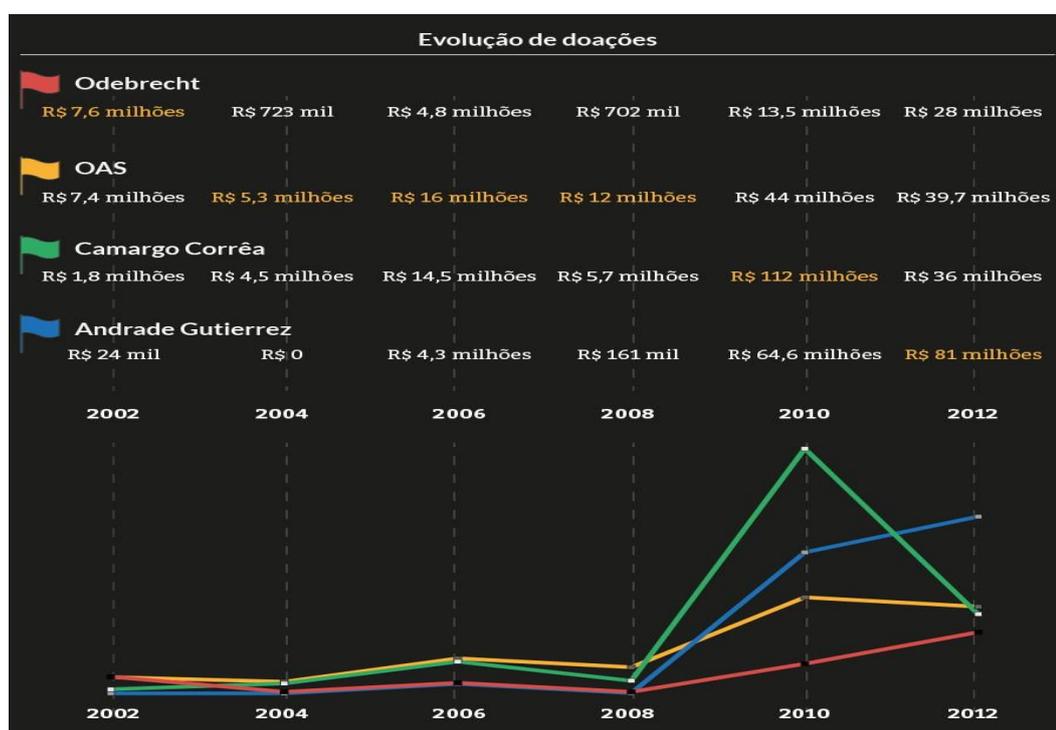
analistas apontam a posição do ex-presidente como “lobista” ou “Embaixador das transnacionais brasileiras”. - “Empreiteiras pagaram quase metade das viagens de Lula ao exterior”, *Jornal Folha de São Paulo* - 22/3/2013. Disponível em: <http://www1.folhauol.com.br/poder>. Acesso em : 16/11/2014.

¹⁰⁴ “BNDES abre dados – apoio concentrado – divulgação de contratos mostra que a Odebrecht ficou com 70% do crédito para obras no exterior” – *Jornal O Globo* 3/6/2015 – caderno Economia, p.19.

¹⁰⁵ “Empresa que elege mais políticos recebe mais recursos do BNDES” – *Jornal O Estado de São Paulo* 11/12/2011.

públicos, como por exemplo, na construção da Hidrelétrica de Belo Monte, ou mesmo na atividade industrial, como foi o caso da JBS-Friboi. Segundo eles, as empresas doam para partidos tanto da base do governo quanto da oposição e, como os alinhamentos são complexos, porque a burocracia pública não se renova a cada governo, por isso, o mais importante seria eleger candidatos.

Figura 10- Doações das empreiteiras as campanhas eleitorais (2002-2012)



Fonte: A República 30/06/2014

Segundo MUSACCHIO E LAZZARINI (2015), a política partidária interfere no processo de seleção dos financiamentos dos bancos de desenvolvimento. Os governos podem socorrer empresas em dificuldade ou beneficiar empresários em troca de favores políticos, os mesmos retribuem nas doações para campanhas. Ainda nas análises dos autores, o BNDES ao conceber empréstimos a empresas que não necessitam deles ou apenas tem interesse em diminuir o custo de capital, essas transações não possuem qualquer efeito sobre a atividade

produtiva ou o nível de investimento, isto é, não passam de subsídios ou transferências de recursos do Estado para capitalistas privados¹⁰⁶.

Há evidências de que as empresas que doam a candidatos vencedores são mais propensas a participar de contratos com o governo. Portanto, vencer contrato com o governo aumenta as chances de que a empresa receba financiamento substancial do banco. Alternativamente, é maior a probabilidade de que certos doadores sejam selecionados pelo governo como campeões nacionais, assim como é mais provável que seus setores sejam escolhidos como alvo da política industrial. Como na economia brasileira vários são os candidatos a campeões nacionais, é possível que as doações aumentem a probabilidade de que determinada empresa seja escolhida e apoiada para receber empréstimos maciços (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.317).

Nas análises de LAZZARINI, “os campeões nacionais” foram consolidados nos projetos econômicos da administração Lula da Silva (“capitalismo de Estado”) e, tais empresas já eram estruturadas, poderiam captar recursos privados sem o apoio do governo. Assim, em vez do Banco privilegiar os grupos econômicos já capitalizados, poderia investir nas áreas prioritárias como saneamento básico, educação, infraestrutura e alta tecnologia. O Estado não deveria estar preocupado em formar “campeãs setoriais”, as empresas poderiam fazer isso por conta própria. “O banco não é um hospital de empresa que distribui recursos indiscriminadamente. Pelo contrário: a gente encontra evidências de que os financiamentos são direcionados para empresas que têm bom resultado operacional” (LAZZARINI e BANDEIRA-DE-MELLO (2011, p.6).

No período contemporâneo, o padrão de controle sobre os recursos naturais, a forma de dominação político-econômica e jurídico-administrativa que se estabeleceram sobre a América do Sul por meio das políticas de integração regional, especificamente da IIRSA, conceberam o espaço geográfico sul-americano na ótica da colonialidade do poder e do saber. Assim, o capital internacional, os grupos econômicos regionais e mesmo governos de viés “esquerdista” se posicionaram a favor do ordenamento territorial na lógica da modernidade/colonialidade.

¹⁰⁶ “De acordo com MUSACCHIO e LAZZARINI (2015, p. 307), “constata-se grande concentração de empréstimos nas empresas intensivas em recursos, como Petrobras (petróleo, extração de gás) e Vale (mineração). O BNDES se concentrou nos setores de *commodities* básicas, mineração, petróleo e agronegócios”. Caderno Economia & Negócios.

O discurso do Presidente Lula celebrou os empreendimentos como redentores dos povos de um continente marginalizado, deslocado e esquecido, entretanto são re-situados nas redes do comércio internacional pelos projetos integracionistas. Por conseguinte, a conformação das escalas regional-global promoveu oportunidades de negócios às poderosas transnacionais brasileiras que direcionam vultosos capitais, financiados pelo banco de desenvolvimento, rumo aos países vizinhos. “A escolha das escalas nunca é social e politicamente neutra, nem ingênua. Aliás, ao se viabilizar o acesso através de uma integração física, não se pode ignorar que os diferentes grupos sociais não dispõem das mesmas condições para delas se aproveitar” (PORTO-GONÇALVES e QUENTAL, 2013, P.176). Essa lógica expansionista tem sido acompanhada por intensos conflitos e mobilizações sociais pelo direito ao território e tem gerado também desconfianças quanto às pretensões brasileiras¹⁰⁷, haja vista a interdependência assimétrica que marca as relações intrarregionais.

O Brasil já participa ou participará diretamente em pelo menos um projeto de integração física em cada um dos países da América do Sul. Sei que determinação semelhante anima todos os meus colegas sul-americanos. Junto com os presidentes Toledo, do Peru, e Rodríguez, da Bolívia, lançamos, há poucos dias, o início das obras da Rodovia Interoceânica. Essa estrada liga mais do que dois oceanos, ela integra e desenvolve o coração do Continente, resgata populações esquecidas, protege o meio ambiente, tira do isolamento regiões marginalizadas e projeta competitividade de nossos produtos em todo o mundo.

A integração energética, negligenciada no passado, passou a ter a relevância estratégica que merecia. Estamos coordenando esforços na exploração do petróleo e do gás. Daí surgiram iniciativas como a Petrosul, lançada por Venezuela, Brasil e Argentina, mas aberta a todos os países da região.

Compartilhamos tecnologia na produção de combustíveis limpos e renováveis, como é o caso do etanol e, mais recentemente, do biodiesel. Avançamos na interconexão elétrica de nossos países. Abraçamos, agora, o desafio de desenvolver uma rede sul-americana de gasoduto, criando um

¹⁰⁷ A referência ao Brasil como “potência emergente” no governo Lula, incitou a produção de inúmeras interpretações a respeito do lugar do país na América do Sul. Pautados no papel do Brasil na IIRSA e no peso financeiro do BNDES, essas análises destacavam a expansão de corte imperialista do país na região e/ou a reconstituição do papel subimperialista baseado nas obras de Ruy Mauro Marini. Conferir esses debates em curso em: LUCE, Mathias. S. O subimperialismo brasileiro revisado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007). Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Relações Internacionais do IFCH da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007; FONTES, Virgínia. “O imperialismo brasileiro está nascendo”, em IHU Online, 7 de maio de 2010; FONTES, Virgínia. O Brasil e o capital-imperialismo, Rio de Janeiro, EPSJV, UFRJ, 2010; BUENO, Fabio, SEABRA, Raphael. “El capitalismo brasileño em El siglo XXI: un ensayo de interpretación”, disponível em: <http://www.rosa-blindada.info/?p=51> – Acesso em 14/4/2015.

verdadeiro anel energético continental (Discurso do Presidente Lula da Silva, 2008, p. 57-58).

A retórica da “modernidade” que imprime legitimidade a IIRSA procura naturalizar uma pretensa universalidade dos conhecimentos e dos territórios, como se houvesse um centro referencial dinamizador do comportamento, da produção, do pensamento e da vida cotidiana. Esse contexto, segundo QUIJANO (2005a) é a culminação de um processo que teve seu início na constituição da América e do capitalismo colonial/moderno e eurocentrado como um novo padrão de poder mundial.

A inserção da América Latina no âmbito da economia mundial não pode ser vista deslocada do papel histórico que a região desempenhou desde a constituição de um sistema-mundo que é também moderno-colonial, já que o continente foi primordial para que os europeus pudessem se afirmar como centro geopolítico do mundo. Assim, a constituição da América Latina se deu no mesmo processo histórico da consolidação da Europa Ocidental como centro mundial desse poder, como assinala PORTO-GONÇALVES (2002, p.267):

A Modernidade se constitui no mesmo movimento que constitui a colonialidade. Assim, é preciso romper com o evolucionismo eurocêntrico que vê cada lugar do mundo como se fôra um determinado estágio da evolução européia, o que só é possível a partir de uma perspectiva teórica que toma o tempo como algo linear (o europeu) e ignora o espaço, enfim, uma perspectiva teórica que pensa a sucessão de eventos numa linha temporal unidirecional e ignora a simultaneidade constitutiva da história (espaço-tempo). Pensar com o espaço implica admitir múltiplas temporalidades convivendo simultaneamente. Sem considerar o espaço geográfico e a natureza, a clivagem constitutiva do ‘sistema-mundo moderno-colonial’ desaparece e o mundo europeu emerge como se fôra por auto-geração e fruto de uma presumida superioridade, cuja legitimação sempre corre o risco de cair no racismo.

A consolidação de um padrão de poder de dimensão mundial pautou suas diferenciações na ideia de raça, ou seja, os colonizadores constituíram essa classificação para ser um instrumento de dominação não somente da população da América, mas também de outras regiões mundiais. Segundo QUIJANO (2005a, p.228), o referencial de raça no sentido moderno, “produziu na América identidades sociais historicamente novas: índios, negros e mestiços e redefiniu outras”. Tais identidades criadas passaram a referenciar os lugares, os papéis sociais e as hierarquias de cada grupo dentro de um padrão de dominação que se

efetivou na história da América. Então, essa nova forma de exploração e subjugação, no contexto raça/trabalho, foi sendo naturalizada e internalizada nas relações sociais e territoriais, que até hoje permeiam os interstícios das sociedades latino-americanas. É o que o autor denominou colonialidade do poder.

O projeto de integração regional que se move pela América do Sul foi construído no momento em que mandatários de corte “progressista” assumiam os governos de seus países diante da crise socioeconômica produzida pelo neoliberalismo. A IIRSA conforma a colonialidade ao impor um modelo de “modernidade”, sustentado nos Eixos de Integração e Desenvolvimento. Assim, os Estados configurariam um ordenamento territorial baseado nas redes instrumentais e nos grandes empreendimentos de engenharia, que removeriam as “barreiras” físicas, normativas e sociais. Nesse sentido, as corporações presentes na consolidação da IIRSA assumiram a posição de protagonistas nos rumos da integração, desestruturando territórios dos grupos não hegemônicos. Essas práticas vêm produzindo conflitos que não se resumem aos embates entre ambientalistas e desenvolvimentistas, mas neles estão contidos vários grupos sociais que configuram múltiplas territorialidades em tensão (PORTO-GONÇALVES e QUENTAL, 2013).

Nos últimos anos, sobretudo a partir de 2003, temos assistido na América Latina um número crescente de mobilizações sociais contrárias as ações das transnacionais brasileiras¹⁰⁸, voltadas para a extração de mais valor nas economias vizinhas. A política do governo Lula da Silva promoveu a concentração e a centralização de capitais nas mãos da burguesia interna brasileira, que por intermédio dos recursos do BNDES intensificou as práticas de fusões e aquisições e passou a controlar terras, empresas, plantações, recursos estratégicos, entre outros, além de submeter trabalhadores de outras nacionalidades às práticas

¹⁰⁸ Um dos casos bastante representativos das lutas na América do Sul contra o modelo de desenvolvimento idealizado na IIRSA envolve o traçado da rodovia Villa Tunari San Ignacio que divide em duas partes o Território Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuire (Tipnis), uma reserva de 1,091 milhão de hectares onde vivem entre 10 mil e 12 mil povos Moxeño, Yurakaré e Chimane. A estrada, que ligará os Departamentos (províncias) de Cochabamba e Santa Cruz, terá 306 km. A obra estava estimada em US\$ 415 milhões, dos quais US\$ 322 milhões viriam de financiamento do BNDES e a construtora seria a OAS. Conferir em: BETANCOURT, Milson HURTADO, Lina M. & PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Tensiones territoriales y políticas públicas de desarrollo en la Amazonia, Buenos Aires: CLACSO, 2015.

perversas já aplicadas aqui no país. De acordo com HARVEY (2004b, p.91), o Estado não é inocente em relação aos processos em curso, “uma vez que reconheça a importância de promover e capturar a dinâmica regional como fonte de seu próprio poder, ele pode procurar influenciar essa dinâmica por meio de suas políticas e ações”.

A emergência de vários movimentos sociais com forte potencial emancipatório traz a arena política, outros protagonistas de diferentes matizes culturais que re-agem à lógica capitalista a partir de um lugar próprio de enunciação, tanto geográfico quanto epistêmico (PORTO-GONÇALVES, 2008a). A diversidade de conflitos que se estende pelos países sul-americanos decorre da lógica territorial instada pela IIRSA e possui diferentes motivações e formas de mobilizações específicas. No entanto, nos últimos anos houve um aumento considerável de disputas envolvendo grandes empresas e uma variedade de segmentos sociais. Muitas dessas tensões territoriais estão associadas às transnacionais brasileiras financiadas pelo BNDES. Os protestos e as denúncias se referem à imposição de estratégias do ponto de vista hegemônica sobre a biodiversidade, os recursos hídricos e a energia em áreas de importância para a humanidade. O saque ameaça desestruturar os territórios das comunidades indígenas, dos camponeses, dos afro-americanos e de outras múltiplas identidades e denominações, geralmente afetados por empreendimentos como rodovias, hidrelétricas, mineração, agronegócio, entre outros. Por conseguinte, esses sujeitos sociais politizam o território e instituem novas formas de luta pautadas nos movimentos étnicos e ambientais. Segundo FONSECA (2014), os estudos feitos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2012, como mostra o Quadro 1, com base no levantamento sobre o número de conflitos na América Latina entre 2009 e 2010, registrou: Bolívia (261); Peru (244); Argentina (205); Equador (173); Brasil (161); Uruguai (132); Paraguai (115); Venezuela (101); Colômbia (93) e Chile (70).

Em virtude do elevado número de conflitos e das diferentes motivações que desencadearam as tensões territoriais na América do Sul, centramos nossas análises na questão do Acordo Hidrelétrico Peru-Brasil (2010) e seus desdobramentos sociais e ambientais¹⁰⁹. Embora pautemos nossa observação apenas em uma experiência, a nossa

¹⁰⁹ No trabalho de CRUZ (2011), observamos a qualificação das demandas e agendas da comunidade de pesca em Cametá, na Amazônia brasileira, que pode ser estendida como caso paradigmático a outras populações em luta contra os empreendimentos desenvolvidos ou em processo de licitação e inventariamento, no interior dos projetos de integração na América do Sul. Segundo CRUZ (2011, p.348), “(...) podemos identificar nesse esboço interpretativo dos novos movimentos sociais é o papel do território como uma espécie de ‘condensador’ de direitos. (...) pois, a luta por maior igualdade (redistribuição) e pela diferença (reconhecimento); a luta pelo

intenção neste trabalho não foi fazer exaustivamente um estudo de caso. Neste sentido, entendemos o estudo de caso como uma espécie de caso paradigmático, no sentido que o filósofo italiano AGAMBEN (2009) sugere. Para este autor, é possível, metodologicamente, trabalhar com a ideia de que determinados casos empíricos podem exercer um verdadeiro papel de paradigma para a compreensão de um contexto mais amplo. Da mesma forma, não queremos generalizar para a América do Sul elementos que pertencem a uma lógica particular do estudo de caso. O que queremos é que o acordo brasileiro e peruano sirva de uma espécie de caso paradigmático capaz de ilustrar um contexto mais amplo que nos permita compreender, de algum modo, o jogo de interesses que constitui a realidade sul-americana hoje.

direito aos recursos e a natureza e, conseqüentemente, por justiça ambiental; a luta por uma nova racionalidade econômica e ambiental e por autonomia e auto-gestão, todas essas formas de luta por direitos se materializam no direito ao território. Desse modo, a luta por direitos territoriais é a plataforma primordial nessas novas experiências emancipatórias, pois é a partir do território que esses diferentes povos e comunidades buscam afirmar suas identidades, sua autonomia, seu modo de vida, sua forma de produzir, enfim, seus diferentes modos de existir”.

Quadro 1- Conflitos na América do Sul – 2009-2010

Padrão	Empresas/ países	Descrição dos problemas	Consequências
Falhas institucionais no país receptor	Andrade Gutierrez (Bolívia), Queiroz Galvão (Bolívia), OAS (Bolívia), Odebrecht (Equador)	Empresas atraídas por projetos de infraestrutura e possibilidade de acesso a financiamentos públicos brasileiros (BNDES, BB). Licitações e projetos técnicos frágeis realizados pelo país receptor trazem problemas para a execução das obras. Atrasos na entrega das obras em razão das falhas geram disputa com governo e eventual não pagamento de contrapartidas locais.	Crise: litígio com governo, com ocasional envolvimento de Embaixadas; politização e desgaste junto à opinião pública; ameaça a empresários; protestos contra o Brasil (TIPNIS); negociação de adendos a custo perdido para as empresas; eventual anulação dos contratos; execução de fianças bancárias; sequestro de equipamentos; eventual expulsão da empresa (CNO); eventual desgaste da relação bilateral (Equador).
Exploração de recursos naturais e oposição dos movimentos sociais	Eletrobras e OAS (Peru), Petrobras (Equador), Vale (Peru)	Empresas envolvem-se em projetos extrativos ou energéticos, que são repudiados por movimentos sociais. Falta de marco regulatório ambiental ou social (Convenção 169) torna solução do problema mais difícil. Empresas são acusadas de explorar recursos nacionais e se aproveitar de falhas regulatórias (Petrobras e Vale). Governo local deixa negociação com movimentos sociais para as empresas.	Crise: pressão popular contra projetos aumenta; empresas são alvo de acusações de más práticas, omissão, aplicação de standards inferiores aos brasileiros; imagem das empresas é atingida; ocasionalmente, empresa é alvo de manifestações ou ataques (Vale), algumas empresas decidem abandonar projeto (Petrobras); ocasionalmente, concessões são suspensas (OAS/Eletrobras).
Deterioração do ambiente de negócios	Petrobras, Camargo Corrêa e Vale (Argentina)	Empresas entram no país por meio de compra de ativos barateados (Petrobras/Camargo) ou investimentos novos (Vale). Governo intervém na atuação das empresas, cobrando investimentos (Petrobras) ou exigindo "quota local" (Vale). Governo toma medidas que desestimulam investimento (controle de remessa e de tarifas)	Empresas diminuem, adiam ou cancelam investimentos; ocasional pressão sobre o governo brasileiro, com politização do problema.
Resistência à concentração setorial do IBD	Fribol e Camil (Uruguai); Petrobras e Camargo (Argentina)	Transnacionais instalam-se no país adquirindo empresas locais líderes em seus segmentos. Transnacionais passam a dominar o segmento, assumindo poder de decisão sobre política de produção local e de exportações.	Empresários e políticos locais iniciam campanha contra esse controle estratégico, alegando situação de "invasão brasileira" ou "Brasil-dependência". Crítica-se perda de autonomia do país em relação a decisões econômicas importantes, que passam a depender de estratégia de empresas brasileiras. Problema pode gerar desgaste para relação bilateral.
Falta de experiência dos executivos	MPX (Chile); Vale (Argentina)	Executivos das empresas desconhecem realidade político/social local. Empresa não contrata executivos locais ou substitui por brasileiros. Executivos cometem erros estratégicos em seus projetos.	Falta de conhecimento da realidade local gera problemas e inviabiliza projetos. No caso da MPX, confia-se na centralidade das decisões sobre Estudos de Impacto Ambiental, desprezando-se sensibilidade regional, o que leva a processos judiciais e paralisação da termelétrica.

Fonte: FONSECA, 2014

3.4.1- As relações Brasil-Peru e o Acordo Hidrelétrico de 2010

Embora os eventos de um acordo hidrelétrico possam estar circunscritos a uma realidade singular e a um contexto específico, podemos identificar elementos que dão complexidade a cena política/territorial da América do Sul. Nas experiências do setor energético aparecem, de forma contundente, as principais linhas de força que conduzem toda trama no espaço sul-americano. Assim, faz-se necessário a compreensão dessa realidade com intuito de iluminar o entendimento de outras lutas em curso nas diversas sociedades sul-americanas.

As relações comerciais entre Brasil e Peru ganharam densidade a partir do diálogo entre os presidentes Lula da Silva e Alejandro Toledo, em 2003. Na ocasião, os mandatários objetivavam fortalecer acordos bilaterais e criar uma aliança estratégica entre os dois países. Na agenda da reunião em Brasília, os governantes acenaram para a necessidade de consolidar associações entre empresas brasileiras e peruanas, a promoção da IIRSA e acelerar a negociação de uma zona de livre comércio entre o MERCOSUL e a CAN. Ainda, assinaram o acordo para a construção da ponte ligando as cidades de Inambari e Assis Brasil (na fronteira dos dois países), o que facilitaria as exportações do agronegócio dos estados do Acre, Rondônia e Mato Grosso em direção aos mercados do Pacífico pelo litoral peruano. No mesmo ano, o presidente Lula visitou Lima onde fechou acordos de cooperação nas áreas de saúde, de segurança, de infraestrutura, com destaques para os eixos da IIRSA¹¹⁰. Nos anos seguintes as reuniões e visitas entre os presidentes e suas equipes técnicas se intensificaram e

¹¹⁰ “Em relação ao Memorando de entendimento sobre integração física e econômica, esse acordo reafirma a decisão de ambos os governos de executar os eixos de integração e desenvolvimento da IIRSA, quais sejam: 1- O eixo multimodal do Amazonas. Em síntese, 14 regiões do Peru se encontram na área de influência deste eixo, criando possibilidades econômicas favoráveis, como a exportação e o transporte dos fosfatos de Bayóvar para o Brasil, bem como a exportação por portos peruanos de soja ou outros grãos do centro-oeste brasileiro, da produção eletroeletrônica da Zona Franca de Manaus e do etanol brasileiro ao mercado norte-americano e asiático. 2- O eixo Peru–Brasil–Bolívia, que abarca sete regiões da macrorregião Sul do Peru (Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Puno e Madre de Dios), os departamentos amazônicos da Bolívia (Pando e Beni) e quatro estados brasileiros (Amazonas, Acre, Rondônia e Mato Grosso); tudo isso cria um área de influência de 3,5 milhões de km². Essa rodovia [Interoceânica] é importante para a produção agrícola da região Centro-Oeste do Brasil (soja, algodão e carne) em sua saída para a Ásia e a América do Norte, bem como para a complementação econômica entre a macrorregião Sul do Peru e os estados brasileiros do Acre e Rondônia; 3- O eixo interoceânico central (Brasil, Bolívia, Paraguai, Chile, Peru): este eixo abarca todos os departamentos da Bolívia, com exceção de Pando; cinco estados brasileiros (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo); a primeira região do Chile; todo o Paraguai e quatro departamentos do Peru (Puno, Arequipa, Moquegua e Tacna). Vincula desse modo as regiões meridionais do Peru com a Bolívia e o Mercosul, partindo dos portos de Ilo e Matarani no Oceano Pacífico, passando por Bolívia e Paraguai, até os portos de Santos e Rio de Janeiro, no Oceano Atlântico” (NOVAK, e NAMIHAS, 2013, p.88-89).

resultaram em diversos acordos, com destaque para a construção da rodovia interoceânica (2.594 km), dividida em cinco trechos, executados em sua maior parte pela empresa brasileira Odebrecht o que significou um investimento de 1,9 bilhões de dólares, com recursos do BNDES.

A retomada do crescimento econômico e as constantes ameaças de “apagões” de energia no Brasil levaram o governo Lula da Silva a encomendar a Eletrobras, estudos de viabilidade econômica no setor. A estatal elaborou o Programa de Expansão Decenal de energia, identificando oportunidades de negócios no território nacional e nos demais países sul-americanos. As possibilidades enumeradas foram com Argentina, Uruguai, Peru, Bolívia, Venezuela, Guiana e Suriname. Os empreendimentos mais importantes foram apontados no Peru¹¹¹ e na Bolívia.

A aproximação diplomática e econômica entre Peru e Brasil vivia o seu melhor momento, levando os dois países a intensificar as relações comerciais bilaterais puxadas pelo aumento das *commodities*. De acordo com NOVAK e NAMIHAS (2013), o intercâmbio comercial passou de US\$ 2,408 bilhões em 2006 para US\$ 3,72 bilhões em 2011, preferencialmente nos setores como petróleo e gás, a construção de rodovias, a mineração e outros serviços. É notório o interesse do Brasil pelo país vizinho, pois o Peru representava uma “fronteira de expansão” para os negócios brasileiros¹¹². Neste cenário promissor, os

¹¹¹ “El punto de partida para las negociaciones entre Perú-Brasil en temas de energía se inicia en el 2006. El primer documento es un Memorandum de Entendimiento de 09 de noviembre de 2006, firmado en Brasilia, para el establecimiento de una Comisión Mixta Permanente en Materia Energética, Geológica y de Minería entre los Ministerios de Energía y Minas de Perú y de la República Federativa del Brasil. Es así que, en el marco de la referida Comisión, el 28 de agosto de 2007 se creó el Grupo de Trabajo Ad Hoc de Integración Energética con el objetivo de preparar una propuesta de convenio bilateral para desarrollar estudios sobre el potencial de integración energética, incluyendo proyectos hidroeléctricos para la exportación de energía eléctrica del Perú para el Brasil. Posteriormente, se elaboró el Convenio de Integración Energética entre los Ministerios de Energía y Minas de Perú y de Brasil, suscrito el 17 de mayo de 2008 en la ciudad de Lima, cuyos objetivos fueron desarrollar estudios sobre el potencial de integración energética entre los dos países, evaluar proyectos hidroeléctricos para la exportación de energía del Perú para Brasil y el marco normativo regulatorio de cada país, examinar la implementación de proyectos de conexión transfronterizas, entre otros” (DAR, 2011, p.36).

¹¹² “Por outro lado, os investimentos brasileiros no Peru concentraram-se fundamentalmente nos setores de mineração, indústria, petróleo e construção civil. Os setores mais ativos em que o Brasil está presente são os de mineração e energia, sendo as empresas mais representativas Votorantim Metals, Vale do Rio Doce e Petrobrás, com importantes investimentos em Cajamarquilla (Chosica), El Porvenir e Atacocha (Pasco) e Cerrolindo (Ica) por parte da Votorantim; Bayóvar (Piura) por parte da Vale do Rio Doce e a modernização da refinaria de Talara (com PetroPerú); além disso, a exploração do Lote 58 em Camisea (Cusco) para confirmar reservas de gás, pela Petrobrás. No setor de construção, destacam-se as empresas Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutiérrez e Queiroz Galvão, além da Gerdau. A Odebrecht participa, junto com a Petrobrás, em um polo petroquímico em

presidentes Lula da Silva e Alan García assinaram em 2010, o Acordo Peru-Brasil para a construção de 5 hidrelétricas na Amazônia peruana, a saber: Inambari, Pakitzapango, Mainique, Tambo 40 e Tambo 60, conforme a tabela 4. Além de decidir a participação brasileira na execução do sistema de transporte do gás de Camisea para o porto de Ilo. A integração energética se tornaria a “jóia da coroa” destinada preferencialmente às empresas brasileiras que teriam como objetivo suprir as demandas dos dois países. “Temos que concretizar a aliança energética para que possamos utilizar investimentos e máquinas brasileiras para gerar energia elétrica que beneficie o Brasil e de forma crescente, o Peru”, segundo afirmou Alan Garcia¹¹³.

Tabela 4-Situación actual de las centrales hidroeléctricas priorizadas Perú-Brasil

Central	Río	Región	Potencia Estimada (MW)	Empresa	Estado Actual
Inambari	Inambari	Puno	2.000	EGASUR	Concesión Temporal Finalizada, Estudio de Factibilidad culminado y presentado al MINEM.
Pakitzapango	Ene	Junín	2.200	Pakitzapango Energía SAC (Tramitada inicialmente por Engevix Engenharia S.A)	En territorios del pueblo Asháninka, con quejas iniciadas ante la OIT y ante la CIDH. Se declaró improcedente la renovación de la concesión temporal.
Tambo 40	Tambo	Junín	1.287	ODEBRECH Perú Ingeniería y Construcción SAC	En territorios de pueblos Asháninkas. Concesión temporal otorgada el 08 de noviembre de 2010.
Tambo 60	Tambo	Junín	579	-----	En territorios poblados por Asháninkas, los que rechazan el proyecto.
Mainique I	Urubamba	Cusco	607	Constructora Andrade Gutiérrez S.A. Sucursal Perú.	Ubicada la zona de amortiguamiento del Santuario Nacional Megantoni, 13 km aguas arriba del Pongo de Mainique. Este proyecto ha sido declarado incompatible por el SERNANP. Concesión Temporal nula.
Total			6.673 MW		

Fonte: DAR, 2011

Ilo e Matarani. Camargo Corrêa, Andrade Gutiérrez e Queiroz Galvão, que formam o Consórcio Intersor, estão construindo o trecho 4 da IIRSA Sul. A firma Gerdau assumiu a modernização da usina da SIDERPERÚ em Chimbote.

Em síntese, no final de 2010, Brasil já era o sexto país investidor no Peru, embora representasse somente 4,88% do total do investimento estrangeiro direto (IED) que o Peru recebia naquela data, ficando abaixo somente de Chile (6,37%), Holanda (6,52%), Estados Unidos (15,24%), Reino Unido (21,04%) e Espanha (21,20%)” (NOVAK e NAMIHAS, 2013,p.115).

¹¹³ “Lula diz que muitos países ricos 'têm inveja' da solidez econômica do Brasil” – BBC Brasil – 11/12/2009. disponível em : [http:// www.bbcbrasil.org](http://www.bbcbrasil.org) – Acesso 12/8/2014.

No ano de 2011, a organização da sociedade civil peruana, Direito, Ambiente e Recursos Naturais (DAR) desenvolveu um documento intitulado: “*Acuerdo para el suministro de electricidad al Perú y exportación de excedentes al Brasil: Buscando la gobernanza energética en el Peru*”, com intuito de analisar os impactos desses empreendimentos no meio ambiente e nas sociedades que vivem no entorno das bacias hidrográficas. O documento questiona a existência ou não de uma política energética do país e a fragilidade dos estudos que não deixaram claro quanto será gerado ao Peru. No entanto, estima-se que o acordo será lesivo ao meio ambiente e as sociedades. Por isso, a entidade juntamente com a sociedade peruana de Direito Ambiental e a Central Asháninka do Rio Ene exortaram o Congresso Nacional a não aprovar o acordo.

Antes en Camisea, ahora con el Acuerdo Energético Perú Brasil, la solución de fondo pareciera ser otra: implementar un modelo de gobernabilidad que impida un modelo neoextractivo o del business as usual a través de la coherencia de principios como la equidad y la sostenibilidad. Para ello, es clave identificar cuáles son los condicionantes que limitan el accionar de una agenda energética que asegure nuestro desarrollo sostenible, en fin, una definición de modelo de desarrollo en el corto plazo, mediano y largo plazo. Un primer problema es que no existe un proceso de planificación energético, en el cual se aplique la premisa causal que a más explotación, más riqueza, cuestión que no necesariamente es cierta. Más bien, a falta de internalización de costos ambientales y sociales, o por la corrupción, estos beneficios son efímeros. Un segundo problema, aunado a la planificación, es la ausencia de un balance energético aplicable y que permita identificar nuestra demanda y nuestras reservas para un uso más eficiente, sostenible y equitativo de la energía. Un tercer elemento necesario es el cambio gradual de la matriz energética, asegurando un equilibrio entre las fuentes y el uso (DAR, 2011, p.12).

Na avaliação das entidades, o Acordo Peru-Brasil representa um modelo predador dos recursos naturais e opositor das propostas alternativas formuladas pelas comunidades locais. Conquanto, a estrutura de transmissão de energia não atenderá efetivamente os consumidores e a eletrificação rural do Sul andino. O projeto beneficiará a demanda do modelo primário exportador nacional ou atenderá as necessidades brasileiras. Esse quadro nada animador levou os indígenas a pressionar, em 2011, a construtora Odebrecht que desistiu de construir a hidrelétrica de Tambo 40 na Amazônia peruana. Segundo o jornal¹¹⁴ “Valor”, a obra alagaria uma área de cerca de 73 mil hectares de florestas e provocaria o deslocamento

¹¹⁴ “Pressão indígena faz Odebrecht desistir de hidrelétrica no Peru” – Jornal Valor 29/11/2011.

de 14 mil pessoas, na análise dos moradores. Ainda, de acordo com a reportagem, as usinas são alvos dos ambientalistas e tem sofrido críticas internas contundentes por serem mais vantajosas ao Brasil que ficaria com a maior parte da energia, além de exportar serviços e insumos de suas empreiteiras ao Peru com financiamentos do BNDES. Na tabela n.5, podemos observar que os setores predominantes das empresas brasileiras no Peru são a mineração, a energia e a construção, com destaque para as “cinco irmãs”.

¿Pero qué significa este proceso de aumento de empresas brasileñas en nuestro territorio? Muchos han clasificado esto como formas de integración en determinados temas, entre ellos, la integración de energía, ahora la duda surge si eso también es o no integración. Por ello, la importancia de tener una planificación clara en estos temas. Además, no podemos olvidar que la expansión de las transnacionales brasileñas ha sido potenciada, en buena medida, por el financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el cual, al no haber firmado los Principios de Ecuador, presenta una potencial amenaza en el cumplimiento de estándares sociales y ambientales en los países que apoye dicha institución. Actualmente, el BNDES se ha convertido en accionista de Electrobras, por lo que su participación es obvia en los temas eléctricos brasileños (DAR, 2011, p.30).

Tabela 5- Principales empresas brasileiras en Peru

Inversionista	Empresa de inversión	Sector	Monto
Votorantim Metais Ltda.	Votorantim Metais - Cajamarca S.A.	Minería	690,741,970.00
Gerdau S.A.	Empresa Siderúrgica del Perú S.A.A. - SIDERPERU	Industria	201,226,364.49
Constructora Norberto Odebrecht S.A.	Concesionaria Interoceánica sur - tramo 2 S.A.	Construcción	2,148,984.18
	Concesionaria Interoceánica sur - tramo 3 S.A.	Construcción	3,324,023.22
	Concesionaria Trasvase Olmos S.A.	Construcción	7,119,019.43
	Constructora Norberto Odebrecht Perú S.A.	Construcción	1,096,153.93
	Empresa Minera Especial Iscaycruz S.A.-Minera Iscaycruz S.A.	Minería	400,000.00
	Odebrecht Peru Ingeniería y Construcción S.A.C.	Construcción	17,818,432.14
Petrobras Energía S.A.	Petrobras Energía Perú S.A. (antes Perez Companc)	Petróleo	30,000,980.00
Vale do Rio Doce	Vale Exploration Perú S.A.C.	Minería	16,091,796.83
Construcoes e Comercio Camargo Correa S.A.	Construcoes e Comercio Camargo Correa S.A. Sucursal Perú	Construcción	1,500,000.00
	Intersur Concesiones S.A.	Construcción	870,000.00
Constructora Andrade Gutierrez S.A.	Constructora Andrade Gutierrez S.A. Sucursal del Perú	Construcción	10,000.00
	Intersur Concesiones S.A.	Construcción	870,000.00
Constructora Queiroz Galvao S.A.	Intersur Concesiones S.A.	Construcción	870,000.00
Constructora OAS LTDA.	Egasur S.A.	Energía	573,808.24
	Empresa Peruana de Aguas S.A.	Construcción	250,000.00
OAS Engenharia e Participacoes LTDA.	Empresa peruana de Aguas S.A.	Construcción	750,000.00
Electrobras	Egasur S.A.	Energía	573,808.24
Electrobras Fumas	Egasur S.A.	Energía	573,808.24
Multibrade S.A.	Constructora Norberto Odebrecht Peru S.A.	Construcción	5,253.00
Odebrecht Engenharia de Minas LTDA.	Constructora Norberto Odebrecht Peru S.A.	Construcción	5,253.00

Fonte: DAR, 2011

Segundo a “Agência República”¹¹⁵, na Amazônia peruana, além das cinco hidrelétricas situadas no acordo de 2010, outras estão em construção, como é o caso da hidrelétrica de Chaglla, no Rio Huallaga, com potência instalada de 456MW e com financiamento do BNDES na ordem de US\$ 320 milhões e será a terceira maior usina do país sob a responsabilidade da construtora Odebrecht que atua no país a mais de 30 anos. A reportagem ainda ressaltou o conluio entre empresas brasileiras que atuam no país para acessar financiamentos públicos para os empreendimentos. É este o caso dos investimentos no porto de Bayovar, construído pela Odebrecht com recursos da Vale para escoar a produção de fosfato e cujos investimentos chegaram a mais de US\$ 560 milhões de dólares. A Vale também trouxe a Andrade Gutierrez com aportes de capital do BNDES para construção de uma usina de dessalinização da água fornecida à mina.

A eleição de Ollanta Humalla em 2011 foi apoiada por diversos movimentos sociais, principalmente pela população indígena que via nele a possibilidade de rever os acordos energéticos firmados pelo seu antecessor. O grande desafio de Humalla é alcançar o equilíbrio entre os interesses econômicos e ambientais e tomar posições que não desagrem a sua base de apoio. A morosidade do Congresso em debater os projetos energéticos e a indefinição do presidente em tomar decisões vem gerando desconfiças das comunidades indígenas. De acordo com a Plataforma BNDES, Humalla enfrentou em 2012, protestos no Norte do país contra a abertura da mina de ouro de Conga, um projeto de US\$ 4,8 bilhões que ameaça poluir as principais fontes de água das comunidades locais. A posição vacilante diante de questões polêmicas seria o sinal de como o presidente procura conduzir sua agenda política.

O presidente peruano vem enfrentando o recrudescimento dos protestos contra a construção das hidrelétricas na Amazônia. Os jornais peruanos desde 2009 têm noticiado as diversas marchas contrárias a concessão definitiva para a construção da usina hidrelétrica de Inambari. Os manifestantes bloquearam estradas em Cuzco, Puno e Madre Dios em desagravo ao projeto. Em 2010, os moradores da Província de Carabaya, acompanhados por integrantes das rondas campesinas, organizações de base, além do apoio do Sindicato dos professores da Universidad Nacional del Altiplano, dos membros do comitê de luta da Zona Sul, dos trabalhadores da municipalidade provincial de Puno, entre outros, marcharam em direção ao

¹¹⁵ “Pan-Amazônia à brasileira” – Agência República – 28/11/2013. Disponível em: <http://www.arepublica.org.br>. Acesso em 16/5/2015.

centro da Cidade para cobrar a posição das autoridades provinciais e denunciar o silêncio do Vice-Ministro de Energia, quanto aos pedidos de esclarecimentos das comunidades locais. Os protestos foram recebidos com violência pela política em diversas partes do país.

A visita de presidenta Dilma Rousseff ao Peru, em 2013, contribuiu para reacender as tensões das comunidades indígenas quanto à pressão do governo brasileiro a favor da continuidade dos empreendimentos e da atuação das transnacionais brasileiras no país. Na ocasião, Dilma Rousseff dando continuidade à política econômica do seu antecessor para a América do Sul, lançou o desafio de aumentar em 270% o comércio entre o Brasil e o Peru em cinco anos. A intenção era sair com o compromisso firmado prometendo recursos na ordem de US\$ 15 bilhões. No entanto, o governo peruano vem encontrando dificuldades para destravar as licenças ambientais em função dos protestos dos diferentes seguimentos sociais contra a construção de hidrelétricas entre os Andes e a Amazônia. Nas áreas mais cobiçadas pelas construtoras brasileiras encontram-se 270 comunidades locais, que temem inundações e serem deslocadas de suas “terras-territórios”. Do acordo firmado em 2010, Humalla acreditava que seria possível chegar a uma solução para desenvolver pelo menos a Usina Hidrelétrica de Inambari, na região amazônica, no valor de US\$ 4 bilhões nas obras, com a participação da OAS, Eletrobrás e Furnas. Na estratégia do “fazemos qualquer negócio”, a dificuldade de avançar com os projetos hidrelétricos, os dois governantes optaram por centrar esforços em temas mais viáveis, como as conexões rodoviárias, ferroviárias e hidroviárias.

O governo peruano tem outorgado uma concepção funcional-economicista do território amazônico e, por conta disso, o mesmo é compreendido como o substrato espacial material que serve para a instalação de redes e vias de circulação rumo aos minerais, aos recursos hídricos e florestais. “Diversamente do substrato, os territórios não são matéria tangível, palpável, mas sim ‘campos de força’, que só existem enquanto durarem as relações sociais das quais eles são projeções espacializadas” (SOUZA, 2013, P.89). No entanto, a lógica de integração e desenvolvimento que permeia os eixos da IIRSA que se estendem pelo Peru tem desconsiderado a confluência da grande diversidade cultural e biológica presentes na Amazônia peruana, concebendo o espaço geográfico como “vazio”, portanto, evidenciando a colonialidade do poder.

O modelo energético pautado na construção de grandes hidrelétricas que o Brasil procura consolidar no Peru é visto com preocupação pelas entidades ambientais do país, pois as experiências brasileiras têm deixado rastros de impactos sociais e ambientais em nosso

próprio território. Assim, segundo a DAR (2011, p.28), o Peru deverá levar em conta essas experiências, caso queira lograr uma adequada negociação com o Brasil no tema de energia, procurando principalmente:

1. *Análisis social previo de las experiencias en represas en la Amazonía.*
2. *Generar condiciones previas de transparencia, planificación, participación ciudadana, en el proceso de diseño, análisis e implementación de Acuerdos.*
3. *Tener claro el rol que jugará el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en las negociaciones con Perú, sobre todo teniendo en cuenta que la construcción de hidroeléctricas puede necesitar apoyo de esta institución y su actual participación en ELETROBRAS.*
4. *Es necesario que se analice no sólo la falta de gobernabilidad en el Perú sino también en Brasil, lo cual viene generando una serie de problemas ambientales y sociales.*
5. *Es un peligro que el Perú negocie sus recursos naturales con un país incapaz de respetar las decisiones de organismos creados con el fin de proteger los derechos humanos.*

As preocupações relatadas nos pontos apresentados pela DAR chamam atenção das empresas brasileiras e do próprio BNDES, como órgão fomentador de muitos empreendimentos no Peru, quanto às responsabilidades sobre os impactos ambientais e sociais no país. Geralmente os governos envolvidos nos empreendimentos e as instituições financiadoras relatam em seus documentos o “compromisso” com tais assuntos. Entretanto, como assinalou a rede Conectas¹¹⁶, muitas empresas desrespeitam as legislações ambientais e trabalhistas, mesmo com as exigências impostas pelo Banco para liberar o financiamento. As denúncias têm se estendido tanto nas obras desenvolvidas no Brasil quanto em outros países, o que reforça o não acompanhamento do BNDES da aplicação das normas exigidas por ele mesmo.

As comunidades indígenas denunciam a violação da Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), alegando que a liberação de estudos de impacto das hidrelétricas ocorre sem a devida consulta aos habitantes das áreas afetadas pelos empreendimentos. Assim, a Central Ashaninka do Rio Ene (CARE) tem pressionado o

¹¹⁶ “A Amazônia que o BNDES financia – 5/12/2013.” – Disponível em <http://www.conectas.org>. Acesso 24/9/2014.

Ministério de Minas e Energia, por meio da justiça, a divulgar os dados sobre as barragens. A preocupação é grande diante do número de pessoas que poderá ser deslocados, da extensão das áreas alagadas, a perda das terras e dos sítios ancestrais, as disputas pelos poucos recursos, entre outros. A mobilização contra o saque nos seus territórios tem levado as comunidades indígenas a desenvolver diferentes estratégias de luta, principalmente baseadas no campo jurídico. O movimento não tem abdicado de suas ações de resistência e protestos, de práticas espaciais que se traduzem em ativismos sociais e, portanto, se destacam em ações de territorialização (SOUZA, 2013). No entanto, tem se apropriado do saber hegemônico como novo instrumento de luta. “Eles acham que nós vamos quebrar vitrines e protestar como em Conga, mas não vamos – afirma [Buendia] a líder da central indígena, batendo com força na mesa. - Assim como eles lidam com a gente apresentando documentos legais, vamos lidar com eles na Justiça”.

A articulação em rede vem se constituindo com auxílio das tecnologias que permitem aos indígenas de diferentes grupos compartilharem experiências¹¹⁷ em disputas com governos e grandes empresas nos países sul-americanos. Por conseguinte, podem unificar posições e denunciar os Estados nas instituições regionais, por exemplo, na Organização dos Estados Americanos (OEA) e nas internacionais (ONU). Para APPADURAI (1997, não paginado), as transformações que marcam o mundo contemporâneo têm mostrado que a lealdade dos indivíduos cada vez mais está relacionada às cartografias transnacionais, ao passo que os apelos à cidadania os conectam aos Estados territoriais. “estas disjunções indicam que o território, que já foi uma justificativa de senso comum para a legitimação do Estado-nação, tornou-se o ponto central da crise de soberania, num mundo transnacional”.

Há uma tensão territorial de novo tipo em curso e já não se trata mais do territorial confundido com a escala do Estado (uni)nacional. O aprofundamento da mundialização do capital e as novas oportunidades abertas por novos meios de comunicação, como a internet, assim como a popularização dos telefones móveis, proporcionaram condições materiais para que outros protagonistas adentrassem a arena política e colocassem em xeque o Estado e seu colonialismo interno (PORTO-GONÇALVES e QUENTAL (2013, p.180-181).

¹¹⁷ “Essa aproximação tem sido liderada pelas grandes organizações indígenas nacionais e por movimentos regionais, como a Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (Coica), que agrega grupos do Equador, Bolívia, Brasil, Colômbia, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela” (BBC Brasil – 23/4/2012. Disponível em: <http://www.bbcbrasil.org>. Acesso em: 23/8/2014.)

Esse diálogo tem se intensificado em áreas de fronteiras¹¹⁸ entre o Brasil e o Peru, onde muitos empreendimentos relacionados à IIRSA se estendem. Se os EIDs foram estruturados pelas redes materiais para dar as obras um caráter transnacional, as organizações indígenas também subvertem as fronteiras nacionais, constituindo outras experiências territoriais. “É necessária uma aproximação socioterritorial. Por exemplo, é relevante fazer notar que o Estado-nação se desconstrói como marco referencial essencial para a política dos movimentos sociais (num processo de transnacionalização da política e do território)” (BRINGEL e FALERO (2008, p.269).

A irrupção de estratégias para fora, na escala supranacional, possibilitou a apropriação da política externa e da diplomacia por determinadas comunidades indígenas. Segundo a reportagem da BBC Brasil¹¹⁹, a Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA) e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) elaboraram uma “oficina de formação em diplomacia indígena”, cuja primeira edição ocorreu em 2012. A atividade visava proporcionar as lideranças indígenas de nove países amazônicos em Cartagena, na Colômbia, o domínio de ferramentas e conceitos do Direito Internacional e de Relações Internacionais. O objetivo era promover uma diplomacia unificada que possibilitasse as comunidades o conhecimento dos instrumentos jurídicos. Assim, poderiam atuar junto as Organizações Internacionais (ONU e OIT) em defesa dos seus direitos, fazer ressoar as suas lutas e ganhar apoio em outras arenas políticas. Entretanto, ACSELRAD e BEZERRA (2007, p.3), viam com preocupação o número de projetos voltados para a disseminação de tecnologias de resolução de conflitos ambientais, com iniciativas desenvolvidas por instituições sediadas em “países centrais”. Segundo eles, essas “capacitações” pretendiam desenvolver um modelo de análise com intuito de “despolitizar os litígios” e consolidar uma pretensa harmonia, já que países em conflitos, não são competitivos. “Tratar-se-ia, portanto, de psicologizar o dissenso, prevenindo conflitos e tecnicando seu tratamento através de regras e manuais destinados a transformar os ‘pontos quentes’ em ‘comunidades de aprendizado’”.

¹¹⁸ “Indígenas desafiam fronteiras e se unem contra grandes obras na América Latina” – BBC Brasil – 23/4/2012. Disponível em: <http://www.bbcbrasil.org>. Acesso em : 23/8/2014.

¹¹⁹ “Índios usam diplomacia como nova arma em luta por direitos” – BBC Brasil – 24/4/2012. Disponível em: <http://www.bbcbrasil.org>. Acesso em 18/6/2015.

Em suma, o lançamento da proposta da Iniciativa de integração da infraestrutura da América do Sul suscitou expectativas de governos de viés “progressistas” e empresários quanto à inserção promissora do subcontinente ao comércio internacional, principalmente em um momento de elevação dos preços das *commodities*. O desenho original da IIRSA foi traçado pelas Instituições Financeiras Internacionais com objetivo de multiplicar as taxas de lucros do capital em meio à apropriação dos recursos naturais. O encaminhamento dado a esse projeto de integração tem afetado diferentemente países, regiões setores sociais, pois a inserção dos mesmos no mercado mundial ocorre de maneira desigual, ou seja, produz “ganhadores” e “perdedores” (ZIBECHI, 2012b). É notório que os territórios dos Estados nacionais são cada vez mais espaços de economia internacional, no entanto, a conformação de redes transnacionais tem permitido a constituição de lógicas de cooperação entre sujeitos sociais de países diferentes.

Em 2009, o Rio de Janeiro sediou o I Encontro Sul-Americano de Populações Afetadas pelos Projetos Financiados pelo BNDES. O evento, organizado pela Plataforma BNDES¹²⁰, reuniu mais de 30 entidades representando as populações atingidas pelos grandes empreendimentos do Banco. A proposta do encontro procurou dar voz às populações diretamente afetadas pela perda de seus territórios e destruição de seus modos de vida, como também da precarização de postos de trabalho, da desestruturação da produção de alimentos e do desmatamento e degradação de ecossistemas, decorrentes da exploração intensiva dos recursos naturais. (Plataforma BNDES, 2009)

O evento visava trazer à luz da sociedade brasileira a fragilidade e a vulnerabilidade da estratégia de desenvolvimento sustentada na exportação de *commodities*, assim como denunciar a falta de transparência dos critérios para a liberalização de recursos públicos, que privilegiava as grandes empresas “nacionais” e estrangeiras em detrimento dos empreendimentos dos pequenos e médios produtores. O documento produzido pelo encontro¹²¹ e destinado à população apontava o BNDES como co-responsável pelos impactos sociais e ambientais, seja por ação seja por omissão.

Queremos que o banco se coloque como responsável por esses empreendimentos, pois entendemos que ele passa a ser responsável ao ceder

¹²⁰ A Plataforma BNDES foi criada em 2007 e reúne um conjunto de organização e movimentos sociais com o objetivo de discutir a necessidade de transparência nas atividades financiadas pelo BNDES.

¹²¹ Conferir as propostas decorrentes do encontro em www.plataformabndes.com.br.

os empréstimos dos recursos para as obras. O BNDES tem que se preocupar tanto se esse grande projeto não irá afetar as populações quanto, se afetar, o que deve ser feito e colocado como política de financiamento. Além disso, entendemos que o BNDES também peca por omissão no sentido do que não faz. O banco financia uma grande obra, mas não se preocupa com que a população, afetada por essa grande obra, tenha as informações de forma isenta, e não pelas empresas, porque se for por essas, certamente serão informações tendenciosas (www.mab.org.br, 2009, não paginado).

Deste modo, estas redes transnacionais de movimentos sociais contribuem para visibilizar nas escalas local-regional-global os projetos em disputa das frações no bloco no poder que movem a integração regional. Por outro lado, também podem compartilhar experiências, articular ações coletivas, constituir novas formas organizativas e interações transfronteiriças emancipatórias. Definem assim, uma agenda política onde os seus direitos de acesso e uso da terra/território e de seus recursos naturais sejam reconhecidos, principalmente as populações indígenas ou camponesas que são numerosas em muitos países da América do Sul, como Bolívia, Peru e Equador.

O Banco ao funcionar como braço financeiro de muitos empreendimentos no interior da IIRSA deixou de atender o (S)ocial, principalmente quando sabemos que os recursos públicos fugiram do seu propósito. As estratégias de *marketing* das grandes empresas procuram associá-las aos projetos socioambientais, esportivos e culturais, liberando determinada soma de capitais na intenção de valorizar a sua imagem. O objetivo é construir no senso comum a ideia de que há uma interseção entre as empresas e o Brasil, ou seja, os seus interesses são os mesmos de todos brasileiros. Essa imbricação do público-privado leva o governo a transferir aos grupos econômicos, determinadas funções sociais juntamente com os elevados aportes de capital.

No governo Lula da Silva essa “dobradinha” Estado-empresas atuou de forma contundente sobre os territórios de diversas comunidades, onde são visíveis os impactos sociais e ambientais justificados por um modelo de desenvolvimento perverso. Assim, os interesses da burguesia interna brasileira se sobrepuseram aos das diversas comunidades tanto na esfera doméstica quanto no cenário internacional, expropriando-as das condições materiais de existência. Dessa forma, emergiram lutas sociais nos países sul-americanos pela reapropriação social da natureza com fortes vínculos territoriais (PORTO-GONÇALVES e QUENTAL, 2013).

Por fim, a trajetória da IIRSA deixou um cenário de conflitos envolvendo governos de diferentes matrizes ideológicas. O discurso dos políticos e empresários ressaltava que as obras iriam resgatar povos do isolamento e da marginalização, inserindo-os na lógica de acumulação do capital. Entretanto, o que ocorreu foi o aumento do saque e o acirramento das desigualdades, levando as populações deslocadas e/ou ameaçadas pelos empreendimentos a retomar as práticas sociais e ações pautadas no *Buen vivir*. Essa politização traz a questão cultural e a apropriação da natureza ao centro dos debates, promovendo articulações nas diferentes escalas contra a geopolítica da colonialidade do poder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho procuramos analisar a trajetória do BNDES na dimensão política e econômica brasileira, abordando preferencialmente sua inserção no governo Lula da Silva, entre 2003 e 2010, e seu papel de agente financiador da política externa para a América do Sul. Observamos que desde sua criação em 1952, o Banco atuou em estreita relação com o poder em virtude de ter sido criado com intuito de dinamizar a política de desenvolvimento nacional. Mesmo sofrendo com as intempéries típicas das economias dependentes, o BNDES afirmou sua relevância como instituição financeira de longo prazo, promovendo o fortalecimento das forças produtivas do país. No entanto, as incertezas conjunturais e as mudanças estruturais interferiram nas atividades da instituição que ficaram limitadas e condicionadas pela atmosfera neoliberal, em ascensão nos anos 1990. Dessa forma, na presidência de FHC, a obsessão fiscalista e a condução do desmonte do Estado, comprometeram a função do Banco de indutor da economia. Entretanto, na administração do presidente Lula da Silva, o BNDES foi elencado como importante agente da construção, da execução e do financiamento dos projetos governistas nos planos doméstico e internacional, inclusive em função do seu papel ativo nos processos de integração regional.

O modelo que emergiu no início do século XXI, cunhado de novo-desenvolvimentismo, elevou as taxas de lucro de vários países latino-americanos e reverteu a deterioração dos termos de troca em virtude da demanda asiática por *commodities*, principalmente da economia chinesa. Nesse cenário promissor ocorreu a ascensão de forças de “esquerda” e de “centro-esquerda” no contexto da crise política e ideológica do neoliberalismo. Tais governos reintroduziram na agenda questões políticas de viés desenvolvimentista, novas modalidades de gestão e retomada da capacidade intervencionista estatal. Essas práticas foram vislumbradas nos seus discursos que defendiam os programas de renda mínima com objetivo de reduzir os índices de pobreza e transformar segmentos sociais em consumidores, além de buscar o bom desempenho econômico por intermédio da articulação das escalas regional-global. Portanto, as ações propostas estavam assentadas no papel-chave do Estado como criador de dispositivos que promovessem tanto a dimensão social quanto a reinserção da América do Sul na expansão geográfica e na reorganização espacial do capital no cenário da globalização.

No Brasil podemos identificar certa consistência dos elementos do novo-desenvolvimentismo presente na administração Lula da Silva. Nesse contexto, as instituições políticas, no nosso caso, o BNDES, desempenharam papel relevante para a viabilização das reformas propostas pela agenda nacional, agregando também a dimensão regional. Assim, cabe destacar, em linhas gerais, a genealogia da estratégia implementada pelo governo Lula da Silva.

Primeiro, a superação das desconfianças por parte do empresariado nacional, principalmente do setor bancário-financeiro que continuou hegemônico no interior do aparelho do Estado esteve condicionada a conservação das ações macroeconômicas herdadas do governo anterior, ao cumprimento dos acordos firmados no campo financeiro-monetário, ao incentivo a exportação de *commodities* e a estabilização dos índices econômicos. Já em seu segundo mandato, o presidente Lula, por um lado, pautou o seu discurso na reestruturação produtiva, nos investimentos massivos em infraestrutura e na adoção de medidas político-econômicas que atendeu aos interesses de setores da burguesia descontentes com a liberalização generalizada do governo de FHC, a saber: o agronegócio, a mineração, a construção civil, a siderurgia, entre outros, por outro, deu ênfase aos programas sociais e a expansão do mercado interno através do aumento do poder de compra dos trabalhadores. O desdobramento dessas ações propiciou a constituição de uma precária e tensa frente política que reunia as frações da burguesia interna no bloco de poder e segmentos das classes populares durante sua administração.

Segundo, no plano geoeconômico, o presidente Lula ampliou o nexo Estado-empresas a partir da criação de uma linha de crédito no BNDES e da abertura de escritórios e de representações no exterior para a transnacionalização de empresas brasileiras, principalmente sobre as economias dos países vizinhos; articulou funções do BNDES aos interesses da burguesia interna que por meio de *lobbies* políticos tinha acesso a aportes generosos de capital e sintonizou seus discursos aos dos vários presidentes do Banco e dos empresários acerca da integração regional. A intenção do governo era transformar a América do Sul em trampolim para a expansão de capitais sediados no país, impulsionando as diversas atividades produtivas nos setores de bens e serviços das empresas subsidiadas com recursos do BNDES. Por conseguinte, o Banco veio protagonizando os processos de centralização e concentração de capitais no Brasil e no subcontinente por meio da oligopolização que interferiu no conjunto da vida social.

Terceiro, no campo geopolítico, o objetivo era diversificar o vetor de atuação do país no cenário global e consolidar a liderança regional, para isso era fundamental elevar a

política externa à categoria dos temas prioritários na agenda brasileira. Assim, houve o redimensionamento do *status quo* do Ministério das Relações Exteriores e a ingerência da diplomacia presidencial nos assuntos internacionais. Em termos gerais, ocorreu uma mudança de percepção sobre a capacidade de atuação do país nos assuntos externos por meio de postura mais autônoma e pela diversificação das parcerias estratégicas, principalmente sustentadas no diálogo horizontal Sul-Sul. Nesse contexto, a orientação da política externa do governo Lula estava voltada para a promoção de oportunidades para o capital doméstico. Então, a postura governista era enfatizar a cooperação com os países da América do Sul como plataforma de expansão dos negócios brasileiros. Dessa forma, a integração regional tornou-se tema recorrente no Itamaraty e no ativismo do presidente Lula que conferiram densidade aos acordos da IIRSA e da UNASUL. A idealização da integração física estava sustentada na implantação de inúmeros empreendimentos de infraestrutura que sob a influência dos financiamentos do BNDES propunha redesenhar a geografia sul-americana.

As estratégias traçadas pela administração Lula, no entanto, enfrentaram a irrupção da crise financeira que incidiu em 2008, nos Estados Unidos e teve rebatimento sobre a Europa em 2010. O movimento do capital a procura de espaços de acumulação produziu profundos desequilíbrios em escala mundial com fortes reflexos sobre as economias dos países tardiamente industrializados. O advento da crise levou os governos por em prática medidas que mitigassem a quebra de bancos e empresas, ou seja, destinaram vultosos recursos públicos a esses setores, enquanto aprovavam pacotes de contenção dos gastos públicos em serviços sociais e na redução de salários. Para enfrentar essa atmosfera desfavorável, o governante brasileiro procurou adotar ações com intuito de minimizar os efeitos da desaceleração econômica, a saber: estimulou o consumo popular mediante as políticas de valorização do salário mínimo e transferência de renda; desonerou o setor produtivo com reduções fiscais; anunciou a expansão dos projetos do PAC com destaque para o programa Minha Casa, Minha Vida; capitalizou o BNDES que se tornou fundamental para a conglomeração das empresas brasileiras; entre outros. Tais medidas produziram saldo político ao Partido dos Trabalhadores, isto é, o elevado índice de aprovação do governo Lula da Silva e a eleição de Dilma Rousseff à presidência do Brasil no final de 2010.

Todavia, a incerteza dessa conjuntura nos faz retornar a genealogia do novo-desenvolvimentismo e de forma analítica tentar identificar os dilemas e desafios que são postos ao Brasil na dinâmica doméstica, na relação com a América do Sul e na projeção do

país no cenário internacional, no momento da perda de fôlego desse modelo sob a condução do governo Lula da Silva.

Embora o presidente tenha referenciado os efeitos da crise econômica sobre o Brasil como “marolinha”, seus reflexos foram sentidos nas diferentes instâncias nacionais e obrigaram a administração posterior, de Dilma Rousseff, a adequar as ações políticas a um ambiente externo não tão favorável, dificultando assim, a manutenção de objetivos de longo prazo. O atrelamento do desenvolvimento brasileiro ao cenário benigno da década anterior deixou o país à mercê da demanda internacional. Nos últimos anos, o arrefecimento da economia global tem impulsionado a desvalorização dos preços das *commodities* e revelado a vulnerabilidade brasileira, principalmente pelo crescimento do seu quadro de especialização produtiva pautado na reprimarização. Essa realidade é preocupante devido à composição de exportações nacionais está centrada em *commodities*, afetando a arrecadação do país e colocando desafios a política econômica do governo baseada na elevação dos gastos públicos. Somados a isso, a paralisação das reformas tributárias, políticas e administrativas e o aumento da inflação têm rebatimento diferenciado nos segmentos sociais. Por um lado, o empresariado vem se posicionando contra a elevação das taxas de juros e ao desalinhamento cambial que de forma negativa frearam o crescimento. Por outro lado, a retração do mercado interno infere a perda do poder de compra da classe trabalhadora, cada vez mais submetida à rotatividade, à precariedade dos postos de trabalho e à terceirização, além das medidas de ajustes estruturais que ameaçam reduzir os recursos destinados aos programas sociais. No momento em que o modelo se esgarça é pertinente questionar quais prioridades nortearão a agenda das políticas públicas, neste instante da intensificação dos conflitos e do rompimento da frágil aliança política, constituída no governo Lula da Silva, entre a burguesia interna e os trabalhadores.

Na literatura, a financeirização da economia global tem interferido cada vez mais no papel dos bancos públicos que vêm ocupando espaços anteriormente destinados aos bancos privados. O BNDES tornou-se a principal fonte de financiamento de longo prazo, principalmente para as exportações de *commodities* e também tem participado em operações nos mercados de capitais. Neste contexto, o Banco potencializou, por intermédio dos subsídios, grupos econômicos com maior capacidade de atuar no mercado internacional, favorecendo assim, o processo de conglomeração dos ramos de menor valor agregado em detrimento das atividades com maior dinamismo de indução tecnológica. Além de ampliar suas ações como banco de investimento por meio do seu braço financeiro, o BNDESPAR.

No plano da política externa, as experiências herdadas do governo Lula da Silva estiveram pautadas nas estratégias de articulação entre as escalas regional-global. Dessa forma, o Brasil defendeu mudanças nas instituições internacionais, posicionou-se de maneira assertiva nos fóruns globais, colocando-se como voz representativa dos anseios dos países do Sul e reiterou a relevância da América do Sul no jogo geopolítico e geoeconômico mundial. Para tanto, o presidente defendeu a constituição de um concerto de potências regionais de cunho desenvolvimentista, com capacidade de interferir na ordem pós-Guerra Fria. No entanto, as mudanças na conjuntura global associadas à fragilização da economia doméstica, interferiram na construção de consensos de longo prazo. Assim, a busca por um protagonismo na política internacional veio perdendo efetividade no governo da presidenta Dilma Rousseff diante do predomínio das questões econômicas de curto prazo sobre as estratégias de projeção global, do seu baixo interesse pelos assuntos externos e do comportamento cada vez mais defensivo da diplomacia presidencial (SARAIVA, 2014).

A trajetória em direção a liderança regional vem enfrentando limitações em função da baixa coesão interna a respeito da relevância da política externa, ao aumento da assimetria entre a economia brasileira e a dos demais países do subcontinente e a crescente presença de potências extrarregionais que têm aumentado sua influência na América do Sul e ameaçado deslocar para a retórica a liderança brasileira. Aqui podemos citar o reposicionamento norte-americano por meio da recolonização militar da região, sustentada no aumento de bases militares e na reativação da IV Frota naval, na crescente participação da China na economia regional, exercendo a função de principal parceiro comercial de muitos países sul-americanos e a permanência de projetos de integração regional de viés neoliberal, por exemplo, a criação da Aliança do Pacífico, onde muitos países do subcontinente possuem Tratados de Livre Comércio (TLC's) com os Estados Unidos.

Embora o Brasil figure como promotor de muitas iniciativas de integração regional na América do Sul, a concretização de projetos mais promissores vem esbarrando no baixo compromisso institucional do país, na sazonalidade das propostas que flutuam ao sabor da economia mundial e na descontinuidade dos acordos a cada nova eleição presidencial. Vimos durante a pesquisa que no âmbito regional, a IIRSA foi o projeto integracionista de caráter intergovernamental mais ambicioso. A proposta teve o seu início ainda no governo FHC, porém o seu desdobramento ocorreu com mais desenvoltura na administração Lula da Silva. A deficiência de infraestrutura é uma temática recorrente nos discursos dos presidentes do subcontinente e apontada como principal obstáculo ao desenvolvimento regional. Assim,

coube ao Estado, por meio das políticas públicas e de suas fontes de financiamento, principalmente o BNDES, conduzir a intervenção sobre o território sul-americano, tecnicando-o com o objetivo de capacitá-lo para acumulação do capital. Conquanto, o reaparelhamento do Estado no modelo novo-desenvolvimentista concebeu a lógica territorial como substrato material e orientou suas práticas em benefício do mercado.

Nesse sentido, o ordenamento espacial que emergiu desse modelo está pautado nas dimensões da economia política, representado pelas ações das empresas brasileiras, dos empreendimentos técnico-logísticos, organizado nos 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID's) e no campo político-estratégico, articulado pelas territorialidades pré-existentes. Esses planos espaciais superpostos são eivados de contradições e conflitos decorrentes da lógica de integração regional que desconsidera os direitos territoriais indígenas, dos camponeses, dos trabalhadores extrativistas, quilombolas, entre outros, e avança sobre os recursos naturais e os deslocam para a esfera da geopolítica. Ao atuar preferencialmente em benefício dos grandes projetos do agronegócio, da mineração-energia e da construção civil, o Estado aprofunda as relações capitalistas e destitui de qualquer direito e justiça as outras territorialidades. Por conseguinte, ao privilegiar a relação da escala regional-global no território sul-americano, a IIRSA invisibilizou diversos grupos sociais que conformam suas territorialidades na escala local e tratou o espaço geográfico como “vazios demográficos”. Dessa forma, a expropriação das terras de inúmeros povos por intermédio dos empreendimentos de integração de infraestrutura regional veio deixando rastros de destruição ambiental e de proliferação de conflitos territoriais.

Embora o tema integracionista tenha ocupado a agenda brasileira na década de 2000, observamos a dificuldade dos governos em manter e definir objetivos de longo prazo. A literatura tem ressaltado o descompasso entre o discurso diplomático em defesa do aprofundamento da integração regional e a ação da política externa brasileira que visualizou a governança regional muito mais como estratégia de projeção de poder e de autonomia. Assim, a administração Lula da Silva ao conferir baixo compromisso institucional ao regionalismo sul-americano comprometeu o seu adensamento de supranacionalidade, permitindo que as práticas nacionalistas sobrepussem as perspectivas de ganhos com a integração regional. Neste contexto, a IIRSA veio perdendo fôlego e deixou de figurar como prioridade no discurso governista, sendo posteriormente revista sob nova roupagem no interior da UNASUL, agora como Cosiplan e relegada ao corpo técnico de planejamento.

A participação do BNDES no financiamento das obras de infraestrutura no seio da IIRSA produziu diferentes avaliações dos analistas de diversos campos do conhecimento, principalmente quando as análises estavam pautadas preferencialmente nos dados quantitativos. Tais desencontros foram promovidos pela carência de regras mais claras e a falta de transparência nas informações fornecidas pela instituição e, também, pela ambiguidade dos discursos de seu *establishment*, sustentados, muitas vezes, nas normas do Banco para a liberação dos elevados aportes de capital. No entanto, a operação do BNDES pôde ser sentida mais diretamente por meio da presença das empresas brasileiras, que usam a retórica integracionista como estratégia de acesso aos financiamentos de longo prazo, na condução das obras de infraestrutura em muitos países sul-americanos. O BNDES veio apoiando um modelo de desenvolvimento que tem revelado o seu lado perverso no ordenamento espaço-tempo do Brasil e de seus vizinhos. A lógica capitalista de acumulação vem expropriando as comunidades do acesso a terra e dos seus recursos naturais, entretanto, na luta contra o saque produzido pela IIRSA, outras formas de organização política têm se constituído. Assim, as comunidades deslocam suas demandas e agendas de luta da esfera da terra para a do território, defendendo o direito de manter a apropriação coletiva dos recursos naturais.

Diante do exposto, faz-se mister dar continuidade a mais pesquisas sobre o desdobramento das práticas do BNDES na articulação das escalas local-regional-global, não só na Geografia, mas também em outras áreas disciplinares, entendendo a correlação de forças políticas que atuam no interior do Estado, os seus projetos de desenvolvimento e o entendimento da dimensão territorial que procuram instituir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri & BEZERRA, Gustavo das Neves. Inserção econômica internacional e “resolução negociada” de conflitos ambientais na América Latina. In: Reunião do Grupo de Trabajo Ecologia Política del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales “Territórios, recursos naturales y ecologismo popular”, Quito, 2007.

ACSELRAD, Henri. Eixos de Articulação Territorial e Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil. - Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático: Fase, 2001. 103 p. (Série Cadernos Temáticos, n. 10)

AGAMBEN, Giorgio. Signatura rerum: sobre o método. Bueno Aires: Adriana Hidalgo editora, 2009a.

_____, Giorgio. O que é o contemporâneo? E outros ensaios. Chapecó: Argos, 2009b.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. O regionalismo do governo Lula e as percepções das elites sul-americanas. In: Revista Política Externa – Vol. 18 n.3 – Dez/Jan/Fev, SAP Paulo: Paz e Terra, 2009-2010, p.15-32.

ALÉM, Ana Claudia & CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões – In: Revista do BNDES, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 24, 2005, p. 43-76.

ALÉM, Ana Cláudia. O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica. In: Texto para Discussão n. 65, Rio de Janeiro: BNDES, 1998, p. 1-31.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Pensamento e ação da diplomacia de Lula: Uma visão crítica. In: Revista Política Externa, vol.19, n.2, set/out/nov., São Paulo: Paz e Terra, 2010, p.27-40.

ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo, Rio de Janeiro: Contraponto: São Paulo: Editora UNESP, 1996.

BATTAGLINO, Jorge. A reativação da IV Frota e o novo paradigma de controle global dos Estados Unidos. In: Revista política Externa, vol.17, n.4, Mar/Abr/Mai, São Paulo: Paz e Terra, 2009, p. 31-45.

BATISTA, Jorge Chami. O BNDES e o desenvolvimento brasileiro, 1952-2002. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis & ALBUQUERQUE, Roberto Cavancanti de. (Coords). A promoção do desenvolvimento: os 50 anos do BNDES e do Banco do Nordeste, Rio de Janeiro: José Olympio, 2003, p. 35-78.

BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz. Geopolítica e política exterior: EUA, Brasil e América do Sul – Brasília: FUNAG, 2009.

- BARBER, Benjamin R. *Jihad X McMundo*, Rio de Janeiro: Record, 2003.
- BARBOSA, Rubens. Perspectivas da ALCA. In: *Revista Política Externa – Vol. 13, n.2 – setembro/outubro/novembro*, São Paulo: Paz e Terra, 2004, p.53-62.
- BELIEIRO JUNIOR, José Carlos M. Um novo capitalismo no Brasil? Estado, empresário e fusões e aquisições na era Lula. In: *Revista Pensamento Plural Pelotas [14]*, janeiro-junho 2014, p.93-112.
- BELLUZO, Luiz Gonzaga. O caminho para a reindustrialização. In: *Le Monde Diplomatique Brasil, Ano 5 – Número 58 – Maio*, São Paulo: Le Monde Diplomatique, 2012, p.4-5.
- BERRINGER, Tatiana. Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula (Tese de Doutorado), UNICAMP, Campinas, 2014. 223p.
- BETANCOURT, Milson, HURTADO, Lina M. & PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *Tensiones territoriales y políticas públicas de desarrollo en la Amazônia*, Buenos Aires: CLACSO, 2015.
- BID, CAF & FONPLATA. *América del Sur 2020. Una visión estratégica de la integración física regional*. IIRSA, BID, CAF e FONPLATA, Santa Cruz, 2003.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – Uma resenha, In: *BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL, Vol 1*, Rio de Janeiro : Record, 2000, p.13-68.
- BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado – um balanço do desmonte do Estado*, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- BNDES: 50 Anos de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- BODINIER, Gérard. A política externa do Brasil 2003-2013: depois da esperança suscitada e do papel de destaque exercido, o país se encontra em certo isolamento?. In: *Revista Política Externa, vol.22, n.4, abr/mai/jun.*, São Paulo: HMG editora, 2014, p.37-52.
- BORÓN, Atílio. *Aristóteles em Macondo: reflexões sobre poder, democracia e revolução na América Latina*, Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2011.
- BOSCHI, Renato & GAITÁN, Flavio. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. *Cadernos CRH, v.21, n.53, 2008, p.305-322*.
- BOITO JUNIOR, Armando & BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos Governos Lula e Dilma. In: *Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 21, nº 47: set. 2013, p.31-38*.
- BOITO JUNIOR, Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: *Trabalho apresentado na edição do Fórum Econômico da FGV / São Paulo, 2012a, p. 1-15*.

_____, Armando. Governo Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JR, Armando e GALVÃO, Andréia (Orgs.). Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000, SP: Editora Falameda, 2012b, p.67-104.

_____, Armando. As relações de classe na nova fase do neoliberalismo no Brasil. In: Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina, Buenos Aires: CLACSO, 2006a, p.271-296.

_____, Armando. A burguesia no governo Lula. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (Orgs.). neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires : CLACSO, agosto 2006b, p.237-263.

_____, Armando. A burguesia no Governo Lula. Revista Crítica Marxista n.21, IFCH, UNICAMP, 2003, p.52-76.

BRANDÃO, Carlos. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. In: Capitalismo globalizado e recursos territoriais – fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo, Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina, 2010. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br>. Acesso em 22/08/2014.

_____, Luiz Carlos. La estrategia de crecimiento con ahorro externo y la economía brasileña desde principios de la década del noventa. In: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado, Buenos Aires: CLACSO, 2007a, p. 213-237.

_____, Luiz Carlos. Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional – In: DINIZ, Eli (Org.). Globalização, Estado e desenvolvimento – Dilemas do Brasil no novo milênio, Rio de Janeiro: FGV, 2007b, p. 63-96.

_____, Luiz Carlos. Desenvolvimento e Crise no Brasil. 5ª. Edição. São Paulo: Editora 34, 2003.

BUENO, Clodoaldo. O entorno geográfico na diplomacia brasileira dos séculos XX e XXI. In: Revista Política Externa, vol. 19, n.2 – set/out/nov, São Paulo: Paz e Terra, 2010, p.41-54.

CAMPOS, Carlos Oliva. A América do Sul na encruzilhada da sua história: fragmentação, alternativas políticas e opções a partir da periferia. In: Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul / Luis Fernando Ayerbe (org.), SP : editora UNESP,/UNICAMP/ PUC-SP, 2008, p.199-233.

CARCANHOLO, Marcelo. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova Cepal dentro do Consenso de Washington. In: CASTELO, Rodrigo (Org.). Encruzilhadas da América Latina no século XXI, Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010, p.119-141.

CARDOSO, Elsa. A governabilidade democrática regional e o papel (des)integrador da energia. In: Revista de Política Externa, vol.15, n.3 – dez/jan/fev, São Paulo: Paz e Terra, 2006-2007, p.35-44.

CARVALHO, Clarissa Barbosa R. P. de. O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante o governo Lula: interface entre interesses domésticos e a política externa. Artigo apresentado no I Seminário Nacional de Pós-Graduação de Relações Internacionais, entre os dias 12 e 13 de julho de 2012. Painel: O Brasil na América do Sul.

CASTELO, Rodrigo. Apresentação. In: CASTELO, Rodrigo (Org.). Encruzilhadas da América Latina no século XXI, Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010, p.21-29.

CECEÑA, Ana Esther. Os caminhos e os agentes do saqueio da América Latina. In: STIFTUNG, H. e INSTITUTO ROSA LUXEMBURG (Orgs.). Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: Um debate necessário, São Paulo: Expressão Popular, 2009, p.205-216.

_____, Ana Esther. Sujeitando o objeto de estudo, ou da subversão epistemológica como emancipação. In: CECEÑA, Ana Esther (Org.). Os desafios das emancipações em um contexto militarizado, São Paulo: Expressão popular, 2008.

_____, Ana Esther. AGUILAR, Paula & MOTTO, Carlos. Territorialidad de la dominación: La Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), 2007. Disponível em <http://alainet.org/images/IIRSA.pdf>. Acesso em 13 de novembro de 2014.

_____, Ana Esther. Estados Unidos: reposicionamento hegemônico para o século XXI. In: MARTINS, Carlos Eduardo, SÁ, Fernando & BRUCKMANN, Mônica (Orgs.). Globalização, dimensões e alternativas – hegemonia e contra-hegemonia, vol.2, Rio de Janeiro/São Paulo: PUC-RIO/Loyola, 2004, p.110-141.

CERVO, Amado L.& BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. 4ª. ed. rev. ampl., Brasília: Editora UNB, 2012.

CERVO, Amado L. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros, São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

_____, Amado L. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. In: Revista Brasileira de Política Internacional 45(1): 2002, p.5-35.

CHESNAIS, François. Um programa de ruptura com o neoliberalismo. In: HELLER, Agnes et al., A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI, Rio de Janeiro: Contraponto, 1999, p.77-108.

COSIPLAN. Agenda de Projetos Prioritários de Integração. UNASUL/BID/IIRSA. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/noricias/spi/Cosiplan_API_Agenda_de_proejtos_prioritarios_de_integracao.pdf. Acesso em: 18 de maio de 2015.

COSTA, Karen Fernandez. *Metamorfoses: O papel do BNDES na reordenação da economia brasileira* (Tese de Doutorado), UNICAMP, Campinas, 2011. 313p.

COSTA, Antonio Luiz C. Quebra de monopólio – latinos buscam apoio na Rússia, na China ou entre si, em desafio à hegemonia dos EUA e à Doutrina Monroe. *Revista Carta Capital – Seção: Nós e o mundo* – 11/10/2008.

COSTA, Darc. Infra-estrutura e integração na América do Sul. In: *DECLARAÇÃO DE CUSCO SOBRE A COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. *Crises institucionais e mudança política na América do Sul*, Rio de Janeiro: Marcelo Coutinho, 2008.

_____, Marcelo Vasconcelos. Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. In: *Revista de Sociologia e Política* n°27 - Novembro, Curitiba, 2006, p.107-123.

COUTO, Leandro F. *Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos na aproximação da América do Sul.* / (Tese de Doutorado), UNB, Brasília, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2012, 225p.

_____, Leandro F. *A institucionalização do multilateralismo regional e as diferentes estratégias da política externa brasileira para a América do Sul, de Cardoso a Lula.* Congresso ISA/ABRI. Rio de Janeiro: julho de 2009.

CRUZ, Valter do Carmo. *Lutas sociais, reconfigurações identitárias e estratégias de reapropriação social do território na Amazônia.* / (Tese de Doutorado), UFF, Niterói, Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, 2011, 368p.

CURRALERO, Claudia Regina Baddini. *A atuação do sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952/1996* (Dissertação de Mestrado)- UNICAMP, Campinas, 1998. 176p.

D´ARAÚJO, Maria Celina. *A elite dirigente do governo Lula*, Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato. *Uma nova estratégia de desenvolvimento?* In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.(Org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p.27-59.

_____, Renato. *A difícil rota do desenvolvimentismo: Empresários e a agenda pós-neoliberal*, Belo Horizonte: UFMG, 2007.

DUPAS, Gilberto & OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. *A União Sul-Americana de Nações: Oportunidades econômicas e entraves políticos.* In: AYERBE, Luis Fernando (Org.), *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*, São Paulo: UNESP, 2008, p.235-263.

FARIAS, Francisco Pereira de. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas. In: Revista Crítica Marxista, n.28, IFCH, UNICAMP, 2009, p.81-98.

FARIAS, Hélio Caetano. O BNDES e as privatizações no uso do território brasileiro / (Dissertação de Mestrado), UNICAMP, Campinas, Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, 2008. 124p.

FILGUEIRAS, Luiz; PINHEIRO, Bruno; PHILIGRET, Celeste & BALANCO, Paulo. Modelo liberal periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos Governos Lula. In: Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010, Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p.35-69.

FIORI, José Luís. Globalização, hegemonia e império. In: FIORI, José L. et all (Orgs.). Globalização. O fato e o mito, Rio de Janeiro: EDUERJ, 1998, p.87-146.

FLEURY, Afonso & FLEURY, Maria Tereza Leme. Multinacionais brasileiras: competências para a internacionalização, Rio de Janeiro: FGV, 2012.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima. MERCOSUL e política externa brasileira. NAFTA e comércio exterior mexicano. Crises e desafios. In: Revista Política Externa, vol. 23, n.3, Jan/Fev/Mar, São Paulo: HMG Editora, 2015, p. 47-73.

_____. Política externa e políticas sociais. In: Revista Política Externa, vol. 12, n.2, Set/Out/Nov, São Paulo: Política Externa, 2015, p.109-119.

FLORES, Mario César. Possibilidades e riscos da união regional, Rio de Janeiro, CEBRI – Artigos, vol. 2, Ano I – Abril-Junho, 2006.

FONSECA, Carlos da. A expansão econômica brasileira na América do Sul: uma perspectiva política In: Revista política externa vol. 23, n.2 – out/nov/dez 2014).

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. Brasil. Presidente (2003 - : Lula). Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Brasília: FUNAG, 2008.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL, Vol 1, Rio de Janeiro: Record, 2000, p.239-262.

GALVÃO, Antonio Carlos F. & BRANDÃO, Carlos A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. In: GONÇALVES, Maria F., GALVÃO, A. C. & BRANDÃO, C. A. (Orgs.). Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-industrial, São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003.

GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). In: Revista Brasileira de Política Internacional, v.52, n.2, 2009, p.63-80.

GARCIA, Ana E. Saggiaro. A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. Tese

(Doutorado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, 2012, 413 f.; 2 Vol.

GARZON, Luís Fernando Nova. O Brasil e seu “desbordamento”: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. In: STIFTUNG, Heinrich e INSTITUTO ROSA LUXEMBURGO (Orgs.). Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário, São Paulo: Expressão Popular, 2009, p.188-204.

GIAMBIAGI, Fabio, Do déficit de metas às metas de déficit: A política fiscal do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). In: Texto para discussão nº 93, Rio de Janeiro: BNDES, 2002, p.1-51.

GISBERT, Carlos Mesa. Bolívia e Brasil: Os meandros do caminho. In: Revista Política Externa, vol.20, n.2, set/out/nov., São Paulo: Paz e Terra, 2011, p.23-41.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo-desenvolvimentismo e liberalismo enraizado, 2012. Disponível <<http://reinaldogoncalves.blogspot.com.br>>. Acesso: 27/08/2014.

_____, Reinaldo. O capitalismo brasileiro – ornitorrinco – gera o Brasil invertebrado. IHU Online – 1/10/2012. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.com.br/entrevistas>. Acesso em: 12/4/2015.

_____, Reinaldo. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. In: Revista Economistas, Ano II - n.6, Brasília: COFECON, 2011, p.6-23.

_____, Reinaldo. O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas, São Paulo: Contexto, 2003a.

_____, Reinaldo. Os porquês da desordem mundial: o nó econômico, Rio de Janeiro: Record, 2003b.

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 : Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009, p.21-48.

GULLO, Marcelo. Desafios da integração continental. In: Revista Política Externa, vol. 13, n.2, Setembro/Outubro/Novembro, São Paulo: Paz e Terra, 2004, pp.63-74.

HAESBAERT, Rogério. Os dilemas da globalização-fragmentação. In: HAESBAERT, Rogério (Org.). Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo, 2ª Ed. Niterói: UFF, 2013, p.11-54.

_____, Rogério. O mito da desterritorialização. Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____, Rogério. Região, diversidade territorial e globalização. In: Revista Geographia – Ano 1, n.1, Niterói: UFF, 1999, p.15-40.

_____, Rogério. Blocos internacionais de poder, São Paulo: Contexto, 1990.

HARVEY, David. O neoliberalismo – história e implicações – 2ª Edição, São Paulo: Loyola, 2011a.

_____, David. O enigma do capital e as crises do capitalismo, São Paulo: Boitempo, 2011b.

_____, David. Espaços de esperança, São Paulo: Ed. Loyola, 2004a.

_____, David. O novo imperialismo, São Paulo: Loyola, 2004b.

HIRSCH, Joachim. Teoria materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estado, Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HIRST, Grahame e THOMPSON, Paul. A globalização em questão, Petrópolis: Ed. Vozes, 1996.

HIRST, Monica, SOARES DE LIMA, Maria Regina & PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. In: Observatório Político Sul-Americano – análise de conjuntura n.12, dez.2010, p.1-19.

HIRST, Monica. Brasil-Estados Unidos: Desencontros e afinidades, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

HURRELL, A. O Brasil e os Estados Unidos: reflexões comparativas. In: HIRST, M. (org.) Brasil – Estados Unidos: desencontros e afinidades. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Inserção internacional brasileira: temas de política externa, Livro 3 vol. 1, Brasília: IPEA, 2010.

INSTITUTO MAIS DEMOCRACIA. A plataforma BNDES e a nova centralidade do Banco. Disponível em www.maisdemocracia.org.br. Acesso em 12/04/2015.

KOZULJ, Roberto. A integração gasífera latino-americana: uma prospectiva cercada de incertezas. In: Revista Política Externa, vol.15, n.3 – dez/jan/fev -, São Paulo: Paz e Terra, 2006-2007, p.45-54.

_____, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? In: Os Brics e a ordem global/ Andrew Hurrell... [et al.]. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2009, p.9-41.

LAMBERT, Renaud. Brasil se aproveita do sonho de Bolívar. In: Le monde diplomatique Brasil – Ano 6 – n;71 – junho de 2013,São Paulo: Instituto Polis, p. 7-9

LAZZARINI, Sérgio G. Capitalismo de laços: Os donos do Brasil e suas conexões, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LECHINI, Gladys. O “Sul” para além da Geografia, a acepção política e econômica do termo. In: Revista Instituto Humanitas Unisinos online, n.459 – Ano XIV, Porto Alegre: UNISINOS, 2014, p.20-23.

LESSA, Antonio Carlos, COUTO, Leandro Freitas & FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008), In: Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 52, n° 1, Brasília: IBRI, 2009, p.89-109.

LINKOHR, Rolf. A política energética latino-americana: entre o Estado e o mercado. In: Revista Política Externa, vol.15, n.3 – dez/jan/fev -, São Paulo: Paz e Terra, 2006-2007, p.55-64.

MARTINS, Carlos Eduardo. Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina, São Paulo: Boitempo, 2011.

MARTINS, Luciano. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64 – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. In: A burguesia mundial em questão, Revista Crítica marxista n.30, IFCH, UNICAMP, 2010, p. 29-48.

_____, Danilo. Elite e classe dominante: notas sobre o marxismo inspirado na teoria das elites. In: Outubro – Revista do Instituto de Estudos Socialistas, n.18, São Paulo: Alameda, p.245-275.

McELHINNY, Vince.. A IIRSA em uma encruzilhada: indicativos de mudança e implicações para a advocacy. In: VERDUM, Ricardo (Org.). Financiamento e Megaprojetos. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana, Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009, p.50-78.

MELLO, Flavia de Campos. Diretrizes da redefinição da política externa brasileira na década de 1990. In: XXIV Encontro Anual da ANPOCS – G13 – Política Internacional, outubro de 2000, p.1-20.

MENDONÇA, Maria Luisa & GARCIA, Ana. Transnacionais brasileiras são denunciadas por movimentos latino-americanos. In: Jornal Brasil de Fato – 29 de abril, São Paulo, Brasil de Fato, 2012, p.2.

MENDOZA, Jesús Tovar. A esquerda no poder na América Latina: três correntes e um dilema. In: Revista Política Externa – Vol. 16 n° 4 – Mar/Abr/Mai, São Paulo: Paz e Terra, p.9-18.

MERCADANTE, Aloizio. Brasil, a construção retomada, São Paulo: Terceiro Nome, 2010a.

_____, Aloizio. As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2002-2010). Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2010b, 509p.

MINEIRO, Adhemar. Desenvolvimento e inserção externa: algumas considerações sobre o período 2003-2009 no Brasil, In: Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010, Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). Balanço da Política Externa (2003-2010). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br>. Acesso em 25 de abril de 2015.

MONTARULI, Silvana. El concepto de integración em El discurso de Simon Bolívar. In: SUÁREZ SALAZAR, Luis e LORENZO, Tania García (Orgs.). Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios, Buenos Aires: CLACSO, 2008, p. 189-212.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Ideologias Geográficas – Espaço, cultura e política no Brasil, São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

MORAIS, Lecio & SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política a política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. In: Revista de Economia Política, vol. 31, n.4 (124), outubro-dezembro, 2011, p. 507-527.

MOREIRA, Ruy. Bioenergia, sentido e significado. In: Revista da ANPEGE, vol.3, São Paulo: ANPEGE, 2007, p.43-56.

MOTTA VEIGA, Pedro da. & RIOS, Sandra Polônia. O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites. In: Revista Política Externa, vol. 20, n.2, set/out/nov, São Paulo: Paz e Terra, 2011, p.73-94.

MUSACCHIO, Aldo & LAZZARINI, Sérgio G. Reinventando o capitalismo de Estado: O Leviatã nos negócios: Brasil e outros países, São Paulo, Portfólio Penguin, 2015.

NOVAK, Fabian, & NAMIHAS, Sandra. As relações entre Peru e Brasil, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2013.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista – o ornitorrinco, São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. Política externa brasileira, São Paulo: Saraiva, 2005.

PADULA, Raphael. A Aliança do Pacífico, o Brasil e o poder global na integração regional da América do Sul. In: 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte, 2013, p.1-18.

_____, Raphael. Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: Uma análise político-estratégica. (Tese de Doutorado), UFRJ/COPPE, Rio de Janeiro, 2010. 302p.

PAIVA, Márcia de. BNDES: Um banco de história e do futuro, São Paulo: Museu da Pessoa, 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: O Brasil, os Estados Unidos e a China. In: Revista Carta Internacional, vol. 8, n.2, jul-dez, São Paulo: ABRI, 2013, p.100-115.

_____. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical In: Rev. Bras. Polít. Int. 51 (2): 136-153 [2008]

PIERI, Vitor S. G. & PENNAFORTE, Charles. A defesa nacional frente ao dilema da integração sul-americana. In: PIERI, Vitor S. G. & PENNAFORTE, Charles (Orgs.). Defesa nacional – desafios e perspectivas geopolíticas, Rio de Janeiro: CENEGRI, 2012, p.17-30.

PINA, Rodrigo. Territorialização militar em rede e o imperialismo estadunidense na América Latina: um novo código geopolítico? Dissertação de Mestrado. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, 2007. 190p.

PINHEIRO, Armando Castelar, GIAMBIAGI, Fabio & MOREIRA, Maurício Mesquita. O Brasil na década de 1990: Uma transição bem-sucedida? In: Texto para discussão n° 91 – novembro, Rio de Janeiro: BNDES, 2001, p.1-36.

PINHEIRO, Armando Castelar. A experiência brasileira de privatização. O que vem a seguir? In: Textos para Discussão n°87, Rio de Janeiro: BNDES, 2000, p.1-36.

PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. O mundo multipolar e a integração Sul-Americana. In: Revista do Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, Foz do Iguaçu, CEBELA, 2007, sem paginação.

PINHEIRO, Letícia de Abreu. Política externa brasileira, 1889-2002, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

_____, Letícia de Abreu. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. In: Revista Contexto Internacional, vol. 22, n° 2, julho/dezembro, Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000, p.305-335.

PINTO, Eduardo C. & TEIXEIRA, Rodrigo A. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. In: Revista Economia e Sociedade, (21), Número especial, Campinas, dez 2012, p. 909-941.

PINTO, Eduardo C. Bloco no Poder e Governo Lula: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2010. 265p.

POCHMAN, Marcio. Estado brasileiro é ativo e criativo, In: Revista IHU, n.322, São Leopoldo, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 22 mar. 2010, p.15-18.

PORTO-GONÇALVES, Carlos W. & QUENTAL, Pedro de Araújo. América Latina e a colonialidade do poder. In: HAESBAERT, Rogério (Org.). Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo, 2ª Ed. Niterói: UFF, 2013, p.167-191.

PORTO-GONÇALVES, Carlos W. A globalização da natureza e a natureza da globalização, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

_____, Carlos Walter. A reinvenção dos territórios: a experiência latino-americana e caribenha. In: CECENÑA, Ana Esther (Org.). Os desafios das emancipações em um contexto militarizado, São Paulo: Expressão Popular, 2008a, p. 141-185.

_____, Carlos Walter. Outra verdade inconveniente: a nova Geografia Política da energia numa perspectiva subalterna. In: OLIVEIRA, Marcio P., COELHO, Maria Célia N. & CORRÊA, Aureanice M. (Orgs.). O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas, Rio de Janeiro: Lamparina, Anpege, Faperj, 2008b, p.181-215.

_____, Carlos Walter. A geograficidade do social: uma contribuição para o debate metodológico sobre estudos de conflito e movimentos sociais na América Latina, Buenos Aires: CLACSO, 2002, p.85-110.

POULANTZAS, Nicos. Poder político e classes sociais, São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____, Nicos. As classes sociais no capitalismo de hoje, Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1978.

_____, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo, Rio de Janeiro: Ed. Graal, 2ª edição, 1985.

PRATES, Daniela Magalhães, CINTRA, Marcos Antonio M. & FREITAS, Maria Critina P. O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90. In: Revista Economia e Sociedade (15), dezembro, Campinas, 2000, p.85-116.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e Ciências Sociais, Buenos Aires: CLACSO, 2005a, p.227-278.

RAMOS Leonardo, MARQUES, Sylvia F.e VIEIRA DE JESUS, Diego S. A União Europeia e os estudos de integração regional, Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

RICUPERO, Rubens. A importância do investimento direto estrangeiro do Brasil no exterior para o desenvolvimento socioeconômico do país. In: ALMEIDA, André (Org.). Internacionalização de empresas brasileiras – perspectivas e riscos, São Paulo: Elsevier/Campus, 2003, p.1-36.

RODRIGUES, Mauro Marcondes. Diez años de IIRSA: lecciones aprendidas, vol.1 – ano 11, Rio de Janeiro: CEBRI, 2012.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James & CZEMPIEL, Ernest-Otto (Orgs.). Governança sem governo – ordem e

transformação na política mundial, Brasília/São Paulo: UNB/Imprensa Oficial do Estado, 2000, p.11-46.

RUSSEL, Roberto & TOKATLIAN, Juan Gabriel. Argentina diante da ascensão do Brasil: percepção e estratégias. In: Revista Política Externa, vol.23, n. 2 – out/nov/dez, São Paulo: HMG editora, 2014, p.35-47.

SANTOS, Milton. Espaço e método – 5ª edição, São Paulo: EDUSP, 2012.

_____, Milton. Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal, Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2000.

_____, Milton. Técnica, espaço e tempo: Globalização e meio técnico-científico-informacional, São Paulo: Hucitec, 1998.

_____, Milton. A natureza do espaço – técnica, razão e emoção, São Paulo: Hucitec, 1996.

_____, Milton. Por uma geografia nova, São Paulo: Hucitec, 1978.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI, Rio de Janeiro: Record, 2001.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? In: Relações Internacionais. n. 44, p. 25-35, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n44/n44a03.pdf>>. Acesso em: 20/05/2015.

_____, Miriam Gomes. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. In: Observatório Político Sul Americano, n.7, julho, Rio de Janeiro: IESP/UERJ, 2010, p.1-18.

_____, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993-2007, In: Revista Brasileira Política Internacional, vol.50, n.2, Rio de Janeiro, 2007, pp. 42-59.

SCHMIED, Julie. Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) o novo caminho da integração na América do Sul. In: Cadernos Adenauer VIII, n.1 – União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, maio, 2007, p.105-126.

SICSÚ, João. Dez anos que abalaram o Brasil. E o futuro? São Paulo: Geração Editorial, 2013.

SICSÚ, João, PAULA, Luiz Fernando de. & MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? In: Revista de Economia Política, vol. 27, nº 4 (108), outubro-dezembro/2007, p.507-524.

SILVA, Heloísa Conceição Machado da. Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVEIRA, Maria Laura. América Latina: por uma pluralidade de pactos territoriais. In: OLIVEIRA, Marcio P., COELHO, Maria Célia N. & CORRÊA, Aureanice M. (Orgs.). O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas, Rio de Janeiro: Lamparina, Anpege, Faperj, 2008, 125-141.

SINGER, Paul. O Brasil na crise: perigos e oportunidades, São Paulo: Contexto, 1999.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Relações interamericanas: A nova agenda sul-americana e o Brasil. In: Revista Lua Nova, n.90, São Paulo, 2013, p.167-201.

SOARES DE LIMA, Maria Regina & HIRST, Monica. A iniciativa IBAS e a cooperação Sul-Sul: Desafios intelectuais e possibilidades políticas. In: SOARES DE LIMA, Maria Regina & HIRST, Monica (Orgs.). Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias, São Paulo: Paz e Terra, 2009, p. 7-28.

_____ & HIRST, Mônica. O Brasil e os Estados Unidos: Dilemas e desafios de uma relação complexa. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson & NABUCO DE CASTRO, Sérgio Henrique (Orgs.). Temas de Política Externa Brasileira II, Brasília: FUNAG, São Paulo: Paz e Terra, 1994, p.43-64.

SOARES DE LIMA, Maria Regina & COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. A América do Sul sob o signo da mudança. In: SOARES DE LIMA, Maria Regina E COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (Orgs.). A Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do século XXI, Brasília: FUNAG, 2007, pp.9-30.

SOBEET – Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização. Internacionalização das empresas brasileiras: estudo temático 2005/2006 do fórum de líderes. São Paulo: Clio Editora, 2007.

SOJA, Edward. Geografias pós-modernas – A reafirmação do espaço na teoria social crítica, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

_____, Edward. Uma interpretação materialista da espacialidade. In: BECHER, Bertha, HAESBAERT, Rogério e SILVEIRA, Carmen (Orgs.). Abordagens políticas da espacialidade, Rio de Janeiro: UFRJ, 1983, p.22-74.

SORJ, Bernardo & FAUSTO, Sergio. O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas. In: Revista Política Externa, vol. 20, n.2 – set/out/nov, São Paulo: Paz e Terra, 2011, p.11-22.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: A transformação das leituras brasileiras da região. In: Revista brasileira de Política Internacional, 53 (1), Brasília, 2010, p.25-44.

SPÓSITO, Eliseu & SANTOS, Leandro Bruno. O capitalismo industrial e as multinacionais brasileiras, São Paulo: Outras Expressões, 2012.

TAUTZ, Carlos, SISTON, Felipe, PINTO, João Roberto Lopes & BADIN, Luciana. O BNDES e a reorganização do capitalismo: Um debate necessário. In: Os anos Lula: Contribuições para um balanço crítico 2003-2010, Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p.249-286.

TAVARES, Maria da Conceição, MELO, Hildete P., CAPUTO, Ana Claudia, COSTA, Gloria Maria M. & ARAUJO, Victor Leonardo de. O papel do BNDE na industrialização do Brasil – Os anos dourados do desenvolvimentismo 1952-1980. In: Memórias do Desenvolvimento – Ano 4. n.4, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de políticas para o Desenvolvimento, 2010.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL, Vol 1, Rio de Janeiro : Record, 2000, p.217-237.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. O Cone Sul e suas relações internacionais: um espaço de cooperação para a América do Sul. In: Revista Política Externa, vol.17, n.1 – Jun/Jul/Ago, São Paulo: Paz e Terra, 2008, p.49-86.

WALKER, Ignacio. Qual é o caminho da globalização, da democracia e da esquerda na América Latina? In: Revista Política Externa, vol. 15, n.2 – Set/Out/Nov, São Paulo: Paz e Terra, 2006, p.21-32.

VASCONCELLOS, Patrícia Mara Cabral. O processo de internacionalização de empresas brasileiras e a política externa do Brasil para a América do Sul: O caso da construção civil. In: 1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Brasília: Finatec, 2012. p.1-17.

VAZ, Alcides Costa. Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul, Brasília: IBRI, 2002.

VERDUM, Ricardo. Ampliar a transparência e adotar salvaguardas socioambientais. Um recado ao BNDES e ao TCU. Brasília: Contra Corrente, 2013, p.8-10.

VELASCO JÚNIOR, Licínio. A privatização no Sistema BNDES. In: Revista do BNDES 33, junho, Rio de Janeiro: BNDES, 2010, p.307-382.

VIGEVANI, Tullo & RAMANZINI JÚNIOR. As influências das mudanças internacionais para a percepção brasileira de integração regional. In: Revista Nueva Sociedad, n.219, Janeiro-Fevereiro, 2009. www.nuso.org, acesso 03/06/2011.

VIGEVANI, Tullo, RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo & CORREIA, Rodrigo A. Relação entre política doméstica e integração regional: Uma interpretação do Brasil no Governo Lula da Silva. In: AYERBE, Luis Fernando (Org.). Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul, São Paulo: Editora UNESP, 2008, p.83-115.

VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. In: Revista Contexto internacional, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, p. 273-335, julho/dezembro 2007.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. A projeção internacional do Brasil: 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

_____, Paulo G. Fagundes – O Brasil e o mundo: a política externa e suas fases – Revista Ensaios FEE, v.20, n.1. Porto Alegre: FEE, 1999, p. 134-154.

VITTE, Claudete de Castro Silva. Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul: mudanças e permanências no modelo de integração com a institucionalização do COSIPLAN da UNASUL. In: VITTE, Claudete de Castro Silva & PIERI, Vitor Stuart G. de. (Orgs). A América Latina no século XXI: Estado, economia, território e integração regional, Rio de Janeiro: CENEGRI, 2013, p.15-42.

_____, Claudete de Castro Silva. Planejamento territorial, a questão do desenvolvimento e a integração regional na América do Sul após a segunda metade do século XX: Uma reflexão a partir do Brasil. In: XII Colóquio de Geocrítica, Bogotá, Maio de 2012.

ZIBECHI, Raul. Brasil potencia: Entre la integración regional y un nuevo imperialismo, Bogotá, D.C.: Ediciones desde abajo, 2012a.

_____, Raul. Brasil potencia: Entre a integração regional e um novo imperialismo, Rio de Janeiro: Consequência, 2012b.