OS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL

BASES PARA UMA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Secretário-Geral Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Gilberto Vergne Saboia

Instituto Rio Branco

Diretor Embaixador Georges Lamazière

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

Augusto César Batista de Castro

Os Bancos de Desenvolvimento e a Integração da América do Sul

Bases para uma política de cooperação

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas

Revisão:
Júlia Lima Thomaz de Godoy

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem

Impresso no Brasil 2011

Castro, Augusto César Batista de.
Os bancos de desenvolvimento e a integração da América do Sul: bases para uma política de cooperação / Augusto César Batista de Castro. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
176 p.

ISBN 978-85-7631-311-3

1. Política Externa. 2. Integração da América do Sul. 3. Política de Cooperação. 4. Relações Internacionais

CDU: 327.3(8=6)

Ficha catalográfica elaborada pela
Bibliotecária Sonale Paiva - CRB /1810

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Prefácio, 7

Introdução, 11
Importância e oportunidade do tema, 16
Objetivo e metodologia, 18

Capítulo I - A Integração Sul-Americana, 19
1.1. Introdução, 19
1.2. A herança colonial latino-americana, 21
1.3. Inserção internacional em busca do pragmatismo: da América Latina à América do Sul, 27
1.4. Resumo, 47

Capítulo II - Teorias do Desenvolvimento, 49
2.1. Introdução, 49
2.2. Origens de um conceito periférico, 50
2.3. O debate sobre o desenvolvimento – Subdesenvolvimento: uma realidade periférica, 58
2.3.1. Os desafios da industrialização, 59
2.3.2. Furtado e a autonomia do subdesenvolvimento, 67
2.3.3. Estratégias de desenvolvimento, 69
2.4. Síntese: políticas para o desenvolvimento, 71
2.4.1. Políticas para ampliação do mercado, 72
2.4.2. Políticas de financiamento de longo prazo, 74

Capítulo III - Fontes de Financiamento, 77
3.1. Introdução, 77
3.2. Experiências Liberais, 78
3.2.1. Lições das experiências liberais do Cone Sul no período 1974-83, 82
3.2.2. Lições dos anos 1990, 86
3.3. As agências de desenvolvimento na América Latina, 93

Capítulo IV - O papel dos Bancos de Fomento na Integração da América do Sul, 103
4.1. Introdução, 103
4. 2. Os bancos de fomento que atuam na região, 106
4.2.1. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 106
4.2.2. O Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata), 116
4.2.3. A Corporación Andina de Fomento (CAF), 118
4.2.4. Quadro comparativo, 122
4.3. O sistema BNDES/PROEX de apoio às exportações brasileiras, 127
4.4. Movimentos recentes do Brasil em busca de maior intercâmbio com os vizinhos, 134
4.5. Bases para uma política de cooperação, 138

Capítulo V - Conclusões, 147

Bibliografia, 151

Apêndice ao Capítulo I, 163

Prefácio

Este trabalho foi escrito como tese de mestrado em diplomacia do Instituto Rio Branco (IRBr) em 2005.

Passados mais de seis anos de sua conclusão, recebi com um misto de satisfação e angústia a notícia da Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG sobre sua possível publicação.

Quando estudante no programa de pós-graduação do IRBr – em larga medida devido aos inspiradores diálogos com meu orientador, Professor Renato Baumann –, uma de minhas principais preocupações era a de produzir algo que fosse útil ao trabalho da Chancelaria brasileira. Àquela altura, após as crises financeiras que acometeram os países da região entre o final dos anos 1990 e o início da década seguinte, era clara a necessidade de dar novo impulso ao Mercosul e à integração sul-americana de forma geral.

Em minha avaliação, os acordos de preferência tarifária eram insuficientes para expandir geograficamente o projeto do Mercosul. De forma análoga, o aprofundamento da união aduaneira enfrentava obstáculos políticos que, em larga medida, decorriam de dinâmicas de teor mais nacionalista ligadas à tentativa de superar os efeitos das crises do início da década.

Era preciso, assim, encontrar novos motores para o projeto regional.

A integração da infraestrutura física, nesse contexto, me parecia uma ideia bastante promissora, pois buscava corrigir, ou superar, obstáculo

original à integração do continente sul-americano, cujo espaço econômico era fragmentado desde o período colonial. Ao implicar a necessidade de debater regionalmente a melhor forma de desenvolver e integrar o espaço geográfico, a ideia parecia destinada a produzir sinergias e a elevar o grau de interdependência econômica da região.

Com base nessa premissa, me dediquei a analisar a melhor forma de superar o que talvez fosse o maior gargalo à consecução daquela ideia, ou seja, a provisão de financiamento para grandes projetos. Com isso, busquei analisar o corpo de bancos de fomento presente na região, bem como a possibilidade de políticas que promovessem uma atuação articulada dessas instituições em torno do projeto de integração regional.

Após seis anos, sinto certa satisfação ao perceber que a convicção que animou esta tese – a de que uma política de cooperação comum para a integração física poderia ser um grande impulso para o projeto regional – me parece ainda fundamentalmente válida. Por outro lado, tenho a sensação de que o tema ainda não encontrou o espaço que, em minha modesta avaliação, merece na agenda política. Ou, se o encontrou, não parece obedecer a uma visão articulada por uma estratégia de longo prazo, capaz de fazer convergir, em alguma medida, os projetos de desenvolvimento dos diferentes países da região.

A angústia, por outro lado, decorre da detecção de problemas metodológicos e na análise substantiva que uma releitura após seis anos tende a revelar. Além disso, é evidente que, ao menos parcialmente, a tese envelheceu e não contemplou elementos que hoje forçosamente teria que analisar. Como a correção de tais problemas significaria escrever nova tese, tenho que contar com a boa vontade do leitor, na esperança que tais falhas não maculem a apreciação do argumento central do trabalho.

Em meados de 2011, o sistema internacional passa por grande transformação. A ordem liberal construída após a Segunda Guerra Mundial está sob forte tensão diante da necessidade de acomodar economias emergentes cujas taxas de crescimento sinalizam significativa redistribuição do poder entre as nações. Não está ainda claro se a nova ordem será igual à antiga, mas com novos atores, se a nova ordem será liberal mais nos procedimentos e menos na substância, ou ainda se estamos diante de um mundo que tende a se fragmentar, pelo menos por algum tempo, em grandes blocos econômicos.

Diante desse quadro ainda nebuloso, e sem negligenciar aspirações globais de países como o Brasil – na verdade, acredito que tais aspirações em larga medida reforçam o argumento – acredito que a estratégia de apostar no projeto regional permanece atual, ainda como um dos maiores desafios à criatividade da diplomacia dos países da região.

Londres, 25 de julho de 2011.

Introdução

O presente trabalho busca testar a possibilidade de convergência entre as agendas do desenvolvimento e da integração regional na América do Sul. De forma mais específica, tem por objetivo avaliar a hipótese de que a questão, sempre atual, do baixo nível da taxa de investimentos, comum a quase todo o continente, seja tratada no nível regional, sob a ótica da integração. Antes de iniciar um debate, no entanto, é necessário definir seus termos.

Em meio ao regionalismo que marca os anos 80 e 90, como aponta CASTELLS (2002), o Mercado Comum do Sul (Mercosul) se destaca como bloco comercial em construção. Diversamente do *North American Free Trade Area* (NAFTA) – que teria institucionalizado interpenetração já existente das três economias norte-americanas –, e da União Europeia – que já deu passos em direção a maior nível de supranacionalidade –, o Mercosul é um arranjo regional ainda muito dependente do avanço de sua construção política.

Atualmente, empreendem-se esforços em duas direções: aprofundamento do Mercosul e sua expansão para toda a América do Sul, mediante acordos já celebrados com Chile e Comunidade Andina (CAN), formando o que posteriormente veio a ser chamado de União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Cumpre observar, no entanto, que tais iniciativas ocorrem em um contexto em que (i) existem mais de trinta acordos de preferências tarifárias

na América Latina, muitos dos quais envolvendo países de fora da região (DEVLIN *et alli*, 2004), (ii) o mercado estadunidense, e crescentemente o chinês, é de grande relevância para a grande maioria dos países da região e (iii) há baixa representatividade dos fluxos intrarregionais nas pautas de comércio de muitos dos países da região[1], a indicar reduzido grau de interdependência econômica entre eles. Diante disto, assim como no caso do Mercosul, a viabilização da UNASUL depende de construção política voltada para o incremento do intercâmbio entre os países da região. A mera concessão recíproca de preferências tarifárias, como já assinalado, não pode *per se* alterar o peso dos mercados extrarregionais, sobretudo o dos Estados Unidos, para os países da região. A evolução para instituições supranacionais tampouco faz sentido neste quadro de reduzida interdependência econômica. Mesmo na esfera do Mercosul, fatores como a baixa convergência macroeconômica e a preferência por soluções políticas *ex post* tem dificultado o aprofundamento institucional.

A insuficiente integração física do continente – o norte da América do Sul é muito menos articulado em termos de transporte do que o sul – também levam a crer que os efeitos de um rebaixamento tarifário no âmbito da UNASUL são potencialmente mais baixos do que aqueles decorrentes do lançamento do Mercosul, no início dos anos 90[2]. Esta percepção está na base de projetos como a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA).

Além do incremento da infraestrutura regional, o aumento de interdependência passa pela diversificação das pautas de comércio e integração de cadeias produtivas. Os três fatores estão relacionados e apontam para o mesmo desafio: o aumento dos níveis de investimento na região. Após a ressaca econômica dos anos 90, a maior parte dos países sul-americanos busca trazer suas dívidas para níveis sustentáveis, bem como resguardar seu equilíbrio macroeconômico, o que tem imposto severo aperto fiscal e contração monetária. Neste quadro, a capacidade de investimento público é reduzida e não há incentivo para investimentos privados. Ironicamente, este constrangimento comum é um dos principais fatores que une, atualmente, a região.

[1] Ver Tabela 2, no Capítulo I.

[2] Mesmo na esfera do Mercosul, os diferentes graus de competitividade têm mostrado que o aprofundamento do bloco não depende apenas de uma política comercial comum.

A tese do presente trabalho é a de que o enfrentamento comum deste constrangimento é uma via para o aumento da interdependência entre os países da região e, desta forma, para a integração regional. Para tanto, é necessário aperfeiçoar o mercado de financiamento de longo prazo na região, mediante estabelecimento de uma política de cooperação cujos instrumentos sejam os bancos de fomento ao desenvolvimento que atuam na região.

O incremento deste mercado poderia viabilizar investimentos na infraestrutura regional, especialmente no marco da IIRSA, criando um círculo virtuoso, visto que maior articulação física da região amplia o mercado regional, cria novas sinergias, abre possibilidades para novos fluxos de comércio e, assim, favorece novos investimentos.

Analisaremos, assim, os bancos de fomento que atuam na região atentos, especialmente, para a orientação de seu mandato, sua capacidade financeira e sua estratégia em relação à integração regional. De posse destas informações, buscaremos estabelecer as bases para uma política de cooperação entre estes bancos voltada para a integração sul-americana.

Para chegar nesta proposição política, no entanto, faz-se necessária uma trajetória que mostre sua oportunidade, seu embasamento teórico e a inadequação de proposições alternativas. É disto que tratam os três primeiros capítulos do trabalho.

No Capítulo I, fazemos uma breve retrospectiva da herança colonial da região, embrião de sua dependência externa, desagregação e carência estrutural de capitais. Reconstituímos, na segunda seção, as iniciativas históricas de integração regional, ressaltando sempre como a dependência externa (que motivava os países da região a buscar relações privilegiadas com as potências hegemônicas) e a busca de sua superação (substituição de importações e desenvolvimento associado) inviabilizaram projetos regionais como a ALALC e a ALADI. Destacaremos, ainda, como uma mudança de rumo da diplomacia brasileira – cuja origem remota é a Política Externa Independente – levou à resistência à proposta da ALCA e à busca de aprofundamento e ampliação do Mercosul, formando a UNASUL.

Foge aos propósitos do presente trabalho uma análise acurada do rebaixamento da antiga meta de integração latino-americana pelo objetivo menos ambicioso de unir a América do Sul. Há evidência da maior dependência das economias centro-americanas e do México em

relação ao mercado dos Estados Unidos e, desta forma, há claro e óbvio pragmatismo na opção pela América do Sul.

É preciso ressalvar ainda que a integração regional aqui referida se dá no marco do que se denomina "novo regionalismo" ou "regionalismo aberto" (CEPAL, 1994), baseado na premissa de que o regionalismo não é um fim em si, mas um instrumento de inserção competitiva no mercado globalizado. Em sua estratégia, busca-se aliar a interdependência promovida "de fato" pela ação do mercado àquela decorrente de acordos de preferências comerciais.

O Capítulo II é o marco teórico do presente trabalho. Para justificar políticas de fomento ao desenvolvimento faz-se necessário recorrer às teorias do desenvolvimento. Como mostramos neste capítulo, estas teorias são "datadas". O debate sobre o desenvolvimento econômico situou-se no pós-guerra, dissipando-se nos anos 70 quando, especialmente após o primeiro choque do petróleo, as preocupações com a estabilidade macroeconômica passaram a concentrar as atenções dos economistas.

Buscaremos extrair, deste debate, os conceitos que ainda hoje fundamentam políticas de desenvolvimento, como as de provisão de financiamento de longo prazo (fundamento da criação de bancos de desenvolvimento) e de integração regional – que destacaremos no final do capítulo. É preciso observar, no entanto, que o debate sobre o desenvolvimento buscava solucionar alguns problemas postos pela economia "clássica". Estes problemas são sublinhados na primeira seção do capítulo.

No capítulo III, analisamos duas experiências de abertura aos fluxos internacionais de capital: a do Cone Sul, nos anos 70 – que encerrou nos três países da região o modelo substitutivo de importações – e a da América Latina de forma geral, nos anos 90. Nosso objetivo é mostrar que a mera abertura ao capital externo não levou a uma melhor alocação de recursos nem a incremento sustentado dos níveis de investimento.

Buscamos extrair as lições dos dois períodos, entre as quais a de que o fluxo de capitais externos necessita de canais institucionais que os canalizem à expansão da capacidade produtiva. Na seção seguinte, mostramos como a atrofia do mercado acionário e de títulos na América Latina, assim como seu histórico de inflação, fez com que o mercado financeiro na região fosse constituído basicamente de créditos bancários de curto prazo, com impacto negativo sobre as possibilidades de

financiamento dos setores produtivos. A necessidade de prover recursos de longo prazo levou à criação de bancos de desenvolvimento – nenhuma região tem tantos como a América Latina – que, nos últimos 50 anos, foram importantes catalisadores de investimentos privados na região (SAGASTI, 2004).

No Capítulo IV, analisamos os principais bancos de fomento que atuam na região segundo os seguintes critérios já mencionados de orientação de seu mandato, capacidade financeira e estratégia para a integração regional – sempre contrastando esta última com o projeto da UNASUL. Em seguida, comparamos as instituições de forma a explicitar suas prioridades e forma de atuar na região. Nas duas seções seguintes, nos concentramos no papel desempenhado pelo Brasil na provisão de financiamento de longo prazo na região, sublinhando alguns atos no sentido de ampliar a cooperação com os vizinhos neste tema. No final do capítulo, finalmente, apresentamos, com base em todo o exposto, as bases de uma política de cooperação regional de fomento ao desenvolvimento. Logo após, apresentamos as conclusões do trabalho.

No marco teórico das relações internacionais, o enfoque do presente trabalho está mais próximo das proposições dos realistas do que aquelas dos funcionalistas. Segundo estes últimos, a interdependência econômica gera incentivos naturais para o aumento da cooperação, para a redução dos custos de transação e para adoção de regimes comuns. O aumento dos fluxos de comércio no âmbito do Mercosul, no entanto, não levou a uma maior cooperação entre seus membros, muito menos ao aprofundamento institucional do bloco. Somos, assim, tentados a crer que há razão na proposição realista de que a cooperação regional decorre da liderança e da visão coletiva dos países mais poderosos da região.

Com base nisto, o presente trabalho privilegia o ponto de vista da diplomacia brasileira sobre esta política de cooperação. País de maior Produto Interno Bruto (PIB), população e mercado, o Brasil tem fronteiras com todos os países da América do Sul, exceto Chile e Equador. Além disso, a integração sul-americana nasceu de uma iniciativa do Brasil – pela primeira vez, em 1993, e reiterada mais recentemente, em 2004. Como tese de mestrado apresentada na academia diplomática brasileira, é natural que o presente trabalho privilegie o ponto de vista do Brasil no tratamento do tema, enfatizando os recursos de que dispõe o País para estabelecer e aperfeiçoar o projeto regional.

É preciso observar que a aposta brasileira na integração da América do Sul é a de um arranjo Sul-Sul, ou seja, entre países em desenvolvimento. Como observa RICUPERO (2003), a atratividade de projetos de integração Norte-Sul, como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) – e sua "agenda não confessada" (p. 77) – é a possibilidade de que a integração leve automaticamente à elevação dos níveis de investimento. Desta forma, um dos principais desafios em um bloco do tipo Sul-Sul é a promoção de investimentos, de onde se depreende a extrema relevância de estabelecer um mercado de financiamento de longo prazo que ampare os investidores, tornando a região mais competitiva e atraente para novos investidores.

Por fim, cabe salientar ainda que cooperação é algo substancialmente distinto de integração regional. Esta última envolve alguma convergência nas esferas política, econômica e/ou social entre parâmetros locais e regionais e aumento do grau de interdependência, pela força do mercado e/ou politicamente induzida por meio de tratados internacionais. Cooperação, por sua vez, é apenas a união de esforços para atingir um fim conjuntamente desejado. Embora possa ocorrer independentemente de qualquer processo de integração regional, a cooperação pode elevar o grau de interdependência entre os países envolvidos e, assim, criar ambiente mais propício a sua integração[3].

Importância e oportunidade do tema

A integração da América do Sul é prioridade da política externa brasileira. Desde os primeiros entendimentos para a construção do Mercosul, nos anos 1980, passando pela Iniciativa Amazônica, pela

[3] "Regional Cooperation between two or more countries can take place without pretensions of regional integration as such (Belassa, 1961). This more 'functional' regional cooperation involves an adjustment of policies and activities between countries to achieve outcomes that the parties prefer to the status quo. Mutually beneficial functional regional cooperation is possible in practically any field of public policy, ranging from security matters to environment, disaster management, epidemiological issues, etc. While functional regional cooperation can and does emerge independently of formal integration processes, it also can constitute a parallel track to a formal regional integration process, or through time contribute to the emergence of such a formal process" (DEVLIN *et alli*, 2004, p. 7).

proposta da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), até culminar na proposta da Comunidade Sul-Americana de Nações, em 2004, que resultou na UNASUL. Atualmente, a integração baseia-se em uma série de acordos comerciais, a maior parte no marco da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). A proposta da IIRSA, em 2000, pôs em evidência a dificuldade de avançar com a integração física em um quadro desfavorável à realização de investimentos.

O alto nível de endividamento dos países da região tem imposto sacrifícios fiscais e políticas monetárias restritivas. Projetos como a IIRSA trazem o problema da contração dos investimentos para o nível regional. A agenda da integração converge parcialmente, assim, com a agenda do desenvolvimento. É preciso observar, ainda, que a realização de investimentos em projetos de infraestrutura demanda, entre outras coisas, a provisão de financiamento de longo prazo. A atrofia dos mercados de capitais e títulos da região faz dos bancos de desenvolvimento da região as fontes mais importantes deste tipo de recursos. A atuação destes bancos ganha, assim, enorme relevância para o progresso da integração regional.

Não excluindo, de modo algum, outras políticas recomendadas para a elevação das taxas de investimento – segurança contratual, reformas microeconômicas, definição de marcos de regulação claros – e para a integração regional – convergência macroeconômica, aprofundamento institucional – o presente trabalho buscará bases para uma política de cooperação com vistas à otimização da banca de fomento, já presente na região, na provisão de financiamento de longo prazo para a integração regional. Desta forma, pretende munir os atores envolvidos no processo de integração da América do Sul de bases para a formulação de uma política de cooperação potencialmente estimulante para o avanço do processo de integração.

A relevância teórica do presente trabalho reside na busca de conceitos, no marco das teorias de desenvolvimento do pós-Segunda Guerra, que sirvam de base para políticas públicas de desenvolvimento, como aquelas que guiam a atuação dos bancos de fomento. É preciso observar que após quase trinta anos em que a estabilidade macroeconômica esteve no centro das atenções dos economistas, os baixos níveis de crescimento dos anos 90 na maior parte da América Latina tem motivado novos esforços teóricos para a apreensão do fenômeno do desenvolvimento econômico. A base teórica de partida para tais esforços são aquelas teorias do pós-guerra, que buscamos sintetizar no Capítulo II.

Objetivo e metodologia

O objetivo deste trabalho é estabelecer as bases para uma política de cooperação regional no tema do financiamento de longo prazo que contribua para a integração da América do Sul. Para tanto, testamos, inicialmente, a adequação e oportunidade deste tipo de política, reconstituindo a história da região e os precedentes de sua integração regional. Para fortalecer o argumento, realçamos a herança colonial da América Latina como um todo, cuja apreensão ajuda a compreender certas características da região – como sua carência estrutural de capitais – que até hoje são significativos condicionantes do processo de integração. Nesta parte do trabalho, nos baseamos em textos clássicos sobre a história da América Latina e em análises provenientes do meio acadêmico sul-americano, sobretudo do brasileiro – todos fontes secundárias.

Buscamos, em seguida, os fundamentos teóricos de políticas de desenvolvimento, como é o caso da que nos propomos a analisar. Baseamo-nos novamente nos textos clássicos das teorias do desenvolvimento do pós-guerra, na Europa e nos Estados Unidos, e do pensamento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

Para análise dos efeitos da abertura da conta capital em dois períodos – anos 70 no Cone Sul e anos 90 em países da América Latina –, bem como da banca de desenvolvimento na América Latina, utilizamos dados do Banco Mundial e da CEPAL e estudos proferidos no âmbito destas mesmas instituições.

Para examinar os bancos de fomento que atuam na região, nos valemos de seus convênios constitutivos, de dados por eles publicados, de estudos proferidos no âmbito destas instituições, de seus balanços auditados e relatórios anuais.

É importante ressalvar, por fim, que boa parte das análises e dados estatísticos se referem à América Latina. É difícil conseguir dados que se limitem ao conjunto geográfico da América do Sul. Em todos estes casos, julgamos que se tratavam de dados de um todo que permanece válido para suas partes e que, assim, não houve distorção metodológica em sua utilização para análises cuja referência é a América do Sul.

Capítulo I
A Integração Sul-Americana

> "*Una sociedad se define no sólo por su actitud ante el futuro sino frente al pasado: sus recuerdos no son menos reveladores que sus proyectos.*"
>
> Octavio Paz[4]

1.1. Introdução

Neste capítulo, faremos um retrospecto da integração sul-americana, prioridade da atual política externa do Brasil. Para tanto, será necessário falarmos de América Latina, conjunto geográfico que anteriormente servia de referência à política externa brasileira voltada aos vizinhos[5].

Assim, a primeira seção deste capítulo é dedicada à reconstituição dos grandes períodos da história da América Latina. O objetivo deste trajeto histórico é pôr em evidência a herança colonial comum à região, cuja compreensão é fundamental para posterior entendimento dos obstáculos

[4] *Sor Juana Inés de la Cruz o Las Trampas de la Fé,* Barcelona, Seix Barral, 1988, p. 23.

[5] Não à toa, o Brasil fez inscrever no artigo 4º de sua Constituição Federal, de 1988, como um dos objetivos centrais de sua política externa, a constituição de uma comunidade latino-americana de nações.

que atravancam as iniciativas de integração, de sua carência estrutural de capitais, bem como da relação entre este dois últimos fatores.

Na segunda seção do capítulo, buscaremos enfocar fatores e condicionantes que marcaram as relações internacionais na América Latina, enfatizando as tentativas de integração regional. Considerando que o presente trabalho se desenvolve primordialmente sob a ótica da diplomacia brasileira, sublinharemos, na origem de nossa política externa republicana, a arquitetura de dois eixos, um latino-americano e outro pan-americano, a moldar a política externa do Brasil com seus vizinhos. Tais eixos, como veremos adiante, traduziram o desejo de manter relações preferenciais com a potência hegemônica – desejo que, com graus e em momentos distintos, condicionou a política externa de boa parte dos países da região, frequentemente provocando conflitos na vizinhança e colocando severos obstáculos aos projetos de integração.

No que interessa ao presente argumento, mostraremos como a necessidade de acesso a fontes externas de financiamento foi um importante condicionante na política externa dos países da região, com fortes reflexos nas iniciativas de integração. Da barganha nacionalista, conduzida pelo Brasil, que resultou no financiamento da Companhia Siderúrgica Nacional, no início dos anos 40, à estratégia do "realismo periférico" da Argentina dos anos 90, não é possível pensar na história das relações internacionais da América Latina sem a ótica da busca de superação de sua carência de capitais.

Ao longo do capítulo, iremos percorrer o caminho que levou à substituição da antiga meta de união latino-americana pela integração da América do Sul. No final, mostraremos que uma agenda positiva para o financiamento pode dar novo impulso ao projeto de integração sul-americana.

Por fim, como apêndice ao primeiro capítulo, reunimos algumas interpretações da ideia de que os latino-americanos partilham de uma cultura comum, que por tanto tempo norteou as políticas de integração regional. A análise destas visões ajuda a compreender a tentativa atual de empreender a união sul-americana em termos mais pragmáticos, bem como aponta questões a serem refletidas caso se decida aprofundar o projeto regional. É preciso deixar claro, porém, que, para o bem da objetividade do argumento desenvolvido no presente trabalho, este

apêndice constitui simples excurso, ainda que auxilie na apreensão do argumento principal.

Comecemos, então, pelo trajeto histórico da América Latina.

1.2. A herança colonial latino-americana

> Se Fernand Braudel pode hoje reivindicar como aquisição talvez mais importante da recente historiografia a descoberta de que a história não é apenas a ciência do que muda, mas também do que permanece imutável, essa descoberta é incomparavelmente mais fácil para o estudioso da América Latina.
>
> Tulio Halperin Donghi[6]

A escolha da epígrafe acima serve como provocação inicial. A herança colonial talvez seja a continuidade mais visível em meio a todas as transformações, instabilidades e revoluções que marcaram a história da América Latina. Se a história do continente é posta sob a perspectiva do equilíbrio, como faz DONGHI (1975)[7], é possível vislumbrar três grandes períodos: o período colonial, a afirmação de um regime neocolonial e o período, iniciado com a crise de 1929, de busca de um novo equilíbrio.

O primeiro deles é o paradigma que informa os demais. Da exploração das jazidas de Potosí à afirmação das *haciendas* e de zonas de monocultura, a economia latino-americana é orientada, na origem, por uma lógica exógena que determinava seu papel na divisão internacional do trabalho.

No que concerne à organização da economia colonial, há que se ressaltar a diferença entre a América espanhola e a portuguesa. Na primeira, a celeridade com que se deu a descoberta de metais preciosos, fazendo com que o núcleo da colonização passasse rapidamente das Antilhas para ao altiplano, onde permaneceria por dois séculos, fez com que a economia colonial nascesse cindida entre a mineração, dominada

[6] *História da América Latina,* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, p. 8.

[7] A análise de DONGHI (1975), centrada nos modos de produção, opera contrastes entre períodos históricos de equilíbrio, nos quais os modos de produção bem ou mal traziam certa previsibilidade política e estabilidade social, e períodos de desequilíbrio, nos quais a alteração de algumas variáveis, como a ocorrência de crises internacionais, tornava insustentável a antiga ordem, levando à busca de um novo equilíbrio.

pelos interesses metropolitanos, e os demais setores, deixados à margem da economia monetária.

Na América portuguesa, o impulso inicial para a empresa colonial não veio da economia, mas da defesa, como resposta às perfurações concretas e potenciais do território colonial pelas demais potências europeias (FAUSTO, 2002). A solução econômica para esta necessidade militar – promoção de concentração fundiária, monocultura de exportação (aproveitando os conhecimentos adquiridos pelos portugueses nas colônias africanas), introdução de práticas políticas clientelistas e necessidade de se equacionar o problema da mão de obra por meio da escravidão e do tráfico negreiro – foi o grande paradigma da empresa colonial portuguesa até a descoberta de metais preciosos e a transferência do centro econômico para o centro-sul da colônia, no século XVIII.

O segundo entre os períodos assinalados por DONGHI (1975), iniciado com as guerras de independência, marca a afirmação de um regime neocolonial. A aposição do prefixo "neo" busca sublinhar o fato de que a independência dos países latino-americanos teria sido meramente uma transição política[8], sendo mantida a dependência da região em relação aos países centrais.

Na América Hispânica, o processo de independência ajustou politicamente a orientação exógena da economia colonial. A fragmentação do império espanhol em diversas nações tem origem na reforma comercial de 1778-82, motivada, sobretudo, pelo esgotamento das minas e consequente necessidade de diversificar a economia colonial. A partir da reforma, o espaço econômico hispano-americano foi desagregado em diversas zonas de monocultura, cuja comunicação com a metrópole era muito mais intensa do que com qualquer área vizinha. Assim, à época da independência, não existia uma, mas diversas elites crioulas (nativas),

[8] Sustentando esta tese, ressalte-se que os movimentos secessionistas, longe de se considerar rebeldes, aspiravam à condição de herdeiros legítimos do mesmo velho ordenamento que execravam. Rebeldes, nesta perspectiva, seriam os defensores da antiga ordem colonial, que se recusavam a aceitar as autoridades legitimadas após a queda da monarquia espanhola diante de Napoleão, em 1810. Tentava-se, assim, não ferir a tradição de lealdade monárquica das camadas populares, apresentando até justificativas institucionais para a independência. É este o caso dos *cabildos*, instituição colonial mais permeável aos interesses das elites nativas que, após a queda da suprema junta de Sevilha (restringindo a soberania espanhola a um improvisado organismo em Cádiz), promove a substituição dos elementos peninsulares por nativos, sob a justificativa emergencial da queda da monarquia espanhola (DONGHI, 1975).

todas ligadas a interesses localizados que, se por um lado convergiam na busca de libertação do jugo colonial e na oposição aos peninsulares (elite espanhola das colônias), por outro eram estruturalmente concorrentes, o que levou à fragmentação política após a vitória militar sobre os peninsulares[9].

No que tange ao processo de independência na América portuguesa, pode-se dizer que nos fundamentos este não foi diferente da porção hispânica do continente. A peculiaridade, no caso brasileiro, é o que a historiadora brasileira Maria Odília da Silva Dias chama com muito acerto de "interiorização da metrópole" (DIAS, 1986). De fato, a vinda da família real para o Brasil em 1808, transferindo para a colônia a administração do império português, levou a uma situação assaz curiosa, em que, como aponta MAXWELL (2002), foi Portugal, em 1820, após a Revolução liberal do Porto, que declarou sua independência do Brasil[10].

Reforçando este argumento, CABRAL DE MELLO (2002) mostra como o Brasil independente precedeu ao nacionalismo brasileiro. O primeiro teria sido produto de um movimento retrógrado, arquitetado por altos funcionários públicos contra o desmonte do aparelho de Estado instalado por D. João VI. Os mesmos funcionários que haviam servido de forma subserviente ao poder metropolitano constituído teriam se transformado, com a ameaça de extinção de seus empregos, nos mais fervorosos defensores da independência, ao ponto de CABRAL DE MELLO afirmar que o "berço da nação brasileira foi assim uma dádiva

[9] A guerra civil que tomou conta de toda a América espanhola à época da independência opôs, na verdade, os dois grupos que ocupavam o topo da pirâmide social. As elites peninsulares sabiam que somente o domínio espanhol poderia atender aos seus interesses, ao passo que as elites crioulas, crentes de que o fato de terem nascido em solo americano por si só lhes conferia representatividade, toleravam apenas a participação mínima necessária de outros estratos sociais no poder, evitando a todo custo alterações profundas na base do poder político que lhes favorecia. Para o estudioso da história brasileira, é impossível não fazer analogias com as revoltas do período regencial (1831-1840), nos quais era comum, após a mobilização das massas populares por conflitos entre as elites políticas do país, uma solução de compromisso que buscava conciliar os interesses no topo da pirâmide social, concentrando a repressão, em geral bastante violenta, nas camadas mais desfavorecidas da população (FAUSTO, 2002).

[10] Em seu "Manifesto da Nação aos soberanos e povos da Europa", os rebeldes do Porto repudiavam o "*status* de colônia ao qual Portugal tem sido com efeito reduzido" (MAXWELL, p. 188). O grito do Ipiranga teria sido, assim, muito mais uma solução para preservar a casa dos Bragança e manter a integridade territorial da colônia do que uma revolução secessionista.

do funcionalismo público" (p. 16). O nacionalismo brasileiro seria, neste raciocínio, construção intelectual artificiosa e *a posteriori* das elites.

Concentrando-se apenas no que interessa ao presente trabalho, frise-se que o processo de independência da América Latina não representou mais do que a reafirmação do pacto colonial em novos termos e com novas partes. A extrema estratificação social não foi essencialmente alterada. Politicamente, as novas nações eram pouco mais do que conformações geográficas dos interesses de elites locais dominantes. Sua economia permanecia inserida na divisão internacional do trabalho como fornecedora de matérias-primas, contribuindo, assim, para a notável expansão do capitalismo industrial nos países centrais a partir de 1850.

A segunda metade do século XIX é período de construção dos estados nacionais latino-americanos. E esta construção é originalmente financiada pela dívida externa e pela desnacionalização da economia. A disponibilidade internacional de capitais promove a emancipação dos governos da região de suas fontes habituais de ingresso tributário que, à época, eram os tributos sobre o comércio exterior. Empréstimos contratados nas bolsas europeias se sucedem em círculos viciosos nos quais as amortizações de antigas dívidas são pagas mediante a contração de novas obrigações.

Os investimentos externos reorganizam e passam a predominar nas economias latino-americanas. A setores tradicionalmente controlados por estrangeiros, como a comercialização e o transporte transoceânico, juntam-se atividades de mineração, exploração de riquezas de superfície, como o guano peruano – cuja exploração nem exigia investimentos tão vultosos –, construção da rede ferroviária e até mesmo atividades agropastoris, abertas, agora, à especulação imobiliária (DONGHI, 1975).

No plano ideológico, o novo pacto colonial se dava sob o signo do liberalismo, festejado, sobretudo, em virtude do significativo aumento das exportações de produtos primários para os países do norte que se industrializavam em ritmo vertiginoso. A mesma teoria, porém, não orientava a prática pública da maior parte dos países da região, que adotavam políticas econômicas que facilitavam o crédito às camadas altas da população e socializavam o prejuízo por meio da inflação.

Mesmo no campo comercial, o livre-câmbio, que conferia à região o papel de provedora de produtos que hoje seriam denominados como de baixo valor agregado, não podia assegurar por muito tempo a

expansão econômica, já que, como a América Latina percebeu de forma traumática em 1930, deixava a região profundamente vulnerável a crises internacionais.

A crise de 1929 é talvez o mais importante ponto de inflexão na história das economias latino-americanas. Representa o fim do equilíbrio baseado na monocultura de exportação e a percepção do fenômeno que posteriormente ganhará a adequada expressão de "deterioração dos termos de intercâmbio"[11]. Os anos 30 começam para a região sob uma dupla restrição: a queda dos preços dos produtos primários e brusca diminuição do crédito internacional, penalizando sobremaneira as finanças públicas. Para combater este quadro, dois processos, atrelados entre si, ganham ímpeto: o dirigismo estatal e a industrialização substitutiva de importações.

A crise exige do Estado novas políticas cambiais e monetárias. O setor primário passa a ser sistematicamente subvencionado. A livre conversibilidade é abandonada e viceja os mecanismos de câmbio múltiplo que, além de proporcionar ampliação dos ingressos fiscais onerando as importações, criaram, como corolário do protecionismo concedido à produção primária, o protecionismo industrial. Este processo é reforçado pela percepção de que a monocultura era uma das principais razões da crise e de que, portanto, a diversificação da economia era medida que se impunha (DONGHI, 1975).

Como resultado das mudanças, novos setores econômicos ganham certo dinamismo. A extrema dificuldade de importar propicia condições para o surgimento de uma indústria leve na América Latina[12], que, assim, parece estar seguindo os passos dos países centrais. Os gargalos postos pela precariedade da infraestrutura da região, no entanto, representam obstáculos à passagem da América Latina à etapa seguinte. A Segunda Guerra Mundial, ao promover o aprofundamento do processo de industrialização, tornará tais gargalos, especialmente em setores de infraestrutura, como transporte e energia, mais evidentes.

A economia da região passa a sofrer, ainda, maior pressão demográfica, com a queda dos índices de mortalidade em virtude de

[11] Sobre o significado da expressão, consagrada em trabalho de PREBISCH (1949), falaremos mais adiante, no Capítulo II.

[12] Este processo é variável entre os diversos países da região. De forma geral, a indústria surgiu na região entre a última década do século XIX e os anos 1930 (DONGHI, 1975).

certo melhoramento sanitário – com manutenção em níveis elevados das taxas de natalidade – e o crescimento significativo dos centros urbanos, com inchaço brutal dos subúrbios, em precárias condições. A sociedade latino-americana transformara-se, situando-se em etapa intermediária entre o tradicional e o moderno. A despeito disto, as mudanças econômicas sofridas pelo continente a partir de 1930 pareciam não corresponder a esta transformação. Em meados dos anos 1950, torna-se evidente que a experiência de 1930 esgotara-se sem resolver os problemas estruturais cuja solução teria permitido fazer frente a pressões sociais cada vez maiores.

Nos anos 1960, esse esgotamento traduz-se em choques e tensões entre os diferentes agrupamentos sociais. Finda a euforia do pós-guerra, a América Latina estava novamente endividada e submetida às receitas ortodoxas dos organismos econômicos internacionais. O período entre 1955-60 foi de estagnação econômica para toda a região, com exceção do México e do Brasil, que entraria neste movimento geral no início dos anos 1960.

Neste contexto, a região volta às soluções liberais que, no entanto, não dão conta da deterioração dos termos de intercâmbio e acabam por agravar a crise e aprofundar a polarização social após a adoção de políticas econômicas restritivas. Tornando a situação ainda mais complexa, a Revolução Cubana, em 1959, insere, de forma mais profunda, o continente no embate estratégico da Guerra Fria. Estava formado o quadro que nos anos 1960 abria caminho para soluções políticas de exceção que marcariam os anos subsequentes.

Além dos regimes autoritários, a década de 1960 é marcada pelo início de um processo de aproximação, tumultuado e pontuado por avanços e retrocessos, dos países latino-americanos. Em meio a turbulências, reviravoltas e descontinuidades, é possível vislumbrar uma linha que segue, desde a constituição da Área Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, da qual trataremos adiante, até a criação da UNASUL, em 2004. É este o tema da segunda parte deste capítulo.

Por ora, o que importa reter desta primeira parte, é que a herança colonial da América Latina ajuda a compreender condições comuns à região, como:

- a estrutura "dualista" das sociedades latino-americanas, em que um setor dinâmico, em geral relacionado à exportação, convivia com setores ainda em estágios pré-capitalistas. Como veremos no Capítulo II, esta é uma das marcas do fenômeno do subdesenvolvimento;
- a dependência "estrutural" dos países centrais, especialmente de capitais, outra das marcas do "subdesenvolvimento", como veremos adiante. Nos mais desenvolvidos países da região, a transição do modelo agroexportador para sociedades industriais dependeu do equacionamento do problema da escassez de capital[13];
- os processos de independência da região não alteraram nem a estrutura social estratificada, nem a dependência econômica em relação aos países centrais;
- em 1929, o modelo agroexportador é rompido; o processo de avanço da industrialização – que aparentemente levava a América Latina no mesmo sentido das nações desenvolvidas –, porém, não consegue vencer gargalos como os da infraestrutura deficiente na região e os gargalos "sociais" – ou seja, a incorporação no sistema econômico de grupos tradicionalmente alijados.

1.3. Inserção internacional em busca do pragmatismo: da América Latina à América do Sul

A criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), pelo Tratado de Assunção, de 1991, o anúncio da Iniciativa Amazônica pelo Brasil, em 1992, com o objetivo de estreitar as relações entre os países do Tratado de Cooperação Amazônica de 1978[14], a proposta da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que envolveria os países do Mercosul, da

[13] A industrialização brasileira, por exemplo, iniciada em São Paulo com os excedentes da economia do café, não pôde ser completada sem o apoio de investimentos externos na indústria de base e nos setores de infraestrutura.

[14] Deste tratado fazem parte, além do Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA, criada em 1995 como efeito da Iniciativa Amazônica – que, assim, resgatava do estado vegetativo o Tratado de 1978 – mantém secretaria permanente em Brasília, desde dezembro de 2002. O objetivo institucional da OTCA é implementar as medidas acordadas no tratado celebrado em 1978, notadamente o desenvolvimento sustentável da região amazônica. Ver http://www.otca.org.br.

Comunidade Andina e o Chile, em 1993, e, finalmente, o lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações, posteriormente rebatizada de UNASUL, em 2004, são movimentos sucessivos de uma mudança significativa da política externa brasileira em relação a sua vizinhança.

A retórica de uma relação natural, de pertencimento a uma condição inescapável que sugeriria destino comum a toda a América Latina foi substituída por ações concretas, em geral partindo da expansão do Mercosul, no nível sub-regional. As razões da mudança não podem ser reveladas sem considerar-se aquilo que tem de reativo à proposta norte-americana de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A rigor, as relações internacionais latino-americanas não podem ser compreendidas sem referência ao pan-americanismo.

O objetivo desta segunda parte é contextualizar historicamente a transformação da antiga meta de integração latino-americana no projeto, menos ambicioso, de união da América do Sul, sem perder de vista o tema que norteia o presente trabalho, ou seja, a necessidade de uma agenda positiva na questão do financiamento para o projeto de integração regional. Assim, buscaremos destacar como a necessidade de meios externos de financiamento foi um condicionante poderoso nas relações internacionais da América Latina. Comecemos, então, pelas origens da tensão entre os eixos latino-americano e pan-americano na política externa brasileira.

Como assinala RICUPERO (1995), a proximidade da potência hegemônica foi um dos grandes condicionantes das relações internacionais da América Latina, sendo, inclusive, um dos fatores que explicam ser ela a região com menor incidência de guerras entre estados nos últimos cem anos[15]. No que interessa ao presente trabalho, sublinhe-se o fato de que, historicamente, a imbricação entre os eixos latino-americano e pan-americano da política exterior do Brasil ou, dito de outra forma, a forma triangular que relações no continente assumiram – Estados Unidos - Brasil - América Latina – foi, por muito tempo, um obstáculo à integração desta última.

[15] Explicaria, ainda, a eliminação, especialmente no contexto da Guerra Fria, de qualquer foco de perturbação da *Pax Americana* e sua hegemonia ideológica, como foi o caso de Granada, da Jamaica de Michael Manley, do Panamá, do Suriname de Bouterse, da Nicarágua sandinista, de El Salvador, entre outros, restando somente a Cuba de Fidel.

Data do longo reinado do Barão do Rio Branco o paradigma que por tanto tempo informou – muitos dirão que ainda tem informado – as relações do Brasil com os Estados Unidos. O Barão, atento à emergência deste último no cenário internacional no início do século XX, buscou logo estabelecer uma parceria sólida entre os dois países[16] que garantisse o apoio norte-americano aos pleitos brasileiros nas questões fronteiriças – especialmente naquelas que envolviam interesses privados daquele país, como no caso do Acre.

O Brasil privilegiava, assim, o eixo pan-americano em detrimento da relação com a vizinhança mais próxima[17], fato que resta claro ao considerar-se, por exemplo, a ausência de apoio do país à Doutrina Drago[18] e o silêncio brasileiro – em franco contraste com a reação veemente dos vizinhos – diante das manobras do exército norte-americano na fronteira do Texas com o México, em 1911.

Para RICUPERO (1995), além da demarcação de boa parte das fronteiras brasileiras, a grande contribuição do Barão do Rio Branco foi a construção de um marco conceitual para a diplomacia brasileira, consistente em três principais balizas: a convicção de que Brasil e Estados Unidos partilhavam os mesmos valores, o estabelecimento de uma parceria estratégica com os Estados Unidos que garantisse o apoio deste país a objetivos brasileiros, em troca do endosso brasileiro a posições norte-americanas no cenário global ou hemisférico e, como consequência lógica das duas anteriores, subordinação da relação com a América Latina à prioridade conferida a esta parceria com os Estados Unidos[19].

Os anos 1950 representam ponto de inflexão da diplomacia brasileira em relação ao paradigma criado pelo Barão. Até aí, este sobrevivera, ora

[16] À qual Bradford Burns alcunhou de *unwritten alliance* (*apud* RICUPERO, 1995).

[17] Em relação aos vizinhos, seria do Barão a frase segundo a qual o Brasil só teria dois amigos no continente, o Chile e os Estados Unidos (RICUPERO, 1995).

[18] Tal doutrina, formulada pelo então chanceler argentino Luís Maria Drago, apregoava a inaceitabilidade da intervenção armada ou ocupação do território para assegurar o pagamento de dívidas. A posição brasileira no tema, que de certa forma endossava o Corolário Roosevelt da Doutrina Monroe e as recorrentes intervenções norte-americanas na América Central, causava estupor em nossos vizinhos.

[19] A durabilidade deste paradigma pode ser ilustrada pelo discurso de Oswaldo Aranha na Escola Superior de Guerra, cerca de quarenta anos após a morte do Barão, em que este declarava não poder conceber outra política externa para o Brasil que não fosse apoiar as posições norte-americanas nos foros mundiais, em troca do apoio dos Estados Unidos à liderança política e militar do Brasil na América do Sul (RICUPERO, 1995).

com predomínio do aspecto ideológico – como no alinhamento brasileiro ao Ocidente no início da Guerra Fria – ora prevalecendo o aspecto pragmático – como ilustra o episódio da barganha brasileira que resultou no apoio norte-americano à construção da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN em troca de apoio brasileiro aos aliados na Segunda Guerra. Nos anos 1950, porém, ambos os aspectos entram em crise.

No mundo do pós-guerra, com a Europa e o Japão devastados, as únicas fontes de financiamento eram o Banco Mundial, então recém-criado na Conferência de Bretton Woods[20], e créditos oficiais do governo dos Estados Unidos. Quando este decide priorizar a reconstrução europeia (Plano Marshall) e japonesa (Plano Colombo), as ilusões brasileiras a respeito da "aliança especial" com os Estados Unidos tornam-se evidentes. O corte drástico dos créditos propostos pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (1951-53)[21] e a falta de apoio militar em decorrência da alegada necessidade de manter um equilíbrio sul-americano começam a enterrar as veleidades do Brasil em relação à "aliança não escrita".

Não demoraria muito até que esta divergência de expectativas ganhasse veículo teórico. A emergência da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), em 1948, cria o ambiente propício à oposição às teses econômicas liberais segundo as quais bastariam investimentos privados, nacionais e estrangeiros, para o desenvolvimento da região. A CEPAL é a matriz das receitas de desenvolvimento por meio de planejamento estatal e da industrialização via substituição de importações[22] (BIELSCHOWSKY, 2000).

[20] Conferência na qual foram criadas as bases do sistema econômico internacional do pós-guerra, mediante a fundação de duas instituições, o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, depois incorporado ao Banco Mundial) e de um fórum para a celebração de acordos comerciais multilaterais, o *General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT.

[21] Decorrência de negociações iniciadas em 1950, entre os governos brasileiro e norte-americano para o financiamento de projetos de infraestrutura no Brasil, a comissão, formada por técnicos de ambos os países, buscava diagnosticar os pontos de estrangulamento da economia brasileira, bem como promover investimentos para sua superação. Como consequência dos trabalhos da comissão, foi criado, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, futuro BNDES), cuja principal diretriz era a realização de investimentos de longo prazo. Ver <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_gv/htm/3E_ele_voltou/Comissao_mista_Brasil_EUA.asp>.

[22] É curioso observar como o nacionalismo econômico implicado neste receituário desarma, nos anos 1950, a polarização ideológica da Guerra Fria, unindo setores de ambos os extremos do espectro político em torno de suas premissas.

No que concerne às relações entre o Brasil e a América hispânica, entretanto, não haveria mudanças significativas até o início dos anos 1960. Em 1959, o Brasil ainda buscava estabelecer barganha com os EUA, da qual foi instrumento a Operação Pan-Americana (OPA)[23] de Juscelino Kubitschek, que influiu de forma significativa na criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1959 – com o principal objetivo de promover o desenvolvimento na América Latina – e da Aliança para o Progresso de John Kennedy (VIZENTINI, 1995).

Algumas medidas, no entanto, já indicavam alguma intensificação da relação do Brasil com os vizinhos ainda na era JK, como o Tratado de Montevidéu, em 1960, que criava a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), os Acordos de Roboré com a Bolívia, que criavam para aquele país zonas francas em portos brasileiros, além de tratar da ligação ferroviária Corumbá - Santa Cruz e da exploração de petróleo e gás, e, finalmente, a conclusão do eixo rodoviário que ligava o Brasil ao Paraguai. Tais iniciativas soaram positivamente na América Latina e indicam um dos raros períodos nos quais o eixo pan-americano da política externa brasileira esteve em harmonia com a vertente latino-americana (RICUPERO, 1995). Uma harmonia, porém, destinada a durar pouco.

A ALALC[24] faz parte da fase de integração da América Latina que BARBOSA (1991) classifica como "romântica", em oposição ao

[23] A Operação Pan-Americana foi deflagrada por JK de forma oportuna após as manifestações hostis ao então vice-presidente dos EUA, Richard Nixon, ocorridas durante sua visita a Lima e a Caracas, em 1958. Estrangulado pela ressaca da fabulosa expansão econômica dos primeiros anos de seu governo, Kubitschek enviou carta na qual alertava o presidente norte-americano, Dwight Eisenhower (1953-61), dos perigos políticos à diplomacia dos EUA que poderia trazer o aprofundamento da crise por que passava a América Latina. Assim, ainda que a primeira reação dos EUA tenha sido fria, estes não podiam ignorar que a mudança na conjuntura internacional – nova diplomacia soviética de Krushov, avanço da guerrilha cubana, antiamericanismo crescente na América Latina – não aconselhava displicência. No episódio, o Brasil voltava a assumir o papel de mediador entre os EUA e a América hispânica, tal como idealizara o Barão do Rio Branco. Para VIZENTINI (1995), a OPA representava a retomada, por JK, da barganha nacionalista anteriormente conduzida por Getúlio Vargas, que resultou no apoio para construção da CSN. Para o autor, a verdadeira autonomia brasileira nas relações internacionais só viria com a Política Externa Independente (1961-1963), de Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo Castro.

[24] Criada pelo Tratado de Montevidéu de 1960 (TM-60), tinha por objetivo o estabelecimento de um mercado regional comum, no prazo de doze anos, partindo de uma zona de livre comércio da qual fariam parte, inicialmente, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai.

pragmatismo posterior[25]. A natureza multilateral das negociações, a pouca flexibilidade dos termos em que foi celebrado o tratado, a oposição dos setores privados, rivalidades militares, restrições impostas por um endividamento crescente da região, aliadas, finalmente, à adoção de modelos de desenvolvimento que privilegiavam os mercados internos dos signatários do tratado foram os principais fatores que explicam o malogro da ALALC (BARBOSA, 1991). Ainda assim, era o ensaio de mudança qualitativa das relações entre o Brasil e seus vizinhos.

Com a chegada de Jânio Quadros à presidência do Brasil (1961), o paradigma criado pelo Barão do Rio Branco seria definitivamente reformado. Em meio a um contexto internacional tumultuado[26], era fatal que a política externa brasileira buscasse um novo paradigma. A denominação de "independente"[27] objetivava sublinhar o contraste com a diplomacia do passado, vista como alinhada e recorrentemente subordinada a interesses estrangeiros.

No âmbito continental, a oposição do Brasil – acompanhado por México, Argentina, Peru, entre outros países da região – à suspensão da Cuba de Fidel Castro da Organização dos Estados Americanos (OEA), assim como a aproximação com a Argentina, dentro do que se convencionou chamar "espírito de Uruguaiana"[28], começa a reformar

Posteriormente, aderiram ao tratado Colômbia (1961), Equador (1961), Venezuela (1966) e Bolívia (1967).

[25] A mesma distinção é feita por FARIA e CEPIK (2002) que analisam a evolução do "bolivarismo dos antigos" para o "bolivarismo dos modernos". A superação do primeiro seria indicada pelo esvaziamento dos fóruns latino-americanos, como teria ocorrido com a Organização dos Estados Americanos – OEA, com o Sistema Econômico Latino-Americano – SELA, criado em 1975 como um mecanismo de concertação política voltada à harmonização das posições latino-americanas face aos organismos multilaterais e a terceiros países, e com o Grupo do Rio.

[26] A descolonização avançava na África e na Ásia. Na Conferência de Bandung, em 1955, vinte e nove países dos continentes asiático e africano repudiavam os termos com que a Guerra Fria organizava as relações internacionais. Na União Soviética, Krushov buscava alianças com as posições nacionalistas do chamado Terceiro Mundo. A constituição da Comunidade Econômica Europeia, em 1957, e a recuperação do Japão criavam novos polos econômicos. O Oriente Médio estava convulsionado pelos conflitos entre árabes e Israel. A Revolução Cubana triunfava em 1959 (VIZENTINI, 1995).

[27] A política externa dos governos Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-64), em que estiveram à frente do Itamaraty San Tiago Dantas (1961-62), Afonso Arinos (1962) e Araújo Castro (1963-64), ficou conhecida como Política Externa Independente.

[28] O Encontro de Uruguaiana, em abril de 1961, entre os presidentes Jânio Quadros (1961), do Brasil, e Arturo Frondizi (1958-62), da Argentina, inaugura uma série de atos de entendimento

a percepção que os vizinhos tinham do Brasil, até então visto como o preposto dos EUA na América do Sul que acalentava o projeto de um "subimperialismo" delegado.

Ainda que o governo Castelo Branco (1964-67), no Brasil, tenha representado interrupção do processo, ao promover realinhamento eminentemente ideológico com os "valores" norte-americanos, a tendência geral estava lançada, e seria retomada sobretudo quando o extraordinário aumento da liquidez internacional ocasionado pelo primeiro choque do petróleo, em 1973, reduziu sobremaneira a dependência brasileira em relação a créditos oficiais do governo dos EUA e dos órgãos multilaterais[29].

Sob a diretriz geral do pragmatismo responsável de Ernesto Geisel (presidente brasileiro de 1974 a 1978) e Azeredo da Silveira (chanceler no mesmo período), o Brasil intensificaria suas relações com os países do Oriente Médio, do bloco socialista e restabeleceria relações diplomáticas com a China, em 1974 (nesse último ponto, seguindo movimento semelhante por parte dos EUA).

Se a direção geral da diplomacia brasileira no período era a da multipolaridade, de exercício de uma "vocação universal", as relações com os vizinhos, não obstante substanciais progressos feitos[30], só evoluiriam após a distensão a relação Brasil - Argentina. O degelo político só se iniciaria em 1979, com o Acordo Tripartite Argentina - Paraguai - Brasil, que pôs fim ao contencioso sobre o uso de águas internacionais para a construção da usina hidrelétrica de Itaipu. A atuação equilibrada do governo brasileiro durante a Guerra das Malvinas (1982) também contribuiu para o aumento da confiança mútua (CERVO, 2001) e as negociações que culminaram nos acordos nucleares de 1991[31]

e consultas prévias, elevando o grau de convergência das políticas exteriores dos dois países. Ver <http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/pd028.htm>.

[29] A decisão de não aderir ao Tratado de Não Proliferação Nuclear – TNP, a celebração do Acordo Nuclear com a Alemanha, em 1975, e os conflitos causados pela condenação pelo governo norte-americano de Jimmy Carter (1977-81) do comportamento brasileiro em relação aos direitos humanos, tornavam claro que as relações bilaterais Brasil-Estados Unidos já não obedeciam ao paradigma do Barão.

[30] Entre os quais cumpre assinalar a atuação pacificadora do Brasil nos seculares conflitos Peru-Equador e Argentina-Chile e ainda a celebração do já mencionado Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978 (RICUPERO, 1995).

[31] O principal é o Acordo Quadripartite entre a Argentina, o Brasil, a Agência Argetina-Brasil para Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de

encerraram a tensão política. Sob a ótica econômica, porém, a conjuntura internacional não favorecia medidas mais amplas de integração regional.

O período de regimes autoritários é heterogêneo. Para os países do Cone Sul, significa o início de experiências liberais mais ou menos duradouras[32]. No caso brasileiro, as altas taxas de crescimento verificadas no período tiveram como contrapartida um processo de compressão salarial e concentração de renda. De forma geral, os países da região buscam tirar proveito de um quadro de extrema liquidez internacional, ligado à expansão do mercado de euromoedas, a partir dos anos 1950, e à reciclagem dos petrodólares após o primeiro choque do petróleo, em 1973.

Dessa forma, o modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações que vigorava na região, marcado pela prioridade dada aos mercados internos, era sucedido por uma conjuntura de expansão econômica e ampliação das exportações latino-americanas para terceiros mercados, com grande afluxo de recursos financeiros externos. Neste quadro, restava claro que a estrutura da ALALC era inadequada às estratégias nacionais dos países da região. As mudanças sugeriam que o objetivo de estabelecer um mercado comum seria melhor alcançado não pela implementação de uma zona de livre comércio, mas antes por um mecanismo flexível que criasse uma área de preferência tarifária. É este o conceito por trás da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), criada pelo Tratado de Montevidéu de 1980 (TM-80)[33].

Entre as heranças da ALALC recebidas pela ALADI que cumpre destacar, além de um patrimônio histórico de negociações comerciais, está a conformação da Comunidade Andina[34], agrupamento sub-regional

Energia Atômica, celebrado em 13/12/1991.

[32] Procederemos a uma análise das experiências de Argentina, Chile e Uruguai no período 1974-83 no início do Capítulo III.

[33] No marco da ALADI, estão previstos diversos modelos de acordos comerciais a serem manejados de forma flexível pelos países-membros, divididos em duas modalidades principais – acordos regionais (dos quais participam todos os países-membros) e acordos de alcance parcial (dos quais só participa uma parte dos países-membros). Entre estes últimos, o principal instrumento tem sido o Acordo de Complementação Econômica, cujo objetivo é incrementar a interdependência econômica entre os países signatários e promover seu desenvolvimento equilibrado e harmônico. Ver <http://www.aladi.org>.

[34] Criado pelo Acordo de Cartagena, de 1969, reunia, inicialmente Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Em 1973, a Venezuela aderiu e, em 1976, o Chile se retirou (BARBOSA, 1991).

motivado pela insatisfação de seus países-membros com o impasse das negociações no âmbito da ALALC[35]. Se o fracasso desta última se dera em uma conjuntura de expansão econômica baseada em um quadro de enorme liquidez internacional, o malogro da ALADI se daria em contexto oposto, de forte contração econômica motivado pela escalada do endividamento da região a partir da elevação dos juros norte-americanos no início dos anos 1980, inaugurando vinte anos de irrisórias taxas de crescimento[36].

A crise da dívida nos anos 1980 foi o ponto o final de um crescimento econômico fortemente lastreado no financiamento externo, e o início da crise da dívida, que condicionaria a política externa de alguns países da região até meados dos anos 1990.

Em um cenário internacional marcado por crescente clivagem Norte-Sul[37], a chamada crise da dívida reforçaria percepção de um destino comum para o continente. Em meio à crise que impunha fortes restrições externas à região, as relações intrarregionais começam a ganhar densidade.

Com a redemocratização, as relações bilaterais entre Brasil e Argentina – apoiada no enfrentamento dos contenciosos políticos dos rios e da energia nuclear – ensaiam estreitamento também na esfera econômica. Os governos Sarney (1985-89) e Alfonsín (1983-89) dão início a uma série de atos – entre os quais se destaca o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, celebrado em 1988, incorporando vinte e quatro Protocolos que tratavam de diferentes áreas, desde comércio de alimentos até biotecnologia e energia nuclear[38] que culminariam, em 1991, na criação do Mercosul. No entanto, se na sub-região da Bacia do Prata as relações se

[35] Outra herança é o mecanismo de garantia a financiamentos a exportações, denominados Convênios de Créditos Recíprocos (CCR), de que falaremos no Capítulo IV.

[36] A crise foi deflagrada pela escalada da taxa básica de juros norte-americana a partir de 1979, elevando de forma astronômica, para os países endividados, o serviço da dívida e levando vários países da região à moratória.

[37] O período é marcado pela intensificação do repúdio à chamada ordem de Bretton Woods. No âmbito financeiro, os países em desenvolvimento, especialmente os latino-americanos, pesadamente endividados, passam a depender dos programas estruturais de ajuste do FMI, o que abre espaço para a imposição de condicionalidades e reformas aos países endividados. Na esfera comercial, o chamado Acordo de *Blair House*, que reformou em termos muito mais modestos o Acordo sobre Agricultura celebrado no âmbito da Rodada Uruguai (1986-94), deixa a forte impressão de desnivelamento do campo de jogo entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento na esfera das negociações comerciais multilaterais.

[38] Na época, foi ainda celebrado o Acordo Tripartite Argentina-Brasil-Agência Internacional de Energia Atômica sobre inspeções mútuas e emendas que tornavam operacional o Tratado de Tlatelolco, sobre a desnuclearização da América Latina.

aqueciam, a ALADI mostrava-se progressivamente incapaz de promover a integração de todo o continente.

Concebida para conformar um mercado comum mediante a convergência, ou "multilateralização", dos acordos parciais – bilaterais ou entre grupos de países – celebrados numa área de preferência tarifária, a ALADI não pôde evoluir em um contexto em que o endividamento crescente dos países da região os obrigava a gerar saldos comerciais positivos[39]. Além disso, também as crescentes e múltiplas condicionalidades impostas pelos organismos multilaterais credores dos países da região diminuíam sobremaneira sua capacidade de investimento, com reflexos negativos no processo de integração

Neste contexto desfavorável, tem início a fase que BARBOSA (1991) denomina de "pragmática", baseada no projeto sub-regional do Mercosul. O desejo de acelerar a abertura comercial e, assim, a inserção de seus países nos fluxos internacionais de comércio e investimento levou os presidentes Collor (1990-92) e Menem (1989-99) a antecipar o andamento do projeto de integração concebido por Sarney e Alfonsín, mediante a assinatura, em julho de 1990, da Ata de Buenos Aires, que estabelecia a data de 31/12/1994 como limite para a implementação de um mercado comum bilateral[40]. Pouco tempo depois, temerosos do isolamento de suas economias, Uruguai e Paraguai aderiram ao acordo, formando o núcleo do Mercosul.

Não cabe no presente trabalho um balanço pormenorizado do Mercosul. Cumpre assinalar, porém, que em termos de intercâmbio econômico, a construção do Mercosul contribuiu de forma significativa

[39] Neste período, a crise do balanço de pagamentos e o esgotamento do modelo de substituição de importações promoveram a reforma da política comercial dos países da América Latina, no sentido de uma liberalização progressiva, a qual se acreditava ser o melhor caminho para o aprimoramento tecnológico e o desenvolvimento econômico (BARBOSA, 1991). É importante ressalvar, no entanto, que o malogro da ALADI não significou sua extinção. O organismo permanece em funcionamento até hoje, como uma secretaria que tutela e administra os acordos de comércio regionais já celebrados entre seus países-membros, além de um foro para a celebração de novos acordos.

[40] Cumpre observar nítido contraste entre o Mercosul idealizado por Sarney e Alfonsín, que se voltava contra a ameaça de marginalização crescente da América Latina mediante, entre outras medidas, a criação de mecanismos comuns de desenvolvimento industrial e tecnológico – era este o conteúdo de boa parte dos vinte e quatro protocolos incorporados ao Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, celebrado em 1988 – e o Mercosul de viés livre-cambista de Collor e Menem, visto como ferramenta de aumento da competitividade de suas economias, uma espécie de garantia e anteparo para o gradual desmantelamento das barreiras tarifárias dos países envolvidos. Para Vizentini, o que era uma integração de perfil desenvolvimentista passou a ser instrumento de política econômica liberal (*apud* FARIA e CEPIK, 2002).

para a intensificação das relações do Brasil com os vizinhos. Segundo dados da CEPAL (2002), se em 1990, 11,35% das exportações brasileiras totais destinavam-se à América Latina, no final da década este índice tinha evoluído para 24,75%. No que tange às importações brasileiras da região, as cifras são, respectivamente, 17,22% das importações totais brasileiras, em 1990, e 21,07%, em 2000. Para o Brasil, a evolução das relações com a vizinhança foi positiva em termos comerciais, tendo o país saído de um déficit com a região de US$ 305 milhões, em 1990, para um superávit de US$ 1,2 bilhão, em 2000.

Também qualitativamente as exportações brasileiras para a região foram favorecidas. Em 1990, 79,1% das exportações totais brasileiras eram de bens manufaturados, ao passo que, no montante destinado à América Latina, este índice subia para 91,4%. Dez anos depois, estas cifras tinham evoluído para 81,1% e 94,8%, respectivamente. No início do milênio, a América Latina era o principal destino das exportações do Brasil, que apresentava déficit em suas relações com os Estados Unidos e com a União Europeia (CEPAL, 2002).

No que mais interessa ao presente estudo, sublinhe-se que, paralelamente à edificação não raramente turbulenta do Mercosul, esteve sempre presente, para a diplomacia brasileira, o velho paradigma de coexistência de dois eixos, um pan-americano e um latino-americano. Em junho de 1991, quase um ano após a assinatura da Ata de Buenos Aires, o presidente norte-americano George Bush propõe, em sua Iniciativa para as Américas, uma "zona de livre comércio, do Alasca à Patagônia" (RICUPERO, 1995). No âmbito hemisférico, os anos 1990 seriam marcados por tensão entre os dois eixos referidos.

A mudança da orientação brasileira em relação aos vizinhos, no entanto, alterava completamente a dança destes eixos. Se, no paradigma idealizado pelo Barão do Rio Branco, no início do século XX, o Brasil buscava aproximar os dois eixos, no final do século, o que ocorria era justamente o oposto: a cada proposta norte-americana de reforço de um pan-americanismo de caráter estritamente comercial, o Brasil reagiu buscando fortalecer os laços com os vizinhos, realçando sempre a dimensão política de suas propostas.

Para MELLO (2002), o Brasil foi o único país da região a reagir a todas as iniciativas dos EUA para a região nos anos 1990, buscando manter o Mercosul coeso a fim de fortalecer seu poder de negociação frente aos norte-americanos. Para tanto, foi necessário lançar propostas alternativas à consolidação do pan-americanismo comercial da ALCA.

Neste contexto, o governo Itamar Franco (1992-93) foi o primeiro a redefinir a política externa brasileira em relação aos vizinhos, com as propostas da Iniciativa Amazônica (1992) e da Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA (1993), que apregoava uma rede de acordos de livre comércio entre os países do Mercosul, da Comunidade Andina e o Chile[41] (MELLO, 2002). No âmbito da Iniciativa Amazônica, devem ser ainda creditadas ao mesmo governo dois Acordos de Cooperação bilateral com a Venezuela, em 1993 e 1994, na tentativa de reverter o histórico afastamento entre os dois países, acordos com a Bolívia tratando da compra de gás e construção de gasoduto, e a criação da Comissão de Vizinhança Brasil-Colômbia, em 1994 (HIRST e PINHEIRO, 1995).

No que tange à proposta da ALCSA[42], frise-se que, pela primeira vez, a comunidade latino-americana de nações, meta inscrita na Constituição brasileira que balizava sua política externa em relação aos vizinhos, era reformada em prol do objetivo, menos ambicioso, de integrar a América do Sul. A proposta buscava preservar as ações diplomáticas brasileiras no Cone Sul e na Bacia Amazônica, que restariam comprometidas pela eventual decisão dos vizinhos de seguir o México que havia se integrado aos Estados Unidos e ao Canadá no *North American Free Trade Area* (NAFTA).

Assim, o viés meramente liberalizante que levara os presidentes Collor e Menem a acelerar o processo de integração era substituído pela ideia de um Mercosul, ao menos potencialmente, estendido a toda a América do Sul, como plataforma da inserção internacional brasileira[43].

As iniciativas aportavam novas variáveis e alternativas à proposta de integração hemisférica lançada pelos EUA, de forma mais concreta, na Cúpula das Américas de Miami, em dezembro de 1994. Ante tal proposta,

[41] FARIA e CEPIK (2002) observam, porém, que o conceito de América Latina já tinha sido abandonado anteriormente pelo governo Collor, que recorrentemente apontava nele resquícios de um terceiro-mundismo incompatíveis com a impressão de modernidade que seu governo queria causar. Assim, o ex-presidente recorrentemente lembrava a invenção do termo por Napoleão III, quando de sua aventura mexicana.

[42] Ressalte-se, entretanto, que a proposta, anunciada pelo Brasil na reunião do Grupo do Rio ocorrida em Santiago do Chile, em 1993, não foi bem recebida pelos outros países do Mercosul. A Argentina via na proposta a tentativa brasileira de consolidar sua própria Alca (BERNAL-MEZA, 1998). O Uruguai suspendeu as negociações para definição da Tarifa Externa Comum – TEC.

[43] Em 1995, o Mercosul inicia negociações para liberalização comercial com a União Europeia. No ano seguinte, Chile e Bolívia se associam ao Mercosul. Em 1998, Mercosul e Comunidade Andina celebram acordo-quadro, prevendo a criação de uma zona de livre comércio incorporando os países dos dois blocos.

a postura brasileira foi sempre de resistência à definição dos termos que balizariam o processo negociador[44], como forma de contrabalançar a inegável atratividade exercida pelo NAFTA, especialmente sobre a Argentina de Menem e Guido Di Tella[45] e o Chile. Nesse contexto, o Brasil multiplicava os acordos com os países da América do Sul. A turbulência internacional da segunda metade dos anos 1990 – simbolizada, sobretudo, pelas crises financeiras deflagradas no México (1994), na Ásia (1997) e na Rússia (1998)[46] – logo deixariam expostas as limitações da aposta brasileira.

No final da década de 1990, a turbulência financeira mundial impõe aos países da região, ainda que com diferente "*timing*", processos de ajuste macroeconômico a fim de trazer suas dívidas para níveis sustentáveis. No Brasil, a progressiva e violenta queda das reservas internas e condições desfavoráveis de financiamento externo levaram o país a desvalorizar o seu câmbio, no início de 1999, com efeitos negativos nos fluxos de comércio intra-Mercosul[47], em especial com a Argentina, que ainda mantinha sobrevalorizada sua moeda[48].

---

[44] Nos debates sobre a Alca era comum a referência a duas possibilidades de constituição do bloco, a construção "*hub and spokes*" – na qual os Estados Unidos centralizariam o processo ao celebrar múltiplos acordos bilaterais com os países da região que convergiriam, assim, para uma zona de livre comércio – e a edificação mediante os "*building blocks*", idealizada pelo Brasil, na qual os diversos espaços sub-regionais de integração gradual e cautelosamente conformariam uma zona de livre comércio hemisférica.

[45] Di Tella, que esteve à frente da chancelaria argentina durante quase todo o mandato de Menem, era um dos maiores entusiastas das "relações carnais" de seu país com os Estados Unidos. Logo após os ataques às Torres Gêmeas, chegou a dizer que "é preciso fazer tudo o que os Estados Unidos nos peçam, porque este é um momento em que os norte-americanos contam com os amigos". Ver em <http://www.estadao.com.br/agestado/noticias/2001/set/16/16/29.htm>. No geral, a política externa de Menem pautava-se pela teoria do realismo periférico, de Carlos Escudé, que apregoava que países sem capacidade de projeção de poder, como é o caso da Argentina, deveriam minimizar os conflitos com a potência hegemônica para lograr o objetivo mais pragmático do desenvolvimento econômico (ESCUDÉ, 1992).

[46] No Capítulo III, faremos uma análise mais pormenorizada dos anos 90, buscando sublinhar as lições do período no que toca ao tema do presente trabalho, o financiamento para o desenvolvimento.

[47] Ver <http://www.mercosul.gov.br/textos/default.asp?Key=146>. Analisando-se toda a década de 1990, entretanto, vê-se claramente o significado do bloco em termos de indução comercial. Dados da Secretaria Geral da ALADI mostram que o comércio entre os países do bloco evoluiu de US$ 4,1 bilhões, em 1990, um ano antes da criação do bloco, para US$ 18, 2 bilhões, em 2000, passando pelo pico de US$ 20,5 bilhões, em 1997, o que representa um crescimento na década da ordem de 336% (*apud* VAZ, 2001, p. 44).

[48] A desvalorização do real inaugura uma série de conflitos e troca de acusações entre o Itamaraty e o governo argentino. O ministro da economia argentino em 2001, Domingo Cavallo, que já declarara, em fevereiro de 1994, que a manutenção do Mercosul no estágio inicial de zona de livre comércio

TABELA 1 – Comércio Exterior Global por Destino ou Origem Países da ALADI (1) – Resto do Mundo (1990-2003)

(Em milhões de dólares, índices e taxas anuais de crescimento)

	Milhões de Dólares			Índices (1990=100)			Taxas Anuais (%)		
Ano	Aladi	RM	Global	Aladi	RM	Global	Aladi	RM	Global
Exportações FOB									
1990	12.593	113.422	126.015	100	100	100	11,1	8,4	8,6
1991	15.441	111.265	126.706	122,6	98,1	100,5	22,6	-1,9	0,5
1992	19.714	114.665	134.379	156,5	101,1	106,6	27,7	3,1	6,1
1993	23.987	120.722	144.709	190,5	106,4	114,8	21,7	5,3	7,7
1994	28.961	140.012	168.973	230	123,4	134,1	20,7	16	16,8
1995	35.819	170.216	206.035	284,4	150,1	163,5	23,7	21,6	21,9
1996	38.300	193.524	231.824	304,1	170,6	184	6,9	13,7	12,5
1997	45.251	212.716	257.967	359,3	187,5	204,7	18,1	9,9	11,3
1998	43.772	208.789	252.561	347,6	184,1	200,4	-3,3	-1,8	-2,1
1999	34.811	234.974	269.785	276,4	207,2	214,1	-20,5	12,5	6,8
2000	43.073	283.568	326.641	342	250	259,2	23,7	20,7	21,1
2001	41.775	272.562	314.337	331,7	240,3	249,4	-3	-3,9	-3,8
2002	36.131	280.586	316.718	286,9	247,4	251,3	-13,5	2,9	0,8
2003	40.285	305.797	346.081	319,9	269,6	274,6	11,5	9	9,3
	Milhões de Dólares			Índices (1990=100)			Taxas Anuais (%)		
Ano	Aladi	RM	Global	Aladi	RM	Global	Aladi	RM	Global
Importações CIF (2)									
1990	12.551	81.025	93.576	100	100	100	12,6	15,4	15
1991	15.715	97.061	112.776	125,2	119,8	120,5	25,2	19,8	20,5
1992	20.164	118.913	139.077	160,7	146,8	148,6	28,3	22,5	23,3
1993	22.935	130.140	153.075	182,7	160,6	163,6	13,7	9,4	10,1
1994	28.742	154.649	183.391	229	190,9	196	25,3	18,8	19,8
1995	35.078	170.017	205.095	279,5	209,8	219,2	22	9,9	11,8
1996	39.497	189.602	229.099	314,7	234	244,8	12,6	11,5	11,7
1997	46.160	226.427	272.587	367,8	279,5	291,3	16,9	19,4	19
1998	44.862	245.536	290.398	357,4	303	310,3	-2,8	8,4	6,5
1999	37.098	240.721	277.819	295,6	297,1	296,9	-17,3	-2	-4,3
2000	45.528	274.666	320.194	362,7	339	342,2	22,7	14,1	15,3
2001	44.404	267.840	312.244	353,8	330,6	333,7	-2,5	-2,5	-2,5
2002	38.543	248.000	286.543	307,1	306,1	306,2	-13,2	-7,4	-8,2
2003 (3)	43.725	252.397	296.122	348,4	311,5	316,5	13,4	1,8	3,3

Obs.: (1) Não inclui as exportações e importações de Cuba; (2) Inclui México e Venezuela em valores FOB;

(3) Inclui valores estimados para o Paraguai.

FONTE: ALADI

deixaria seu país mais livre para examinar um acordo de livre comércio com os Estados Unidos (MAGALHÃES, *apud* MELLO, 2002), chegou a ser desqualificado como interlocutor válido pelo governo brasileiro à época.

Na região da ALADI[49], a tendência do comércio intrarregional, após atingir o pico de US$ 46,16 bilhões em 1997, também apresentava tendência à estagnação, que se estenderia até 2003 e contrastava com a dinâmica do comércio com outras regiões (leia-se basicamente EUA) (Ver Tabela 1).

Neste quadro turbulento, é útil perceber aquilo que FARIA e CEPIK (2002) destacam como a "nova centralidade no processo de formação da política externa" (p. 11) adquirida pela política doméstica. Se, por um lado, isto se deve à redemocratização dos anos 80 – já que, com a liberalização política, a chancelaria passa a não ser apenas a representante externa de interesses coletivos, mas também a negociante de interesses setoriais, inserindo-se no conflito distributivo interno (LIMA, 2000) – por outro, está relacionado à dinâmica das reformas nos anos 1990, especialmente quando o aprofundamento dos ajustes macroeconômicos do final do período impõem relevantes condicionantes à formulação da política externa.

Assim, no quadro de restrições econômicas de meados da década de 1990, prevalece a percepção de que a manutenção de maior grau de liberdade para a consolidação de acordos bilaterais traria mais resultados[50]. As negociações intra-Mercosul não avançam nem no sentido da consolidação de uma união aduaneira, nem na direção de uma maior institucionalização. Além disso, no que toca às relações comerciais com os EUA, o Brasil via-se praticamente isolado na região[51]. A integração sul-americana perdia, assim, o seu contexto[52] e a proposta da ALCSA é abandonada.

---

[49] São membros atuais da ALADI: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

[50] De fato, em contraste com a lenta evolução das negociações entre o Mercosul e a Comunidade Andina – CAN, entre 1995 e 1999, o Brasil, sozinho, celebra, em 1999, seu acordo com a CAN em menos de dois meses. A Argentina, por sua vez, renegocia unilateralmente suas preferências tarifárias com o México, em 1997 (MELLO, 2002).

[51] Além da Argentina que mantinha a paridade entre o peso e o dólar norte-americano e alinhamento a política externa norte-americana no marco o realismo periférico, o Chile inicia negociações bilaterais com os EUA em 2000, o Uruguai passa a demonstrar suas preferências em relação à Alca, o Equador adota o dólar como moeda nacional e a Colômbia, conflagrada na luta das guerrilhas, deixava-se cobrir "pelo guarda-chuva do Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos. Ver <http://www2.mre.gov.br/unir/webunir/RESENHAS/Resenhas%20 2001/0742001.html>.

[52] É interessante observar que o marco conceitual deste processo de proliferação de acordos comerciais de múltiplas dimensões é a noção de "regionalismo aberto", formulada pela CEPAL em 1994. O conceito busca conciliar a abertura comercial – não discriminatória em relação a

Na verdade, o que fica claro no final dos anos 1990 é que a integração sul-americana, bem como a sobrevivência do Mercosul dependia de nova estratégia que não a mera política de preferências tarifárias. Com base nesta percepção, no ano de 2000, de relativa calmaria para as relações regionais[53], os doze chefes de estado sul-americanos participaram da primeira reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, a convite do Presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso. Na ocasião, além da tentativa de dar novo impulso às negociações entre o Mercosul e a Comunidade Andina, entre outras medidas, foi lançado o plano de ação que culminaria na Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA)[54].

Baseada em estudo do BID, de 1995, o projeto da IIRSA, dividido em dez eixos de integração[55], promoveria a integração física do continente ao custo inicialmente avaliado em US$ 12 bilhões, buscando criar novas sinergias, novos fluxos de comércio de serviços e bens e, assim, convergência de interesses a respeito da integração regional. Buscava-se, deste modo, superar um dos legados do período colonial, ou seja, a constituição de espaços econômicos em mútuo isolamento. Sobre a iniciativa, o presidente Fernando Henrique Cardoso declararia, em 2002: "talvez hoje seja mais fácil acertos que digam respeito à integração física do que os tratados comerciais, que são tão complexos"[56]. Contudo, se o comércio intrarregional não avançava em meio à turbulência macroeconômica do período, o obstáculo ao

países de fora da região – e as políticas de desregulamentação adotadas pela maioria dos países da América Latina com as preferências expressadas pelos acordos de comércio celebrados, no mais das vezes, na esfera regional (CEPAL, 1994).

[53] Na esfera do Mercosul, a Declaração de Buenos Aires, em abril, pacificou as relações entre Brasil e Argentina. Na ocasião, os países concordaram em não levar adiante a disputa que travavam na Organização Mundial do Comércio, estabeleceram-se prazos para a redução da TEC de bens de capital e insumos, o acordo automotivo de março foi mantido e foram iniciados entendimentos para coordenação macroeconômica (FARIA e CEPIK, 2002).

[54] Ver artigo de Fernando Henrique Cardoso, *Cúpula Sul-Americana: Uma avaliação*, publicado na edição de 07/09/2000 do Correio Brasiliense.

[55] Ver <http://www.iirsa.org>. Autor de estudo sobre o mesmo tema, encomendado pelo então ministro da Fazenda de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Eliezer Batista, foi um dos primeiros defensores da integração física da América do Sul. Para o ex-presidente da Companhia Vale do Rio Doce, o desenvolvimento do Brasil demandava a sua "marcha para o Oeste". Ver <http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/internacional/selecao_detalhe.asp?ID_RESENHA=388>.

[56] *In*: Estado de São Paulo, edição de 27/05/2002.

progresso da IIRSA seria a baixa capacidade de investimento dos países da região.

Além desses constrangimentos "internos" – baixo nível de investimento, aperto macroeconômico, comércio intrarregional estagnado –, a centralidade do tema da segurança na agenda internacional após os ataques de 11 de setembro, bem como a resistência de alguns países europeus ao desmantelamento de seu complexo aparato de proteção comercial, reduziam as opções de ação no âmbito multilateral. Neste quadro de poucas alternativas, os presidentes eleitos no Brasil e na Argentina, respectivamente, em 2002 e 2003, reafirmam a centralidade do Mercosul e da América do Sul em suas agendas internacionais.

O otimismo retórico, no entanto, logo cederia lugar às dificuldades práticas ainda não equacionadas do processo de integração. Confrontada com a baixa competitividade de seu parque industrial em relação a produtos brasileiros, a Argentina logo colocaria obstáculos ao avanço do Mercosul, ao propor mecanismo regional de salvaguardas, como meio de tentar proteger sua indústria. Sua posição contrastava, assim, com a do Brasil que, no final de 2004, sustentava a necessidade de aprofundamento institucional do Mercosul e de sua expansão[57] – o País foi o principal articulador do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina[58] e do lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações, embrião da UNASUL[59], ambos no final de 2004.

Este processo de idas e vindas, de avanços e retrocessos, reforça o argumento da necessidade de novos insumos que contornem o enfrentamento dos constrangimentos domésticos comuns à integração

[57] Na Reunião do Conselho do Mercado Comum e Cúpula do Mercosul, realizada em Belo Horizonte e Ouro Preto, Brasil, em dezembro de 2004, o Brasil subscreveu a proposta de criação do Parlamento do Mercosul.

[58] Na verdade, o primeiro acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina foi celebrado em dezembro de 2002, no marco da ALADI (trata-se do Acordo de Complementação Econômica – ACE nº 56), prevendo, em termos muito genéricos, a criação de uma zona de livre comércio entre os dois blocos até 31 de dezembro de 2003. Inúmeros impasses nas negociações impuseram a necessidade de um novo acordo, em termos mais específicos (contemplando, inclusive, uma série de exceções ao rebaixamento tarifário), celebrado também no marco da ALADI (ACE nº 59) em outubro de 2004. Os textos de ambos os Acordos estão nos Anexos ao Capítulo I.

[59] A base jurídica da Comunidade é, além dos acordos entre Mercosul e CAN (ACE nº 56 e 59), constituída ainda pelos acordos entre Mercosul e Chile (ACE nº 35, de 1996) e entre Mercosul e Bolívia (ACE nº 36, também de 1996). Os textos destes acordos, além das declarações emitidas na ocasião de lançamento da Comunidade, estão no Anexos ao Capítulo I.

da região. Para que o projeto sul-americano ganhe consistência é preciso avançar além da mera remoção de barreiras ao comércio.

A análise dos dados da América do Sul revela que o aumento dos fluxos intrarregionais encontra óbices estruturais. Nas exportações da maioria destes países, há clara predominância de alimentos e bebidas, minerais e combustíveis[60]. No que tange ao destino das vendas, com as exceções da Bolívia e do Paraguai, e talvez da Argentina, a importância das exportações a países de fora da região – leia-se EUA – é bastante superior àquelas efetuadas dentro da região (ver Tabela 2).

É difícil crer na reversão destes dados apenas pela vontade política de governos expressada em acordos de comércio. Não bastasse isso, a concessão de preferências tarifárias a diversos países de fora da região torna extremamente improvável a integração da América do Sul em termos meramente comerciais[61]. É muito difícil vislumbrar, neste quadro, ainda, a evolução da integração para acordos de "segunda geração", ou seja, a conformação de uniões aduaneiras.

[60] Mesmo entre os países mais industrializados, há baixa presença na pauta de exportação de itens de maior valor agregado, que possuem maior dinâmica no comércio internacional. Para ver os principais produtos do comércio exterior dos países-membros da ALADI: <http://200.40.42.222/sii/menupagsinternasp/marcossiip.htm>.

[61] Em 2004, entrou em vigor o acordo de livre comércio entre o Chile e os Estados Unidos. Negociações deste último com Bolívia, Colômbia, Equador e Peru também estiveram ou estão em curso, com diferentes graus de avanço. O Mercosul, por sua vez, negocia acordos de livre-comércio com diversos países e regiões, entre os quais Índia, Israel, Organização de Cooperação Econômica do Mar Negro, União Aduaneira Sul-Africana (*South African Customs Union* – SACU) e a União Europeia. Ver <http://www.mercosul.gov.br/textos/default.asp?Key=102 e http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Section_Index.html>.

TABELA 2 – Comércio Exterior Global por Destino ou Origem: Países da ALADI – Resto do Mundo (2002-2003)

(Em milhões de dólares (1) e porcentagens de variação relativa a 2002)

Exportação									
	2002			2003			Variação		
Países	**Aladi**	**RM**	**Total**	**Aladi**	**RM**	**Total**	**Aladi**	**RM**	**Total**
Argentina	10.618	15.033	25.651	11.153	18.412	29.566	5	22,5	15,3
Bolívia	809	563	1.372	1.047	603	1.651	29,5	7,2	20,3
Brasil	9.866	50.496	60.362	12.920	60.164	73.084	31	19,1	21,1
Colômbia	2.986	8.912	11.898	2.630	10.462	13.092	-11,9	17,4	10
Chile	3.281	14.142	17.423	3.452	16.624	20.077	5,2	17,5	19,8
Equador	946	4.096	5.041	1.227	4.811	6.038	29,8	17,5	19,8
México	2.610	158.072	160.682	2.394	163.016	165.410	-8,3	3,1	2,9
Paraguai	653	298	951	800	442	1.242	22,5	48,3	30,6
Peru	1.089	6.401	7.490	1.335	7.414	8.749	22,6	15,8	16,8
Uruguai	772	1.089	1.861	867	1.331	2.198	12,2	22,3	18,1
Venezuela	2.502	21.486	23.984	2.458	22.516	24.974	-1,7	4,8	4,1
Total	**36.131**	**280.586**	**316.718**	**40.285**	**305.797**	**346.081**	**11,5**	**9**	**9,3**

Importação									
	2002			2003			Variação		
Países	**Aladi**	**RM**	**Total**	**Aladi**	**RM**	**Total**	**Aladi**	**RM**	**Total**
Argentina	3.309	5.681	8.990	5.805	8.008	13.813	75,4	41	53,7
Bolívia	1.041	791	1.832	971	713	1.684	-6,7	-9,9	-8
Brasil	8.736	40.999	49.735	8.751	42.073	50.824	0,2	2,6	2,2
Colômbia	3.365	9.325	12.690	3.550	10.307	13.857	5,5	10,5	9,2
Chile	5.996	9.388	15.384	7.262	10.114	17.376	21,1	7,7	12,9
Equador	2.557	3.874	6.431	2.654	3.880	6.534	3,8	0,2	1,6
México	5.474	163.205	168.679	6.529	164.462	170.991	19,3	0,8	1,4
Paraguai (2)	962	710	1.672	1.250	830	2.080	29,8	16,9	24,4
Peru	3.048	4.445	7.493	3.408	5.006	8.414	11,8	12,6	12,3
Uruguai	1.065	899	1.964	1.120	1.071	2.190	5,1	19	11,5
Venezuela	2.990	8.683	11.673	2.426	5.932	8.358	-18,9	-31,7	-28,4
Total Aladi	38.543	248.000	286.543	43.725	252.397	296.122	13,4	1,8	3,3

Saldo Comercial									
	2002			2003			Variação Absoluta		
Países	**Aladi**	**RM**	**Total**	**Aladi**	**RM**	**Total**	**Aladi**	**RM**	**Total**
Argentina	7.309	9.352	16.661	5.349	10.404	15.753	-1.960	1.052	-908
Bolívia	-232	-229	-460	76	-110	-34	308	119	426
Brasil	1.130	9.947	10.627	4.169	18.091	22.260	3.039	8.549	11.633
Colômbia	-379	-413	-792	-920	155	-765	-541	568	27
Chile	-2.715	4.754	2.039	-3.810	6.510	2.701	-1.095	1.757	662
Equador	-1.612	222	-1.389	-1.427	931	-496	185	709	894
México	-2.864	-5.133	-7.997	-4.134	-1.446	-5.581	-1.270	3.686	2.416
Paraguai	-310	-412	-722	-450	-388	-838	-140	24	-117
Peru	-1.959	1.956	-3	-2.072	2.408	335	-114	452	338
Uruguai	-293	189	-103	-253	261	8	40	71	111
Venezuela	-489	12.803	12.314	32	16.585	16.617	521	3.782	4.303
Total Aladi		**32.587**	**30.174**		**53.400**	**49.959**		**20.813**	**19.785**

FONTE: ALADI – baseada em informações fornecidas pelos países-membros.

Neste contexto, se, por um lado, a IIRSA já veiculava a percepção de que seria necessário avançar além da agenda comercial, por outro colocava a questão do financiamento na pauta do dia, como meio de reverter a tendência declinante das taxas de investimento na região. Em outubro de 2004, o Chanceler brasileiro, Celso Amorim, reconheceria a centralidade da questão do financiamento ao desenvolvimento para a integração regional, ao declarar que "o que Bolívar queria fazer com a espada, o Brasil está fazendo com o BNDES[62]".

A declaração traz à baila o fato de que a América Latina é a região do mundo onde existem mais instituições voltadas à canalização de recursos ao desenvolvimento econômico (CEPAL, 2003a). Algumas dentre elas já nasceram com foco no processo de integração, caso da *Corporación Andina de Fomento* (CAF), na dimensão sub-regional da Comunidade Andina, do *Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata* (FONPLATA), na região da Bacia do Prata, e do BID. Outras, como o BNDES, de estrutura essencialmente nacional, começaram apenas recentemente a participar do projeto de integração.

Se, como veremos no capítulo III, a importância dos investimentos externos cresceu de forma bastante significativa nos anos 1990 (CEPAL, 2003, p. 85), ficou claro no final do período que volatilidade e a suscetibilidade ao "contágio" deste tipo de recurso revelam que a mera participação nestes fluxos de capital não promove *per se* o desenvolvimento econômico.

Uma visão estratégica da integração regional precisa levar em conta a necessidade estrutural da região por fontes externas de financiamento – dados os seus baixos níveis de poupança (CEPAL, 2003). Para enfrentar este gargalo, todavia, são diversas e não raramente conflitantes as posições sustentadas pelos países da região, como será visto adiante.

Antes, porém, é necessário apresentar o debate teórico sobre o desenvolvimento econômico que marcou o pós-guerra, com fundamental contribuição dos trabalhos da CEPAL. Como veremos, são conceitos formulados no marco destas teorias que podem informar, ainda hoje, políticas para o desenvolvimento. É este o tema do próximo capítulo.

[62] Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *In* Folha de São Paulo, edição de 08/10/2004.

1.4. Resumo

Da seção anterior, importa reter que:

- A integração regional ganha viabilidade quando o Brasil reforma no início dos anos 1960, com a PEI, sua estratégia de intermediar as relações entre os EUA e a América Latina.
- As primeiras iniciativas, porém, se dão em contextos totalmente adversos – o desenvolvimento introspectivo do modelo substitutivo de importações inviabiliza a ALALC e a contração econômica dos anos 80 esvazia a ALADI. Tratam-se, assim, de iniciativas mais retóricas, pois não se refletem na política doméstica dos países envolvidos.
- As reformas das economias latino-americanas, após o esgotamento do modelo de substituição de importações e a crise da dívida, cria o ambiente que aumenta as chances de sucesso de iniciativas sub-regionais dos anos 90, como é o caso do Mercosul.
- A dependência do capital externo torna os países da região suscetíveis a choques e volatilidade internacionais, como ficou claro nos anos 1990.
- Para fazer frente a este quadro, o Brasil busca inserir novos "insumos" no processo de integração, como é o caso da IIRSA; a medida impõe, porém, o equacionamento da questão do investimento na região.
- Em um quadro de proliferação de acordos de preferência tarifária com países de fora da região, e dado o peso dos EUA na pauta de exportação da maioria dos países sul-americanos, o avanço da UNASUL, lançada por iniciativa brasileira no final de 2004, depende da criação de novas sinergias, o que aponta para a premência da questão do investimento.

A lição que se pode extrair da acidentada trajetória que culminou no lançamento da UNASUL é a de que, ainda que preferências tarifárias recíprocas possam levar ao aumento do intercâmbio comercial, a evolução de processos de integração depende da construção jurídica de órgãos supranacionais e da promoção de complementaridade econômica competitiva. Ao presente trabalho, interessa este segundo aspecto, de que é instrumento a criação de um mercado de financiamento de longo prazo, para fomento do desenvolvimento focado na integração.

Capítulo II
Teorias do Desenvolvimento

2.1. Introdução

Este capítulo constitui o marco teórico do presente trabalho. Para justificar políticas de desenvolvimento, torna-se necessário revisar os conceitos da teoria do desenvolvimento. Cumpre assinalar que essa corrente teórica está localizada em período histórico específico, embora muitos de seus conceitos permaneçam válidos e úteis.

Os debates sobre o desenvolvimento marcaram a ciência econômica do pós-guerra, quando a reconstrução da Europa e do Japão, assim como os processos de industrialização de alguns países do "Terceiro Mundo", levaram economistas a ingentes esforços para compreender o processo de desenvolvimento e identificar as melhores estratégias para acelerá-lo. Para tanto, era fundamental desvendar também a natureza do subdesenvolvimento e os obstáculos que se lhe impõem em sua transição para o desenvolvimento.

Nos anos 1970, especialmente após o primeiro choque do petróleo, as preocupações com a estabilidade macroeconômica deslocaram o tema do desenvolvimento do centro das formulações econômicas. Assim seria nos vinte anos subsequentes. Quando, já nos anos 1990, as receitas mais liberalizantes mostraram-se insuficientes em algumas partes do mundo, voltou-se a buscar

naquele conjunto teórico do pós-guerra os subsídios para novas formulações que privilegiem o tema do desenvolvimento.

O objetivo deste capítulo é resgatar as ideias mais relevantes daquele debate. Para tanto, porém, é necessário compreender a dimensão da teoria do desenvolvimento na ciência econômica que precedeu aquelas discussões. É preciso voltar aos clássicos para entender por que o desenvolvimento foi sempre um conceito periférico na ciência econômica. Com base na crença de Adam Smith, de que somente o trabalho cria valor, negligenciou-se um dos aspectos mais relevantes para a apreensão do fenômeno do desenvolvimento econômico, que é a acumulação de capital. Isto só começaria a ser revertido já no século XX, com Schumpeter e Keynes, que abriram as brechas que permitiram o surgimento de teorias sobre o desenvolvimento. A designação no plural – teorias – talvez seja mais coerente, já que não se trata de um sistema de preceitos harmônicos entre si mas, de um conjunto de visões sobre o mesmo fenômeno.

É fundamental, no entanto, ter presente a distinção entre preocupações com o processo produtivo, que marcaram o pensamento da maior parte destes economistas clássicos, e formulações sobre o desenvolvimento econômico, que, de fato, só surgiram após a Segunda Guerra Mundial. Dessa forma, localizar indícios de uma teoria do desenvolvimento no pensamento de economistas e escolas econômicas, do século XVIII ao início do século XX, tem um pouco de anacronismo. O exercício é útil, porém, para ajudar a situar as bases em que se construiu as teorias do desenvolvimento e as iniciativas voltadas à apreensão do subdesenvolvimento.

No final do capítulo, por fim, buscamos extrair dessas formulações os conceitos relevantes às políticas para o desenvolvimento que interessam ao presente trabalho, ou seja, a integração regional e a implementação de mecanismos de financiamento de longo prazo.

2.2. Origens de um conceito periférico

Após as formulações de Adam Smith, as preocupações com o processo produtivo aparecem na ciência econômica como um aspecto periférico. Os problemas concernentes à produção não foram motivo de preocupação para a imensa maioria dos

economistas clássicos, que acreditavam que esses escapavam às balizas da ciência econômica.

Smith é considerado o primeiro economista a dar uma explicação relativamente coerente do funcionamento do sistema capitalista, na segunda metade do século XVIII. O lançamento de seu livro *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (em geral traduzido simplesmente como "A riqueza das nações"), em 1776, marca o início de uma longa linha teórica sobre a lógica do capital. Sua teoria econômica era essencialmente normativa e voltada ao que entendia ser a promoção do bem-estar humano. Este último, por sua vez, dependeria da quantidade do produto do trabalho e do número dos que deveriam consumi-lo.

Um dos argumentos centrais deste autor escocês era o de que a otimização da relação entre o produto e sua distribuição seria obtida por meio da especialização ou divisão do trabalho. A projeção internacional dessa tese é a lei das vantagens absolutas, segundo a qual cada nação deveria se especializar naquilo que produzia com maior eficiência, obtendo o resto por meio do comércio internacional. Para Smith, a "riqueza das nações" era fundamentalmente uma função da divisão do trabalho, que levaria a níveis crescentes de especialização técnica, com ganhos progressivos de produtividade (SMITH, 2003).

Como observa HUNT (1981), a expansão do produto em Smith depende do número de trabalhadores produtivos e de seu nível de produtividade. Essa última, por sua vez, dependia do grau de especialização ou divisão do trabalho. Por fim, a divisão do trabalho seria uma função de dois fatores: o tamanho do mercado e a acumulação de capital. O grande defeito desse esquema, conforme aponta FURTADO (2000), é que ele forma um círculo vicioso, pois o tamanho do mercado depende do nível de produtividade que depende do grau de divisão do trabalho que volta a depender do tamanho do mercado.

Ressalvado esse ponto, é possível vislumbrar, de forma bastante simplificada, o que seria a "cronologia do desenvolvimento econômico" em Adam Smith. No início, admitindo a existência de uma economia de trocas comerciais, haveria divisão básica de trabalho entre a agricultura e uma rudimentar indústria urbana. O acúmulo de capital resultante dessa divisão fundamental levaria a um maior grau de divisão do trabalho, o que ampliaria o mercado, intensificando as trocas comerciais e levando a

maior acúmulo de capital e assim sucessivamente[63]. O progresso técnico aparece na teoria como resultado dessa divisão progressiva do trabalho, já que a especialização propiciaria o desenvolvimento de ferramentas e máquinas adequadas a um elo cada vez mais específico da cadeia produtiva (HUNT, 1981).

Frise-se que base institucional dessa teoria é a livre propriedade e o livre comércio. A base filosófica é a propensão do homem a comerciar e acumular. Nesse contexto, a prosperidade econômica seria alcançada, mais cedo ou mais tarde, por toda a sociedade que não criasse entraves institucionais à vocação capitalista inerente ao ser humano.

Depois de Smith definir o incremento da produção como função da divisão social do trabalho, as preocupações com o processo produtivo desaparecerão do centro da teoria econômica por mais de século e meio. Na primeira metade do século XIX, os economistas clássicos estarão atentos à acumulação do capital não para explicar o aumento da produção e seus efeitos, mas para justificar o modo segundo o qual a renda era repartida[64].

O inglês David Ricardo é o pensador paradigmático desse período. Uma de suas contribuições mais importantes foi o aperfeiçoamento da teoria das vantagens absolutas de Smith. Em sua lei das vantagens comparativas, Ricardo demonstrou que mesmo quando uma nação possui maior eficiência na produção de duas *commodities* em relação a uma outra nação, há base para o comércio internacional entre as duas. Nessa situação, ambas deveriam se especializar na produção daquele bem em que possuem maior vantagem comparativa, ou seja, naquele produto em que comparativamente seja maior a sua vantagem absoluta, no caso da nação mais eficiente, e menor a sua desvantagem absoluta, no caso da nação menos eficiente[65].

[63] É preciso destacar que a mecânica desse processo depende da qualidade do trabalho que é nele empregado. Para Smith, para haver progresso econômico era preciso que o trabalho fosse produtivo. E por "produtivo", o autor de *A riqueza das nações* entende, basicamente, o trabalho que resulta em lucro para os capitalistas, o que em sua teoria equivale a dizer que trabalho produtivo é o que favorece o acúmulo de capital.

[64] Desse modo, muitas das ideias formuladas passam a ser menos a expressão de uma teoria e mais a ideologia que legitimava a ascensão da classe burguesa.

[65] Exemplo clássico: o país A produz tecido e trigo de forma mais eficiente que o país B. Caso se especializasse, o país A produziria um valor maior de tecido comparativamente ao que produziria de trigo com a mesma quantidade de homens-hora. No país B, por sua vez, a relação

No que concerne ao desenvolvimento econômico, no entanto, a contribuição de Ricardo foi de menor importância, já que seu enfoque priorizava sobremaneira a questão distributiva[66]. Baseado no princípio da população formulado por Thomas Malthus e na lei dos rendimentos decrescentes que se acreditava valer para a agricultura, o autor sustentou que a população tendia a crescer sempre que os salários superavam o nível de subsistência e ainda que a renda da terra tendia a crescer mesmo com a progressiva utilização de terras de inferior qualidade. Salários altos levariam ao crescimento da população e, assim, à utilização de terras de menor qualidade, o que, por sua vez, elevaria os preços dos alimentos e, portanto, o custo da mão de obra e a renda da terra[67], com impacto negativo na produtividade média da população – com os salários voltando ao nível de subsistência – e também nas margens de lucro[68] (RICARDO, 1821).

Desse modo, a consequência lógica extraída por Ricardo do quadro acima descrito é a de que a elevação dos salários não poderia ocorrer senão se precedida por uma acumulação de capital. Isto porque esta última, ao propiciar progresso técnico na produção, forneceria uma defesa à classe capitalista contra o aumento do custo da mão de obra, mediante a substituição de trabalho humano por máquinas. Depreende-se disto que o progresso técnico era visto muito mais como um meio de substituir mão

valor produzido/homens-hora gastos é mais eficiente para o trigo comparativamente à mesma relação para a produção de tecido. Assim, a especialização – em tecido, no caso do país A; em trigo, o caso do país B – e o comércio internacional traria benefícios para ambas as nações (SALVATORE, 2000).

[66] Em seu *On the Principles of Political Economy and Taxation* (RICARDO, 1821), ele define o que entende ser o objetivo primordial da ciência econômica: "O produto da terra – tudo o que é retirado de sua superfície pelo emprego conjunto do trabalho, das máquinas e do capital – é dividido entre três classes da comunidade, a saber: o proprietário da terra, o dono do capital necessário para o seu cultivo e os trabalhadores que entram com o trabalho para o cultivo da terra. O principal problema da Economia Política é determinar as leis que regem esta distribuição" (nossa tradução).

[67] Em seu modelo, Ricardo tomava como pressuposto a tendência da classe de proprietários rurais em utilizar a sua cota do excedente predominantemente para o consumo (HUNT, 1981).

[68] Seguindo os economistas que o precederam, Ricardo acreditava que os lucros eram o motor do progresso econômico – e assim não poderiam ser sacrificados – mas, sublinhe-se, não porque a acumulação de capital levasse a ganhos de produtividade, mas sim porque aumentava a capacidade de emprego da economia.

de obra do que como um meio de elevar a produtividade do trabalho e, assim, promover o aumento da produção[69].

A subestimação do papel essencial que o progresso técnico desempenha no processo de desenvolvimento econômico teria levado, segundo FURTADO (2000), ao grande absurdo formulado por John Stuart Mill e batizado como teoria do "estado estacionário", que tenta sistematizar o impacto do argumento de Ricardo acima descrito em uma teoria da produção.

Segundo essa teoria, a permanente ameaça aos lucros – os quais, como vimos, eram para Ricardo o motor do progresso econômico – representada, seja pela elevação arbitrária dos salários, seja pela elevação da renda da terra em razão do protecionismo agrícola, levaria fatalmente ao estado de estagnação econômica. Em outras palavras, a expansão produtiva se tornava inviável no longo prazo em razão do conflito distributivo.

A manutenção do foco principal da análise econômica no conflito distributivo permearia ainda o pensamento de Karl Marx e, posteriormente, as formulações neoclássicas. No primeiro, a extração de algo que equivalha a uma teoria do desenvolvimento se torna muito difícil, já que Marx estava mais interessado em determinar a lei que move o sistema capitalista, de forma a determinar como o aprofundamento de suas contradições internas levaria fatalmente a sua superação. Nessa tarefa, o autor de "O Capital" formula nas entrelinhas o que entende serem os mecanismos que levariam ao desenvolvimento das forças produtivas e, assim, das próprias economias capitalistas.

Segundo Marx, a mais-valia[70] apropriada pela classe dos capitalistas serve ao duplo objetivo de atender ao consumo dessa classe e proporcionar a ela o acúmulo de capital. A lógica da concorrência que marca um sistema

[69] Na verdade, essa explicação é fundada em um vício de origem, já que, como já visto, Adam Smith, antes de Ricardo, atribuíra o aumento de produtividade exclusivamente ao fator trabalho – mais especificamente à divisão do trabalho – sem atribuir neste quesito papel relevante ao capital. Não surpreende, assim, que os sucessores de Smith tenham analisado o progresso técnico decorrente da acumulação de capital quase que exclusivamente sob o ponto de vista do equacionamento do problema distributivo, desconsiderando suas implicações em termos de ganhos de produtividade, ou seja, suas consequências em termos de desenvolvimento econômico.

[70] Entendida esta como o fruto do trabalho não remunerado dos operários, ou seja, a diferença entre o total líquido produzido e a massa de salários pagos.

capitalista acabaria por exigir que uma parte substancial da mais-valia apropriada fosse convertida em capital para novos investimentos. Isto porque, num mercado concorrencial, a impossibilidade de adiantar os passos dos concorrentes leva cada capitalista a buscar a ampliação de seu capital, com o objetivo de evitar perder espaço para outros capitalistas, em um clima de permanente disputa. Assim, eventual ganho de produtividade resultante de uma melhora técnica introduzida por uma empresa leva toda a concorrência à realização de novos investimentos para novamente nivelar os níveis de produtividade. Outra consequência dessa necessidade de acumular é a permanente pressão exercida pelos capitalistas sobre a classe operária para a elevação da taxa de mais-valia (MARX, 1977).

Desse quadro é possível extrair três conclusões. Primeiro, a classe capitalista é a protagonista na acumulação de capital. Segundo, a concorrência entre capitalistas converte o capital acumulado em investimentos, progressos técnicos e, assim, em ganhos de produtividade[71]. Por fim, como consequência das duas anteriores e, considerando que a classe capitalista é historicamente formada por uma minoria que detém os meios de produção, o processo de acúmulo de capital seria sempre paralelo à crescente concentração da propriedade. Como a obra de Marx é orientada pelo fim da superação do capitalismo, é sobretudo nessa última conclusão que ele mantém o foco. No entanto, a análise que faz das condições que determinam o uso do excedente ou mais-valia pela classe capitalista, assim como o peso que em sua obra possui uma teoria da história, possuem relevância para a posterior teorização do desenvolvimento econômico. A reação neoclássica à teoria de Marx, contudo, traria novas dificuldades à apreensão teórica posterior do fenômeno do desenvolvimento.

Se em Marx era a apropriação de um excedente pelos capitalistas que levava a ganhos progressivos de produtividade, a preocupação dos neoclássicos foi a de demonstrar que a totalidade do produto se esgota no processo distributivo, ou seja, de que não haveria qualquer excedente. Em

[71] É fundamental observar, no entanto, que Marx acompanhava os clássicos na tese de que somente o trabalho poderia criar valor. Como assinala FURTADO (2000), Marx admitia que o progresso técnico permitiria ao trabalhador produzir mais com os mesmos recursos empregados. Entretanto, como ele não reconhecia nem que disso derivasse um maior "valor"criado pelo trabalho, nem que o capital pudesse criar valor, a noção de "valor" em Marx acabaria se tornando ambígua e causando problemas a sua análise econômica.

seu modelo, cada fator da produção – capital, trabalho – é remunerado de acordo com leis estáveis de oferta e procura: caso, por exemplo, a oferta de mão de obra crescesse mais rapidamente que a oferta de capital, o preço da mão de obra, isto é, os salários, tenderiam a cair, fazendo com que o excedente de mão de obra fosse absorvido pela mesma quantidade de capital.

Dadas tais premissas, os neoclássicos extraíam sua teoria do equilíbrio geral, segundo a qual a economia como um todo convergia para o pleno emprego dos fatores de produção por esse ajuste operado entre a procura e a oferta de cada um dos fatores. Assim, nesse modelo radicalmente abstrato e a-histórico, a ideia de acumulação de capital representa um afastamento do ponto de equilíbrio, do que se depreende, portanto, sua inadequação para o entendimento do fenômeno do desenvolvimento econômico.

Será Joseph Schumpeter, já no início do século XX, quem começará a dar relevância teórica ao fenômeno do desenvolvimento econômico. Ao formular sua teoria sob o ponto de vista da produção, SCHUMPETER (1961) sublinha a relevância do progresso técnico para o avanço da economia capitalista. Sem abandonar o equilíbrio geral dos neoclássicos, ele mostra como ganhos de produtividade decorrentes de inovações em determinado setor podem levar a mudanças estruturais na economia como um todo[72]. Assim, as condições em que se dava o equilíbrio antigo seriam radicalmente alteradas e o novo equilíbrio se daria em outro plano. Com base nisso, SCHUMPETER faz a distinção entre simples crescimento – expresso pelo aumento da população e da riqueza – e desenvolvimento econômico – que se daria, assim, por saltos, de forma descontínua. Em suma: o desenvolvimento seria uma sucessão de equilíbrios e desequilíbrios.

Do ponto de vista do desenvolvimento econômico, a maior ausência na teoria de Schumpeter é aliar as inovações técnicas, apontadas por ele como motor da economia capitalista, a uma teoria da acumulação de capital. Para FURTADO (2000), o que leva o economista austríaco a não dar esse passo é o receio de afastar-se da teoria neoclássica do equilíbrio geral e de seus modelos abstratos, pois a acumulação de

[72] É esse o sentido de sua "destruição criativa", ou seja, das modificações estruturais – Schumpeter utiliza o termo "revolução" – causadas em todo o sistema econômico por avanços técnicos no processo produtivo (SCHUMPETER, 1950).

capital é fenômeno inapreensível sem a inclusão na análise de fatores não econômicos, sobretudo do processo histórico em que a acumulação se dá. Para que a teoria desse este salto, foi necessário que uma grande crise pusesse em evidência a natureza cíclica das economias capitalistas.

O enfrentamento da crise de 1929, ao exigir a ação de organismos centrais na formulação de estratégias para a manutenção do nível da demanda, como forma de reverter as tendências fortemente recessivas, deixou expostas as fragilidades da teoria neoclássica e de sua premissa de exclusividade do sistema de preços na alocação dos recursos. A necessidade de ações anticíclicas, por sua vez, abriu espaço para a tentativa de compreender a lógica do capitalismo em um prazo mais longo. Como consequência, passa a ser necessário analisar as economias capitalistas em seu processo de transformação.

É nesse contexto que são formuladas as ideias de John Maynard Keynes. O economista inglês percebe que o nível da demanda é determinado fundamentalmente pelo nível de investimentos. Assim, KEYNES (1982) logo passa a sustentar que são os investimentos o motor da atividade econômica e, indo ainda mais longe, percebe a inadequação de modelos baseados no equilíbrio geral dos neoclássicos para a formulação de uma teoria do investimento.

Decide então reformular o modelo, eliminando a premissa do pleno emprego e invertendo a análise neoclássica. Se aquela partia da análise de cada mercado para deduzir o equilíbrio geral do sistema, KEYNES (1982) passa a apregoar a necessidade de iniciar o enfoque em termos macroeconômicos, ou seja, por uma visão global do conjunto econômico. Para captar os efeitos e condições dos investimentos, o autor busca construir modelos dinâmicos, que apreendam a economia em seu processo de transformação, com o que, portanto, abre as portas para uma teoria do desenvolvimento econômico.

O que mais importa reter desta brevíssima perspectiva histórica dos rudimentos de um conceito do desenvolvimento na ciência econômica é a maneira segundo a qual as formulações teóricas foram evoluindo de modo a buscar a apreensão da economia capitalista em seu processo de transformação. Nesse percurso, as generalizações vão ficando cada vez mais difíceis e se torna necessária a inclusão de fatores não econômicos nas análises sobre o desenvolvimento, testando, assim, os próprios limites epistemológicos da ciência econômica.

De certa forma, muitos economistas "clássicos" já haviam reconhecido, direta ou indiretamente, que a economia não poderia explicar sozinha por que certas nações se desenvolvem e outras não[73]. No final dos anos 40, fica patente que a divisão internacional do trabalho e comércio internacional não distribuía de forma equitativa seus benefícios e, desse modo, não nivelavam os diferentes graus de desenvolvimento. A explicação do desenvolvimento econômico passa, então, a ser o desafio central.

2.3. O debate sobre o desenvolvimento – Subdesenvolvimento: uma realidade periférica

A necessidade da reconstrução europeia acendeu, no pós-guerra, intenso debate sobre a melhor estratégia para a retomada da atividade econômica. As discussões em torno da melhor maneira de alocar os recursos do Plano Marshall demandavam esforços teóricos que, no limite, revelassem a própria lógica do desenvolvimento. Buscava-se determinar se a alocação dos recursos deveria se dar de forma difusa, em todos os setores da economia, ou se deveria beneficiar somente determinados setores que funcionassem como locomotivas de todo o conjunto econômico – os *leading sectors* de ROSTOW (1965).

Assim, nasceu na ciência econômica ramo voltado à teoria do desenvolvimento econômico, ou seja, às causas e aos condicionantes que determinam o "enriquecimento" de uma nação. A realização de tal tarefa evidentemente abria espaço para esforços no sentido da determinação do inverso, ou seja, as causas que obstam o desenvolvimento. Na verdade, o que se colocava em questão era a natureza do processo de desenvolvimento e, por conseguinte, o caráter da condição subdesenvolvida. Em uma das vertentes desse debate, discutia-se se o subdesenvolvimento era apenas uma etapa do processo ou uma condição estrutural dentro do sistema capitalista internacional. Nesta seção, buscaremos retomar o percurso e os principais conceitos desse debate.

[73] O próprio Ricardo, em seus *Principles* dizia que as generalizações com base na experiência inglesa não poderiam ser indiscriminadamente estendidas a outros países (RICARDO, 1977).

2.3.1 Os desafios da industrialização

Os primeiros dados a apontar que algo não funcionava na divisão internacional do trabalho e no seu corolário das vantagens comparativas foram reunidos pelo economista inglês Colin Clark, pouco antes da Segunda Guerra. Tratavam-se de estatísticas que demonstravam forte relação entre a ocupação da população economicamente ativa e o nível da renda. Baseado nesses dados, CLARK (1951) assinalou que o nível de renda era uma função inversa da proporção do contingente populacional ocupado em atividades primárias. Sociedades agrícolas tenderiam, assim, a apresentar menores níveis de renda. Os dados mostravam, ainda, que o crescimento dos setores secundário e terciário ocorria paralelamente à elevação dos níveis de renda.

Tal argumento seria desenvolvido por LEWIS (1969), que apontou a existência, nos países subdesenvolvidos, de oferta ilimitada de mão de obra em relação ao capital disponível e à dotação de recursos naturais. Dessa forma, haveria desemprego "estrutural" disfarçado, na forma de excesso de trabalhadores em atividades primárias, com baixíssima produtividade, e em atividades informais. Com o surgimento da indústria, LEWIS (1969) sustenta que o deslocamento da mão de obra para o setor secundário tenderia a ocorrer a um nível salarial não muito acima do nível de subsistência, dada a amplitude da oferta de mão de obra. Assim, não se poderia esperar esforços de poupança da classe trabalhadora. O excedente seria todo apropriado pelas classes mais abastadas, que concentrariam, assim, todo o potencial de investimento.

Nesse sentido, o desenvolvimento de países atrasados tenderia a ocorrer de forma altamente concentradora de renda, o que para LEWIS (1969) não era uma desvantagem no momento inicial da industrialização, pois permitia otimizar as taxas de acumulação e investimento[74].

Para PREBISCH (2000), o fenômeno do desenvolvimento econômico só pode ser compreendido na relação estabelecida entre países com graus distintos de desenvolvimento. Formulando sua teoria sob a ótica dos problemas do desenvolvimento na América Latina do pós-guerra, o autor argentino buscou legitimar teoricamente o processo de industrialização

[74] Essa teoria teve influência no modelo brasileiro de desenvolvimento do final dos anos 60, baseado em forte compressão salarial. Seu argumento central seria posteriormente rebatido por Prebisch e Furtado.

que então avançava em ritmo veloz na região. Seu famoso artigo *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, de 1949, é o marco inaugural do pensamento da CEPAL e de seu método histórico-estruturalista[75]. De forma análoga, mas mais profunda, ao que apontara o estudo de Colin Clark, PREBISCH (2000) põe em cheque uma das premissas em que se baseia a lei das vantagens comparativas, então a base teórica dos benefícios do comércio internacional.

Segundo tal premissa, a divisão internacional do trabalho baseada nas vantagens comparativas levaria à distribuição equitativa dos frutos do progresso técnico. Após mostrar como, entre 1870 e a Segunda Guerra, a relação de preços se moveu contra a produção primária, o argentino evidencia o que se consagrou como "deterioração dos termos de troca"[76], para a qual contribuía a falta de organização da mão de obra nos países periféricos[77]. Assim, a oferta inelástica que para LEWIS (1969) era uma vantagem, para PREBISCH constituía um obstáculo.

Dada a deterioração dos termos de intercâmbio, restava claro que os ganhos de produtividade com melhoramentos técnicos obtidos pelos países já industrializados não haviam sido repassados aos preços e, assim, não teriam beneficiado os países produtores de produtos primários. Com isso, a acumulação teria ocorrido apenas no primeiro grupo de países, o

[75] Observe-se que a arquitetura desse método obedece à exigência do problema no qual ele seria empregado. Prebisch estava interessado na transição que ocorria na América Latina entre o modelo de crescimento primário-exportador para um modelo urbano-industrial. Para tanto, era fundamental analisar a estrutura econômica subdesenvolvida, herdada do período exportador, sobre a qual deveria se basear a transição. Do mesmo modo, era necessário determinar como esta estrutura condiciona comportamentos específicos dos agentes sociais e das instituições. Assim, a tarefa exigia um método indutivo, atento sobretudo a mudanças históricas estruturais, do que deriva seu nome. Frise-se, por fim, que o estruturalismo na ciência econômica é radicalmente diverso daquele da linguística e da antropologia, nas quais assume a forma de um instrumento metodológico sincrônico (a-histórico).

[76] Estudos de Hans Singer, na mesma época, chegaram aos mesmos resultados (BIELSCHOWSY, 2000).

[77] Como mostra BIELSCHOWSY (2000), a tese teve duas versões. A primeira defendia a ideia de que a ação de sindicatos organizados nos países industrializados conseguia impedir a queda nominal dos preços na fase descendente dos ciclos econômicos. Como isso não ocorria nos países produtores de bens primários, em razão da oferta ilimitada de mão de obra a que se referia LEWIS (1969), seus preços eram comprimidos nas baixas cíclicas, com impacto negativo sobre a renda. A segunda versão baseava-se na percepção de que o excesso de mão de obra empregado na agricultura dos países subdesenvolvidos tendia a expandir a oferta de produtos primários, deprimindo seus preços. Ou seja, haveria sempre uma deterioração dos termos de troca potencial.

que autorizava a descrição do sistema internacional, procedida pelo autor, como uma oposição entre um centro desenvolvido e de uma periferia vulnerável às contrações cíclicas do sistema[78].

Isto posto, a conclusão lógica era a necessidade premente da industrialização. Esta, porém, não era uma tarefa simples. Durante o processo de industrialização, a necessidade de importar bens de capital e a expansão da renda criariam pressões duradouras no balanço de pagamentos, levando-o a um desequilíbrio estrutural, caracterizado pela escassez de divisas.

Internamente, por outro lado, duas características dessas economias dificultariam a elevação das taxas de poupança. Por um lado, o setor exportador mais dinâmico apresentava baixo grau de diversificação e de complementaridade setorial e reduzida integração vertical. Por outro, os demais setores da economia apresentavam baixos níveis de produtividade e enorme excedente de mão de obra. A combinação de ambas limitava, ou limita, a capacidade de poupar, ou seja, de acumular capital mesmo nos períodos de picos de exportação. Não se poderia esperar a reversão destas características nem do setor público, cuja estrutura fiscal era obsoleta, nem do privado, já que as classes mais abastadas mantinham alto padrão de consumo.

A continuidade e aprofundamento do processo de industrialização na periferia exigia, portanto, o enfrentamento de dois hiatos, o externo e o da poupança interna[79] (BIELSCHOWSKY, 2000). Sua solução exigia ou a atração de investimento estrangeiro ou a realização de esforço interno para a elevação das taxas de poupança.

No que tange à primeira entre estas soluções, PREBISCH (2000) assinala que é indiscutível o papel do investimento estrangeiro na propagação das técnicas mais modernas e, assim, no "desenvolvimento

[78] Ressalte-se que a forte contração da capacidade de importar, na América Latina da década de 1930, era a referência histórica para o trabalho de Prebisch que nestas ocasiões receava a adoção de ajustes macroeconômicos pouco recomendáveis, em razão sobretudo de seus efeitos de longo prazo (BIELSCHOWSY, 2000).

[79] Além disso, a combinação do desequilíbrio do balanço de pagamentos, da rigidez da oferta agrícola interna – dada a baixa produtividade – e do baixo nível de investimentos – dada os reduzidos índices de poupança – tenderia a causar inflação e, assim, comprometer a estabilidade macroeconômica. Ainda que destacasse estas causas estruturais do processo inflacionário, Prebisch não aconselhava relaxamento do controle monetário, ressalvando, contudo, que seus resultados se limitavam ao curto prazo.

econômico de certos países da América Latina", ressalvando que, para que tais investimentos gerassem aumento dos níveis de produtividade, era preciso que fossem "bem encaminhados" (PREBISCH, 2000, pp. 75 e 77).

O argentino adverte, no entanto, para a necessidade de compensar o serviço financeiro desses investimentos com elevação das exportações, sem o que o desequilíbrio do balanço de pagamentos poderia se aprofundar. Em "baixas" cíclicas ou períodos recessivos, como foram os anos 1930 – que para o economista argentino eram uma das principais referências históricas –, tais advertências tornavam-se ainda mais relevantes.

Deste modo, a segunda alternativa – elevação da poupança interna – passava a ser fundamental. O desenvolvimento econômico da América Latina dependeria de um esforço para uma enorme acumulação de capital. Nesse "esforço inicial de capitalização" (*idem*, p. 77), o tipo de consumo de alguns setores da coletividade, consequência do "efeito demonstração"[80], constituía um obstáculo. Do lado do gasto público, seria necessário remanejar aquelas despesas fiscais que não contribuíssem para o aumento dos níveis de produtividade.

A boa resolução do problema do investimento, todavia, dependeria ainda da superação de dois outros gargalos: as necessidades de integração dos mercados e de fazer frente às flutuações cíclicas dos grandes centros.

No caso do primeiro, PREBISCH (2000) chama atenção para a "dimensão ótima das empresas industriais" (p. 79), ou seja, para a necessidade de uma escala mínima para que a indústria fosse competitiva. Não teria sentido, assim, que os países da América Latina perseguissem a meta da industrialização com as costas viradas uns para os outros. O desenvolvimento industrial deveria se dar em ambiente que favorecesse certas especializações, adensando o intercâmbio entre os países da região. O excessivo fracionamento dos mercados na América Latina tornaria inútil uma parte importante dos frutos do progresso técnico assimilado.

No caso das políticas anticíclicas, tratava-se de adequar a periferia à própria natureza do sistema capitalista, em que as oscilações são

[80] Segundo formulação posterior de DUESENBERRY (*apud* NURKSE, 1951), trata-se da tendência de que os segmentos mais desfavorecidos da população tentem imitar os hábitos de consumo das classes mais abastadas, aplicando, assim, toda sua renda no consumo. De forma análoga, países mais atrasados assimilariam às pressas padrões de consumo de países desenvolvidos, com impacto negativo nas taxas de poupança e, por conseguinte, de investimento.

regulares. Uma das formas de enfrentar a fase descendente dos ciclos seria aproveitar a expansão da renda da fase ascendente, em que a arrecadação tributária se eleva, para promover investimentos, especialmente em obras públicas, nos períodos de "baixa".

Estimulando a poupança, seria possível criar reserva adicional que só seria investida na fase minguante do ciclo. Essa estratégia, entretanto, teria que contar com racionalidade pública de longo prazo rara entre governantes preocupados com as realizações possíveis nos limites de seus mandatos. Além disso, a necessidade constante de importação de bens de capital durante o processo de industrialização tornaria muito difícil o acúmulo de reservas na fase ascendente do ciclo.

O argentino, então, deposita esperanças em um "programa global de ação anticíclica na periferia" (*idem,* p. 133), segundo o qual aqueles países que houvessem seguido políticas "sadias" deveriam ser contemplados com créditos internacionais que os aliviassem das restrições cíclicas. Como não há maior detalhamento do que pudessem vir a ser esse programa e tais políticas "sadias", essa parte de sua obra é menos elucidativa.

Sem dúvida, entre as grandes lições do pensamento de Prebisch, está a relação indissolúvel entre desenvolvimento econômico e planejamento. Os problemas estruturais diagnosticados – deterioração dos termos de troca, estrangulamento externo, baixos índices de poupança, mercados reduzidos, vulnerabilidade às baixas cíclicas – exigem alto grau de coordenação para seu enfrentamento. A atribuição de papel estratégico ao Estado no processo de desenvolvimento, que permearia todo o pensamento cepalino posterior, é a premissa lógica de qualquer política pública cuja intervenção na economia vá além das funções clássicas de administração monetária, garantia da propriedade, do livre comércio e da segurança dos contratos. Desse modo, suas formulações tiveram importância fundamental como legitimação teórica das políticas intervencionistas então praticadas na "periferia" latino-americana.

A transição de uma sociedade predominantemente agrícola para outra predominantemente industrial é também central no trabalho de ROSTOW (1963), que concebe tal transição como uma das dimensões do que chama de *take-off*, a decolagem rumo ao desenvolvimento. Para esse professor de história econômica do Massachusetts Institute of Technology – MIT, é possível identificar cinco estágios no processo de

desenvolvimento econômico: a sociedade tradicional, o estágio em que são reunidas as condições para o *take-off,* o *take-off* propriamente dito, o encaminhamento para a maturidade e, finalmente, o estágio de alto consumo de massa.

De forma bastante sucinta, pode-se dizer que a primeira etapa é típica de uma sociedade agrícola, que, em termos de conhecimento científico, situa-se no estágio "pré-Newtoniano". Sua capacidade de transformar a natureza é, assim, restrita, o que leva sua produção a apresentar baixíssimos índices de produtividade, impondo um limite claro ao desenvolvimento econômico[81].

A etapa que mais interessa ao presente trabalho é a segunda, aquela em que devem ser atendidos os pré-requisitos para o *take-off*, pois é neste ponto que ROSTOW (1963) contempla as políticas que levariam o país à "decolagem". Trata-se, portanto, de um estágio de transição, no qual haveria algo como um impulso para que a sociedade se colocasse na direção do desenvolvimento. Historicamente, essa etapa teria assumido duas formas distintas.

A primeira representaria o caso geral, em que a maior parte dos países se enquadra[82]. Para essas nações, entre as quais estaria boa parte da América Latina, o atendimento aos pré-requisitos para o *take-off* exigiria mudanças significativas na estrutura social e política, já que se tratavam de sociedades tradicionais bem estruturadas com tendência à "estabilidade". Entre essas mudanças, ROSTOW (1963) enumera:

- a canalização de parte da renda para investimento em infraestrutura, como portos, estradas, redes de comunicação;
- inovações que proporcionem ganhos de produtividade, melhorando as condições de investimento, ou seja, progresso técnico;
- homens dispostos a investir em atividades de risco, como pesquisa industrial.

[81] "*...the central fact about the traditional society was that a ceiling existed on the level of attainable output per head*" (ROSTOW, 1963, p. 4).

[82] O segundo caso contemplado por ROSTOW é o das nações que teriam nascido já relativamente "livres", como os Estados Unidos, Nova Zelândia e Canadá. Deste modo, não teriam sido "capturadas" pelas estruturas, formas políticas e valores da sociedade tradicional e seu processo rumo ao *take-off* seria apenas uma questão econômica e técnica, sem, portanto, os obstáculos não econômicos enfrentados pelas sociedades tradicionais do caso geral.

Nesse caso geral, ROSTOW assinala que a transição envolve uma diversidade de fatores não econômicos, como a preparação da sociedade para "um sistema econômico cujos métodos estão sujeitos a mudanças regulares" ou "uma mudança efetiva de atitude" que deveria se refletir em "instituições e procedimentos" (pp. 20 e 21, nossa tradução). Assim, sua análise parece capaz de localizar as mudanças capazes de operar a transição ao desenvolvimento, mas é vaga no que concerne à determinação dos fatores que levariam a tais mudanças.

O não econômico em Rostow é aparentemente inapreensível teoricamente e, assim, sua inclusão na teoria tem efeito ambíguo. Por um lado, ressalta o caráter multidisciplinar da teoria do desenvolvimento, irrestringível ao campo econômico. Por outro, parece endossar a posição daqueles clássicos que não admitiam a possibilidade de teorizar sobre o desenvolvimento, dada a diversidade de variáveis que nele influíam, impossibilitando a sua redução a modelos gerais.

Dessa forma, a parte mais interessante da teoria de ROSTOW (1963) é aquela em que este se concentra na faceta econômica desse período de transição. O aumento da taxa de investimento que possibilita o *take-off*, além de refletir as mudanças sociais já assinaladas, seria também consequência do desenvolvimento de dois setores particulares da economia. Para ROSTOW, todas as sociedades que se desenvolveram tiveram que se deparar com os desafios do aumento da produtividade na agricultura e do investimento "prévio" nos setores de infraestrutura.

Em ambos os desafios, o modo clássico de tratar o tema da formação de capital como função da renda nacional não traria grande auxílio. Para obter ganhos de produtividade na agricultura são necessários investimentos iniciais em melhoramentos técnicos. Isto pode ser obtido com capital externo, na forma de investimento ou empréstimo. Ambos, porém, acarretam a remessa de recursos ao exterior, como dividendos ou juros, a ser compensada por exportações que, em uma sociedade agrícola, só poderiam advir da agricultura, alimentando, assim, uma tendência a um desequilíbrio externo, cujo equacionamento pode trazer dificuldades no futuro[83].

[83] O equacionamento desse potencial desequilíbrio dependeria do ritmo em que os melhoramentos técnicos gerassem ganhos de produtividade na agricultura e ainda da relação de preços entre os produtos importados e as commodities exportadas.

No caso da necessidade de investimento "prévio" em infraestrutura, as dificuldades seriam ainda maiores. O primeiro obstáculo seria a necessidade de prover o território de estradas, portos etc., de forma antecipada aos possíveis benefícios que estes melhoramentos poderiam trazer. Três outras características destes investimentos tornariam muito difícil a sua realização em um sistema puro de *laissez-faire*, regulado apenas pelo sistema de preços:

- os investimentos em infraestrutura requerem longo período de maturação;
- estes investimentos constituem enormes e indivisíveis agregados, ou seja, cada projeto geralmente requer um volume grande de recursos e não há benefícios "parciais"; uma estrada construída pela metade, por exemplo, não tem utilidade alguma para a coletividade;
- finalmente, seus benefícios em geral são difusos, se espraiam por toda a sociedade.

Dadas tais condições, ROSTOW (1963) deduz a necessidade de uma participação ativa do governo central nesse estágio de preparação para o *take-off*. Decisões a respeito da alocação de recursos da magnitude exigida pelos setores de infraestrutura requerem planejamento incompatível com o sistema de mercado[84]. O problema da tese, nesse ponto, continua ser a vagueza na identificação das causas que deflagrariam os processos que descreve. Limita-se a apontar que o *take-off* poderia ser causado por um impulso endógeno ou por forças externas. Neste segundo caso, estariam enquadradas especialmente as economias de desenvolvimento tardio, pressionadas por economias mais desenvolvidas[85]. A diversidade de formas que poderia assumir esta pressão, no entanto, torna essa parte do trabalho menos elucidativa.

[84] Mesmo em uma sociedade profundamente liberal como a norte-americana, o governo teria tido participação ativa na constituição da infraestrutura em sua fase de transição, entre 1815 e 1840, como exemplificariam a construção do Canal Erie pelo Estado de Nova York e os volumosos subsídios concedidos em forma de concessão de terras para a construção das redes ferroviárias (ROSTOW, 1963).

[85] Na verdade, o único caso de pressão endógena "pura" seria o da Inglaterra, primeiro país a se industrializar.

2.3.2. Furtado e a autonomia do subdesenvolvimento

A premissa de que o subdesenvolvimento não é uma etapa ou fase do processo de desenvolvimento, mas condição estrutural paralela ao desenvolvimento, decorrente da "forma como se vem propagando até nossos dias a Revolução Industrial" (p. 10) faz parte do núcleo da análise de FURTADO (2000). A característica básica do subdesenvolvimento seria a organização da economia em uma estrutura dualista, dividida entre uma porção dominada pelas formas modernas de maximização do lucro e outra caracterizada por padrões de produção pré-capitalistas.

Essa dualidade seria fruto da "terceira linha" de expansão da Revolução Industrial europeia[86] e, desse modo, seria errôneo pensar no subdesenvolvimento como um estágio do passado de economias desenvolvidas. Ele seria, antes, um processo autônomo na propagação da Revolução Industrial, uma espécie de capitalismo "bastardo".

Este dualismo decorreria da baixíssima articulação entre o setor capitalista dinâmico, em geral ligado à exportação, e o resto da economia. Desta forma, o fator dinâmico nessas economias seria a demanda externa, e não o volume de investimentos realizados para reprodução do capital – na verdade, os investimentos tenderiam, em muitos casos, a se revelar antieconômicos, à medida que o aumento da produção correspondente deprimisse os preços internacionais do produto de exportação explorado.

Além disso, como nessas regiões a oferta de mão de obra tenderia a ser elástica – quando confrontada com a oferta dos demais fatores – o setor capitalista da economia poderia suprir suas necessidades de mão de obra com um salário pouco superior ao nível de subsistência[87], sem, portanto, que houvesse elevação da renda no conjunto da economia.

Haveria, no entanto, economias subdesenvolvidas em que a oferta elástica de fatores faria com que o capital reinvestido fosse gradualmente absorvendo as formas pré-capitalistas[88]. Assim, ocorreria a expansão do setor monetário, ampliando o mercado interno e abrindo a brecha

[86] A primeira teria se dado na própria Europa Ocidental, no marco dos estados nacionais anteriormente mercantilistas, com o progresso técnico desorganizando as formas artesanais de produção. A segunda expansão se deu na direção de colônias onde houvesse condições similares as da Europa, com deslocamento de mão de obra, capital e técnica.

[87] Em locais onde a mão de obra era escassa, como a Birmânia e o Ceilão, era comum a importação de mão de obra, comprimindo a média salarial.

[88] O exemplo clássico, aqui, é a economia cafeeira do Brasil do final do século XIX.

para investimentos industriais, sobretudo quando houvesse restrições à capacidade de importar, alimentando um processo de substituição de importações.

A estrutura econômica, nesse caso, poderia tornar-se mais complexa do que o modelo dualista anteriormente descrito. A procura externa continuaria a ser o elemento dinâmico, mas a diferença é que esta passaria a ter irradiações no mercado interno. Nesse modelo, com a consolidação de um núcleo industrial, a economia subdesenvolvida passa a viver em permanente tensão no que concerne ao seu balanço de pagamentos.

O aumento das exportações incrementa a capacidade de importar, reduzindo o estímulo ao setor industrial. Na fase seguinte, quando declinam os preços dos produtos exportados, a capacidade de importar tende a se reduzir, desvalorizando o câmbio e elevando o emprego na indústria. O problema é que com a expansão, o setor industrial é pressionado a repor equipamentos que são, em sua imensa maioria, importados. Como o câmbio está desvalorizado, a importação de bens de capital pode se tornar antieconômica, levando os lucros industriais a outra aplicação que não a ampliação da capacidade de produção.

Além disso, como a indústria nesses países é predominantemente substitutiva de importação, é comum que seu grau de progresso técnico mimetize o dos países mais desenvolvidos e, desse modo, seja excludente de mão de obra. Por conseguinte, a "heterogeneidade estrutural" dessas economias, ou seja, a convivência entre setores capitalistas e pré-capitalistas, tende a se perpetuar, em um quadro de dependência externa. Forma-se, assim, o cenário típico de uma economia subdesenvolvida.

Assim, as características básicas do subdesenvolvimento são a presença de uma estrutura dualista (a convivência entre setores capitalistas e pré-capitalistas) – do que decorre a heterogeneidade técnica, que se torna mais visível quando há um setor manufatureiro ligado ao mercado interno – e a dependência externa, já que a concentração da renda inerente ao modelo afeta negativamente os índices de poupança e, por conseguinte, o nível de investimentos. O "efeito demonstração" de Duesenberry explicaria os padrões de consumo das classes mais abastadas, e seu impacto negativo nas taxas de poupança.

O subdesenvolvimento seria, desse modo, produto de um círculo vicioso, insuperável apenas pela via do livre comércio e inserção nos

fluxos de capital internacionais. Ele exigiria, antes, estratégias atentas a suas especificidades, ou seja, uma economia política do desenvolvimento.

2.3.3. Estratégias de desenvolvimento

O impulso necessário à decolagem de que falava ROSTOW (1963) é o centro da teoria de ROSENSTEIN-RODAN (1961), a teoria do *big push*, ou grande impulso, que aproveita o conceito de economias externas desenvolvido por Allyn Young.

Segundo esse último, ganhos de produtividade levariam a rendimentos crescentes em função das chamadas economias externas. O mecanismo funcionaria do seguinte modo: com ganhos de produtividade, haveria aumento da quantidade produzida por trabalhador e, assim, do produto agregado final, levando à expansão da renda no sistema. Com isto, oferta e demanda cresceriam, aumentando o mercado. O propósito da descrição desses efeitos em cadeia seria mostrar o efeito cumulativo de investimentos produtivos, que irradiariam seus efeitos por toda a cadeia produtiva, no que se denominou de economias externas[89] (*apud* MANTEGA, 1998).

Tendo em mente os efeitos das economias externas, ROSENSTEIN-RODAN (1961) sustentava que o desenvolvimento de economias atrasadas necessitava inicialmente da injeção de um volume inicial de recursos que dificilmente seriam reunidos espontaneamente. Tais recursos deveriam ser investidos em setores complementares, de modo a criar uma demanda intersetorial significativa e, assim, formar um mercado de dimensão mínima para a instalação de grandes empresas.

ROSENSTEIN-RODAN (1961) utiliza o conceito de indivisibilidade da função de produção (*indivisibility in the production function*), segundo o qual certos setores requerem investimentos mínimos bastante elevados, bem como um tamanho mínimo de mercado. O exemplo mais relevante seriam os setores de infraestrutura, cujos investimentos são

[89] O conceito de economias externas seria ainda resgatado por economistas norte-americanos da segunda metade dos anos 1980, como Barro, Lucas, Maddison e Romer, preocupados sobretudo com os rendimentos crescentes baseados em economias externas de capital humano, decorrentes de investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) programados (MANTEGA, 1998). Na área do comércio internacional, o conceito de economias externas é explorado por KRUGMAN (c1991) e HELPMAN (1991), que buscam encontrar no conceito a base para proteção e/ou tratamento diferenciado para empresas nacionais.

vultosos, possuem longo período de maturação e têm pouco sentido se desarticulados do restante da economia. Como esses investimentos se antecipam à própria demanda, não se poderia esperar que a clássica regulação pelo sistema de preços leve à sua realização[90].

Torna-se fundamental, assim, a ação planejadora do Estado. A boa programação seria aquela que avaliasse os efeitos das economias externas, ou seja, a irradiação dos efeitos desses investimentos no conjunto econômico como um todo, em termos de redução de custo, de ganhos de produtividade. A "bússola" que guia tais investimentos não seria então o lucro privado, mas o "lucro social" gerado pelas economias externas, que justifica a alocação de recursos mesmo quando a expectativa de lucros "privados" não o recomendaria. O sistema de preços, desse modo, seria inadequado para dirigir a alocação desses recursos, já que ele reflete fundamentalmente uma situação econômica do presente e não do futuro (MANTEGA, 1998).

A questão que obviamente se coloca é: como reunir os recursos para o *big push*? ROSENSTEIN-RODAN (1961) aponta dois caminhos: a participação nos fluxos de comércio internacional e a mobilização de recursos subempregados. O primeiro reduziria o *quantum* do "impulso mínimo necessário" (*minimum push required*), já que nem todos os bens de capital precisariam ser produzidos no país em desenvolvimento (*idem*, p. 63). O segundo se assemelha ao que propunha LEWIS (1969), ou seja, a otimização da mão de obra que antes vivia em desemprego disfarçado, fazendo com que os ganhos de produtividade daí recorrentes fossem canalizados para a poupança e não para o consumo.

A contenção do consumo é um dos pilares da teoria do desenvolvimento equilibrado, da qual Lewis e Rosenstein-Rodan são expoentes e que encontrou boa síntese nas formulações de NURKSE (1951). Este economista dinamarquês também defendia que só uma onda significativa de investimentos, ao modo do *big push*, poderia fazer frente aos dois clássicos problemas de economias subdesenvolvidas, a escassez de capital e as reduzidas dimensões do mercado. Para concretizar tais investimentos só haveria dois caminhos: a contenção do consumo e a atração de recursos externos. Seria essencial refrear a alta propensão marginal a consumir

[90] Nesse aspecto, portanto, o argumento é análogo ao de ROSTOW (1963), que analisamos mais acima.

das populações de regiões subdesenvolvidas, estimulada pelo "efeito demonstração" de Duesenberry.

Cumpre ressaltar que os investimentos do modelo de desenvolvimento equilibrado divergem daqueles tratados por Schumpeter e por Keynes. A grande diferença com o primeiro é o papel central atribuído ao Estado, já que estes investimentos exigiriam um grau de planejamento incompatível com a natureza difusa das decisões privadas. De Keynes, a diferença básica é que, enquanto para este os investimentos destinavam-se à sustentação dos níveis de demanda, para Nurkse e seus pares, os investimentos tinham o objetivo primordial de ampliar o mercado.

O modelo de desenvolvimento equilibrado foi criticado por HIRSCHMAN (1961), que considerava inviável a reunião do mínimo de recursos necessários ao *big push* no caso de países que apresentavam escassez estrutural de capital. A este modelo, HIRSCHMAN (1961) contrapunha seu modelo de desenvolvimento não equilibrado, cuja premissa básica é a de que o desenvolvimento se manifesta como um movimento em cadeia de desequilíbrios entre os setores produtivos. Investimentos relativamente maiores (sem a dimensão do *big push*) em um determinado setor ampliariam a demanda de outros setores que, por isto, seriam pressionados a investir mais e assim sucessivamente. Nesta cadeia, haveria sempre tensões entre a oferta e a demanda, estimulando os agentes econômicos a investir, ampliando o mercado e, assim, promovendo o desenvolvimento.

O papel do Estado, nesse modelo, seria o de administrar essas tensões, mas jamais eliminá-las. Ao contrário, devia estimulá-las, canalizando investimentos para os "setores-chave", aqueles cujo poder de encadeamento para trás e para frente (*forward and backward linkages*), ou seja, cujos efeitos multiplicadores dos investimentos realizados, fossem relativamente maiores. Encadeamentos para frente seriam os efeitos dos investimentos nestes setores sobre seus compradores. Os encadeamentos para trás seriam os efeitos sobre os fornecedores.

2.4. Síntese: políticas para o desenvolvimento

Como vimos, os debates sobre o desenvolvimento marcaram o pós-guerra, até meados dos anos 1970, quando a estabilidade macroeconômica passaria a ser a preocupação central pelos vinte

anos subsequentes. A reedição de uma teoria do desenvolvimento precisaria, assim, adequar-se às significativas mudanças ocorridas entre o pós-guerra e o início do século XXI. Mas não começaria do zero. Uma variedade de conceitos, ainda hoje proveitosos, constitui legado relevante daqueles debates. São eles que, ainda hoje, podem servir de fundamento a políticas de desenvolvimento, ou seja, políticas que envolvem a coordenação de decisões voltadas essencialmente à expansão produtiva em economias atrasadas[91].

No que interessa ao presente trabalho, cabe destacar, sinteticamente, entre o que foi visto, os conceitos relevantes para políticas que contemplem mecanismos de financiamento de longo prazo e a ampliação do mercado, no marco da integração sul-americana. Comecemos pelas últimas.

2.4.1. Políticas para ampliação do mercado

Do que vimos até agora, pode-se depreender que, entre as características básicas de economias subdesenvolvidas estão:

- a estrutura dualista;
- a reduzida dimensão do mercado.

A primeira, como já assinalado, consiste na convivência de setores capitalistas com formas pré-capitalistas de produção. Entre as causas desta dualidade, está a tendência à concentração industrial em áreas próximas às fontes de matérias-primas (no que diz respeito a grandes indústrias de transformação de produtos primários). A razão dessa

[91] Para FURTADO (2000), o funcionamento do sistema econômico depende de quatro grupos de decisão:
- sobre a utilização dos bens que estão à disposição dos consumidores;
- sobre a utilização dos fatores que já se encontram incorporados ao processo de produção;
- sobre as iniciativas destinadas a aumentar a capacidade de produção;
- sobre o equilíbrio monetário.

O sistema de mercado, essencialmente descentralizado, poderia alcançar grande eficácia nos dois primeiros grupos de decisão. As duas últimas, porém, dependem de certa centralização. No que tange ao equilíbrio monetário, mesmo a doutrina liberal aceita a coordenação mediante bancos centrais. É o terceiro grupo de decisões, de maior relevo para teorias do desenvolvimento, que suscita as maiores controvérsias.

concentração seriam os altos custos de transporte e as economias externas da aglomeração industrial em tais áreas[92]. No que concerne à segunda, cumpre assinalar que o tamanho "ótimo" do mercado é uma função da "dimensão ótima da empresa capitalista", ou seja, de seus ganhos com economias de escala[93].

Para FURTADO (2000), a integração econômica é, fundamentalmente, "um esforço visando a maximizar as economias de escala de produção, em função da tecnologia disponível, sem reduzir as economias de aglomeração" (p. 331). No caso de um processo de integração de economias em graus distintos de industrialização, como é o caso da América do Sul, tanto as economias externas quanto as de escala seriam favorecidas. As primeiras porque a integração tende a favorecer a especialização industrial, acentuando o processo de aglomeração em *clusters*. As segundas simplesmente por efeito da ampliação do mercado. Na ausência de políticas compensatórias, tenderia a ser beneficiado, neste processo de integração, o país que apresentasse o maior grau de industrialização.

Desse modo, é explicável o temor de economias menores diante da possibilidade de que o espaço regional não apenas não forneça proteção frente às assimetrias do cenário internacional, mas acabe as reproduzindo, em escala menor. Daí decorre a necessidade de que a agenda de integração entre economias díspares contemple políticas de desenvolvimento comum, como forma de se superar o "dualismo estrutural" no nível regional paralelamente aos ganhos de escala advindos da integração.

No caso específico da América do Sul, cumpre assinalar, a integração se faz no marco do que se denominou de "regionalismo aberto", ou "novo regionalismo". Conceito desenvolvido pela CEPAL (1994), o regionalismo aberto visa a conciliar a abertura unilateral das economias latino-americanas no início daquela década com acordos de preferência tarifária celebrados na esfera intrarregional. Ou seja, tenta compatibilizar as interdependências criadas pela força do mercado, a partir da abertura unilateral dos países da região, com aquelas decorrentes de acordos preferenciais de comércio.

[92] Em benefício das empresas, mas também da coletividade, como é o caso da instalação de uma infraestrutura de transportes, de serviços bancários, de comunicações, entre outros.

[93] No caso da indústria de transformação de produtos primários, como a siderurgia e a química pesada, os ganhos de escala são significativos (FURTADO, 2000).

O regionalismo aberto é claramente uma estratégia voltada para a superação dos obstáculos que se impuseram às tentativas anteriores de integração na América Latina, em que as estratégias nacionais de inserção internacional acabavam "furando" os esquemas regionais de integração, sempre que havia a percepção de benefícios maiores em acordos extrarregionais. A premissa do regionalismo aberto, assim, é a de que a esfera regional é um meio, uma etapa intermediária, para a inserção competitiva na economia global. A integração regional não é, portanto, um fim em si, mas um anteparo que permite simultaneamente:

- aproveitamento de economias de escala e aumento da competitividade dos agentes econômicos no âmbito regional, ampliando, desse modo, suas chances de sucesso no espaço globalizado;
- proteção contra o risco de que os blocos econômicos entre países desenvolvidos conduza a um mundo fragmentado, em que o livre comércio prevaleça apenas dentro dos blocos, reduzindo as chances de economias "isoladas".

Não há dúvida de que a estratégia embutida no regionalismo aberto faz muito sentido no que concerne à justificativa da integração regional. Para que esta última avance, no entanto, cumpre reiterar o argumento do presente trabalho, a necessidade de amarrar a agenda da integração à agenda do desenvolvimento.

2.4.2. Políticas de financiamento de longo prazo

O desequilíbrio na dotação dos fatores, como já assinalado, é outra marca do subdesenvolvimento. Mais especificamente, é a escassez de capital, e seu corolário, a busca por fontes externas de financiamento, o que caracteriza a maior parte das economias "atrasadas". Era, assim, natural que boa parte dos esforços das teorias do desenvolvimento dos anos 1950 e 1960 se concentrassem na busca de elevação da poupança interna, mediante:

- mobilização de recursos "escondidos" sob um "desemprego disfarçado", conforme o modelo proposto por LEWIS (1969);

- compressão salarial – política que agradava a alguns formuladores do modelo de desenvolvimento equilibrado;
- combate ao "efeito demonstração", ou seja, à imitação de padrões de consumo de países desenvolvidos.

A validade destas estratégias, concebidas em uma conjuntura de transição do capitalismo comercial para a acumulação industrial, deve ser matizada no contexto atual da economia globalizada. A "mundialização do capital" de que fala CHESNAIS (1996), caracterizada por grande autonomia da esfera financeira na distribuição da riqueza mundial, traz novas variáveis àquele antigo debate. O inédito avolumamento dos fluxos de capital verificado nos anos 1990 passou a exigir novas estratégias dos países. A "era do conhecimento" torna inconcebível a possibilidade de desenvolvimento desintegrado do ambiente global em que se aceleraram as "destruições criativas" de que falava Schumpeter, com inéditas implicações na difusão do conhecimento.

A exposição ao ambiente econômico global tornou clara a exigência de uma política ativa de competitividade. E, para haver "competitividade sistêmica", não bastam ações e investimentos na esfera microeconômica, no âmbito das empresas. Tornam-se fundamentais as economias externas de que falavam as teorias do desenvolvimento do pós-guerra. Na provisão destas "externalidades", permanece válido o diagnóstico daqueles autores da teoria do desenvolvimento do pós-guerra acerca:

- do papel do Estado na provisão de investimentos em infraestrutura, de longa maturação, e, dado o volume destes investimentos, de políticas do tipo *big push*, em locais onde seja necessário promover a inserção de regiões ainda em fases pré-capitalistas;
- de políticas anticíclicas de investimento, já que a volatilidade do capitalismo financeiro dos últimos quinze anos, visto que "encurta" os ciclos, torna ainda mais premente a necessidade de mecanismos de investimento anticíclicos, como alternativa a políticas fiscais e monetárias recessivas.

Além disso, a economia globalizada tem evoluído para uma "sociedade do conhecimento", em que o progresso técnico torna-se fundamental para uma inserção competitiva. Esse fato soma às duas

necessidades acima a imprescindibilidade de provisão de investimentos em pesquisa e tecnologia que, pela sua própria natureza, possuem retorno incerto, sendo, assim, de alto risco. Sobretudo em sociedades em que o mercado de capitais é ainda atrofiado, há poucas alternativas à participação mais efetiva do Estado na provisão deste tipo de investimento.

É fundamental buscar incrementar a participação nos fluxos de comércio internacional, um dos principais canais de difusão do conhecimento, mas é de suma importância também buscar os encadeamentos que permitam a mais rápida transmissão interna do conhecimento. Os *forward and backward linkages* de Hirschman, e os *leading sectors* de Rostow são, assim, conceitos profícuos a uma política ativa de competitividade tecnológica.

Buscando sintetizar as proposições acima, pode-se dizer que uma inserção competitiva na economia globalizada depende, em grande medida, de acesso a fontes de investimento de longo prazo, como forma de se superar gargalos, especialmente em infraestrutura e em capital para atividades de risco. Além disso, financiamentos de longo prazo poderiam servir como mecanismos anticíclicos, já que contribuiriam para atenuar a queda do investimento decorrente de crises internacionais, "temperando", assim, o ajuste macroeconômico com forte viés recessivo que em geral sucede tais crises.

As estratégias para mobilização de financiamento de longo prazo são o tema dos próximos capítulos.

Capítulo III
Fontes de Financiamento

3.1. Introdução

O objetivo deste capítulo é apontar as alternativas de financiamento de que dispõem os países da América do Sul. Cumpre observar, no entanto, que os fatores que suscitam esse debate – especialmente as baixas taxas de poupança e os reduzidos níveis de investimento no período recente – são extensíveis a toda América Latina. Dessa forma, não é necessária licença metodológica para tratar da questão do financiamento na América do Sul via análise da questão no conjunto geográfico mais amplo da América Latina. A inclusão da América Central na análise não distorce os propósitos do presente trabalho, já que a questão envolve características estruturais comuns a toda a região.

Na teoria liberal, é possível financiar o investimento internamente, canalizando os recursos poupados pelos "residentes", ou externamente, via mobilização da poupança externa. Como vimos no Capítulo II, a teoria do desenvolvimento veio agregar a este cenário a participação do Estado, buscando o emprego de recursos em setores em que a economia de mercado tende a apresentar falhas ou lacunas.

Na próxima seção deste capítulo (5.2.), analisaremos duas situações históricas em que a aposta dos atores envolvidos foi a da mobilização de recursos externos. A primeira corresponde à experiência do Cone

Sul no período 1974-83, em que Argentina, Chile e Uruguai apostaram na liberalização como estratégia para uma alocação mais eficiente de recursos que levasse ao crescimento econômico. A segunda é a dos anos 1990, em que toda a América Latina, após a privação dos anos 1980, buscou se conectar à exuberante liquidez internacional do período. Os dois períodos trazem valiosas lições à região, sendo talvez a mais importante a percepção de que a mera liberalização não leva automaticamente ao desenvolvimento.

Na seção seguinte (5.3.), analisaremos os principais instrumentos de que dispõe a região para complementação do sistema de mercado, os bancos de fomento ao desenvolvimento. Tendo grande parte dessas instituições sido criada no período "desenvolvimentista", sua atuação no período mais recente foi constrangida por restrições macroeconômicas. Ainda assim, esses bancos permanecem sendo canais institucionais eficientes da provisão de recursos de longo prazo. No final da seção, buscamos destacar os fatores que podem concorrer para que essas instituições otimizem sua atuação no novo contexto da região, após as reformas liberais.

3.2. Experiências Liberais

Na tradição liberal, a mobilização de poupança externa é altamente recomendável a países "emergentes". Correntes internacionais de capitais forâneos podem complementar a poupança interna, aumentar os níveis de investimento e estimular o crescimento. Com a expansão do conjunto econômico, as taxas de poupança interna seriam elevadas, criando um círculo virtuoso de desenvolvimento sustentado. Para que essa sequência de causas e efeitos não se quebre são necessárias, naturalmente, algumas condições.

Em primeiro lugar, os fluxos de capital devem se dirigir predominantemente para o investimento em bens exportáveis – gerando divisas para contrabalançar a dívida e outros passivos externos – não para o consumo. Em segundo lugar, deve haver esforço, desde o início do processo para que a poupança interna se eleve – é preciso que a taxa marginal de poupança supere a taxa média de poupança e mesmo a taxa marginal de investimento, permitindo a esta economia fazer frente a situações de endividamento (comuns em processos de crescimento

baseados em financiamento externo). Em terceiro lugar, o investimento deve ser eficiente, em termos de ganhos de produtividade. Em último lugar, e neste caso trata-se de fator fora do controle dos países recebedores de investimento, é preciso que as correntes de investimento possuam certa estabilidade, em termos de prazos e custos (FFRENCH-DAVIS, 1996).

A reunião de todos os fatores acima, contudo, nem sempre é a regra. Não se trata de negar o papel do investimento estrangeiro no desenvolvimento econômico, mas apenas de perceber que a sua alocação eficiente depende de uma série de circunstâncias que escapam ao mero sistema de preços. O Leste asiático fornece provas empíricas do papel valioso que pode desempenhar o investimento estrangeiro, mas prova também que o seu emprego eficaz traz embutida, na imensa maioria dos casos, uma estratégia de desenvolvimento (CORBO, 1994).

Segundo RODRIK (2002), não há evidência alguma de relação necessária entre abertura da conta capital e crescimento econômico, embora tal assertiva esteja longe de ser um consenso na ciência econômica[94].

Seria, assim, falacioso o argumento segundo o qual a irrestrita mobilidade do capital exerceria uma função disciplinadora sobre governos "perdulários". Como observa Mukand (*apud* RODRIK, 2002), não é raro que governos adotem políticas inadequadas ao combate de problemas econômicos, apenas para sinalizar positivamente para potenciais investidores. Seria o caso, por exemplo, de um governo que deixa de adotar uma política heterodoxa – mais adequada em determinada conjuntura – apenas para não frustrar expectativas de investidores que sentem mais segurança em ambientes de políticas "ortodoxas". Neste

[94] Endossando uma associação positiva entre liberalização da conta capital e crescimento econômico, estariam os trabalhos de Quinn (*The Correlates of Change in International Financial Regulation,* American Political Science Review*,* v. 91, nº 3, pp. 531-51*,* setembro/1997) e de Klein & Olivei (*Capital Account Liberalization, Financial Deepening and Economica Growth,* NBER Working Paper W7384*,* outubro/1999), embora os resultados destes últimos devam ser matizados à luz da amostra de países desenvolvidos em que se basearam. No sentido contrário, caminham os trabalhos de Grilli & Miles Ferretti (*Economic Effects and Structural Determinants of capital Controls*, IMF Staff Papers, v. 42, nº 3, pp. 517-51, setembro/1995), de Rodrik (*Who needs Capital-Account Convertibility? In:* FISCHER, S *et al Should the IMF Pursue Capital Account Convertibility?* Essays in International Finance nº 207, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, maio/1998) e de Kraay (*In Search of the Macroeconomic Effects of Capital Account Liberalization*, World Bank, outubro/1998) (RODRIK, 2002).

último caso, a abertura ao capital externo contribuiria para distorções macroeconômicas.

Para McKINNON (1973), a questão central é o papel a ser atribuído ao capital estrangeiro. De forma geral, em economias subdesenvolvidas, espera-se que a poupança externa alivie três "constrangimentos": o comercial, o fiscal e o financeiro. Países com alto grau de protecionismo teriam que contrabalançar a escassez de divisas com capitais forâneos. Do mesmo modo, governos que gastam mais do que arrecadam buscariam alívio em fontes externas de financiamento. Mas o ponto fulcral da tese de McKINNON (1973) é o uso – em sua análise distorcido – do capital estrangeiro como sucedâneo da poupança doméstica reprimida.

Por "repressão" financeira, à qual atribui o papel de maior obstáculo ao "*take-off*" das nações subdesenvolvidas, o autor entende o baixo acesso ao crédito, característico dessas economias. Manter o crédito bancário como privilégio de determinados "enclaves", em geral ligados a atividades de exportação, além de seu uso corrente para financiamento do déficit fiscal, significaria, além de estímulo à concentração de renda, reduzir a articulação do sistema financeiro com o sistema produtivo.

Desse modo, não haveria incentivos para o aumento da eficiência do setor bancário – que dificilmente conseguiria maiores taxas de retorno de seus tomadores "privilegiados" – com impacto negativo nas taxas de poupança, já que a baixa eficiência bancária teria reflexos desestimulantes nas taxas de retorno dos poupadores. Nesse contexto de carência "estrutural" de crédito – agravada ainda pelo atrofiamento dos mercados de capitais nos países subdesenvolvidos – o capital estrangeiro seria perigosamente visto como panaceia.

McKINNON (1973) invoca a evidência histórica em favor de seu argumento, ao comparar as experiências japonesa[95] e latino-americana.

A primeira teria sido caracterizada pela combinação de uma política comercial liberal com investimentos estrangeiros "inibidos". O Japão teria, desde o final do século XIX, desenvolvido um sistema bancário eficiente[96], associado à abertura comercial. O sistema financeiro teria

[95] Para uma visão geral do processo de desenvolvimento japonês, com destaque para o papel estratégico exercido pelo Estado no processo, ver TSURU (c1994-1995).

[96] Nesse ponto, cumpre ressaltar que a análise de McKinnon é extremamente "datada", já que tem sido justamente o desajuste do sistema financeiro japonês, desde o início dos anos 1990, o maior responsável pelo atual "giro em falso" da economia japonesa.

sido assim um *leading sector* do desenvolvimento japonês. No que tange ao tratamento do capital externo, a regra na história do Japão teria sido restringir os níveis de desnacionalização e de administração estrangeira na economia.

Entradas de capital "em carteira" teriam caracterizado certos períodos, em geral associados a guerras, mas não no estágio de "formação" da economia. O país teria ainda sido bem-sucedido na distinção entre investimento estrangeiro direto e absorção de inovações técnicas (que, sem os constrangimentos das atuais regras da Organização Mundial do Comércio, foram largamente copiadas), obtidas por meio de *joint-ventures* entre empresas japonesas e estrangeiras.

A trajetória da América Latina é oposta. O modelo substitutivo de importações é caracterizado por alto nível de proteção e por significativa absorção de investimento estrangeiro. No que concerne ao sistema financeiro doméstico, prevaleceria o ambiente "repressivo" de que fala McKINNON (1973), o qual teria contribuído para a timidez comercial desses países.

Nas duas subseções seguintes, analisaremos duas experiências distintas de liberalização da conta capital. A primeira é a do Cone Sul dos anos 1970, quando Argentina, Chile e Uruguai começaram a "desmontagem" do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. Pretendemos enfatizar a fragilidade da crença de que a mera abertura financeira leva necessariamente a uma melhor alocação de recursos e, assim, ao desenvolvimento.

A segunda experiência é a dos anos 1990, em praticamente toda a América Latina. A abertura econômica desse período é marcada por considerável expansão em um primeiro momento, mas por grande instabilidade e restrições macroeconômicas posteriormente. A estratégia de conectar-se aos vultosos fluxos internacionais de capital mostrou que, na ausência de instituições externas capazes de impor alguma regra à movimentação destes fluxos, cabe promover internamente instituições hábeis na canalização destes recursos para o investimento produtivo.

Evidentemente que não cabe aqui uma análise pormenorizada dessas experiências e, assim, iremos nos concentrar nos aspectos que interessam ao tema deste estudo, ou seja, a formação de um mercado de financiamento de longo prazo na região da América do Sul.

3.2.1. Lições das experiências liberais do Cone Sul no período 1974-83

Após décadas de estratégias de desenvolvimento "introspectivo", via modelo de substituição de importações – marcado por políticas protecionistas, um certo viés antiexportador e sistemas financeiros fortemente controlados – Argentina, Chile e Uruguai[97] adotaram políticas liberais em meados dos anos 70. Nos três países, a liberalização corresponde à transição política para regimes militares fortemente autoritários (no Chile, em 1973, na Argentina e no Uruguai em 1976[98]). Quando os militares assumem o poder, encontram forte desequilíbrio macroeconômico, marcado por significativo déficit fiscal, inflação galopante[99] e forte desequilíbrio no balanço de pagamentos (CORBO, 1985).

A estratégia dos militares para enfrentar esse quadro foi a adoção de políticas de teor liberal, com a dupla finalidade de promover a estabilização macroeconômica e de desmontar o forte aparato de intervenção econômica que marcou o período anterior. Em sua visão, a excessiva participação estatal na economia era a causa fundamental de uma alocação de recursos ineficiente e baixas taxas de crescimento. Com diferente *timing*, os três países removeram barreiras ao comércio, liberalizaram taxas de juros, desregulamentaram o sistema financeiro e o mercado de trabalho (este em menor grau), e retiraram as restrições à

[97] A experiência do Brasil, no mesmo período, é diversa e serve apenas parcialmente à demonstração de nosso argumento. Durante o governo Geisel (1974-79), reagiu-se ao choque do petróleo com uma política monetária expansionista combinada com a busca de continuidade para o projeto desenvolvimentista, por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). CARNEIRO (1990) atribui esta diretriz à tentativa de evitar os custos políticos do ajuste, bem como a uma percepção equivocada da conjuntura econômica. Aproveitando-se da liquidez internacional, o Brasil obteve ganhos de produtividade em sua indústria, mas legou um Estado pesadamente endividado para o período seguinte (além de uma estrutura fiscal solapada pelas isenções fiscais e políticas de crédito voltadas à indústria). A lição brasileira é a extrema vulnerabilidade a choques externos de um projeto de crescimento econômico baseado em pesado endividamento, como ficaria demonstrado com o segundo choque do petróleo e a subsequente alta das taxas dos juros internacionais.

[98] Embora, no período considerado, o governo uruguaio não tenha sido chefiado por militares, era óbvia a participação destes nas decisões políticas mais relevantes.

[99] Os índices anuais eram próximos de 2.300% na Argentina, de 1.000% no Chile e 97% no Uruguai (CORBO, 1985).

entrada de capitais estrangeiros[100]. No final do período, todos os países tinham transformado o caos inicial em uma profunda recessão.

Uma análise pormenorizada dos efeitos destas políticas sobre a estabilização macroeconômica pretendida foge aos objetivos do presente estudo. Concentrar-nos-emos nos efeitos da liberalização da conta capital sobre o crescimento e a produtividade, ou seja, sobre a alocação dos recursos, e, apenas visto que interessem a este propósito, traremos à baila as condições macroeconômicas que determinaram os resultados alcançados. Mais especificamente, buscaremos determinar os motivos que impediram que a abertura à entrada de capitais levasse a um processo sustentado de crescimento econômico.

CORBO (1985) divide o processo de estabilização em duas fases. Na primeira, mais "ortodoxa", os países do Cone Sul restringiram a expansão dos meios de pagamento e atacaram os déficits fiscais (de forma mais profunda no Chile do que na Argentina e no Uruguai). O resultado foi uma forte contração da atividade econômica (compreensivelmente mais severa no Chile do que nos outros dois países). Para fazer frente ao desequilíbrio do balanço de pagamentos, os três países promoveram desvalorizações cambiais (o Uruguai somou a sua política cambial a promoção de exportações não tradicionais) com considerável sucesso inicial no que toca a este propósito. A persistência da inflação em níveis altos, no entanto, levou os países à segunda fase do processo de estabilização, na qual foi adotada a "tablita".

Baseada no reconhecimento do papel das expectativas na determinação da inflação e do câmbio, a "tablita" consiste em um cronograma de desvalorizações cambiais preanunciadas com o propósito de "quebrar" tais expectativas. No que concerne à taxa de inflação, a "tablita" foi bem-sucedida nos três países. Efeitos colaterais, no entanto, provocaram fortes desequilíbrios macroeconômicos, em que a decisão de liberar a conta capital teve papel de destaque.

[100] A sequência das reformas variou entre os países. O Uruguai removeu cedo o controle sobre a entrada de capitais e diversos preços controlados, mas liberalizou mais lentamente o comércio exterior. O Chile, ao contrário, foi mais longe na eliminação de barreiras ao comércio, nos preços controlados e no déficit fiscal "endêmico", mas manteve por um bom tempo controle sobre fluxos de capital de curto prazo. A Argentina, enfim, logo eliminou controle de preços e retirou as restrições ao capital de curto prazo, deixando para mais tarde a reforma tarifária (CORBO, 1985).

O impacto imediato da "tablita" foi a redução do custo marginal de empréstimos em dólar, já que criava oportunidades para arbitragem financeira[101]. Como os controles sobre a entrada de capitais haviam sido removidos – com a exceção do Chile, que manteve algum controle até 1980, considerando que a conjuntura internacional era de enorme liquidez após o primeiro choque do petróleo, houve violento ingresso de capital estrangeiro, especialmente na Argentina e no Uruguai[102].

No que tange aos ganhos de produtividade, o pacote de reformas teve impacto positivo nos três países. Em termos de investimento, emprego e crescimento, as reformas levaram a uma melhor alocação de recursos no Uruguai e no Chile[103]. A dinâmica do vultoso ingresso de capital na segunda fase do processo de estabilização, no entanto, criou distúrbios macroeconômicos que comprometeram fortemente esses resultados positivos.

De forma bastante simplificada, pode-se esquematizar da seguinte forma os eventos que levaram o Cone Sul à recessão econômica. O ingresso de capitais, constante e volumoso, gerou apreciação cambial. Com isto, as exportações foram desencorajadas, revertendo os saldos comerciais obtidos na primeira fase da estabilização, quando o câmbio foi desvalorizado e as barreiras do comércio removidas.

Além disso, a adoção da "tablita", ao criar oportunidades para arbitragem financeira, desviou investimentos produtivos para atividades especulativas, gerando uma ciranda financeira em que a dívida em dólares crescia brutalmente e o prazo de permanência dos capitais internados era progressivamente encurtado. Agravando o quadro, os governos da

[101] Arbitragem é o processo pelo qual agentes econômicos compram uma moeda no centro monetário em que ela é mais barata para revenda no centro monetário em que ela é mais cara (SALVATORE, 2000). No presente caso, como as desvalorizações eram preanunciadas, a aquisição de dólares possibilitava significativos ganhos cambiais.

[102] No Chile, a despeito do controle imposto sobre a entrada de capitais, os grupos econômicos mais fortes tinha acesso a créditos internacionais, não raramente por deter parte de bancos comerciais (CORBO, 1985).

[103] A taxa de crescimento do PIB no Uruguai saltou de 0,4% no período anterior para 2,4% no período das reformas (1974-82). A taxa de formação de capital foi incrementada nos setores de exportação. No Chile, houve crescimento do PIB que, como não houve melhora relativa nos índices de investimento e emprego, só pode ser explicada por ganhos de produtividade. Na Argentina, embora tenha havido fortes indícios de ganhos de produtividade, não houve melhora nos índices de investimento, emprego e crescimento do PIB. Além disso, ao contrário dos outros dois países, a Argentina foi a única a não eliminar seu déficit fiscal (CORBO, 1985).

região passaram formal ou informalmente, a resgatar agentes econômicos endividados, alimentando o ciclo[104]. No final do período, a perda de confiança na sustentabilidade da "tablita" acarretou agressiva fuga de capitais, deixando como legado volumosa dívida e atividade econômica declinante.

Acrescente-se a este quadro que o baixo nível de regulação e supervisão do setor financeiro foi um poderoso combustível do processo que levou à crise. No final do período, a quebra generalizada desse setor comprometeu significativamente a provisão de crédito, inclusive as incipientes concessões de financiamento de longo prazo, tornando difícil, desse modo, a reversão do processo recessivo.

É preciso dizer que a situação inicial desses países, antes das reformas, era bastante diversa daquela de outros países que adotaram com sucesso políticas liberais, como os do Leste Asiático[105]. Transitar de um modelo econômico altamente intervencionista como o de substituição de importações para uma economia de mercado, em tão pouco tempo, não é tarefa simples. Do fracasso das reformas, restaram as lições:

- a mais óbvia é que o uso da política cambial como instrumento anti-inflacionário tende a causar distúrbios macroeconômicos, que comprometem o processo de estabilização;
- relacionada à anterior, está a necessidade de coordenação entre a abertura comercial e a da conta capital, com vistas a evitar distorções na formação de preços que prejudiquem os setores exportadores;
- a liberalização, especialmente após décadas de controle de preços, traz substanciais ganhos de produtividade;

[104] Na ausência de um sistema financeiro sólido, capaz de operar em condições de mercado – decorrência do período anterior, de intensa regulamentação – a análise de crédito não segue critérios racionais. Não é raro, assim, que em contextos de crises como a do Cone Sul no período tratado, o governo, temeroso que a crise ganhe proporções "sistêmicas", assuma a posição de apagar incêndios, o que acaba tendo o perverso efeito de estimular o círculo vicioso. É o que se denomina de *moral hazard* – quando a expectativa de resgate estimula comportamentos de risco.

[105] Para uma comparação entre o "estilo" latino-americano e o do Leste da Ásia na liberalização da economia, ver CORBO, 1994. De forma geral, pode-se dizer que os países do segundo grupo tenderam a manter políticas fiscais mais restritivas para se "defender" de surtos de ingresso de capitais forâneos. As exceções seriam o Chile, no primeiro grupo, e a Coreia e as Filipinas no segundo.

- a melhor alocação de recursos não é resultado necessário da mera liberalização – além dos fatores já enunciados, como política cambial adequada e coordenação macroeconômica, é necessário contar com fatores institucionais, como um sistema financeiro sólido, regulado, supervisionado e com diversidade de instrumentos – capaz, assim, de operar em condições de mercado – sendo ainda desejável um Estado fiscalmente organizado; de outra forma, os ganhos de produtividade eventualmente resultantes de reformas "pró-mercado" tendem a fazer parte de surtos de crescimento, mas não de um processo sustentado.

A experiência do Cone Sul no período em questão reforça o argumento de RODRIK (2002) no sentido de não haver relação necessária entre abertura da conta capital e crescimento econômico. Nos anos 1990, após a forte restrição ao acesso a financiamento externo que marcou os anos 1980 (com a América Latina, na verdade, se tornando exportadora líquida de capitais, em razão do serviço de sua dívida), a região volta a conectar-se aos fluxos externos de capital, em um quadro novamente de grande liquidez. Como veremos a seguir, algumas das lições acima foram reiteradas e outras surgiram deste novo contexto.

3.2.2. Lições dos anos 1990

O início da década é marcado, mais uma vez, por reformas liberalizantes, no marco do chamado Consenso de Washington e de seu decálogo[106]. Após a reestruturação da dívida promovida, sobretudo, pelo chamado Plano Brady[107], a maior parte dos países da América Latina promove maior

[106] A mais famosa expressão do Consenso é o documento apresentado pelo economista norte-americano John Williamson em conferência do *Institute for International Economics*, organizada no final dos anos 80 para debater a deterioração da economia latino-americana que apresentava crescente fuga de capitais e galopante processo inflacionário. O documento sugeria ao continente a adoção das seguintes diretrizes econômicas: (1) disciplina fiscal; (2) mudança das prioridades do gasto público; (3) reforma tributária; (4) taxas de juros positivas; (5) taxas de câmbio de acordo com as leis do mercado; (6) liberalização do comércio; (7) fim das restrições aos investimentos estrangeiros; (8) privatização das empresas estatais; (9) desregulamentação das atividades econômicas; (10) garantia dos direitos de propriedade (WILLIAMSON, 1989).

[107] Anunciado em março de 1989, o plano que recebeu o nome do então secretário do Tesouro dos EUA, Nicholas F. Brady, tinha por objetivo tornar sustentáveis as obrigações externas de uma ampla gama de países endividados e combinava, principalmente, ações do FMI e do Banco Mundial de apoio à reestruturação das dívidas, ações do Clube de Paris, que reunia os países

abertura comercial[108] e financeira, liberalização dos mercados financeiros domésticos e privatização e concessão de serviços públicos. Um contexto de alta liquidez internacional autorizava visões otimistas e mesmo eufóricas e novamente alimentava visões simplistas de que tais reformas por si só levariam à expansão econômica (CEPAL, 2003).

A afluência líquida de capital para a América Latina foi inédita no início dos anos 1990. Entre 1992 e 1994, a média anual de ingresso de capitais foi superior a 60 bilhões de dólares[109], que proporcionalmente ao PIB da região, representavam mais de 5,1%[110] (FFRENCH-DAVIS, 1996).

A novidade, em relação aos anos 1970, era a composição desses capitais. Investimento estrangeiro direto (IED), capital acionário em carteira e capital decorrente da emissão de bônus foram mais significativos do que empréstimos de bancos comerciais[111] (ver Tabela 3 e Gráfico 1). O efeito inicial nos países recebedores foi o desafogo das restrições que haviam prevalecido durante os anos 1980, permitindo, assim, maior uso da capacidade produtiva (especialmente mediante recuperação da capacidade de financiamento de importação de bens de capital), aumento do investimento e do emprego, e, consequentemente, crescimento econômico.

---

credores, e a novação de parte da dívida mediante a troca de débitos por títulos públicos dos países endividados, aproveitando a consolidação de mercados secundários nos quais tais títulos eram negociados. Previa ainda reformas estruturais com viés liberalizante nos países endividados.

[108] Observe-se a evolução tarifária da Argentina, do Brasil e mesmo do Chile, que iniciara mais cedo sua abertura comercial. A Argentina passa de uma tarifa média de 83,5%, em 1988, para 33%, em 1999. O Brasil, no mesmo período, vai de 85% para 35%. No Chile, os mesmos índices são de, respectivamente, 23% e 10% (CEPAL, 2003).

[109] No que concerne a financiamento de longo prazo, SAGASTI (2004), mostra que, nos países de menor desenvolvimento relativo, os ingressos deste tipo de capital chegaram à proporção de 10-11% do PIB, em 1993; nos de desenvolvimento médio, 8,6%, e nos de maior renda, esta proporção passou de 2% do PIB em 1990 a 6-7% em 1996, caindo novamente, após a crise de 1997.

[110] Para muitos, esta extraordinária afluência de capitais teve origem na liberação conjuntural da política monetária na área da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e consequente baixa substancial das taxas internacionais de juros, levando os investidores a buscar maior rentabilidade nos chamados "países emergentes" (FFRENCH-DAVIS, 1996).

[111] A mudança na estrutura do financiamento era vista positivamente por muitos, já que os fluxos com taxas de juros variáveis, predominantes nos anos 1970, haviam tornado a situação financeira da região insustentável, na "crise da dívida"do início da década de 1980 (FFRENCH-DAVIS, 1996). No que concerne ao brutal aumento da participação de Investimento Estrangeiro Direto entre as fontes de financiamento, como observa SAGASTI (2004), cerca de 60% destes fluxos se destinaram à criação de capital, tendo 40% servido à aquisição de capital existente – basicamente no setor de serviços dos maiores países da região (Argentina, Brasil e México ficaram com 65% destes recursos).

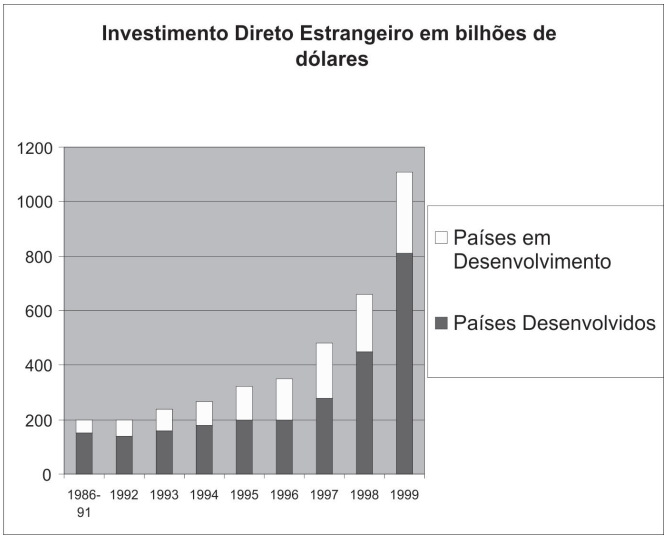
Tabela 3 – América Latina: Fontes Externas de Financiamento (em milhões de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Débito										
Oficial	6.825	3.425	1.205	2.656	-1.344	9.295	-8.315	-3.239	9.059	6.300
Bônus	101	4.133	4.738	20.922	14.306	11.793	29.764	10.562	17.600	9.600
Bancos	2.731	1.275	4.302	201	6.212	15.068	16.200	29.646	-6.078	-15.747
Investimento										
Direto	6.758	11.065	12.506	10.359	23.706	24.878	39.329	55.620	60.974	77.543
ADR	98	3.891	3.964	6.022	4.704	962	3.661	5.441	164	761
Fundos de Compensação	24.539	13.727	8.207	6.309	5.223	30.752	-271	-4.215	8.818	43

Fonte: CEPAL (2003)

Obs.: (1) Os valores se referem a fluxos líquidos; (2) O débito "oficial" inclui financiamento bilateral e multilateral, exceto empréstimos do FMI; (3) ADR: *American Depositary Receipts*; (4) Fundos de Compensação incluem empréstimos, direitos de saque e do FMI, e ainda financiamentos "especiais" tanto do FMI, quanto de outras organizações multilaterais e governos de países desenvolvidos.

Gráfico 1



Fonte: CEPAL (2003)

Como nos anos 1970, no entanto, as entradas vultosas de capital levaram o câmbio a se apreciar, com impacto negativo sobre as transações correntes de boas partes dos países da região. A rápida deterioração desse quadro, com a acumulação de passivos externos, conjugada à predominância de fluxos de curto prazo entre os capitais internados na região, logo geraria a primeira crise do período, no México, em 1994.

A crise do México é o primeiro ponto de inflexão do período, no qual a extrema vulnerabilidade das economias latino-americanas começaria a voltar, gradualmente, à evidência. Se no início dos anos 1980, a alta brusca dos juros internacionais foi a responsável pela elevação da dívida latino-americana a níveis insustentáveis, na segunda metade dos 1990 o fantasma que assombrou a região foi a extrema volatilidade e a tendência ao "contágio"[112] do investimento internacional, que, nos momentos de crise, não poupou nem mesmo as chamadas economias emergentes consideradas, segundo avaliações dos organismos financeiros internacionais, "exitosas" (OCAMPO e FFRENCH-DAVIS, 2000).

A fuga de capitais que marcou o período consagrou novas expressões no noticiário econômico da região. O *flight to quality* – decisão dos investidores de migrar para títulos mais seguros, emitidos por países desenvolvidos, durante períodos de crise – e o "efeito manada" – movimentos bruscos dos investidores que causam falhas na percepção de risco, retroalimentando, assim, esses mesmos movimentos – são componentes da extrema volatilidade do investimento internacional a partir dos anos 1980 e dos chamados efeitos de contágio, tanto em períodos de expansão – gerando as "bolhas" – como de contração[113] (CEPAL, 2003).

[112] A volatilidade pode ser descrita como a tendência que possuem certos tipos de capital a se mover em ciclos bastante pronunciados de crescimento e contração, motivados, não raramente, por situações de "pânico". A tendência ao contágio é, assim, caracterizada pela inabilidade do mercado em distinguir graus de risco e diferenciar os perfis dos tomadores de recursos, especialmente nas situações de pânico assinaladas (CEPAL, 2003).

[113] A entrada massiva de capitais funciona como uma política monetária "expansiva", aumentando a oferta de dinheiro e de crédito. Note-se que nos anos 1990, a entrada de recursos externos correspondeu a uma expansão monetária superiores a 15%, com picos de até 25%, em países como Argentina, Chile, México e Venezuela – contra a média de 5% em países desenvolvidos (SAGASTI, 2004). A evasão brusca destes recursos – voláteis por natureza – equivale a um freio repentino, desarrumando todo o conjunto econômico que ainda obedecia ao sinal de expansão dado pela entrada dos capitais.

Como aponta BAUMANN *et alii* (1998), essa volatilidade decorre historicamente de três conjuntos de fatores: o desenvolvimento do mercado de "euromoedas" nos anos 1960, a ruptura do sistema de Bretton Woods em 1971 e a enorme expansão dos fluxos de investimento internacional nos anos 1990, acompanhada da integração dos sistemas financeiros nacionais. Na ausência de instituições adequadamente capacitadas peara a regulação das finanças internacionais, e dada a fraca coordenação macroeconômica das nações mais desenvolvidas, a imponderabilidade passou a ser uma das marcas do capitalismo financeiro do início do milênio.

Os erros de avaliação dos organismos financeiros multilaterais ficariam particularmente expostos em 1997, com a crise asiática. Apontadas como modelos a serem emulados, as economias do leste da Ásia sofreram violentos ataques especulativos contra suas moedas – deixando exposta a fragilidade de seu sistema financeiro – seguidos por impressionante evasão de capitais.

A crise da Rússia e a situação crítica do Brasil, que o levou a recorrer ao FMI, representaram o início de um processo de contração que abalaria todos os países "emergentes" nos anos seguintes. Após a "exuberância" da primeira metade dos anos 1990, os países em desenvolvimento voltavam a enfrentar um quadro de extrema dificuldade no acesso a financiamento externo.

Depois das crises de 1997/98, o ingresso de capitais na maior parte dos países da América Latina míngua As entradas remanescentes se dão em piores condições de prazo e custo (CEPAL, 2003). Como legado do período anterior, há sensível deterioração do endividamento da maior parte dos países da região. Em termos de investimento e crescimento econômico, os resultados também são negativos.

A partir da crise asiática, de forma geral, em quase todos os países da região, as políticas fiscais e monetárias, amarradas à necessidade de garantir o pagamento do serviço e amortização da dívida, bem como de assegurar a estabilidade dos preços, passam a influenciar negativamente os níveis de investimento. Durante a década, o nível médio de investimento na América Latina e no Caribe foi próximo de 19% do PIB[114], muito pouco

[114] A partir de 1999, especialmente, assiste-se a uma queda progressiva nos coeficientes de formação bruta de capital fixo da maioria dos países da região (ver <http://www.eclac.cl/publicaciones/Estadisticas/0/LCG2190PE/p1_1.pdf> – p. 80).

acima das marcas verificadas na "década perdida" – entre 1983 e 1989 a relação não subiu além de 21% – e bastante abaixo de seus picos históricos na segunda metade dos anos 1970 e início dos 1980, quando atingiu marcas que variavam entre 23% e 26% do PIB (CEPAL, 2003, p. 115).

No final dos anos 1990, o registro de uma média de crescimento anual de pífio 1,3% entre 1990 e 1999, contra 5,4% da Ásia e 2,6% dos países em desenvolvimento (CEPAL, 2003), alimentava visões bastante negativas sobre o período[115].

Cumpre assinalar, no entanto, que simplesmente estigmatizar os anos 90 como uma segunda década perdida não contribui para uma abrangente compreensão do período.

A maior participação do investimento estrangeiro direto na estrutura de financiamento externo, motivada em boa parte pelos profundos processos de privatização levados a cabo pelos maiores países da região, trouxe ganhos de produtividade em setores de infraestrutura, como telecomunicações, transporte e energia, gerando economias externas positivas (CEPAL, 2003). O lado negativo é que, ao concentrar-se, sobretudo, em serviços, estes investimentos geram permanente remessa de dividendos ao exterior, pressionando a balança de serviços, ou seja, dificultando o equilíbrio externo destas economias. Outro dado negativo é o fato de que os processos de privatização foram anteriores à consolidação de um marco regulatório claro nos setores privatizados, em condições que as obrigações de

[115] Para MONIZ BANDEIRA (2002), embora seja equivocado atribuir a instabilidade política e social do final dos anos 1990 apenas à adoção das políticas liberais, restava claro no final do período que tais políticas não tinham resolvido os impasses e conflitos distributivos que desde os anos 1960 desestabilizam a região. Ao contrário: muitos indicadores, como o nível de endividamento – a dívida externa da América Latina chegava, no final de 2001, a US$ 784 bilhões (MONIZ BANDEIRA, 2002) – e os saldos comerciais negativos de boa parte dos países da região os deixavam vulneráveis às crises do período (México, 1994; Ásia, 1997; Rússia, 1998). A crise argentina de 2001 – marcada, no final do ano, por violentas manifestações de rua, os *panelazos*, e por cinco mudanças na presidência do país em menos de duas semanas – é o ponto culminante deste processo de degradação econômica e de perda das ilusões acalentadas ao longo da década de 1990. CANO (2000) analisa os anos 1990 sob a ótica da soberania. Para ele, a sustentabilidade do modelo econômico adotado no período pela maior parte dos países da América Latina depende dos fluxos internacionais de capitais, o que reduz consideravelmente a margem de autonomia destas nações, pondo em cheque sua soberania. Para este autor, as políticas adotadas no período, de forte viés importador, contribuíram para a desestruturação dos parques produtivos na maior parte da região.

investimento (para melhoria e ampliação dos serviços) não estavam absolutamente claras.

Para finalizar, podemos somar àquelas lições dos anos 1970 a seguinte síntese dos ensinamentos da década de 1990:

- A dependência de recursos externos, em razão do déficit estrutural de poupança das economias latino-americanas contribui para a vulnerabilidade da região;
- Na ausência de instituições capazes de regular o movimento dos fluxos internacionais de capital, estes últimos são marcados por extrema volatilidade e tendência ao "contágio", em um quadro de assimetria de informações. Dado ainda o comportamento pró-cíclico destes recursos, os países emergentes ficam especialmente sujeitos a ciclos de crescimento e contração, com impactos negativos para a ordem macroeconômica, para os níveis de endividamento e para o desenvolvimento sustentado. A necessidade de evitar valorização excessiva do câmbio, e assim a perda de competitividade das exportações e barateamento dos ativos nacionais, é uma das lições dos anos 1970 reiterada nos 1990;
- Mesmo o investimento estrangeiro direto está sujeito a certa volatilidade e pode criar pressões negativas na balança de serviços, ao promover remessa de dividendos. No que concerne aos setores de infraestrutura, ainda que a desnacionalização possa estar acompanhada de ganhos de produtividade, é necessário estabelecer um marco regulatório claro em relação a obrigações de investimento para expansão e melhoria dos serviços;
- Na estrutura de financiamento externo, prevaleceram capitais de curto prazo. O investimento estrangeiro direto, por outro lado, dirigiu-se sobretudo para as regiões mais desenvolvidas dos países ditos emergentes, onde já havia um mercado consolidado. Mecanismos de mercado permanecem pouco eficazes no que toca ao "impulso inicial" para o desenvolvimento de regiões subdesenvolvidas. Desse modo, a provisão de competitividade ainda depende, em larga medida, de planejamento estatal;
- A simultaneidade das aberturas financeira e comercial pode implicar custos inesperados.

Para RODRIK (2002), o grande ensinamento do capitalismo do século XX é que uma boa estratégia de desenvolvimento requer economias mistas, em que os mercados sejam apoiados por sólidas instituições públicas. Não se trata, obviamente, de reeditar o Estado desenvolvimentista dos anos 1950, mas de reconhecer que o sistema de preços nem sempre é capaz de promover a mais eficiente alocação de recursos.

As economias mais resistentes a revezes dos anos 1990 teriam sido aquelas em que as reformas para o mercado, entre as quais aquelas voltadas à participação nos fluxos internacionais de capital, aproveitaram melhor o marco institucional interno que preexistia às reformas. Ou seja, aquelas que temperaram a estratégia da abertura com mecanismos internos de contenção dos efeitos de propagação das crises que regularmente acometem o sistema financeiro mundial.

Como vimos no Capítulo II, o desenvolvimento econômico depende de uma multiplicidade de fatores, econômicos e não econômicos. No que interessa ao presente trabalho, cumpre destacar aqueles que concernem à provisão de financiamento de longo prazo, essencial, como já visto, para investimentos em infraestrutura e outros setores não contemplados pela "pura" economia de mercado. Dessa forma, sem olvidar os outros fatores que propiciam boa alocação de recursos em um conjunto econômico – coordenação macroeconômica, austeridade fiscal, sistema financeiro sólido e bem fiscalizado – destacaremos, na seção seguinte, as instituições especialmente voltadas à provisão de financiamento de longo prazo.

3.3. As agências de desenvolvimento na América Latina

A necessidade de complementar a poupança privada nacional, de promover a sua canalização para o investimento, de fomentar setores que geram economias externas (isto é, investimentos cujo lucro social é superior ao privado, caso dos setores de infraestrutura) e ainda de atuar em segmentos do mercado nos quais o investimento privado tende a ser mais escasso são os fatores que geralmente justificam a instituição de bancos de desenvolvimento.

Para SAGASTI (2004), não há instituições – nem fontes privadas de recursos, nem agências bilaterais de cooperação – que possam se comparar aos bancos de desenvolvimento no tocante à mobilização de

recursos para países em desenvolvimento e na diversidade de serviços oferecidos[116]. Seriam três as funções da banca de desenvolvimento: a mobilização de recursos financeiros (especialmente para setores de infraestrutura e para o setor privado), criação de capacidade (assistência técnica e desenvolvimento institucional) e provisão de bens públicos internacionais, ou regionais (sistema de saúde, proteção do ambiente etc.) (SAGASTI, 2004).

É preciso observar, no entanto, que o papel dos bancos de fomento não é uma unanimidade no meio econômico. Recentemente, uma comissão chefiada pelo economista norte-americano Allan Meltzer apresentou relatório ao Congresso dos EUA em que recomendava, entre outras medidas: (1) mudança do papel dos bancos de desenvolvimento, que passariam a conceder empréstimos apenas para países de renda baixa, tornando-se predominantemente órgãos de assistência técnica; (2) impedir que os bancos de desenvolvimento emprestem recursos em momentos de crise financeira; (3) impedir que sejam concedidos recursos ao setor privado; (4) o Banco Mundial deveria concentrar suas atividades apenas na África e no Oriente Médio[117].

Uma crítica possível a esses argumentos é a amostragem seletiva na qual se baseiam (Meltzer abusa do exemplo do comportamento da Argentina nos anos 1990), de forma que a extensão de suas conclusões a outros países e regiões é questionável.

Como herança do Estado "desenvolvimentista" do período de substituição de importações, a América Latina é a região do mundo com a maior presença de bancos de desenvolvimento[118] (CEPAL, 2003a). Na

[116] Assistência técnica, informação estatística, diálogo sobre políticas econômicas, gestão de fundos fiduciários, estudos sobre desenvolvimento, análise do gasto público, capacitação de funcionários, provisão de recursos para bens públicos internacionais, entre outros (SAGASTI, 2004).

[117] Ver SAGASTI (2004) e <http://www.gsia.cmu.edu/afs/andrew/gsia/meltzer/The_Role_of_Reg_Fin_Ins.doc>. Em geral, tais autores consideram que os bancos de desenvolvimento – estimulando comportamentos arriscados e desestimulando reformas pró-mercado – constituem distorções em uma economia capitalista. Mais relacionado ao contexto brasileiro, o trabalho de ARIDA *et alli* (2004) ressalta a "incerteza institucional" que vige no País, e que acabaria impondo a adoção de mecanismos distorcidos que aprofundariam o impacto deste clima de incerteza na taxa de juros de curto prazo, prejudicando o conjunto econômico. Entre estes mecanismos nocivos, estaria a imposição de poupança compulsória (caso do FGTS e do PIS-PASEP) para a provisão pública de financiamento de longo prazo.

[118] Há bancos de desenvolvimento atuando em todos os níveis – regional, sub-regional e nacional.

região, há uma série de fatores aos quais estas instituições vêm fazer frente.

Em primeiro e destacado lugar, está a necessidade de se criar um mercado de financiamento de longo prazo. Na América Latina, o modo de financiamento prevalecente é o dos bancos comerciais, marcado por altas margens de intermediação[119] (por conseguinte, altos custos para os tomadores), prazos curtos e forte segmentação do mercado, excluindo do acesso ao crédito pequenas e médias empresas, pequenos agricultores e atividades inovadoras (que, em geral, envolvem capital de risco)[120]. Em parte devido ao histórico inflacionário da região, na América Latina não se formou espontaneamente um mercado de financiamento de longo prazo[121]. Como boa parte dos investimentos requerem tempos mais longos de maturação, muitas empresas acabam se endividando no curto prazo para perceber rendimentos no longo, o que tende a deixar vulnerável o sistema produtivo. A relação crédito bancário/PIB na América Latina, que gravita em torno de 30%, é ainda muito inferior à média dos países mais desenvolvidos, próxima de 100% (TITELMAN, 2003).

A atrofia dos mercados de capitais e de dívida (ver Gráficos 2 e 3 abaixo) da região é outro fator que reduz a possibilidade das empresas se capitalizarem[122]. Como se depreende das informações contidas no

---

Em sua maioria (68%) são bancos públicos e manejam recursos fiscais. Detêm, atualmente, recursos da ordem de US$ 400 bilhões (considerandos 105 bancos, de 21 países da América Latina), segundo dados da *Associación Latinoamericana de Instituiciones Financieiras para el Desarrollo* (ALIDE). Ver <http://www.alide.org.pe/>. Frise-se, no entanto, que este não é um privilégio da região. Mesmo nos países desenvolvidos, ainda hoje os bancos de desenvolvimento exercem papel de destaque, como é o caso da Alemanha (Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW), do Japão (Japan Development Bank), para não mencionar as instituições coreanas (Korean Development Bank e Korean Development Technology Corporation), que tiveram papel de relevo no rápido desenvolvimento daquele país (ALÉM, 1997)

[119] Compare-se a média das margens de intermediação bancária na América Latina, na Ásia e nos países da OCDE. Entre 1997 e 2002, a média para os primeiros foi de 11,6%, 2,8% para os segundos e 3,2% para os terceiros (TITELMAN, 2003, sobre base de dados do FMI).

[120] Um agravante no caso de concessão de crédito a atividades de risco, como é o caso de pesquisa de novas tecnologias, é que boa parte do sistema bancário está vinculado ao Acordo de Basileia, de 1988, que prevê análises de crédito individuais, caso a caso. Desta forma, dificilmente os prestamistas se dispõem a assumir riscos maiores, em função de uma eventual inovação que possa levar a ganhos de produtividade (TITELMAN, 2003).

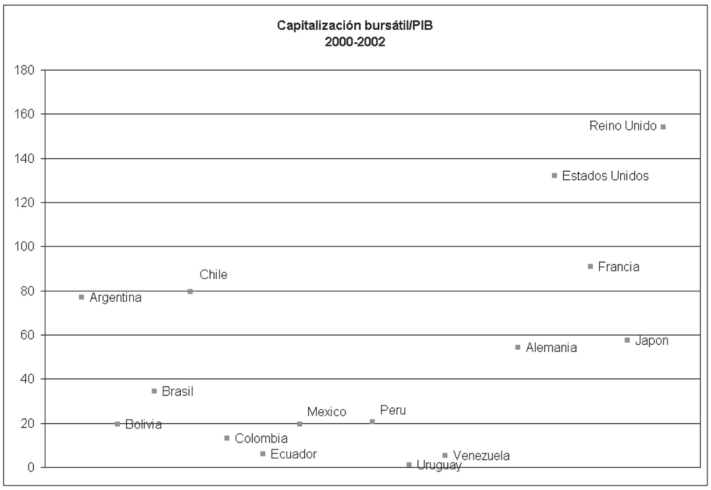
[121] Características institucionais, como a pouca agilidade do sistema judiciário, também têm impacto negativo na formação de um mercado de financiamento de longo prazo.

[122] São ainda incipientes na região os mercados de derivativos, de fundos de investimento e de seguros de crédito (TITELMAN, 2003).

Gráfico 1 abaixo, a relação entre o índice de "capitalização bursátil" e o PIB – que fornece a dimensão e profundidade dos mercados de capitais[123] – dos países da América Latina é ainda muito inferior àquele dos países mais desenvolvidos.

No período 2000-02, o índice da região foi ainda inferior ao do período 1991-99. Por outro lado, a estrutura do sistema produtivo – com ampla participação de empresas familiares – aliada, muitas vezes, à falta de transparência e de segurança em relação, especialmente, aos direitos de acionistas minoritários, à falta de informação e muitas vezes a dificuldades burocráticas, têm reduzido o número de empresas que resolvem recorrer ao mercado de capitais[124].

Gráfico 2 – CAPITALIZAÇÃO BURSÁTIL/PIB (2000-2002)
(Porcentagem do PIB)

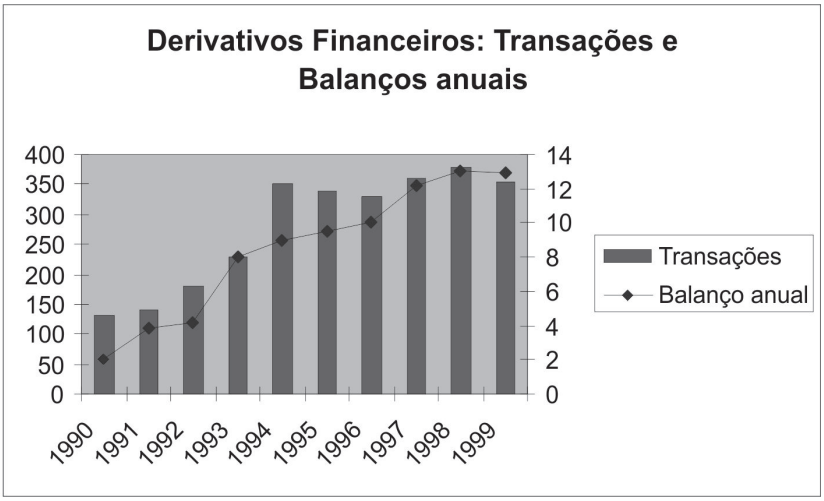


Fonte: Cepal sobre base de dados de *Standard & Poor's* e IFS

[123] Estudos empíricos recentes, no entanto, indicam que é mais a liquidez do mercado acionário (considerada esta como o índice de rotação – *turnover* – das ações como proporção do valor de capitalização do mercado), e menos a dimensão do mercado, que está positivamente associada com a taxa de crescimento do PIB (CARKOVIC e LEVINE, *apud* TITELMAN, 2003).

[124] Em 1996, no Brasil, havia 551 empresas listadas na Bolsa de Valores, contra 399 empresas em 2002. Na Argentina, estes números eram, respectivamente, 147 e 83. No Chile, 283 e 254. Na Colômbia, 189 e 114. No Peru, 231 e 202. Na Venezuela, finalmente, o número de empresas listadas em Bolsa caiu de 87 para 59 entre 1996 e 2002 (CEPAL, sobre base de dados de *Standard & Poor's* e IFC).

Gráfico 3



Fonte: CEPAL (2003)

A baixa presença na América Latina de fundos de pensão (sistema de previdência baseado na capitalização) e de uma indústria forte de seguros contribuem para a pequena dimensão do seu mercado de capitais e de dívida. Como essas instituições detêm uma estrutura de passivos de longo prazo, acabam se tornando demandantes naturais de papéis de perfis de resgate mais alongados. Ou seja, são clientes em potencial de títulos de projetos de mais longa maturação (observadas, evidentemente, as condições de segurança institucional, estabilidade macroeconômica, supervisão e fiscalização adequada do sistema financeiro e mercado de capitais e títulos mobiliários em geral, entre outras), o que poderia constituir uma fonte extra de liquidez aos bancos de desenvolvimento na provisão de créditos de longo prazo, além de ter o efeito indireto de estimular o aprofundamento do mercado financeiro da região.

Voltando à realidade, porém, vemos que, no período mais recente, houve certa contração da banca de desenvolvimento. Os anos 1980 e 1990 foram marcados por baixa atividade dos bancos de fomento[125],

[125] Cumpre assinalar, porém, o importante papel anticíclico de bancos sub-regionais como a CAF, na crise dos anos 80 (SAGASTI, 2004).

parte em razão de problemas de fiscalização e supervisão (que em bancos especialmente suscetíveis à pressão política é fundamental), parte em razão de uso dos bancos para tarefas que não constavam de seu rol tradicional de funções, como foi o caso do BNDES, que nos anos 1990 teve papel de destaque no processo de privatização brasileiro. Dessa forma, a problemas "clássicos" relacionados à banca de fomento, vieram se somar outros, prejudicando sobremaneira a conformação de mandatos e marcos institucionais claros para sua atuação[126].

Além disso, as reformas liberais que marcaram a América Latina no período – liberação da taxa de juros, abertura à banca estrangeira, abertura aos fluxos internacionais de capital – tenderam a promover a busca – como vimos na seção anterior, sem sucesso – de novos meios de financiamento de longo prazo, paralelamente ao desmantelamento do sistema de créditos dirigidos que caracteriza a atuação dos bancos públicos de desenvolvimento.

A busca de aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização e supervisão do sistema financeiro, por um lado bastante positiva para a higidez do sistema, por outro prejudicou a concessão de crédito àqueles setores já aludidos que podem gerar economias externas e àqueles que envolvem capital de risco, fundamentais na busca de inovações tecnológicas. Para minimizar os riscos incorridos pela banca de desenvolvimento, esta foi levada, nos anos 90, a uma atuação como banco de "segundo nível", ou seja, como provedora de recursos para bancos comerciais habilitados a distribuir estes créditos no mercado. Se a medida é positiva, por um lado, por envolver compartilhamento de riscos, por outro lado reduziu o foco em atividades de fomento ao desenvolvimento, em razão das já assinaladas características na concessão de crédito do sistema bancário comercial (TITELMAN, 2003).

Assim, segundo TITELMAN (2003), é necessário que a banca de fomento recupere e aperfeiçoe suas funções tradicionais de financiamento

[126] Além de problemas de supervisão e fiscalização e de sua vulnerabilidade ao uso "político", que fragiliza a gestão de riscos, os bancos de desenvolvimento, por manejarem recursos fiscais e, assim, envolverem uma garantia implícita ou explícita por parte do Estado, podem levar a uma distorção nos preços relativos, comprometendo ao equilíbrio macroeconômico (TITELMAN, 2003). Ademais, a existência destas garantias, aliada à assimetria de informações entre fornecedores e tomadores dos créditos, pode ampliar a ocorrência de distorções como o *moral hazard* e a seleção adversa, quando os agentes econômicos acabam assumindo mais riscos do que o usual, em situações "puras" de mercado (STIGLITZ, 1994).

de longo prazo e de complementação do setor bancário privado na intermediação de recursos aos agentes produtivos, especialmente aquelas que geram economias externas, sem que, com isso, comprometa sua saúde financeira. É preciso observar que os bancos de desenvolvimento são mecanismos híbridos, já que obedecem ao duplo, e às vezes contraditório, objetivo de promover o desenvolvimento (e, assim, orientar-se pela geração de "lucro social") e de apresentarem solidez financeira, ou seja, serem rigorosos na concessão de crédito (sem tal rigor o seu *rating* dificultará a captação de recursos)[127]. Assim, para que cumpram bem suas funções, é necessário que os bancos de desenvolvimento se guiem por seu duplo propósito (lucro social e lucro privado), observando a necessidade de:

1. Possuir mandato e marco institucional claro. É preciso que a missão corporativa dos bancos esteja muito bem delimitada, de forma a minimizar o risco de uso político dos recursos. Os estatutos do banco devem definir claramente a dotação de recursos, os critérios de decisão interna, políticas de empréstimo e assistência técnica. A diretoria deve ter autonomia. Deve haver prestação de contas, e processos de auditoria periodicamente;
2. Apresentar transparência orçamentária. Deve haver estímulo, ainda, para que os bancos de desenvolvimento explorem outras fontes de financiamento além de recursos fiscais. A emissão de papéis é uma boa oportunidade, pois sujeita o banco ao controle do mercado, via qualificação de risco por agências especializadas (*rating*)[128];

[127] Nos últimos anos, como aponta SAGASTI (2004), a diversidade de funções assumidas pelos bancos de desenvolvimento (proteção do meio ambiente, prevenção de conflitos, apoio a economias em transição, ajuda para controlar a propagação de epidemias, conservação da biodiversidade, redução da "brecha digital", participação na ajuda humanitária, contribuição para resgate de economias em crise, entre outros), torna cada vez mais difícil manter o equilíbrio como intermediário financeiro. Além disso, a necessidade de atender demanda crescente de investimentos de longo prazo impõe aos bancos aumentos periódicos de seu capital (sem isso sua relação desembolsos/capital tenderia a comprometer sua saúde financeira) que, em geral, enfrentam grande resistência dos países acionistas desenvolvidos. Por fim, some-se a necessidade de que os bancos de desenvolvimento (especialmente os multilaterais) se mostrem eficientes para os países desenvolvidos que, do contrário, preferirão canalizar recursos para os países em desenvolvimento por meio de suas próprias agências de "ajuda", o que descapitalizaria os bancos.

[128] A emissão de papéis pelas agências de desenvolvimento europeias, caso da alemã KfW e

3. Explorar novos instrumentos para a intermediação financeira. Houve avanços na banca de desenvolvimento no manejo de créditos hipotecários e no financiamento à infraestrutura, via exploração do modelo do *project finance* (de que trataremos no Capítulo IV). Ainda resta, porém, uma ampla gama de instrumentos financeiros que poderiam ampliar os créditos oferecidos, bem como contribuir para o desenvolvimento dos mercados financeiros da região;
4. Contar com sistema eficiente de supervisão e fiscalização, em ambiente de estabilidade macroeconômica;
5. Buscar atuação complementar ao setor privado. Por manejarem recursos públicos, podendo dispor, assim, de maiores garantias, os bancos de desenvolvimento têm mais facilidade na captação de recursos. Deste modo, sua atuação em mercados em que haja competição com investimentos privados pode levar a distorções que comprometam o equilíbrio do mercado financeiro. Os recursos dos bancos de fomento devem ser complementares, não concorrentes aos recursos privados.

Em suma, os bancos de fomento devem se guiar pelos princípios da complementaridade e da transparência, em sua atuação em um ambiente de mercado. Transparência de forma a evitar seu uso político e impor a eles a mesma eficiência exigida de bancos comerciais (observados, naturalmente, os diferentes critérios de avaliação, dada a diferença das funções de ambos). Complementaridade para que corrijam as falhas de mercado, como a escassez de financiamento de longo prazo, especialmente para projetos de infraestrutura, e a segmentação do mercado, que exclui do acesso ao crédito pequenas e médias empresas e agricultores e atividades de risco. Há ainda a possibilidade de que no exercício de sua missão, os bancos de desenvolvimento contribuam para ampliação dos mercados financeiros das regiões em que atuam.

No que concerne, enfim, à integração regional, deve-se destacar a possibilidade de que os bancos de desenvolvimento considerem a

da espanhola ICO, é responsável por parte significativa de seus recursos, além de contribuir para o aprofundamento dos mercados financeiros respectivos (TITELMAN, 2003). Na América do Sul, a CAF tem uma história de sucesso na colocação de papéis em mercados financeiros internacionais, o que se reflete na sua excelente classificação de risco.

concessão de financiamento em outros países que não os de sua atuação tradicional. Para tanto, seria necessário que seu mandato contemplasse esta possibilidade.

No próximo capítulo, concentrar-nos-emos na atuação dos bancos de desenvolvimento na região da América do Sul, sob o ponto de vista da promoção da integração regional.

Capítulo IV
O papel dos Bancos de Fomento na Integração da América do Sul

4.1. Introdução

Até agora, o presente trabalho buscou estabelecer as seguintes premissas:

1. A herança colonial latino-americana é um dos fatores determinantes da desagregação regional, de uma estrutura econômica "dualista" e de dependência de capitais externos – marcas de condição subdesenvolvida que dificultam uma inserção internacional "ativa" da região;
2. Uma mudança de orientação da diplomacia brasileira (abandonando a forma "triangular" em que se davam as relações com os EUA e com os vizinhos) culminou na busca de consolidação de um espaço regional na América do Sul, paralelamente à proposta norte-americana de integração hemisférica;
3. Em decorrência de (i) diversos acordos de preferências tarifárias entre países da América do Sul e nações de fora da região e (ii) de uma estrutura de comércio em que as exportações para países de fora da região é mais relevante do que os fluxos de comércio intrarregionais, torna-se difícil cogitar o aprofundamento da integração sul-americana para um acordo de "segunda geração".

Nesse contexto, a integração da América do Sul corre sério risco de ser apenas mais um entre os mais de trinta acordos de preferências tarifárias que vigoram na região;

4. Para que a integração sul-americana ganhe *momentum* e possa ser aprofundada, é necessária a criação de novas sinergias, como a ampliação e o aperfeiçoamento da infraestrutura regional (objetivo por trás de iniciativas como a IIRSA) e a diversificação da pauta de exportação dos países da região (do que se infere a necessidade de incorporação de melhoramentos técnicos via incorporação de moderna tecnologia). Daí a necessidade de incrementar os níveis de investimento na região – muito baixos atualmente;
5. O incremento de mecanismos de financiamento de longo prazo, paralelamente à ampliação do mercado (via integração regional), são políticas, amparadas pelas teorias do desenvolvimento, como etapas necessárias para o incremento do investimento, da produção e da renda, gerando, assim, um círculo virtuoso de desenvolvimento. Tendo em mente ainda a necessidade de superar a tendência à perpetuação da condição de subdesenvolvimento, é necessário que o Estado exerça papel de destaque. Sua atuação pode se dar mediante, entre outras medidas, manejo de políticas que contemplem a canalização eficiente dos recursos, especialmente para ganhos decorrentes de economias externas, elevando o nível de competitividade;
6. A experiência do Cone Sul nos anos 1970, bem como da América Latina nos anos 1990, reiteram a necessidade de políticas voltadas à adequada canalização dos investimentos, já que demonstram que a mera abertura aos fluxos internacionais de capital não acarreta, por si só, uma melhor alocução de recursos;
7. Os bancos de desenvolvimento constituem um instrumento eficaz na canalização de investimentos a setores com mais potencial de gerar economias externas e, assim, promover o desenvolvimento. Posto que as instituições de fomento já estão presentes na região, a tarefa que se impõe é o aperfeiçoamento de sua atuação.

Ante o exposto, a questão relevante neste momento é buscar explorar a possibilidade de que a atuação dos bancos de fomento seja orientada pela meta de integração regional da América do Sul, prioridade da política

externa brasileira. Em outras palavras: visto que a adoção de uma política de cooperação para o estabelecimento de um mercado de financiamento de longo prazo constitui estímulo positivo para o aprofundamento da integração regional, cumpre verificar quais são os principais obstáculos e desafios para que isto ocorra na América do Sul.

Para tanto, é necessário analisar quais são os bancos de desenvolvimento que atuam na região, visto que estes são os principais instrumentos institucionais que podem servir àquelas políticas. A eleição dos bancos analisados mais adiante foi orientada segundo o ponto de vista privilegiado no presente trabalho, que é o da diplomacia brasileira. Dessa forma, a eleição das instituições analisadas obedeceu a um duplo critério: (1) ter uma atuação predominante na região da América do Sul[129]; e (2) participação do Brasil no processo decisório. Com base nestes critérios, foram selecionadas três instituições: BID, Fonplata e CAF.

Na próxima seção deste capítulo, tais instituições serão analisadas em relação aos seguintes pontos: orientação de seus mandatos, capacidade de financiamento e estratégia adotada em relação à integração regional. Buscaremos mostrar, ainda – quando se mostrar elucidativo para entender sua atuação – que tipo de interesses tem prevalecido no processo decisório do banco em questão. Com base em tais critérios, será aferido em que grau essas instituições podem servir à estruturação de uma política de cooperação que atenda ao objetivo brasileiro de conformar um espaço econômico integrado na América do Sul. No fim da seção, oferecemos um sucinto quadro comparativo das instituições analisadas.

Na seção seguinte, destacaremos a participação do Brasil na conformação de um mercado de financiamento de longo prazo na região. Nosso foco será o sistema BNDES/Proex de apoio às exportações brasileiras que, embora faça parte de instituições eminentemente nacionais, vem tendo papel de destaque no financiamento de projetos executados em seus vizinhos. É preciso observar, ainda, que essas entidades constituem o principal braço financeiro do governo brasileiro, com grande potencial de elevar ainda mais sua atuação regional.

[129] Desta forma, não analisaremos o Banco Mundial, o qual – importante ressalvar – deu contribuições ao desenvolvimento da região. Trataremos dele apenas de forma incidental, na análise dos organismos regionais, assim como no final da seção, quando traçamos um quadro comparativo das instituições que atuam na região.

Buscaremos apresentar um retrato do papel atualmente desempenhado por estes organismos brasileiros no aumento do intercâmbio intrarregional. Em seguida, destacaremos medidas adotadas pelo Brasil que têm elevado o nível de cooperação entre os bancos de fomento, em um quadro em que se forma a tendência de que o Brasil é o poder financiador de projetos no continente (diversos projetos na região vêm sendo financiados pelo sistema BNDES/PROEX).

Na última seção, com fundamento em todo o exposto, apresentaremos o que, em um contexto de restrição ao investimento, entendemos ser duas das bases para uma política de cooperação mais eficaz no tema do financiamento de longo prazo voltado para a integração regional: a busca de atuação sistêmica das agências de fomento que atuam na região e o fortalecimento dos bancos sub-regionais, conjugado a maior flexibilidade para atuação dos organismos brasileiros no processo de integração.

4.2. Os bancos de fomento que atuam na região

4.2.1. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

O BID foi fundado em 1959, em um contexto de aprofundamento da inserção da América Latina na Guerra Fria[130]. Do Art. 1º de seu Convênio Constitutivo consta como propósito do BID "contribuir para a aceleração do processo de desenvolvimento econômico e social dos países-membros da região em vias de desenvolvimento, de forma individual e coletiva"[131] (nossa tradução).

[130] Ver Capítulo I.

[131] Para a consecução deste objetivo, são estabelecidas como funções do BID: (1) promover investimentos públicos e privados para propósitos de desenvolvimento; (2) utilizar seu próprio capital, fundos captados em mercados financeiros e outros recursos disponíveis para o financiamento do desenvolvimento dos países-membros, dando prioridade àqueles empréstimos e garantias que contribuirão de forma mais efetiva para o crescimento econômico; (3) estimular investimentos privados em projetos, empresas e atividades que contribuam para o desenvolvimento econômico e complementar o investimento privado quando este não estiver disponível em termos e condições razoáveis; (4) cooperar com os países-membros na orientação de suas políticas de desenvolvimento a fim de promover a melhor utilização de recursos, de modo a tornar suas economias mais complementares e estimular o crescimento sustentado de seu comércio exterior; (5) fornecer assistência técnica para a preparação, o financiamento e a implementação de planos e projetos de desenvolvimento, inclusive o estudo de prioridades e a formulação de propostas de

O capital ordinário do BID é, atualmente, da ordem de US$ 101 bilhões[132]. Além disso, o BID conta com recursos provenientes de sua emissão de títulos[133] (pela qual captou recentemente cerca de US$ 10 bilhões) e de suas reservas, que consistem em reembolsos de empréstimos realizados e dos lucros sobre investimentos feitos pelo Banco[134]. São acionistas do Banco 46 países (a Coreia do Sul está em processo de adesão), sendo 26 latino-americanos ou caribenhos[135] – que são os países mutuários, ou seja, aqueles que podem contrair empréstimos do Banco – além dos EUA, do Canadá, do Japão, de Israel e de mais dezesseis países europeus. O processo decisório no BID está baseado na proporção do capital aportado por cada país membro: os 26 países latino-americanos e caribenhos juntos detêm 50,02% do poder de voto, os EUA detêm 30%, o Japão 5%, o Canadá 4% e os dezesseis países europeus reunidos e Israel 10,98%[136].

Por ser um órgão multilateral, sempre sujeito a "tensões" entre os Estados membros, vale a pena uma análise um pouco mais detida sobre o processo decisório do BID. Na estrutura organizacional do

projetos específicos; e (6) cooperar, da forma mais intensa possível, com instituições nacionais e internacionais e com fontes privadas de capital". Ver <http://www.iadb.org/leg/Documents/Pdf/Convenio-Eng.Pdf>.

[132] O capital ordinário abrange o capital efetivamente integralizado pelos países-membros (4,3% do total) e o capital exigível (95,7%). Ver <http://www.iadb.org/aboutus/III/financialresources.cfm?language=English#OC>. A diferença entre capital pago e exigível é uma das características da banca de desenvolvimento que lhe permite mobilizar recursos em volumes muito maiores do que o valor do capital efetivamente aportado pelos países-membros, já que a captação de recursos é baseada nos valores exigíveis.

[133] O BID, como os bancos multilaterais em geral, é credor preferencial para os países mutuários, o que contribui para sua boa classificação de risco (*rating*).

[134] Cumpre mencionar ainda: o Fundo para Operações Especiais (*Fund for Special Operations* – FSO), que detém recursos da ordem de US$ 10 bilhões (originários de contribuições dos países-membros) e se destina a operações nos países de menor desenvolvimento relativo da região – Bolívia, Guiana, Haiti, Honduras e Nicarágua; o Mecanismos de Financiamento Intermediário (*Intermediate Financing Facility* – IFF), que se destina a reduzir as taxas de juros em empréstimos contraídos por países de baixa renda (Equador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Paraguai, República Dominicana e Suriname) e ainda o Fundo Especial do Japão (*Japan Special Fund*) para assistência técnica nos países-membros mutuários.

[135] Os sócios latino-americanos ou caribenhos do BID são Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Ver http://www.iadb.org/aboutus/I/members.cfm?language=English.

[136] Ver http://www.iadb.org/aboutus/I/ownership.cfm?language=English.

Banco, o órgão máximo é a Assembleia de Governadores, da qual fazem parte representantes de todos os países-membros (em geral, são ministros da área econômica desses países ou presidentes dos bancos centrais), e que se reúne anualmente para rever as políticas do Banco e tomar decisões normativas[137]. O órgão responsável pela supervisão diária das atividades do Banco é sua Diretoria Executiva, composta de catorze membros, e chefiada pelo presidente. Os departamentos operacionais respondem diretamente ao vice-presidente executivo. Tradicionalmente, o presidente é latino-americano e o vice-presidente executivo é dos EUA.

Da leitura de seu Convênio Constitutivo, pode-se depreender que a vocação original do BID é o financiamento e a promoção de investimento para que seus países-membros se desenvolvam[138]. Nos trinta anos iniciais de sua história, o BID destinou quase metade dos financiamentos concedidos à região aos setores de infraestrutura. No mesmo período, a canalização de recursos para o setor produtivo também foi prioridade[139]. O ponto de inflexão é o início dos anos 1990 quando o BID, seguindo mudança de orientação do Banco Mundial no mesmo sentido, passou a priorizar os setores sociais e a provisão de "bens públicos regionais", como desenvolvimento

[137] De acordo com o Artigo VIII, Seção 2, do Convênio Constitutivo do Banco a Assembleia pode delegar todas as suas funções ao Diretório Executivo (órgão executivo do BID), exceto medidas relativas a: admissão de novos membros, aumento ou redução do capital ordinário autorizado, eleição e remuneração do presidente do Banco, suspensão de algum país-membro nos termos do Artigo IX, Seção 2, remuneração da diretoria e seus suplentes, interpretação do Convênio Constitutivo do Banco, autorização de acordos de cooperação com outras organizações internacionais, aprovação das demonstrações financeiras do Banco (após o relatório dos auditores), determinação do nível de reservas e sobre a distribuição dos lucros, seleção dos auditores independentes, emendas ao Convênio Constitutivo e decisões sobre a liquidação do Banco e distribuição de seus ativos (nossa tradução). Ver http://www.iadb.org/leg/Documents/Pdf/Convenio-Eng.Pdf.

[138] Desde sua fundação, o BID já aprovou US$ 118 bilhões em projetos que totalizam investimento de US$ 282 bilhões. Os setores que mais receberam recursos foram o de infraestrutura (com destaque para o setor energético), atividades agrícolas, saúde, educação e urbanismo. Ver <http://www.iadb.org/aboutus/I/hi_summary.cfm?language=Portuguese>.

[139] Entre 1961 e 1969, 42,2% dos financiamentos foram para o setor de infraestrutura e 36% para o setor produtivo. Entre 1970 e 1980, estas cifras foram de, respectivamente, 38,7% e 40,6%. No período 1981-90, evoluíram para 40,7% e 33,1%, embora, em termos de volume, tenha havido forte contração nesta última década (SAGASTI, 2004). Ver Quadro Comparativo no final da seção.

institucional, proteção do meio ambiente, combate a desastres, entre outros[140].

É preciso observar que essa alteração de rumo envolve uma série de transformações. Como vimos, em sua origem a "missão implícita" do BID era minimizar a atratividade do comunismo nos países mutuários e, dessa forma, a atuação do Banco – voltada para o desenvolvimento econômico – tinha um objetivo claro, definido pelos países acionistas.

Nos anos 1990 o quadro muda. A inclusão de novos temas na agenda do Banco não apenas responde como cria novas demandas, sujeitando o Banco a pressões de novos grupos de interesse. Ao enfocar a proteção do meio ambiente, por exemplo, o Banco pode se ver forçado a encontrar soluções para comunidades que vivem em áreas de preservação. Poderá ainda ter que prestar assistência técnica para que a questão seja resolvida em um marco institucional adequado. Estas demandas estão inter-relacionadas e sujeitam o Banco à pressão de novos grupos de interesse, como Organizações não Governamentais, autoridades locais e a comunidade acadêmica.

Definições sobre a atuação do Banco, evidentemente, continuam a ser privilégio dos países-membros, mas essas novas pressões acabam por criar novas influências sobre a ação do BID. É preciso observar que o peso dos EUA na estrutura do capital, assim como a sensibilidade da opinião pública e do Congresso norte-americano a esses grupos de interesse, tornam essa questão especialmente problemática para os países mutuários e seus projetos "desenvolvimentistas". As pressões desses novos grupos tendem a aumentar o grau de condicionalidade imposto à aprovação destes projetos.

No que concerne à integração regional, a busca de complementaridade econômica entre os países da região, assim como a previsão de um "desenvolvimento coletivo", que constam do Convênio Constitutivo do BID, estabelecem o mandato para a adoção de estratégias de integração

[140] Veja-se a progressão dos financiamentos do BID a estes setores: entre 1961 e 1969, 20,9% dos financiamentos aos setores sociais e nenhuma à provisão de bens públicos regionais (este, na verdade, é um conceito que aparece posteriormente na estratégia dos bancos). Entre 1970 e 1980, estes índices foram de, respectivamente, 16,2% e 4,5%. No período 1981-90, 19,3% e 6,9%. Nos anos 90 (1991-00), enfim, assiste-se à mudança na orientação do Banco, com os setores sociais recebendo 40,6% dos recursos e setores como desenvolvimento institucional e proteção ao meio ambiente, entre outros, abocanhando juntos 31,7% dos recursos (SAGASTI, 2004).

regional. A integração regional foi incluída nos objetivos do Banco desde sua criação[141].

Em que pesem algumas iniciativas[142], entretanto, pode-se dizer que nos primeiros trinta anos de sua existência, a integração não foi uma meta prioritária a orientar a atuação do BID[143]. Segundo o Banco, a atuação insuficiente nessa seara é produto dos seguintes fatores: a dependência de recursos de cooperação técnica para execução das estratégias sub-regionais, escassa relação entre programas nacionais e regionais, ausência de uma estratégia regional mais abrangente que as tradicionais iniciativas sub-regionais e, finalmente, insuficiente articulação entre as áreas de planejamento e de geração de projetos dentro do Banco (DEVLIN e CASTRO, 2004).

O BID reconhece que suas ações para promoção de integração regional estiveram, por muito tempo, mais concentradas em prestação de assistência técnica e menos na utilização efetiva dos instrumentos financeiros do Banco[144]. E, ainda assim, DEVLIN e CASTRO (2004) apontam para o fato de que, em média, apenas 2% dos recursos de assistência técnica disponibilizados pelo BID (atualmente, cerca de US$ 12 milhões de um total de US$ 8 bilhões) se destinam, anualmente, a projetos de integração. Para os autores, a despeito da atenção especial dedicada pelo Banco à integração regional, sua ação é "*overwhelmingly nationally-oriented*" (p. 32).

---

[141] O primeiro presidente do BID, Felipe Herrera, declarou, em 1961, que o BID seria o "*Banco de la integración*" e que a América Latina não era "*un conjunto de naciones*", mas "*una gran nación deshecha*". Ver <http://www.iadb.org/sds/doc/sds%2DEstrategia%5FIntegracion%5Fregional.pdf>.

[142] Na atuação do Banco voltada para a integração, destaca-se a concessão de financiamentos para a criação ou suporte inicial de bancos sub-regionais, como é o caso do Banco Centro-Americano de Integração Econômica (BCIE), em 1961, da CAF, em 1970, e do Fonplata, em 1980.

[143] Como vimos nos Capítulos I e III, o modelo de substituição de importações só começaria a ser desmantelado nos anos 70 e, ainda assim, a experiência dos países do Cone Sul àquela época foi de abertura unilateral e não de busca de complementaridade econômica com a vizinhança. Assim, não se pode culpar o BID por não estimular um processo que não fazia parte da estratégia de seus países-membros. Frise-se que, em 1965, foi criado, dentro da estrutura organizacional do Banco, o Instituto para Integração da América Latina (Intal), até hoje importante *think-thank* da integração regional.

[144] A prestação de assistência técnica era vista como fundamental, desde a criação do Banco, já que haveria carência, nos países mutuários do Banco, de técnicos capacitados para a elaboração de projetos viáveis (ARAÚJO, 1991).

Em 1994, na reunião da Assembleia de Governadores que determinou a Oitava Reposição do Capital do BID[145], a estratégia do Banco foi reformulada, tendo sido estabelecidas quatro prioridades: redução da pobreza com promoção de equidade social, crescimento ecologicamente sustentável, modernização do Estado e integração regional, que ganhava assim um novo *status* na política do Banco. No que concerne a esta última, o BID pretende promover o que se tem definido como o "novo regionalismo" que, como já assinalado, trata-se da instrumentalização das iniciativas regionais com vistas à integração no mercado mundial, ou a presunção de que o regionalismo não é um fim em si, mas uma etapa da integração no mercado globalizado.

No marco dessa nova tendência, o Banco entende que os países da região têm apostado mais em arranjos do tipo Norte-Sul – em tese, menos suscetíveis a desvios de comércio[146] – do que nas antigas combinações sub-regionais entre países em desenvolvimento, que teriam se mostrado incapazes de incrementar, de forma significativa, a competitividade de seus países-membros[147], em razão de uma série de constrangimentos[148].

[145] Nesta oportunidade, o capital autorizado do Banco foi elevado em US$ 40 bilhões.

[146] O desvio de comércio ocorre quando importações de baixo custo de países não pertencentes à união são substituídas por importações de custo mais elevado de um outro membro da união, reduzindo, assim, o nível de bem-estar (SALVATORE, 1998).

[147] Veja trecho do documento preparado pelo BID acerca de sua estratégia para a integração regional: "*Sin embargo, hay que reconocer que a pesar de los beneficios potenciales de la integración profunda, los acuerdos subregionales de integración han avanzado en forma limitada en la profundización de sus lazos y en el cumplimiento de objetivos y reglas establecidas debido a la variabilidad del compromiso político que los sustenta. Otros factores que han afectado ese desarrollo han sido limitaciones en el diseño de los acuerdos originales y la dificultad de obtener consensos para corregirlos, las crisis económicas y político partidarias y la asimetría en los beneficios y costos obtenidos por los socios*" (p. 13). Ver <http://www.iadb.org/sds/doc/sds%2DEstrategia%5FIntegracion%5Fregional.pdf>.

[148] Na visão do Banco, os seguintes fatores obstaram o avanço das iniciativas sub-regionais: (1) persistência de significativas barreiras não tarifárias; (2) inadequada e incompleta implementação de verdadeiras uniões aduaneiras e sérias perfurações nas áreas de livre comércio; (3) avanço lento da adoção de acordos de "segunda geração", ou seja, aqueles que envolvem integração mais profunda que a mera concessão de preferências tarifárias; (4) inadequada infraestrutura regional; (5) débil institucionalização no nível regional (e também no nível nacional, no que diz respeito a organismos domésticos voltados à integração); (6) reformas estruturais nacionais incompletas; (7) pouca coordenação macroeconômica e setorial e sistemas tributários incompatíveis com a integração, além de desestimuladores para o comércio e o investimento; (8) ausência de mecanismos promotores de desenvolvimento econômico-social compensatórios, que façam frente às assimetrias regionais; (9) obstáculos internacionais ao aumento das exportações; (10)

Para fazer frente a eles, o BID definiu, a partir de 1999, no marco de sua nova estratégia, os seguintes objetivos em relação à integração: a consolidação dos mercados regionais, a promoção da infraestrutura regional, fortalecimento institucional e criação de outros bens públicos regionais (saúde, proteção da biodiversidade, migração, prevenção de desastres naturais etc.).

Para sua implementação, o BID prevê, entre outras medidas: (1) prestação de assistência técnica aos blocos sub-regionais, como o Mercosul, a Comunidade Andina, a Comunidade Caribenha e o Mercado Comum Centro-Americano, com vistas, especialmente, a reforçar sua capacidade negociadora no marco da Área de Livre Comércio das Américas (Alca); (2) apoio à IIRSA; (3) apoio técnico às negociações que levarão à formação da Alca; (4) apoiar iniciativas comerciais e de projetos de cooperação inter-regional, como os existentes entre países da América Latina e a União Europeia e países asiáticos[149].

Percebe-se, portanto, que, em sua estratégia de integração, o papel do BID é utilizar os instrumentos de que dispõe para adequar os países mutuários ao ambiente de mercado mais aberto que prevalecerá com a implementação da ALCA[150]. Não cabe no presente trabalho uma análise – de resto, bastante complexa – da possibilidade de que a concretização de um bloco com a dimensão da ALCA venha a fazer frente aos obstáculos aos arranjos sub-regionais que o Banco diagnostica (como débil institucionalização, baixa coordenação macroeconômica, sistemas tributários inadequados etc.).

Cabe indagar, porém, se esses mesmos fatores que obstam o aumento de competitividade em um ambiente menos "assimétrico", como são os sub-regionais, poderiam ser corrigidos simplesmente por um "choque de abertura" decorrente da implementação de um bloco extremamente heterogêneo e amplo como a ALCA[151], que comporta desde economias

nível "subótimo" de cooperação regional para assegurar a provisão de bens públicos regionais (saúde, proteção da biodiversidade, etc) (*Ibid*).

[149] Ver <http://www.iadb.org/sds/doc/sds%2DEstrategia%5FIntegracion%5Fregional.pdf>.

[150] Para o Banco, a ALCA deveria absorver alguns dos mais de 30 acordos de preferência tarifária vigentes no "prato de espaguete" de acordos em que teria se transformado a região. Por ser um acordo to tipo Norte-Sul, a Alca seria mais eficaz para o incremento da competitividade da região (*Ibid*).

[151] No jargão de política comercial, diz-se que o acordo da ALCA é do tipo OMC-*plus*, ou seja, aprofunda a liberalização em todos os temas cuja negociação está atualmente em curso na Organização Mundial do Comércio, como compras governamentais, serviços e

do porte dos Estados Unidos, até países de menor desenvolvimento relativo como o Haiti[152].

No que concerne à possibilidade de que o BID apoie a iniciativa da UNASUL, deve-se levar em conta os seguintes fatores: (1) a influência dos Estados Unidos no processo decisório do Banco (o país detém 30% de seu capital), (2) a maior sensibilidade de muitos países da região, especialmente os países da América Central e do Caribe, à política comercial norte-americana[153], (3) a elevada participação de países de fora da região nas decisões do Banco, e ainda, (4) a multiplicidade de programas dentro dos objetivos do Banco que "diluem" seu foco no processo de integração.

É preciso avaliar em que medida tais fatores se refletem na seleção e condições impostas ao financiamento de projetos. Como assinala ARAÚJO (1991), a história do Banco em seus primeiros trinta anos de existência foi marcada por conflitos que, em geral, opunham os Estados Unidos aos países latino-americanos. Nos anos 1980, em plena crise da dívida, a atuação do BID foi de imobilismo, privando a região de investimentos anticíclicos[154]. A postura norte-americana foi sempre a de tentar vincular a atuação do BID à do multilateral Banco Internacional

propriedade intelectual.

[152] É preciso observar, porém, que divergências entre os dois "países-chave" para implementação da Alca, e atualmente copresidentes das negociações – Brasil e Estados Unidos – têm obstado o avanço das negociações, tornando inviável o cumprimento dos prazos e condições inicialmente previstos. Essencialmente, são divergências acerca do formato e da abrangência das negociações. O Itamaraty insiste no formato 4+1, isto é, em negociações diretas entre o Mercosul e os EUA, que contemplem apenas acesso a mercados, ao passo que os EUA querem um acordo de dimensão hemisférica abrangendo também temas como propriedade intelectual e proteção a investimentos. A política externa, no entanto, funciona em prazos mais dilatados, e não se pode excluir a possibilidade de que o processo seja destravado. Ver, a respeito, entrevista do principal negociador norte-americano, Peter Allgeier, ao jornal *O Estado de São Paulo*, edição de 15/02/2005, p. B9.

[153] RICUPERO (2003) chama atenção para o que denomina a agenda "não confessada" da ALCA: a presunção de que a integração com a economia norte-americana, por si só, traria dois imensos benefícios: o acesso ao mercado financeiro internacional (com proteção contra sua extrema volatilidade e risco) e a promoção do "*lock-in*", ou seja, a blindagem contra possíveis reversões das reformas liberais realizadas nos anos 90.

[154] Veja-se a atuação do BID em comparação com a do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Em 1962, as operações do BID representavam 44% das do BIRD. Em 1988, em pleno contexto de privação da crise da dívida, este percentual não era de mais de 12%. Nesse mesmo ano, aliás, não foi concedido financiamento algum para um país do porte do Brasil (ARAÚJO, 1991).

de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que sujeitava a aprovação dos projetos a maiores condicionalidades. A resistência dos países latino-americanos a essas pretensões levou a acirrados embates nas negociações para a Sétima Reposição de Capital do Banco, que se iniciaram em 1976 e só terminaram em 1989[155].

Durante este período, os EUA ainda ameaçaram se retirar do Banco, caso não fossem agraciados com poder de veto na aprovação de projetos, apesar de na ocasião deterem 35% do capital do Banco e, assim, não exercerem o controle do Banco. A solução de compromisso encontrada foi a de que os EUA poderiam impor o adiamento de um ano a projetos que não atendessem a certos requisitos, o que, em boa parte dos casos, equivalia a um veto.

Não se pode negar, vendo a questão de outro ângulo, que a atuação do BID tem sido fundamental para a provisão de financiamento de longo prazo na região. Sua participação na IIRSA é igualmente de suma importância. Dentre os bancos que participam de seu Comitê de Coordenação Técnica (BID, CAF e Fonplata), o BID é de longe o que possui maior capacidade financeira, maior poder de atração de investimentos e maior experiência em cofinanciamento de projetos. Deve-se notar ainda que, como aponta TITELMAN (2003), o BID tem sido uma importante fonte de financiamento externo de longo prazo para o setor privado dos países da região, contribuindo para o aperfeiçoamento e diversificação de sua capacidade produtiva[156].

Sintetizando o acima exposto, tem-se que:

- O BID é um instrumento fundamental na provisão de crédito de longo prazo para a América Latina. Sua estratégia, baseada em seu mandato, prioriza a integração regional;
- O Banco teve papel de destaque no lançamento da IIRSA;
- No tema da integração, porém, a estratégia do Banco é promover acordos do tipo Norte-Sul como a Alca, que entende serem mais benéficos para a promoção da competitividade na região. Desta

[155] As negociações acabaram com a redução da autonomia do Banco, que passou a ser mais dependente em relação a seus países-membros (ARAÚJO, 1991).

[156] Nos anos 1990, as garantias dadas pelo BID ao setor privado foram responsáveis por pelo menos 51 projetos em 14 países, totalizando um investimento de cerca de U$ 12,7 bilhões. A atuação de órgãos e fundos administrados pelo BID, como a Corporação Inter-Americana de Investimentos (CII) e o Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN), por sua vez, resultou em um investimento adicional de cerca de US$ 9,2 bilhões (TITELMAN, 2003).

forma, seu apoio ao projeto da integração sul-americana se daria somente por via "indireta", especialmente mediante incremento da infraestrutura regional;

- A multiplicidade de países-membros, diluindo a participação da América do Sul no processo decisório do BID, e a multiplicidade de temas contemplados pelas políticas de financiamento do Banco, fazem o foco no processo de integração o resultado de um jogo de forças que pode ser menos favorável para a região;
- No que concerne ao processo decisório, é preciso observar que o peso dos EUA é um fator determinante na atuação do BID, não se pode negligenciar as pressões de certos setores daquele país para que haja um esvaziamento dos bancos de desenvolvimento, ou seja, para que esses subsistam predominantemente como organismos de assistência técnica e de provisão de financiamento apenas a locais muito pobres na África e no Oriente Médio[157];
- No que tange à multiplicidade dos temas, destaque-se que a mudança de orientação do Banco, a partir do início dos anos 90 – priorizando temas sociais, proteção do meio ambiente, desenvolvimento institucional – tem reduzido a proporção de financiamentos destinados ao setor produtivo e à infraestrutura, o que pode comprometer sua participação em grandes projetos como a IIRSA, por exemplo. Nesse novo contexto, a influência de novos grupos de pressão no processo decisório do Banco, como ONGs ambientais, por exemplo – pode reduzir ainda mais a atenção do BID em projetos de desenvolvimento, submetendo ainda sua aprovação a novas e mais complexas condicionalidades.

[157] Sugestões da Comissão Meltzer, como vimos no Capítulo III.

4.2.2. O Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata)

O Fonplata foi criado para ser o órgão financeiro do Tratado da Bacia do Prata, celebrado em 23 de abril de 1969[158], e tendo como partes Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai[159]. No Art. 1º deste tratado, os países-membros estabelecem o objetivo de unir esforços para o "desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata[160] e de suas áreas de influência direta ou indireta" (nossa tradução). Para tanto, foi subscrito, em 12 de junho de 1974[161], o Convênio Constitutivo do Fonplata, que passou a ser pessoa jurídica de direito internacional, com o objetivo de "financiar, nos termos do Artigo 1º do Tratado da Bacia do Prata, a realização de estudos, projetos, programas e obras, voltadas à promoção do desenvolvimento harmônico e à integração física da Bacia do Prata, destinando a tal propósito seus recursos próprios e aqueles que administre e obtenha de outras fontes de financiamento (...)" (nossa tradução).

O capital do Fundo está estruturado da seguinte forma: Argentina e Brasil detêm, cada um, 33,34% do capital, e Bolívia, Paraguai e Uruguai, 11,11% cada. O patrimônio atual do Fonplata é de aproximadamente US$ 370 milhões, com os quais promove empréstimos, fianças e avais para a consecução de seu objetivo mencionado supra.

A atuação do Fundo, em seus quase trinta anos de existência, permite algumas inferências acerca do cumprimento de seu mandato. Como já assinalado, esse último envolve um duplo objetivo: o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata. Ao se avaliar sua carteira de empréstimos,

---

[158] Vigente a partir de 14 de agosto de 1970.

[159] Breve comentário sobre problemas recentes enfrentados pelo Fonplata. O Fundo está atualmente sediado em Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia. Uma decisão judicial local recente, no entanto, condenou o Fundo a pagar direitos trabalhistas para um contratado local. O Fonplata tem se negado a cumprir ta decisão, com base no entendimento de que ela viola sua imunidade de organização internacional, prevista em seu Convênio Constitutivo e no acordo de sede celebrado com o governo boliviano. O incidente tem levado a especulações sobre uma possível transferência da sede do Fundo para a cidade de Assunção, no Paraguai.

[160] A Bacia do Prata é a terceira do mundo em dimensão (atrás da Amazônica e da Bacia do Zaire), cobrindo uma área aproximada de 3.200.000 Km^2, equivalente a cerca de um sexto do território da América Latina, em parte dos territórios dos países signatários do Tratado. Compreende os sistemas hidrográficos dos rios Paraná, Paraguai e Uruguai, constituindo um dos maiores reservatórios de água doce do mundo. Ver <http://www.fonplata.org/>.

[161] Vigente a partir de 14 de outubro de 1976.

pode-se dizer que o Fonplata tem funcionado como uma espécie de fundo compensatório, já que a imensa maioria dos seus recursos tem sido empregada nos países de menor desenvolvimento relativo, Bolívia e Paraguai[162].

No que tange à destinação dos recursos por setor, há um imenso predomínio de investimentos no setor de transporte (US$ 248 milhões), contra US$ 31 milhões no setor agropecuário, US$ 22 milhões no setor social, US$ 20 milhões na indústria, US$ 9 milhões em recursos hídricos, US$ 8 milhões em saúde e US$ 5 milhões em outros setores[163].

No que tange à relação direta desses projetos com a integração regional, percebe-se que a contribuição do Fonplata tem sido modesta. Ainda que seja forçoso reconhecer que os melhoramentos na malha viária dos países-membros são importantes para a integração, a baixa capacidade de financiamento do Fundo limita sua participação em grandes projetos de integração, a não ser de forma associada a outras entidades financiadoras. Ou seja, o Fonplata tem desempenhado bem a função de operar melhorias no sistema viário já existente na região, mas tem capacidade restrita no que concerne a novos projetos de integração. A participação do Fundo em dois grandes projetos (a Hidrovia Paraguai/Paraná[164] e a IIRSA) comprova este argumento.

O primeiro não tem avançado em razão da carência de recursos e da limitada capacidade de investimento dos países-membros do Fundo. A contribuição do Fonplata, até aqui, limitou-se à prestação de serviços de assistência técnica, no valor de US$ 685 mil.

Na IIRSA, por sua vez, o Fonplata faz parte do Comitê de Coordenação Técnica (cuja missão é fornecer suporte técnico às decisões do órgão executivo da IIRSA, o Comitê de Direção Executiva), juntamente com o BID e a CAF. Atualmente, o Fonplata exerce a função de gerenciar dois dos dez eixos de integração estipulados no marco da IIRSA, o Eixo de Capricórnio (que liga Porto Alegre, no Brasil, ao porto de Antofagasta, no Pacífico chileno, passando por Jujuy, na Argentina) e o Eixo Mercosul-Chile (que busca articular algumas das maiores concentrações urbanas da

[162] Até 2001, os investimentos na Bolívia somavam aproximadamente US$ 128 milhões, no Paraguai, US$ 100 milhões, na Argentina, US$ 57 milhões, no Uruguai, US$ 56 milhões e no Brasil, US$ 37 milhões. Ver <http://www.fonplata.org/>.

[163] Ver <http://www.fonplata.org/>.

[164] A construção da hidrovia foi objeto do Acordo de Transporte Fluvial, celebrado entre os países-membros do Fundo, no marco jurídico do Tratado da Bacia do Prata, no dia 26 de junho de 1992, no Vale de Las Leñas, na Argentina.

região, como as cidades de Santiago do Chile, Buenos Aires, São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba e Belo Horizonte).

A atribuição de tais eixos à gerência do Fonplata não é despropositada. Os dois eixos abarcam a parte mais desenvolvida da América do Sul, onde já há a presença de razoável infraestrutura – que, não obstante, reclama melhoramentos – e onde a estrutura fundiária não impõe grandes desafios. Por ser a região economicamente mais dinâmica da região, a participação do setor privado no financiamento a projetos de infraestrutura não encontra grandes obstáculos. Desta forma, o principal papel da IIRSA nestes eixos é a harmonização de normas e regulamentos dos diferentes países, a execução de melhoramentos nos setores de infraestrutura já existente, e a definição de projetos intermodais, que articulem os diversos sistemas viários nacionais (a diferença de bitola entre as redes ferroviárias dos diferentes países é um exemplo de problema a ser resolvido nestes eixos de integração). A função do Fonplata é, assim, mais técnica, não impondo desafios inacomodáveis na baixa capacidade financeira do Fundo.

Conclui-se, desta forma, que entre as metas que orientam a atuação do Fonplata – o desenvolvimento harmônico da região da Bacia do Prata e a integração regional – a primeira tem prevalecido, ou seja, o Fundo tem atuado mais como um mecanismo compensatório, ao direcionar a maior parte de seus recursos aos países de menor desenvolvimento relativo. Sua participação no processo de integração regional esbarra na sua limitada capacidade de bancar grandes projetos de infraestrutura, necessários para a articulação física da América do Sul.

4.2.3. A Corporación Andina de Fomento (CAF)

A CAF é anterior à própria Comunidade Andina (CAN)[165]. Sua criação foi objeto da Declaração de Bogotá, acordada entre representantes do Chile[166], da Colômbia, do Equador, do Peru e da Venezuela, em 1966, tendo a Bolívia aderido no ano seguinte. Neste documento, entre outras medidas, os países signatários se comprometeram a estudar medidas de integração econômica, como a coordenação de políticas comerciais,

[165] A CAN foi criada em maio de 1969, pelo Acordo de Cartagena.
[166] O Chile se retirou da Comunidade Andina, em 1976. Hoje, é sócio extrarregional da CAF.

industriais e financeiras. Da comissão mista criada com este propósito, veio a proposta de criação de um banco de fomento na região, cujo Convênio Constitutivo seria subscrito pelos países mencionados, em 1968. Dois anos depois, a CAF iniciaria suas operações[167].

De acordo com o artigo 5º de seu Convênio Constitutivo, o capital autorizado da CAF é de US$ 5 bilhões. No exercício encerrado em 2003, havia US$ 2,7 bilhões em capital subscrito[168] e US$ 1,112 bilhões efetivamente pagos. No que tange a sua estrutura, o capital está dividido em três classes de ações[169]. As ações da classe "A" pertencem apenas aos cinco países da Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela). As da classe "B" podem ser adquiridas pelos governos destes mesmos países, por instituições públicas, ou de direito privado (dezesseis bancos comerciais participam do capital da CAF). As ações da classe "C", finalmente, são detidas pelos países de fora da região andina (artigo 5º do Convênio Constitutivo)[170].

No que tange a fontes de financiamento, a CAF aposta na diversificação. Nos anos 1990, a Corporação, atenta à globalização financeira, buscou ampliar sua participação nos mercados internacionais. Ao obter, especialmente a partir de 1993, boa classificação de risco das principais agências de *rating*[171], a CAF ampliou suas possibilidades de captação de recursos nos mercados financeiros dos países desenvolvidos.

No exercício de 2003, a emissão de títulos respondeu por 68,5% dos recursos administrados pela CAF, tendo a colocação de outros papéis de curto prazo representado outros 24,4% dos recursos captados[172]. Como aponta TITELMAN (2003), a classificação de risco da CAF é melhor

[167] Ver <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=11&pageMs=13204>.

[168] Capital subscrito é o capital autorizado pelos acionistas correntes, de modo a manter a proporção de sua participação quando o capital é ampliado.

[169] No processo decisório da CAF, é preciso pelo menos 3 votos de acionistas da classe "A", caso de trate de Assembleia Ordinária, e 4 votos desta mesma classe de acionistas, no caso de Assembleia Extraordinária, de acordo com o art. 17 do Convênio Constitutivo, em <http://www.caf.com/attach/11/default/convenioconstitutivo.pdf>.

[170] São acionistas da CAF, hoje, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Espanha, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Trinidad e Tobago e Uruguai.

[171] Sobretudo *Standard & Poor's, Moody's* e *Fitch*. Ver <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=11&pageMs=12840>.

[172] A Corporação mantém ainda linhas de crédito com diversas instituições financeiras internacionais, como o BID, o Banco Europeu de Desenvolvimento (BEI), o Japan Bank for International Corporation a KfW alemã, entre outros.

do que a de seus países-membros, e, desta forma, permite a eles acesso aos mercados financeiros externos em melhores prazos e condições.

O mandato da Corporação se baseia no Art. 3º de seu Convênio Constitutivo:

> ***Artículo 3 - Objeto***. *La Corporación tiene por objeto impulsar el proceso de integración subregional. Al efecto, dentro de un sentido de especialización racional y una equitativa distribución de las inversiones dentro del área, tomando en cuenta la necesidad de una acción eficaz en favor de los países de menor desarrollo relativo y con la adecuada coordinación con el organismo encargado de la integración subregional, impulsará el aprovechamiento de las oportunidades y recursos que ofrezca su área de acción, mediante la creación de empresas de producción o de servicios y la ampliación, modernización o conversión de las existentes*[173].

Como se pode depreender desse dispositivo, o mandato da CAF alia o desenvolvimento sustentável de seus países-membros e a integração regional. Para a consecução do primeiro desses objetivos, a CAF, em sua trajetória, foi dando prioridade crescente a financiamentos aos setores de infraestrutura[174]. Ao longo de sua história, percebe-se ainda que a instituição reduziu a participação do setor privado como destino dos recursos e elevou a proporção dos recursos voltados para os já mencionados bens públicos regionais[175].

No que concerne à integração regional, é preciso observar que a CAF é já fruto de um processo de integração. Trata-se de uma instituição voltada, desde a raiz, para a promoção de complementaridade econômica entre os países-membros. Na visão da Corporação, a Alca tende a se concretizar como um acordo *light*, ou seja, com um acordo basicamente de acesso a mercados, sem que temas que envolvem coordenação mais profunda, como propriedade intelectual e investimentos, sejam incluídos.

---

[173] Ver <http://www.caf.com/attach/11/default/convenioconstitutivo.pdf>.

[174] Entre 1971 e 1990, a CAF destinou 31,1% de seus recursos para estes setores. No período 1990-00, esta cifra subiu para 43,1% (SAGASTI, 2004). Em 2003, os setores de infraestrutura representavam 54,3% da carteira de empréstimos da Corporação (Informe Anual 2003 – <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=11&pageMs=16846>).

[175] A proporção dos recursos destinados ao setor privado passou de 68,3% (1971-90) para 13,3% (1990-00). No que toca à provisão de bens públicos regionais, estas cifras são, respectivamente, de 0,6% e 42,2% (*Ibid*).

Assim, a CAF acredita que tem havido maior interesse dos países da região em reforçar os arranjos sub-regionais, como a CAN e o Mercosul. Um importante avanço, neste sentido, seria o Acordo de Livre Comércio, celebrado entre o Mercosul e a CAN que, segundo a CAF "*permitirá so sólo un mayor intercambio comercial y potencial de cooperación económica, sino también aumentará la capacidad negociadora de los esquemas de integración ante terceros*"[176].

A CAF se considera uma candidata natural a "banco" da UNASUL. Por sua experiência no fomento ao desenvolvimento voltado à integração da CAN, por sua credibilidade nos mercados financeiros internacionais, a CAF teria se habilitado a atuar no ambiente ampliado da América do Sul. Desde seu lançamento, a IIRSA foi considerada prioridade estratégica para a CAF, que atualmente apoia 33 de seus projetos e estudos, relativos a todos os dez eixos de integração da IIRSA, envolvendo recursos da ordem de US$ 5,639 bilhões[177].

Em sua visão estratégica, os maiores desafios para o avanço da IIRSA estão nas restrições fiscais de seus países-membros, em sua dificuldade de acesso aos mercados internacionais de capital e ainda na coordenação institucional dos projetos da IIRSA[178]. No que toca ao enfrentamento dos dois primeiros desafios, a CAF, com *rating* mais elevado que o de seus países-membros, tem tido papel de destaque.

O último destes desafios, por sua vez, coloca a questão da ampliação da CAF na ordem do dia. A enorme escala representada pela integração de toda a América do Sul impõe um desafio à Corporação, que se vê confrontada com suas próprias limitações diante do desafio da expansão do marco regional para sua atuação. Com esta preocupação, a CAF já teria iniciado uma rodada de consultas aos países andinos acerca do aumento de seu capital, inclusive via maior participação dos outros países sul-americanos em sua estrutura[179].

---

[176] Ver Informe Anual 2003 em <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=11&pageMs=16846>.

[177] Ver <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=11&pageMs=16846>.

[178] *Ibid.*

[179] Informação obtida em entrevista com Sr. José Vicente MALDONADO (25/02/2005). O Brasil estaria estudando um aumento de sua participação individual, de US$ 100 milhões para US$ 200 milhões (Informação obtida nas entrevistas com o Sr. José Vicente MALDONADO, em 25/02/2005, e com a Sra. Maria da Glória RODRIGUES, em 28/01/2005). É importante observar que para os países da classe "C", como é o caso do Brasil, a possibilidade de "alavancagem", ou seja, de tomada de recursos em relação ao capital aportado é de 8 vezes. Ver <http://www.caf.com/attach/11/default/convenioconstitutivo.pdf>.

Uma questão mais sensível seria a alteração do *status* dos países sul-americanos de fora da CAN na estrutura do capital da Corporação (estes países deixariam de ser países "C" e passariam a ser países "A", participando mais ativamente do processo decisório da CAF)[180]. Três fatores precisariam ser cuidadosamente analisados para que houvesse esta alteração: a sensibilidade dos países andinos à questão (a CAF deixaria de ser uma instituição andina para se tornar sul-americana), os efeitos da mudança na credibilidade da CAF e a disposição dos demais países sul-americanos em fazer este investimento. No final do capítulo, voltaremos a essa questão.

4.2.4. Quadro comparativo

A distribuição setorial dos desembolsos dos bancos de desenvolvimento mostra exatamente o grau de especialização de cada um deles (ver Tabela 4). Essa distribuição sofreu modificações ao longo do tempo. Nesta seção, incluímos o Banco Mundial na análise, pois é possível perceber tendência à diferenciação entre os desembolsos dos bancos multilaterais – Banco Mundial e BID – e dos bancos sub-regionais – CAF e Fonplata. A inclusão do Banco Mundial, neste caso, demonstra como o BID é um banco mais "suscetível" às políticas adotadas no chamado sistema de Bretton Woods, que inclui o Banco Mundial e o FMI.

[180] A mudança da classe "C" para "A" exigiria, hoje, aporte de US$ 1 bilhão. Ver <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=11&pageMs=12840>.

TABELA 4

DESEMBOLSOS DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO DESTINADOS À AMÉRICA LATINA POR SETORES ECONÔMICOS (Em milhões de dólares e porcentagens)

	SETORES PRODUTIVOS		INFRAESTRUTURA FÍSICA		DESENVOLVIMENTO SOCIAL		OUTROS		MONTANTE
PERÍODO	**MONTANTE**	**%**	**MONTANTE**	**%**	**MONTANTE**	**%**	**MONTANTE**	**%**	**TOTAL**
				BANCO MUNDIAL					
1947 - 1960	119,3	10,3	1.033,40	88,9	0	0	10	0,9	1.162,70
1961 - 1970	456	13,5	2.688,40	79,7	123,1	3,6	106,5	3,2	3.374,00
1971 - 1980	4.861,00	33,3	6.051,10	41,4	2.026,40	13,9	1.679,50	11,5	14.618,00
1981 - 1990	13.723,30	31,7	11.996,70	27,7	6.576,90	15,2	11.020,20	25,4	43.317,10
1991 - 2000	6.359,00	10,6	11.616,30	19,4	21.933,70	36,6	20.060,40	33,5	59.969,40
				BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO					
1961 - 1969	1.267,00	36	1.556,00	43,2	753	20,9	0	0	3.606,00
1970 - 1980	5.783,00	40,6	5.502,00	38,7	2.305,00	16,2	644	4,5	14.234,00
1981 - 1990	9.637,00	33,1	11.878,00	40,7	5.635,00	19,3	2.005,00	6,9	29.155,00
1991 - 2000	6.219,10	10,4	10.306,50	17,3	24.178,60	40,6	18.908,00	31,7	59.612,20
				CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO					
1971 - 1990	1.379,10	68,3	627,8	31,1	0,4	0	11,5	0,6	2.018,80
1991 - 2000	2.996,40	13,3	9.728,90	43,1	313,5	1,4	9.529,00	42,2	22.567,70
				FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA					
1977 - 1990	30,2	21,7	99,8	71,7	3,5	2,5	5,6	4	139,1
1990 - 1999	26,9	11	180,1	73,8	21,7	8,9	15,3	6,3	244

Fonte: Baseado nos informes anuais das instituições de vários períodos.

Nota: Estes agregados refletem o destino dos desembolsos dos bancos de desenvolvimento, mas não constitui categoria homogênea, já que cada banco tem seus próprios critérios de agregação. Setores produtivos abrangem indústria, atividades extrativistas, turismo e agricultura. Setor de desenvolvimento social abrange saúde, educação, saneamento e habitação. Infraestrutura física abrange transporte, comunicações e energia. Na categoria Outros, se incluem os desembolsos para comércio exterior, financiamento multissetorial, reforma do Estado, apoio ao setor financeiro, pré-investimento, entre outros.

No que concerne à trajetória desses bancos na América Latina, vê-se que, nos anos 1950, o BIRD era a única fonte multilateral de recursos. À época, em sua carteira de empréstimos destinada aos países de menor desenvolvimento relativo, 85% dos recursos se destinava a setores de energia e transporte. Atividades extrativistas e de apoio ao setor financeiro eram também privilegiadas nos desembolsos do BIRD. Os setores sociais e agrícola (este último motivo de queixas por parte dos latino-americanos) não eram contemplados.

Nos anos 1960, o BID, recém-criado, atendendo aos pleitos latino-americanos, destinou praticamente metade de seus desembolsos para o setor agrícola. No contexto da Aliança para o Progresso, cerca de US$ 1 bilhão foi canalizado, ainda, para setores de infraestrutura. A criação dos bancos sub-regionais da América Central e do Caribe (BCIE e BDC) foi apoiada pelo BID. O BID compensava, de alguma forma, certa prioridade dada pelo BIRD, naquela década, para a Ásia, destino de 40% de seus desembolsos, contra 28% da América Latina (SAGASTI, 2004).

Os anos 1970, marcados por extrema liquidez internacional, exibem grande volume de recursos canalizados pelos bancos de fomento em direção à região, embora seja importante observar que o extraordinário afluxo de recursos privados tornou os bancos de desenvolvimento proporcionalmente menos relevantes. Na década de 1980, em meio à contração econômica, a América Latina assiste à redução de sua participação na carteira dos bancos multilaterais. O BID, sobretudo, ao reduzir sua "exposição" à região, acaba agindo de forma pró-cíclica, atrasando alguma recuperação dos níveis de investimento na região.

Nos anos 1990 (ver Tabela 5), de modo geral, cristaliza-se a tendência de que os bancos multilaterais priorizem, em seus desembolsos, os setores sociais (educação, saúde, fundos de compensação social) e de desenvolvimento institucional (reforma judicial, privatização de empresas estatais, apoio a parlamentos, fortalecimento do setor público)[181]. A proporção dos setores de infraestrutura em sua carteira de empréstimos

[181] Em 2000, o BID dedicou 35% de sua carteira aos setores sociais, e proporção equivalente a desenvolvimento institucional. Ver <http://enet.iadb.org/idbdocswebservices/idbdocsInternet/IADBPublicDoc.aspx?docnum=423325>.

foi progressivamente reduzida, o que não significa que os valores não tenham sido relevantes.

Em contraste, a ênfase dos bancos sub-regionais continua sendo os setores de infraestrutura. Desde sua fundação, 71% dos recursos do Fonplata foram canalizados para setores de infraestrutura. Na CAF, esta cifra gira em torno de 45%. O apoio a reformas de política econômica e fortalecimento do setor público, que têm sido parte do foco de Banco Mundial e BID, respondem por menor proporção dos desembolsos das instituições sub-regionais.

No que concerne a apoio ao setor privado, a uniformidade da atuação é um pouco maior. No marco do Consenso de Washington e o papel de destaque que este atribui aos agentes privados na economia, o BID criou, em 1995, seu Departamento do Setor Privado, tendo destinado, até 2000, recursos da ordem de US$ 5,8 bilhões para financiamento de longo prazo a projetos privados na região. Além disso, diversificou seus instrumentos de garantias, abarcando garantias contra riscos políticos, cambiais e de crédito. O Banco Mundial foi mais modesto: destinou 3,2% de sua carteira ao setor privado, equivalente a cerca de US$ 1,1 bilhão, tendo priorizado programas de apoio a empresas de menor porte e de capacitação empresarial (SAGASTI, 2004).

Tabela 5 – Composição da Carteira de Desembolsos dos Bancos de Desenvolvimento na América Latina nos anos noventa (em porcentagens)

	1991 - 2001	1991 - 2000		1990 - 1999
	BID	BANCO MUNDIAL	CAF	FONPLATA
		SETORES PRODUTIVOS		
AGRICULTURA, PESCA E DESENVOLVIMENTO RURAL	3,5	10	2,1	2,7
INDÚSTRIA, TURISMO E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE	6,9	0,6	6,7	8,3
OUTROS SETORES	-	-	4,5	-
		INFRAESTRUTURA FÍSICA		
ENERGIA	6,3	5,3	19,8	73,7
TRANSPORTE E COMUNICAÇÕES	11	14	23,3	
NÃO ESPECIFICADO	-	-	-	0,2
		DESENVOLVIMENTO SOCIAL		
SANEAMENTO	13,3	4,3		-
SAÚDE		6,2	1,4	8,8
EDUCAÇÃO	7,2	11,3		0,1
DESENVOLVIMENTO URBANO	5,6	3,4		-
MEIO AMBIENTE	2	3,9	-	-
PROTEÇÃO SOCIAL	12,5	7,5	-	-
		OUTROS		
MULTISSETORIAL	-	2,3	0,7	-
ASSISTÊNCIA TÉCNICA E PRÉ-INVESTIMENTO	1,1	-	-	-
FINANCIAMENTO	0,9	12,3	26,9	6,3
GESTÃO DO SETOR PÚBLICO	29,7	5,6	2	-
DESENVOLVIMENTO DO SETOR PRIVADO	-	3,2	-	-
POLÍTICA ECONÔMICA	-	10	-	-
OUTROS	-	-	12,7	-

Fonte: Elaborado sobre a base dos informes anuais dos bancos, vários anos.

No âmbito sub-regional, a instituição mais ativa neste campo foi a CAF, que destinou cerca de 22% de sua carteira ao setor privado, em um montante aproximado de US$ 5 bilhões canalizados especialmente para projetos em conjunto com o setor público. A Corporação também diversificou seus instrumentos financeiros, tendo criado, em 2000, a Companhia Latino-Americana de Garantias a Investimentos para provisão de seguro contra riscos políticos e garantias a investimentos de outras instituições financeiras e do setor privado[182].

[182] Um de seus principais instrumentos é a Garantia Parcial de Crédito, concebida para atenuar o risco de crédito nos países-membros e mobilizar maior quantidade de recursos dos mercados financeiros internacionais. Ver <http://www.caf.com/view/index.asp?pageMS=13524&ms=11>.

É importante, por fim, destacar o papel anticíclico desempenhado pela banca de desenvolvimento nas crises financeiras dos anos 1990, que permitiu a países de renda média manter algum acesso aos mercados financeiros internacionais durante os períodos mais turbulentos – a CAF se destaca neste sentido (SAGASTI, 2004).

Buscando a síntese do acima exposto, pode-se dizer que a tendência a certa especialização dos bancos de fomento que atuam na América Latina conforma algo próximo de uma divisão do trabalho entre estas instituições, no que concerne à destinação dos recursos. Ao mesmo tempo, como aponta SAGASTI (2004), é possível notar justaposição em algumas formas de atuação, conflitos e alguma redundância na exigência de condicionalidades dos países mutuários.

4.3. O sistema BNDES/PROEX de apoio às exportações brasileiras

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)[183] foi criado por meio da Lei nº 1.628, de 1952, como autarquia federal voltada para a ampliação dos setores de infraestrutura e aprofundamento do processo de industrialização brasileiro. Posteriormente, por meio da Lei nº 5.662, de 1971, o BNDES foi enquadrado como empresa pública federal, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio. Em 2002, foi aprovado, por meio do Decreto nº 4.418, o novo estatuto social do Banco[184]. Em seu Art. 3º, o BNDES é definido como o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo federal, com o objetivo de apoiar programas, projetos, obras e serviços relacionados ao desenvolvimento econômico e social do Brasil. A principal subsidiária do BNDES é a BNDES Participações – BNDESPAR, cujo objeto social é capitalizar empreendimentos controlados por grupos privados[185].

De acordo com o balanço encerrado em 31 de dezembro de 2003, os ativos do BNDES totalizam recursos da ordem de R$ 152,1 bilhões (aproximadamente US$ 52 bilhões, pela cotação média do dólar

[183] À época, o banco se chamava apenas BNDE.

[184] Ver <http://www.bndes.gov.br/empresa/download/Dec4418_estatuto.pdf>.

[185] Seu Estatuto Social está disponível em <http://www.bndes.gov.br/empresa/download/EstatutoBNDESPar.pdf>.

em dezembro de 2003[186]), dos quais 80,4% representavam carteira de financiamento e repasses[187]. Os recursos do BNDES[188] advêm principalmente das seguintes fontes: recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)[189], captações externas[190] e rendas sobre aplicação do patrimônio líquido[191]. O Banco administra ainda recursos do Fundo de Participação PIS-PASEP (que após a destinação destas contribuições ao FAT, pela Constituição de 1988, existe apenas como saldo, sem novas entradas), do Fundo de Participação Social, do Fundo de Marinha Mercante e do Fundo Nacional de Desenvolvimento.

O BNDES é, portanto, uma instituição eminentemente nacional com mandato para a promoção do desenvolvimento brasileiro que,

[186] Na cotação média de dezembro de 2003, US$ 1 valia R$ 2,925, segundo o Banco Central do Brasil.

[187] Ver <http://www.bndes.gov.br/empresa/desempenho/relatorio/ra2003/port/index.htm>.

[188] Dispõe o artigo 7º do Estatuto do Banco, que constituem recursos do BNDES: I – os de capital, resultantes da conversão, em espécie, de bens e direitos; II – as receitas operacionais e patrimoniais; III – os oriundos de operações de crédito, assim entendidos os provenientes de empréstimos e financiamentos obtidos pela entidade; IV – as doações de qualquer espécie; V – as dotações que lhe forem consignadas no orçamento da União; VI – a remuneração que lhe for devida pela aplicação de recursos originários de fundos especiais instituídos pelo Poder Público e destinados a financiar programas e projetos de desenvolvimento econômico e social; VII – os resultantes de prestação de serviços (http://www.bndes.gov.br/empresa/download/Dec4418_estatuto.pdf).

[189] Criado pela Constituição brasileira de 1988, o FAT é constituído pela arrecadação das contribuições ao Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Setor Público (PASEP), ambos criados em 1970. Dos recursos do FAT, 40% passaram a ser destinados ao BNDES e 60% ao financiamento do Programa do Seguro-Desemprego. O FAT representa, assim, uma poupança compulsória do trabalhador brasileiro e sua destinação parcial ao BNDES segue a lógica de que o financiamento ao investimento gera renda e emprego.

[190] Apesar da tradição do BNDES nesta área (em que se destacam parcerias com diversos organismos internacionais, como o Bird, o BID, o Eximbank do Japão e a KfW alemã), a captação externa segue tendência declinante entre as fontes de recursos do Banco. Em 2003, o Banco não realizou novas emissões de bônus, em razão de condições desfavoráveis do mercado internacional e de baixa demanda dos mutuários por financiamento em moedas estrangeiras (ver http://www.bndes.gov.br/empresa/desempenho/relatorio/ra2003/port/index.htm). No início de 2005, com melhores condições do mercado internacional (taxa de juros baixa, dólar e queda e oferta abundante) mas ainda baixa demanda por recursos em dólares, o BNDES sinaliza o desejo de fortalecer a captação de recursos no mercado de capitais doméstico, com o que contribuiria com a agenda microeconômica de robustecer este mercado (ver entrevista de Carlos Kawal, diretor financeiro do BNDES, no jornal *O Estado de São Paulo*, edição de 20/02/2005, p. B5).

[191] Em 2003, a rentabilidade sobre o patrimônio líquido médio alcançou 8,2% (http://www.bndes.gov.br/empresa/desempenho/relatorio/ra2003/port/index.htm).

embora tenha "patrimônio próprio", maneja recursos fiscais e, *ipso facto*, encontra limites rígidos no que concerne a sua aplicação fora do Brasil. A realização de operações no exterior deve obedecer ao que dispõem os Artigos 8º e 9º do Estatuto do Banco, parcialmente reproduzidos abaixo:

> *CAPÍTULO III* – **DAS OPERAÇÕES**
> **Art. 8º** *O BNDES, diretamente ou por intermédio de empresas subsidiárias, agentes*
> *financeiros ou outras entidades,* **exercerá atividades bancárias e realizará operações**
> **financeiras de qualquer gênero, relacionadas com suas finalidades***, competindo-lhe,*
> *particularmente:*
> *(...)*
> **Art. 9º** *O BNDES poderá também:*
> **I – contratar operações, no País ou no exterior, com entidades estrangeiras ou**
> **internacionais***, sendo lícita a aceitação da forma e das cláusulas usualmente adotadas nos*
> *contratos externos, inclusive o compromisso de dirimir por arbitramento as dúvidas e*
> *controvérsias;*
> **II – financiar investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior,**
> **sempre que contribuam para promover exportações***;*
> **III – financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços**
> **de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação***;*
> *(...)" (destaque nosso).*

Dos trechos destacados pode-se depreender que o BNDES só pode realizar operações relacionadas com sua finalidade – que, como vimos, é a promoção do desenvolvimento do Brasil. Em sua atuação internacional,

o Banco pode contratar operações com entidades estrangeiras (como operações de cofinanciamento), mas a concessão de financiamento é limitada a exportações brasileiras de bens e serviços[192]. A atuação do BNDES fora do Brasil, portanto, deve se restringir a operações que envolvam exportações brasileiras.

Com vistas ao incremento de sua participação no mercado sul-americano, especialmente após o lançamento da IIRSA, o BNDES firmou, em dezembro de 2002, Protocolo de Cooperação com a CAF[193], no qual ambas as instituições se comprometeram a estabelecer "um mecanismo apropriado para intercâmbio de informações e experiências no campo da integração, da infraestrutura física, do comércio exterior, do desenvolvimento sustentável, com a finalidade de conhecer o desenvolvimento de projetos e programas, assim como para identificar oportunidades de negócios nos setores de ambas as instituições"[194].

No item 2 do mesmo instrumento, foi prevista a estruturação de operações em que o BNDES participe mediante o financiamento de importações de bens e serviços de procedência brasileira, cabendo a CAF financiar "gastos locais e/ou recursos complementares". Operações na modalidade de "cofinanciamento" também foram contempladas, no item 3 do Protocolo, "quando a finalidade do financiamento for a constituição de '*joint ventures*' de empresas brasileiras e de países acionistas da CAF"[195].

---

[192] Os instrumentos do BNDES para financiamento à exportação são basicamente: BNDES-exim pré-embarque (financia a produção de bens a serem exportados em embarques específicos), pré-embarque curto prazo (financia a produção de bens a serem exportados, com prazo de pagamento de até 180 dias), pré-embarque especial (financia a produção nacional de bens exportados, sem vinculação com embarques específicos, mas com período predeterminado para a sua efetivação), pré-embarque empresa âncora (financia a comercialização de bens produzidos por micro, pequenas e médias empresas através de empresa exportadora) e pós-embarque (financia a comercialização de bens e serviços no exterior, através de refinanciamento ao exportador, ou através da modalidade *buyer's credit*). O Banco dispõe ainda de mecanismos para fornecer garantias ao financiamento de exportações. Ver <http://www.bndes.gov.br/linhas/exportacao.asp>.

[193] Note-se que na parte dos "considerandos", em que se declara as motivações do Protocolo, consta "o compromisso de empreender seus melhores esforços para identificar oportunidades de apoio creditício conjunto a empreendimentos de projetos no âmbito da Iniciativa para Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul – IIRSA". Ver <http://www.bndes.gov.br/protocolo_CAF_br.pdf>.

[194] *Ibid*. Item nº 1.

[195] *Ibid.*

No âmbito do Protocolo, realizou-se, em agosto de 2003, na sede do BNDES, o 1º Seminário de Cofinanciamento BNDES/CAF, na qual buscou-se identificar projetos de infraestrutura "de interesse bi ou multinacional, que tenham como objetivo a integração física do continente e que sejam elegíveis para operações de co-financiamento pelo BNDES e pela CAF"[196]. No mês seguinte, o BNDES rebatizou seu Departamento de Comércio Exterior para Departamento de Comércio Exterior e Integração da América do Sul. Ainda em 2003, o BNDES celebrou outros acordos a fim de facilitar sua atuação nos países vizinhos, entre os quais se destacam o Acordo Marco com o governo da Venezuela[197], Memorando de Entendimentos com o governo argentino[198], além de entendimentos iniciados com a Bolívia e o Peru[199].

---

[196] Ver <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/s_CAF.asp>.

[197] No primeiro destes acordos, celebrado em 26 de agosto de 2003, o BNDES se comprometeu a financiar exportações brasileiras para obras de infraestrutura eleitas como prioritárias pelo Ministério das Finanças da Venezuela. Na primeira operação no âmbito deste compromisso, foram financiadas exportações brasileiras, no valor aproximado de US$ 145 milhões, para melhorias em três usinas hidrelétricas daquele país (Ver http://www.bndes.gov.br/empresa/desempenho/relatorio/ra2003/port/index.htm). Posteriormente, aprovou-se financiamentos para exportações brasileiras destinadas à ampliação do metrô de Caracas e a obras de irrigação no noroeste do país, no valor total de US$ 194,6 milhões (http://www.bndes.gov.br/noticias/not768.asp). Mais recentemente, em fevereiro de 2005, o BNDES ratificou contratos de financiamento da compra de equipamentos brasileiros para outra usina hidrelétrica venezuelana, no valor aproximado de US$ 120 milhões, e para a construção da linha 3 do metrô de Caracas, no valor de US$ 78 milhões e para a importação de equipamentos agrícolas do Brasil (mais cerca de US$ 45 milhões). Neste encontro houve ainda debates exploratórios sobre outros projetos de interesse bilateral, como a (1) a construção de uma refinaria binacional, no Nordeste brasileiro, voltada para o refino do petróleo venezuelano, a um custo estimado de US$ 2 bilhões, (2) a celebração de parceria entre a Companhia Vale do Rio Doce e a Corpozulia venezuelana para exploração de carvão para fins térmicos e metalúrgicos na Venezuela, (3) a celebração de parceria entre a brasileira Braskem e a PDVSA venezuelana para a construção de uma empresa petroquímica binacional. Na área aeronáutica, deu-se seguimento para a celebração de acordo para venda de 12 caças AMXT da Embraer para a Força Aérea Venezuelana, com financiamento de cerca de US$ 300 milhões (o acordo depende ainda da definição dos instrumentos de garantia ao financiamento), a venda de 24 Super Tucanos da Embraer e a venda de helicópteros da Helibras (com financiamento de cerca de US$ 50 milhões). Ver <http://jbonline.terra.com.br/extra/2005/02/14/e14024072a.html> e edição de 15/02/2005 do jornal *O Estado de São Paulo*, p. A8.

[198] Recentemente, o BNDES aprovou financiamento de cerca de US$ 200 milhões para construção de gasoduto na Argentina, envolvendo exportação de serviços de engenharia e equipamentos brasileiros. A operação foi viabilizada sobretudo pela retomada do uso do CCR pelo governo argentino, após 5 anos em que a utilização deste mecanismo foi vedada naquele país. Ver <http://www.bndes.gov.br/noticias/not031_05.asp>.

[199] Mencione-se ainda outros projetos na América do Sul financiados pelo BNDES: (1) Projeto

Percebe-se, assim, que, embora limitada a operações que envolvam exportações brasileiras, a atuação do BNDES na América do Sul foi bastante intensificada nos últimos anos, o que mostra o peso que a mudança de estratégia de um banco do porte do BNDES pode ter no comércio intrarregional. Desde o início da década de 1990, o Programa Nacional de Desestatização, no marco do qual foram privatizadas diversas empresas estatais brasileiras, vinha absorvendo parte considerável da atuação do BNDES (que assim atuava de forma semelhante a um banco de investimento, viabilizando operações de transferência de ativos), o que limitou significativamente a atuação do banco no fomento a investimentos fora da esfera deste programa[200] (ALÉM, 1997).

Com a desaceleração do programa e a necessidade de elevar as exportações para fazer frente ao desequilíbrio do balanço de pagamentos e retomar o rumo do desenvolvimento, o BNDES resgatou seu papel tradicional de banco de fomento, dando especial atenção à área de promoção de exportações. Nesse novo contexto, e considerando que a América do Sul era reafirmada como meta prioritária da política externa brasileira, o BNDES se reconheceu como um "instrumento importante do processo de integração dos países do continente"[201].

Além dos mecanismos do BNDES (BNDES-Exim), o outro instrumento de que dispõe o governo brasileiro para expandir suas exportações é o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), criado pela Lei nº 8.187, de 1991. Também vinculado por lei a operações que envolvam exportações brasileiras, o apoio do PROEX pode ser

hidrelétrico San Francisco, nos Andes Centrais equatorianos, no valor de US$ 245 milhões; (2) Exportação de tubos de aço para construção de dois gasodutos no Peru, no marco do Projeto Camisea, com financiamento do BNDES de US$ 102,6 milhões. A parte do projeto relacionado aos gasodutos está orçada em US$ 818,5 milhões e oferece possibilidade de cofinanciamento BNDES/CAF.

[200] Pode-se dizer, de forma geral, que, desde sua criação até início dos anos 1960, o BNDES concentrou seus financiamentos nos setores de transporte, energia e siderurgia. A partir de meados dos anos 1960, diversificou sua carteira, aumentando o financiamento ao setor privado. De 1974 em diante, foi o principal instrumento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), maior esforço de modificação estrutural da economia brasileira desde o Plano de Metas, atuando especialmente no financiamento de bens de capital e insumos básicos. Nos anos 1980 e início dos 1990, houve considerável redução dos desembolsos, refletindo a retração geral dos investimentos públicos e privados. Nos 1990, os setores de agropecuária e de serviços elevaram sua participação nos financiamentos concedidos pelo Banco (ALÉM, 1997).

[201] Ver <http://www.bndes.gov.br/empresa/desempenho/relatorio/ra2003/port/index.htm>.

fornecido em duas modalidades: PROEX-financiamento e PROEX-equalização[202].

Em ambas, os recursos provêm do Orçamento Geral da União e são administrados pelo Banco do Brasil. A diferença está na destinação dos recursos. Na modalidade "financiamento", o exportador brasileiro recebe à vista pela sua exportação, mediante desembolso do PROEX, o valor em reais equivalente ao valor em dólares que está sendo financiado para o importador. Este último, por sua vez, paga em dólares, em parcelas semestrais, o valor financiado pelo PROEX. Não se trata, portanto, de um subsídio, mas de um financiamento com recursos orçamentários, a taxas de juros que se baseiam na taxa "libor"[203]. Para 2003, o orçamento do PROEX-financiamento foi de R$ 1.245.862.000,00 (RODRIGUES, 2003). Por ter dotação em reais e desembolsos indexados ao dólar, o Programa é bastante exposto ao risco cambial.

A modalidade "equalização" destina-se a compensar a diferença entre a taxa de juros do financiamento e o custo de captação dos recursos correspondentes. Na prática, o PROEX-equalização cobre o *spread*[204] que o exportador brasileiro pagaria caso recorresse diretamente a linhas externas de financiamento. Seus recursos totalizaram R$ 1.171.187.000,00 em 2003, sujeitos também ao mesmo risco cambial da modalidade "financiamento" (RODRIGUES, 2003).

É importante ressalvar que o PROEX, diferentemente do BNDES, não representa uma instituição voltada para a provisão de financiamento de longo prazo, foco do presente trabalho. Trata-se tão somente de recursos fiscais canalizados para financiamento de exportações brasileiras. Sua inclusão neste trabalho deve-se ao fato de que, como, atualmente, a concessão de financiamento a investimentos nos países sul-americanos pelo Brasil se dá apenas mediante operações de exportação de bens e/ou serviços brasileiros, o PROEX tem sido um

[202] Ver <http://www.bb.com.br/appbb/portal/gov/ep/srv/fed/AdmRecPROEX.jsp>.

[203] Taxa de juros interbancária do Reino Unido, referência para financiamentos internacionais.

[204] *Spread* é a diferença de custo do financiamento com que teria de arcar o exportador em razão do nível de risco atribuído por certos agentes do mercado internacional àquele tipo de financiamento. No caso brasileiro, esta diferencial embute o que se convencionou chamar de "custo Brasil" – sistema judiciário pouco ágil, déficits de infraestrutura etc. Os *spreads* máximos que o PROEX é autorizado a cobrir são objeto da Carta Circular nº 2.881, do Banco Central do Brasil.

instrumento importante, ao lado dos mecanismos do BNDES, para a promoção do intercâmbio regional[205].

4.4. Movimentos recentes do Brasil em busca de maior intercâmbio com os vizinhos

A necessidade de fazer frente ao desequilíbrio externo, desde o início da década, levou o Brasil ao aperfeiçoamento de seus mecanismos de financiamento de exportação. Para otimizar o manejo das duas modalidades do PROEX, por exemplo, foi acordada a criação do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG)[206].

No que concerne à integração sul-americana, a atuação mais intensiva dos órgãos de financiamento à exportação, em contexto de vendas crescentes de bens e serviços do País para os vizinhos, gerou demandas de melhora em seus mecanismos, a fim de facilitar a cooperação com outras instituições financeiras. Quatro medidas merecem destaque: a Resolução CAMEX[207] nº 45/2003, a inclusão de organismos financeiros internacionais no PROEX-equalização, a redução da exigência de comercialização de bens para exportação de serviços para projetos relativos à integração sul-americana, e a revisão do seguro de crédito nas operações com CCR.

A primeira destas medidas (Resolução CAMEX nº 45/2003) derrogou decisão anterior (Resolução CAMEX nº 33/2002) que determinava a destinação dos recursos do PROEX-financiamento prioritariamente para empresas de pequeno ou médio porte. Com a nova resolução, tal destinação prioritária é mantida, mas ressalva-se o caso de "enquadramento de operações de grande porte (...) para cumprir compromissos governamentais decorrentes de acordos bilaterais de créditos brasileiros e nos casos de operações que não possam ser

[205] Estão nos últimos ajustes as negociações para a construção de estrada ligando o Estado brasileiro do Acre a portos no Pacífico peruano, a um custo estimado de US$ 700 milhões, cuja construção será financiada por recursos do PROEX. Trata-se de um caso emblemático de modelo de financiamento, de que trataremos na próxima seção.

[206] O COFIG visa a aumentar o grau de coordenação no manejo dos programas de apoio às exportações. Ver <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/camex/camex/competencia.php>.

[207] A Câmara do Comércio Exterior (CAMEX) é órgão colegiado interministerial, integrante do Conselho de Governo brasileiro, como o objetivo de formular, adotar, implementar e coordenar políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo (*Ibid*).

viabilizadas pelo mercado, ou de co-financiamento realizadas com a Corporación Andina de Fomento – CAF"[208]. O objetivo da medida, obviamente, é permitir o manejo do PROEX-financiamento em grandes projetos de infraestrutura no processo de integração sul-americana.

Com o mesmo espírito, outra medida (Resolução BACEN[209] nº 3.219/2004) habilitou organismos internacionais a operar o PROEX-equalização, nos financiamentos ao importador, para pagamento à vista ao exportador estabelecido no Brasil, assim como nos refinanciamentos concedidos a este último. A medida cita textualmente a CAF (Art. 2º, § 2º), como um dos organismos contemplados por essa disposição[210].

O propósito da medida é tornar as empresas brasileiras mais competitivas em licitações no exterior – concernentes a projetos financiados por organismos financeiros internacionais (em boa parte dos projetos que financia, a CAF exige licitações internacionais) – especialmente em relação a concorrentes de países desenvolvidos, que têm mais facilidade em captar recursos em melhores prazos e condições. Com a medida, amplia-se a possibilidade de participação de empresas brasileiras em projetos financiados nos países vizinhos pela CAF ou por outros organismos financeiros internacionais.

O incremento da participação das empresas brasileiras nos projetos executados nos países vizinhos também se refletiu nas políticas operacionais do BNDES. O Banco exige que, em operações que envolvam a exportação de serviços, pelo menos 65% do valor do financiamento se destine a exportação de bens a serem incorporados de forma definitiva ao projeto. Tal exigência inviabiliza o financiamento a exportações de serviços para, por exemplo, a construção de uma estrada, em que o componente do valor do projeto referente à execução do serviço é bastante superior ao dos bens incorporados ao projeto.

Tendo em conta que boa parte dos projetos de integração da América do Sul é na área de transportes, o BNDES resolveu reduzir este percentual para 35% nos projetos destinados à integração sul-americana[211].

---

[208] Ver <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/legislacao/rescamex/2003/rescamex045.pdf>.
[209] Banco Central do Brasil.
[210] <http://www5.bcb.gov.br/pg1Frame.asp?idPai=NORMABUSCA&urlPg=/ixpress/correio/correio/DETALHAMENTOCORREIO.DML?N=104105084&C=PROEX&ASS=RESOLUCAO+3.219>.
[211] Ver <http://www.bndes.gov.br/linhas/eximpos.asp>.

Por fim, resta a questão do Convênio de Crédito Recíproco (CCR). Como já vimos, trata-se de um instrumento de facilitação do comércio intrarregional, criado em 1966, ainda no marco da ALALC[212]. O CCR tem sido usado como um importante mecanismo de garantia ao financiamento do comércio intrarregional, pois permite a economia de divisas, já que os bancos centrais dos países envolvidos acabam atuando como garantidores de última instância nas operações, eliminando a necessidade de custosas cartas de crédito de bancos comerciais[213].

Com as reformas econômicas dos anos 1990, os bancos centrais da região limitaram consideravelmente a utilização do CCR (visto por muitos como uma distorção do papel econômico dos bancos centrais). Recentemente, porém, como o objetivo de ampliar o comércio intrarregional, o Brasil eliminou algumas restrições ao uso do CCR, como exemplificam medidas tomadas por meio da Circular BACEN nº 3.211/2003 (elimina a necessidade de recolhimento antecipado ao Banco Central do Brasil, do valor relativo a importações cursadas ao amparo do CCR) e da Resolução CAMEX nº 44/2003 (todas as operações financiadas pelo BNDES ou PROEX, cursadas mediante CCR, passam a ser classificadas, para efeitos de enquadramento no Seguro de Crédito à Exportação, na categoria de risco 1 – que acarreta prêmios de seguro mais baratos para estas operações).

O que se pode depreender de todos estes movimentos do governo brasileiro, além da óbvia tentativa de ampliar as exportações, é um foco na ampliação e fortalecimento do comércio intrarregional. De forma mais específica, pode-se observar que essas medidas beneficiam exportações de bens e serviços, especialmente os de

[212] Atualmente, trata-se de um convênio, subscrito pelos bancos centrais da maior parte dos países-membros da ALADI, com a finalidade de fornecer mecanismos e instrumentos visando à economia de divisas e à facilitação do comércio intrarregional, além do fortalecimento dos respectivos sistemas bancários.

[213] De 1966 a 2000 teriam sido cursadas no CCR, US$ 210,7 bilhões, com a transferência líquida de divisas de US$ 63 bilhões (29,9% do total). Não há registro, nos relatórios da ALADI, de inadimplência nas compensações do CCR. Todos os países estão em dia com seus pagamentos. O período de maior utilização do mecanismo foi entre 1980 e 1991, época de grande escassez de divisas na América Latina (Fonte: Maria da Gloria Rodrigues, Assessora Especial da CAMEX, em entrevista realizada em 28/01/2005).

engenharia, destinados a grandes projetos nos países vizinhos, muitos dos quais no marco da IIRSA.

Um caso paradigmático, neste sentido, é o do projeto da estrada que ligará o Estado do Acre, no Brasil, ao Pacífico peruano. Após um acerto político entre os governos brasileiro e peruano, durante as reuniões do Grupo do Rio, no final de 2004, definiu-se um modelo de financiamento bastante inovador para um projeto de integração regional, especialmente tendo em conta sua dimensão (a estrada deverá ter 1.007 Km, a um custo estimado de US$ 700 milhões).

As empresas brasileiras que deverão participar da obra serão financiadas pelo PROEX, em montante que corresponderá a aproximadamente 70% do custo da obra. Os gastos locais, com mão de obra, materiais e desapropriações (os outros 30% do custo da obra) serão financiados pela CAF. A inovação dos instrumentos de garantia envolvidos no projeto[214], bem como a ausência de fontes de financiamento direto externas à região a um projeto regional deste porte constituem um marco na integração sul-americana.

Pode-se dizer, em síntese, que a meta de concretizar a integração sul-americana tem se refletido na abertura de novos (ou, no caso do CCR, reabertura de velhos) canais para que a grande capacidade financeira dos instrumentos brasileiros de financiamento (BNDES e PROEX) contribua para os projetos de integração física e para o aumento do intercâmbio intrarregional de mercadorias. O Brasil busca, assim, ter papel ativo na provisão de financiamento de longo prazo para projetos de integração regional. A participação brasileira, via BNDES e PROEX, no entanto, é limitada à promoção das exportações brasileiras. Por outro lado, a maior articulação de instituições brasileiras com organismos dos países vizinhos, em especial com a CAF, tem conformado o que pode ser a base para maior cooperação regional no tema.

[214] A garantia ao financiamento concedida pelo PROEX brasileiro foi dividida em três: um terço garantido pela CAF, um terço garantido por banco de primeira linha (onde o Peru mantém depositadas suas reservas) e um terço garantia soberana do Peru com carta de crédito. Como se tratam de recursos fiscais, e o Brasil não aceita garantia soberana nestes casos, foi estipulada cláusula de *cross-default,* segundo a qual a inadimplência a um dos organismos financiadores, seria estendida aos demais. Considerando a cláusula de que a inadimplência com a CAF significaria privar o Peru de qualquer recurso proveniente de instituições multilaterais de crédito, que são solidárias entre si neste ponto, minimiza-se o risco de calote.

A seguir, buscamos explorar possibilidades de elevar a eficiência dos mecanismos de financiamento de longo prazo na região.

4.5. Bases para uma política de cooperação

Inicialmente, é preciso destacar as severas restrições ao investimento no quadro geral da América do Sul. No início de 2005, a maioria dos países da região ainda se recupera da "ressaca" dos anos 1990. Boa parte destes países, como o Brasil, busca trazer o nível de endividamento para patamares sustentáveis, de forma a não comprometer o equilíbrio macroeconômico. Esse objetivo tem obrigado os países da região a observar metas de superávit primário (reduzindo a capacidade de investimento público) e de inflação (estimulando políticas monetárias restritivas, com impacto negativo na expansão do crédito interno líquido)[215].

Neste contexto, reduz-se a capacidade de realizar investimentos dos países da região. Tais restrições têm sido objeto de debate entre as nações sul-americanas e o FMI[216]. Os primeiros pedem para que lhes sejam aplicados os padrões europeus de contabilidade, que distinguem entre gastos correntes e investimentos produtivos. Dessa forma, investimentos públicos que se mostrassem viáveis, ou seja, com potencial de retorno financeiro, seriam excluídos da meta de superávit primário. O FMI teme que eventual concessão nesta área leve os países envolvidos a contornar suas metas fiscais.

Foge aos propósitos do presente trabalho uma análise mais acurada deste debate. Deve-se apenas destacar que este contexto de contração impõe a adoção de uma política ativa de recuperação da capacidade de investimento para que haja expansão do produto.

---

[215] Entre os maiores países sul-americanos, Brasil (http://www.imf.org/external/np/loi/2002/bra/04/index.htm#mep), Colômbia (http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04199.pdf) e Peru (http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2004/pr04112.htm) têm acordos em curso com o FMI, no início de 2005. A Argentina, no final de fevereiro de 2005, ainda buscava a reestruturação de sua dívida, mediante troca de seus papéis por outros em condições substancialmente diversas, sob protesto geral dos credores.

[216] Destaque-se que, no final de fevereiro de 2005, o FMI autorizou o Brasil a excluir da meta de superávit primário investimentos em infraestrutura da ordem de US$ 1 bilhão, durante três anos. Este programa-piloto está condicionado à viabilidade financeira dos projetos (ver http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr0538.htm).

Como já vimos, os bancos de fomento têm sido instrumentos eficazes na implementação de políticas com esta finalidade na região. A questão, agora, é explorar a possibilidade de que esta política seja orientada pela integração do mercado sul-americano, com todos os impactos já discutidos em termos de economias externas e de escala.

Com base no que foi exposto no presente trabalho, somos levados a concluir que são duas as bases para uma política de cooperação na América do Sul com vistas à ampliação do mercado de financiamento de longo prazo: (i) a busca de atuação sistêmica das agências de fomento e o fortalecimento dos mecanismos de financiamento no nível sub-regional conjugada (ii) à progressiva flexibilização dos mecanismos brasileiros de financiamento à exportação.

Essas bases, especialmente as duas últimas, estão profundamente relacionadas entre si. Na verdade, todas apontam na direção de maior nível de previsibilidade institucional no tema do financiamento ao desenvolvimento na região, conformando algo próximo de um regime "regional" neste tema[217]. No final da seção indicamos, brevemente, que a eficácia dessa política de cooperação pode ser elevada mediante maior articulação com o setor privado. Mas comecemos pelas duas bases.

Em primeiro lugar, deve-se buscar um grau de coordenação entre os bancos de fomento que atuam na região, de forma a promover uma atuação "sistêmica" e, assim, otimizar a vocação de cada uma das instituições. Como vimos, há, especialmente a partir dos anos 1990, uma tendência à especialização dos bancos de fomento. Os bancos multilaterais têm privilegiado, em sua atuação, os setores sociais, o desenvolvimento das instituições e a provisão de bens públicos, com destaque para a preservação do meio ambiente.

Além disso, como mostram DEVLIN *et alli* (2004), sua atuação tem sido "*nationally-oriented*", com baixo impacto no processo de integração. A IIRSA, cuja concepção baseou-se em estudo do Banco, foi a resposta a esse quadro. A participação declinante dos setores de infraestrutura nos desembolsos do Banco, além de outros fatores

[217] O conceito mais célebre de regime internacional é de KRASNER (1983), que o define como o conjunto de regras, normas, princípios e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, para os quais convergem as expectativas dos agentes em uma área temática das relações internacionais.

já apontados (influência de novos grupos de interesse, pressões da opinião pública e de órgãos de governo dos EUA), porém, podem dificultar uma atuação na amplitude necessária à viabilização da Iniciativa.

Os bancos sub-regionais, por outro lado, a despeito de sua menor capacidade de investimento, têm reiterado seu compromisso no incremento da infraestrutura regional. CAF e Fonplata têm reservado a maior parte de sua carteira a projetos de integração, muitos dos quais no marco da IIRSA. O sistema BNDES/PROEX, por sua vez, tem também buscado maior participação nos projetos de integração mediante flexibilização de seus mecanismos de financiamento e estabelecimento de acordos cooperação com outras instituições da região, especialmente para operações em regime de cofinanciamento.

Nesse quadro, é preciso perceber que em cada operação destes bancos, existem diversas demandas inter-relacionadas. Uma obra de infraestrutura, por exemplo, exige custosas avaliações de impacto ambiental, um plano de apoio às comunidades afetadas, convergência normativa em caso projetos bi ou multilaterais etc. A atuação sistêmica dos bancos, aproveitando o grau de especialização e a divisão do trabalho já existente entre estas agências, contribuiria para a otimização na resposta a estas demandas. Na realidade, a atuação sistêmica, mediante, por exemplo, protocolos e entendimentos entre as instituições, contribuiria já para que as demandas fossem melhor estruturadas, visto que daria maior grau de institucionalidade para divisão de trabalho já existente entre os bancos. Evidentemente não se trata de apregoar que tal divisão de trabalho seja estanque entre os bancos. Trata-se tão somente de coordenar o apoio técnico a cada operação, especialmente no caso de projetos de maior envergadura, como são os de infraestrutura, de múltiplas demandas.

Dessa forma, seria possível, por exemplo, buscar maior grau de uniformização das condicionalidades exigidas por cada banco para a aprovação de projetos. Poder-se-ia ainda alcançar maior convergência nos prazos e condições dos empréstimos, mediante o estabelecimento de múltiplas linhas de crédito entre as instituições – embora, nesse caso, deva-se ressalvar que tal articulação deve deixar espaço para uma competição saudável entre os bancos.

Pode-se estipular que a articulação entre os bancos se dê, sobretudo, nos projetos de integração, resguardando os espaços nacionais para a estratégia particular de cada agência. Avaliações com base em uma "atuação sistêmica" das instituições no nível regional poderiam indicar áreas "deficitárias" e, assim, propor estratégias comuns para o enfrentamento de problemas relacionados à integração.

A atuação articulada dos bancos de fomento, ao promover certa especialização, tende ainda a diversificar os produtos financeiros oferecidos por estas instituições. Dessa forma, seria possível que os países deixassem de ser classificados pelo seu nível de renda para efeitos das políticas de empréstimos de cada banco. Ao invés de prever linhas de crédito com taxas de juros variáveis a depender do grau de desenvolvimento do mutuário, os bancos poderiam redesenhar os prazos e condições de suas linhas de acordo com as demandas de diferentes tipos de países (SAGASTI, 2004).

A gradação, assim, se transformaria em uma "autogradação", ou seja, cada país se utilizaria dos produtos financeiros que lhe fossem mais adequados – com impacto positivo nas condições e prazos desses empréstimos. Um cuidado adicional com os países de menor desenvolvimento relativo seria possível mediante incremento de cooperação técnica na área social e de desenvolvimento dos setores financeiros, por exemplo. Com o mesmo espírito, seria possível coordenar, no âmbito regional, medidas de apoio à reestruturação da dívida dos países mais pobres[218], evitando, porém que tal iniciativa afugente recursos privados.

Por fim, cumpre observar que uma atuação sistêmica dos bancos de fomento reforçaria seu potencial anticíclico em momentos de crise, já que uma maior coordenação poderia distribuir melhor o nível de "exposição" de cada banco aos riscos percebidos pelo mercado na região. Assim, seriam reduzidos os riscos de que um grande volume de projetos fosse inviabilizado em momentos de crise.

A segunda das bases acima apontadas é o fortalecimento dos mecanismos de financiamento no nível sub-regional. Como ressaltamos, organismos como a CAF, o Fonplata e o sistema BNDES/PROEX

[218] Em iniciativa análoga a ação, no nível multilateral, destinada aos chamados *HIPCs – Highly Indebted Poor Countries*, que conta com forte apoio do Banco Mundial.

têm sido o principal apoio aos projetos regionais de infraestrutura. O aperfeiçoamento de sua atuação, desta forma, terá certamente efeitos positivos para a integração regional. Desde logo, duas alternativas surgem: a criação de uma nova e mais poderosa instituição sub-regional ou apenas o fortalecimento das já existentes.

A criação de uma nova instituição esbarra na dificuldade inicial de se transmitir credibilidade ao mercado, de forma a viabilizar a captação de recursos em condições e prazos favoráveis. Uma instituição financeira *sui generis* como um banco de desenvolvimento – que conjuga critérios técnicos e políticos em sua atuação – deve observar, necessariamente, um longo período para sua maturação e para que seja confiável aos olhos do mercado. Dessa forma, a criação de um novo banco regional tende a trazer poucos benefícios no curto prazo, e deve ser cuidadosamente planejada, a fim de otimizar seu "tempo de maturação".

Foi em parte devido a esta percepção que a proposta peruana de criação da Autoridade Sul-Americana de Infra-Estrutura (ASI)[219] não vingou. A ASI seria um fideicomisso (*trust fund*) criado pelos países da região, administrado por um fiduciário, com mandato para implementar basicamente projetos de infraestrutura, em especial aqueles previstos na IIRSA.

Na prática, funcionaria como um intermediário entre os países da região e os organismos financeiros internacionais. Os primeiros concederiam garantia soberana a ASI para que esta utilizasse os recursos dos bancos de fomento na implementação de projetos já aprovados, sem comprometer as metas fiscais de cada país[220].

A indefinição acerca das regras para indicação do fiduciário, do desenho institucional da ASI, do papel dos governos sul-americanos no processo decisório, da natureza do relacionamento da ASI com os organismos financiadores, do nível de comprometimento fiscal de cada país em operações garantidas pelos países da região mediante estipulação de "preço mínimo" e os critérios para seleção dos projetos foram outros

[219] A proposta foi feita no âmbito do Grupo do Rio, em 2003, e incluía diversos mecanismos financeiros "inovadores" que permitiriam aos países enfrentar melhor os constrangimentos ao aumento do investimento na região.

[220] Note-se que só o Peru, autor da proposta, possuía recursos da ordem de US$ 2 bilhões já aprovados pelo BID, mas ainda não sacados em razão de suas metas fiscais.

fatores que dificultaram o avanço da proposta[221]. A proposta de que a ASI constituísse um fundo, administrado pela CAF, foi recusada por esta instituição, temerosa dos efeitos em seu *rating*.

É importante observar que os obstáculos enfrentados pela ASI constituem um roteiro valioso para a política de cooperação aqui analisada. As dificuldades trazem à baila a necessidade de definição clara de objetivos, planejamento e construção de marcos de regulação precisos para a criação de uma instituição regional. Estes fatores, por sua vez, dependem de certo amadurecimento da cooperação regional, o que exige algum tempo.

Somos assim levados a concluir que a alternativa mais lógica no curto prazo parece ser a do aperfeiçoamento e ampliação das instituições já existentes. Para tanto, entendemos, com base em todo o exposto, que a estratégia mais adequada é a de fortalecer a CAF e flexibilizar progressivamente a atuação do sistema BNDES/PROEX, sobretudo do BNDES.

Comecemos pela CAF. Banco sub-regional mais bem-sucedido na região, a CAF tem assegurado acesso de seus países-membros aos mercados financeiros internacionais. O reforço da posição brasileira (já em estudo) e dos outros países sul-americanos na Corporação aumentaria sua capacidade de captação externa e, assim, a escala de sua atuação. A provisão de garantias, que tem sido um dos aspectos mais problemáticos nos projetos de cofinanciamento envolvendo o sistema BNDES/PROEX, também seria favorecida, já que a CAF vem diversificando seus instrumentos financeiros de aval e garantia. O impacto da ampliação da CAF no processo de integração regional seria, assim, imediato, especialmente nos projetos no norte do continente sul-americano, onde as condições de financiamento são mais reduzidas e os obstáculos maiores.

Cumpre observar, no entanto, que o crescimento da participação dos demais países sul-americanos no capital da CAF deve ponderar alguns fatores, em especial os efeitos desta ação no processo decisório da Corporação, a sensibilidade dos países andinos a estas alterações e as consequências para a credibilidade da instituição, que se tornaria um pouco menos um banco andino e um pouco mais um organismo sul-americano.

[221] Ver Circular Telegráfica de 06/11/2003.

Como assinalados acima, já estão em curso negociações neste sentido – a CAF vem consultando os países andinos acerca de sua ampliação e o Brasil estuda dobrar sua participação, elevando, assim, sua capacidade de tomar recursos. O gradualismo e a cautela com que a questão vem sendo tratada parecem adequados. Avaliações periódicas dos resultados alcançados, caso o processo de ampliação da CAF realmente se concretize, elevam a possibilidade de sucesso dessa estratégia.

A ampliação da CAF tem íntima relação com a flexibilização dos mecanismos brasileiros de apoio à exportação. Uma das vias para ampliar o banco andino é a aquisição de suas ações pelo BNDESPAR, o que poderia levar imediatamente a uma maior articulação entre as duas instituições. O desafio também imediato, nesses casos, é vencer certa resistência dos setores empresariais brasileiros ao "compartilhamento" do conjunto BNDES.

Não se pode enfrentar esta resistência gratuitamente. A integração regional é um processo que envolve ganhos e perdas, mas se a percepção dos agentes econômicos não for a de que os primeiros excedem as segundas, o processo de integração se torna inviável. Os ganhos de escala e a progressiva integração de cadeias produtivas, à medida que aumenta o grau de interdependência, tende a atenuar essa resistência. O processo, reitere-se, deve ser conduzido gradual e cautelosamente, com avaliações periódicas de seus impactos nos setores produtivos de cada país.

O que importa verificar é o grau em que a aposta política de buscar maior cooperação com os vizinhos se reverte em benefícios econômicos para o Brasil. Até agora, o processo de construção da UNASUL tem sido um bom negócio para o País, que tem ampliado significativamente suas exportações, de bens e serviços, para os vizinhos. A flexibilização dos mecanismos de apoio à exportação, no sentido de atribuir condições diferenciadas às exportações para a América do Sul tem dado excelentes resultados, como destacamos acima. O sucesso de um processo em curso é sempre um argumento a favor de sua continuidade, mas não é só disso que se trata.

A cooperação regional no tema do financiamento – em que até aqui os benefícios mútuos têm sido bem definidos – não pode perder de vista o cálculo de economia política envolvido na criação da UNASUL. A conformação de um bloco comercial está relacionada, por exemplo, com algum grau de integração das cadeias produtivas. O sucesso deste

tipo de integração pode promover substantivos ganhos de escala para os atores econômicos envolvidos, visto que representem especialização e ganhos de produtividade.

Dessa forma, é preciso que a política de cooperação aqui analisada não perca de vista seu fundamento estratégico, nem se limite à busca de benefícios de curto prazo, desperdiçando seu potencial de ganhos em prazos mais dilatados. É preciso observar que o fato de que o Brasil possui a maior capacidade financeira da região e de que tem sido o mais ativo na busca da conformação da UNASUL impõe ao País a emissão de sinais claros de sua disposição em promover a integração.

No que concerne a estes sinais, além de levar em conta o aumento de sua participação na CAF, o Brasil poderia explorar possibilidades como a redução do conteúdo do nível de nacionalização exigido para financiamento da comercialização de bens (hoje em 60%) na modalidade pós-embarque (BNDES-Exim), e a equiparação de produtos de outros países sul-americanos a produtos brasileiros quando essas duas medidas contribuírem para integração das cadeias produtivas no nível regional. Evidente que a adoção de tais medidas exige fortalecimento do mercado de garantias e, nesse sentido, a adesão de todos os países ao CCR, bem como a ampliação deste mecanismo, seriam profícuos.

Medidas pontuais podem fazer o processo de integração regional avançar gradualmente. Além de cautela, é preciso avaliar se o ritmo deste avanço recomenda novas estratégias ou reforma daquelas em execução. Nesse contexto, o fortalecimento da base sub-regional de provisão de financiamento de longo prazo aqui tratado exige sempre uma avaliação da capacidade necessária ao atendimento das demandas postas pelo processo de integração, que tendem – em um processo bem conduzido – a se multiplicar. Assim, em algum momento, pode ser necessário que haja um banco de fomento da UNASUL. Esta possibilidade – hoje especulativa – exige que as medidas de curto prazo aqui contempladas estejam conectadas ao compromisso político-estratégico de promover a integração regional.

Cumpre mencionar, finalmente, que a redução da capacidade de investimento público registrada na região impõe a parceria com o setor privado em projetos de grande envergadura. Uma política de cooperação eficaz no tema do financiamento de longo prazo deve prever o aperfeiçoamento de mecanismos de participação do setor privado,

como é o caso da técnica do *project finance*[222] e das parcerias público-privadas (PPPs)[223].

O apoio dos bancos de fomento a mecanismos como estes pode levar a maior eficiência na criação de um mercado de financiamento de longo prazo, visto que envolve atores privados na busca da conformação deste mercado. Além disso, a adoção destes mecanismos exige definições de marcos de regulação claros, já que envolve investimentos de longo prazo e, assim, maior exposição ao risco dos investidores. Logo, sua viabilidade depende de uma segurança institucional potencialmente benéfica para a criação de um círculo virtuoso na atração de investimentos.

Buscando a síntese do acima exposto, pode-se dizer que as bases de uma política de cooperação no tema do financiamento de longo prazo voltada para a integração da América do Sul deve repousar nas seguintes bases: (1) maior articulação entre os bancos de fomento multilaterais e regionais que atuam no continente, tirando proveito da divisão de trabalho já existente entre eles e (2) reforço da base regional de financiamento de longo prazo, via ampliação da CAF e flexibilização dos instrumentos brasileiros de apoio à exportação. Parcerias com o setor privado aumentam a eficácia dessa política.

[222] Não há uma definição consensual de *project finance*, mas pode-se dizer, de modo geral, que se trata de uma técnica para viabilização financeira, especialmente de projetos de grande porte, como os de infraestrutura, que envolve a criação de uma empresa com propósito específico (*special purpose company*) cujo fluxo de caixa, ao perceber os ganhos econômicos e financeiros do próprio projeto, servirá para remunerar os empréstimos contraídos inicialmente para implementação do projeto. Trata-se de uma técnica complexa, em que o valor presente dos "recebíveis" do projeto, assim como os riscos envolvidos – que em um projeto de longa maturação são difíceis de avaliar – são fatores que contam para a viabilidade do projeto. Para uma avaliação dos riscos no *project finance*, ver <http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0412h.pdf>.

[223] As parcerias público-privadas, por sua vez, serve à viabilização financeira de projetos de grande porte, visto que a administração pública garante uma rentabilidade mínima aos investidores privados. Desta forma, assegura-se que eventual custo de determinado projeto seja diferido em longos períodos, sem grande comprometimento das finanças públicas. Para uma avaliação da experiência internacional das PPPs, ver OSBORNE (2000).

Capítulo V
Conclusões

Inicialmente, o presente trabalho focalizou a herança colonial dos países da América Latina como um fator de desagregação regional e subdesenvolvimento. Ainda no primeiro capítulo, reconstituiu-se a trajetória das tentativas de integração regional da América Latina, mostrando como o grau de dependência em relação a potências externas – próprio de sua condição subdesenvolvida – bem como a adoção de modelos de desenvolvimentos baseados em substituição de importações, minaram as iniciativas de integração. Ao escasso intercâmbio econômico somava-se a mútua desconfiança política.

Em seguida, assinalamos como a iniciativa sub-regional do Mercosul, baseada sobretudo em uma construção política – já que o intercâmbio econômico inicial entre os países da região era mínimo – logrou elevação substancial do volume dos fluxos de comércio intrarregionais. No contexto das reformas liberais dos anos 1990, no entanto, a estratégia dos países da região foi de abertura aos fluxos internacionais de comércio e investimento, considerando ainda as perspectivas de ganho em um eventual bloco hemisférico que proporcionasse acesso ao mercado estadunidense, principal destino das exportações da região. No final do período, a maior parte da região se impôs sacrifícios fiscais e políticas monetárias restritivas, a fim de manter sua dívida em níveis sustentáveis, com impacto negativo nas já baixas taxas de investimento.

A estratégia brasileira, de resistir à conformação de uma ALCA ampla e tematicamente mais profunda (OMC-*plus*) levou pragmaticamente à tentativa de formar um bloco sul-americano. A estrutura do comércio da região, assim como a multiplicidade de acordos comerciais com países de fora da região permitem inferir que a UNASUL não se sustenta na mera concessão de preferências tarifárias. É necessário elevar a interdependência da região mediante iniciativas como sua integração física e provisão de competitividade, a fim de diversificar a pauta de exportações da região.

Com base nessas premissas, o presente trabalho concluiu que uma política de desenvolvimento serviria à ambição de integrar a América do Sul. Para fundamentar a adoção de uma política deste tipo, foi necessário recorrer às teorias do desenvolvimento que foram objeto de intenso debate no pós-guerra.

Daquele debate, é possível extrair correlações entre a provisão de infraestrutura, aumento dos níveis de investimento, expansão da renda e crescimento econômico, via, sobretudo, o conceito de economias externas. O conceito de subdesenvolvimento ajuda a compreender que o desenvolvimento econômico não é um processo de etapas lógicas e necessárias. Para enfrentar a condição subdesenvolvida, é necessário estratégia e, assim, políticas de desenvolvimento articuladas pelo Estado.

Deste conjunto teórico, destacamos duas políticas – fortalecimento do mercado de financiamento de longo prazo e integração regional. Cumpre ressaltar que, no contexto econômico deste início de século, a integração se dá no marco do que se denomina "novo regionalismo" ou "regionalismo aberto", ou seja, integração regional vista não como um fim em si, mas como um instrumento de inserção competitiva no mercado globalizado.

No Capítulo III, mostramos como experiências recentes desaconselham a estratégia de mera abertura da conta capital como solução para a escassez de financiamento de longo prazo. Salientamos ainda que já há na região uma base institucional de provisão de financiamento de longo prazo, em razão de condições históricas e estruturais da América Latina.

No Capítulo IV, destacamos a divisão de trabalho "informal" entre os bancos de fomento. Descrevemos ainda como tem funcionado o mercado de financiamento de longo prazo na região, com destaque para o papel assumido pelo Brasil. Com base nisto, concluímos que as políticas de

incremento de recursos de longo prazo e de integração regional podem se alimentar reciprocamente se: (1) buscar-se uma atuação sistêmica da banca de desenvolvimento na região, voltada para a integração regional; (2) fortalecer-se a base "sul-americana" de provisão de financiamento de longo prazo, o que, no curto prazo, aconselha o fortalecimento da CAF e flexibilização progressiva dos mecanismos de apoio às exportações brasileiras. É preciso considerar a hipótese de que a maior articulação entre os bancos sub-regionais, especialmente a CAF, e o BNDES leve à criação, no longo prazo, de um banco sul-americano de fomento.

Essa atuação "sistêmica" dos bancos multilaterais e regionais, assim como o fortalecimento da base sul-americana de financiamento tem grande potencial de conformar um regime regional de financiamento de longo prazo na região, aumentando a previsibilidade e, assim, a segurança de investidores privados.

Fundamentados na meta de integração regional, tais movimentos tornariam mais viáveis projetos como os da IIRSA, criando novos canais para o comércio intrarregional. A atuação articulada dos bancos de fomento pode explorar ainda possibilidades de integração das cadeias produtivas, aumentando a interdependência econômica e, assim, as chances de sucesso de uma iniciativa de integração regional.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a integração da América do Sul demanda uma posição ativa do Brasil no tema do fomento ao desenvolvimento. Apenas como um sócio menor nos principais bancos que atuam da região – Banco Mundial, BID, CAF – o Brasil dificilmente poderá articular políticas que busquem o incremento dos níveis de investimento na região. Pode haver certo exagero na afirmação de que "o que Bolívar queria fazer com a espada, faremos com o BNDES", mas o que ela indica – postura ativa do Brasil no enfrentamento da questão da contração dos investimentos no nível regional – é, com base em todo o exposto no presente trabalho, um caminho para que a diplomacia brasileira reforce o compromisso político de integração da América do Sul.

Tendo em vista as duas bases de uma política de cooperação no tema do financiamento apontadas no presente trabalho, é possível inferir recomendações para a atuação da diplomacia brasileira, como a busca de maior articulação com os países sul-americanos no processo decisório do BID, buscando assegurar seu apoio à IIRSA e ao desenvolvimento

institucional da UNASUL. A flexibilização dos mecanismos brasileiros de apoio à exportação, com vistas a uma maior cooperação com os países vizinhos, por sua vez, requer que a chancelaria brasileira atue internamente, junto à sociedade civil, sobretudo a setores empresariais, e a outros órgãos públicos de forma a demonstrar a relação entre a estratégia de integrar a América do Sul e os ganhos imediatos e potenciais para o Brasil.

Os ganhos do momento são uma referência fundamental, mas uma política externa digna deste nome não pode trabalhar só com base em momentos. Sua matéria é o tempo, a ação sobre o tempo para que este traga novas, às vezes insuspeitadas, possibilidades. Os momentos – como dizia Octavio Paz, com quem iniciamos e encerramos este trabalho – são apenas ilhas combatidas pelo tempo.

Bibliografia

AGARWALA, A. N. e SINGH, S. P. *Economia del subdesarrollo*, Tecnos, Madri, Espanha. 1963.

ALÉM, Ana Cláudia. *BNDES: Papel, Desempenho e Desafios para o Futuro*, BNDES – Textos para Discussão nº 62, Rio de Janeiro – RJ. 1997.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Dez Anos de Mercosul: uma visão brasileira in* GEDIM (Globalização Econômica e Direitos no Mercosul), Anuário GEDIM 2001, Editor Lumen Juris, Rio de Janeiro-RJ. 2001

ARAÚJO, A. B. *O Governo Brasileiro, o BIRD e o BID: Cooperação e Confronto*, Ipea 131, Brasília, Brasil. 1991.

ARIDA, Pérsio; BACHA, Edmar e LARA-RESENDE, André. *Credit, Interest and Jurisdictional Uncertainty: Conjectures on the Case of Brazil*. 2004. Disponível em <http://www.econ.puc-rio.br/PDF/seminario/ 2004/Paper%20Edmar%20Bacha.pdf>.

BARBOSA, Rubens Antonio. *América Latina em Perspectiva: A Integração Regional da Retórica à Realidade*, Edições Aduaneiras, São Paulo – SP. 1991

BAUMANN, Renato; CANUTO, Otaviano; GONÇALVES, Reinaldo e PRADO, Luiz Carlos D. *A Nova Economia Internacional. Uma perspectiva brasileira,* Editora Campus, Rio de Janeiro – RJ. 1998

BERNARD, Andrew B. e GARCIA, Marcio G. P. *Provisão Pública e Privada da Infra-Estrutura e Desenvolvimento Econômico*, BNDES – Textos para discussão nº 32, Rio de Janeiro – RJ. 1995.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.) *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*, Record, Rio de Janeiro – RJ. 2000.

BOSI, Alfredo. *Dialética da Colonização*, Companhia das Letras, São Paulo – SP. 2002.

CABRAL DE MELLO, Evaldo. *Um imenso Portugal. História e Historiografia,* editora 34, São Paulo – SP. 2002.

CANO, Wilson. *Soberania e Política Econômica na América Latina*, Editora UNESP, São Paulo – SP. 2000.

CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e Esperança: 1974-1980 *in* ABREU, Marcelo de Paiva (org). *A Ordem do Progresso. Cem anos de Política Econômica Republicana 1889-1989*, Editora Campus, Rio de Janeiro – RJ. 1990.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*, Paz e Terra, São Paulo – SP. 2002.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago do Chile. 1994.

CEPAL. *Globalización y desarrollo*, CEPAL, Santiago do Chile. 2002.

CEPAL. *A Decade of Light and Shadow. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, CEPAL, Santiago do Chile. 2003.

CEPAL – *Financiamento para el desarrollo sostenible. Visiones y acciones desde la perspectiva de América Latina y el Caribe,* Johannesburgo, África do Sul. 2003a.

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina. Velhos e Novos Paradigmas*, IBRI, Brasília – DF. 2001.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica,* Editora Unesp, São Paulo – SP. 2003.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital,* Editora Xamã, São Paulo – SP. 1996.

CHUDNOVSKY, Daniel e LÓPEZ, Andrés. La inversión extranjera directa en el Mercosur: Un análisis comparativo *in* CHUNOVSKY, Daniel. *El boom de invesión extranjera directa en el Mercosur*, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, Argentina. 2001.

CLARK, Colin. *The conditions of economic progress*, Macmillan, Londres, Reino Unido. 1951.

CORBO, Vittorio; MELO, Jaime e TYBOUT, James. *What went wrong with the recent reforms in the Southern Cone,* World Bank Discussion Papers – Report nº DRD 128, Washington, EUA. 1985.

CORBO, Vittorio e HERNÁNDEZ, Leonardo. *Macroeconomic Adjustment to Capital Inflows: Latin America Style versus East Asian Style*, World Bank, Policy Research Working Paper Series – WPS 1377, Washington, EUA. 1994.

DELFIM NETTO, A. A economia política do desenvolvimento *in* BIELSCHOWSKY, Ricardo e MUSSI, Carlos (org.) *Políticas para a Retomada do Crescimento – Reflexões de Economistas Brasileiros*, Brasília, Ipea/Escritório da Cepal no Brasil. 2002.

DEVLIN, Robert e CASTRO, Lucio. *Regional Banks and Regionalism: A New Frontier for Development Financing*, INTAL/ITB/STA – BID, Working Paper 13. 2004.

DIAS, Maria Odila da Silva. A interiorização da Metrópole (1808-1853) *in* MOTA, Carlos Guilherme. *1822: Dimensões*, Perspectiva, São Paulo – SP. 1986.

DONGHI, Tulio Halperin. *História da América Latina*, Paz e Terra, Rio de Janeiro – RJ. 1975.

ESCUDÉ, Carlos. *Realismo Periférico: Fundamentos para la nuova política exterior argentina*, Editora Planet, Buenos Aires, Argentina. 1992.

FARIA, Carlos A. P. e CEPIK, Marco Aurélio C. *O bolivarismo dos antigos e o bolivarismo dos modernos: o Brasil e a América Latina na década de 90.* Trabalho apresentado no 3º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). 2002. Ver <http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/relint1.2.doc>.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*, Edusp, São Paulo – SP. 2002.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. Fluxos Financeiros e Crescimento Sustentável: Lições da América Latina *in Estabilidade, Poupança e Crédito nos Processos de Integração*, conferências e trabalhos apresentados no XII Congresso da Fubafin, no Rio de Janeiro. 1996.

FREYRE, Gilberto. *Americanidade e Latinidade da América Latina e outros textos afins,* Organização de Edson Nery da Fonseca, Editora UnB/Imprensa Oficial – SP, São Paulo – SP. 2003.

FUENTES, Carlos. *O Espelho Enterrado. Reflexões sobre a Espanha e o Novo Mundo*, Rocco, Rio de Janeiro – RJ. 2001.

FURTADO, Celso (1974). *O Mito do Desenvolvimento Econômico,* Paz e Terra, São Paulo – SP.

_____. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, Paz e Terra, São Paulo – SP. 2000.

_____. *Formação Econômica do Brasil*, Editora Nacional, São Paulo – SP. 2003.

GARCIA, Marcio G. P. *O Financiamento à Infra-Estrutura e a Retomada do Crescimento Econômico Sustentado*, BNDES – Textos para Discussão nº 27, Rio de Janeiro – RJ. 1995.

HELPMAN, Ethanan. *Market Structure and foreign trade: increasing returns, imperfect competition and the international economy*, Mit Press, Cambridge. 1991.

HIRSCHMAN, Albert. *A estratégia do desenvolvimento econômico*, Fundo de Cultura, Rio de Janeiro – RJ. 1974.

HIRST, Monica e PINHEIRO, Letícia. *A política externa do Brasil em dois tempos*. Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 38, nº 1. 1995.

HUNT, E.K. *História do Pensamento Econômico*, Editora Campus, Rio de Janeiro – RJ. 1981.

KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, Atlas, São Paulo – SP. 1982.

KRASNER, S. *International Regimes*, Columbia University, Nova Iorque, EUA. 1983.

KRUGMAN, Paul R. *Rethinking International Trade*, Mit Press, Cambridge. c1991.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões,* Lacerda Editores, Rio de Janeiro – RJ. 1999.

LENAIN, Patrick. *O FMI. O Fundo Monetário Internacional*, Manole, Barueri – SP. 2004.

LEWIS, W. A. El desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo *in* AGARWALA, A. N. e SINGH, S. P. *Economia del subdesarrollo*, Tecnos, Madri, Espanha. 1963.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Instituições democráticas e política exterior*. Contexto Internacional, V. 22, nº 2. 2000.

McKINNON, Ronald. *Money & Capital in Economic Development*, The Brookings Institution, Washington, EUA. 1973.

MANTEGA, Guido. *Modelos de Crescimento e a Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Ver <http://www.fgvsp.br/adm/arquivos_npp/P00126_1.pdf>.

MARX, Karl (1977). *Contribuição à crítica da economia política*, Martins Fontes, São Paulo-SP

MAXWELL, Kenneth. Por que o Brasil foi diferente? O contexto da independência *in Mais Malandros. Ensaios Tropicais e Outras,* Paz e Terra, São Paulo – SP. 2002.

MELLO, Flávia de Campos. *Política Externa e os blocos internacionais*, Perspectiva, São Paulo – SP. 2002.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul,

Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI) nº 45. 2002.

MOTA, Lourenço Dantas. *Introdução ao Brasil. Um Banquete no Trópico*, Senac São Paulo, São Paulo – SP. 1999.

NURKSE, Ragnar. *Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro – RJ. 1957.

OCAMPO, José Antonio e FFRENCH-DAVIS, Ricardo. Globalización de la Volatilidad Financiera: Desafios para las Economias Emergentes *in* FFRENCH-DAVIS, Ricardo (org). *Crises Financieras en Países* "*Exitosos*", CEPAL, Santiago do Chile. 2000.

OSBORNE, Stephen P. (org). *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, Routledge, Nova Iorque, EUA. 2000.

PAZ, Octavio. *Sor Juana Inés de la Cruz o las Trampas de la Fé*, Seix Barral, Barcelona, Espanha. 1988.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais *in* BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). *Cinqüenta anos de pensamento da CEPAL*, Record, Rio de Janeiro – RJ. 2000.

RICARDO, David. *On the Principles of Political Economy and Taxation*, John Murray/ Albermale-Street, Londres, Reino Unido. 1821. Ver <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/ricardo/prin/prin1.txt>.

RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular *in* RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil. Ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil,* Record, Rio de Janeiro – RJ. 1995.

_____. *A Alca.* Publifolha, São Paulo – SP. 2003.

RODRIGUES, Maria da Glória. *Financiamento das Exportações Brasileiras. Um texto para discussão* – texto gentilmente cedido pela autora, ainda não publicado. 2003.

RODRIK, Dani. Estratégias de Desenvolvimento para o novo século *in* ARBIX, Glauco; COMIN, Alvaro; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*, Edusp/Editora Unesp, São Paulo – SP. 2002.

ROSENSTEIN-RODAN, P.N. Notes on the theory of the "big push" *in* ELLIS, Howard S. *Economic Development for Latin America*, Macmillan, Londres, Reino Unido. 1961.

_____. Problemas de la industrialización de Europa oriental y sudoriental *in* AGARWALA, A. N. e SINGH, S. P. *Economia del subdesarrollo*, Tecnos, Madri, Espanha. 1963.
ROSTOW, W. W. (1963). *The stages of economic growth,* Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

_____. Leading Sectors and the take-off *in* ROSTOW, W. W. *The Economics of Take-Off into Sustained Growth*, Macmillan/St. Martin's Press, Nova Iorque, EUA. 1965.

ROUQUIÉ, Alain. *Amérique Latine. Introduction à l'Extrême-Occident*, Éditions du Seuil, Paris, França. 1987, 1998.

SAGASTI, Francisco. La banca multilateral de desarrollo en América Latina *in* OCAMPO, José Antonio e UTHOFF, András. *Governabilidad e integración regional*, CEPAL, Santiago do Chile. 2004.

SALVATORE, Dominick. *Economia Internacional*, LTC, Rio de Janeiro – RJ. 2000.

SCHOULTZ, Lars. *Estados Unidos: poder e submissão. Uma história da política norte-americana em relação à América Latina*, EDUSC, Bauru – SP. 2000.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy,* Harper, Nova York. 1950.

_____. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, Fundo de Cultura, Rio de Janeiro – RJ. 1960.

SCITOVSKY, Tibor. Dos conceptos de las economias externas *in* AGARWALA, A. N. e SINGH, S. P. *Economia del subdesarrollo*, Tecnos, Madri, Espanha. 1963.

SCHWARTZ, Roberto. *Ao Vencedor as Batatas*, Editora 34, São Paulo – SP. 2000.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*, Martins Fontes, São Paulo – SP. 2003.

STIGLITZ, Joseph E. *The role of the state in financial markets*, World Bank Publications – Report nº 14.334. 1994.

The Insider, The New Republic, edição de 17-24 abril/2000.

TITELMAN, Daniel. *La banca de desarrollo y el financiamiento productivo,* Cepal, Santiago do Chile. 2003.

TODOROV, Tzvetan. *A Conquista da América. A questão do outro*, Martins Fontes, São Paulo – SP. 1999.

TSURU, Shigeto. *The selected essays of Shigeto Tsuru*, Aldershot/ Brookfield, Londres, Reino Unido. c1994-c1995.

VAZ, Alcides da Costa. *Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?* Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 44, nº 1. 2001.

VELOZO, Mariza e MADEIRA, Angélica. *Leituras Brasileiras: Itinerários no Pensamento Social e na Literatura*, Paz e Terra, São Paulo – SP. 2000.

VIZENTINI, Paulo G. F. *Relações Internacionais e Desenvolvimento no Brasil: 1951 a 1964*, Vozes, Petrópolis – RJ. 1995.

WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform *In* WILLIAMSON, John (org.) *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Institute for International Economics, Washington, EUA. 1989.

Entrevistas Realizadas

Sr. Paulo Roberto de Oliveira ARAÚJO – Gerente de Operações da América do Sul 2 – Área de Comércio Exterior do BNDES – 25/02/2005 – repartições do Ministério das Relações Exteriores (MRE), Brasília-DF.

Min. Afonso José Sena CARDOSO – Chefe da Coordenação-Geral de Acompanhamento de Mecanismos Políticos Multilaterais do Ministério das Relações Exteriores (MRE) – 29/11/2004 – repartições do MRE, Brasília-DF.

Sr. Darc COSTA – Vice-Presidente do BNDES (2003-2004) – 30/11/2004 – Hotel Kubitschek Plaza, Brasília-DF.

Sr. José Vicente MALDONADO – Representante da CAF no Brasil – 06/12/2004 – Escritório da CAF em Brasília-DF.

_____. 25/02/2005 – por telefone.

Sr. José MIRANDA – Secretário para Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) – 06/12/2004 – repartições do MPOG, Brasília-DF.

Sra. Maria da Glória RODRIGUES – Assessora Especial da CAMEX – 28/01/2005 – repartições da CAMEX, Brasília-DF.

APÊNDICE AO CAPÍTULO I

Apêndice ao Capítulo I

EXCURSO: Interpretações da América Latina

Neste apêndice ao Capítulo I, reunimos algumas visões da América Latina como unidade cultural, e mesmo sociológica, com o objetivo de tornar mais clara a compreensão das iniciativas de integração regional. Estas iniciativas foram, por muito tempo, informadas por aquelas visões. Para a política externa brasileira, América Latina foi sempre a categoria empregada para o entendimento e aproximação com os vizinhos. Mais que isso: o pertencimento ou não à América Latina foi, e ainda é, questão polêmica para os intelectuais brasileiros.

Assim, ainda que atualmente as relações internacionais na região caminhem no sentido de afirmação de um espaço sul-americano, excluindo a América Central mais sensível à gravidade norte-americana, é forçoso reconhecer que, para os estrangeiros, para aqueles "de fora" da região, a grande categoria evocada quando são mencionados os países da região, é ainda América Latina.

A política externa é feita de atos, compromissos, mas também de símbolos. A ideia de Europa, por exemplo, é poderosa. Declarar-se europeu, ao invés de esloveno, muito provavelmente servirá para angariar mais empatia, sem demérito algum para a pátria eslovena. Desejamos apenas sublinhar o efeito da ideia de pertencimento a um projeto mais

amplo e profundo de integração regional. Assim como uma nação, também projetos de integração que desejem aprofundar-se além do mero intercâmbio comercial, precisam de uma dimensão simbólica[224], que reforce o "espírito comunitário".

E, como mostra a polêmica em torno do ingresso da Turquia na União Europeia, a arquitetura desta dimensão simbólica possui implicações culturais.

Em um recente exercício comparativo do modelo de integração regional europeu e andino[225], uma das conclusões foi a de que o que move estes processos não é apenas o grau de supranacionalidade alcançado, nem somente os ganhos comerciais. Para que esses acordos resistam no tempo é necessário promover a regular renovação do compromisso político que deu origem àquela "região". E para que haja tal renovação, deve haver um sentido de "pertencimento" dos povos envolvidos em relação à dimensão simbólica da integração. O objetivo deste apêndice é explorar a força simbólica evocada pela ideia de América Latina.

A América Latina é uma invenção, na dupla acepção do termo. De projeto, de ideal, e também de falsa criação, no sentido de ideia que não guarda correspondência com a realidade. Como algo inventado, o continente latino-americano tem oscilado entre a designação de "mera expressão geográfica"[226] das antigas colônias ibéricas e o sonho bolivariano de um projeto regional comum, calcado numa civilização particular. A região parece ser ainda, como mostra TODOROV (1999), a evolução de alguns enganos originais, os encontros de Colombo e, poucas décadas depois, de Cortez com os indígenas, no qual ambas as partes se tomam reciprocamente pelo que não são, dificultando qualquer entendimento posterior[227].

---

[224] Sobre a construção das nações modernas, veja-se HOBSBAWM (2002), *Nações e Nacionalismo desde 1780*, Paz e Terra, São Paulo-SP.

[225] Ver <http://www.integra.cepal.org.br/LCBRSDTO27RBaumannfev2005.pdf>.

[226] Esta é a famosa expressão que Metternich utilizou, em princípios do século XIX, para se referir ao que viria ser a nação italiana, no final do mesmo século.

[227] TODOROV (1999), baseado na análise dos escritos de Colombo (Colón, ironicamente, significa repovoador), sustenta a tese de que o Almirante estava interessado quase que exclusivamente na natureza, reservando aos indígenas um misto de condescendência e autoritarismo. Sua cultura e língua não lhe interessavam e sua existência é mencionada nas cartas como a confirmação de mitos previamente alimentados por Colombo, como o do *bon sauvage*. No que concerne a Cortez, a vacilação de Montezuma diante do que parecia a encarnação de um presságio cósmico, teria contribuído sobremaneira para a derrota dos astecas diante dos espanhóis.

O problema começa já na denominação. Como aponta ROUQUIÉ (1987,1998), a América Latina foi inicialmente definida de fora e em oposição à América anglo-saxônica. O termo teria aparecido, segundo o diplomata francês, na França de Napoleão III, ligado ao projeto de poder alimentado por este estadista em relação ao continente americano. O epíteto "latino" serviria, neste contexto, para sublinhar o "dever" de solidariedade da França para com seus irmãos americanos, também católicos e herdeiros da tradição romana, revestindo de legitimidade, assim, a malsucedida empresa mexicana de 1861[228]. Ciente das intenções ocultas na expressão, a Espanha chegou mesmo a proibir o uso do termo América Latina (ROUQUIÉ, 1987, 1998).

Não foi a única controvérsia suscitada pelo termo. No contexto da Doutrina Monroe (sintetizada na fórmula "América para os americanos"), os EUA a ele opuseram, inicialmente, o ideal pan-americano. SCHOULTZ (2000), no entanto, mostra como o pan-americanismo esteve sempre ligado à política estadunidense de neutralizar interferências externas, sobretudo europeias, em sua busca de hegemonia continental. Consolidada a hegemonia, os EUA sempre pareceram confortáveis com uma denominação que os separava daquele, que nas palavras do segundo presidente norte-americano, John Adams (1797-1801), era o povo "mais ignorante, o mais fanático e o mais supersticioso de todos os católicos romanos na cristandade" (SCHOULTZ, 2000, p. 21).

Também a alguns destinatários do termo, América Latina parecia expressão terminológica de indevida ingerência externa. No contexto das mudanças sofridas pela maior parte da região a partir de 1930, o político peruano Victor Haya de la Torre[229], chegou a propor, sem sucesso, o termo "Indo-América", como forma de se opor à latinidade própria apenas das oligarquias que detinham o controle político na região, e fazer justiça à imensa massa indígena excluída política e culturalmente da vida nacional da maior parte dos países latino-americanos (DONGHI, 1975).

[228] Em 1861, Napoleão III, sob o pretexto de garantir o pagamento das dívidas do México frente a credores europeus, intervém militarmente naquele país. Os mal dissimulados anseios imperialistas do estadista francês seriam, no entanto, rapidamente contrabalançados pela reedição da Doutrina Monroe pelos EUA recém-egressos da Guerra de Secessão, entre 1861 e 1865 (ROUQUIÉ, 1987, 1998).

[229] Haya de la Torre, líder político surgido na agitação universitária de Lima, foi o fundador, em 1924, da *Alianza Popular Revolucionária – APRA*, movimento que pretendia inicialmente veicular a insatisfação da parte oprimida do Peru indígena (DONGHI, 1975).

Ratificando a ideia de uma América Latina definida por oposição à América anglo-saxônica, DONGHI (1975) destaca aspectos das obras do poeta nicaraguense Ruben Darío e do escritor uruguaio José Enrique Rodó, como indícios, no início do século XX, de consciência de uma América católica e ibérica que se opunha ao norte protestante. O primeiro advogava uma superioridade latina, baseada na conservação da fé. O segundo sugeria um contraste entre o espírito etéreo, puro e desinteressado da América Latina e o materialismo da América inglesa.

O que importa sublinhar é que o que começa como uma visão estrangeira vai aos poucos sendo digerido e problematizado pela intelectualidade da região. É, sobretudo, a partir de 1930, após os primeiros questionamentos das teorias racistas, e da crise do modelo agroexportador, tornando instável sua posição na divisão internacional do trabalho, que a América Latina passa com mais ímpeto a querer apropriar-se de si mesma[230], das particularidades que a distinguiam e a colocavam em situação *sui generis* no mundo ocidental.

Ao eventual sentimento de não pertencimento ao Ocidente, polêmica recorrente quando se fala de América Latina, ROUQUIË (1987, 1998) contrapõe o título de sua obra sobre a região: "O Extremo Ocidente". Para o diplomata francês, o continente latino-americano é uma espécie de justaposição do que se chama de Ocidente e do que se chamava de Terceiro Mundo. ROUQUIÉ, no entanto, rejeita veementemente qualquer definição de América Latina em termos culturais, já que, nestes termos, seria forçoso reconhecer que a região é parte do Ocidente, "*par ses expectatives e ses modèles de consommation*" (p. 470). Sua particularidade viria antes de sua herança colonial e do tipo de inserção de suas economias no mercado mundial.

Caminha na direção oposta a obra de Gilberto Freyre, paradigmática para os brasileiros. Ainda que tenha dedicado relativamente pouca atenção ao tema da América Latina – sua reflexão sobre o continente restringe-se a reduzido corpo de ensaios, muitos dos quais resultantes de sua viagem de lua de mel ao Rio da Prata no começo dos anos 1940 – o escritor

[230] É preciso ressaltar que, vigentes as teorias racistas e eugênicas, tal apropriação era impossível ou ao menos bastante difícil. Sem considerar a mestiçagem, ou a tomando simplesmente por degeneração da espécie, como fizeram muitos da chamada geração de 1870 brasileira, torna-se quase automático qualificar a América Latina como uma filial empobrecida da Europa. Sobre a evolução do pensamento social brasileiro, ver VELOZO e MADEIRA (2000).

pernambucano estende para a América Latina alguns dos principais pontos da análise que faz do caso brasileiro. FREYRE (2003) está interessado na verificação da hipótese de um conjunto sociologicamente homogêneo sob o epíteto "latino" e, em meio ao contraste entre forças de conservação e de renovação, entre tradição e modernidade, persegue os sinais distintivos da latinidade americana.

A América seria área de tensão entre as forças da inércia, de grupos já estabilizados, e a renovação trazida pelos imigrantes, atraídos por possibilidades de ascensão social quase inexistentes em seus portos de origem. A "americanidade" – aqui indistinta, latina e anglo-saxã – trazia em si, no início, este ânimo de renovação e de dinâmica mobilidade social. Neste ponto, surge de imediato a indagação acerca do motivo que levou, posteriormente, esta imagem a ser atribuída quase de forma exclusiva ao norte do continente, restando à porção latina a imagem de estagnação e dormência histórica. A abordagem de FREYRE (2003) traz alguns indícios da resposta.

Fundamentalmente, o escritor de *Casa Grande e Senzala* não diverge dos autores que situam a América Latina na órbita da Contrarreforma, embora talvez vá mais longe ao vislumbrar como consequência deste fato a conformação de uma unidade sociológica. O traço distintivo básico da latinidade americana seria a soma de uma interpretação socialmente plástica do cristianismo ao aporte de culturas ameríndias e africanas, resultando num tipo particular de civilização. Como aponta BAYON (*apud* FREYRE, 2003), entre as concepções formais de dominadores e dominados não havia incompatibilidade fundamental. Os valores ibéricos do barroco, basicamente simbólicos e irracionais, não apenas não encontraram hostilidade, como possibilitaram sua apreensão pelos ameríndios, de forma muito diversa ao que ocorreu na América anglo-saxônica.

FREYRE (2003) atribui este fato, entre outras coisas, à diferença de tempos verificada entre as partes envolvidas. Para os europeus já inseridos na esfera da Revolução Industrial, valia o tempo cronométrico, econômico, comercial, em contraste com o tempo-lazer, o único admitido como tempo santo pelo catolicismo latino. Para os primeiros, o encontro com outras culturas não poderia se dar senão pela completa subordinação do outro a este tempo da utilidade, ao passo que o tempo dos últimos teria acomodado, ainda que de forma oblíqua, valores e

culturas alienígenas, chamadas a participar do tempo lúdico e festivo do catolicismo ibérico[231].

Assim, no que tange ao encontro de civilizados com primitivos, a diferença fundamental entre os dois hemisférios americanos decorreria das diferentes concepções religiosas dos povos que neles desembarcaram. Os anglo-saxões eram herdeiros da Reforma, da cultura de um livro, apreensível pela leitura e estudo. Sua religiosidade seria ainda temperada pela sua condição de classe, uma burguesia ainda insegura de sua condição, e por certo etnocentrismo (FREYRE, 2003). Digno de nota é ainda a possibilidade de que a Reforma, ao proporcionar o contato direto com o texto sagrado, tenha privilegiado sua interpretação mais literal e mais puritana.

A Península Ibérica, por sua vez, era a fortaleza da Contrarreforma, do barroco, de uma religiosidade transmitida por símbolos e mediações – mais dramáticas pelos espanhóis, mais líricas pelos portugueses – preservando sempre a autoridade da instituição eclesiástica. Sua religião seria antes cristocêntrica que etnocêntrica, o que lhe daria mais flexibilidade, já que na busca da conversão a Cristo está embutida, pelo menos idealmente, a possibilidade de igualdade entre pregadores e convertidos[232]. BAYON (*apud* FREYRE, 2003) sublinha o fato de que cerca de metade dos grandes mestres da arquitetura das colônias latino-americanas, fazedores de igrejas, conventos e palácios, terem sido indígenas e mestiços, como Aleijadinho no

[231] Não se olvidem, no entanto, as críticas feitas ao trabalho de Gilberto Freyre, sobretudo ao fato de o autor pernambucano ter analisado preferencialmente os negros de trabalho doméstico, que participavam mais da vida da Casa Grande. Derivaria daí seu otimismo em relação à mestiçagem cultural, negligenciando os imensos contingentes de escravos que permaneceram à margem da sociedade mesmo após a abolição (MOTA, 1999). O que nos interessa aqui, entretanto, é apenas explorar as particularidades sociológicas evocadas pela denominação de América Latina e, para este propósito, o trabalho de Freyre traz subsídios valiosos.

[232] A obra dramática do Pe. José de Anchieta traz valiosas ilustrações de como, na prática, se dava este processo. BOSI (2000) demonstra como o jesuíta falseava símbolos e divindades da cultura indígena para transmitir aos índios os valores e noções cristãos, como a do pecado, que em sua cultura não possuíam correspondência alguma. Ainda que assim tenha sido, merece atenção o fato de que o colonizador tenha buscado – melhor seria dizer plantado – na cultura dos povos subordinados os traços que revelariam parentescos com este outro que, assim, não poderia ser simplesmente considerado um empecilho à marcha da empresa colonial. Ao abordar esta questão do ponto de vista da mentalidade católica ibérica do século XV, no entanto, a constatação anterior ganha valor relativo visto que não teria sido possível a um português ou espanhol daquela época admitir a existência de comunidades humanas totalmente alienadas da presença de Deus e de Cristo, portador da sua Palavra.

Brasil e Logarda e Caspicara no Equador do século XVIII, todos praticantes de "arrojos extra-europeus" (FREYRE, 2003).

A dissolução de fronteiras entre o erudito e o popular, entre valores católicos e animistas, assim como um arranjo particular entre modernidade e tradição[233], configuraria algo próximo de um *ethos* supranacional latino-americano. Uma latinidade e uma americanidade que se definiriam mais em termos culturais e ecológicos que étnicos. Em meio à variedade mais visível da realidade do continente, seria possível vislumbrar uma unidade, quiçá mesmo uma paradoxal unidade da variedade.

FUENTES (2001) busca conciliar as explicações culturais e históricas. Para o escritor mexicano, a tragédia do continente foi, e ainda é, sua incapacidade de achar a expressão política e econômica de sua rica diversidade cultural. Utilizando a metáfora dos espelhos enterrados junto aos mortos – hábito verificado em algumas culturas pré-colombianas – FUENTES (2001) enxerga no resgate histórico das origens culturais, sobretudo nas civilizações ameríndias e na Península Ibérica, o único ponto de partida possível para o real desenvolvimento do continente. Sem este autoconhecimento, a América Latina estaria condenada a reproduzir, eternamente e sem sucesso, modelos importados inadequados a sua realidade. A ausência de vínculos entre a riqueza cultural e a organização política e social da região, ou, dito de outra forma, o fato de que a primeira não informa a segunda, é ilustrado pelo autor com os exemplos históricos opostos da Argentina e do México.

A primeira, grande promessa entre as nações latino-americanas do início do século XX, seria um símbolo de uma fachada de modernidade que ocultava o extermínio dos índios, uma enorme cisão entre a prosperidade urbana e comercial e a miséria rural e, sobretudo, a incapacidade de erguer instituições estáveis. A riqueza dos excedentes comerciais do início do século teria proporcionado ao país, além do esplendor urbano de Buenos Aires, a conquista de indicadores sociais que destoavam em muito de seus vizinhos.

[233] Afeito que é à história dos costumes, FREYRE (2003) destaca hábitos como o do chimarrão e a da sesta ibérica tanto por seu caráter tradicional, como pelo que significariam de aporte original à civilização, como contribuições que temperariam o tempo mecânico da modernidade. O escritor pernambucano chega a situar uma possível civilização latino-americana na pós-modernidade.

Tal riqueza, todavia, era fruto de inserção internacional subordinada, que teria vindo à tona quando a divisão internacional do trabalho que a sustentava era abalada, ora por crises nos países centrais, ora por rearranjos desse "pacto silencioso" entre o centro e a periferia do sistema capitalista internacional. O resultado destas crises seria a erosão do tecido social, ensejando polarizações inconciliáveis dos grupos políticos, apelos populistas e soluções políticas de exceção. Ainda hoje, a política argentina se ressentiria desta fragilidade institucional, incapaz de organizar as bases partidárias em outros termos que não a disputa entre um liberalismo inconsequente, uma herança desfigurada do populismo personalista de Perón e utopias de esquerda. O paradoxo argentino estaria na fraqueza de seu Estado e instituições políticas ante o vigor e a força de sua sociedade civil.

O México seria o antípoda da Argentina. Nação radicalmente mestiça, de baixas taxas históricas de imigração, este grande país teria muito cedo enfrentado a cisão entre os polos opostos da pirâmide social, no grande evento que foi a Revolução Mexicana de 1910. Seria produto revolucionário, mais ainda que a reforma agrária e o desenvolvimento da educação e da infraestrutura, o esboço de uma civilização nova, particular, cósmica e universal, inserida desde então não apenas no imaginário mexicano como no de toda a região, e que encontrou na arte dos muralistas Rivera, Orozco e Siqueiros sua melhor expressão.

No entanto, as reformas, como aquelas promovidas pelos presidentes Lázaro Cárdenas – que nacionalizou o petróleo e reuniu as organizações operárias em torno do governo – e Plutarco Elias Calles – que com suas obras de infraestrutura logrou, pela primeira vez, unificar o território mexicano – teriam sido realizadas às custas da democracia, sob o signo do paternalismo político. Como se o sonho de uma civilização nova pudesse ser tutelado pelo Estado. O paradoxo mexicano seria a construção de um Estado e um partido – visto que foi possível, por tanto tempo, diferenciá-los – fortes[234], ante uma sociedade civil fraca, no contexto de uma frágil democracia.

Unindo a ambos os extremos desta gradação de divórcio entre o estado e a sociedade estaria uma cultura comum, ainda não por completo

[234] O Partido Revolucionário Institucional, cuja hegemonia de setenta e um anos só veio a ser questionada pela eleição de Vicente Fox, do Partido da Ação Nacional, em 2000, é uma síntese terminológica das contradições políticas da região.

desvendada. FUENTES (2001) aposta no resgate dos símbolos, como a *plaza de toros*, o *flamenco*, os símbolos da cultura barroca e aqueles outros das culturas pré-colombianas, como possíveis indícios desta continuidade cultural. Ele mesmo reconhece, no entanto, que se trata de tarefa inacabada – quiçá inacabável – a exigir o esforço de sucessivas gerações como forma de se reconciliar política, econômica e socialmente a região sob a égide deste indecifrado esplendor cultural.

Como observa outro fundamental autor mexicano, esta tarefa exigiria a superação de antigos preconceitos. Em seu famoso livro sobre a poeta mexicana do século XVII, Sor Juana Inés de la Cruz, PAZ (1988) assinala como a história de seu México natal – em observação que pode ser estendida a boa parte da América Latina – tem oscilado entre o mito e a negação, entre a apologia de certos períodos históricos e a depreciação de outros.

Intrigava-a o fato de o Vice-Reinado colonial ter sido sempre considerado um regime estrangeiro, em contraste com o império asteca de Montezuma que, muito embora tenha oprimido diversas nações vizinhas, foi sempre visto como regime nacional. Mais correto, aduz PAZ (1988), seria tomar a história mexicana como a justaposição de sociedades distintas, numa sucessão em que a nova ordem social simultaneamente nega e assimila a ordem anterior. Ainda assim, seria imperioso tomar em especial consideração o evento histórico radical que foi a dizimação das nações pré-colombianas, e seu modo próprio de existir, no século XVI.

A tragédia de tão violenta ruptura seria o desenraizamento civilizacional. Reflexo retardado deste corte de raízes seria o empréstimo, quando da independência da maioria das colônias ibéricas, das denominadas "teorias francesas", de cunho liberal e republicano, que pouca ou nenhuma relação guardavam com a realidade da região em princípios do século XIX[235].

PAZ (1988) mostra como a chamada Nova Espanha estava na contramão da modernidade, já que ali, diversamente do que ocorria nos países europeus onde uma burguesia industrial começava a semear o nacionalismo, um Estado central altamente burocratizado não apenas não combatia, mas antes favorecia os particularismos. Socialmente,

[235] No caso brasileiro, o mesmo empréstimo artificial recebeu de Roberto Schwartz a feliz expressão de "ideias fora do lugar" (SCHWARTZ, 2000).

coexistiam estatutos especiais para diferentes grupos étnicos, negros, mulatos, crioulos e espanhóis. No campo da economia política, a dependência dos latifúndios coloniais em relação ao governo central – como bem revela a instituição da *encomienda*, na qual ao *encomendero* era outorgada pelo rei uma *encomienda* de índios – era patente, contrastando com a construção dos modernos estados nacionais na Europa em oposição aos interesses feudais[236].

Também em relação à ideia de democracia, seria nítido o descompasso dos latinos, sobretudo quando comparados aos norte-americanos. PAZ (1988) coteja a atitude de ambos frente aos indígenas. Em contraste com a missão evangelizadora dos ibéricos, os herdeiros de Martín Lutero e de sua "Carta aberta aos nobres cristãos" – em que ilustra o espírito da colonização protestante – consideravam que uma terra desabitada ou povoada por pagãos é equiparada ao mundo selvagem, ao qual cabe aos cristãos submeter ou exterminar.

O dever cristão, neste caso, não seria a conversão dos indígenas, mas sim a eleição das autoridades religiosas a zelar pela unidade do grupo[237]. A salvação do próximo não interessa à ética calvinista, calcada na ideia da predestinação e de salvação somente pela graça divina. O drama religioso, diz PAZ (1988), se reduz assim à dialética entre criador e criatura, sem intermediários, o que suprime a ideia de missão evangelizadora do cristianismo cara aos latinos.

É ainda uma questão terminológica que trai o caráter pré-moderno da ideia de América Latina. Corominas (*apud* PAZ, 1988) assinala como o termo "civil" foi originalmente definido em espanhol por oposição a "cavalheiro". Assim, o primeiro termo designava, de modo pejorativo, as pessoas do povo, que não possuíam a nobreza evocada pelo segundo, diversamente do que ocorria, à época, no resto da Europa. PAZ (1988) revela como a sociedade espanhola era hierarquizada segundo noções religiosas e militares, como honra e pureza de linhagem, muito provavelmente por influência de séculos de luta contra o Islã. A ideia de civilização que é assim transmitida às colônias espanholas padece na origem de uma exclusão aparentemente irreconciliável entre os grupos

[236] Esta espécie de clientelismo entre poderes centrais e locais nas colônias ibéricas desperta ainda mais interesse quando considerada a debilidade do feudalismo na Península Ibérica, que antecipou ali a formação dos estados nacionais.

[237] O que mostraria raízes profundas da democracia norte-americana.

sociais, o que ajudaria a explicar porque a falta de mínima coesão social, recorrentemente traduzida em instabilidade política e concentração da renda, foi das mais visíveis constantes históricas da região.

O objetivo de todo o exposto acima foi o de destacar os elementos comuns que permitem que se fale e entenda o que significa ao se evocar o termo "América Latina". Seja o cristianismo plástico e a mestiçagem aludidos por FREYRE, a continuidade cultural ainda sem tradução política de FUENTES, os mitos e preconceitos apontados por PAZ, a América Latina conta com diversos elementos que fazem do termo a expressão de uma região geográfica com alto valor simbólico.

Formato	*15,5 x 22,5 cm*
Mancha gráfica	*12 x 18,3cm*
Papel	*pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)*
Fontes	*Times New Roman 17/20,4 (títulos),*
	12/14 (textos)