

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS

FERNANDO DALL'ONDER SEBEN

**INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO:
ESTUDO DE CASO SOBRE IIRSA E COSIPLAN**

Porto Alegre

2015

FERNANDO DALL'ONDER SEBEN

**INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO:
ESTUDO DE CASO SOBRE IIRSA E COSIPLAN**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. José Miguel Quedi
Martins

Porto Alegre

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Sebben, Fernando Dall'Onder
Infraestrutura e desenvolvimento: estudo de caso
sobre IIRSA e COSIPLAN / Fernando Dall'Onder
Sebben. -- 2015.
279 f.

Orientador: José Miguel Quedi Martins.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Infraestrutura. 2. Desenvolvimento. 3. IIRSA .
4. COSIPLAN. I. Martins, José Miguel Quedi, orient.
II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FERNANDO DALL'ONDER SEBEN

**INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO:
ESTUDO DE CASO SOBRE IIRSA E COSIPLAN**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 18 de maio de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. José Miguel Quedi Martins - orientador
UFRGS

Prof. Dr. André Moreira Cunha
UFRGS

Dr. Jackson Silvano de Toni
ABDI

Prof. Prof. Marcos Ferreira da Costa Lima
UFPE

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik
UFRGS

AGRADECIMENTOS

A minha esposa Ana, pela energia, pelo cuidado, pelo amor – pela inspiração para perseguir esse sonho.

A meus familiares, minha mãe, Solange, exemplo de luta, obrigado pela força, pelo carinho, pelo suporte incondicional; a meu pai, Jaime, meu agradecimento especial por valorizar e reconhecer esse trabalho. A minha irmã Cristina, meus avós, primos, tios, sogros, cunhados por acreditarem em mim e me incentivarem a seguir em frente.

A José Miguel Quedi Martins, meu orientador, pela confiança, pela amizade, pelo exemplo de abnegação na vontade de contribuir para o Brasil.

A Marco Aurélio Chaves Cepik, pela oportunidade de convivência e aprendizado, pelo exemplo de excelência como intelectual e servidor público.

A Pedro Perfeito da Silva, que iniciou essa caminhada como assistente da pesquisa, mas se tornou um parceiro de trajetória intelectual: meu obrigado por toda a dedicação e pelo diálogo constante.

Aos meus amigos, que estudaram, revisaram, criticaram e permitiram a mim e a este trabalho ser menos imperfeito. Gustavo Müller, Pedro Duarte Blanco, Igor Castellano da Silva, Eduardo Urbanski Bueno, agradeço a parceria, o convívio, os ideais – a amizade. A Luiza Costa Lima Corrêa, minha amiga-guru. A Gustavo Dullius e Marcelo Cardoso Fonseca, cuja experiência na área de infraestrutura no Poder Executivo me permitiu aprender um pouco mais sobre essa complexa área de políticas públicas. Aos amigos do DNA Colorado, Eduardo Lacher e Guilherme Petry, pela oportunidade de aprendizado.

A meus chefes e colegas servidores do Senado Federal, que sempre me incentivaram e apoiaram, cada um a sua maneira, a seguir em frente nessa empreitada.

Aos amigos e colegas do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE) e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).

À CAPES e ao CNPq, pelo financiamento parcial desta pesquisa.

Eventuais equívocos e omissões deste trabalho são de minha exclusiva responsabilidade. Quaisquer méritos devo a cada um de vocês. Meu inestimável obrigado.

Nenhuma experiência passada, mesmo que rica, e nenhuma pesquisa histórica, mesmo que minuciosa, pode evitar que as gerações atuais enfrentem a tarefa criativa de encontrar suas próprias respostas e construir seu próprio futuro. (Alexander Gerschenkron, 1962, p. 6).

RESUMO

Este trabalho analisa as políticas públicas de infraestrutura de energia, transporte e comunicações em ambientes institucionais marcados por diferentes níveis de cooperação entre os setores público e privado. Objetiva verificar, a partir de um estudo de caso dos projetos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), de que modo a política de infraestrutura interage e condiciona o processo de desenvolvimento. O estudo restringe-se aos países sul-americanos no período de 2000 a 2015. Para tanto, utilizam-se duas variáveis causais: a política de infraestrutura, classificada em horizontal e vertical, e a autonomia inserida, classificada em reduzida ou elevada. A combinação de tais variáveis origina padrões esperados de desenvolvimento, que correspondem a quatro tipos ideais: Estado Neo-utilitário, Estado Autônomo, Estado Facilitador e Estado Desenvolvimentista. Como resultado, constatou-se que a tipologia consegue classificar e avaliar satisfatoriamente os projetos, de modo que pode ser aplicada no estudo de novos casos. Concluiu-se também que, em que pese o esforço de transição da IIRSA para o COSIPLAN, há um predomínio do modelo do Estado Facilitador. Isso significa que as políticas de infraestrutura predominantemente favorecem e ampliam as vantagens comparativas produtivas existentes, sobretudo na comercialização de produtos primários. Consequentemente, reforça-se o padrão de especialização regressiva e condicionam-se as opções e a trajetória de desenvolvimento do Brasil e da América do Sul.

Palavras-chave: Infraestrutura. IIRSA. COSIPLAN.

ABSTRACT

This thesis analyzes infrastructural policies of energy, transport and communications in institutional settings characterized by different degrees of cooperation between public and private sectors. It aims to verify from a case study of the projects Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA) and South American Council of Infrastructure and Planning (COSIPLAN), how the infrastructural policy interacts and conditions the national development. The study focuses on South American countries from 2000 to 2015. For this purpose, it uses two causal variables: infrastructural policy, classified as horizontal or vertical, and the embedded autonomy, classified as low or high. The combination of these variables generates four ideal-types for development: State Neoliberalism, Autonomous State, Facilitating State, and Developmental State. As result, it has been found that the ideal-types can encompass and evaluate the projects satisfactorily and could be applied in the study of new cases. The thesis also concludes that, despite the transition efforts from IIRSA to COSIPLAN, there is a predominance of the model of the Facilitating State. This means that the infrastructural policies predominantly favor and extend the existing productive comparative advantages, particularly in the marketing of primary products. Consequently, the model reinforces the pattern of regressive specialization and conditions the options and the development trajectory of Brazil and South America.

Key-words: Infrastructure. IIRSA. COSIPLAN.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	REFLEXÕES SOBRE INFRAESTRUTURA, INDÚSTRIA, ESTADO E DESENVOLVIMENTO.....	24
2.1	CAPACIDADES ESTATAIS E VISÕES SOBRE A INFRAESTRUTURA.....	27
2.1.1	O Estado Logístico de Amado Cervo e o Poder infraestrutural de Michael Mann	30
2.1.2	Infraestrutura e Poder Nacional: Poder Concreto	35
2.1.3	A Infraestrutura e o Poder Potencial: Articulação com a Estrutura Produtiva	38
2.1.4	Infraestrutura e Indústria: Impactos contingentes.....	44
2.2	INFRAESTRUTURA, ESTADO E DESENVOLVIMENTO: PROPOSTA DE UM MODELO ANALÍTICO.....	56
2.2.1	Política de Infraestrutura Horizontal: Eficiência	64
2.2.2	Política de Infraestrutura Vertical: Capacidades.....	65
2.2.3	As relações Estado-Sociedade e a Autonomia Inserida	69
2.2.4	As Políticas de Infraestrutura e a Inserção autônoma: Estado e desenvolvimento.....	72
2.3	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	94
3	AMÉRICA DO SUL E LESTE DA ÁSIA: TRAJETÓRIAS COMPARADAS E ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL	97
3.1	A ASCENSÃO DA CHINA E AS IMPLICAÇÕES PARA A AMÉRICA DO SUL.....	110
3.2	O BRASIL FRENTE AOS DESAFIOS DO SISTEMA INTERNACIONAL: UM BALANÇO DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS DE COLLOR A DILMA.....	115
3.3	DOIS POSSÍVEIS CAMINHOS PARA O CAPITALISMO INTERNACIONAL E AS OPÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O BRASIL.....	122
3.4	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	130
4	INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO: O ESTADO FACILITADOR NA IIRSA.....	133
4.1	A GEOGRAFIA E A FORMAÇÃO TERRITORIAL DA AMÉRICA DO SUL: UM PROBLEMA POLÍTICO	135
4.2	IIRSA: ORIGENS E POTENCIAIS.....	142
4.3	INFRAESTRUTURA E POTENCIAL DE INTEGRAÇÃO PRODUTIVA: ESTUDO DE QUATRO CASOS.....	159
4.3.1	Grupo 3 do Eixo de Capricórnio: Brasil e Paraguai	161

4.3.2	Grupo 5 do Eixo Interoceânico Central.....	167
4.3.3	Grupo 5 do Eixo Andino	173
4.3.4	Grupo 4 do Eixo MERCOSUL-Chile.....	179
4.4	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	189
5	COSIPLAN: PROJETOS PRIORITÁRIOS, ESFORÇO DE TRANSIÇÃO PARA O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E OPÇÕES ESTRATÉGICAS AO BRASIL.....	191
5.1	A TRANSIÇÃO DA IIRSA PARA O COSIPLAN	192
5.2	A AGENDA DE PROJETOS PRIORITÁRIOS E OS EIXOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	196
5.2.1	Eixo do Amazonas.....	202
5.2.2	Eixo Andino	206
5.2.3	Eixo de Capricórnio.....	208
5.2.4	Eixo do Escudo Guianês	211
5.2.5	Eixo da Hidrovia Paraná-Paraguai.....	212
5.2.6	Eixo Interoceânico Central	216
5.2.7	Eixo MERCOSUL-Chile	217
5.2.8	Eixo Peru-Brasil-Bolívia.....	219
5.3	IIRSA E COSIPLAN: ESFORÇO DE TRANSIÇÃO E OPÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O BRASIL.....	221
5.4	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	242
6	CONCLUSÃO	248
	REFERÊNCIAS.....	257
	APÊNDICE A – LOCALIZAÇÃO DOS 31 PROJETOS PRIORITÁRIOS DO COSIPLAN.....	277

1 INTRODUÇÃO

No século XIX, Goethe anteviu algumas das principais mudanças de sua era. Ele acreditava que:

[...] ao longo da costa do Pacífico, onde a natureza formou os mais amplos e seguros portos, importantes cidades comerciais serão erguidas, pouco a pouco, para o incremento de um grande intercâmbio entre a China e as Índias orientais e os Estados Unidos. Com a emergência de uma esfera de atividade transpácífica, ‘comunicações mais rápidas entre as costas leste e oeste da América do Norte [...] serão não apenas desejáveis, mas indispensáveis’. Um canal entre os oceanos, no Panamá ou mais ao norte, desempenhará um papel fundamental nesse desenvolvimento. ‘Tudo isso está reservado para o futuro e para um espírito empreendedor.’ Goethe está certo de que ‘inúmeros benefícios resultarão para toda a raça humana’. Ele sonha: “Quem me dera viver para vê-lo! Mas eu não o verei!” (BERMAN, 1986, p. 71).

Marshall Berman denomina de modelo “faústico” de desenvolvimento aquele que se fundamenta em grandes projetos de infraestrutura – de transporte, energia e comunicações. O diferencial desse modelo é que, em vez de acirrar o conflito entre trabalhadores e capitalistas, ele promoveria a síntese, a integração entre ambos. No último ato de Fausto, obra de Goethe, a personagem principal, um administrador público, concebe uma série de obras infraestruturais em parceria com Mefistófeles, o predador privado (BERMAN, 1986, p. 72).

O modelo faústico desperta uma série de questionamentos sobre a relação entre os setores público e privado. Quais são as experiências de fracasso ou sucesso na construção de grandes empreendimentos infraestruturais? Qual o papel da relação entre setor público (Fausto) e o setor privado (Mefistófeles)? Ou o setor privado seria Fausto e o setor público Mefistófeles? A dicotomia de Berman (1986) é o ponto de partida para entender a relação entre Estado, de um lado, e o setor privado, de outro, e o papel dos grandes projetos de energia e transporte enquanto instrumentos do processo de desenvolvimento.

Existe uma grande expectativa, por vezes convertida em euforia, acerca das políticas de infraestrutura. No espectro político e partidário, encontram-se defensores de mais investimentos infraestruturais em distintas clivagens, à esquerda e à direita, que normalmente são antagônicas em outras questões de interesse da sociedade. Tanto forças políticas liberais quanto conservadoras, assim como diferentes segmentos sociais, como empresários ou trabalhadores, empresas transnacionais ou sindicatos, nutrem a ideia de que melhorias infraestruturais trarão maior bem-estar. É muito raro encontrar uma agenda de oposição a elas,

que são defendidas inclusive no Consenso de Washington¹. Nesse sentido, é difundida a ideia de “custo Brasil”, segundo a qual o déficit logístico prejudica a competitividade do país e gera prejuízos econômicos.

Esse otimismo, no entanto, nem sempre se confirma. Novas rodovias, hidrovias, ferrovias, portos e aeroportos trazem mudanças positivas; reduzem tempo de espera, congestionamentos e custos. Todavia, também podem facilitar a entrada de mercadorias que retiram mercado de empresas locais, além de produzir acessos que podem ser usados para fins ilícitos, tais como rotas para o tráfico de todo tipo de ilícito. A infraestrutura de transporte, em seu sentido mais elementar, possui um caráter ambíguo – trata-se de ligações que conectam dois territórios. Essa conexão não está definida *a priori*, pode gerar externalidades negativas ou positivas. Depende do contexto, da história, dos atores, dos interesses em questão. Sua utilização também é dinâmica, pois à medida que os grupos sociais e suas interações mudam, também se altera o papel da ligação infraestrutural. A infraestrutura de energia e comunicação também apresenta um perfil ambíguo: mais energia e melhor comunicação podem ter vários usos, prejudiciais ou benéficos para o conjunto da sociedade. Por isso, é uma política pública transversal, interdependente de outras políticas, tais como ambiental, de defesa, comercial e industrial.

O aprofundamento da reflexão sobre a relação entre Estado, mercado, infraestrutura e capacidade de produção importa não apenas para examinar como esses atores e processos interagem em um determinado país, mas também para analisar os processos de integração regional na América do Sul. É o caso dos projetos de infraestrutura de energia, transporte e comunicações da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), surgida nos anos 2000, e posteriormente absorvida pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), órgão da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Nesse sentido, salienta-se que o tema deste trabalho é o papel cumprido pelas infraestruturas de energia, transporte e comunicações em contextos marcados por diferentes

¹ Consenso de Washington – Conjunto de medidas recomendadas por economistas de instituições financeiras sediadas em Washington. Tais ideias foram reunidas e publicadas em um texto de John Williamson, *What Washington Means by Policy Reform* (1989). Entre as medidas preconizadas, destacam-se: disciplina fiscal, privatização, reforma tributária, liberalização financeira, cambial, comercial e desregulamentação. Especificamente, recomenda-se, por exemplo, a privatização de empresas estatais, o fim da política de incentivos nacionais à produção industrial, o controle da inflação pela ótica da demanda (com uma restrição a gastos e investimentos públicos estratégicos combinada a uma política monetária restritiva), a liberalização irrestrita das importações e da entrada de capitais (mesmo que de curtíssimo prazo), a opção entre dois tipos de instabilidade cambial (a dolarização e a flutuação, ambas sob risco de ataque especulativo) e o pedágio aos países semiperiféricos em sua inserção econômica global (a partir da necessidade de acumular suficientes reservas para prevenir crises cambiais ou financeiras) (WILLIAMSON, 1989).

níveis de cooperação entre os setores público e privado. Avalia-se, a partir da combinação entre essas variáveis, qual o modelo de desenvolvimento e seus resultados esperados, que originam o modelo exposto na sequência. A delimitação será feita em termos analíticos, relacionando infraestrutura, *autonomia inserida* e modelo de desenvolvimento; em termos geográficos, restringe-se o estudo aos países sul-americanos; e em termos temporais, abarca-se o período de 2000 a 2015, no caso dos projetos da IIRSA e do COSIPLAN, ou o contexto histórico específico de cada país ou dos governos do Brasil.

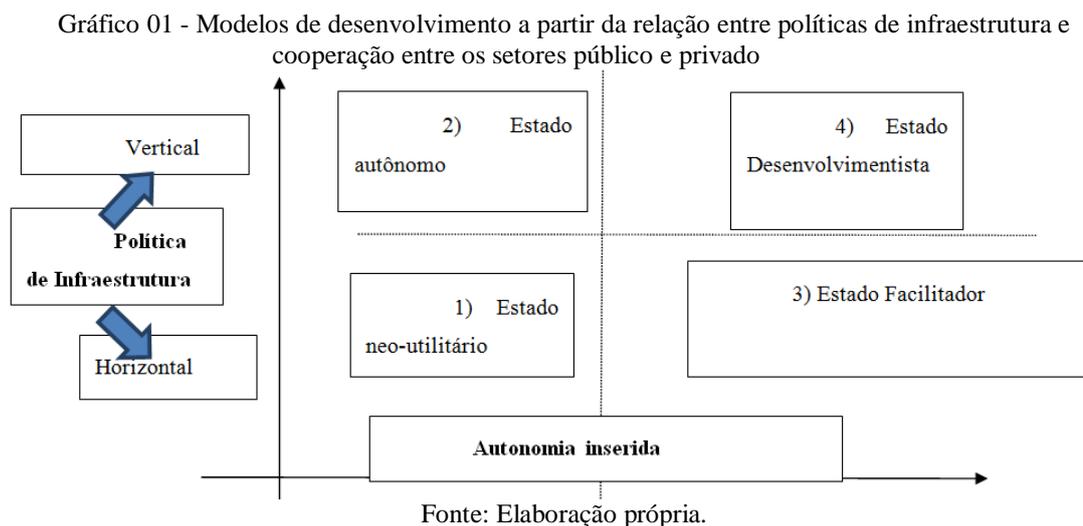
Dessa forma, ao lidar com esses temas, este trabalho busca realizar um ensaio analítico e descritivo, visto que combina o estudo da história e das evidências empíricas com proposições analíticas e teóricas. Assim, realiza um breve exame da história da América do Sul e do Brasil em contraste com a experiência de desenvolvimento do Leste da Ásia. A compreensão histórica será essencial para situar, desde o Pós-Segunda Guerra Mundial, a trajetória dominante em cada uma das regiões, bem como seus atuais desafios de inserção externa e de desenvolvimento. Entender esse legado é fundamental para analisar em que medida as políticas públicas² da IIRSA e do COSIPLAN interagem com os problemas contemporâneos. Por exemplo, um novo projeto de corredor bioceânico, isto é, uma via de transporte que interligue a América do Sul do Atlântico ao Pacífico, impacta não apenas a vida dos habitantes das regiões perpassadas, mas também as decisões de negócio de agentes da produção. Uma determinada indústria poderá, mediante essa nova rodovia, obter menores custos logísticos para ofertar seu produto; por outro lado, esse melhor acesso favorece ao mesmo tempo um eventual concorrente externo, que poderá, com base nessa melhor condição, retirar-lhe participação de mercado e, no limite, eliminá-la do mercado. Desse modo, o trabalho combina a análise histórica com contribuições teóricas e propõe uma tipologia, que será usada para examinar os principais projetos da IIRSA e do COSIPLAN. Avalia-se seu impacto em relação à produção, ganhos e perdas na relação entre o Brasil, os outros países sul-americanos envolvidos na Iniciativa e a inserção da região no processo contemporâneo de globalização.

A aplicação do ensaio analítico descritivo explica-se, sobretudo, para responder às questões que nortearam a elaboração desse trabalho, tais como: qual o impacto esperado dos projetos de infraestrutura de IIRSA e COSIPLAN sobre a integração regional? De que modo eles se articulam com as estruturas produtivas de cada país? Qual seu impacto sobre o

² Políticas públicas consistem em “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2002, p. 241).

desenvolvimento? Como a relação entre os setores público e privado condiciona a realização dos projetos? De que modo Estado e mercado interagem? Quais os desafios para o Brasil e que estratégias ele adota e deveria adotar? Essas perguntas dão suporte a um questionamento mais geral, que conforma o problema de pesquisa do trabalho: de que modo a política de infraestrutura interage e condiciona o processo de desenvolvimento?

Na tentativa de responder a essas questões, o trabalho utiliza uma combinação de variáveis que dá origem a uma tipologia, observada no gráfico a seguir:



As variáveis independentes³ utilizadas são:

- a) autonomia inserida, definida como o grau de cooperação entre os setores público e privado, a partir de uma operacionalização do conceito originalmente formulado por Peter Evans (EVANS, 1993; 2004), classificado em baixo ou alto;
- b) política de infraestrutura, definida como o conjunto de obras de transporte, energia e comunicações, classificada em horizontal ou vertical, a partir de uma adaptação do modelo analítico desenvolvido por Peres e Primi (2009) para avaliar as políticas industriais.

Conforme será detalhado no primeiro capítulo, enquanto as políticas horizontais consistem, de um modo geral, em medidas genéricas voltadas para a qualificação de fatores de produção, sem distinguir setores específicos, as verticais estabelecem prioridades a partir de decisões estratégicas. Enquanto as primeiras tendem a reforçar vantagens comparativas

³ A organização da pesquisa em variáveis independente (causa) e dependente (resultado esperado) foi baseada em Van Evera (2002).

existentes, as segundas visam a criar vantagens competitivas. No decorrer do trabalho, explica-se que a política de infraestrutura da IIRSA adota predominantemente políticas horizontais, embora, após, sua incorporação ao COSIPLAN, tente assumir contornos verticais.

A variável dependente é o modelo de desenvolvimento. Evidentemente, existem diversas abordagens para o conceito de desenvolvimento⁴, das mais diferentes matrizes teóricas. O enfoque adotado aqui é limitado a partir das variáveis apresentadas, ainda que se reconheça a existência de múltiplas dimensões, como o fazem, por exemplo, Sen (2000)⁵ e Furtado (1984). Para Furtado, o desenvolvimento pode ser entendido como um processo de satisfação crescente das necessidades básicas da população e de redução das disparidades sociais (FURTADO, 1984, p. 11). Segundo o autor, “desenvolver-se é ascender na escala de realização das potencialidades dos homens como indivíduos e como coletividade” (FURTADO, 1984, p. 63).

O modelo de desenvolvimento significa o padrão de políticas públicas adotado e seu impacto previsto para a estrutura de produção de um país e, dessa forma, para o conjunto de sua sociedade. Sendo assim, por constituírem políticas públicas, os quatro tipos ideais são classificados como “Estados”; a adjetivação de cada um deles revela seu impacto esperado sobre a estrutura produtiva e, indiretamente, para a sociedade (autônomo, neo-utilitário; facilitador e desenvolvimentista), conforme será explicado mais adiante.

Esse impacto sobre a estrutura produtiva está associado à noção de mudança estrutural, que pode ser definida como o: “processo de longo prazo pelo qual os países experimentam a transformação e a diversificação de suas estruturas produtivas e tecnológicas e, como resultado, da composição de suas demandas intermediária e final” (UNIDO, 2013, p. 30, tradução nossa)⁶. Observa-se se as variáveis apresentadas, autonomia inserida e política de

⁴ Ver, por exemplo, o conceito de Patrice Franko: “o processo de satisfazer as necessidades humanas básicas da população ao mesmo tempo em que **umentam as opções sobre como os recursos econômicos serão empregados** hoje e no futuro para melhorar as escolhas que os cidadãos têm de fazer em seus cotidianos (FRANKO, 2003, p. 490, tradução e grifo nosso). No original: “the process of meeting the basic human needs of the population while increasing the options on how the economic resources will be used now and in the future to improve the choices that people have must do in their daily lives”.

⁵ Segundo Amartya Sen (2000), o crescimento econômico é uma condição necessária, mas não suficiente. O desenvolvimento passa pela expansão das liberdades, como a participação política e a oportunidade de receber saúde e educação.

⁶ No original: “Structural change is a long-term process through which countries experience a transformation and diversification of their production and technological structures and, as a result, of their final and intermediate demand composition”. O conceito de mudança estrutural aqui adotado está associado à aquisição de capacidades produtivas e tecnológicas do paradigma tecno-produtivo vigente ou do próximo (PEREZ, 2002). Difere, por exemplo, da noção de Skocpol (1979), que entende a mudança estrutural como característica típica das revoluções sociais, nas quais se verifica a combinação das transformações política e social.

infraestrutura, contribuem para reproduzir ou alterar essas estruturas produtivas, principalmente a indústria e a economia de produtos primários (*commodities*).

Na origem do conceito de Estado Desenvolvimentista, estão as explicações do subdesenvolvimento sul-americano a partir de causas como a exploração das grandes potências sobre os países periféricos, o relativo atraso tecnológico, o predomínio da exportação de produtos primários, a herança colonial, entre outras. Indicadores de distribuição de renda, concentração da propriedade de terras, pobreza e analfabetismo ilustram esse quadro negativo. Para revertê-lo, defendem-se mudanças estruturais nas economias nacionais mediante a intervenção governamental nas áreas de infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento, defesa, ciência e tecnologia, bem como o uso de uma política comercial agressiva combinada com ações de fortalecimento da indústria. Em comum entre pensadores da CEPAL e autores *neostatistas* – campo sintetizado por Peres e Primi (2009, p. 2) como “SES”, isto é, estruturalista, evolucionista e schumpeteriano⁷ – está a transformação da base material das sociedades como ponto de partida para o fortalecimento da democracia e a otimização da capacidade de implementar políticas públicas. Nesse sentido, o conjunto de políticas públicas derivados dessa matriz e que combina política infraestrutura vertical com elevado grau de *autonomia inserida* será denominado de **Estado Desenvolvimentista**.

Por outro lado, autores da Teoria da Escolha Racional entendem que a intervenção do Estado está intrinsecamente associada com práticas de corrupção e com o predomínio do patrimonialismo e do clientelismo, visão também comumente difundida na grande imprensa do Brasil. Por essa ótica, burocratas limitam-se a maximizar auto-interesse e a extrair oportunidades de ganho, ainda que à custa de menores retornos para a sociedade. A essa visão, será aplicada a noção de Estado **Neo-utilitário**. Ainda, entre os que defendem a capacidade estatal e os que a rejeitam, há pelo menos outras duas correntes de pensamento intermediárias.

Uma delas defende a diminuição do papel do Estado a fim de fortalecer o setor privado. A lógica proposta é que o Estado intervenha sem privilegiar atores ou setores econômicos, de modo que forneça bens públicos que favoreçam as forças do mercado – mais eficiente do que a máquina pública na alocação dos recursos econômicos. As livres forças do mercado aumentariam as chances de equilibrar os níveis de oferta e demanda, reduzindo distorções que podem ser geradas pela intervenção governamental. O Estado pode contemplar

⁷ Do inglês *schumpeterian, evolutionist, structuralist* (SES).

setores negligenciados pelo mercado, corrigir suas falhas, alterar a expectativa dos atores e otimizar a interação entre as partes

Essa visão é classificada como **Estado Facilitador**. Enquanto para o Estado Neo-utilitário a burocracia é por definição, pernicioso, para o Estado Facilitador ela pode ser benéfica, desde que com atribuições limitadas.

Uma quarta concepção é marcada pela baixa cooperação entre setores público e privado. Preconiza que o Estado deve intervir e desconfia, ou mesmo ignora, o empresariado nacional. Por isso, é denominado de **Estado autônomo**.

A metodologia do trabalho utilizada para desenvolver as quatro categorias de Estado supramencionadas está organizada em conformidade com as chamadas teorias tipológicas (*typological theories*) (GEORGE; BENNET, 2004; ELMAN, 2005). Segundo esse método, a partir da relação entre variáveis independentes pode-se estabelecer generalizações contingentes, isto é, especificar como essas variáveis causais interagem e sob que condições geram fenômenos recorrentes. Essas generalizações permitem a realização de estudos complementares, utilizados para compreender novas realidades, que também podem ser aplicados para o desenvolvimento de novas teorias.

Note-se que existe uma grande diferença entre a utilização da metodologia das teorias tipológicas e de simples tipologias. Enquanto as tipologias possuem caráter meramente classificatório, as teorias tipológicas extraem suas variáveis de teorias pré-existentes (ELMAN, 2005, p. 296) e, ao combiná-las, produzem conjuntos de generalizações (tipos) com poder explicativo, suscetíveis a estudos de casos derivados e úteis na construção de novas teorias. As vantagens desse método são as seguintes: evita a simplificação excessiva, evidencia semelhanças e diferenças entre casos, facilitando a comparação, incorpora efeitos de interação entre as variáveis, auxilia na tomada de decisão, entre outras (GEORGE; BENNET, 2004, p. 296-97). Os tipos teóricos possuem três papéis: descritivo, classificativo e explicativo (ELMAN, 2005).

Os tipos teóricos são abstrações, ainda que possa haver casos concretos que apresentem realidades muito próximas do conceito apontado. Aproximam-se, desse modo, dos chamados tipos ideais weberianos. Sua frequência é secundária, não importa se ocorrem uma ou mil vezes (GEORGE; BENNET, 2004, p. 236). Por isso, esse trabalho não objetiva testar uma ou outra teoria com o propósito de falseá-la, tal como defende a metodologia popperiana. Busca, ao contrário, identificar padrões que caracterizam casos ou situações concretas, no intuito de não apenas melhorar o entendimento sobre um determinado assunto, relevante para a construção de conhecimento na universidade e na sociedade, mas também, e

graças a essa compreensão, contribuir para otimizar o processo de tomada de decisão em políticas públicas.

Ainda que não seja o único método utilizado pela autora⁸, o exemplo do estudo de Skocpol (1979) permite evidenciar o potencial de aplicação dessa metodologia. Skocpol (1979) define, em linhas gerais, uma revolução social como um processo de mudança simultânea nas dimensões política e social. Para explicar sua ocorrência, as variáveis determinantes são: as relações entre classes sociais antagônicas, entre o Estado e as classes e dos Estados entre si (CEPIK, 1996). Há sete casos examinados, quatro negativos (Inglaterra, Japão, Alemanha/Prússia) e três positivos (França, Rússia e China). Os negativos representam transformações “pelo alto”, conservadoras; os positivos, revoluções sociais. Como explicar as diferenças entre eles?

Os resultados explicam-se a partir das variáveis apresentadas, mais especificamente o perfil de relações agrárias, a estrutura do Estado e as pressões externas (CEPIK, 1996). Por exemplo, é possível classificar os países em relação a estruturas agrárias: aqueles onde o campesinato foi desarticulado pelo capitalismo (os quatro negativos), e aqueles onde ele manteve certa autonomia (os três positivos). Essa identificação particular ajuda a montar o sistema lógico, mas por si só é insuficiente. Japão e Alemanha, por exemplo, tiveram pressões externas, mas, devido às outras variáveis, são casos negativos. Por isso, é preciso olhar para o conjunto das generalizações, o sistema lógico. No caso de Skocpol, sempre que houver mudança estrutural combinada com revolta das classes inferiores haverá revolução social (CEPIK, 1996).

Nos casos examinados pela autora, as variáveis interagiram a partir dos padrões identificados, incluindo semelhanças e diferenças. Em outras palavras, em razão das semelhanças, a partir dos tipos regulares, China, França e Rússia passaram por revoluções sociais. Mas, devido às diferenças, o Estado pós-revolução apresentava particularidades em cada um deles: Rússia: Estado-partido ditatorial; França: Estado Burguês; China: Estado-partido mobilizador de massas (LOSS, 2009). Em síntese, a identificação de regularidades, com variações entre os que apresentam esse mesmo conjunto de características, permite identificar padrões recorrentes, tipos. O resultado é que, sempre que essa conjuntura se apresentar, espera-se a ocorrência de revoluções sociais (casos positivos); em sua ausência, mudanças “pelo alto” (casos negativos). Entre os casos positivos e devido a diferenças entre eles, também é possível esperar distintos tipos de Estado pós-revolução. Portanto, a tipologia

⁸ Skocpol utiliza um método histórico e comparativo a partir da combinação de das metodologias de *process-tracing* com teoria tipológica.

de Skocpol permite identificar quando se espera uma revolução social e qual será o padrão institucional do Estado após o processo.

No caso da América do Sul, Fernando Lopez-Alves estuda o processo de formação do Estado em Uruguai, Colômbia, Argentina, Paraguai, Venezuela no período de 1810 a 1900. As principais variáveis examinadas pelo autor são: tipo de guerra (internacional, nacional, regional, rural, urbana) e o perfil da mobilização dos camponeses pobres as quais, para o autor, interferem diretamente no padrão de construção institucional e no grau de democratização. A partir de sua combinação, identificam-se padrões recorrentes de construção do Estado que, por sua vez, geram padrões institucionais típicos (graus de centralização do poder, alto ou baixo, e competitividade do regime, competitivo ou restritivo) (LOPEZ-ALVES, 2000)⁹.

As teorias tipológicas são especialmente úteis para o tomador de decisão, o qual pode diagnosticar situações emergentes e adotar as soluções necessárias sempre que um padrão se apresentar. Como afirma Huntington, “[...] compreender exige teoria; teoria exige abstração; abstração requer simplificação e ordenamento da realidade” (HUNTINGTON, 1996, p. 15). Por isso, as teorias tipológicas podem ser aplicadas tanto para uma crise diplomática ou escolha de alianças externas quanto para a orientação de políticas de desenvolvimento. Por exemplo, sempre que um padrão de política pública se verificar, espera-se que sejam favorecidos um setor A ou B, com resultados econômicos e sociais esperados.

No Brasil, há outros trabalhos que utilizam metodologias diversas para o estudo do mesmo tema deste trabalho. No que concerne a outros estudos sobre a IIRSA e o COSIPLAN, cabe ressaltar as principais contribuições acadêmicas. Estrella (2008) realiza um estudo acerca do impacto da infraestrutura no incremento de comércio entre os países sul-americanos. Utiliza a ferramenta metodológica do modelo gravitacional, pela qual relaciona condições da oferta de produtos: em geral, a demanda é inversamente proporcional às variáveis tempo e distância em relação ao local da oferta. O autor conclui que o estoque de infraestrutura explica as assimetrias dos fluxos de comércio entre os países da UNASUL, sobretudo a concentração no Brasil. Sua análise, todavia, enfatiza excessivamente a questão da redução de custos

⁹ Outro exemplo é a estudo de Charles Tilly (1996). A partir da interação entre as variáveis graus de coerção e capital no processo de construção dos estados europeus, configuram-se três tipos de Estados: 1 – intensivos em coerção, países com elevados impostos sobre a agricultura, poucas cidades e burocracia voltada para a guerra, como Rússia e Prússia; 2 – intensivos em capital; regiões com intensa atividade comercial ou financeira, mas sem capacidade de coerção (Veneza, Gênova); 3 – trajetória equilibrada, na qual o a burocracia oferece proteção (coerção) em troca de recursos dos capitalistas (tributos), como a Grã-Bretanha. Portanto, sempre que um desses três tipos for identificado, é possível esperar a presença de determinado padrão de instituições e de relação Estado-sociedade.

logísticos, de modo que pouco reflete acerca da transformação das estruturas produtivas e das dinâmicas políticas de poder e política, bem como os condicionantes do sistema internacional.

Scheibe (2013) realiza um amplo esforço de organização e sistematização dos dados e informações sobre cada um dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, que estruturam a IIRSA. A partir de visões oriundas do campo da Geografia, em especial a utilização do território e do significado de fronteira, apresenta as regiões integrantes e mapeia os principais produtos comercializados. Conclui, de um modo geral, que os projetos de infraestrutura reforçam as dinâmicas comerciais já existentes. Embora seu estudo avance no tratamento das fontes primárias e na descrição dos projetos, carece de maior embasamento teórico, o que limita a capacidade de compreensão das interações regionais e da dinâmica de transformação da estrutura produtiva.

O trabalho de Senhoras (2008), também da Geografia, representa um dos primeiros esforços em produzir uma análise abrangente para o estudo da IIRSA. O autor busca integrar as dimensões histórica, geográfica e política. Por exemplo, relaciona o processo de formação territorial da América do Sul, enfatizando os vice-reinos de Espanha e o sistema de sesmarias de Portugal, como determinante da fragmentação territorial na América do Sul, que resulta na concentração da população no litoral e de vazios demográficos no interior. O autor também estuda as origens da IIRSA e associa sua criação com o processo de planejamento territorial do próprio Brasil. Assim, embora identifique questões importantes relacionadas à IIRSA, o estudo possui um caráter predominantemente exploratório.

O trabalho de Zugaib (2006) representa um estudo de caso detalhado sobre a Hidrovia Paraguai-Paraná. A autora, pertencente ao corpo diplomático do Brasil, examina diversos documentos pouco explorados sobre o tema. Embora a pesquisa seja rica em fontes, restringe-se a apenas um dos Eixos da IIRSA, e o faz, sobretudo, a partir do olhar das questões de negociação e diplomacia que envolvem as controvérsias e os acordos ocorridos na história em torno dos rios da Bacia do Prata.

O trabalho de Darc Costa (2009) consiste em uma abordagem multidisciplinar sobre a infraestrutura e a integração da América do Sul. A partir de embasamentos de tradicionais pensadores da filosofia política e da história do Brasil, o autor formula sua visão acerca das questões de estratégia do Brasil. Assim, identifica os dois princípios para uma “estratégia nacional do Brasil”: a continentalidade (integração da América do Sul) e a maritimidade (a atual estaria voltada para o Oceano Atlântico, mas deveria buscar uma nova orientação em direção aos países do Pacífico) (COSTA, 2009, p. 450).

Os dois princípios referidos estariam no centro de um “destino manifesto brasileiro”, isto é, a capacidade de o Brasil ser “o único artesão da verdadeira mundialização”, o protagonista de um “movimento de construção de uma única pátria humana” (COSTA, 2009, p. 511). Talvez o principal mérito do trabalho de Costa resida na sua capacidade prescritiva¹⁰, presente também em outros trabalhos do autor, como Costa (2003). Nesse sentido, propõe “interconexões estratégicas” entre dez cidades da América do Sul¹¹, que interligariam os sete “espaços de trânsito da América do Sul”¹² (COSTA, 2009, p. 544-45). Costa também recomenda a construção de dois superportos para integrar o continente sul-americano ao mundo: um no Atlântico e outro no Pacífico, bem como a integração das principais bacias hidrográficas (Orinoco, Amazônica e Prata) e o desenvolvimento de um sistema interior de distribuição de cargas (COSTA, 2009, p. 522). Assim, ainda que Costa (2009) represente uma visão estratégica, de longo prazo, para um projeto nacional, pouco discute a relação do Brasil com outros países da América do Sul, no sentido de corrigir assimetrias e preservar o consenso do processo decisório. Também não aprofunda a questão central dos custos para realizar os grandes projetos que concretizam a visão por ele apontada.

Raphael Padula (2010, 2014) apresenta trabalhos pioneiros no estabelecimento de críticas à IIRSA. Segundo o autor, a IIRSA foi concebida sob uma ótica neoliberal, com a expectativa de constituir a “[...] coluna vertebral da formação de um bloco de livre comércio sul-americano e da ALCA” (PADULA, 2014, p. 311). A agenda de projetos de infraestrutura priorizaria questões internas dos países e não consideraria devidamente a integração regional. Desse modo, haveria obras dispersas, pontualmente importantes, carentes de complementaridades e de sinergias.

Talvez seja o primeiro trabalho a apontar para o risco de a IIRSA servir apenas para reforçar vantagens comparativas, sem lidar com outras questões econômicas, como a industrialização e a integração de fato. Para ele, os Eixos de Integração e Desenvolvimento, que abrigam os projetos de acordo com as regiões sul-americanas, representam corredores voltados para fora, que enfocam “[...] a priorização da concepção colonial de corredores de exportação e buscam articular o interior do continente com os mercados globais.” (PADULA, 2014, p. 316). Como resultado, haveria o reforço do padrão de especialização comercial da América do Sul baseado em produtos primários (PADULA, 2014, p. 323).

¹⁰ Darc Costa, além de pesquisador da área de Relações Internacionais, foi Vice-Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no período 2003-2004.

¹¹ Ushuaia, Buenos Aires, São Paulo, Belém, Georgetown, Caracas, Bogotá, Brasília, Santa Cruz de la Sierra, Cidade do Panamá.

¹² Litoral do Atlântico, Litoral do Pacífico, Cordilheira dos Andes, Bacia do Orinoco, Bacia Amazônica, Bacia do Prata e Planalto brasileiro.

O estudo de Couto (2012) examina o papel da IIRSA, do BNDES e do Fundo de Convergência Estrutural e Modernização Institucional do MERCOSUL (FOCEM) na superação de assimetrias no processo de integração regional da América do Sul. A partir de uma abordagem multidisciplinar, típica das Relações Internacionais, o autor disponibiliza diversos dados sobre a concentração econômica na região, tais como consumo de energia, pesquisa e desenvolvimento, comércio regional e investimentos. Na análise sobre os projetos da IIRSA, converge com as críticas de Padula (2010, 2014) no que concerne ao predomínio de projetos infraestruturais pontuais, sem um esforço coletivo que resulta em uma visão integrada. A carteira IIRSA seria “o resultado da soma das intenções individuais de cada país” (COUTO, 2012, p. 161). Outros problemas seriam a dificuldade em obter financiamento para as obras, bem como a superposição de áreas de influência, com prejuízos para o planejamento regional (COUTO, 2012, p. 207-08). Couto assinala, ainda, a presença de uma visão de integração “*hacia afuera*, voltada aos mercados globais e mais próxima dos princípios do regionalismo aberto” (COUTO, 2012, p. 208).

Embora constituam os trabalhos mais completos sobre IIRSA e COSIPLAN, Couto (2012) e Padula (2010 e 2014) não aprofundam a relação da infraestrutura com a estrutura produtiva, sobretudo a indústria, que possui papel central na inserção da América do Sul nas cadeias produtivas globais e na globalização contemporânea. Ainda que identifiquem pontos críticos relevantes da IIRSA, descrevam e mapeiem os principais projetos infraestruturais, carecem de uma visão analítica mais robusta.

Considerando tanto as contribuições quanto às limitações dos trabalhos mencionados, este trabalho objetiva utilizar a descrição dos projetos com propósito de obter maior capacidade analítica, no sentido de permitir avaliar o resultado esperado de um conjunto de políticas públicas, sobretudo em relação à integração regional e à estrutura produtiva. Para tanto, este ensaio analítico e descritivo procura identificar, a partir do exame histórico da América do Sul, e, sobretudo, do Brasil, desafios de inserção externa e desenvolvimento. Formula, em síntese, com base em diferentes contribuições teóricas, um quadro de tipologias que servirá para examinar o tipo de política de infraestrutura, o ambiente em que ela é formulada e implementada (cooperação setor público e privado) e qual o modelo de desenvolvimento esperado.

O trabalho está organizado da seguinte forma. No **Capítulo Dois**, a primeira seção realiza uma revisão bibliográfica que reúne ideias de diferentes pensadores de várias disciplinas das Relações Internacionais sobre os temas examinados. A segunda seção examina as diferentes correntes teóricas que fundamentam a combinação entre *autonomia inserida* e

políticas de infraestrutura, a qual origina os modelos de desenvolvimento. Explica-se de que modo elas se articulam e conformam as quatro tipologias apresentadas, cada uma ilustrada com um caso empírico: o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) para o Estado Neo-utilitário; a Venezuela desde Hugo Chávez (1999-2015) ilustra o Estado Autônomo; o Chile desde o advento da coalizão política da *Concertación* (1990-2010) para o Estado Facilitador; e o governo de Juscelino Kubitschek (1956-61) caracteriza o Estado Desenvolvimentista.

O **Capítulo Três** estabelece um comparativo entre a ascensão do Leste Asiático e a realidade da América do Sul. Identificam-se os principais condicionantes do processo de desenvolvimento dos Estados na região com foco na experiência brasileira. Conforme se destacou, o propósito consiste em fornecer subsídios para, nos capítulos seguintes (três e quatro), verificar em que medida a tipologia apresentada se aplica aos principais desafios e obstáculos enfrentados pelo Brasil. Então, analisa-se de que modo o país, após o contexto de privatizações e políticas ortodoxas na década de 90, converteu-se, no curso dos anos 2000, em potencial financiador e promotor do desenvolvimento sul-americano, mas limitado pelos riscos de especialização regressiva, isto é, um padrão de inserção externa Norte-Sul, marcado pela importação de manufaturas e exportação de recursos naturais. Diante desse quadro, contrastam-se quatro alternativas para retomar a competitividade brasileira: o retorno do paradigma liberal, o novo-desenvolvimentismo, o social-desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo keynesiano-institucionalista.

O **Capítulo Quatro** examina de que modo tipologia proposta se aplica aos projetos da IIRSA, sobretudo na esfera da integração produtiva nas áreas de influência das obras. Para tanto, importa retomar brevemente o processo de formação histórica e os condicionantes geográficos que condicionam a agenda da política de infraestrutura e desenvolvimento conduzida no âmbito da integração regional. Examina-se, ademais, o processo de construção da IIRSA, bem como de que modo seus conceitos originários foram aplicados no planejamento governamental do Brasil. Observa-se que a articulação das políticas de infraestrutura com os diferentes segmentos produtivos, tarefa considerável em nível nacional, requer ainda mais complexidade e capacidades estatais quando aplicada ao nível regional, isto é, à integração da América do Sul. O processo de tomada de decisão é consensual, requer elevada coordenação, com frequência envolve interesses contraditórios e dificulta a definição de prioridades, conforme será exposto.

No **Capítulo Cinco**, avaliam-se os projetos prioritários do COSIPLAN à luz da tipologia apresentada. O objetivo aqui é não só aplicar o modelo analítico, mas também

avaliar a política pública e seus resultados esperados. Importa detalhar, a partir da incorporação da IIRSA pelo COSIPLAN, os 31 principais projetos propostos, suas alterações e seu respectivo impacto estratégico. Observa-se que a redução de custos, sobretudo de transporte, afeta a integração produtiva e a inserção econômica dos países sul-americanos. Com base nessa premissa, avaliam-se as diferentes opções de estratégia para o Brasil.

2 REFLEXÕES SOBRE INFRAESTRUTURA, INDÚSTRIA, ESTADO E DESENVOLVIMENTO

As políticas públicas de infraestrutura são amplamente difundidas com vistas à promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico. Todavia, seu impacto depende de uma série de outras variáveis, tais como sua relação com outras políticas, o tipo de relação entre Estado e Sociedade, bem como a história da região.

No caso da América do Sul, o contexto histórico é marcado pelo peso da “loteria dos produtos primários”¹³, da desigualdade interna e da inserção subordinada externa. Esses condicionantes estruturais limitam e ao mesmo tempo revelam o perfil do setor privado, carente de uma visão nacional (ou regional) e incapaz, ou sem disposição, de promover alterações estruturais. Tais limitações revelam a importância da questão da capacidade estatal, da qual se examinam duas dimensões: a capacidade administrativa, delimitada enquanto política de infraestrutura; e a capacidade política, delimitada enquanto grau de cooperação entre Estado e sociedade.

Evans (2008) afirma que o Estado desenvolvimentista será ainda mais importante do que já foi para o sucesso dos países no século XXI. Para o autor, no século XX, a transformação das instituições públicas era relativamente mais fácil, a complexidade era menor do que a contemporânea. A chave do êxito estaria justamente na tarefa de reconstruir conexões políticas entre Estado e Sociedade. Como afirma o autor, “transformar o Estado de problema em solução deve ser um item central em qualquer agenda política realista para o Terceiro Mundo” (EVANS, 1993).

No entanto, como afirma Cunha (2012), existe uma relativa facilidade em identificar necessidades de transformação estrutural da economia. O desafio, sem embargo, é descobrir os meios, a forma de como construir um Estado Desenvolvimentista no século XXI, que deverá articular políticas coerentes, efetivas e coordenadas. Não objetivando de forma alguma revelar um caminho único, este trabalho busca apontar, a partir das relações entre infraestrutura, indústria e desenvolvimento, alguns possíveis desdobramentos e direções para dar conta desse desafio.

¹³“Loteria dos produtos primários” ou “loteria das *commodities*” é a conhecida expressão de Diaz-Alejandro para designar conjunturas favoráveis para as economias latino-americanas em razão de altas dos preços nos mercados internacionais de *commodities* (DIAZ-ALEJANDRO, 1984).

Nesse sentido, a primeira seção do capítulo realiza uma revisão bibliográfica dos temas pertinentes para a construção do modelo analítico. O objetivo é avaliar criticamente os conceitos e teorias que foram ou não utilizados e por quais razões, de modo a expor a trajetória que conduz ao modelo apresentado na segunda seção. Assim, o capítulo inicia apresentando o conceito de Estado Logístico e de poder infraestrutural (seção 2.1.1). Procura-se demonstrar a insuficiência analítica do primeiro, mas destacar a importância do segundo. Tendo em vista as “áreas marrons”, zonas marcadas pela ausência do Estado (O'DONNELL, 1993), na qual as instituições e a prestação de serviços estão ausentes, o poder infraestrutural, do qual a própria infraestrutura constitui um dos meios de potencialização, revela-se um atributo importante para a democracia e o desenvolvimento.

Após explicar o papel da capacidade estatal, resgatam-se especificamente as visões fundamentais sobre a infraestrutura, entendida como recurso de poder “concreto” e “potencial” (seções 2.1.2 e 2.1.3). A infraestrutura enquanto poder concreto revela a importância de transporte, energia e comunicações para a guerra (logística). Casos históricos ilustram situações em que esses meios foram decisivos, como a Guerra de Secessão e a Primeira Guerra Mundial.

A infraestrutura enquanto recurso de poder potencial é entendida como mecanismo auxiliar da produção econômica. Nesse caso, aborda-se o diagnóstico do ciclo vicioso da pobreza (Nurkse), o Estado como motor schumpeteriano nos países em desenvolvimento (Wallich), o modelo do desenvolvimento desequilibrado e a articulação entre infraestrutura e atividades produtivas (Hirschman). No Brasil, examina-se a contribuição de Bielschowsky e seus três motores e dois turbinadores do desenvolvimento.

Para aprofundar a discussão, analisam-se estudos quantitativos contemporâneos e algumas experiências históricas selecionadas (seção 2.1.4). Procura-se demonstrar que a política de infraestrutura possui impactos contingentes sobre a indústria. Evidencia-se, não obstante, que especificamente no caso de vias de transporte que interligam dois territórios ou setores com níveis de desenvolvimento muito díspares, a expectativa é que a indústria do menos avançado se enfraqueça ou mesmo desapareça.

O estudo sobre a história dos Estados Unidos do século XIX ilustra como esse país operou sua revolução infraestrutural acompanhada da unificação do mercado nacional. A partir de uma série de iniciativas, o país transformou sua estrutura produtiva, originando inclusive um novo tipo de corporação verticalmente integrada que se revelou decisiva para sua vitória na competição inter-empresarial e inter-estatal (ARRIGHI, 1996). Esse processo, contudo, resultou também em consequências negativas, com a falência de firmas e enormes

custos sociais. O prejuízo só não foi maior porque a redução no custo de transações via infraestrutura foi articulada com amplo protecionismo ao mercado interno, evitando que as novas oportunidades de negócios beneficiassem indústrias estrangeiras.

No caso da Itália, os investimentos em infraestrutura no Sul do país, que objetivam elevar o bem-estar e o crescimento da região, resultaram no predomínio da indústria do Norte, que aumentou o desemprego no Sul e a desigualdade entre as regiões. A política pública trouxe resultado oposto a seu objetivo inicial. Na China, duas experiências contrastantes são observadas. A primeira corresponde a uma ferrovia que gerou bem-estar a duas províncias com níveis baixos e próximos de desenvolvimento; a segunda, ligações rodoviárias que prejudicaram indústrias locais e geraram retrocesso produtivo.

Com base nessas considerações históricas e teóricas, a Seção 2.2 apresenta um modelo analítico baseado em duas variáveis, que originam uma tipologia com quatro categorias de Estados. Inicialmente se apresenta uma discussão acerca da transformação estrutural da economia na qual o debate entre vantagens comparativas e competitivas tem papel decisivo. A partir de uma operacionalização própria da classificação das políticas industriais, conceituam-se as políticas de infraestrutura – primeira variável do modelo, como horizontais e verticais. Enquanto as primeiras visam à eficiência, as segundas visam à construção de capacidades, produtivas e tecnológicas. Uma advertência é necessária: não se tratam de opções excludentes, são contingentes ao setor, ao território e ao objetivo da política governamental. Podem, pois, ser combinadas.

A segunda variável trata do nível de cooperação entre Estado e sociedade, mais especificamente da burocracia com o setor privado. Baseado no trabalho de Evans (2004), expõe-se o conceito de “autonomia inserida”, que é constituído, por sua vez, pelas dimensões de autonomia e parceria.

A partir da interação entre as duas variáveis, estima-se como elas produzem diferentes resultados. Assim, os quatro tipos de Estados – Neo-utilitário, Facilitador, Autônomo e Desenvolvimentista – procuram caracterizar de que modo a política de infraestrutura se relaciona com a estrutura produtiva. Normativamente, entendemos que é a partir da articulação entre políticas públicas que se constroem mercados e Estados fortes.

2.1 CAPACIDADES ESTATAIS E VISÕES SOBRE A INFRAESTRUTURA

Rosemary Thorp (1998), em referência a Albert Hirschman, argumenta que os países latino-americanos tendem a formular políticas que oscilam de um extremo a outro. Historicamente, haveria um pêndulo entre mercado e intervenção estatal. Porém, Hirschman ressalta que a oscilação de um pêndulo constitui uma metáfora imprópria, pois ela omite os mecanismos que realimentam ou moderam as oscilações e geram continuidade mediante a formação de consenso por uma ou outra opção. Seriam justamente esses mecanismos que têm sido historicamente fracos na América Latina (THORP, 1998, p. 297).

Por outro viés, Patrice Franko argumenta que os países da região passaram por três estágios de desenvolvimento a partir dos anos 90: 1) estabilização severa, relacionado à imposição de fundamentos macroeconômicos (políticas monetária, cambial e fiscal); 2) transformação estrutural, que diz respeito à otimização das regras econômicas e ao aumento da participação de setor privado; 3) construção de capacidades, estágio mais difícil dos três e inconcluso, que significa aumentar as opções que cada sociedade enfrenta ao alocar recursos escassos. Sem esse último, os países da região estariam fadados a repetir ciclos de crescimento instáveis (FRANKO, 2003, p. 494-495)¹⁴.

Um dos pontos em comum às visões de Thorp (1998) e Franko (2003) parece ser justamente a ênfase na capacidade do Estado em promover políticas públicas e realizar finalidades políticas. No primeiro caso, a autora se refere aos mecanismos que moderam as oscilações entre Estado e mercado. No segundo caso, a autora se refere expressamente à construção de capacidades, embora apenas fale em linhas gerais da importância de fortalecer capital humano e instituições.

A respeito das reformas institucionais, diversas experiências foram aplicadas com variados graus de êxito. Na Bolívia, por exemplo, duas tentativas de reformas podem ser observadas. Primeiro, em 1993, Gonzalo Sánchez de Lozada tornou-se presidente da Bolívia.

¹⁴ Franko argumenta acerca da visão míope que enfatiza a questão econômica descolada dos problemas sociais: “É mais fácil aprovar uma lei que baixe tarifas de um setor da economia, abrir as portas ao capital internacional ou vender uma empresa pública do que se engajar no processo lento e doloroso de construir instituições que promovam a justiça social [...]. As políticas de curto prazo não encorajam os incentivos necessários para reverter a situação precária dos pobres, reduzir a desigualdade e promover desenvolvimento sustentável. A América Latina está ‘envenenada’ com um pé na arena internacional que se move rápido e outro nas relações sociais que agem como um obstáculo à produtividade e à mudança” (traduzido e adaptado de FRANKO, 2003, p. 491-95). No original: “It is easier to pass a bill that lowers rates of a sector of the economy, to open the doors to international capital or to sell a public company than engage itself in the slow and painful process of building institutions that promote social justice [...]. Short-term policies do not encourage the necessary incentives to reverse the plight of the poor, reduce inequality and promote sustainable development. Latin America is ‘poisoned’ with one foot in the fast moving international arena and the other in social relations that act as an obstacle to productivity and change”.

Em 1994, instituiu a Lei de Participação Popular, que representou efetiva mudança em direção à maior descentralização política e administrativa. Inovou em quatro aspectos principais:

- a) criação de 314 novos municípios, com competência para prestar políticas públicas (saúde, educação, cultura, esportes, etc.);
- b) destinação de 20% da arrecadação de impostos federais aos municípios¹⁵;
- c) reafirmação da eleição direta para prefeitos;
- d) reconhecimento legal de 20 mil “organizações territoriais de base” (OTBs)¹⁶, com capacidade decisória sobre o uso dos recursos municipais (HOFMEISTER, 2004, p. 291).

No que tange à organização do Estado, o município adquiriu protagonismo enquanto instância; a participação melhorou; entretanto, a prestação de serviços públicos continuou problemática. Estima-se que três milhões de bolivianos não têm acesso à eletricidade e, no inverno, usam lenha para aquecer-se. É notável a ausência de infraestrutura de saneamento básico no país, como rede de esgotos, de água tratada e viária.

Segundo, em 2000, a cidade boliviana de Cochabamba privatizou o serviço de abastecimento de água, passando o controle para a empresa Águas de Tunari, controlada por um consórcio internacional, de capital italiano, espanhol, norte-americano e boliviano. Tratava-se de realizar uma revolução institucional, seguindo os preceitos de liberalização e redimensionamento da participação do Estado. Em relatório de 1994, o Banco Mundial sugeria aos países em desenvolvimento reformas em seus setores de infraestrutura. Recomendava, em essência, a adoção de princípios comerciais e de maior competição no oferecimento de serviços. Com isso, pretendia-se melhorar incentivos aos fornecedores e aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços (BANCO MUNDIAL, 1994). Cochabamba seguiu fielmente tais sugestões.

Entretanto, o Consórcio Águas de Tunari proibiu o recolhimento de água da chuva e estabeleceu tarifas abusivas. De acordo com as recomendações do Banco Mundial, a tarifa deveria refletir o real custo de geração, permitindo ao mercado reagir adequadamente aos estímulos da demanda (BANCO MUNDIAL, 1994). Todavia, na prática, dado o baixo poder aquisitivo da população, essas medidas deixaram os mais pobres sem acesso ao abastecimento. Os movimentos sociais reagiram e formou-se a Coordenadoria da Defesa da Água e da Vida. Manifestantes foram às ruas, inclusive alguns do altiplano, em solidariedade

¹⁵ Antes da Lei, 95% dos recursos iam para as capitais dos Departamentos, sendo 86% deles para apenas três cidades, La Paz, Cochabamba e Santa Cruz (HOFMEISTER, 2004, p. 290).

¹⁶ Sendo 12 mil comunidades camponesas e oito mil associações de moradores (HOFMEISTER, 2004, p. 291).

à região de Cochabamba. O governo reprimiu e houve 22 feridos e 135 prisões. Após várias tentativas de negociação e mais feridos em protestos, o governo cedeu. O contrato de privatização foi suspenso e a Coordenadoria passou a gerir o abastecimento.

Que lições estes dois casos, as reformas municipalistas e a privatização da água, mencionados de maneira abreviada, podem oferecer?

Ambos demonstram que reformas institucionais, sem correspondente fortalecimento em outras dimensões da ação do Estado, não apenas são insuficientes como podem prejudicar a implementação de políticas públicas. Essa discussão está relacionada ao conceito de capacidade estatal, que tem sido objeto de debate acadêmico.

De um lado, há pesquisas que enfatizam como a maior ou menor capacidade do Estado em “penetrar na sociedade e alterar a distribuição de recursos, atividades e conexões interpessoais” (TILLY, 2007) se relaciona com o maior ou menor grau de democratização. Por este conceito de capacidade do Estado, importa avaliar, por exemplo, a prestação de serviços públicos ao cidadão, a participação popular, a eficácia institucional. De acordo com uma abordagem complementar, trata-se da habilidade do Estado em prover bens públicos e fortalecer a economia a partir de um sistema legal (CÁRDENAS, 2010). Esta vertente de pesquisa tem como origem remota o estudo funcionalista de Almond e Powell, os quais classificam em cinco as capacidades fundamentais para o desempenho governamental: capacidade extrativa, regulatória, distributiva, simbólica e responsiva¹⁷ (ALMOND; POWELL, 1966).

De outro lado, capacidade estatal pode ser entendida como capacidade de defesa da soberania de um Estado. Nesta linha, importa verificar que tipos de capacidades defensivas aumentam as possibilidades de uso e emprego da força no sentido de dissuadir potenciais agressores e proteger os cidadãos nacionais. Pesquisas dessa linha têm procurado avaliar o poder de um Estado em relação a outro ao comparar critérios como poder militar, produção na indústria de defesa, vulnerabilidade ambiental, densidade populacional, entre outros¹⁸.

Jack Knight, por seu turno, entende que a capacidade estatal equivale ao grau de extensão em que o Estado pode implementar seus objetivos face a atores e condições adversas (KNIGHT, 1992). Não obstante, é preciso um esforço de operacionalização conceitual, tal

¹⁷ Cárdenas classifica as dimensões da capacidade estatal em quatro: a) capacidade militar; b) capacidade burocrática; c) capacidade fiscal; d) capacidade institucional (CÁRDENAS, 2010).

¹⁸ Por exemplo, há o Índice de Segurança Nacional formulado por Kumar (2008). Combina IDH, Pesquisa e Desenvolvimento, população, PIB e gasto em defesa. Para um excelente compêndio das diferentes medidas de poder nacional, ver Serrão (2010).

como proposto por Grindle (1996, p. 9-10). O autor considera que a capacidade estatal apresenta quatro dimensões, com os seguintes significados:

- a) capacidade institucional – Estado estabelecer e fazer valer regras;
- b) capacidade técnica – Estado gerir políticas macroeconômicas;
- c) capacidade administrativa – Estado prover serviços públicos, como saúde e educação, bem como infraestrutura física;
- d) capacidade política – Estado responder às demandas sociais, permitir participação política.

Em razão das variáveis utilizadas e do modelo analítico adotado, este trabalho discute as capacidades política e administrativa, esta última com enfoque na infraestrutura. Portanto, conforme será detalhado mais adiante, pretende-se avaliar as possibilidades de combinação entre:

- a) diferentes tipos de política de infraestrutura** (capacidade administrativa);
- b) distintos graus de cooperação entre Estado e sociedade** (capacidade política).

Para tanto, antes importa examinar alguns dos principais conceitos e teorias inseridos nesse debate.

2.1.1 O Estado Logístico de Amado Cervo e o Poder infraestrutural de Michael Mann

Amado Cervo formulou o conceito de Estado logístico, referente a um “paradigma” político capaz de superar as heranças do subdesenvolvimento. Trata-se de uma síntese entre os modelos desenvolvimentista e liberal, esse último denominado de “paradigma normal”. O Estado Logístico objetiva “atenuar a dependência tecnológica e financeira, promovendo a inovação produtiva e a saída da condição de esmoleiro internacional” (CERVO, 2008, p. 86). O modelo tem como foco o “apoio logístico aos empreendimentos, o público e o privado, de preferência o privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais” (CERVO, 2008, p. 87). Isto se dá por meio da proteção de empresas, tecnologia e capitais de matriz nacional e pelo estímulo de seu fortalecimento interno e expansão global, zelando pelo bom emprego dos trabalhadores e ampliando o bem-estar dos consumidores (CERVO, 2008, p. 87).

No caso do Brasil, o Estado Logístico apresenta as seguintes características (CERVO; BUENO, 2002, p. 460-61):

- a) o controle do processo de privatização;
- b) a criação de grandes empresas (mineração, siderurgia, indústria aeronáutica e espacial);
- c) o reforço da capacidade empresarial do país e a aplicação da ciência e tecnologia assimiladas;
- d) os mecanismos de proteção diante de capitais especulativos;
- e) a política de defesa nacional.

Ademais, é componente essencial do modelo “a agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais¹⁹ e a os investimentos diretos no exterior, a começar pela vizinhança” (CERVO, 2008, p. 87).

Em que pese o conceito de Estado logístico de Cervo represente atributos inerentemente positivos do processo de desenvolvimento, é uma ferramenta analítica insuficiente. Trata-se de um conceito que sintetiza um conjunto de propostas consideradas pelo autor como ideais. Todavia, não há qualquer fundamentação acerca das premissas, como elas se articulam, qual o poder explicativo, o efeito esperado, enfim, o que o conceito fornece de diferente em relação a modelos teóricos mais robustos. Essa perspectiva metodológica do autor pode ser esclarecida ao considerar seus argumentos expostos em outro trabalho, no qual expõe sua posição acerca do uso de teorias e métodos em Relações Internacionais (CERVO, 2008b).

Cervo argumenta que o uso de teorias é problemático, pois possuem um caráter universal forjado, vinculado a interesses, valores e padrões de conduta dos países de onde são elaboradas. Elas não são, portanto, imparciais e objetivas (CERVO, 2008b). Entretanto, o autor ignora que conceitos também se vinculam a interesses, padrões e valores de uma sociedade. O argumento que utiliza contra a aplicação de teorias também se aplica ao uso de conceitos, defendido por ele. Ademais, a preferência por conceitos formulados no país tende a gerar um particularismo que ressalta a exclusividade dos fenômenos em um determinado lugar, que se revelam enquanto falsas exceções aparentes.

Neste trabalho, em contraste à perspectiva de Cervo (2008b), procura-se ir além da descrição conceitual do Estado Logístico. Mais do que mapear diversos atributos e simplesmente apontar normativamente o perfil desejado do tipo de intervenção estatal,

¹⁹ A recuperação da indústria brasileira a partir da inserção em cadeias produtivas globais é defendida por autores como Bacha e De Bolle (2013). Todavia, autores como Mayer (2013) e Fernandez-Stark, Bamber e Gereffi (2014) destacam que os países latino-americanos acabam confinados à base da cadeia - geralmente, setores tradicionais como indústrias processadoras de recursos naturais. Além disso, tais cadeias partem de uma organização hierárquica, que concentra no topo - em termos de valor agregado - os lucros e o poder de decisão.

objetiva-se investigar de que modo operam as relações entre Estado e mercado e, em especial, como elas interagem com as diferentes políticas de infraestrutura. A partir da análise da literatura existente, desenvolveu-se um modelo analítico, conforme será descrito mais adiante, que identificou os quatro tipos de Estado: Neo-utilitário, Facilitador, Autônomo e Desenvolvimentista.

A base lógica desse modelo proposto é que, nos países em desenvolvimento, determinados tipos de infraestrutura de transporte, energia e comunicações, articulados com políticas industriais, permitem a dinamização de regiões pobres e, dessa forma, reduzem a desigualdade de um Estado. Tais investimentos podem induzir o surgimento de indústrias, nacionais ou integradas a outros países. Nesse cenário, reduz-se a força política das elites exportadoras e a dependência de recursos naturais. O Estado aumenta sua capacidade extrativa e distributiva, bem como obtém meios físicos de aumentar sua presença no território, oferecendo serviços públicos (criação de poder potencial e poder concreto). Todavia, a política de infraestrutura desconectada de outras políticas públicas também pode trazer resultados adversos, conforme esse capítulo procurará demonstrar.

No caso da América do Sul, existe um padrão histórico de desigualdade socioeconômica combinada com a presença de elites exportadoras. Observa-se que um efeito desse modelo é justamente a menor capacidade de o Estado atingir o território nacional e incluir diferentes grupos sociais. Trata-se das “áreas marrons”, áreas em que a presença do Estado é mínima ou mesmo inexistente, de modo que predomina a falta de direitos e de acesso à ordem legal (O'DONNELL, 1993).

Em tese, há duas formas de o Estado atingir tais áreas marrons. Segundo o sociólogo Michael Mann, o Estado possui dois tipos de poder²⁰. Um Estado pode ser “forte” à medida que age despoticamente sobre a sociedade (poder despótico), ou quando implementa efetivamente decisões *através* de sua sociedade (poder infraestrutural) (MANN, 1988, p. 5). Segundo o autor, *Poder despótico* “é a capacidade das elites do Estado de tomarem decisões sem uma rotineira negociação com os grupos da sociedade civil” (MANN, 1988, p. 5). *Poder infraestrutural* é a capacidade de o Estado efetivamente se impor sobre a sociedade civil e implementar logisticamente decisões políticas em todo seu território (MANN, 1988, p. 5), não

²⁰ Michael Mann e suas noções de poder infraestrutural e poder despótico se inserem em uma perspectiva teórica que, a partir dos estudos de Weber, considera a territorialização da autoridade política a essência do Estado (JESSOP, 2006, p. 113). Trata-se de uma discussão que pertence a um debate maior sobre a natureza do Estado, o qual envolve, por exemplo, autores marxistas, institucionalistas, feministas, construtivistas, entre outros. Entre as principais direções de pesquisa e a agenda promissora desse assunto, Bob Jessop destaca a capacidade e força do Estado para exercer autoridade e implementar decisões em seu território, bem como defender externamente sua soberania e influenciar o sistema interestatal. A tipologia Estados predatórios x Estados desenvolvimentistas (EVANS, 2004) é um exemplo dessa linha de pesquisa (EVANS, 2004, p. 126).

importa quem tome as decisões. Isso também pode ser chamado de capacidade ou eficiência do Estado. Para possuir elevado poder infraestrutural, os Estados necessitam de infraestruturas presentes e disponíveis à sociedade civil como um todo, por meio das quais as elites políticas possam extrair recursos e fornecer serviços para todos os indivíduos.

Entre outros efeitos, o poder infraestrutural favorece a democratização: “só os Estados com infraestruturas eficientes também se tornarão plenamente democráticos” (MANN, 2006, p. 165). O grau de democratização também é afetado pela combinação entre poder despótico e infraestrutural, que dá origem a quatro tipos ideais de Estados:

Quadro 01- Tipologia de Poderes Estatais de Michael Mann

Poder Despótico	Poder Infraestrutural	
	Baixo	Alto
Baixo	Estado Feudal	Estado Burocrático
Alto	Estado Imperial	Estado Autoritário

Fonte: Mann (2006).

Para Mann, modernamente os Estados centrais do norte do globo, EUA e Europa, possuem elevado poder infraestrutural. São exemplos de Estados burocráticos, o que significa dizer que, na prática, são capazes de manter Estados de bem-estar social. Fornecem emprego, saúde, segurança, e mantêm canais de participação política. Por outro lado, Estados como Somália e Haiti possuem poder infraestrutural praticamente nulo. Os Estados sul-americanos situam-se em um patamar intermediário. Considerando as categorias de Mann, pode-se afirmar que também apresentam um nível de poder despótico de médio a baixo (MANN, 2006, p. 167).

Conforme se ressaltou, a história da América do Sul registra a presença de elites econômicas e políticas “de costas umas para as outras”, fragmentadas e voltadas para as economias centrais do Atlântico. Para reverter essa situação, os Estados sul-americanos precisam aumentar seu poder infraestrutural, porquanto este é decisivo para que um Estado seja capaz de implementar decisões e levar serviços à população:

Minha análise comparativa dos modernos Estado-nação leva à conclusão de que **o sucesso, em termos de poderes infraestruturais, chega a Estados com sociedades relativamente homogêneas e igualitárias. Promover isso – através de reformas política, econômica, militar e cultural – deve ser a principal tarefa do século XXI em toda a América Latina. Sem isso, não apenas o mero desenvolvimento econômico, mas também o tecido social é colocado em risco**” (MANN, 2006, p. 191, grifo nosso).

Nesse aspecto, a proposição de Mann é circular. A homogeneidade e o igualitarismo não podem ser, ao mesmo tempo, causa e consequência do sucesso do poder infraestrutural. O

poder infraestrutural é que gera a redução das desigualdades. Ele permite, de um lado, a extração de recursos e, de outro, o fornecimento e a execução de políticas públicas²¹.

O conceito de poder infraestrutural pode ser operacionalizado de diversas formas. Segundo Mann, que analisa o contexto de formação dos Estados europeus, ele se desdobra em quatro *técnicas logísticas*: divisão e organização das atividades do Estado; alfabetização; adoção de um sistema monetário; infraestrutura de comunicações e transporte.

Dessas quatro dimensões, este trabalho examina especificamente o papel da última: energia, transporte e comunicações. Segundo o autor, essas quatro capacidades podem ser tanto construídas pela sociedade quanto pelo Estado, dependendo da história de cada região. Todavia, conforme se demonstrou anteriormente, o continente sul-americano foi marcado pela presença de elites exportadoras de produtos agrícolas ou minerais. Para além das dificuldades já impostas pela geografia, tais elites estavam conectadas com os centros dinâmicos da economia mundial. Por isso, no caso da América do Sul, é justamente o Estado que precisa construí-las, contrariando tal lógica centrífuga.

Note-se que tais benefícios do poder infraestrutural coincidem justamente com as vantagens relacionadas à construção de infraestrutura. Por exemplo, Raychaudhuri e De (2010) realizaram uma série de estudos quantitativos em 14 países asiáticos em que relacionam o provimento de infraestrutura a outras variáveis, como crescimento econômico e redução da pobreza. Concluem que melhorias na qualidade de infraestrutura, *ceteris paribus*, reduzem a desigualdade socioeconômica. Uma melhora de 1% levou a uma queda de 4 a 12,6% da desigualdade nos países analisados. Um aumento no estoque de infraestrutura ajuda os países a aumentar a renda de médio a longo prazo, gerando margem para redistribuir renda. No caso do Brasil, Borja Reis (2008) defende que os ciclos tecnológicos internacionais – petróleo, indústria automobilística, bens domésticos duráveis – por exemplo, só chegaram ao Brasil após a instalação da infraestrutura de energia, transporte e comunicações.

Portanto, a partir dos conceitos de Estado Logístico, de Amado Cervo, e de poder infraestrutural, de Michael Mann, verifica-se que existe uma relação entre os projetos de energia, transporte e comunicações e o padrão de relação entre Estado e sociedade. Essa dinâmica está relacionada com os problemas mencionados, como os obstáculos da geografia física, a fragmentação política e a inserção voltada para fora. Melhorias na infraestrutura podem reduzir distâncias e tempo, otimizando o fluxo de trocas de um país, seja para exportar

²¹ Esse ponto é explorado nas seções seguintes.

seja para importar. A infraestrutura importa, ademais, para a segurança e a defesa de um Estado, motivo pelo qual pode ser considerada uma forma de poder concreto.

2.1.2 Infraestrutura e Poder Nacional: Poder Concreto

John Mearsheimer apresenta uma divisão conceitual de poder nacional em duas esferas: poder concreto e poder potencial. O poder concreto se refere às forças militares efetivas de um país. O poder potencial diz respeito aos componentes socioeconômicos utilizados para a construção de capacidade de defesa (MEARSHEIMER, 2001, p. 55). Embora o autor destaque como principais exemplos de poder potencial a população e a riqueza de um país, acredita-se que a infraestrutura constitua componente essencial do poder potencial. Ademais, conforme se expõe a seguir, ela é também parte do poder concreto, pois provê a logística necessária para a movimentação das Forças Armadas²².

A infraestrutura constitui, portanto, parte do poder concreto de um Estado. Os meios de transporte permitem o acesso de um território a tropas militares. No caso da América do Sul, a mobilidade operacional importa especialmente para chegar a regiões ermas, como a fronteira entre Brasil e Bolívia, onde há diversos focos de narcotráfico. Trata-se da logística da defesa dos Estados.

Na primeira fase da industrialização da guerra (1840-1884), William McNeill argumenta que as mudanças no transporte (aplicação de combustíveis fósseis e novas formas de emprego de forças e suprimento) impactaram mais a guerra do que o próprio surgimento de novas armas (MCNEILL, 1982, p. 223). Por exemplo, graças ao transporte mais barato e a comunicações mais efetivas, os europeus puderam sustentar suas políticas de imperialismo na África e na Ásia e aprofundar o processo de integração e globalização de mercados.

A Guerra Civil norte-americana, segundo McNeill, a primeira guerra industrializada, deu um novo significado para o papel da logística. Ainda que tanto a Confederação quanto a União dispusessem de ferrovias para movimentar tropas e entregar suprimentos, havia notáveis diferenças qualitativas e quantitativas entre ambas²³. Diferenças na capacidade de logística revelaram-se decisivas. Graças ao bloqueio marítimo efetuado pelo Norte, os estados

²² O objetivo dessa seção é ilustrativo, e não é exaustivo, no sentido de fazer um levantamento completo do papel da infraestrutura para a guerra, tarefa que poderia ser objeto de um trabalho de pesquisa à parte.

²³ Segundo Sellers, May e McMillen, o Norte possuía uma rede de cerca de 35 mil km, que percorria seu território em todas as direções, ao passo que o Sul tinha apenas 14.500 km. Os números são quase idênticos para Kennedy: o Norte tinha 33 mil, enquanto o Sul apenas 14 mil (KENNEDY, 1989, p. 178). Ademais, o Norte apresentava um sistema bem articulado, com suas linhas-tronco que integravam o leste e o oeste, ao passo que o Sul carecia de ligações eficientes (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 192). A visão de Paul Kennedy (1989) também é convergente acerca da menor qualidade da estrutura ferroviária sulista.

do Sul não conseguiram sustentar seu fornecimento de armas e de outros insumos importados da Europa necessários ao esforço de guerra (MCNEILL, 1982, p. 243). Já o Norte tinha em suas hidrovias e sistema de canais um meio de acesso essencial para a logística da guerra. Assim, a partir do uso combinado de ferrovias e hidrovias, essas últimas na região do Rio Mississippi, o Norte possuía uma vantagem decisiva no teatro de operações (KENNEDY, 1989, p. 178). O modelo de desenvolvimento do Norte – baseado na combinação entre infraestrutura e industrialização – revelou-se decisivo quando submetido à prova da guerra. A batalha de Gettysburg, ponto de inflexão da guerra, foi travada tendo como objetivo central a ambição sulista de cortar os suprimentos do Norte²⁴.

Na Primeira Guerra Mundial, a infraestrutura de transporte também teve importância decisiva. A Alemanha pretendia construir uma ferrovia de Bagdá, que então pertencia ao Império Otomano, aliado dos alemães, até Berlim, passando por Turquia, Síria e Iraque. A obra foi realizada parcialmente. Acaso tivesse sido plenamente concluída, teria permitido não só que a Alemanha movimentasse tropas para defender o Iraque dos rivais britânicos, mas também que o suprimento de petróleo iraquiano chegasse ao território alemão para ser convertido em combustível e utilizado na produção industrial, sustentando, dessa forma, o esforço de guerra. Ademais, a Ferrovia Berlim-Bagdá teria possibilitado acesso ao porto de Basra, no Iraque, e, por conseguinte, ao Golfo Pérsico.

Robert Gilpin menciona o papel da infraestrutura, especialmente de transportes, como um fator determinante para a ascensão de uma potência. Segundo o autor:

A ascensão de grandes impérios e as eras de unificação política parecem estar associadas com fortes reduções no custo de transporte. [...] ao facilitar a habilidade de um poder dominante ou imperial de extrair e utilizar a riqueza de um território conquistado, tais inovações tecnológicas [de infraestrutura] criaram economias de escala e vantagens para grandes Estados. Elas facilitaram as ações da autoridade

²⁴ Sellers, May e McMillen explicam a importância da batalha e a descrevem com dramaticidade: “Lee arriscou tudo em junho, invadindo o Norte na esperança de **cortar as linhas-tronco ferroviárias** em Maryland e na Pensilvânia, pôr Washington em perigo e convencer a União a fazer a paz antes que a superioridade do inimigo em armas e material se tornasse irresistível. A 1º de julho de 1863, os 70 mil soldados de Lee e 90 mil de George G. (*‘Old Snapping Turtle’*) Meade, que substituíra Hooker, ocuparam elevações opostas nas proximidades de Gettysburg, uma cidadezinha do Sul da Pensilvânia. Durante três dias, no que foi a mais furiosa batalha da guerra, onda após onda de confederados, em seus uniformes cinzentos, lançaram-se contra as posições dos entrincheirados soldados da União. Na quente e poeirenta tarde de 3 de julho, Lee cometeu o erro mais grave de toda sua carreira. Em uma última e desesperada arremetida contra o centro da linha da União, enviou o General George Pickett com três divisões (15 mil soldados) através do vale, a fim de escalar e tomar *Cemetery Ridge*, em poder das tropas da União. Os confederados foram ceifados por um nutrido fogo da União. As perdas de ambos os lados atingiram cifras assombrosas: os confederados tiveram mais de 28 mil mortos, feridos ou desaparecidos, contra perdas ligeiramente menores da União. Repelido a um custo pavoroso, desaparecida a última esperança de uma vitória do Sul, a Lee não restou outro recurso senão recuar para a Virgínia” (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 193-194, grifo nosso).

local de suprimir rebeliões e subordinar lideranças locais (GILPIN, 1981, p. 57, tradução nossa²⁵).

Conforme destaca Gilpin, a infraestrutura nacional é utilizada para extrair tributos e manter a ordem no território do Estado. Ademais, a infraestrutura também é parte do poder potencial, conforme será visto a seguir, de um Estado por duas razões.

Primeiro, é um instrumento de política macroeconômica para expandir emprego e renda. “*Weapons of Mass Construction*”, foi o trocadilho usado pela Revista *The Economist* (CAPITAL..., 2011) em uma análise sobre os projetos de energia, transporte e comunicações. Argumenta-se que tais iniciativas incrementam a produtividade da economia no longo prazo, além de aumentar os empregos no curto prazo. Com isso, o custo dos projetos seria pago pelos próprios benefícios proporcionados pela infraestrutura²⁶ (CAPITAL..., 2011)²⁷. No entanto, pode haver retornos decrescentes dos ganhos de produtividade se as obras beneficiarem poucos setores ou regiões de pouco integradas. Da mesma forma, os cálculos de demanda futura dos “serviços” providos pela infraestrutura podem ser superestimados (CARNEIRO, 2002, p. 350), gerando “elefantes brancos”²⁸.

Segundo, a infraestrutura aumenta a capacidade extrativa dos Estados, especialmente a partir das tecnologias de informação e comunicação. Essas ferramentas modernizam burocracias e permitem um maior controle da renda nacional e da contribuição de impostos.

²⁵ No original “The rises of great empires and the eras of political unification appear to have been associated with major reductions in the cost of transportation. [...] by facilitating the ability of an imperial or dominant power to extract and utilize the wealth of a conquered territory, such technological innovations create economies of scale and are advantageous to large states. They make it easier for central authority to suppress rebellion and to supervise subordinate local officials”.

²⁶ Keynes (1996) trata de infraestrutura quando defende a existência de dois orçamentos públicos – corrente e de capital. O primeiro somente poderia ser deficitário em períodos de recessão (ou depressão) da economia nacional, o que justificaria uma política fiscal expansiva via redução de impostos ou, principalmente, gastos governamentais (geralmente, em obras públicas de infraestrutura). Já o segundo deveria ser equilibrado apenas no longo prazo, direcionando seus recursos para investimentos que elevem o estoque de capital e a produtividade da economia como um todo. Nesse último caso, Keynes (1996) também sublinha a importância de projetos infraestruturais.

²⁷ Acrescente-se a isso que a infraestrutura é também um instrumento clássico de política econômica anticíclica, usada pelos países para reverter recessões. Ademais, pode ser usada como elemento redutor da expansão financeira. Isso porque pode converter capitais ociosos, disponíveis no mercado financeiro, em investimentos produtivos. Parece ser o caso da China, que usa suas reservas internacionais para financiar diversos projetos infraestruturais em diversas regiões do globo.

²⁸ Em 2008, esteve no centro do debate para as eleições dos EUA o projeto de construção de “pontes que não levavam a lugar algum”. Tratava-se do projeto para construir uma ponte, com custo estimado de US\$ 600 milhões, que ligaria as cidades de Anchorage, maior cidade do Alaska, a Wasilla, pequena cidade com sete mil habitantes. Devido aos benefícios controversos da “*Bridge to Nowhere*” e ao fato de a candidata a vice-presidente pelo Partido Republicano, Sarah Palin, que inicialmente defendeu o projeto (posteriormente, mudou de ideia), ter sido prefeita de Wasilla, a obra foi considerada como um típico exemplo de *pork barrel*, conceito que representa uma iniciativa que beneficia determinado setor ou região às custas do conjunto da sociedade. Segundo Ames (2003), seria típico das instituições políticas brasileiras.

Com o aumento da riqueza, o Estado pode investir em capacidades militares e aumentar seu poder nacional.

O modo como um Estado constrói suas capacidades é um tema de especial atenção do Realismo Neoclássico. Randall Schweller, por exemplo, reconhece que a distribuição de capacidades no sistema internacional tem papel preponderante na formulação da política externa de um país. Argumenta, contudo, que esse impacto é indireto, visto que as pressões sistêmicas são filtradas por variáveis da política doméstica. Assim, neoclássicos valorizam os processos internos pelos quais os Estados decidem e formulam política em resposta às pressões do sistema e às oportunidades do ambiente (SCHWELLER, 2003, p. 320).

Ainda que o próprio Schweller enfatize variáveis institucionais, como grau de coesão da elite, consenso da elite, vulnerabilidade do regime, coesão social (SCHWELLER, 2006), acredita-se que variáveis materiais, internas, também explicam como Estados reagem a ameaças e oportunidades de expansão de poder. Nesse sentido, importa analisar o papel da infraestrutura e sua relação com o poder potencial. Qual seu papel na criação de riqueza? Em que medida representa uma expansão de poder? Este é o tema da próxima seção.

2.1.3 A Infraestrutura e o Poder Potencial: Articulação com a Estrutura Produtiva

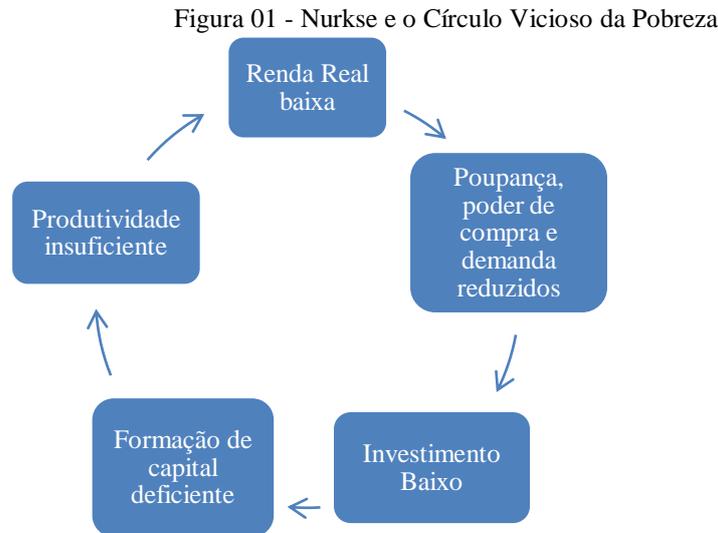
Segundo Henry Wallich (1969), nos países em desenvolvimento o setor empresarial costuma ser fragilizado e dependente da importação de tecnologia de outros países. A partir de uma perspectiva neoschumpeteriana, o autor considera a inovação a mola mestra do crescimento econômico. Segundo Wallich, como o setor privado é frágil, cabe ao Estado o papel de induzir a economia:

No modelo de Schumpeter, a força geradora é proveniente do empresário, o processo é a inovação e o objetivo é o estabelecimento de uma posição de riqueza. [...] Nos países menos desenvolvidos, **o empresário não é a principal força motora**, a inovação não é o processo mais característico e o enriquecimento privado não é o objetivo predominante (WALLICH, 1969, p. 198, grifo nosso).

Em virtude de uma estrutura que pouco incentiva o dinamismo da economia, os investimentos públicos pressionam o consumo, dinamizando a economia e incentivando a participação do setor privado. Trata-se do modelo de desenvolvimento derivado.

Para Ragnar Nurkse (1951), diversos países passam pelo chamado círculo vicioso da pobreza. Como a renda real é baixa, as taxas de poupança, o poder de compra e a demanda são reduzidos. Com isso, o nível agregado de investimento da economia também é reduzido.

Dessa forma, há pouca formação de capital, que se traduz em produtividade deficiente. Assim, os salários também são comprimidos, de modo que se forma um ciclo de pobreza²⁹:



Fonte: Elaboração própria a partir de Nurske (1951).

Em essência, nas palavras do autor, “um país é pobre porque é pobre” (NURSKSE, 1951). Para romper com esse círculo vicioso, Nurske propõe a realização de investimentos simultâneos em diferentes setores industriais:

Onde qualquer empreendimento isolado pode ser fatalmente impraticável e não lucrativo, um grande número de investimentos simultâneos, abrangendo grande número de indivíduos diferentes pode ser bem-sucedido porque todos se apoiarão mutuamente, no sentido de que o pessoal empregado em determinado empreendimento, trabalhando com equipamento melhor e mais abundante, assegurará um mercado ampliado para os produtos dos novos empreendimentos nessas outras indústrias (NURKSE, 1951, p. 20).

Por meio desses investimentos, espera-se um aumento da produtividade, que aumentaria a renda dos trabalhadores e, dessa forma, aqueceria a demanda. Do lado da oferta, haveria uma redução do preço, expandindo o mercado e aumentando o investimento.

Embora consistente, o modelo de Nurkse (1951) foi criticado devido à dificuldade de países em desenvolvimento conseguirem realizar investimentos simultâneos em vários setores industriais³⁰. Ademais, as dificuldades de financiamento restringem a possibilidade de

²⁹ Nurkse expõe didaticamente a ideia de ciclo vicioso: “um homem pobre não tem o bastante para comer; sendo subalimentado, sua saúde é fraca; sendo fisicamente fraco, sua capacidade de trabalho é baixa, o que significa que ele é pobre, o que, por sua vez, quer dizer que não tem o bastante para comer; e assim por diante. Tal situação, transposta para o plano mais largo de um país, pode ser resumida nesta proposição simplória: ‘**um país é pobre porque é pobre**’” (NURKSE, 1951, grifo nosso).

³⁰ Ragnar Nurkse protagonizou um amplo debate sobre desenvolvimento com Celso Furtado na década de 1950. Para uma síntese dos argumentos, ver Bastos (2008).

consecução de tais iniciativas, a menos que exista capital estrangeiro disposto a financiar esses empreendimentos.

Tanto o modelo de Wallich quanto o de Nurkse parecem aplicáveis à realidade da América do Sul. Conforme se ressaltou, a formação econômica voltada para a exportação de *commodities* e o vínculo histórico com as metrópoles coloniais marcaram a história econômica dos países sul-americanos. Os Estados sul-americanos lutaram contra essa herança por meio dos processos de substituição de importações. Contudo, tal modelo, embora inegavelmente tenha transformado os padrões econômicos da região, acabou aumentando a desigualdade e foi minado principalmente por dois fatores.

Primeiro, a crise da dívida nos anos 1980. Com o aumento da taxa de juros realizado pelos EUA, em 1979, os capitais migraram para a economia norte-americana. A elevação da taxa se deveu a uma tentativa de conter a pressão inflacionária ocasionada pela alta do preço do petróleo³¹. Com isso, dificultou-se o financiamento do modelo substitutivo de importações. No caso do Brasil, havia um crescimento do setor industrial (bens de consumo duráveis), além de uma crescente dependência da importação de petróleo.

Segundo, o modelo era marcado pela incapacidade de geração endógena de tecnologia. Quando, no final dos anos 70, altera-se o paradigma produtivo, saindo da produção em massa do fordismo para o modelo flexível toyotista, a recuperação tornou-se ainda mais difícil. A mudança de paradigma possui consequências externas e internas. No sistema internacional, altera o rol de países desenvolvidos; internamente, leva a um descompasso entre as estruturas econômicas e sociais, o que por sua vez afeta as instituições políticas (PEREZ, 2002). Naquele contexto de crise, Estado e capital nacional não tinham condições de realizar as mudanças necessárias para sustentar os novos patamares de competitividade. Enquanto isso, outros países, sobretudo no Leste da Ásia, seguiram seu processo de *catch-up* e ascenderam a patamares superiores da escada produtiva e tecnológica.

Em busca de uma alternativa, o Brasil e outros países sul-americanos tentaram tirar proveito da nova fase da globalização. A adoção das políticas neoliberais dos anos 90 submeteu as economias sul-americanas a uma abertura precipitada. Em vez de uma transição comercial gradual, que permitisse às empresas modificar estratégias produtivas e mercadológicas e, ao mesmo tempo, modernizar seus parques industriais para se adaptar e se tornar competitivas, como o fez Taiwan, por exemplo, as prescrições do Consenso de Washington previam uma abertura irrestrita. A implementação dessas medidas resultou no

³¹ O preço de petróleo passou de US\$ 13,60, em 1978, para US\$ 30,03 em 1979 (HERMANN, 2002, p. 97).

desmonte do tripé desenvolvimentista (capital estatal, capital nacional privado e capital estrangeiro) (CARNEIRO, 2002, p. 340), acompanhado do fechamento de diversos setores produtivos na América do Sul, principalmente na indústria.

Assim, em muitas regiões da América do Sul permanecem círculos da pobreza de Nurkse, que precisam do Estado neoschumpeteriano de Wallich para escapar dessa lógica perversa por meio da transformação de suas realidades socioeconômicas. Nesse aspecto, os investimentos em infraestrutura representam ferramenta de transformação do padrão econômico e de criação de riqueza.

Albert Hirschman (1961) considera que o setor privado possui baixa propensão ao risco, de modo que é preciso que a capacidade empresarial do Estado mobilize e o induza a aproveitar oportunidades econômicas. Nesse sentido, desenvolveu a ideia de desenvolvimento desequilibrado a partir dos conceitos de Infraestrutura Social Básica (ISB) e de Atividades Diretamente Produtivas (ADP). A primeira categoria significa investimentos públicos em sete esferas: justiça, segurança, saúde, educação, transporte, energia e comunicações. A segunda representa produtos e serviços ofertados diretamente ao consumidor.

Portanto, para Hirschman, países em desenvolvimento são carentes de mecanismos que induzam inovações tecnológicas e gerem desenvolvimento. Para suprir essa lacuna, o autor propõe a realização de desequilíbrios sequenciais, isto é, a realização de investimentos subsequentes e combinados em atividades infraestruturais e produtivas. A política econômica deveria, para ele, criar uma tensão permanente que “fomente as perspectivas empresariais de longo prazo mediante o aumento de incentivos ao engajamento em investimentos transformadores e a redução dos riscos envolvidos em tais investimentos” (EVANS, 1993).

Ademais, Hirschman (1961) valorizava a realização de investimentos em setores chave, isto é, que fossem capazes de promover encadeamentos para trás e para frente (*backward e forward linkages*). Encadeamentos para trás são aqueles que induzem setores a fornecer insumos para uma determinada atividade. Encadeamentos para frente estimulam o desenvolvimento de novos produtos a partir da atividade desenvolvida.

Hirschman defende essa visão em grande medida por concordar com as críticas feitas a Nurkse, isto é, dada a dificuldade em realizar investimentos simultâneos em diversos setores, faz-se necessário priorizar algumas áreas. Para o autor, são justamente os investimentos em Infraestrutura Social Básica que estimulam o início das atividades

produtivas: “o investimento no CFS é defendido não pelo seu efeito direto sobre a produção final, e sim porque permite e, de fato, incita a instauração de ADP” (HIRSCHMAN, 1961)³².

Contudo, entende-se que a proposta de Hirschman carece da consideração do problema dos recursos escassos, crítica sofrida pelo modelo de Nurkse (1951). Para países em desenvolvimento, é muito difícil realizar investimentos em justiça, segurança, saúde educação, energia, transporte e comunicação. Na prática, trata-se de um verdadeiro Estado de bem-estar. Defende-se, portanto, a priorização das três últimas. A partir dos investimentos em infraestrutura física, entende-se que pode haver um aumento de renda, entre outros efeitos. Investimentos em energia, transporte e comunicações são atividades que podem promover tanto encadeamentos para trás, canalizando insumos para a construção civil, por exemplo, quanto para frente, estimulando novos serviços de tecnologia da informação. Com isso, o Estado pode induzir a transformação da economia. Desse modo, aumenta a capacidade de extração de tributos (insumo) e o conseqüente investimento nas outras infraestruturas de Hirschman: saúde, segurança, educação que são, em essência, prestação de serviços (produto).

Portanto, ao abrir a “caixa-preta” da formação de poder potencial do Estado, verifica-se que a infraestrutura interfere na geração de riqueza. Evidentemente, não é uma causa única: investimentos em educação, pesquisa e desenvolvimento, defesa, tecnologia, entre outros, que também apresentam efeitos de transborde (*spillover*) e externalidades relevantes.

No Brasil, Ricardo Bielschowsky (2012) desenvolve modelo análogo ao de Hirschman a partir de uma reflexão sobre as perspectivas de desenvolvimento do Brasil. Segundo o autor, atualmente, há três motores do investimento: consumo de massas, recursos naturais e investimento em infraestrutura. Existem também dois turbinadores: encadeamentos produtivos e inovação tecnológica³³.

O primeiro motor, o consumo de massas, resulta de uma combinação de fatores, a saber:

³² Em sua análise sobre a economia da Venezuela, Furtado estabelece uma comparação, problemática, entre investimentos em infraestrutura e maquinaria. Primeiro, para o autor as obras infraestruturais seriam limitadas por não gerar fontes permanentes de emprego para a população. Ora, essa é uma visão estática: ainda que as obras sejam projetos cíclicos, com início e fim, possuem um caráter dinâmico: enquanto uma obra termina, outras se iniciam. Segundo, Furtado alega que a infraestrutura, devido à mecanização, emprega poucos trabalhadores. No Brasil, essa realidade não se verifica: depois do setor de serviços, a indústria de construção civil é uma das maiores geradoras de emprego. Terceiro, Furtado argumenta que as obras de infraestrutura reduzem o investimento líquido em razão de seus custos de manutenção. Ora, sabe-se que as máquinas também possuem custos de depreciação e reposição. Quarto e mais importante, infraestrutura e maquinaria não são opções excludentes, e sim complementares e, conforme explicitado, devem estar o mais associadas possível (FURTADO, 2008, p. 50-52).

³³ Bielschowsky refuta a possibilidade de a exportação de manufaturas constituir um motor, haja vista que as decisões das empresas industriais no Brasil são fundamentadas com base na dinâmica do mercado interno, e não do externo (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 730).

- a) aumento salarial e expansão do emprego no Brasil pós-neoliberalismo;
- b) políticas sociais de transferência de renda;
- c) queda nos preços industriais (efeito câmbio e importação de manufaturados da Ásia);
- d) ampliação do crédito para o consumo.

O segundo motor refere-se aos recursos naturais: terra, água, sol e energia. Para o autor, as riquezas naturais, como petróleo, minérios e outros recursos não podem constituir meros enclaves, isto é, saíam do território nacional sem que seu potencial de transformação produtiva e geração de bem-estar seja explorado. Por isso, devem gerar atividades produtivas complementares, tais como máquinas, insumos agrícolas, desenvolvimento e pesquisa de sementes, enfim, atividades associadas a recursos que agreguem valor (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 740)³⁴.

O terceiro motor corresponde ao investimento em infraestrutura. Bielschowsky ressalta a retração de investimentos nessa área no Brasil desde a segunda metade dos anos 80, exceto pelo setor de telecomunicações. As políticas governamentais têm, contudo, revertido esse déficit mediante o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e dos financiamentos do BNDES³⁵.

O primeiro turbinador é a inovação, que não é considerada um motor em si, embora o fosse desejável, devido à falta de capacidade das atividades de Pesquisa e Desenvolvimento no Brasil. O segundo turbinador trata dos encadeamentos produtivos, isto é, a possibilidade de identificar elos perdidos nas cadeias produtivas e aumentar a competitividade nacional.

Embora o autor reconheça a complementaridade entre esses cinco fatores (três motores e dois turbinadores), não explora suas diferentes formas de combinação. Menciona, não obstante, a importância de, ao acionar os motores, atentar para a complementaridade existente entre eles, seja positiva ou negativa. Por exemplo, o consumo de massa pode acabar sendo suprido mediante importações do Leste asiático. Entretanto, de outra forma, pode não só aumentar o bem-estar das camadas que até então não tinham acesso a determinados bens de consumo, mas também impulsionar a indústria nacional (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 738-39).

³⁴ Como explicam Cimoli e Porcile, mais importante do que possuir ou não recursos naturais é utilizá-los como base para aprendizado tecnológico e progresso estrutural, como teria sido o caso de Canadá, Austrália, Finlândia e Noruega (CIMOLI; PORCILE, 2011, p. 556).

³⁵ Observe-se que, segundo Calderón e Servén, os investimentos em infraestrutura podem até mesmo ser autofinanciáveis. Para tanto, existem três variáveis decisivas: 1) qualidade institucional: seleção racional de projetos e prevenção de desperdício e corrupção; 2) capacidade governamental em recuperar investimento mediante impostos; 3) custos marginais do governo em financiar as obras em relação a outros investimentos (CALDERÓN; SERVÉN, 2011, p. 679).

Este trabalho está em consonância com a perspectiva de Bielschowsky (2012) à medida que procura investigar combinações entre infraestrutura, indústria e seus possíveis encadeamentos, observando também outras questões. Nesse sentido, o resultado produzido pela capacidade estatal em infraestrutura (transporte, energia e comunicações) depende do contexto espacial, temporal e de outras variáveis, como a relação entre Estado e Sociedade, conforme exposto. O impacto pode ser positivo ou negativo. Se for positivo, em países em desenvolvimento, articulada a políticas de industrialização, permite a dinamização de regiões pobres e, dessa forma, pode reduzir a desigualdade de um Estado. A infraestrutura, nesse caso, poderia induzir o surgimento de indústrias, nacionais ou integradas a outros países (criação de poder potencial). Reduziria a força política das elites exportadoras e a dependência de recursos naturais. O Estado poderia aumentar sua capacidade extrativa e obter meios físicos de aumentar sua presença no território, oferecendo serviços públicos e defendendo seu território (poder concreto). Entretanto, se o impacto for negativo, as melhorias infraestruturais poderão tornar manufaturas estrangeiras mais baratas e, como resultado, diversas indústrias nacionais poderão colapsar. Poderá reforçar as vantagens comparativas e diminuir as possibilidades de transformação estrutural da economia. A seção seguinte objetiva ilustrar esse caráter contingente da política de infraestrutura.

2.1.4 Infraestrutura e Indústria: Impactos contingentes

De um modo geral, é difundida a crença de que a política pública de infraestrutura favorece o crescimento econômico e constitui, por si só, uma finalidade. O crescimento dos países asiáticos, por exemplo, seria explicado em grande parte devido a elevados investimentos infraestruturais (ESTACHE; FAY, 2007, p. 1; CALDERÓN; SERVÉN, 2011, p. 672). Todavia, diversos estudos demonstram que esse impacto é variável, e está condicionado à extensão da rede, a variações no tempo e no espaço (localização do projeto), ao nível de renda do país e, mais importante, ao modelo de desenvolvimento. Os debates acadêmicos na área de infraestrutura são os mesmos há 25 anos, porém ainda não oferecem respostas a algumas de suas principais questões³⁶ (ESTACHE; FAY, 2007, p. 32).

A análise de estudos quantitativos revela que existe um desacordo acerca da relação entre infraestrutura e crescimento econômico: enquanto alguns autores consideram que o

³⁶ São elas: 1) a definição de responsabilidades (público *versus* privado; governo central *versus* local; reguladores políticos ou independentes); 2) a definição de quem deve arcar com os serviços (usuário *versus* contribuinte).

retorno é nulo ou quase nulo (ESTACHE; FAY, 2007, p. 6), outros encontraram elevada correlação (CALDERÓN; SERVÉN, 2011)³⁷. Porém, há um crescente consenso em relação ao impacto associado ao nível de desenvolvimento: a infraestrutura reduz proporcionalmente seu impacto sobre o crescimento de acordo com o nível de renda do país (WANG; WU, 2012, p. 31). Quanto mais desenvolvido, menor o impacto; quanto menos, maior – o que corrobora o modelo de Hirschman acerca do impacto da infraestrutura nos países em desenvolvimento. Permanecem, no entanto, divergências a respeito da magnitude desse impacto. Da mesma forma, existem variações no tempo, já que os agentes, em especial as empresas, demoram a ajustar suas decisões às novas oportunidades e condições de infraestrutura.

No que concerne à localização do investimento e ao modelo econômico, é comum a expectativa entre os tomadores de decisão de que novas infraestruturas, de transporte em especial, podem dinamizar uma região atrasada e conectá-la à economia global, aumentando suas exportações e promovendo desenvolvimento. Todavia, o transporte não é a “bala de prata” do desenvolvimento regional (ESTACHE; FAY, 2007, p. 15): esse impacto é contingente. Novas conexões de transporte podem resultar em maior ou menor concentração de empregos nas regiões desenvolvidas e na eliminação de barreiras naturais que servem como proteção à indústria local (ESTACHE; FAY, 2007; FAINI, 1983; PUGA, 2001).

No caso da taxa de emprego, há dois exemplos contrastantes. Na França, melhorias no transporte levaram a uma concentração de emprego. Geraram incentivos de aglomeração entre polos de produção, de modo que majorou o nível de especialização produtiva. Na Indonésia, a uma desconcentração: diversas firmas migraram para cidades periféricas, próximas a Jacarta, em busca do acesso à mão de obra mais barata, o que aumentou o nível de emprego nesses locais (ESTACHE; FAY, 2007, p. 15).

No caso da relação entre infraestrutura e indústria, a ambiguidade do resultado pode ser observada em diferentes épocas e contextos, como nos EUA em dois momentos distintos (antes e depois da Guerra Civil de 1865)³⁸, Itália (anos 50 e 60 do séc. XX) e China contemporânea. A razão para a escolha de tais casos se deve, no caso dos EUA, a um processo histórico de importância intrínseca, relacionado à ascensão de uma grande potência. A análise da Itália se justifica à medida que elucida os impactos da variável política

³⁷ Para Calderón e Servén (2011), que baseiam suas análises em estudos econométricos, a infraestrutura aumenta o crescimento econômico e reduz a desigualdade de renda e a pobreza. Essa redução seria explicada pela valorização dos ativos dos habitantes de regiões pobres, acompanhada de uma redução de custos de transação, sobretudo de transporte, que facilitariam o acesso a novos mercados. Como se verá adiante, quando esse acesso ocorre entre regiões muito díspares, tais benefícios não se verificam; ao contrário, acentuam desigualdades e geram desequilíbrios.

³⁸ A descrição da História dos Estados Unidos nessa seção baseia-se em Sellers, May e McMillen (1990).

infraestrutural em regiões com níveis de desenvolvimento contrastantes, o Sul e o Norte do país. No mesmo sentido, os dois casos contemporâneos da China contribuem não apenas para examinar essa variável, mas também testar a importância das condições de análise em duas situações diferentes, estudadas no debate contemporâneo da literatura especializada. A primeira avalia o impacto da infraestrutura de transporte em regiões com níveis de desenvolvimento semelhantes; a segunda, novamente examina a conexão entre regiões díspares.

A “revolução dos transportes” nos EUA, expressão cunhada por George Rogers Taylor, em sua obra *“The Transportation Revolution, 1815-1860”*, transformou a economia dos Estados Unidos. Antes da Guerra Civil de 1865, obras em rodovias, ferrovias, hidrovias e nas comunicações permitiram a unificação do mercado nacional, em um processo em que regiões aumentaram seu grau de especialização produtiva e a manufatura artesanal perdeu espaço para a produção mecânica.

Naquele contexto, os custos de transporte eram muito elevados: “o custo de transporte de um *bushel*³⁹ de trigo de Buffalo a Nova Iorque em 1817 era três vezes superior ao preço de mercado do produto; o de milho, seis vezes mais; o de aveia, 12 vezes” (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 122). Para reduzir o frete, foram executadas obras em diversos modais.

Nas rodovias, passou-se a adotar o modelo de estradas por pedágio. Em troca do pagamento de uma taxa, a companhia responsável pela estrada pavimentava e a conservava em bom estado, com funcionamento semelhante ao que até hoje vigora em diversos países. Esse sistema, lucrativo e eficiente, foi inaugurado em 1794 com a operação da primeira grande estrada de pedágio. O sistema logo se espalhou do Nordeste para o Oeste dos EUA e tornou-se uma febre. O auge desse processo foi a construção da Rodovia Nacional, em 1833, que se tornou a principal artéria de comércio Leste-Oeste (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 122).

Nas hidrovias, foram utilizados canais e o barco a vapor. Até então, o transporte aquaviário era realizado por chatas (descida do rio), pequenas embarcações de pequeno calado e fundo chato, ou barcos a remo (subida do rio). Era, portanto, lento, custoso e cansativo. Entretanto, em 1807 Robert Fulton testou com sucesso o barco a vapor, o *Clermont*⁴⁰. Após o fim da Guerra de 1812, a utilização dessa embarcação se expandiu: em 1820, havia 60 dessas unidades; em 1860, já eram mais de mil. Seu custo era muito inferior ao dos barcos

³⁹ Bushel é uma unidade de capacidade para mercadorias sólidas utilizada nos países anglo saxões. No caso do trigo, um bushel representa aproximadamente 27,2 quilogramas.

⁴⁰ Em seu primeiro teste, o *Clermont* fracassou. Todavia, após alguns ajustes no motor, realizou com sucesso a viagem de 130 milhas, durante 32 horas, de Nova York até Albany pelo Rio Hudson.

convencionais: 25 a 30% do valor das chatas e 5 a 10% do transporte de mercadorias efetuado pelos barcos de quilha (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 122).

Paralelamente, a construção de canais facilitava a conexão fluvial entre Leste e Oeste⁴¹. Em 1825, ficou pronto o Canal de Erie, que permitiu a ligação do Lago Erie com o Rio Hudson, no estado de Nova Iorque. Ao permitir o tráfego na direção oeste, o Canal favoreceu a ocupação e a expansão comercial intensa naquela direção. Outros canais também foram construídos, como o Canal da Pensilvânia e outros, ligando a região dos Grandes Lagos com os rios Ohio e Mississipi.

Em relação às ferrovias, em 1850 foram construídas diversas ligações, de modo que, ao final da década o país contava com mais de 48 mil quilômetros; nessa década, foram construídas as principais ligações Leste-Oeste (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 123). Com traçados paralelos aos das ferrovias, as linhas telegráficas permitiam comunicações muito mais rápidas, influenciando operações comerciais e dinamizando o fluxo de informações. Ao final da década, os EUA contavam com 80 mil quilômetros de linhas telegráficas (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 123).

O tamanho do impacto dessas melhorias infraestruturais pode ser percebido a partir de alguns dados. Em 1815, uma carga transportada de Cincinnati a Nova Iorque por barco de quilha e carroça levava mais de 50 dias; em 1850, 18 dias por batelões⁴² e apenas de 6 a 8 por ferrovias. Em relação às tarifas, em 1815 custavam de 30 a 70 centavos de dólar por tonelada-milha; em 1850, de dois a nove centavos por estrada de ferro e cerca de um centavo por batelão em canal (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 123). Portanto, fica clara a redução de custos de transporte que permitiu a integração do mercado norte-americano, inicialmente no sentido Leste-Oeste.

Essa unificação do mercado foi acompanhada por uma inovação no setor empresarial. Por meio de parcerias entre setor privado e governo, realizavam-se as obras de infraestrutura: “a aliança mais notável entre as iniciativas pública e privada aos níveis estadual e municipal ocorreu na esfera de transportes, onde o progresso exigia obras além do alcance de indivíduos isolados ou mesmo de grupos” (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 123). Uma das principais formas de apoio estatal era mediante financiamento, como o Canal de Erie, construído com impostos estaduais de Nova Iorque, e da primeira linha telegráfica, de Washington a Baltimore, financiada pelo Congresso. Outro formato de apoio era a formação

⁴¹ Aqui é necessário levar em conta as dimensões do território dos EUA no início do século XIX. Nesse caso, o Oeste representa o Oeste da região Nordeste, em direção ao interior do país, mas ainda sem atingir o Pacífico.

⁴² Embarcações semelhantes a chatas, mas um pouco maiores e passíveis de serem utilizadas por motor a propulsão.

de companhias que se tornaram as pioneiras das sociedades anônimas, formato utilizado pelas ferrovias e pelas companhias de pedágio, que levantaram capital a partir da subscrição de ações de estados e municípios por onde passavam. Essas companhias adotavam um formato de “responsabilidade limitada”, isto é, o acionista era responsável na proporção das ações que o possuía. Ademais, esse tipo de empresa normalmente estava autorizado a operar em regime de monopólio ou semi-monopólio.

Segundo Alfred Chandler, as primeiras empresas capitalistas modernas surgiram justamente no setor de ferrovias e telégrafos⁴³. Tendo em vista a natureza de operações diversas em várias localidades, bem como a necessidade de coordenar o transporte de mercadorias ou informações, essas empresas originaram as modernas técnicas de estatística e contabilidade, que posteriormente levam ao surgimento das grandes empresas de distribuição e produção. A coordenação administrativa prevalecia sobre os mecanismos de mercado, de modo que era possível obter economias de escala. Com base nessa experiência, Chandler afirma que, na era da distribuição, as economias de escala eram originadas não pelo tamanho do mercado, mas sim pela velocidade com que uma empresa podia operar seu estoque de mercadorias (CHANDLER, 1999, p. 52-58). Essas inovações, tecnológicas e administrativas, permitiram a formação de conglomerados verticalmente integrados, que foram decisivos para a emergência de um ciclo sistêmico norte-americano e a vitória dos EUA na competição inter-empresarial e inter-estatal e no século XX (ARRIGHI, 1996, p. 248)⁴⁴.

Segundo Couto (2012), o conhecimento sobre a experiência dos EUA esteve na origem de diversas ideias de List, que propôs um sistema ferroviário na Alemanha “somente agora eu reconheço a relação recíproca que existe entre poder industrial e o sistema nacional de transportes, e que um nunca pode se desenvolver ao seu máximo sem o outro” (LIST, 1989⁴⁵ *apud* COUTO, 2012, p. 43). Goethe, fascinado com as perspectivas dos EUA, afirmou: “Eu ficaria chocado se os Estados Unidos deixassem escapar de suas mãos essa magnífica oportunidade. É possível antever que essa jovem nação, com seu decidido amor pelo Oeste, terá ocupado, em trinta ou quarenta anos, a larga extensão de terra além das Montanhas Rochosas” (GOETHE, 1962⁴⁶ *apud* BERMAN, 1986, p. 71).

⁴³ O telégrafo foi inventado em 1844 e, ao promover a ligação entre continentes por meio de cabos submarinos, produziu uma das maiores acelerações das comunicações na história da humanidade.

⁴⁴ Segundo Arrighi, “[...] no meio século que se seguiu à Guerra Civil Norte-americana, as empresas do país passaram por uma **revolução organizacional** que deu origem a um grande número de corporações verticalmente integradas e burocraticamente administradas. Elas começaram a se expandir no espaço transnacional assim que concluíram sua integração continental dentro dos Estados Unidos” (ARRIGHI, 1996, p. 290, grifo nosso).

⁴⁵ LIST, Friederich. **Sistema Nacional de Economia Política** (1841). São Paulo: Nova Cultural, 1989.

⁴⁶ GOETHE, Johann Wolfgang von. **Faust**. Tradução de Walter Kaufmann. New York: Anchor Books, 1962

Nesse processo de unificação do mercado, marcado pela redução de fretes e da maior facilidade para a comunicação, empresas se especializaram na produção. Como consequência, diversos produtores locais iam à falência, como resultado da competição. No setor de transportes, formou-se um novo tipo de empresa: a sociedade anônima. Todavia, para garantir o funcionamento de ambas, foram fundamentais os mecanismos de proteção. Por isso, na década de 1810, foi aprovada a primeira lei de proteção aduaneira, que visava proteger os produtores do Nordeste americano da concorrência estrangeira. Por isso, importações de produtos como tecidos de lã e algodão, artigos de ferro e têxteis, pagavam tarifas que variavam de 20 a 25% de seu valor, além de contar com outras medidas protecionistas posteriormente acrescentadas (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 126). Segundo Chang, a tarifa média aduaneira dos EUA para produtos manufaturados foi de 35 a 45% na década de 1820 (CHANG, 2002, p. 17). O país possuía, em seu estágio inicial de desenvolvimento, um dos maiores níveis tarifários do mundo (AMSDEN, 2009, p. 321).

Portanto, a tríade indústria, infraestrutura e modelo empresarial, com corporações protegidas da concorrência estrangeira, marcou essa primeira fase do modelo de desenvolvimento norte-americano⁴⁷. Após a Guerra de Secessão, essa tendência se consolida e se expande, principalmente a partir das ferrovias. Sobre a sua importância, o historiador Richard Stone afirma:

Eram muitas vezes o poder de vida e morte ao longo de um determinado local. Em áreas subdesenvolvidas, as ferrovias foram o fator determinante para determinar exatamente onde a ocupação iria ocorrer [...]. São frequentes histórias sobre cidades que não existem mais porque não foram capazes de atrair uma estrada de ferro, sem a qual seus produtos não conseguiam chegar ao mercado (STONE, 1991⁴⁸ *apud* FUKUYAMA, 2014, p. 66, tradução nossa⁴⁹).

Ora, as cidades fantasmas ilustram a destruição do tecido social que um mercado auto-regulável pode gerar⁵⁰. As necessidades de acumulação do capital, por si sós, podem

⁴⁷ Um dos principais autores intelectuais dessa visão foi John C. Calhoun, Secretário de Estado e Vice-Presidente dos EUA. Nacionalista, Calhoun defendeu um conjunto de obras de infraestrutura com vistas à modernização econômica e à unificação nacional. Para tanto, defendia a importância de Marinha e Exército capazes, além de um banco nacional que financiasse a infraestrutura, um sistema de tributação e medidas protecionistas para defender a produção nacional, bem como para financiar as obras.

⁴⁸ STONE, Richard D. **The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry: A History of Regulatory Policy**. New York: Praeger, 1991, p. 2.

⁴⁹ No original: “[...] was often the power of life and death over a particular location. In undeveloped areas railroads were the determining factor in exactly where settlement would occur [...] Stories are rife concerning towns which no longer exist because they could not attract a railroad, without which products could not get to market.”

⁵⁰ Charles Tilly caracteriza as instituições políticas dos EUA nesse período da seguinte forma: “Ao olharmos atentamente para a política americana do século XIX, observamos, com certeza, muito racismo, nativismo, intolerância, violência, competição desenfreada e corrupção” (TILLY, 2007, p. 96).

transformar territórios e seus habitantes em mercadorias sujeitas às leis de oferta e demanda e à própria obsolescência. Em sua obra, “A Grande Transformação”, Karl Polanyi explica que a economia de mercado transformou o trabalho humano, a terra e o dinheiro em “mercadorias fictícias”. Para o autor, os seres humanos e seus meios de vida foram alienados: convertidos em mercadorias, passaram a estar sujeitos à precificação (POLANYI, 2000, p. 94). Por isso, os mecanismos de planejamento e intervenção estatal permitem gerir o mercado e orientar a transformação da produção e do território.

Em pouco mais de dez anos, os Estados Unidos praticamente quintuplicaram a extensão de sua rede ferroviária: em 1848, possuía 9.600 km de trilhos; em 1860, 48 mil (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 177)⁵¹. Nesse período, foram concluídas as cinco grandes linhas tronco que ligavam os portos de Boston, Nova Iorque, Filadélfia, Baltimore e Charleston, no atlântico aos vales dos rios Ohio e Mississipi (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 177)⁵². Tais linhas, conectadas a outras linhas integradoras menores, permitiam o transporte de passageiros e mercadorias por praticamente todo o território dos EUA:

As estradas de ferro mudaram a vida norte-americana ao ligar as matérias-primas aos centros de processamento, e a produção agrícola aos consumidores urbanos, padronizando tempo e hábitos de trabalho, interligando pontos distantes do mercado nacional e acelerando o desenvolvimento e o crescimento demográfico do Oeste (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 216).

Paralelamente à expansão das ferrovias, a produção de ferro e de aço, bem como a de manufaturados, foi multiplicada. Esse processo foi acompanhado pela crescente urbanização, associado a oportunidades de comércio geradas pelas novas redes infraestruturais. A indústria crescia com vigor e transformava a estrutura socioeconômica. Os habitantes da cidade

⁵¹ Ao final do século, confirmando a tendência de expansão, os EUA possuíam um terço das ferrovias do mundo, totalizando cerca de 320 mil quilômetros de trilhos de aço (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 216).

⁵² O processo de expansão das ferrovias foi também acompanhado de forte descontentamento. As empresas tinham interesse na rentabilidade, de modo que desejavam que o trajeto da ferrovia fosse com o maior custo-benefício possível. Por outro lado, comunidades desejavam ser incluídas nas rotas, ainda que o caminho não fosse o mais rentável. Pequenos e grandes produtores também barganhavam por tarifas vantajosas para escoar suas produções. Da mesma forma, havia conflitos entre os proprietários e os trabalhadores da construção das ferrovias, submetidos a péssimas condições laborais. Ainda, outro tipo de conflito ocorria entre operadores de ferrovias concorrentes: algumas rotas tinham mais de 20 linhas competidoras, como a que ligava St Louis e Atlanta (1880). Por vezes, tentavam estabelecer cartéis que, contudo, fracassavam em razão de algum competidor quebrar o acordo para obter vantagem. Curiosamente, Fukuyama (2014) compara o papel das ferrovias no século XIX ao do sistema de saúde no século XXI: ambos representam quase um quinto do PIB americano, apresentam conflitos entre proprietários e usuários, alcance nacional; e necessitaram de regulamentação federal, e não estadual. A primeira agência reguladora federal foi criada com o propósito de supervisionar as ferrovias e evitar práticas abusivas, a *Interstate Commerce Commission* (ICC), em 1887. Em 1917, após problemas de abastecimento durante a Primeira Guerra Mundial, o então Presidente Woodrow Wilson nacionalizou o setor de ferrovias, que retornou ao setor privado poucos anos depois, em 1920.

demandavam bens de consumo; as indústrias, insumos de produção. Dados os elevados custos fixos de produção, somente grandes empresas conseguiam sobreviver. É nesse período que surgem os chamados “senhores da criação”, os Rockefeller, com a *Standard Oil* e o primeiro truste construído em 1882; os Swift, no processamento de carnes; Carnegie, que controlava 25% do aço produzido pelo país por meio de sua Companhia de Aço Carnegie; Morgan, que adquiriu as operações de Carnegie e fundou a *U.S. Steel Corporation*, responsável por 60% da produção siderúrgica norte-americana, além de construir um conglomerado com mais de quarenta empresas atuantes em diversos setores; Vanderbilt, barão das balsas e das estradas de ferro (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 221)⁵³ – enfim, grandes empresários detentores de enormes conglomerados, oligopólios setoriais (aço, comunicação, energia, etc.).

Durante esse processo que combina políticas de infraestrutura com expansão das indústrias, os EUA adquiriram protagonismo global: em 1900, já eram a maior economia do mundo. Produziam a mesma quantidade de aço que Alemanha e Inglaterra juntas e eram os maiores consumidores de petróleo. Entretanto, essa trajetória da tríade infraestrutura, indústria e modelo empresarial trouxeram também prejuízos para a sociedade: “pequenas empresas faliram aos milhares, e foram incalculáveis os custos sociais dessa forte concentração de poder econômico” (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 220). Em reação ao processo de concentração econômica, em 1890 foi decretado o *Sherman Act*, que buscava combater os trustes e estabelecer padrões mínimos de concorrência entre as empresas. Como resultado, a *Standard Oil* foi desmembrada em 1911 e, posteriormente, novas leis antimonopolistas foram adotadas no âmbito do *New Deal* (CASTRO, 2011, p. 22).

Com efeito, conforme se afirmou, o impacto da indústria é contingente. Nesse caso, articulado com a indústria, tornou os EUA uma das maiores economias do globo, ainda que com geração de pobreza e prejuízos sociais. Todavia, essa precoce unificação de mercado ocorreu em um contexto único, na primeira metade do século XIX, quando os fluxos de comércio global e as cadeias de produção eram incomparáveis com os da era da globalização contemporânea. Praticamente “isolados” do mundo e contando, ainda, com medidas protecionistas, a infraestrutura contribuiu para tornar os EUA a principal economia do mundo. Todavia, conforme será examinado em outros capítulos, uma revolução dos transportes pura (horizontal), sem política industrial, poderia beneficiar outros competidores externos. No caso da América do Sul, EUA, Europa e países do Sul e do Leste da Ásia poderiam exportar

⁵³ Segundo Sellers, May e McMillen, “[...] de 1888 a 1905, foram formados 328 conglomerados ou empresas consolidadas (representando 40%, ou US\$ 7 bilhões, do capital industrial da nação), metade das quais exercia poder monopolista em suas indústrias” (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 219).

manufaturas para a América do Sul com custos logísticos menores. Se não houver medidas protecionistas, banidas, de um modo geral, pelos organismos multilaterais, uma determinada empresa que antes precisava abrir uma fábrica para ter acesso ao mercado sul-americano (montadora de veículos, por exemplo), poderá optar por não realizar esse investimento. Ela será capaz de – graças ao menor custo de transporte – conservar parques produtivos no país sede da matriz ou em locais que ofereçam menores custos de mão de obra na periferia. Como resultado, pode-se reforçar vantagens comparativas, de modo que é possível não só fortalecer indústrias de outros países, mas também enfraquecer ainda mais as sul-americanas, reforçando a economia de exportação de produtos primários. Essa constatação talvez indique que as infraestruturas devem buscar outro perfil, como a ligação do interior da América do Sul, extraíndo benefícios dos acordos de união aduaneira e mercado comum, ou estabeleçam conexões locais, mas sempre atentas aos possíveis benefícios relativos para um competidor externo.

Dessa forma, a alta conexão e a integração contemporânea entre os mercados na globalização contemporânea constituem fatores de cautela ao se considerar a transposição automática da experiência dos EUA para o Brasil, como o fazem alguns autores (FIORI, 2014)⁵⁴. Nesse mesmo sentido e com constatações semelhantes, é oportuno avaliar a experiência da Itália no século XX. Riccardo Faini estudou as políticas públicas italianas nos anos 50 e 60 por meio de testes econométricos para examinar o impacto da infraestrutura sobre a produção e a indústria do país. Naquele contexto, o Sul da Itália⁵⁵⁵⁶ (*Mezzogiorno*) contava com um protecionismo natural a suas indústrias em razão do reduzido mercado local e do alto custo de transporte, que dificultava a importação de mercadorias. Então, o governo promoveu uma série de investimentos em infraestrutura e políticas de transferência de renda. Como resultado, após melhorias no transporte, as indústrias do Norte da Itália invadiram o mercado e levaram à falência as empresas do Sul. As empresas sulistas, com base tecnológica

⁵⁴ O autor acertadamente se refere à conquista do Oregon e da Califórnia na segunda metade do século XIX como passo decisivo para aceleração do desenvolvimento e de projeção global dos EUA. Todavia, conforme será visto, o cerne da questão reside na reprodução desse paradigma. Para o autor, o Brasil deve “abrir seus canais de comunicação e transporte com o Mar do Caribe e com a Bacia do Pacífico, a qualquer preço” (Fiori, 2014). O contexto da experiência norte-americana favoreceu a unificação do mercado nacional com apoio da infraestrutura; no século XXI, a infraestrutura por si só pode favorecer a unificação do mercado brasileiro com o de outras potências globais. Essa discussão será aprofundada no Capítulo 4.

⁵⁵ Tratava-se de uma região pobre e com predomínio agrícola.

⁵⁶ Tavares (2012) sublinha a influência que o tratamento italiano da questão do *Mezzogiorno* teve na obra de Celso Furtado a respeito do desenvolvimento regional, o que remonta à participação do autor tanto junto à Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Itália durante a Segunda Guerra Mundial quanto na reconstrução europeia no pós-guerra. Além disso, a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959 baseou-se na *Cassa del Mezzogiorno* (1950), principalmente, no que tange ao emprego de incentivos financeiros e fiscais voltados a empresas que formulassem projetos de investimento na região de interesse.

mais atrasada, não conseguiram enfrentar a competição externa (FAINI, 1983)⁵⁷. Na prática, a medida abriu o mercado do Sul. Portanto, revelou-se um conflito entre políticas públicas no caso da Itália: os projetos de infraestrutura objetivavam elevar a renda e o bem-estar da região Sul, mas acabaram destruindo a indústria local, gerando desemprego e aumentando a desigualdade entre as regiões.

Na China contemporânea, também pode se observar o caráter contingente do impacto da infraestrutura, como fica claro a partir do exame de duas experiências contrastantes. A China é o país que mais investe em infraestrutura no mundo, com aproximadamente 8,5% do PIB. Nesse contexto, Wang e Wu (2012) examinam o impacto da construção da ferrovia Qingzang. Trata-se de uma via férrea de 1.956 km cujo primeiro trajeto ficou pronto em 1984, e interliga as cidades de Xining e Golmud. O segundo trecho, de Golmud, até Lhasa, capital da província do Tibete, foi concluído em 2006. Segundo o estudo dos autores, o PIB per capita dos condados por onde a ferrovia passa aumentou em 33% após ela se tornar plenamente operacional, sobretudo graças ao melhor acesso dos produtos locais ao mercado nacional chinês. Entretanto, os próprios autores advertem que são necessárias duas ressalvas ao levar em conta esse impacto positivo: 1) a ferrovia em questão é a única ligação infraestrutural do Tibete com outras províncias da China; 2) a ferrovia liga províncias com níveis de desenvolvimento próximos e que estão entre as mais pobres do país (WANG; WU, 2012, p. 31).

Banjamin Faber (2013) examinou o impacto do sistema nacional de rodovias expressas da China (*National Trunk Highway System - NTHS*), a maior rede de rodovias expressas do mundo, com 111.950 quilômetros e elevada densidade de vias na metade oriental do país, além de algumas conexões esparsas na metade ocidental. O foco do sistema é a conexão de capitais de províncias com outras cidades menores, de modo que interliga regiões periféricas com centros econômicos do país.

O trabalho de Faber (2013) conclui, a partir de testes econométricos, que uma diminuição nos custos de transação entre mercados menos e mais desenvolvidos pode conduzir a uma redução do crescimento industrial e da produção nas regiões periféricas, em vez de contribuir para difundir a produção (FABER, 2013, p. 18). De acordo com o estudo quantitativo, as conexões do sistema NTHS reduziram, em média, 18% do PIB dos condados periféricos conectados ao sistema de rodovias em relação aos que não estavam conectados (período de 1997 a 2006). Estima que a receita dos governos locais foi reduzida em

⁵⁷ Após o programa de intervenção pública, o peso da agricultura na economia local foi reduzido, acompanhado de um aumento do déficit comercial (FAINI, 1983).

aproximadamente 23%. Tais prejuízos, segundo o autor, parecem ser causados sobretudo por um declínio na produção industrial de cerca de 26% nesses nove anos (FABER, 2013, p. 11).

Portanto, a experiência dos EUA, da Itália, e da China demonstram que o impacto da infraestrutura, sobretudo de transportes, no desenvolvimento depende de outras variáveis. Entretanto, em comum a elas está a constatação de que melhorar custos de transação a partir da infraestrutura entre regiões com diferentes níveis de desenvolvimento, ou setores com distintos graus de competitividade, leva ao enfraquecimento ou mesmo desaparecimento da indústria mais atrasada e ao predomínio da mais avançada. Como afirma Puga,

Uma conexão melhor entre duas regiões com dois níveis de desenvolvimento distintos não apenas permite melhor acesso a firmas da região menos desenvolvida aos insumos e mercados das regiões mais desenvolvidas. Ela facilita às firmas das regiões mais ricas para comercializar à distância para as regiões mais pobres, e por isso pode prejudicar as perspectivas de industrialização das áreas menos desenvolvidas. (PUGA, 2001, p. 24, tradução nossa)⁵⁸.

Esse caráter de via de mão dupla permite diferenciar projetos intrarregionais, que podem facilitar o comércio e promover bem-estar local, dos inter-regionais, que podem prejudicar as regiões menos desenvolvidas (PUGA, 2001, p. 25). Tendo em vista os fluxos contemporâneos da moderna globalização, que reduz espaços e acelera o tempo (Harvey, 1993), essa diferenciação é cada vez mais difícil. Sem qualquer ação do Estado, a dinâmica das transações comerciais e infraestrutura pode trazer imensos prejuízos: a imagem horizonte é a das cidades fantasmas abandonadas por não participarem do trajeto das ferrovias nos EUA do século XIX. É justamente em razão do alcance desse potencial danoso que os projetos infraestruturais precisam combinar eficiência com equidade.

Conforme será examinado mais adiante, existe a possibilidade de que algumas iniciativas de infraestrutura, como os corredores bioceânicos, possam exercer efeitos deletérios sobre a indústria da América do Sul, de modo a aumentar a importação, já crescente, de manufaturas do Leste asiático. No caso do Brasil, conforme destacado, o risco é que um dos motores do desenvolvimento, o consumo de massas, não seja impulsionado, ou o seja do modo prejudicial ao interesse nacional, em virtude da demanda por manufaturas estrangeiras (BIELSCHOWSKY, 2012). Em sua análise dos ciclos e paradigma tecno-produtivos, Carlota Perez afirma:

⁵⁸ No original: “A better connection between two regions with different development levels not only gives firms in a less developed region better access to the inputs and markets of more developed regions. It also makes it easier for firms in richer regions to supply poorer regions at a distance, and can thus harm the industrialisation prospects of less developed areas”.

A periferia do sistema **absorve padrões de consumo e infraestrutura**, como canais, portos, ferrovias, linhas de telégrafo, telefonia e outros investimentos modernizantes que, à parte de sua lucratividade, **permitem a expansão do mercado das indústrias maduras do centro, visto que torna o comércio de média ou longa distância mais fácil, mais rápido e mais barato** (PEREZ, 2002, p. 65, tradução e grifo nossos⁵⁹).

Fica claro, portanto, que considerar a política de infraestrutura meramente como elemento de redução de custos de transação pode transferir mercados para indústrias mais avançadas e gerar a absorção de padrões de consumo dos centros dinâmicos. Conforme se ressaltou, o impacto da infraestrutura é contingente. Não se trata, portanto, de implementar um protecionismo sem critérios mediante os custos gerados pela infraestrutura. Como adverte Wade (2010), o simples protecionismo e o isolamento da competição prejudicam a estratégia de competitividade. Em referência ao caso da Índia, menciona que o país produziu por décadas réplicas dos carros britânicos Morris da década de 50, sem progredir (WADE, 2010, p. 156). Por isso, a estratégia de desenvolvimento exitosa combina substituição de importações com incentivo a exportações – as “duas asas de um pássaro” (WADE, 2010, p. 156; AMSDEN, 2009, p. 317); concerta proteção (incentivos) com disciplina (castigo) (RODRIK, 2004).

Nesse sentido, a articulação entre as políticas industrial e infraestrutural permite a adoção de mecanismos de *exclusão seletiva*, isto é, a escolha de setores que serão protegidos por serem estratégicos para o desenvolvimento nacional (AMSDEN, 2009, p. 227). A exclusão seletiva, juntamente com o apoio de bancos de desenvolvimento, e o estímulo à formação de empresas nacionais, com conteúdo local, bem como os mecanismos de controle recíproco (governo exigir padrão de desempenho de empresas em troca de benefícios) revelaram-se fatores decisivos para a ascensão do Leste Asiático (AMSDEN, 2009). Da mesma forma, a infraestrutura e os custos a ela associados podem ser utilizados para proteger indústrias estratégicas e submeter outras gradualmente à competição (WADE, 2010). É fundamental *governar a abertura*.

Na esteira dessas considerações, e com base nas diferentes visões teóricas e nas relações entre indústria e infraestrutura, o trabalho apresenta um modelo analítico que conjuga as variáveis discutidas e seus efeitos esperados.

⁵⁹ No original: “What spread to the periphery were some aspects of the consumption patterns and the infrastructure, such as canals, ports, railway, telegraph, telephone and other modernizing investments that, apart from their own profitability, increased markets for the mature industries of the core, by making medium or long distance commerce easier, faster and less costly”.

2.2 INFRAESTRUTURA, ESTADO E DESENVOLVIMENTO: PROPOSTA DE UM MODELO ANALÍTICO

A relação entre políticas públicas para infraestrutura e para a indústria não é algo novo na história. Carlota Perez demonstra que cada revolução tecnológica está associada a um conjunto de infraestruturas típico do paradigma tecno-produtivo. Por exemplo, a Era do Aço e das Ferrovias foi marcada pelas ferrovias que, combinadas com navios de aço e telégrafo, criaram redes transcontinentais de comércio e produção (PEREZ, 2002, p. 15). A Era da Informação combina a produção de microeletrônica com a infraestrutura de comunicação (internet). A associação entre novas tecnologias, indústrias e infraestrutura ocorre em cada uma das cinco revoluções tecnológicas categorizadas pela autora.

Justin Lin e Ha-Joon Chang (2009) realizaram um debate acerca do papel do Estado e da política industrial nos países em desenvolvimento, com implicações que dizem respeito à infraestrutura. Para Lin, devido à existência de falhas de mercado, como externalidades sobre a informação⁶⁰ e problemas de coordenação, o Estado deve apoiar o surgimento de empresas e setores que façam uso das vantagens comparativas de um país, determinadas com base na dotação de fatores (trabalho, capital, recursos naturais).⁶¹ Por isso, defende um “Estado Facilitador”, que apoie o setor privado a extrair o máximo de suas vantagens. Para ele, se adotada essa estratégia, a evolução das vantagens de um país, a passagem de um ramo de produção para outro mais avançado, ocorrerá naturalmente – como teria sido o caso da Coreia do Sul, que teria iniciado com indústrias intensivas em mão de obra, acumulado capital e então migrado naturalmente para setores mais dinâmicos.

Chang, por outro lado, entende que essa evolução passo a passo não se sustenta: é preciso desafiar as vantagens comparativas a fim de avançar em setores intensivos em capital e tecnologia. Para progredir, o país necessita ingressar em indústrias, ainda que sua dotação seja incompatível, como teria sido o caso da Coreia do Sul e da Finlândia. Segundo o autor, a acumulação de capital não é um processo abstrato, requer planejamento governamental e ações práticas. A racionalidade dos agentes é limitada e existe incerteza nesse processo. Por isso, as empresas precisam ser subsidiadas e protegidas, como o foram em diversos países

⁶⁰ Diz respeito à possibilidade de alguma empresa produzir inovação, arcando com seus custos, e ela ser utilizada por competidores e imitadores que não compartilharam o ônus (*free rider*).

⁶¹ Refere-se ao papel que o Estado deve exercer para suprir carências em capital humano, físico e institucional, de modo a coordenar as mudanças e induzir melhorias.

desenvolvidos que transformaram com sucesso sua estrutura produtiva – o que é demonstrado pelo autor em sua obra *Chutando a Escada* (CHANG, 2002).

No mesmo sentido que Chang, Peres e Primi (2009, p. 3) entendem que a mudança estrutural é um processo com custos e barreiras que requerem a intervenção do Estado para serem superadas. De acordo com o contexto social e econômico de cada país, o Estado precisa financiar, produzir e articular a produção. O processo de desenvolvimento requer uma mudança qualitativa da estrutura de produção. Baseado nas ideias de Kaldor⁶², o setor de manufaturas permitiria um conjunto maior de benefícios para a sociedade, visto que existiria uma tendência a um compartilhamento da renda agregada da indústria, além de um crescente número de trabalhadores empregados (UNIDO, 2013, p. 22).

De que forma ocorre essa transformação estrutural? Ricardo Hausmann (2011) explica que o processo de desenvolvimento está diretamente associado à diversificação da produção. Quanto mais desenvolvido é um país, não apenas ele é mais produtivo, mas produz diferentes tipos de bens. Além da questão da diversificação, o autor verificou, em seus estudos econométricos, que o grau de sofisticação das exportações de um país está correlacionado com seu nível de renda. Assim, em termos ideais, o melhor cenário combina diversificação e sofisticação de produtos. Todavia, para se chegar a essa situação, existem dois limitadores.

Primeiro, a criação de novos setores requer capacidades específicas: mão de obra especializada, sistema de logística e transportes, sistema de contratos e direito de propriedade, insumos específicos, que concorrem com outros usos alternativos (produtividade relativa), sistema regulatório e de proteção ao consumidor, entre outras (HAUSMANN, 2011, p. 528). No caso da infraestrutura, por exemplo, o transporte de minérios normalmente está associado a ferrovias, devido ao volume e peso da carga; o de soja envolve rodovias que acessem áreas rurais; o de petróleo, oleodutos; o de frutas; sistemas de armazenamento e refrigeração (HAUSMANN, 2011, p. 529). Da mesma forma, a produção em biotecnologia, semicondutores e nanotecnologia também exige capacidades específicas tais como as referidas.

Segundo, existe um problema semelhante ao dilema de causalidade entre ovo e galinha, sobre quem veio primeiro. O dilema reside no fato de que, para fabricar produtos mais sofisticados, novas capacidades específicas são necessárias. Porém, tais capacidades não são demandadas até que se inicie a produção nas novas atividades (HAUSMANN, 2011, p.

⁶²Conforme Cunha et al. (2012), as três leis de crescimento de Kaldor são: 1ª) há uma relação direta entre crescimento da indústria e a economia de um modo gera; 2ª) o crescimento da produtividade na indústria é um fenômeno endógeno; 3ª) a produtividade dos setores não industriais aumenta na proporção da produtividade da indústria.

528). Em síntese, a nova produção requer capacidades específicas; mas essas capacidades só são demandadas assim que a produção se inicia. Nesse sentido e considerando que a dependência de trajetória importa, isto é, a estrutura produtiva, as instituições e o mercado já existentes limitam o leque de escolhas, a solução para esse dilema encontra um ponto de concordância entre Lin e Chang (2009). Se para Lin o Estado precisa explorar vantagens comparativas, para Chang é preciso desafiá-las. Ambos concordam, no entanto, que o desvio excessivo em relação à estrutura produtiva de um país é desaconselhável, pode ser utópico.

Em relação ao dilema do ovo e da galinha e a esse debate sobre facilitar ou desafiar vantagens comparativas, Hausmann entende que a mudança estrutural pode ocorrer a partir da utilização dos fatores e capacidades já existentes para outros propósitos. Para o autor, a transformação estrutural se trata menos de inventar novos produtos e mais de, por meio de um processo de “auto-descoberta”, encontrar setores em que o país pode atuar lucrativamente (HAUSMANN, 2011, p. 527).

Na elaboração de seu modelo analítico, o autor utiliza a metáfora da floresta. Uma árvore corresponde a um produto; um macaco, a uma firma. É mais fácil surgir novas atividades onde já existem macacos (firmas), visto que o país já possui capacidades requeridas iguais ou muito próximas. Produzir em árvores distantes exige capacidades não acumuladas, o que gera o dilema do ovo e da galinha e a respectiva dificuldade em criá-las. Assim, se na floresta do país há poucas árvores ocupadas e elas estão isoladas ou distantes uma das outras, é difícil gerar novas vantagens; em caso de crise, o país terá dificuldades em manter suas exportações. Contrariamente, se existe uma distribuição mais ou menos regular de árvores, com distâncias similares, o processo de progressão (*catch up*) isto é, saltar de uma árvore para outra, é facilitado. Essa teria sido a estratégia do Leste da Ásia: iniciou a produção em bens de menor agregado, tais como brinquedos e itens de vestuário, e gradualmente progrediu para automóveis, eletrônicos e informática (HAUSMANN, 2011, p. 530).

Além dessa relação lógica, também se realizou o mapeamento da floresta, isto é, a descrição de sua ocupação em termos de setores e de países. Hausmann descobriu que ela possui uma estrutura heterogênea, de centro-periferia. Os países mais ricos têm seus macacos nas áreas ricas da floresta; os pobres, nas regiões pobres. Em outras palavras, o nível de renda está diretamente associado à sofisticação das exportações. Em termos setoriais, também se identificou os produtos menos e mais conectados uns com os outros. De um modo geral, os dez mais conectados correspondem a manufaturas; os dez menos, a *commodities*⁶³ – o que

⁶³ Entre os dez mais, encontram-se, por exemplo: partes de motor a combustão; materiais de borracha; artigos de metal; tubos, canos e conexões de ferro e metal; materiais de iluminação elétrica; tanques, reservatórios e

corroborar as ideias de Kaldor sobre a importância da indústria. Os países que possuem capacidades nessas árvores associadas à manufatura conseguem se expandir e diversificar sua produção (HAUSMANN, 2011, p. 531-32).

Decorre, desse conjunto de ideias, que políticas horizontais, tais como as do Consenso de Washington, são insuficientes. Tendo em vista que as capacidades produtivas são específicas de um produto ou setor, políticas minimalistas não bastam. Hausmann recorre à interessante metáfora dos sistemas do corpo humano. Por exemplo, o sistema circulatório é minimalista (*low dimensional*), isto é, possui um objetivo simples, transportar sangue. Já o sistema imunológico é complexo (*multi dimensional*), ou seja, precisa ser capaz de combater milhares de invasores e diferentes ameaças (HAUSMANN, 2011, p. 539). Em termos de políticas públicas, a solução minimalista corresponderia à estabilidade de preços; a complexa, à criação articulada de capacidades em várias dimensões (produtiva, tecnológica e infraestrutural)⁶⁴. É preciso que, para saltar para novas árvores, o Estado aproveite a estrutura existente, mas aja a fim de gerar novas capacidades nos setores desejados. É o caso, por exemplo, de articular a infraestrutura com a indústria que o país deseja implementar.

A importância das manufaturas também pode ser observada a partir da visão de Erik Reinert (1996). Segundo o autor, economias baseadas em recursos naturais estão sujeitas à Maldição Tripla: 1) retornos decrescentes; 2) volatilidade de preços; 3) competição perfeita. Segundo o autor, o ideal de competição perfeita é justamente o que os países desenvolvidos e suas empresas buscam evitar na prática, visto que, nessa condição, não há lucros e os salários são pressionados para baixo. A volatilidade de preços, comum em *commodities*, diz respeito ao risco de flutuação que uma economia baseada na exportação de recursos naturais apresenta, pois o dinamismo de sua principal atividade estará sujeito aos oscilantes preços do mercado internacional. Já os retornos decrescentes correspondem à redução de benefícios de outros fatores quando um deles é mantido constante⁶⁵. No caso da economia baseada em recursos, o caráter decrescente existe em razão da finitude dos recursos que, com o passar do tempo, não podem ser extraídos regularmente com a mesma quantidade ou qualidade:

Se especializada em agricultura, uma nação, cedo ou tarde terá de buscar terras menos produtivas; se a Noruega fosse especializada apenas no cultivo de cenouras,

contêineres. Entre os dez menos: seda bruta; bananas, sementes de cacau; tecido de juta; cortiça; óleo de rícino; platina e minério de estanho (HAUSMANN, 2011, p. 533).

⁶⁴ A respeito dessa oposição, bem como sobre a importância das soluções complexas em relação ao sistema internacional, no capítulo seguinte se examinam as ideias de Prigogine (1996).

⁶⁵ Segundo Reinert, qualquer país ou empresa está sujeita a essa condição. O autor utiliza como exemplo hipotético a possibilidade de a empresa Microsoft crescer sua produção, mas não aumentar o espaço físico para os trabalhadores. Nesse caso, haveria retornos decrescentes, visto que um número crescente de empregados trabalharia aglomerado em um mesmo espaço reduzido (REINERT, 1996, p. 3).

teríamos de plantar cenouras no topo das montanhas. Se especializada exclusivamente na pesca, a nação teria de pescar em oceanos vazios. Se especializada em mineração, a nação teria de extrair em reservas com qualidade cada vez menor (REINERT, 1996, p. 3, tradução nossa)⁶⁶.

As três características da Maldição Tripla, conforme Reinert, reforçam-se mutuamente e mantêm ciclos de pobreza e de crescimento não sustentável. Essas duas últimas conformam a “dupla armadilha”, isto é, o aumento de pobreza e degradação do meio-ambiente à medida que um país se especializa em vantagens comparativas no comércio internacional (REINERT, 1996, p. 3).

A situação de retornos decrescentes é frequente entre os países periféricos exportadores de matérias-primas. Na América do Sul, por exemplo, a crescente participação dos recursos naturais não foi acompanhada de um processo de progresso tecnológico (CIMOLI; FERRAZ; PRIMI, 2009, p. 37). Para Reinert, há duas opções, ambas inviáveis, para escapar da situação: a) ocupar novos territórios, com recursos disponíveis – inviável em razão da falta de territórios disponíveis no mundo contemporâneo; b) criar vantagens comparativas em atividades com progresso tecnológico e retornos crescentes (manufaturas) – inviável em razão do regime de livre-comércio estabelecido pelas instituições multilaterais. Essa última opção teria sido a estratégia conscientemente aplicada por Estados Unidos, Canadá e Austrália nos séculos XIX e XX, além de outros países centrais (CHANG, 2002), o que tem levado a uma forte associação entre industrialização e desenvolvimento.

Quanto à inviabilidade de adotar vantagens competitivas no século XXI, fica mais por conta de exagero retórico do autor, visto que, em que pesem as restrições dos regimes internacionais de comércio (REINERT, 1996; CUNHA; PERFEITO; PERGHER, 2014, p. 43; RODRIK, 2004, p. 33-34), existem espaços para criação de vantagens competitivas, inclusive a partir da infraestrutura. Para tanto,

[...] a intervenção estatal é necessária a fim de introduzir assimetrias e gerar incentivos que tornem possível explorar potenciais tecnológicos, criar e fortalecer atores do setor privado e apoiar a acumulação de capacidades e de conhecimento, baseada em uma avaliação das diferenças de produtividade entre os setores (PERES; PRIMI, 2009, p. 19, tradução nossa)⁶⁷.

⁶⁶ No original: “If specialised in agriculture, a nation will sooner or later have to resort to inferior land - if Norway specialised only in growing carrots, we would in the end have to grow carrots on top of the mountains. If specialised exclusively in fisheries, the nation would fish the oceans empty. If specialised in mining, the nation would have to mine deposits with decreasing quality of ore.”

⁶⁷ No original: “State intervention is necessary in order to introduce asymmetries and to generate the incentives that make it possible to explore technological possibilities, create and strengthen private-sector actors, and support the accumulation of capacities and knowledge, based on an appreciation of the differences between production sectors”.

Dessa forma, a fuga dos retornos decrescentes a migração para indústrias de maior valor agregado, depende da ação estatal, de suas capacidades e instituições (CHANG, 2002; HAUSMANN, 2011; EVANS, 2008). As capacidades tecnológicas estão associadas a retornos crescentes, efeitos de transborde, encadeamentos para trás e para frente, acumulação de capital e crescimento (CIMOLI; PORCILE, 2011, p. 548). A elevada difusão do paradigma das tecnologias de comunicação e informação, bem como a possível emergência de um novo paradigma, da bio, nanotecnologia e novos materiais, representa uma janela de oportunidades (PEREZ, 2002, p. 13; 20). Os recursos naturais da América do Sul poderão ter papel ativo na transformação e na concretização desse novo paradigma ou apenas continuarem a ser insumos de mercados inovadores mais avançados.

Como demonstra Carlota Perez, a cada ciclo completo de desenvolvimento, altera-se o rol de países que constituem o núcleo do sistema internacional⁶⁸. Cada novo paradigma leva, ademais, a um descompasso entre as estruturas econômicas, sociais e políticas de um Estado, de modo que o arcabouço institucional passa a ser questionado e se inicia um período de transformação. As oportunidades serão aproveitadas, todavia, pelos países que forem capazes de construir capacidades tecnológicas, com capital humano e grandes empresas nessas novas áreas (CIMOLI; FERRAZ; PRIMI, 2009, p. 55) – tarefa que exige capacidade estatal e, sobretudo, institucional (CHANG, 2002). Estes são os motores fundamentais do desenvolvimento (UNIDO, 2013, p. xix)⁶⁹.

Naturalmente, esse processo de transição implica enfrentar desafios internos e externos. Os países desenvolvidos buscam e vão continuar buscando manter sua liderança nos setores de tecnologia mais avançada, impedindo a entrada de novos competidores (UNIDO, 2013, p. xviii). A preocupação com a desindustrialização é uma questão que afeta tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento, processo agravado pela Crise global de 2007-08, que levou a uma redistribuição mundial da produção de manufaturas⁷⁰, com perda de empregos e redução do bem-estar nos países mais ricos (UNIDO, 2013, p. 16)⁷¹.

⁶⁸ Observe-se que não se trata de uma regularidade rígida, tal como uma lei. A ideia aqui é demonstrar que os ciclos tanto promovem alterações nas posições de liderança entre os países já desenvolvidos, quanto promovem a inclusão e a exclusão de outros países nesse grupo.

⁶⁹ Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) apresenta o Ranking de Desempenho Industrial Competitivo (*Competitive Industrial Performance – CIP Index*), que congrega indicadores em três áreas: capacidade de produzir e exportar manufaturas; capacidades tecnológicas e competitividade internacional (nível de participação em relação a outros países).

⁷⁰ Em 2010, China, Coreia do Sul e Taiwan representavam um quinto da produção global de manufaturas (UNIDO, 2013, p. 18).

⁷¹ O relatório da UNCTAD (2014) indica dois movimentos que se aprofundaram após a crise de 2007-2008. O primeiro seria a tentativa de "reindustrialização" dos países desenvolvidos, a partir do reforço à estrutura industrial interna. Isso se dá mesmo em setores de baixo e médio valor agregado com a intenção de mitigar o

Desse modo, em um contexto internacional marcado pela transição de paradigma tecnológico e pela crescente competitividade na indústria, agravada pelas perdas nos países desenvolvidos, a capacidade do Estado em induzir mudanças e promover transformações é ainda mais decisiva. Para tanto,

Os países podem aprender a partir dos mercados internacionais e se tornar industrialmente mais competitivos se **desenvolverem suas capacidades tecnológicas, expandirem suas capacidades produtivas e investirem em suas infraestruturas**. Portanto, aumentar a competitividade industrial implica realizar intervenções seletivas mediante as quais **vantagens comparativas são exploradas ao passo que novas vantagens competitivas são geradas** (UNIDO, 2013, p. 7, tradução e grifos nossos)⁷².

Portanto, diante desse quadro sistêmico, à luz do debate apresentado entre aproveitamento *versus* desafio às vantagens comparativas, e considerando os impactos diferenciados entre economias baseada em recursos e em manufaturas, bem como a importância das capacidades produtivas e tecnológica para a mudança estrutural, as políticas de infraestrutura podem ser mecanismos de reprodução ou de transformação socioeconômica. A partir de uma operacionalização da classificação das políticas industriais (PERES; PRIMI, 2009, p. 12-13; COUTINHO et al., 2012, p. 105, CUNHA; PERFEITO; PERGHER, 2014, p. 41), construiu-se um modelo analítico em que as políticas de infraestrutura podem ser caracterizadas como horizontais e verticais⁷³. Trata-se, naturalmente, de tipos ideais, que nem sempre enquadram perfeitamente a realidade, mas orientam a análise satisfatoriamente.

A política de infraestrutura **horizontal** visa a corrigir falhas de mercado. Também é estática, visto que não objetiva alterar a estrutura produtiva, toma as vantagens comparativas como dadas (SCHAPIRO, 2013, p. 14), por isso é chamada de ricardiana. Os projetos infraestruturais buscam reduzir tempo, distâncias, custos: seu foco primordial é busca pela

desemprego elevado e diminuir a dependência externa. Já o segundo movimento dá-se no plano internacional a partir da interação entre estratégias nacionais que buscam o crescimento a partir da promoção de exportações (*export-led growth*). A UNCTAD (2014) sublinha que os resultados globais da dispersão dessa estratégia são inferiores aos que seriam auferidos se os países optassem por crescer com base no mercado interno e na distribuição de renda (*wage-led growth*). Todavia, há uma espécie de dilema do prisioneiro, já que em um mundo que tende ao *wage-led growth*, quem adotasse uma política *export-led* acumularia vantagens crescentes.

⁷² No original: “Countries can learn from international markets and become more industrially competitive if they develop their technological capabilities, expand their production capacity and invest in their infrastructure. Thus, increasing industrial competitiveness requires selective policy interventions through which comparative advantages are exploited while new competitive advantages are created.”

⁷³ Uma terceira possibilidade de classificação seria como “política de fronteira”. Igualmente de viés schumpeteriano, na indústria corresponderia a setores como bio e nanotecnologia; na infraestrutura, o projeto de construção de um elevador espacial seria um exemplo.

eficiência. Por exemplo, um corredor bioceânico permitirá o trânsito de mercadorias e pessoas entre dois territórios, gerando uma ligação ótima entre dois extremos do continente.

A política de infraestrutura **vertical** é caracterizada pela busca da inovação, com a associação com outras políticas públicas, com vistas à alteração da estrutura produtiva. Os projetos infraestruturais não deixam de buscar eficiência, mas associada à geração de bem-estar e à construção de capacidade produtiva e tecnológica. Por isso, os projetos verticais visam a encadeamentos para trás e para frente (HIRSCHMAN, 1961), ou seja, procuram vincular atividades fornecedoras e induzir novos processos e produtos. Por exemplo, é o caso do projeto do anel de fibra óptica sul-americano⁷⁴, que não só aumentará a segurança do tráfego de informação na América do Sul, mas também permitirá novas indústrias e serviços associados a essa obra, conforme será examinado mais adiante.

De acordo com o nível de complexidade, as duas formas de política também podem ser diferenciadas. A política horizontal, basicamente, requer identificar gargalos logísticos, permitir que as cadeias produtivas fluam e que o mercado automaticamente se ajuste a essa melhoria de condições. Portanto, seu nível de complexidade é reduzido. Por outro lado, a política vertical exige a coordenação com outras políticas públicas, em especial a industrial. É preciso que o Estado leve em conta, em seu planejamento, sinergias potenciais entre infraestrutura, indústria e serviços. Por isso, seu nível de complexidade é mais elevado e requer maior capacidade estatal.

Os dois tipos de política de infraestrutura podem ser combinados com diferentes graus de entrelaçamento, ou inserção autônoma (*embeddedness*⁷⁵, EVANS, 2004), do Estado com a sociedade. Trata-se do grau de sinergia entre Estado e sociedade, combinando a autonomia das agências governamentais, de modo a evitar sua captura por interesses privados, com a parceria, ou seja, o suporte que as instituições públicas podem fornecer para apoiar o setor privado. A seguir, examina-se cada uma das variáveis e seus desdobramentos, que conduzem a um **modelo analítico** apresentado na sequência.

⁷⁴ Trata-se do projeto de construir um anel continental de redes de fibra óptica para integrar todas as redes nacionais da América do Sul em um único sistema de banda larga. Ao reduzir a distância do tráfego, diminuiriam os custos de comunicação e, dessa forma, seria possível ofertar internet de banda larga com custos menores.

⁷⁵ A expressão *embeddedness*, que não tem uma tradução consensual em Língua Portuguesa (incrustação, enraizamento), foi formulada por Polanyi (2000), e objetiva ressaltar que o mercado não é uma instituição pura, único determinante das trocas. Ele opera em meio a um conjunto de instituições econômicas e não econômicas, como a religião, os costumes e valores, e as instituições políticas. Por isso, uma análise econômica sem levar em conta esse contexto é falha.

2.2.1 Política de Infraestrutura Horizontal: Eficiência

A política de infraestrutura horizontal, em consonância com o sentido que lhe é atribuído na política industrial, não busca gerar transformação estrutural social e econômica. Não escolhe setores ou áreas prioritárias, visto que seu objetivo primordial é permitir a alocação ótima de recursos, reduzindo tempo e custos. Trata-se de um conjunto de projetos que buscam, de um modo amplo, corrigir falhas de mercado e facilitar o fluxo de pessoas e mercadorias. Por essa razão, a questão da rentabilidade do investimento constitui variável importante nessa matriz, isto é, o quanto a infraestrutura representa em termos de redução de custos para uma empresa ou setor, ou a margem de retorno de uma obra para a empreiteira ou concessionária. Ainda que as políticas verticais também busquem a eficiência, no caso das horizontais essa busca é sua quintessência, seu princípio norteador.

Em relação à estrutura produtiva, a política horizontal pretende ser neutra. Todavia, é preciso ressaltar que a neutralidade acaba por privilegiar alguns setores (RODRIK, 2008, p. 6; PERES; PRIMI, 2009, p. 38). Por exemplo, é o caso da política cambial, que favorece a comercialização de determinados bens em detrimento de outros, de acordo com a taxa vigente, ou de uma política horizontal que fomente Pesquisa e Desenvolvimento e proteção da propriedade intelectual: beneficiará empresas com interesse em patentear inovações mais do que outras firmas não alcançadas por essa medida (RODRIK, 2008, p. 6). No caso da infraestrutura, uma nova hidrelétrica estenderá seus potenciais benefícios de acordo com a extensão de rede e a capacidade de sustentá-la. Uma empresa de alumínio, por exemplo, poderá extrair ganhos desproporcionalmente superiores da oferta abundante de energia do que produtores locais de artesanato. A construção de uma nova rodovia entre duas cidades poderá beneficiar mais empresas que realizem comércio intermunicipal do que os habitantes que não utilizam essa rota. Por isso, muitas vezes apenas após a política ser implementada que seu caráter parcial se revela (PERES; PRIMI, 2009, p. 44). Se a política opera em um contexto de desigualdade, ainda que ela pretenda ser isenta, poderá beneficiar desproporcionalmente os atores mais fortes (COUTINHO et al., 2012, p. 104).

Ao facilitar a conexão de dois ou mais territórios, mediante rodovias, hidrovias, ou ferrovias, permite que as regiões explorem com mais intensidade suas vantagens comparativas. Por isso, ela é caracterizada como ricardiana. A intervenção estatal busca corrigir falhas de mercado, como problemas de coordenação e competição inadequada, bem como induzir externalidades (COUTINHO et al., 2012, p. 103) – e, no modelo horizontal, com essas premissas a política de infraestrutura é formulada e implementada.

Nos últimos anos, o caráter horizontal tem prevalecido na política industrial dos países sul-americanos⁷⁶. Eles buscam aumentar a participação de suas empresas nos mercados internacionais, geralmente na área de recursos naturais (agrícolas ou minerais). Peres e Primi (2009, p. 53) procuram explicar esse perfil devido ao elevado custo e longo tempo de maturação que as políticas industriais possuem. Verifica-se que a política de infraestrutura segue o mesmo padrão: a IIRSA adota políticas horizontais, embora, após, sua incorporação ao COSIPLAN, tenha tentado assumir contornos verticais, conforme será explicado nos capítulos posteriores.

2.2.2 Política de Infraestrutura Vertical: Capacidades

A política de infraestrutura vertical pressupõe a escolha de projetos a partir de uma visão estratégica. É transversal, à medida que interage com outras políticas, principalmente a industrial. Seu objetivo é construir capacidades, produtivas e tecnológicas. Embora possa gerar benefícios, não é intrinsecamente qualificada como positiva: a escolha de projetos e a construção das capacidades pode ser equivocada⁷⁷.

Em sua Estratégia para infraestrutura para o período 2012-2015 (*Infrastructure Strategy for FY12-15*), o Banco Mundial apresenta uma visão coerente com os atributos da política vertical. Em especial, destaca a importância das sinergias e das complementaridades entre as políticas públicas. A infraestrutura deve identificar “pontos de alavancagem” que gerem efeitos de transborde na economia (BANCO MUNDIAL, 2012, p. 10). Em razão desse novo perfil da infraestrutura, o Relatório reconhece que, embora a participação do setor privado continue sendo importante, ela não é capaz de substituir o setor público, entendimento oposto daquele apresentado em outros documentos do Banco da década de 90 (BANCO MUNDIAL, 1994).

Mais importante, em virtude das transformações da economia global, os projetos infraestruturais verticais devem possuir um caráter “*transformacional*”. Trata-se de iniciativas

⁷⁶ Para o caso do Brasil, ver Cunha, Perfeito e Pergher (2014, p. 51, grifo nosso): “[...] verifica-se uma **predominância de medidas horizontais** tais como desoneração tributária, das exportações e da folha de pagamentos, novo marco da inovação e defesa e promoção comercial. Não obstante, há maior espaço para medidas verticais na política de financiamento do BNDES, nas compras governamentais e nos novos regimes setoriais”.

⁷⁷ Por exemplo, durante a guerra do formato de videocassetes nos anos 1980, o modelo de gravação produzido pela empresa Sony, o Betamax, foi derrotado pelo VHS, da companhia JVC. Um país que tivesse acordado a instalação de uma planta produtora de Betamax em seu território e encadeado a indústria nacional a essa fábrica certamente teria prejuízos. No caso da infraestrutura, a seleção de um padrão tecnológico de comunicação obsoleto ou de uma unidade de geração de energia elétrica que traga danos irreversíveis ao meio-ambiente são exemplos de políticas verticais danosas.

que produzam sinergias entre setores (transversalidade), visem à proteção do meio-ambiente (verdes), ao desenvolvimento social (inclusão) e à geração de benefícios territoriais (espaço) (BANCO MUNDIAL, 2012, p. 2). Por exemplo, um projeto de nova rodovia deve levar em conta seu impacto sobre o meio-ambiente, uma avaliação de riscos que pondere os riscos de possíveis desastres naturais, o uso de tecnologias da informação para monitoramento do tráfego e segurança dos usuários; os possíveis benefícios sociais às comunidades que estarão no trajeto, tal como o melhor acesso a hospitais e escolas. Em síntese, trata-se de buscar complementaridades entre a política de infraestrutura com as demais políticas públicas⁷⁸.

A política vertical parte do pressuposto de que o mercado, por si só, é incapaz de gerar transformação e garantir bem-estar social. O mercado não garante alocação de recursos com retornos crescentes (PERES; PRIMI, 2009, p. 18). Mais do que isso, em razão do próprio funcionamento do sistema econômico, que carece de mecanismos de ajuste automático (PERES; PRIMI, 2009, p. 20), o Estado precisa formular esse tipo de políticas. Se as instituições governamentais não detêm informação perfeita, o mercado da mesma forma não a possui (RODRIK, 2004, p. 40). Portanto, a infraestrutura vertical tem como objetivo, considerando as limitações do mercado, a alteração da estrutura produtiva. A ênfase é menos na quantidade e mais na qualidade da ligação infraestrutural e que tipo de capacidades são geradas junto a ela. Nessa perspectiva, a eficácia, entendida no sentido de atender aos objetivos estratégicos nacionais, sobrepõe-se à eficiência (PERES; PRIMI, 2009, p. 20).

Os investimentos em infraestrutura constituem desequilíbrios, assimetrias que transformam a produção, no sentido proposto por Hirschman (1961). Dessa forma, a política vertical visa à geração de encadeamentos para trás e para frente (*backward e forward linkages*). Em relação aos encadeamentos para frente, por exemplo, a construção de rodovias pode estar associada ao fomento de uma indústria regional de tecnologias da informação para controle de frotas, automação de procedimentos de alfândega, informatização do controle de frotas (BRASIL, 2008, p. 81). Ferrovias podem gerar encadeamentos para trás, à medida que demandem a produção de aço, muitas vezes importado da China⁷⁹. Hidrovias podem ser

⁷⁸ Além dessas dimensões, também pode ser incluída a questão da equidade de gênero. Na África do Sul, por exemplo, estima-se que o programa de eletrificação rural aumentou a participação das mulheres no mercado de trabalho em cerca de 10% em 5 anos, haja vista que diminuiu o tempo dedicado para tarefas domésticas (MCKINSEY, 2013, p. 17). No Paquistão e na Guatemala, a infraestrutura de transporte permitiu o maior acesso à escola e à mobilidade das mulheres (BANCO MUNDIAL, 2012, p. 5).

⁷⁹ No Brasil, a fabricação de trilhos pela Companhia Siderúrgica Nacional foi interrompida na década de 80. O Programa de Investimentos em Logística, lançado em 2012 no governo de Dilma Rousseff, prevê a aplicação de R\$ 133 bilhões em nove trechos de rodovias e em doze trechos de ferrovias. Todavia, o Programa não foi acompanhado de um plano de preparação da indústria nacional para atender a demanda derivada dessas obras novas. A demanda é atendida pela importação de trilhos da China, fabricados a partir do minério de ferro importado do Brasil (DRUMMOND, 2014). As siderúrgicas brasileiras alegam não haver escala suficiente

articuladas com projetos de novas embarcações da indústria naval. Portos e aeroportos também demandam uma série de equipamentos de alta tecnologia para monitoramento de tráfego e de condições climáticas.

Se a política horizontal se caracteriza pelo perfil ricardiano, dado que a infraestrutura busca facilitar que as regiões explorem com mais intensidade suas vantagens comparativas, a política vertical é classificada como schumpeteriana. O caráter schumpeteriano reflete a dimensão de inovação da política vertical, no sentido de fortalecer setores industriais modernos e prioritários para um determinado país. Reconhece-se que, entre os autores de matriz neoschumpeteriana, há uma divergência acerca das políticas industriais, com autores que tendem a privilegiar medidas genéricas de incentivo à pesquisa e à inovação, por exemplo, enquanto outros defendem uma ação seletiva e discricionária da política industrial em relação a setores específicos⁸⁰. Não obstante, conforme se ressaltou, o caráter schumpeteriano aqui atribuído à política vertical objetiva retratar a formulação de políticas infraestruturais que fortalecem determinados setores e atividades, sobretudo os mais intensivos em tecnologia, como nano e biotecnologia, tecnologias de informação e comunicação (TICs), *software* e *hardware* e bens do complexo da saúde.

A respeito das inovações schumpeterianas, Mariana Mazzucato (2013) revela que existe um verdadeiro mito de que o setor privado é, em essência, dinâmico, criativo e inovador. O Estado tem assumido riscos e protagonizado a inovação em diversos setores da economia:

A maioria das inovações radicais, revolucionárias, que alimentaram o dinamismo do capitalismo – de estradas de ferro à internet, à nanotecnologia e a produtos farmacêuticos – estão associadas a investimentos ‘empreendedores’, capital intensivos, apoiados pelo Estado (ANDRADE, 2013).

Além da indústria farmacêutica, cuja pesquisa é financiada em grande parte com recursos públicos, um dos principais exemplos dessa relação é o aparelho *Iphone*, um dos

para justificar a produção local, problema que seria eliminado se as políticas de infraestrutura regional, IIRSA e COSIPLAN, fossem pensadas de modo articulado com a indústria.

⁸⁰ Gadelha (2001, p. 152, grifo nosso) sintetiza a referida polarização existente na literatura neo-schumpeteriana: “É importante ainda notar que a polarização mencionada também aparece, ao menos de forma implícita, no interior do grupo dos autores neo-schumpeterianos. Enquanto, possivelmente, **a maior parte dos autores** - a começar por Nelson e Winter (1982), além de muitos outros como Metcalfe (1995), Mowery (1995) e Ostry e Nelson (1995) - são mais incisivos na refutação de uma ação do Estado mais seletiva e discricionária sobre a dinâmica econômica no nível dos setores ou tecnologias particulares, **advogando uma ação mais genérica e horizontal, outros** (DOSI et al., 1990; SOETE, 1991; FREEMAN, 1995) **posicionam-se de forma menos restritiva acerca da ação seletiva e estruturante do Estado, com ênfase nas situações de atraso econômico**”.

ícones da sociedade informação e do capitalismo contemporâneo⁸¹. Portanto, é nítido o apoio do arcabouço institucional à inovação e à busca pelo aumento da competitividade das empresas nacionais.

Dada a complexidade da política vertical, o nível de capacidade institucional exigido para formular, implementar e avaliá-la é maior do que na horizontal (PERES; PRIMI, 2009, p. 17; COUTINHO et al. 2012, p. 110). Enquanto a política horizontal basicamente identifica lacunas, “gargalos logísticos”, muitas vezes a partir das demandas do setor privado, a política vertical requer não apenas identificar oportunidades de investimento e inovação, mas também garantir a sinergia entre diferentes políticas públicas a fim de fortalecer as capacidades inovativa e produtiva.

A seguir, pode-se observar um quadro sintético dos principais atributos das políticas vertical e horizontal:

⁸¹ Mazzucato (2013) demonstra que os principais componentes do Iphone foram financiados a partir de recursos estatais. A internet foi financiada pela DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*), com apoio do Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD), que queria estabelecer um novo sistema de comunicação militar no contexto da Guerra Fria. O sistema de navegação GPS (*Global Positioning System*) nasceu de outra iniciativa do DoD, o projeto NAVSTAR (*NAVigation Satellite with Time And Ranging*) igualmente a partir da necessidade militar de obter informações precisas sobre territórios no globo terrestre. O Sistema Siri, que permite a utilização de comandos por voz, bem como a própria comunicação por celular, foram financiados pela DARPA. A tela sensível ao toque (*touchscreen*) foi financiada a partir de duas concessões públicas, da CIA (*Central Intelligence Agency*) e da NSF (*National Science Foundation*).

Quadro 02 - Políticas de Infraestrutura Vertical e Horizontal: Principais Características

Política de Infraestrutura	Horizontal	Vertical
Fundamento teórico	Ricardiano	Schumpeteriano
Caráter	Estática	Dinâmica
Vantagens	Comparativas	Competitivas
Exemplo IIRSA/COSIPLAN	Corredor Bioceânico	Anel de fibra ótica
Ênfase	Eficiência	Eficácia
Mercado	Autoajustável; infraestrutura corrige falhas	Insuficiente; infraestrutura associada à indústria
Estrutura Produtiva	Não altera (especialização)	Altera (inovação)
Foco	Eficiência	Capacidades produtiva e tecnológica
Política Pública	Setorial	Transversal
Neutralidade	Neutra (em tese)	Seletiva
Nível de Capacidade Institucional Requerido	Baixo	Alto

Fonte: Elaboração própria.

Entende-se que as políticas horizontal e vertical não são opções excludentes entre si. Sua implementação precisa levar em conta o território e a região que serão afetadas, bem como os objetivos setoriais. Como afirmam Cunha, Perfeito e Pergher (2014, p. 57), “não é suficiente haver políticas seletivas (a promoção de setores específicos) sem as horizontais”. No caso da infraestrutura, políticas horizontais são aplicáveis em setores com encadeamentos já consolidados, que atendem aos objetivos do planejamento governamental, e necessitam apenas otimizar seus níveis de eficiência. No mesmo sentido, ambas as políticas são contingentes aos preços macroeconômicos, de modo que “podem não ser suficientes se retirarem incentivos para o incremento da produção, inovação e internacionalização” (CUNHA; PERFEITO; PERGHER, 2014, p. 57). Não obstante, é preciso ressaltar que, em países em desenvolvimento com economias baseadas em recursos naturais, sujeitas à “tripla maldição” aludida por Reinert (1996), as políticas verticais possuem maior capacidade de alterar a estrutura produtiva do país e aumentar sua competitividade no sistema internacional.

2.2.3 As relações Estado-Sociedade e a Autonomia Inserida

Enquanto a caracterização da política de infraestrutura busca descrever essencialmente o grau de complexidade e de transformação estrutural, a Autonomia Inserida demonstra o nível de coordenação entre setor público e privado, cuja importância é reconhecida em diversos trabalhos (WADE, 2010; OCAMPO, 2002; RODRIK, 2004). Segundo Ocampo, “é a única maneira de enfrentar as violentas forças centrífugas que caracterizam os negócios privados de hoje” (OCAMPO, 2002, p. 328).

O conceito é operacionalizado a partir da formulação de Peter Evans que, a partir das relações entre Estado e sociedade, explica o maior ou menor sucesso dos países em seus processos de desenvolvimento. Significa a combinação entre a coerência interna do Estado com sua capacidade de conexão externa, com a sociedade, a fim de promover a transformação industrial (EVANS, 1993). Embora a autonomia inserida seja um atributo típico do Estado Desenvolvimentista, entende-se que constitui uma variável, com níveis oscilantes, de modo que pode ser utilizada para examinar outros casos que não o *developmental state*. Duas dimensões importam para examinar o relacionamento entre setor público e privado: autonomia e parceria⁸².

A Parceria diz respeito a “um grupo concreto de conexões que ligam o Estado íntima e agressivamente a grupos sociais particulares com os quais o Estado compartilha projetos conjuntos de transformação” (EVANS, 2004, p. 93). Em outras palavras, trata-se do grau de sinergia entre a burocracia e os grupos privados no processo de transformação industrial.

A Autonomia refere-se ao grau de independência da burocracia em relação ao capital privado nacional. O excesso de autonomia pode representar um Estado predatório, avesso ao capital nacional, ou até mesmo um desinteresse pelo setor privado. A falta de autonomia pode ter como consequência a captura do Estado por grupos particulares e a existência de patrimonialismo.

As duas dimensões se completam: “Um aparato de Estado robusto e coerente facilita a organização de um capital industrial: uma classe organizada de industriais facilita um projeto conjunto de industrialização, que por sua vez legitima tanto o Estado quanto os empresários” (EVANS, 2004, p. 291). Em relação ao papel de cada uma das dimensões, o autor afirma: “A parceria é necessária para obter informações e implementar políticas, mas sem a autonomia a parceria vai se degenerar em um supercartel” (EVANS, 1993; 2004, p. 91). Para Evans, “o segredo do Estado desenvolvimentista se encontra no amálgama destas duas dimensões” (EVANS, 2004, p. 93).

⁸² A variação de *autonomia inserida* pode ser observada a partir de diversos níveis de análise (entre países, no tempo, entre diferentes instituições, por exemplo) e depende também da estrutura social e do caráter interno do Estado. Sendo uma variável relacional por definição, apresenta níveis oscilantes. Na Coreia, por exemplo, o regime de Syngman Rhee praticamente abandonou o concurso público como mecanismo de recrutamento da burocracia, e passou a utilizar indicações pessoais, de modo que reduziu drasticamente a dimensão da autonomia. Esse regime aproxima-se mais do Estado Predatório do que do Desenvolvimentista (EVANS, 1993), embora a Coreia seja considerada um caso clássico de sucesso. No Japão, em que pese o MITI fosse “indubitavelmente a maior concentração de capacidade cerebral do Japão” (EVANS, 1993), outros órgãos, como o Ministério da Agricultura, estavam sujeitos à maior incidência de práticas clientelistas e burocracias menos weberianas. Ademais, o próprio Evans previu o dinamismo e a transformação do Estado Desenvolvimentista de acordo com a evolução da industrialização e os objetivos da sociedade. No Japão e na Coreia, por exemplo, após o impulso inicial nas primeiras décadas, a burocracia passou a exercer um controle menos efetivo, de modo que cresceu a autonomia das elites industriais (EVANS, 1993).

Os Estados do Leste asiático são os exemplos tradicionais na combinação dessas duas dimensões. O MITI (*Ministry of International Trade and Industry*) japonês teria sido central na industrialização japonesa, visto que orientava o capital privado em direção a um processo de industrialização com crescente sofisticação tecnológica, mas guardava suficiente distanciamento para não ser capturado pelos interesses particulares do empresariado local. A Coreia do Sul, marcada pela simbiose entre o Estado e os *chaebols*, e Taiwan e sua noção de “mercado governado” (WADE, 2010), também podem ser considerados casos exemplares⁸³.

Os casos de sucesso no Leste Asiático constituem exceção, e não regra, e contaram com uma conjuntura favorável, em especial a destruição das classes agrárias durante a Segunda Guerra Mundial, e o apoio dos EUA no Pós-Guerra, que contribuiu para esse êxito (WADE, 2010). Nesse sentido, Evans reconhece que conectar o Estado e a sociedade é uma tarefa difícil, um “empreendimento ameaçador, mas essencial para os Estados intermediários” (EVANS, 2004, p. 309). Ademais, reconhece-se que o Estado Desenvolvimentista do Leste Asiático era pouco inclusivo (EVANS, 2008, p. 7), visto que a participação na tomada de decisão era quase que exclusiva da elite industrial. Hodiernamente, é preciso que a dimensão da inclusão seja fortalecida, de modo a não apenas distribuir os custos da transformação entre as forças sociais, mas também ampliar a legitimidade e a participação nas políticas públicas.

Seguindo a mesma lógica de argumentação, Dani Rodrik afirma que um arcabouço institucional capaz de equilibrar parceria e autonomia é mais importante do que a forma precisa que a política pública pode assumir (RODRIK, 2004, p. 5). Reconhecendo o papel da cooperação entre Estado e sociedade, o autor afirma:

Portanto, o desafio institucional crítico é encontrar uma posição intermediária entre plena autonomia e pela inserção completa. Excesso de autonomia para os burocratas resulta em um sistema que minimiza a corrupção, mas não fornece os incentivos de que o setor privado realmente necessita. Inserção demasiada para os burocratas, e eles acabam na cama com (e com os bolsos cheios) de interesses empresariais. (RODRIK, 2004, p. 17, tradução nossa)⁸⁴.

De fato, a dicotomia entre Estado e mercado perdeu espaço na era pós Consenso de Washington, ao passo de haver um relativo consenso de que “o desenvolvimento do moderno

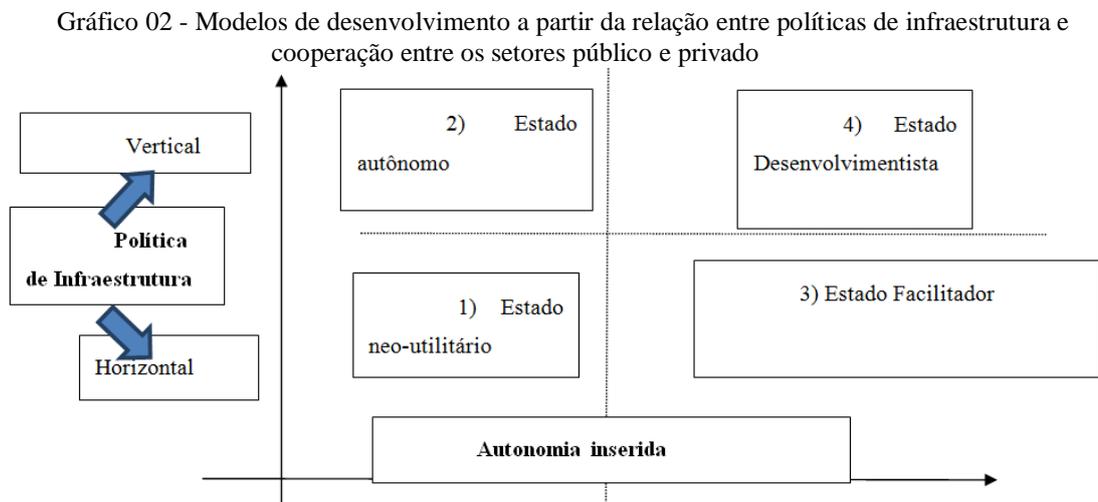
⁸³ Ainda que o próprio Evans chegue surpreendentemente a categorizar a Coreia do Sul em determinado momento como caso intermediário (EVANS, 2004, p. 38), e não como exemplo de Estado Desenvolvimentista. Acredita-se que isso se deva à ameaça à autonomia da burocracia em relação aos *chaebols*, por vezes considerada reduzida demais, ou seja, o maior predomínio do patrimonialismo (EVANS, 1993).

⁸⁴ No original: “The critical institutional challenge therefore is to find an intermediate position between full autonomy and full embeddedness. Too much autonomy for the bureaucrats and you have a system that minimizes corruption, but fails to provide the incentives that the private sector really needs. Too much embeddedness for the bureaucrats, and they end up in bed with (and in the pockets of) business interests”.

capitalismo depende de uma interação entre mercado e mecanismos fora dele” (PERES; PRIMI, 2009, p. 15). Por isso, o grau de Autonomia Inserida constitui variável decisiva para, combinada com o tipo de política infraestrutural, explicar a estratégia de desenvolvimento adotada pelos países. Desse modo, a combinação entre as variáveis e seus resultados esperados podem ser observados no modelo analítico apresentando a seguir.

2.2.4 As Políticas de Infraestrutura e a Inserção autônoma: Estado e desenvolvimento

Com base nas variáveis apresentadas, é possível categorizar a relação entre infraestrutura e nível de autonomia inserida da seguinte forma:



Naturalmente, trata-se de tipos ideais e limitados às questões expostas. A esse respeito, Pedro Fonseca afirma:

A forma bastante usual de construir conceitos nas ciências humanas é através da elaboração de tipos ideais, seguindo a tradição weberiana. Nesta, como é sabido, cada categoria é definida através de um conjunto de atributos ao qual se chega a partir de um exercício da razão, sem se esperar, na realidade fática, que se encontrem todos os atributos nas diferentes situações concretas ou casos. Os conceitos, então, são construtos mentais e a aproximação entre eles e o real é sempre probabilística (FONSECA, 2014, p. 3-4).

Na relação ente Estado e desenvolvimento, certamente existem outras variáveis relevantes além das variáveis apresentadas, como a posição do país no paradigma tecnológico, suas políticas macro e microeconômicas, o regime político, ente outras. A própria história de uma região importa à medida que revela sua trajetória institucional, que restringe e delimita o

leque de estratégias disponíveis para as políticas públicas (*path dependence*). Em que pese a existência dessas outras dimensões, existe um *trade-off* na escolha metodológica: a adoção de um conceito muito extenso permite incluir mais casos, mas com menor força explicativa; por outro lado, um conceito muito restrito enquadra menos casos, mas com maior poder explicativo (FONSECA, 2014, p. 5). Nesse sentido, entende-se que a delimitação a partir das duas variáveis propostas – política de infraestrutura e autonomia inserida – explica satisfatoriamente os desdobramentos e resultados esperados a partir de suas possibilidades de combinação⁸⁵. Nos capítulos posteriores, esse modelo analítico será utilizado para compreender e analisar a carteira de projetos de infraestrutura da IIRSA e do COSIPLAN.

2.2.4.1 Estado Neo-Utilitário

O Estado Neo-Utilitário apresenta níveis reduzidos ou nulos nas duas dimensões. Em relação à infraestrutura, não há política pública ou ela é pouco significativa, já que o mercado é responsável pela provisão infraestrutural. O grau de autonomia inserida é também muito reduzido, dado que não há que se falar em autonomia e parceria, pois o modelo nega a burocracia enquanto ator capaz de gerar benefícios. O modelo pode evoluir tanto para o Estado Facilitador (graficamente, à direita), se o grau de cooperação entre Estado e sociedade evoluir; ou para o Estado autônomo, na hipótese de adoção de projetos infraestruturais verticais conduzidos pelo Estado.

As premissas teóricas desse modelo residem na Teoria da Escolha Pública, que tem como expoentes Gordon Tullock, James Buchanan, entre outros, e constitui uma corrente da Teoria da Escolha Racional. Segundo essa visão, a ação governamental deve ser, sempre que possível, substituída pelo mercado. Isso porque o burocrata seria um agente auto-interessado e racional, maximizador de utilidade, de modo que, se houver oportunidades de ganhos, não hesitará em utilizar a máquina pública em troca de vantagens pessoais. Agentes privados receberão privilégios de mercado e obterão, graças a esse acesso, benefícios superiores aos que, em condições normais, o mercado lhes forneceria (*rent-seeking*).

Com base nessa visão, o modelo enfatiza o risco de captura do Estado por grupos de interesse e os prejuízos originados pela corrupção. Entende-se, por essa ótica, que o Estado deve exercer o papel de um “vigia noturno”, protetor dos indivíduos, dos contratos, e da

⁸⁵ Em cada um dos quatro casos, aborda-se a possibilidade de transformação em direção vertical ou horizontal. Optou-se por não abordar as transformações em diagonal, visto que envolvem um processo improvável de mudança simultânea nas duas variáveis.

propriedade (EVANS, 1993; 2004, p. 54). Como destaca Evans, essa visão ignora o papel da história, dos costumes e das instituições. Nega o espírito público e a complexidade das interações sociais, bem como o papel do Estado na criação e no funcionamento dos mercados (POLANYI, 2000). Acredita que a “mão invisível” do mercado pode gerar bem-estar para o conjunto da sociedade (EVANS, 1993; 2004, p. 54-55).

Um exemplo de Estado Neo-utilitário, à luz das variáveis desse trabalho, é o governo de Fernando Collor de Mello (1990-92) no Brasil. No que se refere à infraestrutura, apesar de ter criado uma pasta ministerial exclusiva para a área, não se vislumbram políticas públicas verticais relevantes, apenas a execução de uma agenda minimalista para o setor (políticas horizontais). A expectativa era, em síntese, menos Estado e mais mercado; no caso da infraestrutura, ambicionava-se a participação do capital estrangeiro, o que só viria a ocorrer com intensidade a partir de 1994, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Em seu primeiro dia do governo, o então Presidente Collor editou a Medida Provisória número 155/90, que posteriormente deu origem à Lei 8.031/90, de 12 de abril de 1990, instituidora do Programa Nacional de Desestatização (PND)⁸⁶:

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada **atividades indevidamente exploradas pelo setor público**;

II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada (BRASIL, 1990, grifo nosso).

Naquele contexto, o Presidente pretendia marcar o rompimento com o modelo de substituição de importações e as políticas desenvolvimentistas. Na primeira semana de governo, foram extintas onze empresas estatais (que empregavam 14.500 trabalhadores) e treze outras agências (SCHNEIDER, 1992, p. 5). A lista inicial proposta pelo PND incluía 31 empresas a serem privatizadas (LIMA, 2012, p. 92), processo conduzido por uma Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização (SCHNEIDER, 1992, p. 14).

Em relação à variável autonomia inserida, as dimensões de autonomia e parceria pouco se aplicam. A respeito da autonomia, o governo de Collor tinha pouca crença no papel da burocracia enquanto portadora de visão de futuro, o que ficou na sua famosa campanha de

⁸⁶ Até dezembro de 1990, o governo Collor extinguiu 100 mil empregos, de um total de 1,7 milhões no governo federal (SCHNEIDER, 1992).

“caça aos marajás” (SCHNEIDER, 1992, p. 12). Consequentemente, prevalecia a visão neo-utilitarista sobre a burocracia, considerada como excessiva, privilegiada e ineficiente.

No que concerne à parceria, embora o governo seja simpático ao mercado, não atua em seu benefício; prevalece, pois, o *laissez-faire*. Note-se, por exemplo, que a privatização da siderúrgica Usiminas, uma das estatais mais lucrativas da época, beneficiou o capital nacional, no caso, o Grupo Gerdau S.A, que adquiriu a maior parte da empresa. Não obstante, Collor criticava a indústria automobilística nacional, considerada protegida e subsidiada, e defendia a produção estrangeira, tida como mais competitiva, eficiente e de maior qualidade (LIMA, 2012, p. 90). Assim, o então Presidente tinha pouco interesse em projetos compartilhados com setor privado (EVANS, 2004, p. 101), embora desejasse o fortalecimento do mercado a qualquer custo. A abertura ao mercado internacional era tida como a solução para todos os problemas (EVANS, 2004, p. 202).

Em síntese, o Estado neo-utilitário prioriza políticas horizontais. Não há cooperação entre setores público e privado (autonomia inserida) ou ela se dá em níveis muito reduzidos, visto que a atuação governamental pode gerar distorções, gerando *rent-seeking* e corrupção, de modo que enfraquece o poder de alocação do livre-mercado.

2.2.4.2 Estado Autônomo

O Estado Autônomo caracteriza-se pela combinação de políticas de infraestrutura de caráter vertical com baixo nível de inserção autônoma. A política infraestrutural é seletiva, orientada estrategicamente, e parte do pressuposto de que o mercado é insuficiente, por isso o Estado precisa intervir. Todavia, o nível de inserção autônoma é reduzido, visto que a dimensão “parceria” entre setor público é muito baixa ou até mesmo conflitiva. A autonomia da burocracia existe e prevalece na direção do modelo de desenvolvimento.

Se o nível de cooperação entre setor público e privado progredir, esse Estado se encaminha para o modelo de Estado Desenvolvimentista (graficamente, movimenta-se à direita). Porém, se os projetos infraestruturais forem abandonados, poderá migrar para o Estado neo-utilitário: conflito entre setor público e privado e ausência de iniciativas transformadoras (graficamente, movimento para baixo).

Um exemplo relativamente representativo do Estado autônomo é a Venezuela desde a chegada do governo de Hugo Chávez. Para analisar esse caso, é preciso compreender primeiramente a estrutura econômica do país. Há de se reconhecer que o elevado peso do petróleo constitui um obstáculo para a existência de grupos industriais, haja vista o problema

da *doença holandesa*, isto é, a facilidade para importar produtos industrializados em razão do intenso ingresso de divisas originado da exportação do recurso natural, que gera dificuldades em incentivar a produção nacional.

A dificuldade foi reconhecida por Celso Furtado antes mesmo de a expressão *dutch disease* ser criada (FURTADO, 2008, p. 74-75), configurando uma armadilha de subdesenvolvimento. Contudo, não se trata de uma trajetória com efeito *lock in*, isto é, cuja saída seja inviável ou tenha custos insuperáveis. O próprio Furtado via com otimismo o caso da Venezuela:

[...] apresenta-se à Venezuela, claramente, a possibilidade de seguir um curso histórico distinto [...] a Venezuela tem uma possibilidade real de passar do subdesenvolvimento ao desenvolvimento, mas só através de um projeto político, não através da dinâmica espontânea do sistema econômico (FURTADO, 2008, p. 23).

A razão para o otimismo consistia na possibilidade de utilizar as receitas do petróleo a fim de diversificar a estrutura produtiva do país, para o que Furtado sugeria como medidas: o aumento de eficiência na produção agropecuária, o aprofundamento da industrialização (maior amplitude e complexidade), o aumento do investimento em pesquisa, assistência técnica à classe empresarial e a elevação do nível técnico e educacional da população (FURTADO, 2008, p. 60-63). Portanto, apesar dos constrangimentos estruturais, eles não são definitivos, de modo que existe espaço para a cooperação entre os setores público e privado. Parafraseando o autor, nem a estagnação nem o desenvolvimento são fatalidades.

Entretanto, verifica-se que essa cooperação é extremamente reduzida e, em alguns casos, inexistente. Desde 2002, as quatro entidades empresariais mais relevantes perderam espaço no processo de tomada de decisão do governo: *Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela* (Fedecámaras) –até então o mais tradicional e influente grupo de representação empresarial, *Confederación Venezolana de Industriales (Conindustria)*, *Consejo Nacional del Comercio y los servicios* (Consecomercio) e a *Federación Nacional de Ganaderos de Venezuela* (Fedenaga) (PINHEIRO, 2009, p. 6). Esses grupos perderam força política, enquanto outros se fortaleceram e, graças ao acesso privilegiado à Presidência, se tornaram os principais atores políticos do país. São eles: líderes políticos do Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), conselheiros do Presidente, *boliburguesia*⁸⁷ e militares. Segundo Parag Khanna, a indústria manufatureira entrou em

⁸⁷ Setor composto por agricultores, pecuaristas, artesãos e pequenos e médios empresários. Compreende as seguintes entidades representativas: *Confederación Nacional de Ganaderos y Agricultores de Venezuela* (Confagan), *Empresarios por Venezuela* (Empreven), *Federación Bolivariana de Ganaderos y Agricultores de Venezuela* (Fegaven); *Federación de Cámaras y Asociaciones de Artesanos, Micros, Pequeñas y Medianas Industrias y Empresas de Venezuela* (Fedeindustria) (PINHEIRO, 2009, p. 6).

colapso após a chegada dos partidários de Chávez, que assumiram os conselhos gestores das empresas, processo acompanhado por um processo de “fuga de cérebros” de trabalhadores qualificados em várias áreas (KHANNA, 2008, p. 196).

No que concerne à estrutura produtiva, não há planos para o agronegócio ou para o desenvolvimento industrial e, de um modo geral, são raros os esforços para a produção de insumos na Venezuela (RAMPONI; PINHO, 2012, p. 26; 28). As oportunidades de gerar um projeto industrializante e de desenvolvimento produtivo são quase que integralmente preenchidas pelo capital estrangeiro. Segundo Ramponi e Pinho, a produção de manufaturas cresceu cerca de 40% entre 2008 e 2011, em grande medida devido à chegada de fábricas chinesas, como a inauguração da montadora Orinoquia, em 2010, especializada em telefones celulares e instalada na base militar de Francisco Miranda, em Caracas. Em 2014, o presidente Nicolás Maduro anunciou a criação de duas zonas econômicas especiais para empresas chinesas destinadas à produção de máquinas e materiais de construção, além de acordos em outros setores produtivos⁸⁸. A China, ademais, responde por metade do investimento estrangeiro na Venezuela, e vendeu ao país navios petroleiros para transportar o recurso até o Leste Asiático (KHANNA, 2008, p. 199). Portanto, fica evidente o reduzido nível de autonomia inserida, tanto na economia quanto na política.

Não obstante, em relação à infraestrutura, a Venezuela tem formulado diversos projetos de caráter vertical, principalmente no setor de energia. É o caso do "Grande Gasoduto do Sul", um gigantesco projeto que, saindo da Venezuela, passaria pela Amazônia e chegaria ao Nordeste do Brasil; em uma segunda etapa, passaria pelo estado de São Paulo, indo até Uruguai e Argentina⁸⁹, de modo a conformar uma rede continental de energia (KHANNA, 2008, p. 199). No Caribe, o país propôs a criação do gasoduto “Transcaribenho”. Em parceria com a Colômbia, o país propôs o gasoduto “Transguajiro”, que liga os dois países e tem capacidade para transportar 500 milhões de pés cúbicos diários de gás (OLIVEIRA, 2011, p. 140); o Transguajiro está em funcionamento e permite a exportação de gás natural da Colômbia para a Venezuela; quando as jazidas do Orinoco estiverem sendo exploradas, o fluxo se inverterá (FUSER, 2015).

⁸⁸ Maduro também firmou acordos com a chinesa *Citi Construction*, para a instalação de uma fábrica de janelas e portas, e um com a *JAC Motors* para a instalação de uma fábrica de caminhões (EBC, 2014). Em 2010, a Venezuela assinou um acordo com a China mediante o qual se comprometeu a fornecer 100 mil barris de petróleo, durante 20 anos, em troca de um empréstimo de US\$ 20 bilhões fornecido pelo Banco de Desenvolvimento da China.

⁸⁹ Estudos de viabilidade apontaram a enorme dificuldade para concretizar o projeto, que parece ter sido abandonado. O ex-presidente da Petrobrás, Sérgio Gabrielli, afirmou que o projeto poderia levar de 25 a 30 anos para ser concluído (SAEM, 2007).

No plano nacional, existem obras planejadas para dar conta do problema da falta de alimentos e do abastecimento. É o caso dos Projetos Agrários Socialistas da Planície de Maracaibo e de José Inácio de Abreu e Lima, que reúnem a construção de vias de acesso local à zona produtiva e de fábricas e estruturas de armazenamento (silos). São obras que buscam promover a indústria alimentícia, em especial de derivados de soja⁹⁰ e pertencem a uma iniciativa de cooperação técnica firmada em 2009 durante os governos de Lula e Chávez, que inclui o treinamento de técnicos de produção e a transferência de tecnologia brasileira para gerar um sistema de agricultura familiar. A empreiteira brasileira Odebrecht é a principal encarregada em prover a infraestrutura dos dois projetos⁹¹.

As iniciativas na área energética, ainda que pertençam ao principal setor da economia venezuelana – o complexo de petróleo e gás, utilizam essa base para inovações relativas. Elas são orientadas pela estratégia de integração regional e complementadas pela criação de empresas nesse setor. É o caso da *Petroamérica*, que se subdivide em três unidades: a *Petrocaribe*, que envolve diversos de países caribenhos, a *Petroandina*, que agrupa os países que fazem parte da Comunidade Andina de Nações (CAN) e a *Petrosur*, que reúne Argentina, Uruguai e Brasil (MARIANO, 2014, p. 256; OLIVEIRA, 2011, p. 137). Com o Equador, a estatal venezuelana PDVSA acordou a criação de empresas mistas para exploração, armazenamento e refino do gás, além da criação de uma nova refinaria, a Refinaria do Pacífico⁹². Com o Brasil, acordou a criação da Refinaria Abreu e Lima⁹³.

⁹⁰ A soja é dominante no Projeto Abreu e Lima, onde se pretende, por exemplo, produzir o óleo de soja. No Projeto da planície da Maracaibo, há outros tipos de produção, como a leiteira, de raízes e tubérculos, hortaliças, cereais, entre outros.

⁹¹ Embora ambos os projetos já estejam operacionais, apresentam diversos problemas de execução, como a falta de insumos produtivos, a compra de equipamento inadequado e a baixa produtividade. Aqui o problema da falta de cooperação com o setor privado se revela crítico.

⁹² A inovação também ocorre na política externa. Em 2007, o país anunciou a criação de uma espécie de OPEP sul-americana, a *Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Suramérica* (Oppegasur). Nesse sentido, destacam-se também a ALBA (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*) e a proposta de um Banco do Sul, em 2009, nascido a partir de uma proposta do ex-Presidente Hugo Chávez. O Banco reuniria Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Equador, Bolívia e Venezuela, com um capital inicial de US\$20 bilhões, com o objetivo de financiar programas sociais e obras de infraestrutura. O Brasil não participou das negociações iniciais da Ata Fundacional e, juntamente com o Paraguai, são os únicos dois países que, até o momento da conclusão dessa tese, ainda não ratificaram o acordo. Existem diferenças de visão entre Brasil e Venezuela, de modo que a estratégia brasileira consiste em detalhar ao máximo o financiamento da instituição, ainda que ao custo de atrasar o início de suas operações. O Brasil conseguiu fazer valer sua ênfase em integração da infraestrutura e desenvolvimento de cadeias produtivas como atividades fins essenciais do Banco. Todavia, permanecem assuntos conflitantes, como a questão do peso associada à contribuição, isto é, se o poder de voto será proporcional ao capital subscrito ou se será um país=um voto (MARIANO, 2014, p. 271-73).

⁹³ A Refinaria Abreu e Lima ou Refinaria do Nordeste (RNEST) é uma iniciativa binacional em fase de implementação no Complexo Portuário e Industrial de SUAPE, no município de Ipojuca-PE, ao sul de Recife. A refinaria terá capacidade de processamento de 230 mil barris/dia e poderá refinar o petróleo pesado brasileiro, em especial do campo Marlim, da Bacia de Campos, e do campo Carabobo da Venezuela. Em relatório de auditoria, o Tribunal de Contas da União encontrou diversas irregularidades nessa obra, tais como

Portanto, o Estado autônomo é caracterizado por iniciativas inovadoras na infraestrutura, de caráter vertical, com atuação seletiva em determinados setores e sentido estratégico. Todavia, possui nível reduzido de autonomia inserida, visto que a cooperação entre setor público e privado é muito baixa, e até mesmo conflitiva, de modo que a burocracia centraliza a gestão da economia. Essa falta de cooperação se reflete em prejuízos na capacidade produtiva e na implementação/execução problemática de projetos⁹⁴.

2.2.4.3 Estado Facilitador

O Estado Facilitador combina um alto nível de autonomia inserida com projetos infraestruturais de corte horizontal, que buscam reforçar as vantagens comparativas do sistema produtivo nacional. Se o nível de cooperação entre setor público e privado retroceder, esse Estado se encaminha para o modelo de Estado Neo-utilitário: conflito entre Estado e sociedade e política de infraestrutura ausente ou pouco significativa (graficamente, movimenta-se à esquerda). Se passar a investir em políticas verticais, pode transformar a estrutura produtiva, incorporando tecnologia e aumentando o valor agregado de sua produção e, como resultado, se aproxima do Estado Desenvolvimentista (graficamente, movimento para cima).

Os pressupostos teóricos do Estado Facilitador residem em uma visão específica sobre o papel das instituições e do Estado, especialmente no sentido de reduzir a atuação estatal e de aumentar a liberdade dos agentes privados, garantindo também os direitos de propriedade, o que aumenta a credibilidade das regras do jogo e, dessa forma, aumenta a previsibilidade das interações. Nesse sentido, reformas como, por exemplo, Poderes Judiciários e bancos centrais independentes, sinalizariam um caráter imparcial da intervenção estatal. Com efeito, haveria uma alteração na estrutura de recompensas da sociedade, de modo que o ambiente para a atividade produtiva seria fortemente otimizado. Como resultado, aumentaria a participação do setor privado, que teria condições de desenvolver suas vantagens comparativas.

O conceito do Estado Facilitador assemelha-se à visão do Banco Mundial apresentada em seu relatório de 1994, *Infrastructure for Development*. Influenciado pelo contexto da

sobrepreço em contratos de fornecimento, Projeto Básico Deficiente e obstrução à fiscalização (TCU, 2013) Mariano também destaca a lenta negociação e a ‘tolerância’ das autoridades brasileiras com a falta de garantias por parte da Venezuela (MARIANO, 2014, p. 258-259).

⁹⁴ Sabe-se que, no caso da Venezuela, a execução das políticas verticais apresenta um descompasso entre formulação e execução, haja vista que diversos projetos demoram demais ou não chegam a se concretizar. Evidentemente, trata-se de um problema que reduz a efetividade da política pública, mas não chega a descaracterizá-la como vertical. O Gasoduto do Sul, por exemplo, não foi adiante (FUSER, 2015).

época, o relatório sugere três medidas: 1) aplicar princípios comerciais de operação na infraestrutura (autonomia gerencial e financeira, orçamentos baseados nas receitas dos usuários); 2) aumentar a competição, expandido a participação do setor privado⁹⁵; 3) aumentar a participação dos usuários, em diversas fases da política pública (planejamento do projeto, manutenção, monitoramento) (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 8).

Entre as premissas do relatório, destaca-se o entendimento de que o bom desempenho da infraestrutura não está relacionado ao nível de renda do país, e sim a boas políticas setoriais. Para tanto, a variável chave estaria em os Estados serem capazes de prover ambientes institucionais favoráveis à operação das forças de mercado. Em termos teóricos, essa visão também está associada às premissas de North e Weingast (1989). Segundo tais autores, as instituições políticas precisam ser capazes de limitar a intervenção do Estado, de modo que os direitos privados e os mercados prevaleçam: essas são as condições fundamentais do crescimento econômico (NORTH; WEINGAST, 1989, p. 808). Com premissas semelhantes, Acemoglu e Robinson (2012) explicam o papel das instituições inclusivas que, ao garantir a propriedade privada e a concorrências, favorecem a inovação tecnológica e, por conseguinte, o crescimento sustentado. Haveria, por essa ótica, um ciclo virtuoso mediante o qual as instituições políticas e econômicas inclusivas se reforçam mutuamente, garantindo a pluralidade e a democracia e, ao mesmo tempo, diminuindo as chances de surgirem relações extrativas ou de um governante autoritário prejudicar o bom funcionamento desse capitalismo virtuoso com crescimento (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

O conceito de Estado Facilitador foi formulado por Justin Lin e parte do pressuposto de que intervenção governamental se justifica tanto devido a falhas de mercado em termos da dificuldade de coordenar os agentes econômicos quanto em razão de externalidades em relação a assimetrias de informação sobre oportunidades de negócio mais ou menos lucrativas. Essas limitações condicionam a intervenção do governo a um papel facilitador, isto é, de favorecer o aproveitamento ótimo da estrutura produtiva já existente no país. O Estado facilitador consiste em “um Estado que facilita a habilidade do setor privado em explorar as vantagens comparativas de um determinado país” (traduzido de LIN; CHANG, 2009, p. 484⁹⁶), com foco nos fatores que esse país possui no presente (recursos naturais, perfil da

⁹⁵ O Relatório sugere a adoção dos mecanismos BOT (*build - operate - transfer*), que são uma espécie de parceria público-privada mediante a qual o setor privado arca com os custos de construção da infraestrutura, mas, em contrapartida, recebe os direitos de explorar as receitas oriundas de sua utilização.

⁹⁶ No original: “a state that facilitates the private sector’s ability to exploit the country’s areas of comparative advantage”.

força de trabalho, capital, entre outros), não aqueles que gostaria de ter. Segundo o autor, se a intervenção governamental ocorrer em setores nos quais o país não possui vantagens, haverá prejuízo sobre a competição, já que haverá a necessidade de proteger firmas, gerando desperdício de esforços e atrasando a acumulação de capital (LIN; CHANG, 2009, p. 484). Segundo Lin, adotar estratégia de seguir vantagens comparativas permite a um país modernizar sua estrutura industrial e produtiva, como teria sido o caso das experiências históricas de desenvolvimento de Finlândia e Coréia do Sul. Na operacionalização do conceito de Lin, este trabalho assume que essa modernização preconizada pelo autor (*catch up* produtivo e tecnológico) não se verifica, embora adote os outros atributos e componentes do conceito de Estado Facilitador.

O Chile desde o advento da coalizão política da *Concertación* (1990-2010) pode ser enquadrado nesse conceito. Alguns autores chegam até mesmo a classificar o país como um caso de “desenvolvimentismo sem Estado desenvolvimentista” (KURTZ, 2001). Marcus Kurtz afirma que, apesar das políticas de livre mercado, o Chile utilizou incentivos (crédito, informação, distribuição) para promover exportações dos setores florestal, pecuário e de frutas.

Até o governo de Salvador Allende em 1973, o modelo de desenvolvimento chileno era orientado *hacia dentro* e seguia as recomendações da Cepal. Após o golpe, os militares chilenos buscaram suporte ideológico com os chamados *Chicago Boys*, um grupo de economistas chilenos, com formação na escola liberal norte-americana, que passou a implementar reformas liberalizantes no país. Como resultado, ainda na década de 70 cresceu a repressão aos trabalhadores. A privatização ocasionou a concentração da propriedade em poucos conglomerados financeiros-industriais que adquiriram as antigas empresas estatais (SIGMUND, 2000, p. 191). Com a abertura comercial, a indústria manufatureira foi progressivamente sendo extinta, de modo que o país especializou sua produção cada vez mais (KRETER, 2006, p. 67; 139). Assim, de 1978 a 1998, o cobre representou cerca de 40% do total exportado, tendência que permanece até hoje⁹⁷.

O modelo dos *Chicago Boys*, reforçado pelo peso da exportação de cobre, permaneceu como herança estrutural. Nas décadas seguintes, o país acordou diversos tratados de livre comércio, com Estados Unidos, México, Canadá, China, Coréia, Austrália, entre outros, sendo inclusive convidado a participar do NAFTA (KRETER, 2006, p. 46). Com uma das

⁹⁷ Na produção de cobre, é preciso ressaltar o papel da estatal CODELCO, formada em 1976, após a nacionalização de empresas estrangeiras de cobre em 1971. O conselho administrativo da empresa é nomeado pelo Presidente da República, incluindo o ministro de Mineração e seis outros membros. A CODELCO é, atualmente, a maior empresa produtora de cobre do mundo.

menores tarifas externas médias do mundo, na ordem de 2%, (BOSCHI; GAITÁN, 2008, p. 16-17), o país passou a se considerar como a ponte estratégica entre a América do Sul e a região da Ásia-Pacífico⁹⁸.

A partir da chegada ao poder da Concertación, a relação entre setor público e privado se transformou da aliança informal entre militares e conglomerados para uma relação entre a burocracia e o empresariado. Além da maior participação, o sistema passou a promover a proteção social, com medidas de combate à pobreza e seguridade social. Estabeleceu-se, portanto, um nível crescente de autonomia inserida, mais pela parceria e menos pela autonomia.

A cooperação baseia-se em uma alta participação do empresariado na tomada de decisão e em um canal de comunicação permanente entre governo e corporações privadas. Segundo José Porrás,

[...] o governo acabou reconhecendo as associações empresariais como suas principais interlocutoras sociais para tratar dos temas da agenda econômica e, de modo implícito, as tornando co-responsáveis por suas decisões (PORRAS, 2003, p. 25, tradução nossa)⁹⁹.

Essa cooperação tem como um de seus componentes o elevado grau de organização corporativa de setores e empresas chilenos, tais como: *Sociedad de Fomento Fabril de Chile* (SOFOFA), *Sociedad Nacional de Agricultura* (SNA), Câmara de Comercio de Santiago (CCS), *Asociación de Exportadores de Manufacturas* (ASEXMA). A SOFOFA, por exemplo, propôs a chamada “Agenda Pró-Crescimento” que, discutida com o governo, converteu-se em política de Estado durante o governo de Ricardo Lagos (2000-2006) (BOSCHI; GAITÁN, 2008, p. 9).

Desde os anos 80, diversos empresários assumem com frequência cargos no governo, inclusive como ministros, antes mesmo da chegada ao poder da *Concertación*. Foi o caso de Juan Délano, ministro da Economia (1985-1987), antigo presidente da Câmara de Comércio, responsável pela criação de comissões temáticas setoriais a fim de promover o entendimento entre governo e empresariado (PORRAS, 2003, p. 26). Recentemente (2010-2014), assumiu a Presidência um dos maiores empresários do país, Sebastián Piñera, que derrotou a

⁹⁸ Chile e Peru são os únicos países sul-americanos a participarem da APEC, fórum de 21 países- que visa à promoção do livre comércio e à cooperação econômica em toda a região da Ásia-Pacífico, reunindo algumas das maiores economias do globo.

⁹⁹ No original: “[...] el gobierno ha terminado reconociendo a las asociaciones empresariales como sus principales interlocutores sociales para tratar los temas de la agenda económica y, si bien de forma implícita, haciéndolas corresponsables de sus decisiones.”

Concertación nas eleições nacionais. Por conseguinte, verifica-se que a autonomia inserida é marcada não só pelo alto nível de parceria, mas também por um enfraquecimento da dimensão de autonomia, dada a prevalência dos interesses privados nas instituições governamentais¹⁰⁰.

Em relação à infraestrutura, o país apresenta um predomínio de políticas horizontais. Em geral, trata-se de iniciativas que não são articuladas com a indústria e não buscam promover um setor em particular. Objetivam, no entanto, reduzir custos de transação e aumentar a eficiência da infraestrutura de modo a fortalecer as vantagens comparativas do país. Segundo Boschi e Gaitán, o “Chile replica a sua política de cooperação entre Estado e Mercado para reforçar o conhecimento em áreas onde tem liderança, principalmente na agroindústria” (BOSCHI; GAITÁN, 2008, p. 22).

Em 2014, a Presidenta Michelle Bachelet anunciou um plano de investimentos em infraestrutura de US\$4 bilhões, composto por 14 projetos. O governo deseja contar com a participação privada, visto que objetiva “dar um forte impulso a nossa economia através de grandes investimentos com a ativa participação do setor privado, já que esperamos que a metade da execução do transporte urbano e suburbano seja feita através de concessões” (CHILE, 2014b). O plano envolve melhorias em diversos setores e localidades: trechos de ferrovias congestionadas, teleféricos, extensão de duas linhas de metrô em Santiago, um novo corredor de ônibus em Antofagasta, nova conexão na rede ferroviária para unir a estação de trens com o centro de Concepción, entre outras. Também se planeja aumentar a pavimentação de rodovias abaladas pelo terremoto no norte do País, bem como melhorar as instalações de aeroportos (Santiago, Iquique, Calama, La Serena Concepción e Temuco). De um modo geral, os projetos situam-se justamente nas cidades mais importantes do país: Santiago, Valparaíso, Concepción e Antofagasta¹⁰¹.

Em seu discurso, a presidenta Bachelet afirmou: “As cidades de amanhã devem estar **inseridas de forma eficiente nas demandas econômicas de cada área**, que também precisam ser atraentes para o turismo, amigáveis para seus moradores e gentis com o meio-ambiente” (traduzido de CHILE, 2014b, grifo nosso)¹⁰². Fica claro, portanto, o perfil

¹⁰⁰ Atualmente, o setor privado é marcado pela forte concentração em poucos grupos, como atesta o relatório do MDIC: “O setor privado chileno tem como característica notável a forte concentração da propriedade das várias empresas existentes por alguns poucos grupos empresariais ou holdings detentores de grandes capitais” (BRASIL, s/d, p. 22). Esse diagnóstico também é compartilhado por Boschi e Gaitán, que caracterizam o empresariado como concentrado na organização de seus interesses (2008, p. 9).

¹⁰¹ Em 2014, o governo inaugurou a Usina de energia solar “Luz del Norte”, maior usina desse tipo já construída na América Latina. Localizada no Deserto do Atacama, foi construída pela empresa norte-americana *First Solar* e tem capacidade de geração de 141 megawatts de potência.

¹⁰² No original: “Las urbes del mañana deben insertarse eficientemente en las demandas económicas de cada zona, que también requieren ser atractivas para el turismo, amigables con sus habitantes y amables con el medio ambiente”.

horizontal da política de infraestrutura: melhorias genéricas combinadas com obras que fortalecem sistemas produtivos locais já dinâmicos.

Desse modo, o Estado Facilitador, fundamentado em um alto nível de cooperação entre os setores público e privado, reforça as vantagens comparativas e disponibiliza um conjunto de projetos de caráter horizontal, sem articulação com a política industrial ou busca pela inovação. No caso do Chile, a infraestrutura favorece a exportação de *commodities* (cobre e outros minérios, frutas e peixes) e beneficia o empresariado nacional, que possui participação e elevado peso no processo de tomada de decisão governamental.

2.2.4.4 Estado Desenvolvimentista

O Estado Desenvolvimentista apresenta elevados níveis de autonomia inserida combinados com políticas de infraestrutura verticais. Com base em relações sinérgicas entre os setores público e privado, os projetos infraestruturais buscam dinamizar a economia, promover setores e inovar, com foco no aumento da competitividade a economia. Por isso, estão associados normalmente com a política industrial e se destacam no planejamento governamental.

Em relação às possibilidades de transformação, o Estado Desenvolvimentista pode tornar-se Facilitador (graficamente, para baixo) à medida que perder seu caráter schumpeteriano, de inovação e apoio à indústria, e adotar medidas genéricas que favoreçam a economia sem diferenciação, reforçando vantagens comparativas existentes. Pode, também, tornar-se Estado autônomo se prejudicar as relações entre Estado e sociedade, de modo que o governo passe a gerir, sem parceria do setor privado, o desenvolvimento nacional.

O Estado Desenvolvimentista apresenta diversos elementos em comum com o Estado Desenvolvimentista conceituado por Evans (2004), mas também diferenças. Em comum estão: 1) a intervenção estatal em apoio à industrialização (papel ativo); 2) burocracia forte e meritocrática (weberiana); 3) autonomia inserida, que permite a institucionalização de canais de negociação entre setores público e privado (FONSECA, 2014, p. 11; EVANS, 1993; 2004)¹⁰³. Enquanto os itens 2 e 3 podem ser reunidos sob o mesmo prisma, da autonomia

¹⁰³ Para uma excelente revisão da literatura e a aplicação do conceito de Estado Desenvolvimentista ver Herrlein Jr. (2011) e Cunha (2012). Herrlein Jr. defende a hipótese de que está em curso no Brasil o processo de construção de um Estado democrático para o desenvolvimento, que teria, entre seus diferenciais, as maiores participação e inclusão social, fundamentais para o desempenho produtivo do sistema capitalista nacional. Cunha (2012) demonstra que o chamado “Paradigma do Estado Desenvolvimentista” reúne não um único modelo, mas sim diversas experiências distintas e bem-sucedidas na industrialização, como Japão, Taiwan e Coreia do Sul, entre outros. Ademais, ressalta que diversos autores reconhecem a importância e prescrevem o

inserida, adota-se outro enfoque para examinar o maior ou menor grau de apoio estatal à industrialização. Enquanto Evans realiza um estudo comparado entre a cooperação ente setores público e privado, este trabalho articula essa variável com o papel da infraestrutura. Examina a relação das políticas infraestruturais com a estrutura produtiva, de modo a verificar se prevalece um padrão horizontal ou vertical. Dessa forma, conforme exposto, permite caracterizar o Estado e sua relação com o desenvolvimento.

Embora a ênfase na infraestrutura possa constituir uma novidade analítica, entende-se que não configura um novo tipo de Estado Desenvolvimentista, visto que se trata de um elemento pertencente ao conceito de desenvolvimentismo:

Entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista (FONSECA, 2014, p. 28).

Portanto, embora a ênfase na infraestrutura não seja mencionada expressamente, constitui uma forma específica de intervenção estatal, de modo que, ao preservar os atributos do conceito desenvolvimentismo, não requer a formulação de um conceito radial (Fonseca, 2014, p. 33), como o fazem Bresser-Pereira e João Sicsú (novo-desenvolvimentismo). Da mesma forma, há diferentes enfoques, como de Robert Wade, Ha-Joon Chang, Alice Amdsen, Peter Evans, entre outros, que possuem, não obstante, um núcleo comum de pressupostos passíveis de serem reunidos sob a matriz conceitual desenvolvimentista.

No Brasil, à luz do referencial analítico proposto, entende-se que o governo de Juscelino Kubitschek (1955-61) constitui um exemplo de Estado Desenvolvimentista. Durante seu governo foi implementado o Plano de Metas, o “mais completo e coerente conjunto de investimentos até então planejados na economia brasileira”, “a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização econômica na história desse país”, a “mais ampla ação orientada pelo Estado, na América Latina, com vistas à implantação de uma estrutura industrial integrada” (LESSA, 1982, p. 27; 34)”.

Em relação à infraestrutura, a política aplicada caracteriza-se como vertical em virtude de pelo menos quatro razões. Primeiro, continha um sentido estratégico, com a integração territorial do Brasil a partir das rodovias radiais oriundas da recém construída Brasília, meta

Estado Desenvolvimentista, mas permanece o desafio analítico de como constituí-lo. A partir da questão da infraestrutura, conforme ressaltado, esse trabalho busca apontar um caminho possível.

síntese do Plano¹⁰⁴. Segundo, estava articulada com a indústria (transversalidade), em especial a combinação entre a expansão rodoviária e a expansão da indústria automobilística, de modo a promover encadeamentos para trás. Terceiro, é schumpeteriana, visto que buscava inovar a estrutura produtiva. Quarto, visava ao incremento da capacidade produtiva e tecnológica.

Cabe ressaltar que existe uma divisão conceitual na literatura entre as noções de *nacional-desenvolvimentismo* e *desenvolvimentismo dependente-associado*. O primeiro teria como principal ator o Estado, com ênfase na produção de bens de consumo populares, liderada pelo setor privado nacional, com ambição de avançar em bens de capital e intermediários. O segundo teria como principal ator o capital externo e seria baseado em grandes empresas transnacionais e investimentos estrangeiros. A ênfase se daria no setor de bens de consumo duráveis e na indústria pesada (FONSECA, 2014, p. 30). Seja qual for a orientação, ambos incorporam os principais atributos do conceito de desenvolvimentismo, como a defesa da indústria (FONSECA, 2014, p. 30).

Tendo em vista essa classificação, o sentido atribuído nesse trabalho ao conceito de Estado Desenvolvimentista não se enquadra em uma ou outra vertente por dois motivos. Primeiro, a dimensão de *autonomia inserida*, componente do conceito de Estado Desenvolvimentista busca justamente refletir a cooperação entre os setores público e privado, protagonistas, de um modo geral, de cada um dos dois sub-tipos. Portanto, o conceito deste trabalho aproxima, nesse sentido, as duas subdivisões. Segundo, as políticas verticais, outro componente conceitual do Estado Desenvolvimentista aqui definido, buscam criar vantagens competitivas, alterar a estrutura produtiva, articular infraestrutura e indústria e criar capacidades produtivas e tecnológicas. Todas essas características podem ser associadas a *nacional-desenvolvimentismo* e *desenvolvimentismo dependente-associado*, com a possível exceção da dimensão tecnológica, menos presente no desenvolvimentismo dependente-associado. Logo, ficam claras as semelhanças e diferenças entre o conceito aqui estabelecido de Estado Desenvolvimentista e os dois sub-tipos mencionados. Cumpre lembrar que, especificamente em relação à aquisição de capacidades tecnológicas, ainda que possam ser geradas a partir das instituições nacionais, nos países periféricos é manifesta a dependência dos países centrais. Assim, embora a maior capacidade tecnológica seja desejável por dotar o país de maior autonomia, depende em grande medida das restrições externas, da capacidade política em obter concessões das principais fontes produtoras de pesquisa e inovação. No caso do governo JK, ver-se-á que, além das quatro razões mencionadas que fundamentam sua

¹⁰⁴ Segundo Lafer, a construção de Brasília mobilizou 2,3% do PNB do Brasil (LAFER, 1975, p. 48).

caracterização como Estado Desenvolvimentista, a taxa de sucesso das políticas implementadas foi elevada diante dos constrangimentos do cenário externo.

Assim, conforme mencionado, o Plano de Metas foi formulado em um contexto de restrições externas, haja vista a diminuição das receitas de exportação de café, que comprometiam a capacidade em prosseguir com o processo de substituição de importações. Acrescente-se, ademais, que a eleição de Eisenhower nos EUA, em 1952, representou para a América Latina a sinalização de que não haveria a ajuda financeira esperada para concretizar os projetos de industrialização. Era preciso, portanto, encontrar uma forma de compensar essas limitações, problema que tinha como alternativa estimular a entrada de capitais autônomos (ORENSTEIN; SOCHACZWESKI, 1992, p. 172).

O Plano de Metas elegeu cinco áreas prioritárias: energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação, dos quais a infraestrutura (energia e transporte) constituía 71,3% do total de recursos, previsto para 31 metas: “as áreas de atuação pública e privada ficavam definidas de forma a realizar as inversões de capital público em obras de natureza básica ou infraestrutural e [...] facilitar e estimular as atividades e investimentos privados” (ORENSTEIN; SOCHACZWESKI, 1992, p. 176).

Naquele contexto, inicialmente o setor privado não tinha interesse pelo setor de infraestrutura. O setor de transportes, em especial, foi herdado do modelo agroexportador, como as ferrovias utilizadas para a exportação de café. Porém, com o Plano de Metas alterou-se a matriz: “o conceito de ferrovia como meio de ampliação de fronteira agrícola foi substituído pelo de rodovia de penetração” (LESSA, 1982, p. 37-38). O Plano de Metas atingiu seus objetivos quase que integralmente: no setor ferroviário, as metas foram parcialmente atingidas (construção de novas vias e melhoria de existentes); no rodoviário: superadas, a estrutura cresceu em extensão e qualidade¹⁰⁵, de modo que o transporte de cargas por esse modal tornou-se dominante; em relação ao fornecimento de energia elétrica, elevou-se a capacidade de distribuição e de geração. Para obter essa elevada taxa de realização, foi fundamental o tratamento cambial diferenciado, visto que tais setores eram considerados de interesse para a economia nacional (LESSA, 1982, p. 172).

Em relação à variável autonomia inserida, cabe um exame pormenorizado de cada uma de suas dimensões constitutivas. Em contraste com o modelo do Estado neo-utilitário, a burocracia é pré-condição para desenvolver o potencial do Estado Desenvolvimentista. No governo JK, a autonomia da burocracia residia nos chamados “bolsões de eficiência” ou

¹⁰⁵ 12.169 km de rodovias foram construídos e 7.215 km pavimentados (rodovias federais) (LESSA, 1982, p. 39).

“administração paralela” (LAFER, 1975, p. 40), ou seja, grupos ou agências da administração indireta, dos quais a espécie mais conhecida são os Grupos Executivos. Os projetos do Plano de Metas atribuídos a esses grupos e com financiamento garantido pelo BNDE atingiram 102% de suas metas, enquanto os de responsabilidade da burocracia tradicional cumpriram somente 32% (EVANS, 1993). A burocracia do antigo DASP não estava preparada para implementar um Plano com tamanha magnitude¹⁰⁶. Os grupos contavam com representantes de várias instituições: da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), dos ministérios envolvidos, do Banco do Brasil (Carteira de Câmbio e Comércio Exterior) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (LESSA, 1982, p. 110)¹⁰⁷.

Cada ator envolvido na dinâmica possuía uma atribuição definida. O BNDE era responsável por empréstimos de longo prazo; a SUMOC concedia permissões especiais para importação. Havia, ademais, autarquias setoriais: rodovias (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER); ferrovias (Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima – RFFSA¹⁰⁸); hidrovias (Comissão de Marinha Mercante).

A elevada eficácia pode ser explicada a partir do mecanismo de relacionamento dos Grupos com o setor privado, para quem eram concedidos benefícios à medida que as exigências estipuladas pelo governo eram cumpridas (mecanismos de controle recíproco). Do lado dos benefícios, por exemplo, havia o uso de uma taxa de câmbio estável e subsidiada para importação de partes complementares do setor produtivo envolvido, a liquidação de empréstimos externos com taxas cambiais igualmente favorecidas, o financiamento a longo prazo pelo BNDE para inversões. Do lado das exigências, os Grupos acompanhavam a evolução da produção e o cumprimento da taxa de participação de produtos nacionais (LESSA, 1982, p. 109-110). Para tanto, os Grupos tinham competência para editar normas e recomendar a outros órgãos federais a concessão ou revogação de tais benefícios ao setor privado. Portanto, os grupos constituíam “centrais de coordenação” setoriais, que respondiam a um Conselho de Desenvolvimento diretamente subordinado à Presidência da República (ORENSTEIN; SOCHACZWESKI, 1992, p. 176). A eficácia dos grupos foi tamanha que

¹⁰⁶ Segundo Lafer, apenas 12% do funcionalismo público federal ingressou por mérito, isto é, mediante concurso público. Dos 229.422 funcionários públicos federais, 28.406 ingressaram por meio de concurso (LAFER, 1975, p. 39).

¹⁰⁷ Os principais Grupos foram organizados por setor: indústria automobilística (GEIA) construção naval (Geicon); máquinas agrícolas e rodoviárias (GEIMAR) indústria mecânica pesada (GEIMAPE), exportação de minério de ferro (GEMF); armazenagem (Comissão Consultiva de armazéns e Silos) e material ferroviário (GEIMF) (LESSA, 1982, p. 109). Para um estudo aprofundado sobre a GEIA e seu papel na expansão da indústria automobilística, ver Shapiro (1989).

¹⁰⁸ A RFFSA foi fundada em 1958, no governo JK, e posteriormente privatizada pelo governo Collor.

Evans chega a compará-los com o MITI japonês e com o Departamento de Desenvolvimento Industrial (DDI) de Taiwan (EVANS, 1993).

A dimensão de parceria entre Estado e setor privado era concretizada a partir de três instrumentos principais (LESSA, 1982, p. 106-107):

- a) proteção cambial, com o uso de taxas preferenciais para importação de equipamentos, mecanismo que permaneceu inalterado mesmo com as reformas cambiais durante período;
- b) crédito de longo prazo subsidiado e apoio na obtenção de empréstimos externos, disponibilizado pelo BNDE, que avalizava empréstimos; crédito em longo prazo (juros baixos);
- c) reserva de mercado interno para as indústrias emergentes envolvidas no Plano.

O Plano de Metas materializava muitas das ideias contidas no modelo de desenvolvimento desequilibrado (HIRSCHMAN, 1961), especialmente a partir da noção de demanda derivada (LAFER, 1975, p. 36). Permitiu a formação de encadeamentos para trás e para frente. A expansão da indústria automobilística, por exemplo, que apresenta forte encadeamento para trás, trouxe resultados expressivos. Em 1955, havia 700 fábricas de autopeças; em apenas cinco anos depois, 1200. De um modo geral, as metas para aumento da produção, com índices de nacionalização elevados (em média 90%), foram atingidas (LESSA, 1982, p. 48).

Na construção naval, a meta era a construção de dois estaleiros para produção de grandes embarcações, além do reaparelhamento de 14 então existentes. Na prática, essa indústria nascente recebeu diversas encomendas: em 1960, lançou ao mar um navio de 1.550 toneladas. Novamente foram obtidos altos índices de nacionalização (50 e em alguns casos 90%) (LESSA, 1982, p. 50). Aumentou a frota de navios de diversos tipos: navios de cabotagem, de longo curso, frota fluvial e até mesmo de navios petroleiros.

Portanto, a parceria foi concretizada tanto pela eliminação de “estrangulamentos”, carências que a indústria sofria em termos de energia, transporte e insumos, quanto pelo apoio estatal à produção em diversas frentes (“pontos de germinação”) (LAFER, 1975, p. 35), que teve como resultado um acréscimo da complementaridade produtiva nacional¹⁰⁹. Ademais, para além da produção o governo JK permitiu ampliar a integração territorial do Brasil,

¹⁰⁹ No caso dos bens de capital, setor em que normalmente o Plano de Metas é considerado falho, Lessa demonstra que o coeficiente de equipamentos importador na oferta interna de equipamentos caiu de 54% em 1949 para 33% em 1958. Relata, ainda, que um estudo da Cepal apontou que, naquele contexto, havia uma capacidade de produzir no parque industrial existente 80% dos equipamentos requeridos para expansão dos setores básicos (LESSA, 1982, p. 86).

interligando o espaço nacional. Expandiu o alcance do Estado para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e o tornou verdadeiramente nacional¹¹⁰.

Antes de prosseguir com a análise, cabe uma breve digressão acerca do modelo de desenvolvimento do Governo JK. Como se ressaltou anteriormente, a política vertical, traço marcante do Estado Desenvolvimentista, é caracterizada, por exemplo, por políticas seletivas, que criam vantagens competitivas e incrementam capacidades produtivas e tecnológicas. Existe, no entanto, uma controvérsia – a qual este trabalho não tem a pretensão de solucionar – acerca da estratégia adotada e de seus resultados. O governo JK seria, para Oliveira (1989), o “restaurador da velha divisão internacional de trabalho”; “desenvolvimento associado”, “alinhamento automático”, ou “entreguista” – segundo o jargão política da época, também são expressões utilizadas para referenciá-lo.

Segundo Arend (2009, p. 116), a Presidência de Juscelino marca a transição do nacional desenvolvimentista de Vargas para o “desenvolvimento internacionalista”, que passou a condicionar a trajetória de crescimento econômico brasileira nos anos seguintes. Nesse processo, conforme o autor, o governo JK “delegou os setores-chave da dinâmica econômica interna a agentes externos, enfraquecendo e debilitando a estratégia anterior de maior busca de autonomia no processo de industrialização” (AREND, 2009, p. 117). O favorecimento ao capital estrangeiro teria sido concretizado, por exemplo, no aumento do influxo de investimento externo direto (IED); na Lei de Similares e na Lei de Tarifas, que garantiriam mercado aos investidores estrangeiros; na Instrução 113 da SUMOC, que incentivou a entrada de capital estrangeiro. Para o autor, o ideário “deixa de ser nacionalista e preocupado em cristalizar os centros de decisão” (AREND, 2009, p. 134).

Importa retomar o conceito de centros de decisão, associado à noção de endogeneidade, que diz respeito à “faculdade que possui uma comunidade humana de ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definidas” (FURTADO, 1984, p. 108). Em outra obra, o autor complementa a definição:

Acertadas e oportunas decisões dotaram o país de autonomia em setores que, por sua posição estratégica, condicionam o processo de desenvolvimento econômico nacional, tais **como a siderurgia e a indústria petrolífera**. A conjugação destes dois fatores – deslocamento do setor dinâmico das exportações de produtos primários para os investimentos industriais, e a **autonomia de alguns setores básicos da produção industrial** – criou condições para que os **centros de decisões de maior transcendência no plano econômico fossem conquistados e postos a serviço de uma política de desenvolvimento nacional** (FURTADO, 1962, p. 112, grifo nosso).

¹¹⁰ Esse processo de integração também gerou desequilíbrios, tal como o aumento da concentração produtiva na região Sudeste.

Portanto, de modo simplificado, pode-se conceituar centro de decisão como capacidade de uma nação em gerir a própria economia, em contraste com a dependência dos ciclos de produtos primários, presentes em fases anteriores da economia brasileira, cuja dinâmica é subordinada às oscilações de oferta e demanda do mercado internacional. Assim, o centro de decisão poderia ser concretizado a partir da aquisição de capacidade produtiva em setores estratégicos para o desenvolvimento econômico nacional.

Ora, entende-se que, embora o governo JK tenha aumentado a participação do capital estrangeiro na economia brasileira, o fez em defesa dos centros de decisão, no sentido de ampliar as capacidades produtivas da economia brasileira ou, nas palavras de Furtado, de “ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definidas” (FURTADO, 1984, p. 108). Ocorre que as concessões em relação ao capital estrangeiro não se tratam de um alinhamento automático, e sim de um “realismo do possível”. É o que indiretamente reconhece o próprio Arend:

Principalmente após 1952, com a eleição de Eisenhower nos EUA, ficou evidente que não haveria ajuda financeira por intermédio das agências multilaterais para a América Latina ou um novo Plano Marshall para a região [...] Nesse sentido, fatores externos, especialmente atrelados à geopolítica, foram determinantes para a não concretização da estratégia nacional desenvolvimentista do segundo governo Vargas [...] Ao que parece, Juscelino percebeu a influência do fator geopolítico e refez a estratégia de desenvolvimento nacional. (AREND, 2009, p. 129).

Ora, como reconhece o autor, o principal obstáculo para a estratégia desenvolvimentista de Vargas foi a restrição externa, haja vista a expectativa de financiamento externo para os projetos de industrialização nacional. Todavia, com a eleição de Eisenhower, as restrições da então superpotência, os EUA, limitaram o leque de escolhas para os governos periféricos, sobretudo na América Latina. Como lembra o autor, dos 500 milhões esperados, o Brasil recebeu apenas 53 milhões (AREND, 2009, p. 120). O próprio Vargas tentou reagir ao flexibilizar o controle de capitais em 1953 mediante a liberação restrita de remessa de lucros, juros e dividendos em determinados setores produtivos. Vale lembrar ainda, conforme ressaltado, que a conjuntura foi marcada pela redução das receitas do café, diminuindo as divisas necessárias para a obtenção dos equipamentos importados necessários para dar continuidade ao processo de substituição de importações¹¹¹.

¹¹¹ Como afirma Lessa: “Observada panoramicamente, a política de capital estrangeiro do Plano de Metas representa um conjunto de práticas altamente eficazes em termos de obtenção de recursos externos vitais ao êxito do Plano, ainda que tais custos encerrem um alto custo para a Nação, em virtude da forma pela qual foram obtidos [...]. Entretanto, se bem que incorrendo em tais prejuízos, em seu conjunto deve ser avaliada

Nesse contexto de constrangimentos externos, parece sábia a escolha em retomar o desenvolvimento nacional aceitando as limitações impostas pela maior potência, os EUA. Todavia, mais do que isso, o governo JK tentou diversificar alianças externas, que se refletiram na multilateralização ensaiada na Operação Pan-Americana, a qual buscava aumentar a cooperação com a Europa, os países socialistas e a América Latina. Resultados práticos puderam ser observados, tanto na criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e na Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, quanto na vinda da montadora alemã Volkswagen e da *joint-venture* com a japonesa *Nippon Steel*, que resultou na construção da Usiminas. No caso da indústria automobilística, não resta dúvidas de que a constituição de uma grande montadora brasileira teria dotado o país de maior autonomia. Como ressalta Palma (2012, p. 56), atualmente o Brasil é um dos sete maiores fabricantes de automóveis do mundo, porém o único a não possuir uma fábrica nacional. Entretanto, é preciso considerar, como se verá no capítulo seguinte, que as restrições e oportunidades, como financiamento externo e apoio dos EUA, na comparação da América do Sul com a Leste da Ásia são contrastantes, com condições mais adversas aqui, e mais favoráveis lá.

Observe-se, ademais, que os objetivos traçados no Plano de Metas previam elevadas taxas de nacionalização, de modo a beneficiar a produção brasileira. No caso de automóveis, caminhões leves, médios e pesados, ônibus e jipes, os índices planejados oscilavam de 90 a 95% (1960) e foram todos praticamente cumpridos (o menor foi de 86,4%; o maior, 94,3%) (LESSA, 1982, p. 45). Na indústria naval, conforme se ressaltou, também foram obtidas elevadas taxas de nacionalização e de aumento na produção nacional da indústria naval. No caso do aço, também se ampliou a produção a fim de sustentar o esforço de substituição de importações, dada a importância do aço em lingotes e de laminados para outras indústrias, como a construção civil. Da mesma forma, ampliou-se a capacidade instalada da Companhia Nacional de Álcalis. Assim, empresas concebidas na Era Vargas, como a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a Companhia Vale do Rio Doce (1942), a Companhia Nacional de Álcalis (1943), a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1945), ganharam materialidade e força na Era JK, com o aumento de capacidade e a articulação com outras indústrias associadas a partir do Plano de Metas.

tendo presente que **cumpriu sua função de sustentação da importação de equipamentos, numa conjuntura em que resultaria praticamente impossível a adoção de outros esquemas**” (LESSA, 1982, p. 69, grifo nosso).

Dessa forma, ainda que o governo tenha feito concessões ao capital externo em áreas como a de bens de consumo não duráveis, teve atuação decisiva para inserir o Brasil no paradigma tecno-produtivo da época – marcado pelo petróleo, pelo automóvel e pela produção em massa (PEREZ, 2002). O processo legou certamente problemas a governos posteriores, como o endividamento público e externo, além do aumento da inflação. Todavia, isso não lhe diminui o caráter desenvolvimentista. Observe-se, por exemplo, que o investimento externo direto do Japão, mediante a parceria com a *Nippon Steel*, resultou no surgimento da Usiminas; na China e na Coreia, *joint-ventures* com essa mesma empresa japonesa, uma das mais modernas e capazes à época, resultaram respectivamente na Siderúrgica Bao e na POSCO, essa última um caso paradigmático de “ascensão do resto”, determinante no surgimento das indústrias naval e automobilística sul-coreanas (AMSDEN, 2009, p. 377; EVANS, 2004, p. 126)¹¹².

Portanto, antes de ver o governo JK como “entreguista”, cabe valorizar os esforços do governo de encontrar alternativas de desenvolvimento condicionadas pela conjuntura externa, por restrições impostas pelas relações de poder do sistema internacional. No caso desse trabalho, conforme se ressaltou, o conceito de Estado Desenvolvimentista se caracteriza enquanto tipo ideal, e o caso do governo JK possui caráter meramente ilustrativo. Não obstante, mesmo que sem resolver o debate, importa consignar o esforço vertical da política infraestrutura desse governo no intuito de o Brasil adquirir novas capacidades produtivas e tecnológicas. Por essa ótica, JK contribuiu para aumentar os *centros de decisão econômica brasileiros*.

De um modo geral, em suma, o Estado Desenvolvimentista do período JK, ao combinar políticas infraestruturais de corte vertical com um alto nível de autonomia inserida, ainda que a burocracia não fosse a tradicional, e sim marcada pela presença de grupos executivos insulados do jogo político tradicional, logrou obter a transformação produtiva do Brasil. Nesse processo, a indústria evoluiu quanti e qualitativamente, de modo que alcançou alguns dos “estágios superiores de uma pirâmide industrial integrada” (LESSA, 1982, p. 100). Portanto, com base nessa sinergia, o Estado Desenvolvimentista extrai altos níveis de

¹¹² A POSCO (*Pohang Iron and Steel Company*) é considerado um caso paradigmático em virtude da sua taxa de sucesso considerando a realidade e o contexto em que foi projetada. Nos anos 1960, o Banco Mundial recomendou que a Coreia não desafiasse suas vantagens comparativas, haja vista que o país não possuía minério de ferro, carvão combustível e tradição na indústria pesada (EVANS, 2004, p. 125; WADE, 2010, p. 155). Entretanto, o governo de Park Chung Hee contrariou as recomendações do organismo multilateral e, a partir da *joint venture* com a japonesa *Nippon Steel* – uma “professora” que realizou uma “brilhante transferência tecnológica” (AMSDEN, 2009, p. 377) –, tornou-se uma das produtoras mais eficientes do mundo.

desenvolvimento a partir da combinação entre infraestrutura vertical e cooperação entre Estado e setor privado¹¹³.

2.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Este Capítulo examinou a importância da capacidade estatal, em suas dimensões política (relação Estado e sociedade) e administrativa (política pública de infraestrutura). A política infraestrutural, conforme ressaltado, pode contribuir tanto para a defesa de um território (logística e movimentação de tropas – *poder concreto*) quanto para a geração de emprego e da produção (*poder potencial*). Nesse último caso, em países periféricos, pode ser utilizada por Estados neoschumpeterianos articulada a projetos de desenvolvimento desequilibrado, iniciativas pelas quais o Estado induz o setor privado a desenvolver atividades produtivas a partir de intervenções sucessivas e complementares.

Observou-se, no entanto, que a utilização da política pública de infraestrutura, embora possua grande potencial, tem sua realização condicionada a outras variáveis, tais como a sua articulação com a estrutura produtiva vigente. As experiências dos EUA, no século XIX, da Itália nos anos 1950 e 60, e da China contemporânea, ainda que bastante heterogêneas no tempo e em níveis de renda, permitem verificar que iniciativas infraestruturais, sobretudo de transporte, podem levar ao enfraquecimento e ao desaparecimento de indústrias locais ou, no limite, ao surgimento de cidades fantasmas. Por isso, é preciso governar o impacto da infraestrutura sobre a estrutura produtiva, isto é, direcionar a transformação de acordo com o planejamento governamental. Trata-se de exercer vantagens comparativas existentes, mas priorizar e seletivamente induzir as indústrias estratégicas que se planeja gerar.

Com base nessas constatações e na perspectiva dos motores do desenvolvimento de Bielschowsky (2012), procurou-se estabelecer um modelo analítico que pudesse categorizar as interações entre as diferentes políticas de infraestrutura e o padrão de relacionamento entre os setores público e privado. Em relação às primeiras, foram classificadas como *horizontais*, quando seu princípio norteador é a busca pela eficiência e têm como foco o fortalecimento de vantagens comparativas, e *verticais*, quando sua essência é a busca pela construção de capacidades produtivas e tecnológicas, articuladas à indústria, e seu foco é a criação de

¹¹³ Naturalmente, esse processo não é livre de falhas e não impede o surgimento de novos desafios. No caso de JK, reconhece-se que o financiamento inflacionário, mal equacionado, trouxe enormes dificuldades para os governos seguintes. O Plano foi criticado pela sua ênfase em bens de consumo não duráveis, negligenciando a produção de bens de capital. Da mesma forma, a distribuição de renda e a questão social foram relegadas a segundo plano, e só recentemente voltaram ao centro das preocupações governamentais.

vantagens competitivas. A implementação de tais políticas depende do contexto social e institucional em que operam. Por isso, a inclusão da variável *autonomia inserida* permite avaliar o grau de sinergia entre os setores público e privado.

Ao combinar as dimensões da política infraestrutural e da autonomia inserida, chegou-se à tipologia que caracteriza o modelo de desenvolvimento. Desenvolvimento entendido de modo restrito às variáveis apresentadas, mas em um modelo que busca permitir a compreensão de quatro padrões claros e distintos entre si: o Estado neo-utilitário, o Estado autônomo, o Estado Facilitador, e o Estado desenvolvimentista. Para ilustrar esses tipos ideais, foram escolhidos, respectivamente, Brasil (governo de Collor de Mello), Venezuela desde Hugo Chávez, Chile desde o advento da *Concertación* e Brasil novamente (governo de Juscelino Kubitschek).

Dado o predomínio de economias com elevado peso dos recursos naturais, como é o caso da América do Sul, a aplicação do modelo analítico não é totalmente simétrica. A Venezuela, por exemplo, propõe iniciativas inovadoras, verticais, na infraestrutura, mas relativamente restritas aos setores de gás e petróleo. Busca, no entanto, dotá-las de visão estratégica, à medida que as associa a uma agenda própria de integração regional. Além disso, o caso do Chile é emblemático porque, apesar da elevada cooperação entre Estado e setor privado nacional, há um relativo desequilíbrio em razão da elevada força do empresariado chileno. Há de se ter em conta, todavia, que as quatro categorias são tipos ideais. Os casos possuem caráter meramente ilustrativo, de modo que a tipologia pode ser utilizada para analisar outros casos no tempo e no espaço, inclusive em outros países.

Por fim, viu-se que, nos EUA, a articulação da infraestrutura com a industrialização permitiu não apenas a unificação do mercado, mas também a transformação da estrutura produtiva, garantida naquele contexto por mecanismos protecionistas: o resultado foi o surgimento de um verdadeiro Estado regional. No Brasil, a combinação de políticas infraestruturais verticais associadas a um plano de industrialização, durante o governo de Juscelino Kubitschek, aumentou a integração territorial do Brasil, consolidando o Estado nacional. Hodiernamente, está em aberto qual papel exercerão o planejamento governamental e a política industrial nos processos de integração regional. A IIRSA e o COSIPLAN serão capazes de articular um Estado regional na América do Sul?

No próximo capítulo, examinam-se os desafios sistêmicos gerados pelo crescimento do Leste da Ásia, suas origens históricas, bem como as ameaças e oportunidades de inserção que se colocam ao Brasil. Para superá-los, contrastam-se diferentes perspectivas teóricas e analíticas, com destaque para o potencial de resposta oferecido pela integração regional por

meio da IIRSA e do COSIPLAN. Para tanto, serão fundamentais as ferramentas apresentadas e o modelo analítico desenvolvido, que permitirá categorizar a carteira de projetos infraestruturais e o modelo de desenvolvimento predominante. Nas últimas décadas, a América do Sul tem presenciado o fenômeno da desindustrialização e da reprimarização da economia. As economias sul-americanas têm perdido competitividade industrial, passando a depender cada vez mais da exportação de *commodities*, sejam produtos agrícolas ou minerais. Isso está relacionado a diversos fatores, em especial à ascensão do Leste Asiático e à emergência do chamado “Século do Pacífico”. Diante desse cenário, qual a melhor estratégia para o Brasil? Esses são os temas do próximo capítulo.

3 AMÉRICA DO SUL E LESTE DA ÁSIA: TRAJETÓRIAS COMPARADAS E ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL

Os países “*late comers*” ou de industrialização tardia empreenderam diferentes estratégias de industrialização e de busca pelo desenvolvimento. A partir de uma base agrária, com elevada pobreza, lograram transformar as estruturas políticas, econômicas e sociais. Nesse processo, o Estado teve um papel preponderante, indicando a direção da mudança e induzindo os agentes privados a obter os resultados de acordo com o planejado.

Na comparação entre o Leste da Ásia e a América do Sul (seção 3.1), observa-se que, no Pós-Segunda Guerra Mundial, as estratégias de industrialização aprimoraram as estruturas produtivas e colocaram a economia em marcha rumo à equiparação com os países desenvolvidos (ARRIGHI, 1997)¹¹⁴. Todavia, após a crise da dívida no início dos anos 1980, as trajetórias, até então emparelhadas, seguiram caminhos distintos (OCAMPO; ROS, 2011, p. 15). No contexto de transição do paradigma fordista para a Era da Informação (PEREZ, 2002), os países asiáticos conseguiram se inserir com êxito na Terceira Revolução Industrial, ao passo que os sul-americanos ficaram presos nas “armadilhas de renda média” (PALMA, 2012), dependentes da exportação de *commodities*. Na esteira desse processo, consolida-se o desafio imposto pelo crescimento da China, que impacta as estruturas produtivas regionais e o padrão de inserção dos países sul-americanos (seção 3.2).

Quais as reações dos países sul-americanos, em especial do Brasil (seção 3.3)? Nos anos 90, as políticas do Consenso de Washington representaram a frustração de anos de empreendimento estatal rumo à modernização. Aprofundou-se o *gap* entre a América do Sul e a Ásia. Nos anos 2000, com a volta da esquerda ao poder no Brasil, retomaram-se as tentativas de recuperar a competitividade da economia. Avançou-se na redução da pobreza e da miséria, na redistribuição de renda e no consumo das famílias, mas não se aproveitou o *boom das commodities* para implementar políticas infraestruturais e industriais que permitissem ao país obter capacidades produtivas e tecnológicas nos setores portadores de futuro: biotecnologia, complexo da saúde, nanotecnologia e TIC’s.

Diante das ações e reações empreendidas após os anos 80 e seus respectivos resultados, retoma-se o debate acerca das alternativas de desenvolvimento para evitar os riscos de especialização regressiva (CUNHA et al., 2012) (seção 3.4). Nesse contexto,

¹¹⁴ De 1913 a 1950, a América Latina foi a região, juntamente com os EUA, de mais rápido crescimento do mundo (OCAMPO; ROS, 2011, p. 9).

destaca-se o papel das variáveis autonomia inserida e política de infraestrutura e seu potencial de desenvolvimento associado à integração regional.

3.1 ESTADO E DESENVOLVIMENTO: OS CAMINHOS DA AMÉRICA DO SUL E DO LESTE DA ÁSIA DO INÍCIO DA GUERRA FRIA ATÉ A EMERGÊNCIA DO SÉCULO DO PACÍFICO

Esta seção procura demonstrar, a partir de uma perspectiva comparada, as diferentes trajetórias seguidas pelas regiões da América do Sul e do Leste da Ásia. Contrastam-se não só os constrangimentos internacionais e alinhamentos externos (terceira imagem) (WALTZ, 2004), mas também os diferentes papéis do Estado na promoção do desenvolvimento e da competitividade do sistema internacional (segunda imagem)¹¹⁵.

Observa-se que, em ambas as regiões, o Estado foi o demiurgo e o dirigente do processo de industrialização (COUTINHO, 1999, p. 358). Todavia, os condicionantes sistêmicos impactaram de diferentes modos e graus em cada uma das regiões. A conjuntura da Guerra Fria trouxe aos países da Ásia Oriental uma série de benefícios historicamente negados à América do Sul e à África (CUNHA, 2012, p. 306; VIZENTINI, 2004, p. 88), tais como elevados montantes de ajuda externa direta e condições de financiamento amplamente favoráveis. Essas vantagens, no entanto, de modo algum impedem um exame minucioso das escolhas, caminhos e políticas adotadas em cada país. No caso do Brasil, realiza-se essa análise na próxima seção, “O Brasil frente aos desafios do sistema internacional: um balanço das políticas econômicas de Collor a Dilma”.

No contexto de rivalidade entre norte-americanos e soviéticos, Brasil, Argentina e México, a despeito de contarem com menores vantagens relativas do que Japão e Coreia do Sul, lançaram mão de um esforço intenso e mais ou menos planejado para industrializar-se. Até a Crise da Dívida, no fim dos anos 1970 e início dos 80, à medida que apresentava elevadas taxas de crescimento, permanecia em aberto a magnitude do *milagre brasileiro* e, na prática, a posição ocupada pelo Brasil enquanto potência do sistema internacional.

¹¹⁵ A explicação da política internacional por meio das três imagens é originária de Waltz (2004). Em síntese, a primeira imagem corresponde à natureza do homem; a segunda, a organização interna dos Estados; a terceira, ao sistema internacional.

Entretanto, a elevação dos preços do petróleo e o choque da dívida selaram destinos diferentes¹¹⁶. Em 1980, o comércio no Pacífico começou a superar o do Atlântico em termos de valor; ao fim da década, já era uma vez maior (ARRIGHI, 1996, p. 351). Passados os anos 1980 e 1990, verificam-se *hodiernamente* a consolidação e o protagonismo global do centro de acumulação do Leste Asiático, o que dá origem à expressão *Século do Pacífico*.

Após a crise e durante essas duas décadas, os países sul-americanos esforçaram-se para pagar suas dívidas externas e conter a espiral da inflação (anos 80). Posteriormente, sob a égide do Consenso de Washington, abriram seus mercados para a nova globalização, mas tiveram de lutar para manter suas indústrias (anos 90). Na Ásia, alguns países lograram conduzir suas economias para a Era da Informação. Criaram grandes empresas transnacionais, com capacidade de inovação no mercado global, bem como exerceram políticas agressivas de exportação. Por outro lado, a partir dos anos 2000, as indústrias sul-americanas voltaram a perder competitividade, reforçando uma tendência presente desde pelo menos desde os anos 90. Paralelamente, as *commodities* minerais e agrícolas aumentaram seu peso econômico. A fim de compreender a trajetória que conduziu a esses diferentes resultados, é preciso examinar a história de ambas as regiões desde o início da Guerra Fria.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o Leste Asiático iniciou seu processo de recuperação econômica e política, retomando seu lugar na política mundial (MARTINS, 2008). Nesse contexto, ocorreram, por exemplo, a independência da Índia, a Revolução Chinesa, a Guerra da Coreia e a descolonização no Sudeste. Naquele período, os Estados Unidos pretendiam estabelecer uma ordem mundial que isolasse o bloco soviético. Para tanto, criaram economias fortes na Europa Ocidental e no Leste Asiático: “a performance econômica dos aliados foi fortemente condicionada pelos interesses estratégicos dos EUA” (MEDEIROS; SERRANO, 1999, p. 134). No caso do Japão, por exemplo, o apoio norte-americano foi de tal monta que alguns analistas passaram a usar a expressão “desenvolvimento a convite” (WALLERSTEIN, 1979)¹¹⁷. Naquele período, os EUA não só concordaram com a desvalorização do iene como também intensificaram a demanda de produtos japoneses. Além disso, perdoaram as dívidas de guerra, interromperam o processo de

¹¹⁶ Nos anos 70, prevalecia um modelo de financiamento cuja principal característica era a presença de juros baixos e flutuantes, isto é, os bancos possuíam liberdade de alterar suas taxas de acordo com as tendências do mercado mundial. Tal padrão favorecia amplamente a contração de operações de crédito de longo prazo, principalmente por parte dos países em desenvolvimento.

¹¹⁷ De 1950 a 1970, o Japão recebeu, em média, 500 milhões de dólares anuais em ajuda norte-americana. Somente no ano de 1964, os EUA realizaram encomendas de produtos japoneses da ordem de US\$ 7,2 bilhões. A Coreia do Sul recebeu 13 bilhões no período 1946-78 (US\$ 600 per capita); Taiwan: 5,6 bilhões (US\$ 425 per capita) (ARRIGHI, 1996, p. 353).

desmonte dos *zaibatsu*¹¹⁸, concederam transferências unilaterais e impulsionaram a indústria automobilística e de máquinas do Japão (MEDEIROS; SERRANO, 1999, p. 135). Essa estratégia também foi aplicada para Coreia do Sul e Taiwan.

Posteriormente, nos anos 70, o interesse norte-americano em isolar a União Soviética contribuiu para a aproximação com a República Popular da China. Objetivava reduzir os custos de contenção da URSS e das revoluções sociais do Terceiro Mundo (VIZENTINI, 2004, p. 21). Embora a China fosse “o último dos convidados”, o país também passou a contar com a abertura do mercado norte-americano e o apoio à industrialização (MEDEIROS; SERRANO, 1999, p. 135).

No caso da América do Sul, apresentou-se realidade oposta, o descaso norte-americano: os sul-americanos não foram “convidados” a se desenvolver. Os países da região reclamaram da falta de investimentos para a região: queriam um “Plano Marshall para a América Latina”. Nos anos 50, esse ímpeto, somado ao temor norte-americano do espraiamento do comunismo e a o impacto da Revolução Cubana em 1959, resultou no lançamento da Operação Pan-Americana (1958), durante o Governo Juscelino Kubitschek, bem como na Aliança para o Progresso (1961).

Apesar dos diferentes pesos estratégicos no mundo da Guerra Fria, Brasil, Coreia do Sul, Japão, China: todos lançaram mão de intensas políticas de promoção da indústria e de desenvolvimento. Nos anos 70, impelidos pela disponibilidade de capitais do mercado financeiro, esses países acirraram a concorrência comercial, seja ela Sul-Sul ou Sul-Norte. Os países em desenvolvimento cresceram mais do que os desenvolvidos. A Coreia do Sul, por exemplo, conseguiu terminar a década já com o status de nação industrializada (COUTINHO, 1999, p. 355). O Brasil, especialmente graças ao Plano de Metas, também conseguiu galgar o status de economia industrializada dentro do padrão da Segunda Revolução Industrial (COUTINHO, 1999, p. 356). É o que também reconhece Giovanni Arrighi, referindo-se ao milagre brasileiro da década de 1970: “Foi nessa época que o milagre econômico brasileiro eclipsou o desempenho leste-asiático e que a diferença de renda entre os países ricos e os comprovadamente pobres pareceu, com poucas exceções, estar se estreitando” (ARRIGHI, 1997, p. 78).

¹¹⁸Os *zaibatsu* são os grandes conglomerados financeiros e industriais do Japão. Após a Segunda Guerra Mundial, os aliados decretaram sua dissolução. Todavia, a estrutura não foi completamente destruída: em seu lugar e assimilando técnicas e valores do Ocidente, surgiram os chamados *keiretsu*. Em parceria com o Estado, essa elite industrial esteve à frente do processo de industrialização e modernização ocorrido no Japão.

Luciano Coutinho, ao analisar o desenvolvimento de Brasil e Coréia do Sul, traça um paralelo e revela que – até 1979 – ambos os países detinham exatamente a mesma taxa média de crescimento econômico. É o que revela o quadro a seguir:

Tabela 01 - Desempenho econômico comparado – Brasil e Coréia do Sul – Retrospecto histórico até o fim dos anos 80

Brasil		Coréia do Sul	
Período	Taxa média anual de crescimento do PIB	Período	Taxa média anual de crescimento do PIB
1950 – 1962 (inclui o período JK)	6,9%	1950 – 1962 (período S. Rhee)	4,9%
1963 – 1967 (crise política e reforma sob governo do Gen. Castelo Branco)	3,2%	1963 – 1971 (1ª arrancada sob o gov. do gen. Park)	8,8%
1968 – 1974 ("milagre econômico" sob o auge do regime autoritário)	11%	1972 – 1975 (1ª fase da industrialização pesada)	8,9%
1975 – 1980 (II PND, conclusão da base pesada da indústria)	6,6%	1976 – 1979 (2ª fase e conclusão da base pesada da indústria, fim da "era Park")	10,6%
Taxa média anual do período 1950 – 1980	6,5%	Taxa média anual do período 1950 – 1979	6,5%

Fonte: Coutinho (1999)

Entretanto, conforme se ressaltou anteriormente, a elevação da taxa de juros em 1979 revelou-se um verdadeiro divisor de águas (PALMA, 2008, p. 5). Demonstra os diferentes caminhos pelos quais seguiram a América do Sul e o Leste da Ásia: enquanto a primeira passou duas décadas estagnadas, o segundo obteve êxito¹¹⁹ – respectivamente, patos e gansos, na metáfora de Palma (2008). Segundo Arrighi, “o milagre econômico do leste asiático de fato só começa na década de 70, após a crise sinalizadora do regime de acumulação norte-americano” (ARRIGHI, 1996, p. 345). Segundo o autor,

[...] só na década de 70, mas sobretudo na de 80, com a crise dos esforços de desenvolvimento em todos os outros lugares do mundo, foi que a ‘excepcionalidade’ do leste asiático começou a emergir com toda a clareza (ARRIGHI, 1996, p. 345-46, grifo nosso).

Para Arrighi, “na década de 70, muitos foram chamados. Na década de 80, entretanto, apenas alguns foram escolhidos, e esses poucos foram principalmente países leste-asiáticos”

¹¹⁹ É preciso registrar que o Japão já apresentava crescimento intenso desde o pós-Segunda Guerra Mundial. No entanto, assim como os outros países do Leste Asiático, beneficia-se e cresce ainda mais após a crise da dívida de 79. Os dados sobre *comando econômico relativo*, apresentados nessa seção, ilustram essa afirmação.

(ARRIGHI, 1997, p. 64). Em que pese o viés fatalista da expressão do autor, constata-se que, a década de 80, “década perdida”, resumiu-se para a América do Sul à estagnação: internamente, com a queda nas taxas de crescimento e o abandono forçado da trajetória de desenvolvimento industrial; externamente, com a ascensão de outras potências competidoras no cenário internacional.

O Brasil, por exemplo, tentou reagir por meio do lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Pretendia não apenas reduzir a dependência do petróleo árabe, obtendo outras fontes de energia, como o álcool, mas também fazer progredir sua estrutura industrial ao introduzir a produção de bens intermediários e de capital. De fato, avançou no processo de substituição de importações; contudo, o endividamento externo, que havia favorecido o *milagre econômico*, aumentou intensamente, de modo que no início dos anos 80 o país decretou a moratória¹²⁰.

Em geral, os países sul-americanos trataram de concentrar esforços produtivos para aumentar suas exportações, cujas divisas destinavam-se essencialmente para reduzir o passivo externo e a crise no balanço de pagamentos¹²¹. Crises inflacionárias surgiram em diversos países. No Brasil e no México, por exemplo, este ajuste externo interrompeu a estratégia desenvolvimentista de industrialização (MEDEIROS; SERRANO, 1999, p. 145). Segundo o ex-ministro venezuelano de Comércio, Moisés Naím, a América Latina tornou-se, com a década de 80, em uma nova Atlântida, o “continente perdido” (KHANNA, 2008, p. 180).

Todavia, não foram apenas fatores sistêmicos que explicaram a diferença de trajetória entre o Leste da Ásia e a América do Sul: as políticas públicas nacionais apresentam diferenças importantes. No período 1950-80, houve um desequilíbrio entre o binômio incentivo-disciplina, com ênfase excessiva dos países sul-americanos na primeira dimensão (CUNHA; PERFEITO; PERGHER, 2014). Nos termos de Rodrik, o Estado usou muita “cenoura” e pouco “porrete”¹²² (RODRIK, 2004, p. 11). Observe-se, em contraste, que na Ásia as mudanças sociais e políticas decorrentes da Segunda Guerra Mundial favoreceram o exercício da autonomia e da capacidade estatal. As elites agrárias foram dizimadas; os grupos industriais, desorganizados e descapitalizados (EVANS, 1993). Dessa forma, o Estado estava em condições de vantagem para induzir e cobrar das elites nacionais privadas.

¹²⁰ Entre 1967 e 1984, a dívida externa brasileira passa de um décimo para metade do PIB.

¹²¹ Cumpre registrar a exceção do caso do Chile na América do Sul (PALMA, 2012). O país, governado pela ditadura de Augusto Pinochet – então aliado norte-americano, compensou a crise internacional com a exportação de *commodities*, especialmente de cobre.

¹²² “Porrete” entendido não como violência, mas como instrumentos de vigilância e controle, como o cancelamento de um benefício de isenção fiscal ou de crédito a uma empresa que não atingisse as metas de produção, inovação ou exportação estabelecidas no planejamento governamental.

Na América do Sul, de um modo geral o Estado concedia incentivos, como isenções, crédito e outras condições favoráveis, sem exigir, em contrapartida, desempenhos compatíveis, como metas de exportação ou de produtividade, de modo contrário ao que fez o Japão, por exemplo, que adotava *mecanismos de controle recíproco* (AMDSEN, 2009, p. 317; 333). A proteção, ademais, muitas vezes favorecia apenas empresas transnacionais instaladas na América do Sul, sem beneficiar produtores locais. O modelo incentivava também o desenvolvimento de novos produtos, mas relegava a segundo plano a questão da produtividade (PALMA, 2012, p. 47; CASTRO, 2001, p. 3-4).

Enquanto isso, embora afetados pela alta de preço do petróleo, os países do Leste Asiático seguiram sua agressiva política de exportações. Naquele contexto, estava em curso uma mudança do paradigma fordista, da produção em massa, para a era da produção flexível (fase de irrupção de 1971 a 1987; PEREZ, 2002). Assim os países do Leste Asiático conseguiram se inserir com êxito na 3ª Revolução Industrial, incorporaram as transformações econômicas da digitalização. Enquanto a América do Sul sofria com a recessão do início dos anos 80, a Coreia do Sul lançou seu 5º Plano Quinquenal (1982-1986) fundamentado na eletrônica e na informática, com ênfase na microeletrônica. Focou-se o investimento “na produção de memórias, que são utilizadas intensamente em bens de informática, consumo e de telecomunicações”. No 6º Plano Quinquenal (1987-1991), “o grande objetivo era preparar a economia coreana para aproximar-se da fronteira tecnológica em movimento, saltando da segunda para a terceira revolução industrial” (COUTINHO, 1999, p. 365-66).

Ademais, embora a crise da dívida tenha afetado a América do Sul, o fez em menor medida em relação ao Leste Asiático. A Coreia do Sul, por exemplo, “conseguiu escapar da crise da dívida reciclando os seus passivos externos com a ajuda decisiva dos bancos japoneses e estreitando intensamente a sua articulação produtiva com o sistema japonês” (COUTINHO, 1999, p. 366). A regionalização da produção parece ter sido a solução estratégica para o Leste Asiático ter sobrevivido aos efeitos decisivos da crise da dívida¹²³. O país continuou a receber investimentos e obter créditos na década de 80 (ARRIGHI, 1996, p. 350). Em meio às restrições da Guerra Fria, os países sul-americanos também consideraram regionalização como um meio para se fortalecer. Desde a Operação Pan-Americana, que

¹²³ Segundo Giovanni Arrighi, “A escalada de preços do petróleo e de outras matérias-primas levou as empresas japonesas a uma nova trilha de expansão transnacional” [...] “a prioridade máxima do investimento direto japonês do meio para o final da década de 70 passou a ser a garantia de suprimentos de petróleo e de outras matérias-primas” (ARRIGHI, 1997, p. 86). Portanto, ao mesmo tempo em que buscava a garantia de fontes de energia mais baratas, o Japão expandia suas redes de produção; nos setores em que perdia vantagens comparativas, o capital era realocado para outros países sob a forma de investimento externo direto (LIN; CHANG, 2009). Akematsu conceituou essa dinâmica como teoria dos gansos voadores.

resultou na ALALC (1960), passando pela ALADI (1980), o Pacto Andino (1969), o Tratado Itaipu-Corpus, o PICE e o PICAB (1985), o MERCOSUL (1991) até a UNASUL (2008). Todavia, diferentemente da Ásia, a regionalização sul-americana, centrada no comércio, foi pouco capaz de avançar na esfera da produção.

A crescente penetração de mercado das exportações asiáticas levou os EUA a uma contraofensiva estratégica. É verdade que desde 1971 Nixon havia decretado o fim do padrão dólar-ouro a fim de fortalecer a moeda-norte americana. Contudo, com a Nova Guerra Fria e o agravamento do déficit americano, os EUA intensificaram a pressão sobre os competidores europeus e asiáticos (VIZENTINI, 2004, p. 19-20). Essa pressão resultou, nos anos 80, nos Acordos de Plaza (1985), mediante o qual os norte-americanos constrangeram o Japão a valorizar o iene e, dessa forma, conter a importação de produtos japoneses. Paralelamente, o Japão conduziu um processo de articulação da produção regional. Por meio do processo descrito por Akematsu como “Teoria dos Gansos Voadores”, o país estabeleceu redes de subcontratação de sua produção¹²⁴ (ARRIGHI, 1996), mediante as quais transferia capacidades produtivas em setores em que não conseguia apresentar competitividade (PALMA, 2008, p. 6), beneficiando países como Indonésia, Malásia, Filipinas e Tailândia. Enquanto a indústria japonesa inovava em algum setor, a produção de bens mais atrasados migrava para outros países:

[...] especializando-se na produção de bens industriais de maior valor unitário, o Japão propiciou aos países de menor grau de desenvolvimento sua antiga posição de exportador daqueles bens ao mercado americano [...]. Assim, de 85 a 95, uma parcela importante dos elevados superávits na balança de transações correntes japonesa era transformada em investimento direto na Ásia (MEDEIROS; SERRANO, 1999, p. 143).

A visão de Paulo Vizontini (2004) é convergente:

As economias de Taiwan, Coreia do Sul, Hong Kong e Cingapura foram associadas ao Japão através de uma divisão do trabalho. Os quatro Tigres (ou “pequenos dragões”) receberam o repasse de indústrias da fase japonesa anterior, através das empresas transnacionais (VIZENTINI, 2004, p. 850).

Nos anos 90, o Leste Asiático voltou a sofrer com a pressão norte-americana. Os EUA objetivavam aumentar suas próprias exportações e reduzir seu déficit comercial.

¹²⁴ No sistema japonês, quantidades enormes de donas-de-casa processavam, em casa, peças minúsculas de metas ou eletrônicas (ARRIGHI, 1997, p. 68). A produção era descentralizada mediante múltiplas camadas de subcontratação.

Paralelamente, verificou-se um processo generalizado de desregulamentação financeira e abertura do mercado de capitais, que resultou na crise de 1997.

A exceção ficou por conta da China, que continuava a empreender seu processo de abertura controlada. Ademais, desde a Política das Quatro Modernizações de Deng Xiaoping, a China iniciou um processo de crescimento econômico que iniciou depois de 1979 e seguiu após os anos 2010 com taxas médias de quase 10% ao ano. Enquanto no período de 1950-80, a China obteve apenas a 41ª taxa de crescimento econômico do mundo (o Brasil possuía uma das dez maiores), no período 1980-2011 assumiu o primeiro lugar (Brasil caiu para a posição 58ª) (PALMA, 2012, p. 5)¹²⁵.

De todo modo, apesar da crise financeira no fim dos anos 90, que afetou sobretudo Coreia, Japão e Taiwan, e da permanência da estratégia chinesa, nesse período a América do Sul retrocedeu ainda mais. A adoção das políticas do Consenso de Washington implicou a morte precoce de vários setores industriais, como a informática no Brasil. Por meio de um processo de “destruição não muito criativa”, as políticas do processo de substituição de importações foram abruptamente interrompidas. A América Latina abandonou as políticas industriais quando mais necessitava delas (PALMA, 2008, 2012). Acreditou-se que a melhor política industrial era não ter uma política industrial (OCAMPO; ROS, 2011, p. 17).

Conforme se ressaltou, nos anos 80 o balanço de pagamentos esteve voltado essencialmente para o pagamento da dívida externa. Portanto, a capacidade de importação, especialmente de bens de capital, que poderia modernizar o parque industrial, paralisou-se. Passado o esforço inicial de controle da inflação e de equilíbrio de contas externas, o ímpeto liberalizante expôs abruptamente as empresas sul-americanas a patamares competitivos para os quais elas não estavam prontas. Era necessário expô-las gradualmente, construindo alianças empresariais, regionais e, ao mesmo tempo, em compasso com as reformas macroeconômicas pelas quais os países passavam. Contudo, a abertura irrestrita minou os esforços industriais de diversos setores, além de prejudicar os sistemas nacionais de inovação e tecnologia (CIMOLI; PORCILE, 2011, p. 554). Realizou-se um verdadeiro “ajuste importador”, especialmente de produtos norte-americanos (MEDEIROS; SERRANO, 1999, p. 146).

No caso do Brasil, operou-se no período de 1989 a 1994 uma estratégia de modernização defensiva por parte das empresas. Esse processo envolveu esforços de reorganização produtiva, que passavam tanto pela focalização de atividades (redução de

¹²⁵ No Pós-Segunda Guerra Mundial, 13 países conseguiram crescer mais de 7% ao ano por mais de 30 anos. Desses, nove eram nações do Sudeste e do Leste da Ásia (Japão, Hong Kong, Taiwan, Coreia do Sul, Cingapura, Malásia, Indonésia, Tailândia e China). O Brasil, no período 1950-1980, também pertence a esse grupo (CUNHA et al., 2012, p. 140).

fábricas, seleção de produtos) quanto pela adoção de novas práticas gerenciais, como reengenharia, *downsizing*, Gerência da Qualidade Total, *Just in Time* (CASTRO, 2001, p. 7).

Como resultado:

[...] as diversas cirurgias atingiram não só o “lastro” de produtos, pessoal, máquinas e espaço, como também um conjunto de práticas de gestão tornadas pouco competitivas. Isto permitia sem dúvida melhorar o posicionamento em termos competitivos – mas pouco trazia como solução para um dos maiores problemas enfrentados pela empresa. Refiro-me à descoberta por parte de numerosas indústrias (desde pequenas e médias até, por exemplo, uma Ford ou uma GM) de que não tinham produtos para o mercado renovado (CASTRO, 2001, p. 8).

Assim, as empresas lograram aumentar a produtividade, mas ao custo da eliminação de empregos, produtos e equipamentos. Além disso, esses cortes representavam a eliminação de “possíveis trajetórias futuras”, isto é, redefiniam-se a identidade das empresas nas cadeias internacionais de produção a partir desse redirecionamento (CASTRO, 2001, p. 9). De um modo geral, os anos 90 representaram uma “segunda década perdida” para os países sul-americanos.

Portanto, do pós-II Guerra Mundial, a comparação entre América do Sul e Leste Asiático revela, em primeiro lugar, a existência de objetivos comuns. Países das duas regiões buscaram deixar de ser agroexportadores para obter indústrias e se desenvolver. Para tanto, o Estado foi um protagonista direto: houve planos nacionais de desenvolvimento em Brasil, Coréia do Sul e China, por exemplo. Todavia, os sul-americanos ficaram para trás, sobretudo após a crise de 79. A partir daí, encerrou-se o processo de equiparação geral da década de 70 (ARRIGHI, 1997, p. 78), com exceção do Leste Asiático. Os países da América do Sul endividaram-se e não conseguiram sustentar seu modelo de financiamento. Passaram os anos 80 lutando para estabilizar suas economias e equilibrar suas contas externas. O esforço foi, sobretudo, de manutenção, de evitar a regressão. Entretanto, perdeu-se em grande medida nos anos 90 em razão da abertura comercial e financeira que contribuiu decisivamente para o fracasso das indústrias sul-americanas.

Por outro lado, o Leste Asiático obteve êxito. O Japão ingressou decisivamente na 3ª Revolução Industrial, com capacidade de produção nas áreas informática, automobilística, robótica, além de outros setores de ponta (VIZENTINI, 2004, p. 89). Para Giovanni Arrighi, “o ‘emparelhamento’ do Japão é, sem sombra de dúvida, o mais contínuo e espetacular de todos” (ARRIGHI, 1996, p. 344). Já a Coréia do Sul:

[...] deixou de ser um dos países mais pobres da Ásia, baseado na agricultura tradicional e nos produtos primários, para se transformar numa ‘fortaleza industrial’

capitaneada por grandes empresas de porte global, detentoras de tecnologias de ponta e de marcas mundiais (COUTINHO, 1999, p. 352).

Pode-se observar diferentes relacionamentos, em linhas gerais, entre Estado e setor privado nas duas regiões. Na América do Sul, as velhas elites agroexportadoras historicamente consideraram o Estado ou um reprodutor de seus interesses, relação na qual ficava pouco clara a distinção entre as esferas pública e privada, ou um antagonista, inibidor de seu crescimento devido à burocracia (Estado neo-utilitário). Já no Leste Asiático, a partir dos mecanismos de indução e controle do Estado, foi possível estabelecer alianças entre governo e setor privado, com benefícios para ambas as partes (Estado Desenvolvimentista), que em alguns casos resultaram em fortes conglomerados – caso dos históricos *zaibatsu* japoneses e dos *chaebols* sul-coreanos.

A comparação das taxas de crescimento entre Brasil e Coréia do Sul dos anos 80 aos anos 2000, diferentemente do panorama de equilíbrio presente no quadro comparativo do período anterior, revela um profundo contraste:

Tabela 02 - Contraste do desempenho do Brasil e Coréia do Sul nos anos 80 e 90

Brasil		Coréia do Sul	
Período	Taxa média anual de crescimento do PIB	Período	Taxa média anual de crescimento do PIB
1981 – 1983 (recessão provocada pelo “choque da crise dívida”)	-1%	1980 – 1982 (recessão/estagnação após a queda de Park e crise da dívida)	1,1%
1984 – 1989 (crescimento irregular com inflação alta, <i>stop and go</i> , pré e pós plano Cruzado)	4,5%	1983 – 1987 (<i>drive</i> exportador, integração econômica com Japão e upgrade industrial)	10,2%
1990– 1993 (recessão decorrente dos planos de fracassados, Collor I e II, com o início da abertura)	-1,3%	1988 – 1993 (transição econômica com Japão e <i>upgrade</i> industrial)	7,8%
1994 – 1998 (estabilização com plano Real, juros altos e câmbio valorizado)	3,6%	1994 – 1997 (expansão com abertura financeira e internalização dos <i>chaebols</i>)	7,5%
1999 – 2000 (crise cambial e recuperação precária)	1,3%	1998 – 2000 (crise cambial e recuperação promissória)	2%
Taxa média anual do período 1981 – 2000	1,6%	Taxa média anual do período 1980 – 2000	5,4%

Fonte: Coutinho (1999)

Arrighi (1997) fornece outro indicador que expressa o quanto a Crise de 79 marca destinos diferentes para Leste Asiático e América do Sul. O autor utiliza os conceitos de *núcleo orgânico do capitalismo*¹²⁶ mundial e de *comando econômico relativo*. O comando econômico relativo expressa “o comando médio dos habitantes de uma localidade sobre os recursos humanos e naturais do núcleo orgânico sobre os recursos humanos e naturais daquela localidade”¹²⁷ (ARRIGHI, 1997, p. 55).

Tabela 03 - Desempenho Econômico Comparado entre Ásia e América do Sul - PNB per capita em relação ao núcleo orgânico; em %

Região/País	1960	1970	1980	1988
Japão	23,2	52,1	76,8	117,9
Coreia do Sul	7,7	7,2	12,7	20,2
Hong Kong	16,4	22	39,5	51,7
América Latina	16,7	15,5	19,8	10,6
Brasil	12,1	12,7	17,5	12,1

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Arrighi (1997, p. 57; 59).

A partir dos dados, observa-se claramente a emergência do Leste Asiático. Verifica-se, também, que América Latina e Brasil igualmente cresceram desde os anos 1960 até os anos 1980. Ocorreu, todavia, a partir dessa década, uma intensa regressão. O Brasil, por exemplo, de 17,5 passou para 12,1 de comando econômico relativo. A América Latina, de 19,8 para 10,6. Simultaneamente, a Coreia do Sul salta de 12,7 para 20,2. O Japão passa de 76,8 para 117,9, isto é, passa de uma posição de subordinação para o pertencimento efetivo ao núcleo orgânico do capitalismo mundial.

Pela dimensão da produtividade, a do Brasil era, pouco antes da década de 1980, três vezes maior que a da Coreia. Após, as trajetórias se invertem, o Brasil passa a apresentar até mesmo taxas negativas de crescimento da produtividade. Considerando os Estados Unidos como referência, a Coreia saltou de 25% (1980) para 60% (2011) da produtividade dos EUA, enquanto o Brasil caiu de 28% para 19% respectivamente (PALMA, 2012, p. 9). Logo, a Coreia é que passou a ser cerca de três vezes mais produtiva do que o Brasil.

Após a Crise da Dívida, durante duas décadas os sul-americanos observaram países como Coreia do Sul e Japão se inserir na era da microeletrônica, da digitalização e das

¹²⁶ Segundo Arrighi, o núcleo orgânico corresponde a um agregado que considera o PNB dos Estados que, durante o último meio século, ocuparam as posições mais altas na hierarquia global da riqueza e, “em virtude daquela posição, estabeleceram (individual ou coletivamente) os padrões de riqueza a que todos os outros Estados aspiraram” (ARRIGHI, 1997, p. 54).

¹²⁷ Eis o exemplo do autor, para facilitar a compreensão: “Quando dizemos que, em 1938, o PNB per capita do Japão era cerca de um quinto (20,7%) do PNB per capita do núcleo orgânico, tudo o que estamos dizendo é que o comando médio dos habitantes do Japão sobre os recursos humanos e naturais do núcleo orgânico era cinco vezes menos que o comando médio dos habitantes do núcleo orgânico sobre os recursos humanos e naturais do Japão” (ARRIGHI, 1997, p. 55).

economias avançadas. Após os anos 2000, passaram a perder para a China a competitividade em indústrias de bens de consumo não duráveis, como têxteis e calçados. Na maior parte das economias, restou a força de setores produtores de *commodities*, sejam agrícolas ou minerais.

Tendo em vista que a Crise impactou a todos os países sul-americanos, com a possível exceção de Colômbia e Chile (OCAMPO; ROS, 2011), a posição do Brasil na América do Sul se manteve, como revelam os dados sobre a participação no PIB sul-americano:

Nessa lógica, o que mais se destaca é a ascensão brasileira no cenário sul-americano entre 1970 e 2008. O Brasil, no ano de início da série, detinha 27,62% do produto interno da América do Sul, enquanto a Argentina representava 24,94% da economia formal sul-americana. Em 2008, o Brasil alcançou 54,63%, enquanto a Argentina somava 11,34% da economia regional. A Venezuela, de 14,59% em 1970, passa para 11,10% em 2008. Já a Colômbia parte de 5,87% para 8,36% no mesmo período (COUTO, 2012, p. 76).

Outras considerações podem ser apontadas. O ideário liberal de desenvolvimento foi, da Guerra Fria até a atualidade, implementado ocasionalmente, e com fracasso. Esse foi o caso dos anos 90, quando a América do Sul perdeu competitividade. Ademais, verifica-se, ao longo desses pouco mais de 50 anos, uma notória diferença entre Estado e setor privado nas duas regiões. Enquanto na América do Sul, o setor empresarial muitas vezes considera o Estado um antagonista, inibidor de seu progresso, no Leste da Ásia Estado e mercado agem de forma sinérgica, em parceria, gerando desenvolvimento. Trata-se das concepções de Estado neo-utilitário e de Estado Desenvolvimentista, referidas no capítulo anterior. Essa diferença se traduz também no investimento privado: enquanto as elites asiáticas buscam novas capacidades produtivas e tecnológicas, as sul-americanas tendem a preferir ativos financeiros e consumo de luxo (PALMA, 2012)¹²⁸.

Como resultado desse processo de desenvolvimento, Ben Schneider caracteriza o capitalismo latino-americano como essencialmente hierárquico. Há dois tipos principais de empresas: grandes corporações domésticas, normalmente de propriedade familiar¹²⁹ e concentradas em *commodities*, e empresas transnacionais, que dominam os setores intensivos em tecnologia. No caso dessas últimas, como as atividades de pesquisa e desenvolvimento costumam ocorrer nas matrizes, as filiais tendem a gerar pouca demanda por empregos qualificados, por investimentos em treinamento e educação. Forma-se uma “armadilha de baixa qualificação”: os empregados não investem em qualificação em razão da falta de

¹²⁸ Palma estima que a elite latino-americana se apropria o dobro do que a de Coreia do Sul e Taiwan, mas reinveste apenas metade (PALMA, 2012, p. 30).

¹²⁹ Segundo o autor, no início dos anos 2000 90% dos 33 maiores grupos empresariais eram de propriedade familiar (SCHNEIDER, 2009).

oportunidades desse tipo; as empresas não as demandam, pois a tecnologia é gerada nos países centrais ou, quando a empresa é nacional, predominam as *commodities*, que tendem a gerar relativamente menos empregos¹³⁰ (SCHNEIDER, 2009, p. 568)¹³¹.

Portanto, de um modo geral, verificou-se que a Ásia recusou um caminho de inserção baseado nas vantagens comparativas de produtos primários (PALMA, 2008) – alternativa adotada na América do Sul. Ainda que com apoio dos EUA, países do Leste da Ásia desenvolveram uma capacidade exportadora alicerçada em padrões institucionais capazes de não só orientar o setor privado, mas também de combinar políticas comerciais e industriais. A América do Sul, por outro lado, retrocedeu com a adoção das políticas neoliberais nos anos 90. Mais do que isso, ficou presa nas armadilhas “de renda média” e de “baixa qualificação”, sujeita às oscilações do mercado global de produtos primários, cuja dinâmica foi fortemente influenciada pelo aquecimento da demanda ocasionado pelo crescimento chinês, tema da próxima seção.

3.2 A ASCENSÃO DA CHINA E AS IMPLICAÇÕES PARA A AMÉRICA DO SUL

A ascensão da China está associada, de um modo geral, a um modelo que visa à busca pela estabilidade social e pela criação de empregos, estratégia que corroboraria a visão de Arrighi sobre a obra de Adam Smith, que intitula uma de suas obras – “Adam Smith em Pequim” (ARRIGHI, 2008). Nesse processo, o investimento estrangeiro foi articulado ao interesse nacional. Nos anos 90, a japonesa Toshiba foi avisada de que, se viesse para China sem fabricar peças, apenas para comercializar seus produtos, sua vinda não era necessária (ARRIGHI, 2008). Assim, mediante esses ingressos formaram-se *joint-ventures* entre empresas chinesas e estrangeiras, como a *Guangzhou Automotive*, que tem *joint-ventures* tanto com a Honda quanto com a Toyota, de modo que consegue ter acesso a melhores práticas das duas montadoras japonesas, que concorrem entre si (ARRIGHI, 2008).

¹³⁰ No caso do Chile, o setor de cobre é responsável por 15% do PIB, mas apenas 2% do emprego. Devido ao perfil intensivo em capital, setor de commodities tende a reduzir incentivos para qualificação da mão de obra (SCHNEIDER, 2009).

¹³¹ No Japão, em contraste, teria prevalecido o *capitalismo em rede*. Esse padrão seria marcado por grandes grupos e associações informais, com ênfase na produção de manufaturas e inovações incrementais (SCHNEIDER, 2012). Os outros dois tipos de capitalismo que complementam a tipologia proposta são: *liberal*, focado em inovações radicais, mecanismos de mercado, propriedade dispersa, competição e empresas transnacionais especializadas (exemplos: EUA, Grã-Bretanha, Austrália); e o *coordenado*, com firmas controladas pelo setor bancário, associações setoriais, ênfase no longo prazo e na produção de manufaturas (exemplo: Alemanha). Talvez o maior elemento que diferencie os quatro modelos seja o princípio geral para alocar recursos em produção, investimento e trocas: liberal: mercado; coordenado: negociação; em rede: confiança; hierárquico: hierarquia (SCHNEIDER, 2012, p. 386).

Contrariamente à América do Sul, que optou pelo caminho das privatizações, a China adotou a exposição gradual à concorrência (GALLAGHER, 2012, p. 256), ao mesmo tempo em que o Estado atuava na criação e na indução de novos setores desafiando vantagens comparativas (LIN; CHANG, 2009). Assim, foram construídos distritos industriais especializados na fabricação de manufaturas com diferentes níveis de complexidade, desde itens comuns, como gravatas, isqueiros, até mais sofisticados, como telas de LCD e semicondutores. Nesse processo, universidades, empresas e bancos estatais atuaram de modo complementar, com vistas ao aprimoramento do nível educacional e à modernização do país (ARRIGHI, 2008).

Segundo Gallagher, a China foi capaz de colocar em marcha o modelo de desenvolvimento desequilibrado de Hirschman (1961), de modo a constituir encadeamentos para trás e para frente. A industrialização conduzida pelo Estado combinou a ênfase na geração de capacidades produtivas com o foco nos mercados externos. O mercado era visto não como um fim em si mesmo, mas um meio para gerar o desenvolvimento socioeconômico (GALLAGHER, 2012. 255).

No curso da História (*longue durée*), a alternância de ciclos sistêmicos de acumulação demonstra que “a nação hegemônica obtém sua margem decisiva de superioridade, primeiro, na produção depois, no comércio, e por fim, nas finanças. Mas a hegemonia só é solidamente conquistada através de uma vitória em uma ‘guerra mundial” (ARRIGHI, 2001, p. 33). A julgar pelo crescimento da produção de manufaturas, a participação cada vez maior no comércio global, e a expansão do renminbi como meio de troca, a China estaria demonstrando os sinais apontados por Arrighi. Confirme-se ou não, a ascensão do Leste Asiático como centro mais dinâmico dos processos de acumulação de capital já é uma realidade (ARRIGHI, 1996, p. 344). Porém, os arranjos institucionais globais dominantes são os do ciclo sistêmico dos EUA, o que confere ao sistema características híbridas.

Na área da infraestrutura, a China tem expandido projetos e iniciativas na África e na América Latina. O país é o maior investidor em infraestrutura do mundo: investiu em média 8,5% do PIB no período 1992-2011 (MCKINSEY, 2013, p. 12). Em 2015, está previsto o lançamento do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, com capital inicial de cerca de 50 bilhões de dólares e participação acionária de diversos países, inclusive da Europa. Nesse contexto, uma das principais iniciativas chinesas é a Nova Rota da Seda, que busca expandir a infraestrutura do Oeste chinês em direção à Europa, além de criar novas rotas marítimas. O objetivo da iniciativa é promover uma rede infraestrutural que favoreça “o livre fluxo de fatores econômicos, a alocação altamente eficiente de recursos e a integração

profunda de mercados” (TIEZZI, 2015) nas regiões da China, da Ásia Central, da Rússia e da Europa. Essa rede composta por projetos de transporte, energia e comunicações seria a etapa inicial para a adoção de outras medidas, como a criação de zonas de livre comércio e medidas de integração financeira (TIEZZI, 2015).

Já está em operação, por exemplo, uma ferrovia de mais de oito mil quilômetros que liga Chongqing a Duisburgo, no coração industrial da Alemanha. A via férrea é utilizada para transportar telefones celulares, computadores e peças de telefonia e informática (DONCEL, 2014). A empresa *Hewlett-Packard* (HP) a utiliza para transportar seus produtos fabricados na China para os centros de consumo na Europa (SAHBAZ, 2014). Estima-se que o tempo médio para transportar um container da China para a Europa é de 35 dias, por via marítima, e de 15 dias, por via férrea (SAHBAZ, 2014). O transporte aéreo seria mais rápido, porém teria o dobro do custo (DONCEL, 2014). Dessa forma, a partir da expansão de conexões rodoviárias e ferroviárias a China tem conduzido um processo de expansão que atende a um duplo propósito. De um lado, reduz a sobrecarga dos portos e do transporte marítimo das zonas exportadoras do Leste do país; de outro, obtém acesso à mão de obra mais barata e gera desenvolvimento na direção Oeste, nas regiões menos povoadas. A Nova Área de Lanzhou, por exemplo, é uma cidade planejada para 500 mil habitantes e projetada para ser um centro de alta tecnologia (RSU, 2015)¹³².

A expansão infraestrutural chinesa em África e América Latina muitas vezes é vista com receio. Ainda que a China seja um parceiro para a construção de um novo sistema global de governança, em uma ordem multipolar, regionalizada e com respeito à soberania, sua atuação econômica é objeto de particular preocupação para os países sul-americanos, especialmente o Brasil, onde a indústria tem maior peso. De um lado, a demanda chinesa por insumos como ferro, soja, madeira aumenta o preço e estimula o dinamismo desses setores. Por outro lado, as exportações chinesas de diversos bens manufaturados, desde calçados, têxteis, máquinas, brinquedos até eletrônicos torna extremamente difícil para as indústrias sul-americanas competirem – processo de especialização regressiva (CUNHA et al., 2012). Nesse sentido, segundo Parag Khanna, “o interesse chinês na América Latina é ao mesmo tempo

¹³² O conceito de Nova Rota da Seda também foi pensado como estratégia de desenvolvimento para o Afeganistão, mas capitaneada pelos EUA nesse caso. A construção de rodovias, ferrovias e gasodutos traria duplos benefícios: externamente, à medida que incentivaria os países vizinhos a cooperar em projetos de interesse comum, contribuindo para diminuir as tensões; e internamente, visto que o Afeganistão passaria a ser um *hub* do comércio intra-regional. A partir da dinamização do país, a expansão de emprego e renda contribuiria não apenas para obter o apoio das comunidades locais, que não mais aceitariam o uso da violência por parte das milícias, mas também reduziria o isolamento do Afeganistão. Para mais detalhes dessa estratégia, ver Starr e Kuchins (2010).

uma benção e uma maldição” (KHANNA, 2008, p. 181). A China está levando “a escada” sul-americana para longe? (GALLAGHER, 2012, p. 240)

O padrão neocolonial ou Norte-Sul de comércio e investimentos entre América do Sul e China não é uma novidade. No período 1950-80, o Japão financiou diversos projetos de desenvolvimento na região, tal como um complexo agrícola no Brasil, de aço, no México e oleodutos no Peru (STALLINGS, 2012, p. 212). Tal como a China, o Japão importava *commodities* agrícolas e minerais e exportava manufaturas. Esse padrão de comércio era apoiado em investimentos diretos externos, como a instalação de fábricas da Toyota, o fornecimento de capital e tecnologia para a construção da Usiminas, e a instalação do estaleiro Ishibras para a construção de embarcações. Quando da crise da dívida, em 1982, o Japão era o segundo maior credor da América Latina, com 16% dos títulos¹³³ (STALLINGS, 2012, p. 213).

Na esteira do ingresso da China na OMC, em 2001, intensificou-se a relação com a América do Sul. Em 2002, a China tomou o lugar do Japão como maior parceiro asiático da região. Nessa década, foram firmados acordos de livre-comércio com Costa Rica, Chile e Peru. O principal interesse chinês, além da questão diplomática da política de uma só China¹³⁴, estava na busca por recursos naturais, o que também se confirmou no comércio: a China importa *commodities* e exporta manufaturas (VADELL, 2010). Os investimentos complementam essa relação, sobretudo no setor de gás e petróleo. O padrão neocolonial é ainda mais intenso do que na relação com o Japão: enquanto 70% das exportações sul-americanas para a China são de bens primários, para o Japão eram de apenas 50% (STALLINGS, 2012, p. 223). Especificamente, as trocas comerciais se concentram em seis países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru; e 10 setores, dos quais cinco deles representam 60% das exportações (metais, soja, ferro, petróleo bruto e cobre) (GALLAGHER, 2012, p. 236). Do lado das importações, predominam máquinas e produtos eletrônicos, que apresentam cada vez mais sofisticação tecnológica (CUNHA et al., 2012, p. 158)¹³⁵.

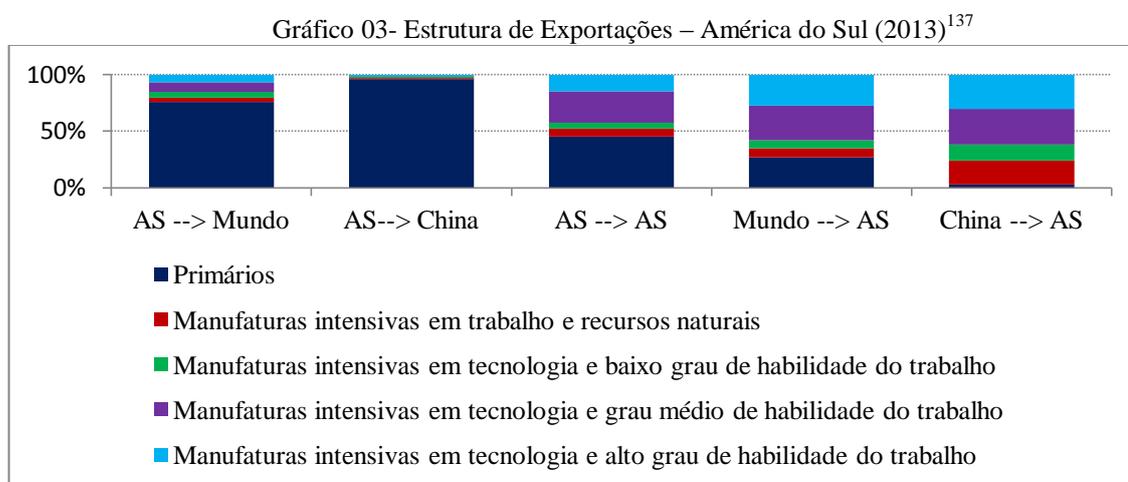
¹³³ Os Estados Unidos eram o maior credor, com 31% (STALLINGS, 2012, p. 213).

¹³⁴ Metade dos países que não apoiam a política de “uma só China” ficam na América Latina (total de 13 países). São eles: Paraguai, na América do Sul; Panamá, Nicarágua, El Salvador, Honduras, Guatemala e Belize, na América Central; República Dominicana, Haiti, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas e Santa Lúcia, no Caribe (VADELL, 2010, p. 4). A China busca o reconhecimento da RPC em detrimento de Taiwan (RoC).

¹³⁵ Um dos principais símbolos da crescente presença da China na América Latina é o projeto de um novo canal interoceânico na Nicarágua, estimado em 50 bilhões de dólares, que concorreria com o canal do Panamá. As obras iniciaram em dezembro de 2014 e o Canal de 278 km terá sua operação concessionada para a empresa chinesa HKND, durante cem anos. O projeto desperta tanto preocupações de ordem ambiental, por atravessar

Cumprir notar que ao padrão de comércio da América do Sul com Japão e China também se verifica na relação com a Europa. É interessante notar, todavia, que com os EUA ele é diferente: dois terços das exportações sul-americanas são de manufaturados (STALLINGS, 2012, p. 225). O predomínio de exportação de manufaturas também se verifica no caso do Brasil em relação aos países sul-americanos, mercados em que a concorrência chinesa tem se intensificado e onde provavelmente vem substituindo o Brasil (CUNHA et al., 2012, p. 161). Os dados de Guimarães para a exportação de manufaturados do Brasil são os seguintes: China (4%); União Europeia (36%); Estados Unidos (53%) e MERCOSUL (84%) (LUCENA, 2014)¹³⁶.

Os gráficos a seguir permitem observar o quadro de especialização regressiva a partir dos dados da estrutura de exportações:



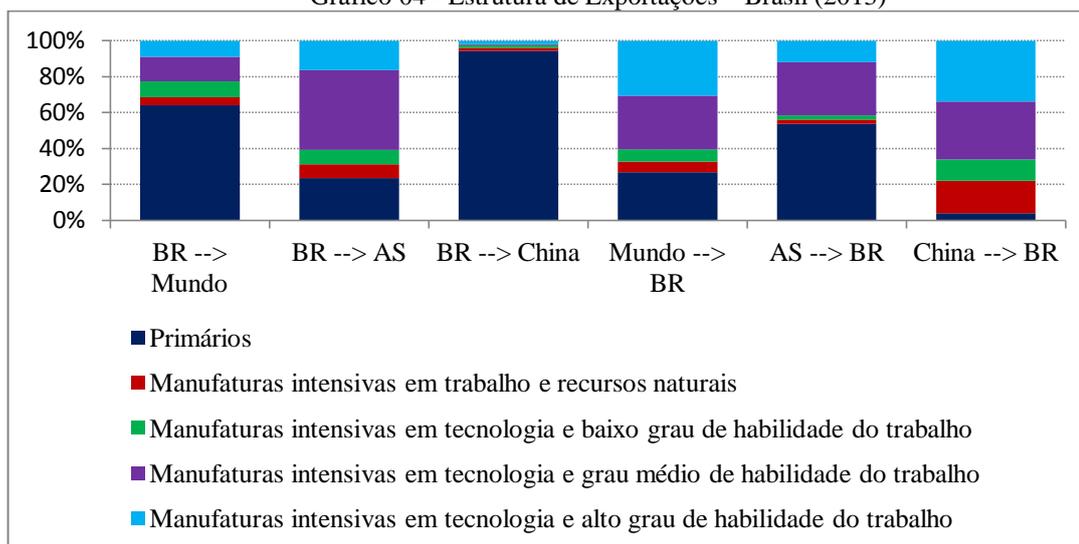
Fonte: elaboração própria a partir de dados de UNCTAD (2015)

um lago que exigiria elevada dragagem, quanto social, pois afetaria mais de 20 mil pessoas que habitam nas terras nas quais o Canal afetará.

¹³⁶ Segundo o autor, em 2013 o superávit do Brasil com o MERCOSUL compensou o déficit com os EUA (11 bilhões) e com a UE (três bilhões) (GUIMARÃES, 2014).

¹³⁷ A classificação da Unctad (2015) está organizada em cinco categorias: 1) Manufaturas intensivas em tecnologia e alto grau de habilidade do trabalho – reúne itens como elétricos e eletrônicos, químicos e farmacêuticos, aeronaves, etc.; 2) Manufaturas intensivas em tecnologia e grau médio de habilidade do trabalho – corresponde a itens como circuitos elétricos e painéis, máquinas, tratores e itens pré-fabricados; 3) Manufaturas intensivas em tecnologia e baixo grau de habilidade do trabalho – inclui produtos como motocicletas, cutelaria; fios de aço ou ferro, equipamento ferroviário; 4) Manufaturas intensivas em trabalho e recursos naturais – itens de cerâmica, móveis, têxteis; 5) Produtos Primários – compreende itens como combustíveis minerais; metais, itens agrícolas e pecuários. Cf. http://unctadstat.unctad.org/EN/Classifications/DimSicRev3Products_Tdr_Hierarchy.pdf ; último acesso em 25/05/2015.

Gráfico 04 - Estrutura de Exportações – Brasil (2013)



Fonte: elaboração própria a partir de dados de UNCTAD (2015)

A China, por sua dimensão, certamente ainda tem inúmeros desafios por superar: a ênfase no aumento da demanda doméstica, a sustentabilidade ambiental e o desafio colocado de transitar da etapa “*Made in China*” para a fase “*Designed and Made in China*”, objetivos estabelecidos em seu 12º Plano Quinquenal (2011-15) (CUNHA et al., 2012, p. 150). Assim, o país quer aumentar cada vez mais sua capacidade tecnológica¹³⁸. Também pretende ampliar a participação das pequenas e médias empresas na economia nacional.

Se a China possui desafios, a América do Sul também os enfrenta, em magnitude igual ou ainda maior. Em especial, cabe aos Estados Sul-americanos e às iniciativas de integração regional obter estratégias de inserção mais favoráveis, que permitam não só retomar a competitividade anterior a 1979, mas também promovam o desenvolvimento da América do Sul. A seguir, procura-se identificar quais foram as principais respostas do Brasil nos anos 90, bem como os principais desafios e obstáculos que permanecem presentes.

3.3 O BRASIL FRENTE AOS DESAFIOS DO SISTEMA INTERNACIONAL: UM BALANÇO DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS DE COLLOR A DILMA

Viu-se que, nos anos 1980, após a crise da dívida, o Brasil passou por um processo de aceleração inflacionária combinado com desequilíbrio no balanço de pagamentos. Houve uma

¹³⁸ A defesa de uma sociedade socialista harmônica realizada por Hu Jintao, por exemplo, combina a estratégia de crescimento acelerada posta em prática do Deng Xiaoping com o objetivo de construir uma sociedade lastreada em uma crescente classe média (sustentabilidade político-social) e uma economia de alta tecnologia (sustentabilidade econômica e ambiental). Já Xi Jinping apresentou quatro objetivos gerais: as reformas, o Estado de Direito, a disciplina partidária e a construção de uma sociedade moderadamente próspera.

transformação do padrão de atuação do Estado, que mudou radicalmente nos anos 1990. Com base no Consenso de Washington, a intervenção na economia deu lugar às privatizações; a proteção à indústria nacional foi substituída pela abertura comercial e financeira, em especial ao capital estrangeiro. Outros países sul-americanos seguiram a mesma tendência. Governos neoliberais assumem a Presidência em: Bolívia (1985), México (1988), Argentina e Venezuela (1989) e Peru (1990)¹³⁹. No Brasil, em 1989 elegeu-se Fernando Collor de Mello.

A Presidência Collor, utilizada para ilustrar a tipologia do Estado Neo-utilitário, foi marcada pela implementação das políticas do Consenso de Washington. Por meio do Plano Collor I, determinou-se, entre outros, o congelamento dos depósitos de poupança com valor superior a 50 mil cruzados novos, gerando grande revolta perante a população. Outras medidas, não obstante, tornaram mais claro o novo padrão de relação entre Estado e mercado: o referido Plano eliminou incentivos fiscais; elevou o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e reduziu tarifas de comércio exterior. Deu início, ademais, ao programa nacional de desestatização, o qual incentivava a privatização de diversas empresas públicas, conforme ressaltado no capítulo inicial. Em síntese, o objetivo do Plano era separar a atuação de Estado e agentes nacionais privados do mercado. Diminuiu-se a ação estatal e incentivou-se o ingresso de capital estrangeiro.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, aprofundou-se o neoliberalismo. Após diversos planos econômicos terem fracassado, o Plano Real foi concebido para acabar de vez com a inflação. O governo iniciou, contudo, sob os efeitos da Crise no México, em 1994, a qual gerou uma série de ataques especulativos que tiveram como consequência a fuga de capitais dos países em desenvolvimento para os mercados capitalistas tradicionais. Como reação, o governo adotou uma taxa de juros extremamente elevada para atrair capitais e equilibrar as contas nacionais. Outro componente essencial da política econômica foi o câmbio valorizado, que objetivava manter a inflação baixa. A alegada prioridade do governo era a estabilidade da economia.

Na prática, os juros elevados, que chegaram ao patamar de 42% ao ano, contribuíram para um crescimento da dívida pública. No que tange ao câmbio, temia-se que, com o Real desvalorizado, os preços voltassem a subir. O discurso de combate à inflação era a peça central de sustentação do governo, também orientado para, nas palavras do então ministro Gustavo Franco, desfazer quarenta anos de estupidez em política econômica (PALMA, 2012, p. 4).

¹³⁹ Acrescente-se a experiência neoliberal precursora no governo autoritário de Augusto Pinochet, em 1973, que assumiu após o golpe no então presidente Salvador Allende.

Ao término do primeiro mandato e início do segundo, o cenário externo trouxe condições adversas, com a crise na Ásia (1997) e na Rússia (1998). Em agosto de 1998, as reservas brasileiras caíram de 78 bilhões de dólares para 30 bilhões de dólares (setembro de 1998). Devido à crise, o Brasil não conseguiu fechar o balanço de pagamentos e teve de recorrer ao FMI. O acordo com a Instituição exigiu superávit fiscal, política monetária restritiva (taxa de juros extremamente elevada) e manutenção da política cambial (que favorecia importações). Entretanto, o Congresso Nacional rejeitou o ajuste fiscal. O estado de Minas Gerais decretou falência. O governo perdeu credibilidade.

No segundo mandato de FHC, houve uma mudança na política econômica: a política monetária passava a ser o mecanismo de controle central da inflação (taxa de juros elevada), enquanto o câmbio, mediante Real desvalorizado, permitiria a gestão do balanço de pagamentos, evitando novos déficits. Não obstante, os déficits comerciais permaneceram: os países latino-americanos sofriam com a crise internacional, que também foi acompanhada de queda nos preços das *commodities* e de aumento do preço do petróleo.

Em termos de alinhamento externo, como será detalhado no próximo capítulo, FHC retomou o espaço estratégico da América do Sul antes priorizado pelo governo Itamar Franco com a proposta da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) em 1993. A mudança se deveu, em grande medida, à rejeição do Congresso dos EUA para conceder a Autorização de Promoção Comercial (TPA) (*fast track*), que permitiria ao presidente negociar acordos comerciais sem a interferência do Congresso norte-americano. A TPA acabou sendo concedida somente em agosto de 2002, poucos meses antes do término do mandato de FHC. Acaso o Congresso dos EUA tivesse concedido a autorização em anos anteriores e a depender da iniciativa de FHC, havia grandes chances de ter se concretizado o acordo para a formalização da ALCA¹⁴⁰.

De um modo geral, verifica-se que os anos 90 foram marcados por um processo de especialização regressiva nos setores intensivos em trabalho e recursos naturais, que teve início com a ampla redução de barreiras tarifárias e não tarifárias (CARNEIRO, 2002, p. 313;320). O Brasil tornou-se mais dependente de importações, com perdas importantes em elos das cadeias produtivas de setores dinâmicos da economia nacional¹⁴¹. Ademais, aprofundou-se o déficit comercial em setores intensivos em tecnologia e capital: “a redução e

¹⁴⁰ Em outubro de 2002, o então secretário de Comércio dos EUA, Robert Zoellick, declarou que o Brasil precisava escolher entre "a ALCA e a Antártida".

¹⁴¹ Segundo Carneiro, “o sentido geral da mudança produzida pela abertura foi a de uma especialização da estrutura produtiva presente na elevação do coeficiente importado de 5,7% em 1990 para 20,3% em 1998” (CARNEIRO, 2002, p. 315).

conversão do superávit em déficit é marca da década” (CARNEIRO, 2002, p. 329). Grande parte do esforço e das conquistas das décadas anteriores for simplesmente desperdiçado, abandonado (PALMA, 2012).

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) foi eleito Presidente da República em um contexto de desconfiança do mercado internacional com o Brasil. Esse sentimento deveu-se em grande parte à política econômica vulnerável do segundo governo de Fernando Henrique. Mesmo após a crise cambial de 1998, a reação do governo foi insuficiente: as altas taxas de juros contribuíram para taxas de desemprego elevadas e dívida pública em ascensão. Confiante nos investidores e crente na simpatia do capital dos países centrais, o segundo governo Cardoso estagnou.

Os fracos resultados da economia revelaram que estava em crise o modelo de desenvolvimento adotado. Em sua *Carta ao Povo Brasileiro*, o então candidato Lula deixou clara essa visão:

Se em algum momento, ao longo dos anos 90, o atual modelo conseguiu despertar esperanças de progresso econômico e social, hoje a decepção com os seus resultados é enorme. Oito anos depois, o povo brasileiro faz o balanço e verifica que as promessas fundamentais foram descumpridas e as esperanças frustradas (SILVA, 2002).

Nesse mesmo documento, deu mostras do modelo que, posteriormente, enquanto Presidente, adotaria:

Superando a nossa vulnerabilidade externa, poderemos reduzir de forma sustentada a taxa de juros. Poderemos recuperar a capacidade de investimento público tão importante para alavancar o crescimento econômico. [...] compromisso histórico com o combate à inflação, mas acompanhado do crescimento, da geração de empregos e da distribuição de renda (SILVA, 2002).

A Carta ao Povo Brasileiro foi fundamental para obter a confiança do mercado¹⁴², para o que o governo adotou medidas complementares, controle da inflação e dos gastos de governo. Apesar dos propósitos declarados na Carta – redução da taxa de juros, retomada do investimento público e geração de empregos e renda –, o Governo Lula (2003-2010) repetiu, no primeiro mandato, o modelo de seu antecessor, o “tripé do FHC”: superávit primário, da taxa de câmbio valorizada, da taxa de juro alta (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2012, p. 19; FONSECA, 2013), que favoreceu o capital bancário. Contou, ademais, com uma

¹⁴² Para a Presidência do Banco Central, nomeou Henrique Meirelles, então deputado pertencente ao PSDB e ex-Presidente Internacional do *Bank of Boston*.

conjuntura externa favorável para corrigir os desequilíbrios fiscais e externos (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2012, p. 14).

De um modo geral, o governo Lula obteve resultados positivos: melhoria em indicadores sociais, redução do analfabetismo, do desemprego, aumentos reais do salário mínimo, recorde na produção da indústria automobilística (2005); recordes da balança comercial; reservas internacionais recordes. O crescimento médio do PIB foi de 4% ao ano (2003 e 2010). O modelo tinha como diretrizes a distribuição de renda, o crédito barato e a ênfase no consumo. É inegável o benefício levado a milhares de brasileiros que passaram a ter acesso a novos itens de consumo, o que levou diversos analistas a falar em uma “nova classe média”¹⁴³.

Questiona-se, todavia, o custo da trajetória seguida e o legado que deixou para sua sucessora, a Presidente Dilma Roussef. Embora tenha sido notável o Brasil ter conseguido absorver os impactos da crise de 2008 sem a magnitude de uma recessão, tal como no início dos anos 80, também é verdade “o crescimento do governo Lula sugere muito que não era por um projeto estratégico, mas um efeito da conjuntura” (FONSECA, 2013), impulsionado principalmente pelo crescimento da China. Assim, verifica-se a falta de sustentabilidade desse modelo, de um lado, excessivamente dependente do crédito e do consumo e, de outro, impulsionado pelo crescimento chinês.

A vulnerabilidade reside em parte na Maldição Tripla dos recursos naturais. Em especial, a volatilidade dos preços torna o país suscetível às altas e baixas de demanda do mercado global de *commodities*. No caso do governo Lula, além da demanda chinesa em alta por ferro, soja e outros minérios, o governo adotou uma política de favorecer campeões em áreas não estratégicas, como o setor de alimentos¹⁴⁴.

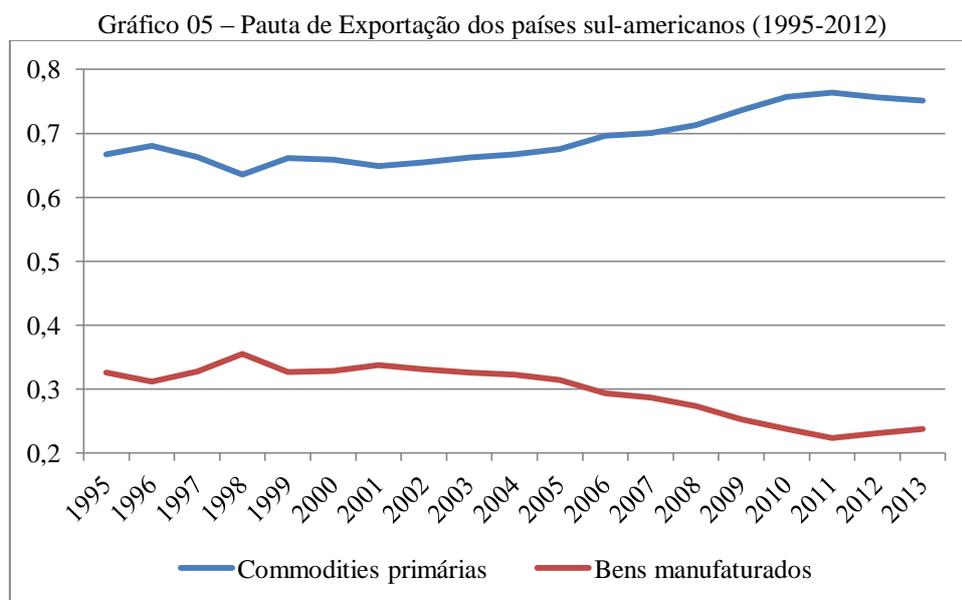
Ainda que a dinâmica do “presidencialismo de coalizão” explique a dificuldade em implementar reformas, não esclarece por que não se aproveitou a conjuntura favorável para fortalecer setores portadores de futuro. Embora estivessem previstos setores estratégicos na política industrial, as medidas foram insuficientes para concretizar o planejamento previsto¹⁴⁵. Conforme se argumenta no capítulo quatro, pouco foi feito para contrariar a tendência de

¹⁴³ A classe “C” brasileira passou de 37% do total da população em 2003 para 64% da população em 2008 (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2012, p. 7).

¹⁴⁴ Como afirma Hausmann, “as intervenções que aumentam o tamanho e a lucratividade de certas atividades são legítimas se contribuírem para o resto da sociedade mediante impostos e empregos mais produtivos” (HAUSMANN, 2011, p. 540).

¹⁴⁵ Os planos e prioridades da política industrial do Brasil serão abordados no Capítulo 4.

especialização regressiva¹⁴⁶, que se acentuou após os anos 2000, conforme demonstra o gráfico a seguir:



Fonte: elaboração própria a partir de dados de UNCTAD (2015)

O “tripé de FHC” – superávit primário, taxa de câmbio valorizada, taxa de juro alta ou, por outra ótica, a “tríade mortal” (PALMA, 2012, p. 27), resultou no suprimento da demanda aquecida, impulsionada pela ampliação de crédito, pelos mercados externos, sobretudo pela maior participação do Leste Asiático na balança comercial brasileira. Nesse caso, a maior disponibilidade de divisas obtidas pelo boom das *commodities* serviu para atender o déficit gerado pela importação de manufaturas (PALMA, 2012, p. 49).

Acrescente-se à dimensão econômica o papel das elites e a natureza “sub-prime” do capitalismo brasileiro. Diferentemente das elites asiáticas, que investem excedentes em novos investimentos e novas capacidades produtivas e tecnológicas, as elites brasileiras preferem a acumulação de ativos financeiros e o gasto em bens de consumo de luxo (PALMA, 2012, p. 31).

O Governo Dilma (2011-atualmente) manteve as linhas gerais do governo Lula, mas com importantes nuances. A conjuntura externa, diferentemente do Governo Lula,

¹⁴⁶ Somente em 2013, o então presidente do BNDES anunciou a conclusão da agenda de criação de campeãs nacionais. A política, em seu conceito, é acertada, como mostra a experiência do Leste da Ásia. Todavia, seu direcionamento foi questionável. Por exemplo, o financiamento do Banco ao conglomerado OGX, de Eike Batista, acabou frustrado após a denúncia de uso indevido de informação privilegiada e manipulação do mercado. No mesmo sentido, o financiamento para a criação da “supertele OI”, a partir da fusão da Telemar com a Brasil Telecom, acabou resultando, após um processo de fusão com a Portugal Telecom, em uma campeã portuguesa. No setor de laticínios, a empresa financiada, LBR Laticínios, nascida da fusão da Monticiano Participações S.A. com a Bom Gosto S.A, passou por processo de recuperação judicial e fechou diversas fábricas. Há de mencionar, ainda, a criação da Fibria no setor de celulose, resultado da fusão entre Aracruz e Votorantim Celulose e Papel – empresa que segue operante, mas em setor não estratégico.

apresentou-se desfavorável após a crise financeira de 2007-08. Ademais, tanto pela aprovação do governo anterior, de popularidade e aprovação extremamente elevadas, quanto pelas escolhas do governo Lula, verificou-se uma dependência de trajetória que restringiu e orientou as ações do governo Dilma. Ainda assim, realizou tentativas de mudança e apresentou novos planos para a indústria, porém em meio a um ambiente mais adverso:

Um falso positivo: um governo que cresceu muito, mas por causa de conjuntura internacional. Um falso negativo: é o caso Dilma. Ela mostra que está empenhada com o crescimento econômico, mas não consegue viabilizá-lo em razão da conjuntura externa. O governo deu várias mostras de que quer alavancar a economia, muito mais do que Lula: isenção de impostos, conversa com empresários, reforma dos portos, infraestrutura etc. (FONSECA, 2013).

Assim, o governo Dilma continuou e aprofundou a política de combate à miséria. Porém, adotou um enfoque menos ortodoxo do que o governo Lula na condução da política macroeconômica, sobretudo em relação à (menor) taxa de juros. Os principais desafios, contudo, permaneceram¹⁴⁷.

O modelo baseado no consumo e no setor de serviços favorece a geração de emprego, mas são postos de trabalho marcados pela baixa qualificação em geral. De 1980 a 2011, o Brasil gerou 35 milhões de empregos, sendo 32 milhões no setor de serviços (PALMA, 2012, p. 22). Essa ênfase no consumo, alicerçada no crédito, acaba por gerar pressões inflacionárias, além do risco de excesso de endividamento das famílias. Da mesma forma, apesar de a política industrial visar ao fortalecimento e à inserção em atividades portadoras de futuro (semicondutores, biotecnologia, entre outras), na prática o eixo gravitacional continuou nos setores tradicionais, como o automobilístico e o de alimentos, mediante financiamentos do BNDES e desonerações tributárias – além do forte crescimento da exportação de *commodities*.

A questão das *commodities*, além do aspecto econômico, também impacta as dimensões social e política. Em países com histórico de participação elevada da exportação de recursos naturais na economia, tendência presente na maior parte dos países sul-americanos, há poucos incentivos para o Estado gerar poder infraestrutural (CÁRDENAS, 2010; BRAUTIGAM, 2008; TILLY, 2007). A relativa facilidade com que o Estado obtém receitas, geralmente a partir da exportação dessas *commodities*, resulta em seu menor envolvimento na

¹⁴⁷ A respeito do câmbio, Belluzzo afirma: “O câmbio valorizado fez com que perdesse 200 e tantos bilhões de dólares na balança comercial com exportação de manufaturados. Ter o câmbio valorizado no momento em que a economia está deprimida e o comércio internacional está crescendo em torno de 3% [...] As exportações da China cresceram 12,5% no mês passado. Se apresentar isso a um cachorrinho ele vai entender: evidentemente tem alguém pegando o mercado de alguém” (LUCENA, 2013).

articulação da produção nacional, no apoio ao setor privado, em especial à industrial. Assim, visto que a barganha do Estado em relação à sociedade é mínima ou inexistente, a distribuição de direitos – econômicos, sociais e políticos é proporcionalmente reduzida.

Há de se ressaltar que, quando a descoberta de recursos naturais ocorre em países onde há previamente instituições fortes e estáveis, tais como a Noruega e a Nova Zelândia, essa relação não se verifica (BOIX, 2006). Todavia, nos países em que essa base institucional é ausente ou frágil, a facilidade com que se obtêm receitas desincentiva o Estado a organizar uma base produtiva articulada com o mundo do trabalho, de modo que também não se organiza um sistema tributário (*inputs*) e de distribuição de direitos (*outputs*).

Assim, a capacidade extrativa do Estado está centrada em poucos recursos e as elites ligadas a esses setores possuem elevado poder político. Há também uma conexão intrínseca entre a desigualdade social e a posse de recursos naturais, como terras, minérios e petróleo (BOIX, 2006)¹⁴⁸. Por isso, o crescimento desse tipo de estrutura produtiva traz implicações para se pensar as estratégias de desenvolvimento do Brasil, sobretudo em meio a um sistema internacional em transformação.

3.4 DOIS POSSÍVEIS CAMINHOS PARA O CAPITALISMO INTERNACIONAL E AS OPÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O BRASIL

Nessa seção, procura-se observar de que modo o nível sistêmico (*terceira imagem*, WALTZ, 2004), aqui entendido como o capitalismo internacional e os rumos da globalização contemporânea, condicionam e afetam as possibilidades de inserção e as alternativas de desenvolvimento para a *segunda imagem*, os Estados – no caso, o Brasil. Nesse sentido, é possível estabelecer um paralelo entre o debate acerca dos rumos do capitalismo internacional e as teorias sobre sistemas complexos. É o caso, por exemplo, do conceito de “caos sistêmico” definido por Arrighi (1996), que caracteriza o período final do *Longo Século XX*. Trata-se de uma situação de falta de ordem, na qual as regras do sistema são incapazes de ordenar o comportamento dos agentes, o que leva ao aumento de instabilidade e conflito.

Em relação ao conceito do caos, as abordagens de John Boyd (1976) e Ilya Prigogine (1996) apresentam diferentes visões sobre seu gerenciamento. Para Boyd, o caos precisa ser

¹⁴⁸ A insuficiência institucional e suas consequências podem ser observadas também segundo os argumentos de Reis sobre a relação entre Estado e mercado: “a modernidade parece presa de uma opção inescapável: **onde as normas vigentes não produzirem alguma regulação** competitiva mercantil da coexistência, **haverá apenas a plena regulação hierárquica**, tipicamente burocrática e de alcance relativamente limitado – **ou, então**, o conflito puro e simples e **a prevalência violenta dos mais poderosos**” (REIS, 2003, p. 65, grifo nosso).

instrumentalizado pelos agentes em posição de poder a partir da antecipação e da violência. Para Prigogine, ele deve ser acomodado a partir da edificação de instituições progressivamente complexas. Com base nessas duas visões, arrisca-se a enunciar dois caminhos, que conformam modelos antitéticos para os rumos do capitalismo histórico e do sistema internacional: o “mundo das corporações” e as “instituições complexas”.

O “mundo das corporações” significa, a partir da solução de John Boyd (1976), o enfrentamento dos dilemas e da incerteza por meio do direcionamento do caos, que resultaria na reconcentração industrial em favor dos países centrais e da redução da mediação estatal em favor da gestão das corporações no âmbito das relações sociais. Trata-se de um aprofundamento do domínio do mercado sobre as instituições, de modo a intensificar o processo de conversão do trabalho humano, da terra e do dinheiro em “mercadorias fictícias” pelo qual o mercado progride à custa da desarticulação social (POLANYI, 2000). Em termos práticos, tal caminho depende da consolidação de acordos como a Parceria Trans-Pacífica (TPP), a Aliança do Pacífico (AP) e a Parceria Trans-Atlântica de Comércio e Investimento (T-TIP)¹⁴⁹¹⁵⁰¹⁵¹.

O segundo caminho representa a opção pela complexidade (PRIGOGINE, 1996). Trata-se da construção de instituições que contraponham o referido domínio do mercado. Segundo Herz (1999; 2008, p. 3), a sociedade carece de meios para contrapor a lógica da mercadoria, isto é, formas de se organizar para traduzir seus interesses e vontades – a “sociedade inteligente”. No sistema internacional, esse caminho é representado pelo aprofundamento dos processos de integração regional.

O caminho do “mundo das corporações” apresenta quatro características: **a)** a globalização da governança corporativa por meio da viabilização dos referidos acordos da

¹⁴⁹ A Parceria Trans-Pacífica (TPP) é um acordo comercial em negociação por Austrália, Brunei, Chile, Canadá, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura, EUA e Vietnã desde 2010. Seu objetivo é liberalizar ainda mais as economias da região Ásia-Pacífico.

¹⁵⁰ A Aliança do Pacífico (AP) foi assinada no Chile (Antofagasta) durante a IV Cúpula da Aliança do Pacífico, em junho de 2012, e logo foi ratificada pelo México em novembro do mesmo ano. Todos os integrantes do acordo (México, Peru, Chile e Colômbia) possuem acordos bilaterais de livre comércio com os EUA e países do leste asiático. Segundo Ricardo Cabral (2013), a AP consiste em uma nova tentativa de constituir um acordo liberalizante ao estilo da ALCA, com ênfase na constituição de uma plataforma exportadora de produtos primários para EUA, Europa e Ásia. Aliás, os países-membros da AP alegam que o perfil “nacional-desenvolvimentista” do MERCOSUL seria um dos entraves para o progresso do bloco (CABRAL, 2013, p. 404). O chamado “bloco do Pacífico” propõe-se enquanto uma terceira via da integração regional, distinta da Aliança Bolivariana, liderada pela Venezuela, e da UNASUL, liderada pelo Brasil. Fundamenta-se no ideal de livre mercado. A AP abriga cerca de 200 milhões de pessoas, US\$ 2,5 trilhões de PIB, e 16 mil km de costa no Pacífico. Essas dimensões são comparáveis às do Brasil, que tem aproximadamente 200 milhões de habitantes e US\$ 2,2 trilhões de PIB, com a diferença de que a costa litorânea brasileira é voltada para o Atlântico.

¹⁵¹ A Parceria Trans-Atlântica (T-TIP) é um acordo de livre-comércio em negociação mais acelerada desde 2013 entre os EUA e a União Europeia (UE), remontando à década de 1990 e 2007. Tal iniciativa contemplaria em torno de metade do PIB mundial e moldaria relações comerciais e financeiras globais.

TPP, a AP e a T-TIP, que representam uma reação do Ocidente à ascensão dos países emergentes. Esses pactos podem transferir a mediação das relações sociais e econômicas do Estado para o escopo das empresas transnacionais. No caso do T-TIP, por exemplo, no caso de uma controvérsia entre empresas, ela poderia ser substituída pela arbitragem, cuja decisão seria de cumprimento imperativo pelos membros, mesmo que contrariasse as legislações nacionais. Então, ainda que fosse de encontro às normas ambiental e trabalhista, a decisão, oriunda do conflito empresarial, sobrepor-se-ia (LINS, 2014, p. 638). Dessa forma, estariam ameaçadas a classe trabalhadora e as classes médias.

A formação de um governo mundial **(b)** aos moldes do neoconservadorismo existente nos EUA, que equivale a um dos cenários apontados por Arrighi para a transformação do ciclo sistêmico norte-americano, isto é, um Império Mundial controlado pelos EUA em aliança com Europa (ARRIGHI, 1996). Esse Império Mundial representa a face política dos interesses econômicos das elites e grandes empresas transnacionais. Como consequência, haveria, na prática, a dissolução do sistema interestatal por meio de um reencantamento do mundo¹⁵², o que poderia levar ao aumento do número e da intensidade das guerras no sistema internacional.

O aprofundamento da crise econômica e financeira iniciada em 2007/2008 em razão da manutenção e até mesmo ampliação da desregulamentação financeira **(c)**. Essa terceira característica significa o fortalecimento do padrão dólar-flexível, acompanhado de ataques especulativos e da expansão do poder das agências de *rating*. Implica a restrição da margem de ação aos países emergentes e, dessa forma, uma tentativa de reconcentração da produção e do crédito nos países centrais.

O uso da coerção extra-econômica **(d)** como forma desse governo mundial vencer a competição interestatal. A capacidade militar dos EUA seria utilizada como mecanismo de controle do caos a partir da antecipação do emprego da violência, na forma preconizada por Boyd para gerenciar o caos. Como resultado, a liberdade e a democracia estariam ameaçadas.

O caminho das instituições complexas também apresenta quatro características. Em contraste com a mercantilização das relações sociais, a gestão política do mercado ou o capitalismo politicamente orientado **(a)**. A existência de instituições alternativas à visão empresarial, componentes da “sociedade inteligente” (HERZ, 1999; 2008), serviria para

¹⁵² Trata-se da ideia oposta ao desencantamento do mundo, descrito por Max Weber (2004). O reencantamento do mundo significa, nesse contexto, a presença de um dever moralizante que rege a conduta do tomador de decisão.

humanizar as relações sociais, de modo que os interesses da sociedade e sua pluralidade de valores e preferências centradas na equidade, na justiça social e na democracia prevalecessem.

Em contraponto ao governo mundial, haveria a multipolaridade **(b)**. O sistema interestatal seria organizado por meio de processos de integração regional. Tais processos dariam origem a organizações centradas em um modelo de desenvolvimento capaz de administrar o crédito, de organizar capitais para investimento produtivo, de reforçar o papel investidor do Estado na aquisição de novas capacidades produtivas e tecnológicas. Essa atuação estatal daria estabilidade para coalizões políticas nacionais com maior capacidade de proteção dos direitos de cidadania e soberania, de modo a garantir o bem-estar do povo.

Em oposição à desregulamentação financeira, a gestação de uma nova governança econômica mundial **(c)**. Ela seria fundamentada na superação do padrão dólar-flexível em direção a um novo Bretton Woods, lastreado na consolidação de Estados polo em cada região, capazes de sustentar moedas próprias que comporiam uma cesta internacional de moedas.

Diferentemente do governo pelo uso preventivo da força, o reforço ao sistema ONU e a divisão dos custos da segurança internacional **(d)**. Esse sistema combinaria a maior força dos Estados Unidos com a capacidade das grandes potências atuais e futuras, baseadas em arranjos de integração regional. A solução para as crises seria concertada, evitando o uso unilateral da força.

Em síntese, o primeiro caminho é marcado pela expansão do poder das empresas transnacionais e de seus interesses, que ampliariam a mercantilização das relações sociais. Nesse cenário, haveria um governo mundial centrado nos EUA e na Europa, que sustentaria a desregulamentação financeira e se valeria do uso preventivo do poder militar para controlar governos contrários a esse regime. Já o segundo caminho se fundamenta na gestão política do mercado, que teria como alicerces, na esfera financeira, a conformação de um novo Bretton Woods regionalizado; na esfera política, o predomínio do Estado-região como ator primário do sistema multipolar; na esfera militar, o fortalecimento do sistema de governança multilateral a partir de uma ONU também estruturada com base em sistemas regionais. Assim, enquanto o primeiro caminho instrumentaliza o caos a partir da antecipação, do uso da violência (Boyd), o segundo busca gerenciá-lo mediante a construção de arranjos institucionais complexos (Prigogine).

De que modo essas duas alternativas condicionam as escolhas e estratégias a serem seguidas pelo Brasil? Os dois caminhos se expressam nas alternativas sul-americanas de integração regional: de um lado, a globalização da governança corporativa – expansão e fortalecimento da Aliança do Pacífico; de outro, a regionalização – consolidação da UNASUL

e expansão quantitativa e qualitativa do MERCOSUL. O desenrolar deste embate em âmbito regional influencia e é influenciado pelos sinais de esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado desde o governo Lula, bem como pelas diversas agendas que buscam sua superação.

A globalização da governança corporativa tem no centro de sua estratégia o interesse dos países desenvolvidos em ampliar suas oportunidades de comércio e obstruir iniciativas de integração regional focadas no desenvolvimento. Em termos operacionais, sua viabilidade passa pelo progresso de acordos bilaterais e inter-regionais como a TPP, a AP e a T-TIP, conforme observado. Esses acordos dão às empresas a capacidade de acionar tribunais *ad hoc* de arbitragem para dirimir disputas comerciais, os veredictos desses tribunais se tornam jurisprudência e regulamentação dentro da arquitetura dos acordos. O resultado é a ausência do Estado, ou de mecanismos, sejam intergovernamentais, multilaterais ou supranacionais, de regulamentação comercial, alijando as instituições democráticas do processo decisório. Dessa forma, as grandes corporações multinacionais obteriam a liberdade de agir à revelia de seus Estados de origem ou destino. Caso tais acordos sejam implementados, essas corporações perderiam o seu caráter multinacional e se tornariam verdadeiramente transnacionais, não necessitando mais da mediação dos Estados para a sua atuação (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 151).

A edificação de um novo sistema de comércio mundial lastreado na reconcentração da produção e do crédito nos países centrais (principalmente, EUA) e em acordos como os expostos no parágrafo anterior impacta diretamente os rumos do desenvolvimento brasileiro. No que tange à América do Sul, o sucesso do modelo da AP pode ameaçar o processo de integração nucleado por UNASUL e MERCOSUL. O capital investido pelo Brasil, por meio do BNDES, em integração da infraestrutura do continente sul-americano, pode resultar em estradas, ferrovias e hidrovias utilizadas que facilitem a importação de manufaturas asiáticas, europeias e norte-americanas, o que aumentaria os riscos de especialização regressiva, isto é, a América do Sul reforçaria seu perfil exportador de *commodities*. Além disso, a combinação dos acordos TPP, AP e T-TIP pode se tornar um potencial foco de desvio de comércio, ou seja, tornar mais interessante o comércio extra-MERCOSUL do que entre os países membros, eliminando o mercado potencial para um futuro parque industrial sul-americano.

Já a regionalização focada no desenvolvimento depende da consolidação e fortalecimento da UNASUL. O caminho da integração regional estruturou-se a partir da inviabilização da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), substituída pela Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada a partir da Declaração de Cusco, em

2005, que originou a UNASUL, em 2008, sendo capaz de unificar MERCOSUL e Comunidade Andina. A agenda de integração passa por quatro eixos fundamentais, são eles:

- a) a articulação da infraestrutura regional de telecomunicações, transporte e energia com indústria, sobretudo nos setores portadores de futuro, a partir do COSIPLAN;
- b) a garantia da oferta de crédito para projetos conjuntos e a progressiva unificação da política monetária, por meio do Banco do Sul;
- c) a elaboração de uma política regional de segurança e a progressiva integração entre as bases industriais de defesa, via Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS),
- d) a defesa da democracia e da ordem constitucional, derivada do Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL (Ushuaia II).

No que tange ao desenvolvimento brasileiro, o modelo implementado desde o governo Lula dá sinais de esgotamento: diminuição do ritmo de crescimento, nível insuficiente de investimento, desequilíbrio no balanço de pagamentos, entre outros – o que coloca a necessidade de uma nova agenda.

O modelo desde Lula tenta conciliar uma política econômica ortodoxa em termos fiscais e monetários com a ampliação dos direitos da cidadania em diversas esferas, expansão do crédito e do investimento público, políticas de distribuição de renda e aprofundamento da trajetória de valorização do salário mínimo tendo em vista a ampliação do mercado interno e a dinamização da economia por meio do consumo de massas. Em termos internacionais, esse modelo se refletiu na menor dependência frente aos Estados Unidos e à União Europeia, e maiores relações com a América do Sul, África e Ásia.

O modelo econômico desde Lula, além das medidas de constituição de um mercado interno de consumo de massas, contou também com o boom da exportação de *commodities*, que gera consequências a serem observadas no que tange aos riscos de desindustrialização (CANUTO; CAVALLARI; REIS, 2013). Conforme observado, os principais limites do modelo foram:

- a) a política econômica baseada no Novo Consenso Macroeconômico, simbolizada pelo tripé formado por superávit primário (austeridade fiscal), metas de inflação (cumpridas a partir de uma elevada taxa de juros – principal instrumento de política econômica) e câmbio flutuante (sobrevalorizado devido à entrada de capitais de curto prazo a partir da Flexibilização Quantitativa da política monetária dos EUA);
- b) a falta de clareza acerca de uma estratégia de desenvolvimento e integração regional.

O conteúdo ético da agenda de superação desse modelo e de construção de uma nova alternativa de desenvolvimento encontra quatro alternativas principais. São elas: o retorno do paradigma liberal, o novo-desenvolvimentismo, o social-desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo keynesiano-institucionalista. A compreensão destas passa pela apresentação das respectivas proposições segundo os eixos da integração regional no âmbito da UNASUL expostos nesta seção.

As contribuições de autores liberais como Bacha e Bonelli (2012) chamam atenção para as perdas de eficiência advindas da diversificação produtiva, bem como para os avanços competitivos da especialização. Nesse sentido, advogam o retorno a uma economia amplamente internacionalizada e inserida externamente na globalização da governança corporativa e no sistema de comércio construído pelos EUA a partir da AP, da TPP e da T-TIP. Tal rumo significaria a retirada da participação estatal no financiamento e nas parcerias público-privadas das obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e da IIRSA, o que abriria campo para uma nova rodada de privatizações. Na política econômica, observar-se-ia um racionamento de crédito para projetos de investimento de longo prazo e um recrudescimento da política econômica (monetária e fiscal) baseada no tripé macroeconômico. A política de defesa nacional e regional perderia importância devido à crença na ideia de paz perpétua e no governo mundial, enquanto que a democracia formal seria mantida com a contrapartida do desmonte de estruturas participativas e deliberativas, capazes de promover a colaboração de classes e a coesão social.

O novo-desenvolvimentismo de Bresser-Pereira (2010) e Oreiro (2012) não compartilha da crença liberal na especialização e nas vantagens comparativas estáticas, tampouco adere à necessidade de liberalização financeira. Todavia, a proposta novo-desenvolvimentista de superação da desindustrialização, do investimento insuficiente e do desequilíbrio do balanço de pagamentos passa pelo estabelecimento de uma taxa de câmbio desvalorizada, capaz de viabilizar um crescimento liderado pelas exportações, sem romper com o ajuste fiscal e as metas de inflação. Nesse sentido, a manutenção dos limites do modelo de negócios vigente desde o governo Lula e a utilização da capacidade exportadora como régua para medir a viabilidade de setores industriais colocam o novo-desenvolvimentismo no campo das alternativas que podem ser conciliadas com a globalização da governança corporativa e a AP na América do Sul, ainda que com mediações. Frente à democracia, há que se contrapor o discurso em favor da colaboração de classes coordenada pelo Estado com a proposição de diminuição considerável dos salários reais a partir da desvalorização cambial, o

que pode significar a dissolução da ainda insuficiente institucionalização das demandas sociais e dos conflitos inter e intraclassistas conquistada na última década.

O social-desenvolvimentismo de Carneiro (2012), por sua vez, avança ao defender uma política fiscal mais ativa, capaz de ampliar o investimento público em infraestrutura, o rompimento da sustentação via taxa de juros elevada da estabilidade do nível de preços e o aprofundamento da democracia a partir da garantia do acesso de frações sociais diversas ao Estado e suas instituições consultivas e deliberativas. Todavia, ainda que defenda a regionalização focada no desenvolvimento e critique saídas liberalizantes como a AP, o social-desenvolvimentismo não enfrenta o principal gargalo do modelo de desenvolvimento desde Lula, isto é, não consegue compatibilizar a ascensão do consumo de massas com a elevação da taxa de investimento, principalmente em setores de alta tecnologia e de maior valor agregado, o que leva a um baixo ritmo de crescimento e desequilíbrios no balanço de pagamentos.

Por fim, o desenvolvimentismo keynesiano-institucionalista de Ferrari Filho e Fonseca (2013) tem acordo com os aspectos positivos do social-desenvolvimentismo sem perder a oportunidade de avançar em pontos importantes. Nesta abordagem, observa-se uma maior valorização a mudanças institucionais que permitam a dinamização do investimento privado em parceria com o gasto público em projetos estratégicos para o desenvolvimento nacional e regional, capaz de elevar a taxa de investimento global do Brasil. Na política econômica, a crítica ao Novo Consenso Macroeconômico é mais ampla e defende a ruptura com as metas de inflação (enquanto mecanismo), os juros elevados e o superávit primário, a taxa de câmbio seria administrada, ainda que sem sofrer uma desvalorização que comprometa o nível de renda dos trabalhadores. Além disso, verifica-se um compromisso com a integração regional física e monetária, uma rede de instituições financeiras de fomento e com a centralidade da variável investimento no desenvolvimento. Em suma, trata-se de dar base material para a preservação e o aprofundamento das conquistas democráticas e institucionais do último período.

Considera-se que a combinação de políticas verticais de infraestrutura, articuladas com a indústria e focadas na aquisição de capacidades produtivas e tecnológicas, com elevados níveis de autonomia inserida, isto é, a tipologia que caracteriza o Estado Desenvolvimentista, possui diversos aspectos em comum com a proposta keynesiano-institucionalista (FERRARI FILHO; FONSECA, 2013) e com a ideia de motores de desenvolvimento de Bielschowsky (2012).

A ênfase no investimento e a seleção de prioridades em projetos de infraestrutura e indústria são características comuns entre o Estado Desenvolvimentista e a proposta keynesiano-institucionalista (FERRARI FILHO; FONSECA, 2013). Ao mesmo tempo, busca-se sincronizar as políticas macroeconômicas com a mudança de paradigma tecnoproductivo. Ademais, priorizam-se as relações com os BRICS e com a América do Sul. Defende-se uma taxa de câmbio não tão apreciada a ponto de prejudicar a indústria nem tão desvalorizada a ponto de reduzir o poder de compra dos salários (FERRARI FILHO; FONSECA, 2013, p. 13).

No mesmo sentido, o Estado Desenvolvimentista busca articular a indústria com a infraestrutura, pelo que valoriza os investimentos e favorece as exportações. Conecta os motores consumo de massas, recursos naturais e investimento em infraestrutura. Também procura acionar os dois turbinadores, os encadeamentos produtivos (desenvolvimento desequilibrado) e a inovação tecnológica (BIELSCHOWSKY, 2012).

Esse modelo de desenvolvimento pode oferecer os meios de superar os principais aspectos da “armadilha de renda média” (PALMA, 2012):

- a) a dependência de commodities para as trocas externas e dos serviços para a manutenção do baixo nível de desemprego, visto que prioriza a indústria e a aquisição de novas capacidades tecnológicas;
- b) a financeirização da economia, haja vista que os investimentos em infraestrutura consistem em oportunidades reais de retorno.

Assim, os problemas de escasso investimento, crescimento das importações e aumento da especialização regressiva encontram no Estado Desenvolvimentista um possível mecanismo de superação. A integração regional, por essa ótica, pode conciliar as estratégias *wage-led e export-led* (estratégias baseadas respectivamente em salários e exportações).

3.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

A partir de bases sociais e econômicas comparáveis, América do Sul e Leste da Ásia seguiram trajetórias distintas, tanto por razões sistêmicas globais (externas) quanto por políticas adotadas pelos países (internas). No caso das externas, destaca-se a conjuntura da Guerra Fria, na qual interessava à maior potência a existência de experiências capitalistas de sucesso para evitar a expansão do comunismo. Esses incentivos se converterem em casos de “desenvolvimento a convite” (WALLERSTEIN, 1979) e o apoio dos EUA, político e econômico (financiamento) para levar adiante planos quinquenais de desenvolvimento. Após

a crise da dívida, ambos buscaram as políticas de regionalização: no caso da Ásia, formaram-se redes regionais de produção, amparadas no processo de subcontratação japonês e na organização produtiva por meio da dinâmica dos “gansos voadores” de Akematsu. Na América do Sul, a regionalização contribuiu para o aumento do comércio, mas não logrou formar estruturas produtivas regionalizadas.

No caso das escolhas internas, há de se ressaltar o contraste entre as duas regiões. Na América do Sul, prevaleceu a ênfase na substituição de importações, na qual importava a capacidade em fabricar novos produtos sem valorizar, na mesma medida, a exportação e a produtividade (PALMA, 2008; 2012). Na Ásia, combinou-se a substituição de importações com o incentivo às exportações que, ademais, eram acompanhados de mecanismos de controle recíproco (AMDSEN, 2009), isto é, as empresas protegidas pela atuação governamental recebiam ajuda condicionada ao cumprimento de metas e padrões de desempenho previamente designados. Na América do Sul tais mecanismos foram ausentes ou enfraquecidos.

Após a Crise da Dívida, parafraseando Arrighi (1997), muitos foram chamados, mas poucos foram escolhidos. Estava em marcha, naquele contexto, a mudança do paradigma fordista para a era da informação (PEREZ, 2002). Nesse cenário, o Brasil inicialmente direcionou esforços para pagamento da dívida, equilíbrio das contas externas e contenção da inflação. Na década de 90, as políticas do Consenso de Washington acabaram por decretar a morte de várias indústrias e representaram o retrocesso e a inserção subordinada às cadeias produtivas globais. Nos anos 2000, com a volta da esquerda ao poder, retomaram-se os esforços pró-industrialização. Tendo em vista o crescimento da China, aqueceu-se o mercado de *commodities*, que gerou um *boom* exportador na América do Sul. O Brasil avançou na redução da desigualdade, nas políticas sociais e na distribuição de renda, mas, apesar da conjuntura externa favorável no governo Lula, não conseguiu fortalecer a indústria nacional. Privilegiaram-se “campeões nacionais”, setores nos quais o Brasil já possuía competitividade, enquanto os setores portadores de futuro foram negligenciados. Com isso, consolidou-se o predomínio das *commodities* e se cristalizou o risco de especialização regressiva, acompanhado de crescente financeirização, marco do “capitalismo sub-prime” (PALMA, 2012) e do perfil das elites locais que, diferentemente das asiáticas, tendem a investir em ativos e financeiros e consumo de luxo em vez de ampliar capacidades produtivas e tecnológicas. Após 2014, com a desaceleração da economia chinesa e a redução dos preços das *commodities*, aumentou a busca por uma estratégia para sair desse círculo vicioso.

Diante desse quadro e dos dois possíveis caminhos do capitalismo internacional, apresentam-se quatro alternativas principais: o liberalismo, o novo-desenvolvimentismo, o desenvolvimento social e a abordagem keynesiano-institucionalista. Afim a essa última e buscando ampliar a visão de Bielschowsky (2012), entende-se que o Estado Desenvolvimentista, no contexto da integração regional, pode ser uma síntese possível entre os modelos *wage e export led*. A cooperação entre os setores público e privado associada à articulação entre infraestrutura e indústria permitiria, de um lado, aumentar a produtividade e os investimentos e, ao mesmo tempo, proteger os salários mediante a ênfase na indústria. A partir das iniciativas da integração regional, favoreceria não apenas o incremento das exportações, mas também a formação de cadeias produtivas regionais entre os países sul-americanos. Resta saber em que medida as iniciativas governamentais têm sido capazes de levar a cabo esse potencial, de responder aos desafios postos – tema dos dois próximos capítulos, que examinam, respectivamente, a IIRSA e o COSIPLAN.

4 INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO: O ESTADO FACILITADOR NA IIRSA

Se nos conservarmos unidos, teremos os meios de o fazer; se os Estados se separarem, preparemos aos nossos inimigos novos triunfos e lhes sacrificaremos mais vítimas (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 74).

A partir da trajetória de desenvolvimento brasileira, bem como de seus principais desafios sistêmicos e modelos contrastados, apontados no capítulo anterior, examina-se o perfil de resposta oferecido pelos investimentos em infraestrutura da IIRSA. Procura-se analisar, a partir de seus princípios, lógica de planejamento e perfil de projetos, de que modo a infraestrutura projetada se articula com as estruturas produtivas da América do Sul. Em um contexto de crescente enfraquecimento das indústrias sul-americanas, avalia-se a estratégia de inserção oferecida pela IIRSA. Há duas finalidades: avaliar em que medida a IIRSA é coerente com seus próprios objetivos e princípios anunciados; avaliar em que medida a IIRSA é capaz de trazer respostas e soluções para o modelo de desenvolvimento brasileiro. Para tanto, será aplicado o modelo analítico exposto no segundo capítulo.

A fim de responder a esses questionamentos, a primeira seção apresenta a geografia da América do Sul e suas principais limitações trazidas pela natureza. Argumenta-se que a geografia é um problema político e, enquanto tal, passível de soluções mediante políticas públicas. Todavia, essas políticas públicas não operam em sentido abstrato. Por isso, é importante compreender a história da América do Sul e seus principais condicionantes. O subcontinente foi marcado, primeiro, pela presença do modelo de exportação de *commodities*, agrícolas ou minerais. Nesse contexto, a infraestrutura predominante conectava os centros produtores da periferia aos mercados do centro. A economia de “loteria dos produtos primários”, na consagrada expressão de Díaz Alejandro, marcou, e ainda marca, o desenvolvimento dos países da região. Formaram-se desde economias de enclave, núcleos produtores extrativos, até economias mais complexas, como Brasil e Argentina, que conseguiram constituir núcleos de mercado interno e incipientes processos de industrialização. Depois, vieram as tentativas de substituição de importações, que fortaleceram a indústria, a classe média, a identidade nacional, e transformaram as instituições políticas e a ocupação do território. Esse processo tinha suas limitações, e a dependência financeira e tecnológica não foi superada. É diante dessa herança e desses condicionantes que a política pública de infraestrutura e integração regional pode gerar resultados.

A ideia de integração física infraestrutural teve, entre seus primeiros formulados, Eliezer Baptista. Baptista discordava da visão de “corredores de exportação”, rodovias,

ferrovias e hidrovias que não aproveitavam o potencial das localidades por onde percorriam, serviam somente para o escoamento da produção. Por isso, projetos de infraestrutura conectados por eixos centrais de desenvolvimento, como uma “espinha de peixe”, articulariam as regiões produtivas de modo a gradualmente integrá-las. A integração com a economia global seria o auge do processo.

A ideia de Eixos centrais foi incorporada pelo planejamento governamental do Brasil. Nesse sentido, a segunda seção avalia o papel da infraestrutura e da integração em cada um dos Planos Plurianuais desde o governo Fernando Henrique Cardoso. Observar essa trajetória no Brasil é fundamental para compreender a formulação da IIRSA, nos anos 2000.

A IIRSA, em um contexto de busca pela revitalização da integração regional, tinha os seguintes objetivos: aumentar o comércio intrarregional, agregar valor à produção, reduzir desigualdades; aumentar a integração com o mundo (regionalismo aberto). Tais finalidades foram registradas nos princípios norteadores da Iniciativa. Nesse sentido, procura-se mapear as principais características da IIRSA: sua estrutura de governança, seus principais projetos, as agências financiadoras e o grau de execução das obras.

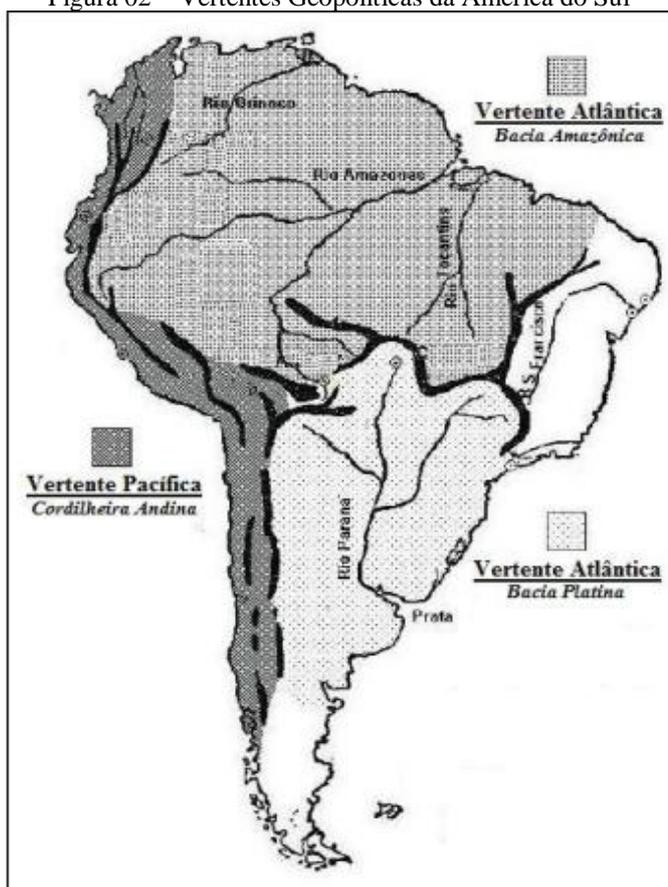
Para avaliar de que modo os projetos infraestruturais se articulam com a integração produtiva, a terceira e última seção examina quatro casos. Trata-se de quatro grupos de projetos infraestruturais, em quatro diferentes regiões e Eixos da IIRSA: Eixo Interoceânico Central; Eixo de Capricórnio; Eixo Andino e Eixo MERCOSUL-Chile. Para cada um deles, e somente para esses quatro Eixos, a IIRSA apresenta documentos nos quais aplica sua metodologia de Integração Produtiva e Logística (IPrLg), pela qual se observa o perfil produtivo de cada região, quais cadeias de comércio prevalecem, qual a infraestrutura existente e qual o papel de cada um dos projetos.

De um modo geral, constata-se que, na prática, a IIRSA apresenta um elevado número de projetos de interesse estritamente nacional, com lenta execução e perfil predominantemente comercialista (SENHORAS, 2008; MARIANO, 2014, p. 245). Ao combinar políticas de infraestrutura de corte predominantemente horizontal com elevada cooperação entre os setores público e privado, enquadra-se no modelo de desenvolvimento do Estado Facilitador.

4.1 A GEOGRAFIA E A FORMAÇÃO TERRITORIAL DA AMÉRICA DO SUL: UM PROBLEMA POLÍTICO

A América do Sul apresenta três grandes formações geográficas que caracterizam seu território: a Cordilheira dos Andes, a Bacia do Prata e a Bacia do Amazonas. Tais formações correspondem às vertentes geopolíticas estabelecidas por Mario Travassos (1938):

Figura 02 – Vertentes Geopolíticas da América do Sul



Fonte: Travassos (1938)

De norte a sul do subcontinente, a Cordilheira dos Andes ergue-se como uma barreira que corta o território. Ao sul, está a região fria e seca da Patagônia, compartilhada por Chile e Argentina. Ao Norte, a imensidão e a densidade da Floresta Amazônica marcam o território. Ao centro, situa-se a região do Chaco, que abriga áreas semiáridas, de altíssima temperatura, que dificultam a ocupação populacional. Esses obstáculos da geografia atrasaram a interiorização do Brasil, de modo a restringi-la inicialmente ao Oceano Atlântico:

A Floresta Amazônica, com suas planícies tropicais de baixa fertilidade e alto custo de exploração, dificultou a sua própria ocupação, e bloqueou o caminho do Brasil na

direção da Venezuela, Guiana, Suriname, e Mar do Caribe. O Pantanal e o Chaco boliviano, com suas montanhas e florestas tropicais limitaram a presença do Brasil nos territórios entre a Guiana e a Bolívia; e a Cordilheira dos Andes, com seus 8 mil km de extensão e 6.900 metros de altitude, obstruiu o acesso do Brasil ao Chile e ao Peru, e o que é ainda mais importante, ao Oceano Pacífico com todas as suas conexões asiáticas (FIORI, 2014).

Desse modo, embora se apresente como um subcontinente, isolado pelos Oceanos Atlântico e Pacífico, além do Istmo do Panamá ao Norte, a América do Sul é caracterizada por grandes obstáculos geográficos. Com isso, formam-se vazios no interior do continente, onde a ocupação do território e a transformação do ambiente pelo homem ainda são escassas¹⁵³. Além disso, conforme se demonstra ao longo desse trabalho, a geografia é também um problema político, visto que impõe obstáculos ao diálogo político e às trocas econômicas entre as sociedades. Nesse contexto, iniciativas como a IIRSA podem transpor as barreiras da natureza e permitir o fortalecimento da integração da América do Sul.

Figura 03 - Descontinuidades Territoriais na América do Sul



Fonte: Paim (2007)

¹⁵³ É o que pensa também Fiori (2014, grifo nosso): "Esta geografia extremamente difícil explica a existência de enormes espaços vazios dentro do território brasileiro e nas suas zonas fronteiriças, e sua escassa relação econômica com seus vizinhos, durante quase todo o século XX, quando o Brasil não conseguiu – nem mesmo - estabelecer um sistema eficiente de comunicação e integração bioceânica, como aconteceu com os Estados Unidos, já na segunda metade do século XIX, depois da sua conquista da Califórnia e do Oregon, que se transformou num passo decisivo do seu desenvolvimento econômico, e da projeção do poder global dos Estados Unidos". No mesmo sentido, afirma Moniz Bandeira: "Com as repúblicas do Pacífico, separadas por florestas e pela cordilheira dos Andes, as relações do Brasil nunca adquiriram maior peso e densidade, até a primeira metade do século XX" (BANDEIRA, 2009, p. 10).

Na Figura 03, vislumbram-se, em azul, áreas que correspondem a ilhas; as setas vermelhas correspondem a “pontes”, isto é, projetos da IIRSA que objetivam superar as dificuldades impostas pela geografia e facilitar a integração entre as regiões. Desde já, pode-se observar o predomínio das ligações horizontais: há apenas uma seta vertical, mas quatro horizontais, uma bidirecional e uma multidimensional. Isso se deve, em parte, aos próprios obstáculos da geografia, mas também devido à ênfase estabelecida pela IIRSA na ligação entre Atlântico e Pacífico.

Além da divisão geográfica, o subcontinente foi marcado historicamente pela divisão econômica e política. Desde a colonização por Portugal e Espanha, formaram-se núcleos econômicos fragmentados e voltados para o centro da economia mundial de então, a Europa. A Espanha, após a conquista do Império Inca, estabeleceu um sistema de Vice-Reinados voltado fundamentalmente à exploração de ouro e prata a partir da exploração da mão-de-obra indígena. Portugal, por sua vez, dividiu o território a Leste do Tratado de Tordesilhas em capitanias hereditárias. Por meio do sistema de sesmarias, dividiu grandes porções de terra voltadas à produção de cana-de-açúcar. Em ambos os casos, Portugal e Espanha utilizavam suas colônias sul-americanas com o propósito de fortalecer suas próprias economias. No sistema mercantilista, acumularam riquezas naturais e metais preciosos contando com a exclusividade da relação colônia-metrópole. Portanto, o legado colonial foi extremamente divisivo devido ao caráter exploratório da colonização

A lógica de fragmentação e inserção para fora persistiu após as Independências nacionais. Mantido o padrão de dependência externa, constituíram-se diversas *economias de enclave* no continente. Segundo Cardoso e Falleto, os enclaves exportadores são entendidos como “núcleos de atividades primárias controladas de forma direta pelo exterior” (CARDOSO; FALETTO, 1979, p. 46)¹⁵⁴. As economias de enclave possuem três características principais: a) a produção é um prolongamento direto da economia central (os lucros apenas “passam” pela nação dependente, pois vão para as economias centrais); b) não existem realmente conexões com a economia local (setor de subsistência ou setor agrícola vinculado ao mercado interno); c) as relações econômicas são estabelecidas no âmbito dos

¹⁵⁴ Não obstante, Cardoso e Falleto (1979) contrapõem as *economias de enclave* (maioria na região) a economias que obtiveram – devido a alianças políticas capazes de regular o comércio exportador, assegurar um grau suficiente de poder interno e organizar uma administração e um exército nacional – o *controle nacional do sistema produtivo*. Além disso, esse segundo tipo de economia passava pela disponibilidade de: a) um produto primário que desenvolvesse o setor exportador, b) oferta de mão-de-obra, e c) terras apropriáveis. Tal modelo de desenvolvimento deu-se, no século XIX, em países como Argentina (carne) e Brasil (café) e permitiu – sem remover os vínculos de dependência ao nível do mercado internacional – que se forjassem políticas econômicas nacionais, decisões de investimento a partir de deliberações internas e a existência real de grupos empresariais locais.

mercados centrais (CARDOSO; FALETTTO, 1979, p. 51). Nesse sistema, as alianças políticas tinham dupla vinculação:

[...] com o setor externo, representado pelas companhias inversoras, e com o setor interno, na medida em que algum grupo, por si só ou aliado a outros, lograva constituir um sistema de poder e dominação [local] bastante forte e estável para pactuar com o setor externo as condições nas quais se aceitaria nacionalmente a exploração econômica dos enclaves (CARDOSO; FALETTTO, 1979, p. 40)¹⁵⁵.

Para pensar o caso brasileiro, adiciona-se a contribuição de Furtado (1983, p. 144) à tipologia de Cardoso e Faletto. Segundo o autor, a economia brasileira baseada na exportação de café gerou lucros que viabilizaram reinvestimentos, sustentando a imigração europeia, a monetização da economia, a formação de um mercado interno e a constituição de um núcleo industrial. Nesse sentido, origina-se uma economia subdesenvolvida de grau superior – sem que se supere a dependência e o dualismo estrutural – e dividida em três setores:

- a) as atividades de subsistência,
- b) o setor exportador sob controle nacional,
- c) um núcleo industrial cuja expansão é dependente dos movimentos cambiais subordinados às necessidades exportadoras.

Assim, em momentos de valorização cambial, ocorre um aumento da capacidade produtiva; em períodos de desvalorização, ocorre uma expansão da produção (VERSIANI; VERSIANI, 1975)¹⁵⁶.

Dado que o sistema de enclave diz respeito à maioria dos países sul-americanos, era comum a existência de Estados capturados por elites oriundas da terra ou da mineração¹⁵⁷, ou,

¹⁵⁵ Patrice Franko sintetiza o diagnóstico da teoria da dependência de forma sucinta: “Alianças entre as elites do centro e as da periferia perpetuaram um modelo que privilegiava poucos e pauperizava muitos. Os padrões da distribuição de bens em grandes latifúndios ou produção estatal determinada por decretos coloniais eram reproduzidas em ciclos industriais. Faltava dinamismo interno, com vínculos fracos entre o setor agrícola voltado à exportação e o frágil e fraco setor industrial. A tecnologia ficava com o Norte e não chegava ao Sul” (FRANKO, 2003, p. 484, tradução nossa). No original: "Alliances between elites from the center the market is not a substitute for good policies or difficult choices, particularly in the provision of public services areas. It can complement good governance, but cannot replace it and the periphery perpetuated a model that privileged few and pauperized many. The patterns of distribution of goods in large estates or state production determined by colonial decrees were reproduced in industrial cycles. It lacked internal dynamism, with weak linkages between the agricultural sector geared to exports and the fragile and weak industrial sector. The technology was with the North and it had not come to South."

¹⁵⁶ Segundo Cano (1998), a economia cafeeira também está na origem da integração do mercado nacional, pois viabilizou a produção de bens industriais de consumo não-duráveis a preços competitivos, bem como a melhoria das redes de transporte e comunicação. Isso permitiu tanto a integração da região sulista, que passa a ser responsável pelo fornecimento de bens primários para consumo interno (carne, erva-mate, etc.) quanto da região nordestina, devido à crise da economia açucareira.

¹⁵⁷ Segundo Rosemary Thorp, não raro esses sistemas abrigavam fortes tensões sociais: "Uma receita infalível para produzir tensão social e desigualdade aguda era um produto agrícola de exportação que requeresse ampla mão de obra, combinado com uma substancial população indígena que, na opinião dos recém-

ainda, formadas a partir da corrupção enquanto burocracia estatal. Nesse sistema, a partir dos processos políticos, classes ou grupos econômicos estabeleciam um sistema de relações sociais que lhe permitia impor ao conjunto da sociedade um modo de produção próprio (CARDOSO; FALETTO, 1979, p. 23). Tais elites procuraram um tipo de alinhamento internacional que deixou o Estado em uma posição periférica, frágil internamente e subordinado externamente. A esse tipo de Estado, somam-se países exportadores de bens primários (Argentina, Brasil e, em certo grau, Colômbia) que detêm o controle do sistema produtivo nacional, todavia, sem superar plenamente os problemas oriundos da dependência frente ao centro dinâmico. Nesse contexto, forjou-se uma situação na qual:

- a) os países apresentam ritmos desiguais de desenvolvimento (se possuem o controle do sistema produtivo e se conseguem traduzir tal situação em algum grau de industrialização);
- b) os países, inclusive os que não se encontram em situação de enclave, priorizam as relações com o centro dinâmico;
- c) há dificuldade de sustentar pressões duradouras para a mudança tecnológica, tendo em vista a elevada flexibilidade do mercado de trabalho (PALMA, 2012).

Verificou-se nos países sul-americanos uma divisão do trabalho social entre os setores interno e externo da economia, tal como descrito por Maria da Conceição Tavares (1972). Nessa configuração, o setor externo, mais produtivo, concentrava os recursos e o capital, geralmente especializado em um ou poucos produtos (prata, estanho, gás natural, soja, etc.)¹⁵⁸. Já o setor interno voltava-se à subsistência e apresenta baixa produtividade. Com isso, a maior parte da população recebia níveis de renda muito baixos, enquanto uma elite concentrava altas rendas, apresentando padrões de consumo dos grandes centros da economia mundial (TAVARES, 1972). Trata-se de um “dualismo estrutural”: parte da sociedade se moderniza enquanto outra permanece arcaica¹⁵⁹.

Por outra ótica, Rosemary Thorp fornece um diagnóstico convergente. A autora considera que houve dois grandes períodos de crescimento da América Latina. No primeiro,

chegados, teria de ser controlada ou deslocada a fim de assegurar o acesso à terra e ao trabalho” (THORP, 1998, p. 292).

¹⁵⁸ Trata-se da “Loteria dos produtos primários”, expressão de Carlos Diaz Alejandro para designar a maior ou menor sorte dos países em relação à natureza, disponibilidade e demanda por *commodities*. Para mais informações, ver Thorp (1998, p. 9).

¹⁵⁹ Aqui, novamente, é preciso ter em mente a especificidade do caso brasileiro. Sérgio Silva dá tons menos extremos a esse “dualismo estrutural”, afinal, “as relações entre o comércio exterior e a economia cafeeira, de um lado, e a indústria nascente, de outro, implicam, ao mesmo tempo, a unidade e a contradição. A unidade está no fato de que o desenvolvimento capitalista baseado na expansão cafeeira provoca o nascimento e um certo desenvolvimento da indústria; a contradição, nos limites impostos ao desenvolvimento da indústria pela própria posição dominante da economia cafeeira na acumulação de capital” (SILVA, 1976, p. 103).

das independências até 1930, os Estados latino-americanos investiram tanto em capacidades infraestruturais, como ferrovias e portos, quanto em institucionais (bancos centrais e coletorias)¹⁶⁰. No segundo, que começou entre os anos 30 e 50 e foi até 1980, houve um crescimento exponencial da produção, da produtividade e da infraestrutura. Porém, uma das características mais marcantes desse processo, comum aos dois períodos, é justamente a persistência da desigualdade social e econômica (THORP, 1998, p. 292).

Nessa estrutura dual e desigual, a infraestrutura tinha como função precípua ligar as economias locais ao mundo externo. Isso explica as razões para que a maior concentração populacional e de recursos econômicos se situe no litoral sul-americano. Segundo Michael Mann,

As elites dos Estados europeus primeiramente fizeram guerras. Mas no Brasil e na Argentina, diz Mazzuca, seu principal objetivo era a integração à economia mundial. Seu maior item de despesas não estava relacionado às guerras, mas a portos e depósitos. **As infraestruturas não serviram tanto para integrar seus territórios quanto para ligá-los ao mundo externo**. [...] “A maior parte de seus recursos vinha do comércio e ia para o comércio. Como as elites das províncias não eram muito incomodadas pelo Estado, mantinham o controle local (MANN, 2006, p. 171, grifo nosso).

A partir dos processos de substituição de importações do século XX, diversas regiões apresentaram um aumento da renda nacional, especialmente as urbanas. Estados lançaram mão de políticas comerciais protecionistas, crédito para a indústria, bem como políticas cambiais e monetárias a fim de favorecer o setor industrial. Por meio de políticas de planejamento e empresas estatais, nesse período logrou-se desenvolver indústrias leves e intermediárias em alguns países sul-americanos, especialmente Brasil, Argentina e Chile. Paralelamente, os processos de substituição de importações geraram a ocupação do território. Esse foi o caso, no Brasil, do governo JK, que combinou a promoção da indústria de bens de

¹⁶⁰ No Brasil, o governo Vargas criou diversas instituições no intuito de promover a industrialização, como demonstra Fonseca (2003). Durante o Estado-Novo, ocorreu a “criação e /ou alteração de leis, códigos, órgãos, ministérios, regulamentação de relações de propriedade, enfim, toda uma rede que pressupõe regras, normas e comportamentos que passaram a caracterizar toda uma época” (FONSECA, 2003, p. 147). Segundo Pedro Fonseca, “Datam de **1938** o Conselho Nacional do Petróleo, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Instituto Nacional do Mate e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); de **1939**, o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa e o Conselho de Águas e Energia; de **1940**, a Comissão de Defesa Nacional, o Instituto Nacional do Sal, a Fábrica Nacional de Motores e a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional; de **1941**, além da Companhia Siderúrgica Nacional, o Instituto Nacional do Pinho, a Comissão de Combustíveis e Lubrificantes e o Conselho Nacional de Ferrovias; de **1942**, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Banco de Crédito da Borracha e a Comissão do Vale do Rio Doce; de **1943**, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a Companhia Nacional de Alcalis, a Comissão de Financiamento da Produção, a Coordenação de Mobilização Econômica, Fundação Brasil Central, Siderúrgica Social da Indústria (SESI) e Plano Nacional de Obras e Equipamentos; de **1944**, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, o Serviço Nacional do Trigo, o Instituto Nacional do Pinho e a Comissão de Planejamento Econômico; e, finalmente, de **1945** a Superintendência da Moeda do Crédito, que iria voltar-se a regular uma das mais importantes instituições: a moeda e a política monetária” (FONSECA, 2003, p. 144, grifo nosso).

consumo duráveis com a infraestrutura rodoviária e a ocupação da região Centro-Oeste do Brasil, com a construção de Brasília, conforme exposto anteriormente.

No entanto, o modelo entrou em crise com o choque dos juros em 1979. Ele estava baseado na captação de financiamento a juros baixos no mercado externo; com a súbita elevação da taxa, os países aumentaram muito seu endividamento. Na essência, o processo de substituição de importações necessitava das divisas, obtidas via exportação, para adquirir máquinas e equipamentos, adquiridos via importação. Com a proteção à indústria nascente, fabricavam-se produtos menos eficientes que aqueles produzidos nos países desenvolvidos, o que muitas vezes gerava uma tendência inflacionária. Como principais entraves do modelo de substituição de importações, pode-se destacar a dependência financeira e a dependência tecnológica: “à medida que o PSI avançava, assim, era de esperar que ficasse cada vez mais difícil substituir novas importações, pois crescia o volume de capital, a qualificação da mão-de-obra e o nível tecnológico necessários aos novos investimentos” (FONSECA, 2003b, p. 22).

Apesar das limitações do PSI, cumpre ressaltar que o modelo gerou um grande impulso ao desenvolvimento. Segundo Rosemary Thorp,

O desenvolvimento voltado para dentro pode ter criado indústrias ineficientes atrás de barreiras tarifárias, mas também construiu um senso de identidade nacional, criou instituições e novos papéis para o Estado, além de ser fonte de melhoria da produtividade a longo prazo (THORP, 1998, p. 296).

Na década de 90, o ímpeto liberal procurou retirar e diminuir o peso do Estado na economia. A sensação de liberdade, compreensível à luz dos diversos processos de democratização, converteu-se em uma obsessão pela eficiência. Com as privatizações, criou-se a expectativa de que o setor privado (externo) seria o protagonista do crescimento econômico. Todavia, com a nova onda de globalização, a abertura comercial, muitas vezes abrupta e irrestrita, acabou com muitas indústrias de diversos países sul-americanos. O controle da inflação e a estabilização macroeconômica tornaram-se objetivos centrais. Como destaca Franko, “o mercado não é um substituto para boas políticas ou escolhas difíceis, particularmente nas áreas de provisão de serviços públicos. **Ele pode complementar a boa governança, mas não pode substituí-la**” (FRANKO, 2003, p. 487, tradução e grifos

nossos)¹⁶¹. Em vez de complementar, contudo, o neoliberalismo tentou substituir o Estado, processo que gerou perdas econômicas e sociais.

Como resultado geral desse longo processo de desenvolvimento, a integração interna a cada Estado sul-americano – e mais ainda entre os países da região – permaneceu frágil. Segundo Mann, “Enquanto se moviam (mais lenta e mais desigualmente) em direção à democracia, a penetração infraestrutural em seus territórios continuava muito débil”. (MANN, 2006, p. 171). A falta de solidariedade nacional e regional foi visivelmente um produto do processo de desenvolvimento dos países sul-americanos. Todavia, a capacidade estatal em infraestrutura, ainda que por si só não seja causa de integração e desenvolvimento, apresenta-se como uma ferramenta efetiva para promovê-las. Nesse contexto, projetos como a IIRSA representam políticas públicas que poderiam mitigar os efeitos do padrão histórico de desenvolvimento.

A IIRSA foi criada nos anos 2000, o que significa que nasceu no início do Século do Pacífico. Ela pretende, mais do que reduzir custos de transações de comércio entre os países sul-americanos, integrar cadeias produtivas e reduzir assimetrias. A infraestrutura é um dos componentes essenciais dos processos de integração regional. Na UNASUL, juntamente com o Conselho de Defesa, o Conselho de Infraestrutura e Planejamento pode realizar o “hardware” da integração regional. O “software”, isto é, o desenho institucional, também é essencial para aprofundar a integração regional. Tendo em vista o panorama do Século do Pacífico e a ameaça sobre as indústrias da América do Sul, é importante avaliar de que forma a IIRSA se conecta e influencia as estruturas produtivas e o modelo de inserção econômica dos países da região.

4.2 IIRSA: ORIGENS E POTENCIAIS

O surgimento da IIRSA¹⁶², no ano 2000, ocorreu durante a Primeira Reunião de Presidentes dos 12 países do continente, em Brasília, a convite do então presidente brasileiro

¹⁶¹ No original: "the market is not a substitute for good policies or difficult choices, particularly in the areas of public services provision. It can complement good governance, but cannot replace it".

¹⁶² A respeito das origens da IIRSA, cumpre destacar a importância da Declaração Conjunta emanada da reunião de Presidentes de *Punta del Este*, realizada de 12 a 14 de abril de 1967. Nesse documento, já se previa a necessidade de estruturar uma rede de infraestrutura física para facilitar a livre circulação de bens e pessoas, com atenção especial aos países menos desenvolvidos. Ademais, reconheceu-se a necessidade de realizar estudos a fim de identificar oportunidades de projetos infraestruturais que promovessem a integração regional: “[...] *levar a cabo estudios que permitan identificar y preparar proyectos de alcance multinacional en todas las áreas que sean de importancia para promover la integración regional*” (DECLARAÇÃO CONJUNTA, 1967).

Fernando Henrique Cardoso. Ao fim da reunião, foi lançado o Plano de Ação para a IIRSA, no qual se previu um prazo de dez anos para aprofundar a integração e gerar desenvolvimento econômico (QUINTANAR; LÓPEZ, 2003). Cumpre observar que esse importante Plano de Ação, que não só apresenta a lógica central da IIRSA, como também define seus princípios e estrutura de governança, foi elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (IIRSA, 2000)¹⁶³. Assim, o Plano abriga a visão, os conceitos e mesmo os interesses dessa instituição, que nem sempre coincidem com as prioridades dos países da região.

O Plano de Ação apresenta como principal desafio da década de 2000 a obtenção de um processo de crescimento menos dependente da exploração de recursos naturais e mais vinculado ao conhecimento e à tecnologia (IIRSA, 2000b, p. 1). Conforme será analisado na sequência, verifica-se que, na prática, os projetos não atendem a essa diretriz. O Plano, ademais, apresenta outros princípios norteadores, tais como: visão integral da infraestrutura, planejamento estratégico, modernização e harmonização das estruturas regulatórias dos países, qualidade de vida, participação e consulta, valorização social e ambiental (IIRSA, 2000b, p. 2-4).

O Plano também estabelece a estrutura de governança da IIRSA, dividida em direção executiva, coordenação técnica e grupos de trabalho, cujo funcionamento será apresentado ao longo do capítulo. Além disso, o Plano propõe critérios de seleção e priorização de projetos infraestrutura nas áreas de energia, transporte e telecomunicações. São eles: cobertura geográfica; fluxos existentes e potenciais; volume de investimentos recentes; sustentabilidade social e ambiental e interesse e grau de participação do setor privado (IIRSA, 2000b, p. 9). Pode-se observar a ênfase no mercado, característica do Estado Facilitador.

Vale ressaltar que a Reunião de Presidentes ocorreu em um contexto de crise econômica: a Argentina passava por turbulência social e política, resultado da adoção de políticas ortodoxas na década de 90. No Brasil, com o ataque especulativo ao Real em 1998, a moeda se desvalorizou. Com isso, aumentou a pressão sobre as contas nacionais. Era preciso incentivar as exportações brasileiras para gerar as divisas necessárias a fim de equilibrar o balanço de pagamentos. Todavia, a desvalorização do Real afetou diretamente a balança comercial com a Argentina. Em 1999, houve uma redução de quase 30% nas exportações argentinas para o Brasil (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009, p. 96).

¹⁶³ Observe-se o texto do Comunicado de Brasília: “O referido Plano de Ação, **elaborado pelo BID**, valeu-se amplamente de contribuições da CAF e contou ainda com subsídios de outros organismos regionais relevantes e dos países sul-americanos” (BRASIL, 2000, p. 170, grifo nosso).

Naquele momento, preocupava-se não só em aumentar a participação de mercado dos produtos brasileiros para torná-los mais competitivos, mas também equilibrar as relações comerciais, pelo que a questão da assimetria teve destaque na Reunião. No propósito de revitalizar a integração regional, o Brasil considerou que os investimentos em infraestrutura não só tornariam os fretes de transporte mais baratos, mas também permitiriam que se chegasse a novos mercados consumidores, além de promover gradualmente a integração com os mercados globais (regionalismo aberto). Trata-se da concepção do Estado Facilitador, que prioriza o reforço da capacidade empresarial já existente. Portanto, tendo como norte estratégico o comércio exterior, a liderança brasileira lançou a ideia, em primeiro lugar, como resposta à crise, e, em decorrência da primeira, como mecanismo de revigoração da integração regional. Possuía, ademais, uma conotação geopolítica, já que continha a ideia de América do Sul, de modo a excluir o México e os países da América Central (BANDEIRA, 2009, p. 4).

A ideia de fortalecer a integração física no subcontinente é mais antiga e tem na figura de Eliezer Baptista um de seus primeiros e principais formuladores. Eliezer Baptista foi uma espécie de precursor intelectual da estratégia da IIRSA. Baptista, que atuou na Secretaria de Assuntos Estratégicos, pensava originariamente os investimentos em infraestrutura não como meros corredores de exportação, mas sim como articuladores do desenvolvimento das regiões sul-americanas.

Eliezer Baptista relata como surgiu a ideia de Eixos de Desenvolvimento:

Desde os tempos da Vale do Rio Doce, nós passamos a trabalhar na criação de novos eixos econômicos para o país. Quando digo “nós”, refiro-me ao extenso grupo de técnicos e cientistas que me auxiliaram nesta empreitada. O projeto ganhou contornos mais nítidos no período da Secretaria de Assuntos Estratégicos. [...] Os estudos que iniciamos no governo Collor ganharam mais profundidade já na gestão de Itamar Franco. O ainda ministro das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso nos pediu que elaborássemos um trabalho organizado sobre estes conceitos, que acabaram reunidos no compêndio “Integração Física da América do Sul”. Todo este projeto se baseou na concepção sistêmico-holística. Dentro deste espírito, **a prioridade é concentrar energia, transporte e capital humano de maneira sinérgica**, de forma a agregar todas as riquezas naturais e econômicas de uma região na **melhor adequação de custo** de cada uma das variáveis. Entender os eixos é respeitar a mais-valia das potencialidades tanto de uma microárea como de uma macroárea. **É necessário integrar internamente regiões economicamente viáveis. Depois, estas áreas serão integradas à América do Sul. Esta, por sua vez, será integrada ao mundo.** Isto é o conceito sistêmico-holístico em seu estado mais puro. Para isso, é fundamental o ajuste da economia de produção à infraestrutura (FARO; POUSA; FERNANDEZ, 2005, p. 155-157, grifo nosso).

Percebe-se, a partir do exame do pensamento do autor, o conceito de Eixo Nacional de Desenvolvimento (ou *belt*). Trata-se de um conjunto articulado de iniciativas em uma

determinada região que busca organizar investimentos em infraestrutura de energia, transporte e comunicações com sinergia, ou seja, aproveita as características produtivas de uma região e as combina de modo a extrair o máximo da potencialidade econômica de um determinado território. Percebe-se que está implícita uma visão estática, relacionada a vantagens comparativas, na qual se verifica a integração entre “regiões economicamente viáveis” – traços que caracterizam o Estado Facilitador. Baptista também não menciona como inserir as regiões economicamente “não viáveis”.

Na origem da concepção do autor, estava uma forte discordância da ideia de corredores de exportação, vistos como meras ligações entre um centro produtor e um centro consumidor, sem aproveitar as potencialidades de uma região. Entretanto, embora ele avance na reflexão acerca da integração econômica entre territórios, pouco reflete acerca da transformação da estrutura produtiva e da competição do Brasil no sistema internacional. Constatam-se, ademais, duas características a partir do conceito do autor: 1) ênfase do desenvolvimento em suas esferas econômica e política, mas ausência da social; 2) visão da integração compatível com a noção de regionalismo aberto, isto é, a integração ocorre em etapas com vistas a, por fim, integrar a economia local à global.

É interessante notar que Baptista vê com ressalvas, e até mesmo com ressentimento, a aplicação de seus conceitos no planejamento governamental:

Lamentavelmente, as proposições feitas no estudo “Integração Física da América do Sul” nunca foram colocadas em prática durante a presidência de Itamar Franco. Posteriormente, já em seu governo, Fernando Henrique retomou especificamente a questão dos eixos (*belts*), um dos temas do trabalho, mas a discussão ganhou um viés extremamente político, o que dificultou sua implantação efetiva. O governo FHC ainda gerou iniciativas como o **Brasil em Ação e o Avanço Brasil. Nenhuma delas, entretanto, contribuiu para a integração econômica, tanto no âmbito doméstico, quanto, principalmente, nas relações entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos. Estavam todas descoladas entre si.** Pouco depois, no ano 2000, os países do continente criaram a **IIRSA** (Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana), **algo muito mais burocrático do que efetivo.** Desde então, o máximo que se discute em torno deste tema são acordos de cooperação entre as agências de fomento da região – mais precisamente BNDES, BID, CAF etc. Ainda assim, não há qualquer resultado prático (FARO; POUSA; FERNANDEZ, 2005, p.157, grifo nosso).

Os Eixos Nacionais de Desenvolvimento seriam organizados a partir da ideia de “espinha de peixe”, que se contrapunha aos “pés de galinha”. Segundo Baptista, no Brasil prevalecia o modelo de “pés de galinha”, isto é, uma série de polos econômicos desequilibrados e sem ligação entre si, dispersos ao longo do território brasileiro. Sua proposta de espinha de peixe representa uma metodologia integradora, com um centro de

onde partem os eixos capilares. Mas, o autor é realista acerca das possibilidades de transformação do território: “O ideal é buscar a simbiose entre o aproveitamento do que já existe (o pé de galinha) e as novas concepções (a espinha de peixe) para poupar capital, sempre escasso no Brasil (FARO; POUSA; FERNANDEZ, 2005, p. 159)”. Observe-se, novamente, a ênfase em fortalecer e conectar estruturas produtivas já existentes.

Conforme exposto, o trabalho de Eliezer foi utilizado como referência conceitual no planejamento do governo federal do governo Fernando Henrique Cardoso. As políticas públicas de infraestrutura tiveram destaque nos planos plurianuais *Plano Brasil em Ação* (1996-1999) e *Plano Avança Brasil* (2000-2003). Em ambos os planos, constam os conceitos de “projetos estruturantes” e de “Eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, posteriormente utilizados pela IIRSA. Alguns autores chegam a considerar a IIRSA como uma réplica continental do *Plano Avança Brasil* (SENHORAS, 2008, p. 200).

Apesar da referência à ideia de desenvolvimento, em ambos os Planos os referidos Eixos representavam muito mais um recurso descritivo, a fim mapear e organizar as ações de planejamento no território nacional, do que um conjunto de ações articuladas com vistas a efetivamente desenvolver as regiões. É o que se observa no conceito a seguir:

O Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento **é uma radiografia** dos grandes problemas nacionais e das imensas oportunidades que o País oferece. **Ao esquadrihar o território nacional, levantar as realidades regionais e identificar potencialidades e obstáculos ao crescimento**, tornou possível compreender melhor o Brasil e definir caminhos para o desenvolvimento econômico e social (MP, 2010, grifo nosso).

A visão de planejamento dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso conferia ao Estado um papel complementar ao mercado; a partir da cooperação entre ambos, o Estado promove os setores empresariais existentes e induz o investimento privado – visão característica do Estado Facilitador. Na área de infraestrutura, as empresas deveriam realizar projetos de energia, transporte e comunicações para melhorar a logística do comércio, facilitando o escoamento da produção (corredores de exportação), e gerar oportunidades de negócio rentáveis. Os Eixos planejavam executar 385 obras, com investimentos de R\$ 317 bilhões até 2007 (MP, 2010).

Essa ênfase nas “soluções de mercado” representava a visão do primeiro governo de FHC, que estava centrado, naquele contexto, nas privatizações, na busca pela eficiência administrativa e na estabilidade econômica. Tratava-se do paradigma do Estado normal

(CERVO, 2002), do "desenvolvimento pela aceitação" (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009), do Estado Neo-utilitário.

Já no segundo mandato do governo FHC, na fase de elaboração do Plano Avança Brasil, em 1999, surge uma nova orientação em termos de política externa: a América do Sul passou a ser considerada como um *locus* prioritário da estratégia daquele governo: “o governo brasileiro, a partir dos anos 2000, assumiu a América do Sul como sua referência regional imediata, em substituição à América Latina ou ao próprio MERCOSUL e isto já é declarado no plano plurianual elaborado em 1999” (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009, p. 96) (SILVA, 2009; BORGES, 2013, p. 54). O segundo governo FHC retomou, portanto, a priorização da América do Sul, além de revisar várias relações bilaterais, especialmente com países árabes e africanos, bem como denunciar a chamada globalização assimétrica (COUTO, 2012, p. 24). Segundo Borges (2013, p. 55), haveria o exercício de uma “hegemonia consensuada” por parte do Brasil, isto é, combinaria iniciativas políticas e apoio técnico sem exercer um domínio ostensivo na América do Sul¹⁶⁴.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, alterou-se a visão do planejamento governamental. Com vigência a partir do segundo ano de seu mandato, o Plano Plurianual 2004-2007, *Plano Brasil de Todos*, tinha como eixos estratégicos a inclusão social e a desconcentração de renda, além da redução da pobreza e da taxa de desemprego. Nesse contexto, a questão da infraestrutura aparece relacionada à integração territorial do Brasil, à distribuição de renda e à melhoria da produtividade:

O crescimento do investimento será baseado inicialmente em investimentos em infraestrutura, para eliminar os principais gargalos do setor produtivo e reduzir os custos de logística, e no setor exportador, para sustentar a expansão das vendas brasileiras no mercado internacional (BRASIL, 2003, p. 23).

A infraestrutura também aparece associada à integração regional da América do Sul:

Cada vez mais o destino das regiões depende de uma dimensão nacional e crescentemente relacionada à América do Sul e ao conjunto da dinâmica internacional. Isto muda o enfoque do planejamento e do desenvolvimento exclusivamente nacional e implica uma **estratégia de fortalecimento e de integração das logísticas de infraestrutura na América do Sul, na construção progressiva de um destino comum para o continente. É uma alteração deliberada de perspectivas do desenvolvimento que se orienta para o oeste**, novamente, contrabalançando o excessivo adensamento econômico do litoral. (BRASIL, 2003, p. 100, grifo nosso).

¹⁶⁴ As questões técnicas, dotadas de aparente neutralidade, serviriam enquanto mecanismos de formatação da vontade brasileira, além de potenciais mobilizadores de grupos de interesse (BORGES, 2013, p. 55).

Na definição de investimentos prioritários de infraestrutura, considera-se expressamente a IIRSA e a integração física com os vizinhos sul-americanos como oportunidades de desenvolvimento e metas a serem atingidas (BRASIL, 2003, p.130; 173). Contrariamente aos Planos da Era FHC, *Brasil em Ação* e *Avança Brasil*, resgata-se o papel do Estado como agente do desenvolvimento: “Para implantar esse projeto de desenvolvimento **é preciso que o Estado tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional** e como indutor do crescimento econômico” (BRASIL, 2003, p.15).

O PPA 2008-2011, *Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade*, apresenta 10 objetivos de governo, entre os quais se destacam o quinto e sétimo: 5) Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional; 7) “Fortalecer a inserção soberana nacional e a integração sul-americana”. O Plano, concebido para o segundo mandato do Presidente Lula, busca dar sequência às ações da primeira gestão. Prioriza a aceleração do crescimento econômico, a inclusão social e a redução das desigualdades regionais (BRASIL, 2007, p. 7). Para alcançar essa estratégia, a infraestrutura e a integração sul-americana possuem papel de destaque. A infraestrutura auxilia a aumentar a produtividade econômica, expandir o mercado interno e aumentar a inclusão social (BRASIL, 2007, p. 19). Trata-se de uma infraestrutura “eficiente e integradora”.

A integração da América do Sul constitui estratégia para melhorar a inserção do Brasil e dos países sul-americanos. O Plano preocupa-se, contudo, com a assimetria entre os países (BRASIL, 2007, p. 102). Por isso, destaca a importância da integração física, mencionando diversas iniciativas constantes entre as ações prioritárias da IIRSA. Menciona também o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), que busca aumentar as importações brasileiras de produtos de países sul-americanos a fim de reduzir essa assimetria e o desequilíbrio comercial entre os países¹⁶⁵.

Além do PPA 2008-2011, em 2008 foram divulgados também a Estratégia Nacional de Defesa e o Decreto nº 6.592, que estabelece o Sistema Nacional de Mobilização – SINAMOB. O SINAMOB destacou a importância da infraestrutura para a mobilidade estratégica das forças: “Art. 25. As ações governamentais, durante o preparo, devem estimular o desenvolvimento da infraestrutura nacional e incentivar a pesquisa e a inovação em setores que, também, atendam aos interesses da Defesa Nacional”. No mesmo sentido, em seu art.24, parágrafo único:

¹⁶⁵ O PSCI envolve oito agências governamentais e é liderado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). Notabiliza-se por ser um programa transversal, que envolve vários órgãos da administração pública, bem como sinaliza o reconhecimento por parte do Brasil de que deve assumir a responsabilidade, proporcional a seu peso, de reduzir as assimetrias para fazer avançar o processo de integração regional (MARIANO, 2014, p. 266).

O preparo também contemplará a execução de ações dirigidas à sociedade, [...], com ênfase nos setores que exploram atividades de infra-estrutura e nos detentores de direito de propriedade sobre a produção, a comercialização e a distribuição de bens de consumo e prestação de serviços de interesse estratégico (BRASIL, 2008c).

Já a Estratégia Nacional de Defesa inova a partir da associação entre defesa e desenvolvimento. A END valoriza as diversas dimensões das infraestruturas marítima, terrestre e aeroespacial necessárias para viabilizar as estratégias de defesa (BRASIL, 2008b, p. 40). Porém, a infraestrutura também é pensada como mecanismo indutor de melhorias sociais e econômicas. Por isso, a END determina papéis claros para as agências governamentais:

Compatibilizar os atuais esforços governamentais de aceleração do crescimento com as necessidades da Defesa Nacional [...]

O Ministério da Defesa apresentará ao Ministério dos Transportes, em data coordenada com este, programação de investimentos de médio e longo prazo, bem como a ordenação de suas prioridades ligadas às necessidades de vias de transporte para o atendimento aos planejamentos estratégicos decorrentes das Hipóteses de Emprego.

O Ministério dos Transportes, por sua vez, promoverá a inclusão das citadas prioridades no plano Nacional de Logística e Transportes (pNLT)

Ministério da Integração Nacional - levantamento da viabilidade de estruturação de arranjos produtivos Locais (apL), com ações de infraestrutura econômica e social, para atendimento a eventuais necessidades de vivificação e desenvolvimento da fronteira

Ministério das Comunicações- instalação de telecentros comunitários com conexão em banda larga (BRASIL, 2008b, p. 54).

O PPA 2012-2015, *Brasil sem Miséria*, mantém a linha de ação dos dois planos plurianuais anteriores, porém com nuances importantes. Uma delas é a menção expressa à retomada da capacidade estatal. O Estado é visto com papel transformador, capaz de introduzir mudanças na sociedade. Por essa ótica, o Estado planeja e age a fim de “garantir os direitos dos que mais precisam”. (BRASIL, 2011, p. 11). Porém, essa ação ocorre em parceria com o setor privado, o que denota, ao menos em nível de planejamento, um acréscimo da variável *autonomia inserida*: “As forças de mercado impulsionam e dinamizam o desenvolvimento, mas **o papel orientador da “mão visível” do Estado é fundamental, apontando o futuro desejado** e a conjugação dos diversos meios e recursos de governo, **setor privado e sociedade** (BRASIL, 2011, p. 17, grifo nosso).

As diretrizes estratégicas desse Plano dizem respeito à busca pelo crescimento econômico com inclusão social, em especial com vistas à erradicação da miséria. Para isso, objetiva-se aprofundar o modelo de desenvolvimento: “O aprofundamento do modelo de

consumo e produção de massa também será perseguido durante o período de 2012 a 2015”. (BRASIL, 2011, p. 22). Portanto, a transferência de renda e o desenvolvimento inclusivo norteiam as ações do planejamento governamental. Conforme observado no capítulo anterior, em que pese esse modelo promova diversos benefícios, apresenta limitações, sobretudo no que se refere às respostas e novas estratégias para o desenvolvimento brasileiro.

A infraestrutura e a integração sul-americana novamente constituem eixos centrais do planejamento governamental. A integração sul-americana é considerada o eixo prioritário da política externa (BRASIL, 2011, p. 97), pois representa, nessa visão, um modo de favorecer o desenvolvimento e, dessa forma, preservar a paz. O Plano reconhece a necessidade de otimizar a ligação física, por rodovias, ferrovias, ou hidrovias com os países sul-americanos (BRASIL, 2011, p. 90; 193; 194). Menciona, tal como em Planos anteriores, a preocupação com a questão da assimetria. A infraestrutura, um dos macroobjetivos do Plano, serviria a um duplo propósito: melhorar a competitividade das empresas nacionais e oferecer melhores condições sociais, tais como a mobilidade urbana e a expansão do fornecimento de energia elétrica (BRASIL, 2011, p. 23; 77).

De um modo geral, ficam claras as diferenças que as variáveis integração sul-americana e infraestrutura exercem nos Planos Plurianuais dos governos de Fernando Henrique e de Lula e Dilma. No primeiro, verifica-se cooperação entre setores público e privado, mas com destaque para o predomínio do setor privado, com papel acessório do Estado. A infraestrutura serve enquanto ferramenta de redução de custos logísticos para a estrutura produtiva existente, ao passo que a integração sul-americana busca assegurar a expansão de mercado para a produção brasileira (em tese, próximo ao Estado Facilitador).

Por outro lado, nos governos Lula e Dilma, a integração regional é vista não só como mecanismo que favorece a inserção global dos países sul-americanos, mas também como instrumento de desenvolvimento social e econômico. Ambos reconhecem a necessidade de superar assimetrias, de modo a favorecer os menores países. Mencionam, ademais, o papel da infraestrutura como chave para o aumento da produtividade econômica, mas sempre associada à geração de emprego e renda, inclusão social e redução das desigualdades (em tese, próximo ao Estado Desenvolvimentista).

Percebe-se, ainda, diferenças no que concerne à *autonomia inserida*. De um modo geral, enquanto na Era FHC o Estado possui papel complementar ao principal agente, o setor privado, nos governos Lula e Dilma a relação se inverte: o Estado conduz as transformações, orientando o setor privado. Observe-se que, nessa comparação, leva-se em conta os

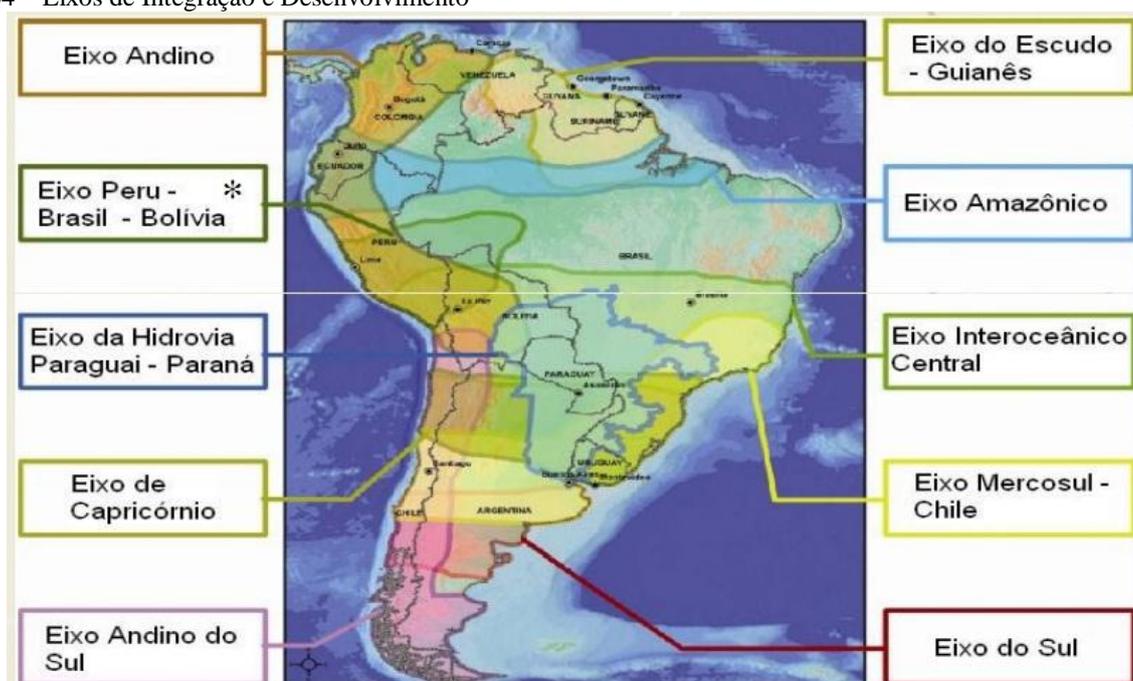
documentos de planejamento governamental¹⁶⁶. Ressalte-se, ainda, que alteração muito semelhante nas diretrizes estratégicas dos Planos Plurianuais entre os governos pode ser percebida no processo de incorporação da IIRSA pelo COSIPLAN, que assumiu a gestão dos projetos de infraestrutura regional, conforme será exposto mais adiante.

A IIRSA foi concebida tendo como base os seguintes princípios orientadores (MP, 2011):

- a) regionalismo aberto (redução gradual de barreiras ao comércio);
- b) Eixos de Integração e Desenvolvimento;
- c) coordenação público-privada;
- d) redução das desigualdades regionais;
- e) aumento do valor agregado da produção.

Foi organizada originalmente em 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento: Escudo Guianês, Amazônico, Andino, Peru-Brasil-Bolívia, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central, Capricórnio, MERCOSUL-Chile, Sul, Andino do Sul, que podem ser observados no mapa a seguir:

Figura 04 – Eixos de Integração e Desenvolvimento



Fonte: IIRSA (2009c, p. 14)

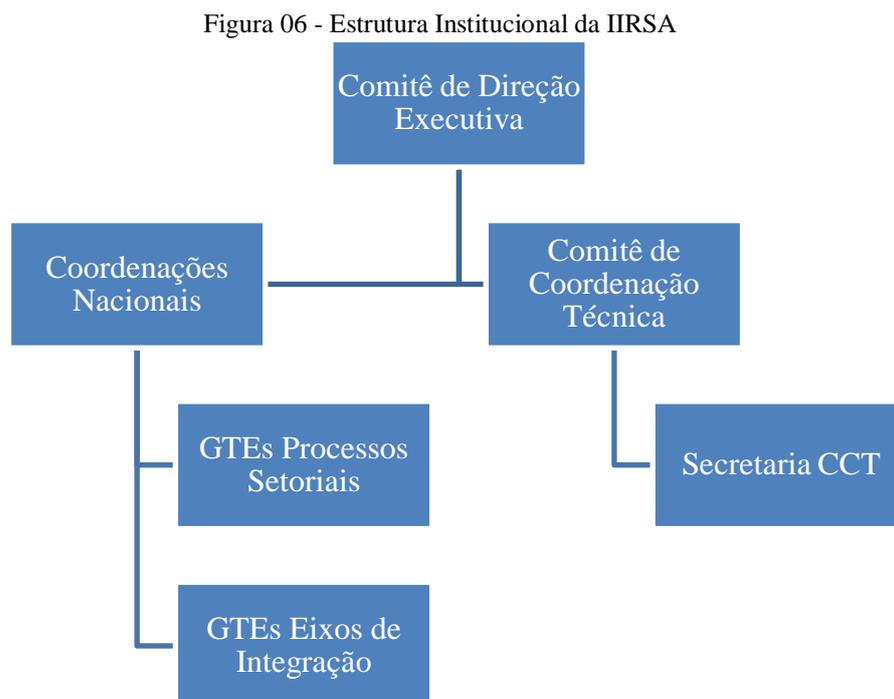
¹⁶⁶ Seria oportuno um esforço de pesquisa complementar que fornecesse indicadores empíricos acerca da cooperação entre os setores público e privado, tal como a participação em conselhos setoriais e diálogo das instituições estatais com o empresariado. Para uma análise do governo Lula, sugere-se De Toni (2013).

Figura 05 - Delimitação dos Eixos de Integração e Desenvolvimento – IIRSA



Fonte: Padula (2014, p. 317)

A estrutura institucional da IIRSA foi organizada da seguinte forma:



Fonte: Elaboração própria a partir de MP (2011)

A instância decisória mais elevada é o Comitê de Direção Executiva (CDE), formado por representantes indicados pelos governos, normalmente ministros de planejamento e ou infraestrutura. É responsável pela formulação estratégica e pela coordenação do planejamento infraestrutural. Abaixo do CDE, estão as Coordenações Nacionais e o Comitê de Coordenação Técnica (CCT). Esse último é formado por representantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Desenvolvimento (CAF), Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), além da participação do setor privado, com mandato de dez anos. Compete a ele a hierarquização de novos projetos e a assessoria técnica. As Coordenações Nacionais são compostas por agências governamentais nacionais e são responsáveis por representar a IIRSA e difundir as ações da Iniciativa em cada país¹⁶⁷¹⁶⁸. Os Grupos de Trabalho são designados para estudos específicos em Eixos de Integração ou setores, com a papel de realizar estudos técnicos e identificar possibilidades de facilitar a integração e implementar os projetos infraestruturais.

¹⁶⁷ No Brasil, o Decreto de 17 de setembro de 2011 instituiu a Comissão Interministerial para a Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul, coordenada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, a quem compete articular as ações de governo nessa área.

¹⁶⁸ De acordo com Padula (2014, p. 324), as Coordenações Nacionais passaram a ter direito a um espaço formal de reuniões sem a CCT somente a partir de 2006, o que revela o desejo de reduzir o peso da visão das agências financiadoras.

Pode-se verificar, nessa estrutura de governança, a grande importância atribuída ao CCT, que assessora e define prioridades na execução de projetos. Tamanha relevância está de acordo com a visão de regionalismo aberto, da centralidade que possui o setor privado no modelo da IIRSA. Tanto a estrutura de governança, que atribui peso ao modelo de visão das agências financiadoras, quanto o princípio de coordenação público-privada, permitem caracterizar a Iniciativa como de alta autonomia inserida.

No caso da IIRSA, a autonomia inserida pode-se revelar até mesmo desequilibrada, motivo pelo qual é criticada. Conforme aponta Padula (2014), as agências financiadoras participantes do CCT possuem influência excessiva, “que oscilam entre decisões pautadas em fatores estritamente técnicos e decisões pautadas por seus interesses próprios na região” (PADULA, 2014, p. 314; COUTO, 2012). Ocorre que esse processo de tomada de decisão muitas vezes prioriza fatores técnicos, tais como a rentabilidade e a probabilidade de financiamento (MARIANO, 2014, p. 246) – variáveis relevantes, sem dúvidas –, mas relega a segundo plano outros projetos de difícil viabilização em termos técnicos e financeiros, mas que possuem maior prioridade para a soberania e a cidadania dos países. Nesse sentido, Senhoras adverte para os poucos espaços de participação para a sociedade civil nessa estrutura de governança, bem como a pouca ênfase numa agenda social (SENHORAS, 2008).

Assim, por um lado é coerente colocar o CCT como agente de suporte do CDE, isto é, as agências financiadoras apoiando a formulação e a execução de projetos, visto que aumenta a centralidade e a eficácia na tomada de decisão. Por outro, há de se reconhecer que os seus critérios de seleção de projetos muitas vezes não coincidem com os dos Estados e sociedades regionais e, até mesmo, por vezes os contrariam.

A IIRSA elaborou uma carteira composta por 524 projetos, com um custo total de aproximadamente US\$ 86 bilhões (MP, 2011). Em termos setoriais, sobressai-se o transporte, que representa 86% do total de projetos (451), com investimentos da ordem de US\$ 54,61 bilhões. O setor de energia possui 12% do total (64 projetos), orçados em 40,68 bilhões de dólares. O setor de comunicações, por sua vez, apresenta apenas 2% do total (nove projetos), com investimentos estimados de US\$ 45 milhões (SELA, 2011, p. 35).

Do total de projetos, cumpre notar o elevado número de iniciativas com escopo estritamente nacional, em contraste com os que envolvem mais de um país:

Tabela 04 - Escopo, número e valor dos projetos da IIRSA – Junho de 2010

Escopo	Número de Projetos	Valor Estimado (em US\$ milhões)
Nacional	433	72.182,16
Binacional	79	19.801,63
Trinacional	9	2.974,35
Multinacional	3	380,5
TOTAL	524	95.338,64

Fonte: Sela (2011, p. 35)

Percebe-se que os projetos estritamente nacionais representam cerca de 83% do total de projetos, em termos de quantidade, e cerca de 75% em termos de valor estimado. Para uma Iniciativa com propósito de integração regional, certamente se trata de porcentagens muito elevadas. Utilizando como critérios o número de projetos por país, observa-se a seguinte distribuição, que chama atenção pelo elevado número de projetos em território argentino: Argentina 160, Brasil 84, Peru 67, Paraguai 63, Bolívia 48, Chile 48, Equador 45, Uruguai 44, Colômbia 34, Venezuela 21, Suriname 10, Guiana 9¹⁶⁹.

Outro modo importante de analisar a carteira de projetos é de relacionar o valor dos projetos com o PIB de cada país:

Tabela 05 - Peso do Projeto da IIRSA de acordo com o PIB Nacional - Junho de 2010

País	Investimento (em US\$ milhões)	PIB (2009) (em US\$ milhões)	Investimento/PIB (%)
Argentina	31.760	308.740	10
Bolívia	10.168	17.340	59
Brasil	35.467	1.574.034	2
Chile	8.834	163.305	5
Colômbia	3.053	232.910	1
Equador	2.490	52.022	5
Guiana	1.060	2.026	52
Paraguai	11.519	14.240	81
Peru	8.308	130.355	6
Suriname	590	2.192	27
Uruguai	7.419	31.511	24
Venezuela	1,943	325.399	0

Fonte: Sela (2011, p. 35)

A análise das duas tabelas mostra o elevado peso da Argentina, na quantidade de Projetos, e de Paraguai e Bolívia na relação projeto e porcentagem do PIB (81 e 59%, respectivamente). Observa-se, também, a pouca relevância para a Venezuela, país que sempre apresentou uma postura de desconfiança em relação à IIRSA, visto que a considerava um instrumento de reprodução do neoliberalismo (MARIANO, 2014, p. 248).

¹⁶⁹ O total ultrapassa os 524, pois os projetos multinacionais foram computados mais de uma vez, de acordo com o país envolvido.

Em termos de financiamento, as agências que participam do CCT, juntamente com o BNDES, são os principais atores. Até 2009, elas participaram de acordo com a seguinte distribuição: FONPLATA¹⁷⁰: US\$ 3.326.891; CAF¹⁷¹: US\$ 5.655.4; BID¹⁷²: US\$ 10.897.595 milhões¹⁷³.

Após o fracasso na definição de projetos nas Cúpulas de 2000 a 2002 (SENHORAS, 2008, p. 129), em 2004 os países finalmente acordaram criar uma **Agenda de Implementação Consensual (AIC)**, com apenas 31 projetos:

Tabela 06 - Agenda de Implementação Consensual (AIC) da IIRSA

Título do Projeto	Países Envolvidos	Investimento Previsto (milhão US\$)	Tipo de Projeto
1) Duplicação da Rota 14	Argentina	780	Transporte
2) Adequação do Corredor Rio Branco-Montevidéo-Colônia-Nueva Palmira	Uruguai	247,5	Transporte
3) Construção da Ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco	Brasil e Uruguai	35	Transporte
4) Duplicação do Tramo Palhoça-Osório (Rodovia MERCOSUL)	Brasil	989	Transporte
5) Projeto Ferroviário Los Andes-Mendoza	Argentina e Chile	3.000,00	Transporte
6) Rota Internacional 60 CH (setor Valparaíso-Los Andes)	Chile	286	Transporte

¹⁷⁰ **Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata)** - Foi criado em 1974, por ocasião da VI Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, em Buenos Aires. Atua em projetos de desenvolvimento, integração e recuperação de regiões banhadas pela Bacia do Prata. Segundo Zugaib (2006, p. 201), seu objetivo não é financiar obras de infraestrutura, que exigem elevados montantes, mas estudos de pré-viabilidade, viabilidade e desenho final de projetos. É composto por cinco países membros: Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia. Em 30 de junho de 2014, a maior beneficiária de empréstimos era a Bolívia, com cerca de 193 milhões de dólares de um total de 572 milhões.

¹⁷¹ **Corporación Andina de Fomento (CAF)** - A CAF é uma agência de financiamento formada por 18 países da América Latina e 14 bancos privados da região. Fundada em 1970 e sediada em Caracas, financia projetos dos setores público e privado, com ênfase no desenvolvimento sustentável e na integração regional. CAF identifica-se como “Banco de Desenvolvimento da América Latina” desde seu informe anual de 2010, visto que, da composição original de apenas países andinos, passou a aceitar outros membros. Em 2012, possuía uma carteira de cerca de 10 bilhões de dólares em projetos financiados (GARCIA, 2012).

¹⁷² **Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)** - criado em 1959 na esteira do surgimento da Organização de Estados Americanos (OEA) e no contexto da Aliança para o Progresso, de John Kennedy, que resultou também na criação da Área Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) (BANDEIRA, 2009, p. 16). Com sede em Washington, é composto por 48 países membros, divididos entre não-mutuários, que não recebem financiamento do Banco, mas podem fornecer bens e serviços, e mutuários, que recebem financiamento. Entre esses últimos, os países estão organizados por grupos distribuídos de acordo com a percentagem máxima de financiamento: Grupo A - 60%; Grupo B - 70%; Grupo C - 80%; Grupo D - 90%. O Brasil faz parte do Grupo A. Em 2013, aprovou um montante de empréstimos e subsídios no valor de US\$14 bilhões. Os Estados Unidos detêm o maior poder de voto (30%), seguido por Brasil e Argentina, cada um com 10,75%.

¹⁷³ Observe-se que o BNDES possui participação maior do que as três agências, mas não consta nessa estrutura de governança. Segundo Coutinho, em 2006 havia US\$ 19,3 bilhões em projetos de infraestrutura destinados para a integração da América do Sul, isto é, pode haver projetos não pertencentes à carteira da IIRSA e incluídos nesse cálculo (COUTINHO, 2007).

Título do Projeto	Países Envolvidos	Investimento Previsto (milhão US\$)	Tipo de Projeto
7) Gasoduto do Nordeste Argentino	Argentina	1.000,00	Energia
8) Construção da Ponte Binacional Salvador Mazza-Yacuiba	Argentina e Bolívia	10	Transporte
9) Nova Ponte Presidente Franco-Porto Meira e Centro de Fronteira	Brasil e Paraguai	75	Transporte
10) Construção da Estrada Pailón-San José-Puerto Suárez	Bolívia	417	Transporte
11) Anel Ferroviário de São Paulo (Norte e Sul)	Brasil	300	Transporte
12) Posto de Fronteira Infante Rivarola-Cañada Oruro	Bolívia e Paraguai	1,7	Transporte
13) Construção da Estrada Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa	Bolívia	366	Transporte
14) Estrada Toledo-Pisiga	Bolívia	92	Transporte
15) Reabilitação da Estrada Iquique-Colchane	Chile	29	Transporte
16) Reabilitação do Tramo El Sillar	Bolívia	120	Transporte
17) Centro Binacional de Atenção na Fronteira Desaguadero	Bolívia e Peru	7,5	Transporte
18) Posto de Fronteira Cúcuta-San Antonio del Táchira	Colômbia, Equador e Venezuela	4	Transporte
19) Recuperação da Navegabilidade pelo Rio Meta	Colômbia	108	Transporte
20) Estrada Pasto-Mocoa	Colômbia	308	Transporte
21) Estrada Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Portos e Centros Logísticos	Peru	628,8	Transporte
22) Estrada Lima-Tingo María-Pucallpa, Portos e Centros Logísticos	Peru	314,2	Transporte
23) Porto Francisco de Orellana	Equador	105,3	Transporte
24) Pavimentação Iñapari-Puerto Maldonado-Inambari, Inambari-Juliaca/Inambari-Cusco	Peru	1.342,00	Transporte
25) Ponte sobre o Rio Acre	Brasil e Peru	12	Transporte
26) Estrada Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown	Brasil e Guiana	25	Transporte
27) Ponte sobre o Rio Takutu	Brasil e Guiana	10	Transporte
28) Estrada Venezuela (Ciudad Guayana)-Guiana (Georgetown)-Suriname (Paramaribo)	Guiana, Suriname e Venezuela	110,8	Transporte
29) Melhorias na Via Nieuw Nickerie-Paramaribo-Albina e junção Internacional sobre o Rio Marowijne	Suriname	50	Transporte
30) Exportação por Envios Postais para PyMEs	Todos	2,5	Comunicação
31) Implementação de Acordo de Roaming na América do Sul	Todos	0,4	Comunicação
	Total:	10.776,20	

Fonte: MP (2011)

Dos 31 projetos, destaca-se novamente a elevada importância atribuída à infraestrutura de transporte: do total, um só projeto é de energia; dois são de comunicação, e 28 são de transporte. Eles estão distribuídos de acordo com os dez Eixos de Integração e Desenvolvimento que se entrecruzam por praticamente todo o território sul-americano.

A principal crítica à Agenda de Implementação Consensual diz respeito à falta de visão estratégica na reunião desses 31 principais projetos (COUTO, 2012):

Notadamente, a divisão da região em eixos parece não favorecer essa leitura, na medida em que apresenta várias franjas de conexões bioceânicas, algumas concorrentes, com apenas uma proposta de conexão no sentido norte-sul, no litoral pacífico, além do eixo da hidrovia Paraná-Paraguai (COUTO, 2012, p. 139-40).

Percebe-se, portanto, que os países priorizaram de um modo geral a ligação horizontal Atlântico-Pacífico, com vistas a reduzir custos de logística e obter acesso a novos mercados. Além dessa ênfase no comércio exterior, verifica-se que 18 projetos (cerca de 58%) são de interesse de um único país, tendência já apontada na Agenda ampla (cerca de 83% dos projetos de caráter estritamente nacional). Há também iniciativas bi ou trilaterais que facilitam a integração, mas possuem impacto muito localizado. É o caso de algumas pontes, centros binacionais de atenção na fronteira e reabilitação de estradas. São projetos importantes, mas que carecem de objetivos claros (COUTO, 2012, p. 140)¹⁷⁴, bem como de uma visão sistêmica focada no planejamento e na realização da integração regional.

Algumas dificuldades contribuía para o baixo grau de realização dos projetos. Em dezembro de 2009, a situação dos 510 projetos era a seguinte: 10% concluídos (US\$ 6,17 bilhões); 36% estavam em execução (US\$ 37,37 bilhões); e 26% em nível de perfil (SELA, 2011, p. 41).

Em dezembro de 2010, dois novos projetos foram incluídos, totalizando 512. O panorama manteve-se praticamente inalterado: 10,2% dos projetos estavam concluídos (US\$ 6,2 bilhões); 35,9% estavam em execução (US\$ 37,66 bilhões); e 28,5% em fase final de preparação (SELA, 2011, p. 41). Do total de 512 projetos, 382 apresentaram algum progresso (74%); em termos de porcentual do valor total de investimento previsto, chega-se a 92% (US\$ 68,86 bilhões de um total de US\$ 75,08 bilhões)¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Ainda segundo o autor, outro aspecto problemático foram os critérios de avaliação dos projetos, que “não levaram em conta as especificidades territoriais, e os pesos estimados foram os mesmos para todas as regiões” (COUTO, 2012, p. 140-41).

¹⁷⁵ Conforme Falcón (2011), pode haver pequena discrepância em relação aos valores e porcentagens de acordo com o momento em que os dados são coletados e apresentados em cada fonte.

Há dois principais fatores que contribuíram para essa baixa execução dos projetos planejados. Em primeiro lugar, **a falta de financiamento** atrasou a realização das obras. As agências financiadoras participam, em geral, de projetos com rentabilidade elevada e de curto prazo. Projetos considerados de risco elevado, devido a incertezas regulatórias ou à continuidade dos governos, contam com financiamento escasso.

A segunda dificuldade da IIRSA diz respeito ao **caráter comercialista** com que a questão da infraestrutura foi tratada, o que contribuiu para que os parceiros comerciais do Brasil vissem a IIRSA com desconfiança. A Venezuela é o principal exemplo, visto que apresentou baixo grau de adesão à Iniciativa, considerada como reprodutora do modelo neoliberal. Por isso, o governo venezuelano enviava poucos representantes às reuniões da IIRSA (MARIANO, 2014, p. 249).

Embora os princípios oficiais da IIRSA registrem preocupação com o desenvolvimento, essa importância não se verifica na prática. A integração apenas pela via do comércio poderá ampliar as exportações de um ou outro país, aumentar a oferta de produtos de um mercado para outro e fortalecer alguns setores privados. Seu potencial, todavia, é limitado. Por isso, a infraestrutura precisa ser pensada de duas formas: a) em termos nacionais, como política pública que afeta a atividade fim de várias agências (transversalidade); b) em termos regionais, como elemento capaz de transformar as estruturas produtivas. Conforme salientado, o sentido dessa transformação depende sobretudo do caráter horizontal ou vertical dos projetos infraestruturais.

A incorporação da IIRSA para o COSIPLAN buscou corrigir algumas de suas principais características, como o viés comercialista, mas não todos, conforme será visto no capítulo seguinte. Antes, é preciso examinar a relação entre infraestrutura e produção nas áreas afetadas pelos projetos da IIRSA a partir do modelo analítico apresentado.

4.3 INFRAESTRUTURA E POTENCIAL DE INTEGRAÇÃO PRODUTIVA: ESTUDO DE QUATRO CASOS

A IIRSA possuiu uma metodologia específica para avaliar a integração produtiva: a IprLg, análise do Potencial de Integração Produtiva e Desenvolvimento de Serviços Logísticos de Valor Agregado dos Projetos da IIRSA. A integração produtiva regional (IPr) é definida como “o processo de **maior especialização produtiva** dos países integrados. Esta se produz mediante a criação e o **fortalecimento de vínculos produtivos para trás e/ou diante**

em cadeias produtivas cujos elos estão situados em dois ou mais países da região” (IIRSA, 2009b, p. 5, grifo nosso)¹⁷⁶.

Com base nesse referencial, a IIRSA disponibiliza quatro relatórios, de quatro diferentes regiões¹⁷⁷:

- a) Grupo 3 do Eixo de Capricórnio: Brasil e Paraguai;
- b) Grupo 5 do Eixo Interoceânico Central;
- c) Grupo 5 do Eixo Andino;
- d) Grupo 4 do Eixo MERCOSUL-Chile.

A amostra é representativa, de modo que permite analisar projetos infraestruturais de Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Peru, Chile, Equador e Colômbia. Apenas não constam na análise Venezuela, Guiana e Suriname. Os relatórios são produzidos por funcionários dos países de cada um dos grupos, de diferentes agências e ministérios. Para validá-los, esses especialistas realizam entrevistas com *stakeholders*¹⁷⁸ das áreas: operadores logísticos, empresas, comunidades, enfim, trazem informações de pessoas que vivenciam diretamente e conhecem na prática a sua atividade e a sua região.

Os quatro casos seguem o padrão descritivo da metodologia IPrLg. Apresenta-se, primeiro, a Área de Influência (AI) dos projetos em cada um dos países; segundo, mapeia-se a infraestrutura já existente; terceiro, descreve-se as principais atividades econômicas das regiões em tela; quarto, discutem-se as cadeias produtivas existentes; quinto, apresenta-se cada um dos projetos e discute-se, por fim, seu impacto e benefício à luz dos princípios e objetivos da IIRSA. Esse quinto passo não consta nos relatórios da IIRSA, e é realizado a partir de extensa pesquisa em outras fontes primárias, a saber, a Carteira de Projetos da IIRSA (IIRSA, 2009c) e o sítio da Iniciativa (<http://www.iirsa.org/proyectos/>), que fornece informações atualizadas de cada obra, além de outras fontes.

Portanto, nesta seção apresentam-se quatro análises a respeito dos projetos de infraestrutura da IIRSA e sua relação com o potencial de integração produtiva entre os países, com ênfase nas possibilidades de desenvolvimento. Essa amostra permitirá caracterizar a

¹⁷⁶ Em relação aos **serviços**, a definição é a seguinte: “Serviços Logísticos de Valor Agregado (SLVA) são o conjunto de operações que adicionam valor comercial, sem alterar a natureza do produto, e que vão além do transporte e da armazenagem. Por exemplo, consolidação e desconsolidação de cargas, rotulagem, classificação, controle de qualidade, montagem e desmontagem, fracionamento, embalagem e acondicionamento” (IIRSA, 2009b, p. 5).

¹⁷⁷ Até o momento da conclusão desse trabalho, existiam relatórios apenas para esses quatro Eixos.

¹⁷⁸ *Stakeholder* significa qualquer indivíduo, organização ou grupo que pode afetar ou ser afetado, que possui interesse direto ou indireto em determinada questão.

IIRSA em um dos quatro tipos apresentados no modelo: Estado Neo-utilitário, Autônomo, Facilitador ou Desenvolvimentista.

4.3.1 Grupo 3 do Eixo de Capricórnio: Brasil e Paraguai

O Grupo 3 do Eixo de Capricórnio (Assunção-Paranaguá) reúne um conjunto de 14 projetos de infraestrutura, com custo estimado de 1,58 bilhões de dólares. Sua área de influência (AI) corresponde à região sul do Paraguai, ao sul do Paraná, de parte do estado de São Paulo e do estado de Santa Catarina.

Em termos de atividade econômica, nessa região destacam-se diferentes perfis produtivos. Na porção brasileira, é possível identificar três complexos produtivos. Primeiro, a área de Curitiba e Ponta Grossa, na qual se concentra a maior diversificação do parque industrial do Paraná, com destaque para as indústrias metalmeccânica, petrolífera e madeireira. Nela, destaca-se a presença de diversas fábricas na Cidade Industrial de Curitiba, que atuam na produção de meios de transporte (carros, caminhões, ônibus), eletrônicos (telefones, antenas, cabos eletrônicos etc.). No município de Araucária, na Região Metropolitana de Curitiba, encontra-se a Refinaria Presidente Getúlio Vargas, da Petrobrás, que envolve a produção de derivados do petróleo na região. Em relação à indústria da madeira, destacam-se móveis, esquadrias (portas e janelas) e compensados.

Segundo, a região dos municípios de Guarapuava e União da Vitória, que abriga a indústria alimentícia e de base florestal. Destaca-se a produção de papel e papelão, e de malte e derivados de pães na área de alimentos. A terceira corresponde ao extremo Oeste do Paraná e envolve municípios como Foz do Iguaçu, Cascavel e Pato Branco. É marcada pela agricultura comercial, produtora de grãos (soja, milho e trigo), bem como pela indústria de transformação de suínos e aves.

Na porção paraguaia, por sua vez, apresentam-se cinco principais complexos produtivos. Primeiro, a produção de milho e soja, com elevado grau de mecanização, comparável a dos principais produtores mundial de grãos (IIRSA, 2009, p. 17). Nessa atividade, verifica-se intensa presença de empresas transnacionais (ETNs), com foco na exportação de grãos para o mercado global (IIRSA, 2009, p. 17). Segundo, a avicultura, marcada pela presença de empresas familiares, voltadas para o mercado nacional, com graus intermediários de tecnologia. Terceiro, o setor florestal, que combina indústrias de tecnologia primitiva, no corte e no transporte da madeira, e de tecnologia avançada, na produção de parquet. Quarto, a indústria do açúcar e do álcool, na qual se destacam uma empresa estatal e

outras empresas familiares, com produção voltada ao mercado local¹⁷⁹. Quinto, a indústria metalomecânica, setor nascente nas regiões de Assunção e Cidade do Leste, mas que vem crescendo em razão dos incentivos fiscais concedidos pelo governo paraguaio.

De um modo geral, verifica-se no Brasil a presença de indústrias, em especial metalmeccânica, petrolífera e madeireira, na área de Curitiba e Ponta Grossa, bem como a agricultura comercial no Oeste do Paraná (soja, trigo e milho). No Paraguai, destaca-se a agricultura, setor mais importante da economia paraguaia, representando um terço do PIB nacional (IIRSA, 2009, p. 17), com ênfase na exportação de grãos.

Para articular essas zonas de produção, cumpre avaliar a infraestrutura já existente. No Paraná, destaca-se a presença de 2.288km de ferrovias, 88,7% administrados pela ALL – América Latina Logística (IIRSA, 2009, p. 23). Além disso, verificam-se os portos marítimos de Antonina e Paranaguá, e os fluviais de Guaíra, Foz do Iguaçu e Santa Helena.

Essa boa oferta de infraestrutura contrasta com a situação do Paraguai. O país possuía uma malha ferroviária de 376km, dos quais apenas um trecho de 6km encontra-se ativo (IIRSA, 2009, p. 28). Em termos de rodovias, há doze estradas nacionais, com um total de 26 mil km, mas apenas três mil asfaltados. No que concerne ao transporte aquaviário, o país apresenta diversos portos fluviais ao longo da Hidrovia Paraná-Paraguai; porém, para operações de importação e exportação, depende de portos estrangeiros (Argentina, Uruguai e Brasil).

Com base no perfil de atividade econômica e nas possibilidades de conexão pela infraestrutura, a equipe de trabalho da IIRSA relacionou algumas hipóteses de **integração produtiva** entre Paraguai e Brasil. Para tanto, examinou os principais fluxos de comércio, considerando a composição do comércio em termos de valor e importância para o desenvolvimento nacional, a regularidade das transações e a possibilidade de integrar atividades. As principais cadeias identificadas foram, em síntese:

Quadro 03 - Principais Fluxos de Comércio entre Brasil e Paraguai na Área de Influência

Paraguai		Brasil
Soja, milho e aves	←	Agroquímicos, sementes e bens de capital
Madeira	←	Bens de Capital e MDF
Biomassa	←	Fornos
Peças e sucataria	←	Metalúrgica e Metalmeccânica
Madeira	←	Papel
Consumo da Indústria	←	Papel/embalagens

Fonte: Elaboração própria a partir de IIRSA (2009, p. 33)

¹⁷⁹ No setor de açúcar e álcool, é fundamental a importância do Brasil, que fornece tecnologia e assistência técnica vital para a indústria local: “Sem a presença do Brasil, não existiria mercado local nem internacional, nem haveria tecnologia industrial ou agrícola” (IIRSA, 2009, p. 21).

A partir das cadeias produtivas, a equipe formulou quatro hipóteses de integração produtiva: 1) soja paraguaia ser exportada pelo porto de Paranaguá; 2) aumento da produção de milho no Paraguai resultar em maior importação de fertilizantes brasileiros; 3) aumento da produção de aves no Paraguai resultar em maior consumo interno no próprio Paraguai e em maior exportação para o Brasil; 4) possibilidade de instalar uma plataforma logístico-industrial em Cidade do Leste. Para testar essas hipóteses, a equipe realizou uma série de entrevistas com autoridades de cada país.

Verificou-se, em relação às cadeias produtivas, uma descoberta: a pouca possibilidade de integração entre a produção de peças no Paraguai e a indústria automobilística do Paraná. Nos derivados de plástico, considerou-se que o produto paraguaio é de baixa qualidade, não podendo atender às exigências da indústria de automóveis. Trata-se possivelmente de reexportação de produtos asiáticos (IIRSA, 2009, p. 41). As autopeças poderiam servir para reposição no Brasil.

No que se refere às hipóteses, a primeira foi refutada. Os produtores paraguaios investiram 700 milhões de dólares no sistema portuário próximo a Assunção, de modo que é pouco provável que prefiram a exportação da soja por Paranaguá (IIRSA, 2009, p. 45). A segunda hipótese foi confirmada, podendo o consumo de fertilizantes brasileiros ocorrer proporcionalmente em relação ao crescimento da produção de soja paraguaia. A terceira foi parcialmente confirmada, desde que atendidas condições específicas, tais como a melhoria das condições sanitárias no Paraguai e o desenvolvimento da cadeia de frios (frigoríficos/armazenagem). A quarta hipótese foi confirmada, visto que há oferta de energias elétrica regional suficiente e malha de transporte razoável ligando Brasil e Paraguai na região de Cidade do Leste.

Verificaram-se, de um modo geral, algumas dificuldades na integração produtiva. Primeiro, a deficiência na malha rodoviária como fator restritivo ao fluxo de transporte terrestre. Devido à grande quantidade de caminhões utilizada no transporte terrestre brasileiro, as rodovias paraguaias não suportariam tamanho desgaste. Segundo, verificou-se discrepância regulatória em relação às cooperativas: para operar no Paraguai, as unidades brasileiras precisam se converter em empresas. Terceiro, o reconhecimento mútuo de normas técnicas. Os paraguaios argumentam que há um tratamento diferenciado em relação aos brasileiros, que passariam por menos exigências para comercializar seus produtos.

Os **principais projetos de infraestrutura** nessa área são: ampliação do porto de Paranaguá, construção do anel ferroviário de Curitiba, construção da ferrovia Assunção-

Cidade do Leste; novo corredor ferroviário no Oeste do Paraná; central hidrelétrica de Iguazu e novas linhas de transmissão. A lista completa de projetos do Grupo é a seguinte:

Tabela 07 - Principais projetos de infraestrutura da Área de Influência

Código	Nome do Projeto	Montante (em US\$)	Etapa	Financiamento
CAP14	Nova Ponte Presidente Franco- Porto Meira (PI-BR)	75.000.000	Pré-execução	Não iniciado
CAP15	Ampliação da infraestrutura portuária do Porto de Paranaguá (BR)	19.000.000	Em execução	Em execução
CAP16	Conclusão do anel rodoviário de Curitiba (BR)	75.000.000	Em execução	Em execução
CAP17	Construção do anel ferroviário de Curitiba (BR)	70.000.000	Perfil	Não iniciado
CAP18	Concessão para o melhoramento das Rodovias n ^{os} 2 e 7 (Assunção-Cidade do Leste - PI_)	136.000.000	Pré-execução	Não iniciado
CAP19	Construção da Ferrovia Assunção-Cidade do Leste (PI)	297.500.000	Perfil	Não iniciado
CAP20	Construção Ferrovia Cascavel-Foz do Iguazu e Cascavel-Guaíra-Maracaju (BR)	Sem dados	Pré-execução	Não iniciado
CAP22	Relocalização do Porto de Assunção (PI)	25.000.000	Pré-execução	Não iniciado
CAP52	Ponte ferroviária com pátio de cargas (Cidade do Leste-Foz do Iguazu) (PI-BR)	70.000.000	Pré-execução	Não iniciado
CAP53	Novo corredor ferroviário do Oeste do Paraná (PI)	270.000.000	Perfil	Não iniciado
CAP40	Ampliação do Porto de Villeta (PI)	30.000.000	Perfil	Não iniciado
CAP69	Construção da Central	260.000.000	Em execução	Em execução

Código	Nome do Projeto	Montante (em US\$)	Etapa	Financiamento
CAP68	hidrelétrica de Iguaçu (PI) Linha de transmissão 500kw Yaciretá-Ayolas-Carayao,	130.000.000	Pré-execução	Em execução
CAP67	Linha de transmissão 500kw Itaipu-Assunção	125.000.000	Pré-execução	Não iniciado

Fonte: IIRSA (2009, p. 9)

Podem-se relacionar essas melhorias infraestruturais com as possibilidades de integração produtiva, para o que a equipe da IIRSA apresenta uma visão crítica e até mesmo pessimista. Consideram que a infraestrutura pode ser utilizada para eliminar gargalos logísticos, sendo necessário articular projetos infraestruturais com a produção local. Especificamente em relação ao Paraguai, os projetos de infraestrutura atenderiam à prioridade governamental de otimizar a logística para a produção agrícola. Entende-se que:

A infraestrutura constitui apenas um meio que, embora importante, **não é capaz per se de iniciar ou potencializar o processo de desenvolvimento de uma área geográfica dada**. Sua contribuição à vida econômica (social e cultural) de uma área de influência depende **das respostas do setor privado** aos estímulos da presença e da qualidade da infraestrutura (IIRSA, 2009, p. 51, grifo nosso).

A partir da descrição das principais atividades econômicas do Grupo 3 do Eixo de Capricórnio, da infraestrutura existente, e das principais hipóteses de integração produtiva, pode-se verificar que os projetos da IIRSA não alteram o perfil de desenvolvimento local, caracterizam-se como Estado Facilitador. Por exemplo, a construção do novo corredor ferroviário no Oeste do Paraná, da ferrovia Assunção-Cidade do Leste, da ponte ferroviária com pátio de cargas, a nova ponte Porto Presidente Franco-Porto Meira, a ferrovia Cascavel-Foz do Iguaçu e Cascavel-Guaíra e Maracaju, que interliga centros de produção agrícola. Trata-se de políticas infraestruturais de caráter horizontal. A otimização da integração física entre Brasil e Paraguai reduz tempo, velocidade, custos e permite o aumento do fluxo de pessoas e mercadorias. Todavia, essas iniciativas por si só permitem a intensificação dos fluxos já existentes, ou seja, em linhas gerais, da exportação de produtos agrícolas do Paraguai para o Brasil, e de industriais do Brasil ao Paraguai. Reforçam, portanto, as estruturas produtivas e as vantagens comparativas existentes.

Outras iniciativas constantes entre os projetos da IIRSA para o Grupo 3 do Eixos de Capricórnio podem favorecer a indústria, mas beneficiam apenas um país ou muito marginalmente o outro. É o caso da ampliação da infraestrutura do Porto de Paranaguá, da conclusão do anel rodoviário e da construção do anel ferroviário de Curitiba, que favorecem o Brasil; ou da concessão para a melhoria das Rodovias n^{os} 2 e 7 e a ampliação do Porto Villeta¹⁸⁰, que beneficiam o Paraguai.

Um terceiro grupo de projetos diz respeito à energia elétrica: construção da central hidrelétrica de Iguazu, no Paraguai, e de duas linhas de transmissão de 500 kw¹⁸¹. Em princípio, o aumento da oferta de energia por si só beneficia a população. Porém, sua utilização pode apresentar um caráter vertical, sendo direcionada ou combinada de acordo com o planejamento governamental ou regional. A questão da energia elétrica possui centralidade na agenda de desenvolvimento nacional e, inclusive, à soberania. Acredita-se que a queda do Governo de Fernando Lugo, que se opunha aos grandes produtores agrícolas, esteve associada também a uma disputa sobre a utilização da energia¹⁸².

Cabe ressaltar que a equipe da IIRSA parece excessivamente confiante no papel do setor privado. A visão constante do documento IIRSA (2009) sugere que, se o governo fornecer a estabilidade institucional adequada, o investimento privado aumentará. Ora, mais do que depender apenas de governou ou apenas de setor privado, é justamente a elevação da *autonomia inserida* que pode dar impulso para novos investimentos produtivos. Ademais, o acréscimo de políticas verticais às horizontais, a combinação dos projetos infraestruturais com a indústria, pode ser decisiva para a promoção do desenvolvimento e a redução das assimetrias.

Por exemplo, a bauxita no Paraguai poderia se beneficiar da oferta abundante de energia elétrica de Itaipu para a produção industrial de alumínio, área na qual empresas brasileiras atuam. O Paraguai também possui elevadas reservas de urânio, combustível de

¹⁸⁰ Este porto situa-se no extremo oeste do Paraguai, na fronteira com a Argentina, e permite a exportação pelo Rio Paraguai de produtos de 19 grandes fábricas situadas na região.

¹⁸¹ São elas: Yaciretá-Ayolas-Carayao, situada no extremo sul do Paraguai, na fronteira com a Argentina; e Itaipu-Assunção, na fronteira com o Brasil.

¹⁸² Naquele contexto, a empresa canadense **Río Tinto Alcán** (RTA), segunda maior produtora de alumínio do mundo, tinha um projeto de investimento para extração de minerais e produção de alumínio no Paraguai. Para tanto, solicitou um subsídio no fornecimento de energia em torno de US\$200 milhões/ano, de modo que pagaria ao governo Paraguai um valor inferior (38 US\$ /MWh) ao que o país recebia pela venda ao Brasil (52,2 US\$/MWh). Propôs, ademais, cláusula de reajuste prejudicial, com a vinculação do reajuste de preços da energia ao valor do alumínio. Com isso, os riscos da empresa minimizaram-se, ao passo que o ônus recaiu sobre o governo paraguaio. A proposta dividiu a equipe de governo, da qual o então vice-presidente Federico Franco destacou-se como um dos principais defensores. Após o *impeachment* de Fernando Lugo, Franco assumiu como Presidente e anunciou a suspensão de 50% da energia elétrica vendida ao Brasil. O Canadá foi um dos primeiros a reconhecer o novo governo. Em dezembro de 2013, a RTA anunciou a suspensão dos estudos para instalar-se no Paraguai. Para mais informações, ver Lopez (2013) e Nuñez (2012).

usinas, e titânio, que é amplamente usado nas indústrias química e metalomecânica. Além dessas oportunidades, existe o potencial para instalar indústrias de móveis com madeira de reflorestamento, indústria instalada no Paraná que poderia estabelecer parcerias com empresas paraguaias. Também há a oportunidade de implementar a indústria têxtil, haja vistas a oferta de algodão paraguaio e a disponibilidade de mão-de-obra de baixo custo no país. A possibilidade de expansão da produção de aves no Paraguai, condicionada pelo armazenamento a frio, poderia ser suprida pela indústria brasileira. Da mesma forma, a baixa qualidade dos derivados de plástico no Paraguai, que limita o crescimento da indústria de autopeças, poderia ser suprida pelo Brasil. Em síntese, há possibilidades de gerar encadeamentos para trás e para frente, de acionar os motores dos recursos naturais, do consumo e da infraestrutura de modo articulado (BIELSCHOWSKY, 2012). Possíveis parcerias com empresas brasileiras são oportunas: poderiam gerar empregos e renda no Paraguai, com novas capacidades produtivas e tecnológicas, além de permitir o crescimento das indústrias brasileiras, aproximando-se do modelo do Estado Desenvolvimentista.

A equipe da IIRSA identificou ainda outras oportunidades:

- a) estabelecimento de usina de asfalto para fornecer à necessária reconstrução das debilitadas rodovias paraguaias;
- b) fornecimento de hidrocarbonetos brasileiros para o Paraguai pela ferrovia de Paranaguá para Cascavel;
- c) fabricação de barcaças, visto que a quantidade existente é insuficiente para transportar a produção para os portos da Bacia do Prata.

Há de se ressaltar ainda a possibilidade de construir uma plataforma logístico-industrial em Cidade do Leste, que poderia gerar novas oportunidades para as indústrias, reduzindo o perfil econômico atual da região, de simples importadora de manufaturas asiáticas e território com elevada criminalidade, para uma transformação¹⁸³. Para tanto, além das políticas horizontais do Estado Facilitador predominante nesse Grupo, são necessários mais projetos de corte vertical.

4.3.2 Grupo 5 do Eixo Interoceânico Central

O grupo 5 do Eixo Interoceânico Central, Grupo 5: “Conexões do Eixo ao Pacífico: Ilo-Matarani-Desaguadero-La Paz + Arica - La Paz + Iquique-Oruro-Cochabamba-Santa

¹⁸³ Nesse sentido, a equipe da IIRSA sugere a realização de convênios do Paraguai com SEBRAE e SENAI a fim de capacitar a mão-de-obra paraguaia (IIRSA, 2009, p. 60).

Cruz” engloba uma Área de Influência compreendida por uma faixa central da Bolívia, pelo norte do Chile e pelo sul do Peru. Os principais polos econômicos dessa área são: na Bolívia, as cidades de La Paz e de Santa Cruz de la Sierra; no Peru, Ilo, Arequipa, Tacna e Juliaca; no Chile, Arica e Iquique.

Em geral, trata-se de uma área produtora de *commodities* agrícolas e minerais. A Bolívia, sem saída para o Oceano Pacífico, depende em maior parte do comércio com Chile e Peru. Esses, por sua vez, possuem elevada conexão com as economias asiáticas, o que pode ser notado pelo grande número de Áreas de Zona Franca, conforme será descrito mais adiante.

Os principais produtos de exportação da Bolívia são o gás natural, a soja e o zinco. Especificamente nessa área de influência, exporta açúcar e madeira para o Peru, e madeira e soja para o Chile. Em geral, trata-se de atividades com baixo valor agregado e produzidas com pouca tecnologia. A produção de algodão, por exemplo, atende o mercado local de tecidos planos. Todavia, dada a baixa mecanização das tecelagens locais, a indústria têxtil necessita importar tecido como insumo da produção (IIRSA, 2009b, p. 26). Esse também é o caso da produção de gado e do comércio de couro, que são limitados pela precariedade da produção e da infraestrutura.

Na região chilena, a mineração representa 35,8% do PIB, sendo o cobre o principal destaque. As principais exportações são justamente o cobre e os cátodos, que totalizam 87% da pauta local (IIRSA, 2009b 49-51). Note-se que somente matérias minerais naturais são produzidas na região; o restante é comprado de outras regiões do país ou nacionalizado¹⁸⁴. Ainda em relação às exportações locais, grande parte é destinada ao mercado asiático: da região de Tarapacá, 22% do exportado tem como destino a China, e 12,94% o Japão, sendo o cobre o principal produto. A Bolívia aparece somente como 12º parceiro comercial (óleo combustível e escavadeiras são os principais produtos exportados pela região chilena); o Peru, como 18º (óleo de peixe e escavadeiras são as principais exportações) (IIRSA, 2009b, p. 55-56).

Os portos de Arica e Iquique conectam a produção regional com as economias asiáticas. Além disso, as regiões de Zona Franca, como a de Iquique (ZOFRI) são abastecidas por produtos importados revendidos na região, tais como eletroeletrônicos, brinquedos e vestuário (63% são de origem asiática, dos quais 42% são chineses, IIRSA 2009b, p. 47). Interessante notar que a Zona Franca de Iquique é uma sociedade anônima composta de 71%

¹⁸⁴ Segundo a IIRSA (2009b, p. 52), o Chile não possui estatísticas a respeito da ‘traçabilidade’ do processo.

de capital estatal¹⁸⁵. Todavia, a Zona Franca não apenas comercializa produtos importados. Ela constitui um centro de negócios: fornece serviços logísticos referentes ao comércio exterior e abriga o Parque Industrial de Chacalluta, uma área em construção na qual o governo pretende instalar, mediante isenções fiscais e aduaneiras, indústrias de montagem e transformação.

O Peru é um país notabilizado por ocupar as primeiras posições na exportação de *commodities*, tanto agrícolas quanto minerais: ocupa o primeiro lugar na produção mundial de farinha de peixe, aspargos, páprica e lã de alpaca; o segundo em alcachofras e prata; o quarto em cobre, zinco e chumbo; o quinto em ouro; e o sexto em café (IIRSA 2009b, p. 59). Na área de influência, destaca-se a região de Arequipa, que exporta minérios e roupas; Moquegua, que abriga o importante Porto de Ilo, área que abriga também a maior fábrica de farinha e óleo de peixe do país, bem como um centro de fundição e refino do cobre. Em Puno, destaca-se a produção de agropecuária (ovinos) e, em Tacna, a extração e manufatura do cobre (69% das exportações).

A **infraestrutura já existente** na área de influência dos três países segue o padrão de desenvolvimento e do perfil produtivo dos três países. Na Bolívia, verificam-se rodovias deterioradas, com várias brechas, o que deixa regiões do país sem conexão (IIRSA, 2009b, p. 74). Além disso, o transporte é caro e demorado. A rede ferroviária do país é marcada por dois grandes sistemas desconectados: a rede andina, que conecta La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca e Cochabamba; e a rede oriental, que conecta Santa Cruz, Tarija e Chuquisaca. Em relação às hidrovias, os rios Ichilo-Mamoré representam uma das principais formas de conexão com a região noroeste da Bolívia, fronteira com a Amazônia. A equipe da IIRSA vislumbra a possibilidade de a referida hidrovia ser utilizada como via de escoamento da produção de soja brasileira: a partir da região de Guajará-Mirim (estado de Rondônia), a produção chegaria a Puerto Villarroel, cidade situada no centro da Bolívia, de onde seguiria por via terrestre até o Pacífico (IIRSA, 2009b, p. 74)¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Mais precisamente, 71,27% são de propriedade da entidade estatal CORFO, *Corporación de Fomento de la Producción de Chile*, criada nos anos 30 a fim de fomentar a criação de indústrias no país. O setor privado detém o restante das ações da ZOFRI, sendo 16,12% de grupo de 11 acionistas privados, e 12,6% de propriedade de 725 acionistas minoritários (IIRSA 2009b, p. 46).

¹⁸⁶ A atual rota da soja brasileira parte de Porto Velho (Rondônia) e vai até o porto de Santos, percorrendo um total de 3.140km. Dali até o mercado asiático, há 12.500 milhas náuticas. Comparativamente, a rota proposta percorreria 1.380 quilômetros de Guajará-Mirim até a cidade boliviana de Puerto Villarroel; dali até o Porto chileno de Arica são mais 953km. A rota proposta totaliza 2.333km, sendo boa parte em hidrovia, em geral modal mais barato que o terrestre. Ademais, a rota náutica seria reduzida para 8.500 milhas. Portanto, a alternativa traz economia de tempo e custos (IIRSA, 2009b, p. 78).

No que concerne ao Peru, a rede rodoviária da área de influência apresenta, em geral, boas condições de pavimentação. A rede ferroviária apresenta três grandes sistemas: a Estrada de Ferro Sul, que parte do Litoral, no porto de Mollendo, e chega até Puno ou Cusco (bifurcação); a ferrovia Arica-Tacna, que interliga o departamento peruano de Tacna com a província chilena de Arica, e a *Southern Peru*, de propriedade da mineradora *Southern Peru Copper Corporation*, oitava produtora mundial de cobre.

O Chile também apresenta boas condições de pavimentação rodoviária na área de influência. Em relação à rede ferroviária, destaca-se a Ferrovia Arica-La Paz, que se encontra deteriorada, mas com projeto de reabilitação constante entre as obras da IIRSA (projeto IOC66).

Os portos e as zonas francas são elementos centrais no modelo de produção de Chile e Peru. A região de Iquique, por exemplo, abriga quatro portos privados de propriedade de quatro mineradoras¹⁸⁷. Os portos de Arica, Iquique, Matarana e Ilo são cruciais para a exportação de *commodities* agrícolas e minerais e para a importação de manufaturados, em especial da Ásia. Esses portos são complementados por uma série de áreas de Zona Franca: o CETICOS ILO, no Peru, zona aduaneira de tratamento especial que incentiva a produção, *maquila* e montagem; o CETICOS Matarani, no Peru, que abriga um projeto de Zona Industrial; a Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA), que concede benefícios fiscais e aduaneiros para atividades industriais, agroindustriais e de *maquila*; a Zona Franca de Iquique (ZOFRI), já mencionada, situada na província que é considerada pela lei chilena, em toda sua extensão, uma área integral de zona franca. Cabe registrar que essas regiões de Zona Franca, diferentemente do caráter desenvolvimentista da Zona Franca de Manaus¹⁸⁸, que na sua origem buscou ocupar e levar o desenvolvimento para uma área até então inexplorada, as Zonas Francas de Chile e Peru situam-se no litoral Pacífico e se enquadram no perfil do Estado Facilitador.

Em relação às **cadeias produtivas**, os principais fluxos identificados são os seguintes:

¹⁸⁷ Mineradoras Escondida, Candelaria, Collahuasi e Los Pelambres (IIRSA, 2009b, p. 80).

¹⁸⁸ Criada em 1967, a Zona Franca de Manaus (ZFM) tinha na sua origem a preocupação do Estado brasileiro em ocupar o território e levar desenvolvimento a uma região até então praticamente inexplorada. A ZFM estabelece carga tributária reduzida ou ausente para importações, com a intuito de fomentar a montagem e a produção de produtos industrializados. Graças às facilidades de importação de componentes eletrônicos, o polo industrial de Manaus possui mais de 450 indústrias de alta tecnologia e gera mais de meio milhão de empregos diretos e indiretos.

Quadro 04 - Principais Fluxos de Comércio na Área de Influência

Açúcar (Bolívia)	→	Biscoitos (Peru)
Algodão (Bolívia)	→	Fiações (Peru)
Sucata (Bolívia)	→	Arames (Peru)
Torta se Soja (Bolívia)	→	Alimentos/Rações (Peru)
Couro (Bolívia)	→	Artesanatos e Manufaturas (peru)
Leite (Bolívia)	→	Laticínios (Peru)
Madeira (Bolívia)	→	Móveis (Peru)
Especiarias e Azeitonas (Peru e Chile)		

Fonte: elaborado pelo autor a partir de IIRSA (2009b, p. 89-116)

De um modo geral, verifica-se que a Bolívia se insere nas cadeias produtivas como fornecedor de produtos primários, aos quais o Peru agrega valor. Por exemplo, a sucata vendida ao Peru é reciclada e processada na planta industrial da empresa peruana *Aceros Arequipa S.A*, onde é transformada em arames de ferro ou aço e tem como principal destino de exportação a própria Bolívia. No caso do Chile, o país apresenta pouca integração com as economias locais, sendo destacado apenas na cadeia de azeitonas e especiarias.

Os **principais projetos da IIRSA** para o Grupo 5 do Eixo Interoceânico Central são:

Tabela 08 - Principais projetos de infraestrutura da Área de Influência do Grupo 5 do Eixo Interoceânico Central

Código	Nome do Projeto	Montante (em US\$)	Etapas	Financiamento
IOC31	Reabilitação do trecho El Sillar	120.000.000	Pré-execução	Não iniciado
IOC32	Rodovia Toledo-Pisiga	92.000.000	Em execução	Em execução
IOC33	Passo de fronteira Oisiga-Colchane	2.000.000	Concluído	Finalizado
IOC34	Concessão do aeroporto de Arica	10.000.000	Concluído	Finalizado
IOC35	Melhoria do porto de Arica	50.000.000	Em execução	Em execução
IOC36	Reabilitação da Rodovia Iquique-Colchane	29.000.000	Em execução	Em execução
IOC37	Estrada de Ferro Aiquille-Santa Cruz	700.000.000	Pré-execução	Não iniciado
IOC38	Reabilitação da antiga rodovia Santa Cruz-Cochabamba	Não existem dados	Em execução	Em execução
IOC39	Reabilitação da Ponte da Amizade (ponte Eisenhower)	3.000.000	Concluído	Finalizado
IOC40	Ampliação e melhoria da Rodovia Arica-Tambo Quemado	50.000.000	Em execução	Em execução
IOC41	Pavimentação Tacna-Tarara-Candarabe – desvio:Humajalso/Tarata – Capazo - Mazocruz	80.000.000	Perfil	Não iniciado
IOC42	Reabilitação e melhoria da Rodovia Camaná-Matarani-Ilo	97.000.000	Pré- execução	Não iniciado
IOC44	Melhoria do Aeroporto de Ilo	4.300.000	Perfil	Não iniciado
IOC61	Modernização do Porto de Ilo	100.000.000	Perfil	Não iniciado
IOC62	Melhoria do Porto de Matarani	35.000.000	Concluído	Finalizado
IOC65	Melhoria do Porto de Iquique	25.000.000	Em Execução	Em Execução
IOC66	Reabilitação e Concessão da estrada de ferro Arica – La Paz	26.000.000	Em Execução	Em Execução

Código	Nome do Projeto	Montante (em US\$)	Etapa	Financiamento
	(trecho chileno)			
IOC67	Melhoria do Aeroporto de Tacna	26.100.000	Pré- execução	Não iniciado
IOC69	Concessão do aeroporto de Iquique	4.600.000	Concluído	Finalizado
IOC70	Plataforma Logística em Arequipa (área de distribuição)		Não existem dados	
IOC71	Construção da dupla faixa concessionada aeroporto Diego Aracena-Iquique	160.000.000	Em estudo	Não existem dados

Fonte: IIRSA (2009b, p. 9)

Em relação aos 21 projetos do Grupo 5 do Eixo Interoceânico, nove iniciativas são de interesse preponderantemente nacional, como portos e aeroportos (Arica, Ilo, Maratarani, Iquique e Tacna). Embora facilitem o comércio regional, sua finalidade primeira é garantir a melhoria da infraestrutura nacional e, em segundo plano, se possível, favorecer a integração regional.

A reabilitação do trecho El Sillar (IOC31), por sua vez, importa para a conclusão do **Corredor Bioceânico** que vai ligar o Brasil (Santos) ao Chile, passando pela Bolívia¹⁸⁹. Esse também é o caso da reabilitação da Rodovia Santa Cruz -Cochabamba (IOC 38) e, no mesmo sentido, da ampliação e melhoria da Rodovia Arica (Chile) – Tambo Quemado (Bolívia).

A Rodovia Toledo-Pisiga (IOC32)¹⁹⁰, o passo de Fronteira (Pisiga – Colchane) (IOC 33), a reabilitação da rodovia Iquique-Colchane (IOC 36) são um conjunto de projetos que ligam a fronteira oeste da Bolívia, próxima a Oruro, com a cidade de Pisiga, na fronteira com o Chile, com vistas à conexão com Iquique (Pacífico).

A Pavimentação Tacna-Tarara-Candarabe (IOC41) e a reabilitação e a melhoria da Rodovia Camaná-Matarani-Ilo (IOC21) são obras que otimizam a infraestrutura de transporte peruana em conexão com áreas próximas ao Pacífico (porto de Ilo e Tacna). No Chile, a construção da dupla faixa concessionada Aeroporto Diego Aracena-Iquique (IOC71) serviria para atender ao crescimento do fluxo de veículos que percorrem o caminho de Iquique até o referido Aeroporto, uma distância de 45km. Na Bolívia, a estrada de ferro Aiquile – Santa Cruz fará a crucial ligação entre as referidas redes andina e oriental, que está pendente.

¹⁸⁹ Até a conclusão deste trabalho, apesar de já haver mais de 10 mil km concluídos e já estar operacional, ainda faltavam alguns trechos, em especial nas rodovias bolivianas, para concluir a ligação. Favorece, em especial, a produção agropecuária do Centro-Oeste brasileiro, importada, em grande parte, pelos países asiáticos.

¹⁹⁰ A reabilitação do trecho El Sillar (IOC31), a Rodovia Toledo-Pisiga (IOC32) e a reabilitação da rodovia Iquique-Colchane (IOC 36) constam entre os 31 projetos prioritários da Agenda de Implementação Consensual.

Entende-se que, de um modo geral, os projetos do Grupo favorecem infraestruturas com inserção voltada para fora, em especial o comércio com os países asiáticos. Outros projetos locais situam-se no grande sistema do Eixo Interoceânico, voltado para a conexão entre os oceanos Atlântico e Pacífico. Os projetos possuem características tipicamente horizontais, que identificam o Estado Facilitador.

A equipe da IIRSA apresenta uma conclusão pessimista a respeito da integração produtiva: “conclui-se que **não existe uma relação nítida que vincule o grupo de projetos com o potencial de integração produtiva**” (IIRSA, 2009b, p. 117, grifo nosso). Em relação à infraestrutura, conclui que ela está muito mais associada à facilitação do comércio exterior, em especial da Bolívia, país mediterrâneo, e potencialmente do Brasil, do que à integração produtiva (IIRSA, 2009b, p. 121). Entende-se que os projetos infraestruturais favorecem a integração, mas outros fatores possuem força ainda maior. É o caso do atendimento a especificações técnicas, tais como a qualidade do algodão, a melhoria genética do gado e o açúcar boliviano; a utilização da rotação de culturas e de agrotóxicos adequados pela Bolívia. Outro fator mencionado é a eletrificação rural, que permitiria aos bolivianos ampliar a cadeia de frio para a produção de leite.

Portanto, considera-se que os projetos de transporte permitem, nessa região, aumentar a participação nos mercados, intensificando e facilitando o comércio existente, mas pouco contribuem para a integração produtiva. Por isso, as iniciativas reproduzem estruturas produtivas e reforçam vantagens comparativas (Estado Facilitador).

Ademais, conforme ressaltado anteriormente, é notória a existência de Zonas Francas em proximidade ao litoral, demonstrando o perfil da inserção externa voltada para as economias do Pacífico. A combinação de tais Zonas Franca com uma infraestrutura moderna de portos e aeroportos, no Chile e no Peru, revela o predomínio do Estado Facilitador em seu tipo quase puro.

4.3.3 Grupo 5 do Eixo Andino

O Grupo 5 do Eixo Andino possui uma **Área de Influência** (AI) que compreende: a Colômbia (região Sudoeste, na fronteira com o Equador, departamentos de Nariño, Cauca e Vale do Cauca); o Equador, a metade ocidental do país; e o Peru, em uma faixa litorânea que envolve desde Lima até a fronteira norte com o Equador.

Na Colômbia, as cidades mais importantes da Área são Pasto e Cali. A região envolve cerca de 7% do território, 16% da população e 15% do PIB. Abriga o principal porto

comercial do país, de Buenaventura. No Equador, as cidades de maior relevância são a capital, Quito, e Guaiquil, que concentram a indústria do país¹⁹¹. É por Guaiquil, cidade mais populosa do país, que entram e saem 70% das exportações do país (IIRSA, 2010, p. 10). No Peru, a área compreende a capital Lima e uma extensa faixa que compreende os departamentos litorâneos, abrigando pouco mais da metade da população de cerca de 27 milhões de pessoas.

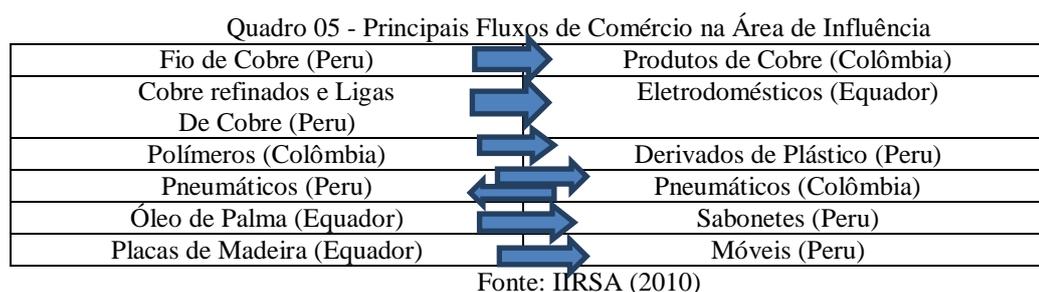
A **Infraestrutura Existente** na região apresenta uma ampla rede de rodovias, da qual a maioria é concessionada para o setor privado e apresenta bom estado de conservação. No que concerne às ferrovias, são de pouco ou nenhum uso nessa região, exceto pela região do Vale do Cauca, onde a estrutura ferroviária é utilizada para o transporte de *commodities* (açúcar, café, cereais, etc.) para a exportação. Ademais, situam-se na região os principais portos de cada país: Buenaventura, na Colômbia, ligado à capital Bogotá pela Rodovia Buenaventura-Bogotá; Guaiquil, no Equador, que concentra a exportação de bananas; Manta, que chegou a ser utilizada como entreposto militar pelos EUA até 2009, quando o acordo foi extinto e não renovado pelo presidente Rafael Correa; Esmeraldas, utilizado na exportação de óleo de palma e madeira, e Callao, no Peru, que está conectado à zona industrial do país.

A **Estrutura Produtiva** dos três países é caracterizada por diferentes perfis produtos. Na Colômbia, destacam-se indústrias no departamento de Cauca. Há 139 empresas, transnacionais ou subsidiárias de empresas da capital, que atuam em setores como metalmeccânica, plásticos e papel (IIRSA, 2010, p. 22). Na agricultura, cabe registrar a produção de cana de açúcar em Cauca e no Vale do Cauca e de batatas no departamento de Nariño. Na mineração, a Colômbia é o décimo maior produtor e sexto exportador de carvão, além de maior produtor mundial de esmeraldas. No setor de serviços, destaca-se o Vale do Cauca, ponte de comunicação e conexão com as economias asiáticas.

No Equador, conforme mencionado, destaca-se a produção de petróleo e de bananas, com grande peso na economia nacional. O país também conta com uma indústria metalomeccânica em Guaiquil. No Peru, conforme destacado, a mineração, de prata e cobre possuem destaque; a indústria tem baixo grau de desenvolvimento tecnológico e alta informalidade. Os principais destinos das exportações das regiões dessa Área de Influência são: Colômbia – Venezuela e Equador; Equador – EUA e Panamá; Peru – Suíça e EUA. Os principais fornecedores, dos três países, são Estados Unidos e China.

¹⁹¹ Na economia do Equador, destaca-se a produção de petróleo, responsável por 40% das exportações, de banana, em que é o maior produtor e exportador do mundo, e de cacau, do que é o oitavo maior produtor (IIRSA, 2010, p. 10).

No que concerne às **Cadeias Produtivas**, os principais fluxos são:



O primeiro fluxo diz respeito à exportação de cobre refinado e fio de cobre do Peru para a Colômbia, onde é usado na fabricação de condutores elétricos, usados na distribuição de energia elétrica, eletrodomésticos, telecomunicações, entre outros. O comércio ocorre por via marítima: sai do Porto de Callao, no Peru, e chega até o Porto de Buenaventura, na Colômbia. Segundo a equipe da IIRSA, esse fluxo não utiliza a infraestrutura da IIRSA (IIRSA, 2010, p. 69).

Segundo, o cobre refinado e suas ligas, produzidas no Peru, são utilizados na produção de eletrodomésticos no Equador, tais como estufas e caldeiras, que são reexportados para o Peru. Este fluxo se dá majoritariamente por via marítima, de modo que também não utiliza a infraestrutura do Grupo 5 (IIRSA, 2010, p. 71;74).

Terceiro, a produção de polímeros na Colômbia é utilizada na produção de plásticos no Peru, que são em grande parte reexportados para a própria Colômbia. Novamente, a maior parte do fluxo ocorre por via marítima, de modo que não se utiliza nenhum projeto do Grupo 5 (IIRSA, 2010, p. 84).

Quarto, a Colômbia envolve fibras têxteis para a fabricação de pneumáticos no Peru, que exporta parte da produção para a Colômbia e para o Equador. No comércio com a Colômbia, não há utilização da infraestrutura do Grupo 5, pois o fluxo é marítimo. Porém, as vendas para o Equador se dão por via terrestre (IIRSA, 2010, p. 93), utilizando os projetos do referido Grupo.

Quinto, o óleo de palma do Equador é utilizado na produção de cosméticos e artigos de higiene pessoal no Peru e na Colômbia. A Colômbia importa 100% do óleo pela fronteira terrestre, pela fronteira com Rumichaca, onde há uma ponte internacional, e fabrica sabonetes, cosméticos e outros produtos de higiene bucal no Vale do Cauca. Já o Peru importa 96% do insumo pelo Porto de Callao (IIRSA, 2010, p. 95). O principal destino das exportações peruanas é a Bolívia. Embora a maior parte do fluxo seja por via marítima, o que significa a

não utilização dos projetos do Grupo 5, há comércio por via terrestre (Huaquillas no Equador e Aguas Verdes no Peru) que utilizam os projetos do referido Grupo (IIRSA, 2010, p. 110).

Sexto, as placas de madeira produzidas no Equador são utilizadas para a fabricação de móveis no Peru. 78% do total das placas entram em território peruano pelo Porto de Callao, por onde também são posteriormente exportados (87%). Da mesma forma que o fluxo anterior, de óleo de palma – cosméticos, a maior parte do comércio ocorre por via marítima, o que significa a não utilização dos projetos do Grupo 5; entretanto, também há comércio por via terrestre (Huaquillas no Equador e Aguas Verdes no Peru) que utilizam os projetos do Grupo 5.

Com base no fluxo comercial descrito, passa-se a analisar as **hipóteses de integração produtiva**. Em relação à primeira e à segunda cadeia, do cobre, conforme mencionado, não se utiliza a infraestrutura do Grupo 5. Entretanto, a Colômbia exporta os produtos de cobre para o Equador por via terrestre, pela passagem de fronteira de Rumichaca. Segundo a equipe da IIRSA, a melhoria dessa passagem, bem como da conexão terrestre do Equador com a Colômbia e o Peru reduziria tempo e custos de frete, aumentando a competitividade da cadeia.

No que tange à terceira cadeia, de polímeros, há um uso marginal dos projetos do Grupo 5. A integração produtiva ocorre predominantemente por outros meios de transporte. Na quarta cadeia, de pneumáticos, verifica-se elevada integração produtiva, porém com infraestrutura que não pertence ao Grupo 5 da IIRSA.

A quinta cadeia, de óleo de palma – cosméticos, utiliza os projetos infraestruturais do Grupo 5. O insumo é exportado pelo Equador mediante a passagem de fronteira de Rumichaca, de onde chega para a Colômbia. Segundo a equipe da IIRSA, a melhoria dessa passagem, bem como da conexão terrestre do Equador com a Colômbia e o Peru reduziria tempo e custos de frete, aumentando a competitividade da cadeia (IIRSA, 2010, p. 131).

A sexta cadeia, madeira – móveis, envolve a exportação das placas de madeira do Equador (cipreste, acácia, pino e eucalipto) para a Colômbia, por via terrestre, e para o Peru, por via marítima. A equipe da IIRSA considera que a melhoria da passagem na fronteira Equador-Colômbia reduziria custos e tempos no intercâmbio comercial (IIRSA, 2010, p. 132) e que, de resto, o fluxo utiliza outros projetos que não pertencem ao Grupo 5.

Cabe registrar que, embora não pertença à Área de Influência, a Zona de Livre Comércio de Colón, no Panamá, é um importante centro de fornecimento de bens manufaturados de alto valor agregado, como informática, eletroeletrônicos, vestuário, telefonia, entre outros. Tais itens são consumidos em Colômbia, Equador e Peru. A equipe da

IIRSA sugere que os três países adotem modelo semelhante ao do Panamá (IIRSA, 2010b, p. 9).

Os principais projetos da IIRSA para o Grupo 5 do Eixo Andino são:

Tabela 09 - Principais projetos de infraestrutura da Área de Influência do Grupo 5 do Eixo Andino

Código	Nome do Projeto	Montante (em US\$)	Etapa	Financiamento
AND21	CEBAF Huaquillas- Águas Verdes	5.081.292	Em execução	União Europeia
AND22	CEBAF – Río Mataje	14.000.000	Perfil	Não Iniciado
AND23	Projeto La Espriella - Río Mataje (inclui Ponte sobre Río Mataje)	16.000.000	Pré-Execução	Em execução
AND24	Recuperação trecho Borbón - San Lorenzo (Mataje)	7.000.000	Perfil	Tesouro Nacional
AND25	Aeroporto Regional de Integração de Fronteiras e Transferência de Carga Internacional Santa Rosa	26.251.367	Em execução	Tesouro Nacional
AND26	Porto Inca - Huaquillas e Ponte Internacional em Huaquillas - Aguas Verdes, passagem lateral em Huaquillas	39.593.448	Concluído	União Europeia
AND28	Via Expressa del Sol: Melhoramento e Recuperação trecho Sullana- Águas Verdes	83.200.000	Perfil	Por Definir
AND30	Via Expressa del Sol: Melhoramento e Recuperação trecho Trujillo-Sullana	365.000.000	Pré-execução	Privado
AND29	Via expressa del Sol. Melhoramento Recuperação trecho Pativilca - Trujillo	400.000.000	Pré-execução	Privado
AND27	Via Expressa del Sol: Melhoramento e Recuperação trecho Ancón - Pativilca	73.100.000	Em execução	Privado
AND75	Construção da pista dupla no trecho Cerro Azul - Ica	228.600.000	Em execução	Privado
AND80	Vía de desvio de Ica	15.000.000	Perfil	Por Definir

Fonte: IIRSA (2010, p. 6)

Com base no perfil dos **projetos prioritários** do Grupo 5, pode-se afirmar que incidem marginalmente sobre as cadeias produtivas identificadas. Há dois Centros de Atenção Fronteiriça: o primeiro, Huaquillas-Aguas Verdes (fronteira entre Equador e Peru – AND21); e o segundo, de Río Mataje (fronteira entre Equador e Colômbia – AND22). Ambos importam para um controle de pessoas e mercadorias nas fronteiras, facilitando o intercâmbio comercial.

Outros dois projetos transformam a fronteira entre Equador e Colômbia. O primeiro (AND23) pretende construir o trecho de uma rodovia na Colômbia, incluindo uma ponte internacional que permite a passagem pela fronteira com o Equador. Esse projeto facilitaria a exploração agrícola na região, sobretudo do óleo de palma equatoriano, usado na produção de

cosméticos na Colômbia (quinta cadeia). Ademais, otimizaria a conexão com os portos locais de Esmeralda (no Equador) e de Tumaco (na Colômbia)

O segundo (AND 24) – corresponde a um trecho de rodovia que conecta as cidades de Espriella (Colômbia) e Mataje (Equador), situadas na fronteira entre os dois países. Além de melhorar a conexão terrestre da região, esse projeto importa para desenvolver uma rota que proteja a Reserva Ecológica Cayapas-Mataje, de modo a afastar o fluxo de pessoas e mercadorias dessa área de biodiversidade.

Há um projeto que planejou a construção de um Aeroporto regional, o Aeroporto de Santa Rosa (AND 25). A obra, já concluída, permite o fluxo de aeronaves de grande porte¹⁹², além de suprir a demanda ocasionada pela desativação do aeroporto Manuel Serrano de Machala. Pela sua localização, pode atender o fluxo de pessoas e cargas do sul do Equador e Norte do Peru.

O projeto de código AND 26 – Porto Inca - Huaquillas e Ponte Internacional em Huaquillas - Aguas Verdes – trata da construção de uma nova rota e de uma Ponte na fronteira norte do Peru e sul do Equador a fim de melhorar o tráfego na Rodovia Panamericana¹⁹³, via que liga as três Américas e é considerada a maior rodovia do mundo. O projeto, já concluído, evita o tráfego pela zona urbana das cidades de Huaquillas e Aguas Verdes, bem como promove o intercâmbio comercial e turístico.

Quatro projetos (AND 27, 28,29 e 30) envolvem melhorias e expansão da *Via expressa del Sol*, que corresponde a um trecho da Rodovia Panamericana que vai de Lima até a fronteira com Equador (*Aguas Vierdes*), percorrendo em sentido vertical o litoral peruano. A obra serviria para reduzir tempo e custos de transporte

Os projetos AND 75 e 80 envolvem melhorias e expansão da rodovia *Carretera Panamericana Sur* e buscam agilizar o fluxo de transporte de Lima até os departamentos ao Sul do Peru, até a cidade de Ica.

¹⁹² O aeroporto poderia receber aeronaves de grande porte (Categoria 4E), com capacidade para transportar de 300 a 400 passageiros, como o modelo Boeing-747.

¹⁹³ A Rodovia Panamericana é uma rede de rodovias que vai de norte a sul das Américas, dos EUA até a Argentina. Incluindo os trechos não oficiais, ela parte do Alaska e chega até Ushuaia, no extremo Sul; somente com os trechos oficiais, ela parte de Monterrey, no México, até Buenos Aires, totalizando cerca de 25.800 km. A ideia nasceu em 1889, na Primeira Conferência Panamericana, **como marco da ideologia do pan-americanismo**, e foi sendo construída nas décadas seguintes (o México foi o primeiro a concluir sua parte, em 1950). Ela também é uma referência histórica para o Brasil, visto que, em 1928, o presidente Washington Luís apoiou a “Expedição Brasileira da Estrada Panamericana”. Em dois automóveis “Ford Modelo T”, batizados de Brasil e São Paulo e cedidos pelo jornal O Globo, os brasileiros Tenente do Exército Leônidas Borges de Oliveira, o observador Francisco Lopes da Cruz e o mecânico Mário Fava, partiram rumo a Nova Iorque em busca de mapear o trajeto ideal da Rodovia Demoraram 10 anos para completar, com êxito, a missão.

Com base no perfil dos projetos prioritários, pode-se apontar um **descompasso entre o predomínio de fluxos de comércio por via marítima**, que utilizam em grande medida os portos nacionais, e o predomínio de projetos prioritários de transporte terrestre desse Grupo¹⁹⁴. Seis dos doze projetos (50%) são melhorias na Rodovia Panamericana em trechos exclusivamente peruanos. Os outros seis projetos envolvem mais de um país e, com exceção do Aeroporto Regional, são conexões rodoviárias que buscam ou favorecer o controle de fronteiras (caso dos dois CEBAFs) ou otimizar o fluxo de pessoas e mercadorias entre os países.

Além do referido descompasso, verifica-se que os projetos são iniciativas pontuais, sem uma estratégia clara. Buscam otimizar a conectividade de determinadas regiões e, de um modo geral e completo, aumentar a eficiência do intercâmbio de pessoas e mercadorias (políticas horizontais). Essa visão transparece no diagnóstico da equipe da IIRSA e nas entrevistas por ela realizadas, pelas quais se verificou a procedência da análise dos fluxos e das cadeias produtivas. A equipe chegou a uma conclusão pessimista: “Os **entrevistados não identificaram**, de maneira precisa, **oportunidades de negócio que poderiam respaldar o processo de integração produtiva** e facilitar a redução de custos de produção e de transporte (IIRSA, 2010, p. 133, grifo nosso)”. Os entrevistados entendem, ademais, que os maiores entraves, que mais afetam os custos de transporte, “**tem a ver primeiro com temas legais, regulatórios e de gestão e depois com infraestrutura**” (IIRSA, 2010, p. 136, grifo nosso). A equipe entende que um maior desenvolvimento da integração produtiva está associado a uma redução do custo de transações, seja via institucional ou infraestrutural, que favorece por sua vez o maior intercâmbio comercial: formar-se-ia um círculo virtuoso. Todavia, assinala-se que se trata de um círculo limitado à ampliação do comércio, com reprodução de vantagens comparativas e sem uma orientação que não seja a busca pela eficiência, sem uma estratégia de desenvolvimento definida – marco do Estado Facilitador.

4.3.4 Grupo 4 do Eixo MERCOSUL-Chile

O Grupo 4 de Projetos do Eixo MERCOSUL-Chile: “Coquimbo - Região Centro Argentina – Paysandú” envolve uma Área de Influência que vai do centro do Chile em direção horizontal até a porção ocidental do Uruguai, passando por diversas províncias argentinas. No Chile, a IV Região Metropolitana de Coquimbo é uma região com cerca de

¹⁹⁴ Não obstante, dentre os portos envolvidos nos fluxos de comércio citados, o Porto de Callao faz parte da carteira de projetos do Grupo 4 do Eixo Amazonas.

600 mil habitantes, dos quais cerca de 80% vivem em zonas urbanas¹⁹⁵. Trata-se de uma região que combina diferentes perfis, sendo marcada tanto por montanhas e vales, próximos à Cordilheira dos Andes, quanto pelo litoral no Pacífico. Na Argentina, as províncias envolvidas no Grupo de Projetos, na região central do país, abrigam cidades com elevada densidade populacional, como Rosário, Santa Fé e Córdoba. No Uruguai, os departamentos participantes correspondem à região mais ocidental do país, como Colônia, San José e Montevideu, que, com pouco mais de um milhão e meio de habitantes, abriga quase metade da população total do país.

Existem quatro objetivos principais para os projetos infraestruturais do Grupo 4: otimizar o fluxo de comércio e serviços entre os países; desenvolver o ecoturismo; articular o comércio com o Eixo da Hidrovia Paraná-Paraguai e melhorar as cadeias produtivas regionais. Note-se que alguns dos projetos da região estão associados ao grande projeto do Corredor Bioceânico Central (CBC), que ligará Porto Alegre a Coquimbo, no Chile, passando pela região central da Argentina. Trata-se de um conjunto articulado de rodovias que permitirá a conexão infraestrutural entre os oceanos Atlântico e Pacífico. O projeto, também chamado de “Paralelo 30” devido à proximidade com essa latitude, possui 2.472 km de extensão e passará por nove aeroportos, 21 portos e alcançará cerca de 21 milhões de consumidores (CHILE, 2014, p. 14).

Em relação à **Infraestrutura Existente**, as principais rodovias dos três países são pavimentadas; a rede secundária, composta por estradas locais ou comunitárias, na sua maior parte não é pavimentada. Cabe registrar que no Uruguai mais da metade das rodovias está em estado regular ou ruim.

A região argentina da Área de Influência abriga quatro redes ferroviárias, que transportam em maior parte grãos e seus subprodutos. A maior delas, concessionada para a empresa Belgrano Cargas S.A, transporta 88% do total das cargas desse produto (IIRSA, 2011, p. 19). A Região de Coquimbo, no Chile, apresenta diversas ferrovias, com alguns trechos abandonados e outros operacionais, utilizados para o transporte do minério de ferro, de propriedade da mineradora *Compañía Minera del Pacífico S.A*, que possui entre seus acionistas a transnacional japonesa Mitsubishi (Mitsubishi, 2014). No Uruguai, o transporte ferroviário da região é operado pela estatal *Administración de Ferrocarriles del Estado* (AFE), responsável pelo transporte de passageiros, cargas e mercadorias em todo o país. A

¹⁹⁵ A IV Região de Coquimbo é composta por três províncias: Elqui, Limorí e Choapa.

maior parte dos produtos transportados é calcário e clínquer (cimento pré-fabricado), que correspondem a 60% do total de cargas.

No que se refere à rede portuária, a região chilena da AI apresenta três principais portos, todos utilizados em grande parte para a exportação de *commodities*:

- a) Porto de Coquimbo – concessionado para uma empresa privada, 93% da carga exportada são frutas;
- b) Porto de Guayacán, de propriedade da *Compañía Minera del Pacífico* e usado para exportação de minérios;
- c) Porto de Punta Chungo, também usado para exportação de minérios, é de propriedade da empresa *Los Pelambres*, cuja composição societária é de 60% da chilena Antofagasta e 40% de um consórcio de empresas japonesas¹⁹⁶ (LOS PELAMBRES, 2014). A mina de cobre de Los Pelambres é considerada uma das cinco maiores reservas mundiais desse minério.

O porto de Montevideú, além de sua importância histórica, possui um papel fundamental para a economia do Uruguai. É um porto que, pela sua condição natural, não requer dragagem periódica e pode receber embarcações de grande porte. Ele opera sob o regime de porto livre, o que significa que pode receber embarcações ultramarinas cujas mercadorias transportadas são isentas de tributos e taxas de importação, além de terem tempo e quantidades livres de armazenamento, desde que respeitada a legislação uruguaia. O porto consiste em uma plataforma logística regional, que recebe e distribui mercadorias oriundas de Estados Unidos, Europa e Ásia para toda a região (IIRSA, 2011, p. 103).

A região da Área de Influência argentina apresenta uma série de portos, públicos e privados, nas províncias de Entre Ríos e Santa Fé. A maior parte deles está localizada no Rio Paraná, de modo que se conecta com a Hidrovia Paraná-Paraguai (HPP). A referida Hidrovia, conforme ressaltado anteriormente, constitui um dos dez eixos da IIRSA e conecta a região argentina com as áreas percorridas pela bacia dos rios em Bolívia, Paraguai e Brasil.

No que concerne a outros tipos de infraestrutura da região, cabe destacar a existência da Zona Franca de Córdoba (ZOFRAFOR), a única das nove zonas autorizadas na Argentina

¹⁹⁶ A **Antofagasta Minerals** é de propriedade majoritária de um dos maiores conglomerados chilenos, a *Quiñenco*, que detém 65% das ações da empresa. A *Quiñenco* é uma empresa com mais de 50 bilhões de dólares de ativos e atua em diversos ramos, como setor bancário, alimentos, infraestrutura e mineração. O consórcio japonês, que detém os 40% restantes da mineradora *Los Pelambres*, é composto pelas empresas *Nippon LP Investment* (25%) e *Marubeni & Mitsubishi LP Holding BV* (15%).

que está em funcionamento (IIRSA, 2011, p. 32). A Zona busca oferecer condições tributárias diferenciadas para incentivar a instalação de indústrias na região¹⁹⁷.

No Uruguai, as zonas francas representam 3,66% do PIB e possuem um regime de quase completa liberalização. Desde que respeitada a lei, qualquer tipo de atividade, industrial, comercial ou de serviços é permitida, sem limitação para tempo de permanência de mercadorias e “com exoneração total de qualquer tipo de imposto nacional, criado ou por criar” (IIRSA, 2011, p. 33). Também há liberdade para o ingresso e egresso de divisas, títulos e metais preciosos¹⁹⁸.

A **Estrutura Produtiva** de cada uma das três regiões apresenta perfis diferenciados. Na Argentina, as províncias de San Juan e La Rioja, na fronteira com o Chile, destacam-se na produção de uva, vinhos e oliva. La Rioja é a terceira província no ranking nacional de produção de vinhos. A província de Córdoba abriga a produção de grãos, oleaginosas e gado, mas seu maior destaque é como polo industrial nacional, com produção relevante nos setores alimentício, máquinas agrícolas, material ferroviário, aeroespacial (sede da FAdA – *Fábrica Argentina de Aviones*¹⁹⁹), e na indústria automotiva. Em relação a essa última, em Córdoba estão instaladas pelo menos quatro grandes montadoras: Renault, Fiat, Chrysler e Iveco, que atuam em um polo produtor que reúne também mais de 200 médias e pequenas empresas desse mesmo ramo²⁰⁰. Santa Fé sedia uma produção agropecuária diferenciada, com a produção de soja, milho, trigo e gado bovino. É a principal produtora de leite do país, onde se situa também boa parte da indústria de laticínios. Entre Ríos destaca-se pelo complexo avícola e pela produção de laranja, além de cereais e oleaginosas.

¹⁹⁷ Algumas províncias argentinas contam com leis para promoção industrial, como Córdoba, Santa Fé e Entre Ríos. Essa normativa fornece incentivos para a indústria, como crédito favorecido para a aquisição de bens de capital, por exemplo.

¹⁹⁸ Essa liberdade nas zonas francas contribui para o Uruguai ser considerado um dos principais paraísos fiscais da América do Sul. As Sociedades Anônimas do Uruguai (SAU), regulamentadas pela Lei Uruguia n° 16.060, não apenas possuem tratamento fiscal diferenciado, mas também permitem o anonimato de seus acionistas, o que pode ser uma porta de entrada para a atividades ilícitas em outros Estados. Podem ser utilizadas para atividade offshore, isto é, empresas registradas no país que, para usufruir de regimes tributários privilegiados, realizam suas atividades em outros territórios.

¹⁹⁹ A empresa é uma sociedade anônima de capital estatal. Foi criada em 2009 na presidência de Cristina Kirchner mediante a compra das ações da *Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A.*

²⁰⁰ A cidade de Córdoba foi sede do **Cordobazo**, um movimento operário que iniciou com protestos dos trabalhadores em 1969 contra a piora nas condições de trabalho, a saber, a adoção do turno integral aos sábados e a permissão para que as empresas locais pagassem salários menores do que os pisos definidos em convenção coletiva. O movimento envolveu o ataque à sede de empresas transnacionais, por exemplo, com a queima da sede da Citroën e da Xerox, bem como a depredação de instituições governamentais. O **Cordobazo** foi decisivo para o enfraquecimento do regime militar: trabalhadores do país inteiro sentiram-se solidários e aderiram a causa, mobilizando-se contra o regime. O então ministro da Economia Krieger Vasena foi destituído e, em seguida, o então presidente Juan Carlos Onganía renunciou.

No Chile, o perfil de produção está associado diretamente com o clima e a geografia. Assim, as regiões de Cordilheira e pré-Cordilheira correspondem à zona de intensa atividade mineira; os vales, devido aos recursos hídricos, à agricultura, em especial de frutas, como a uva utilizada na produção de vinhos; o litoral, à pesca e ao turismo. Note-se que o minério de cobre, da mesma forma que economia do Chile, possui um elevado peso na região. Representa 62,97% das exportações de Coquimbo, tendo como destino os mercados da China e do Japão, primeiro e segundo maiores importadores com 28 e 27% do total regional respectivamente.

A Área de Influência do Uruguai apresenta um perfil produtivo com destaque para a agropecuária, diversificada, e polos industriais esparsos, como a metal-mecânica e a têxtil. Por exemplo, a produção de carne bovina reúne 34 frigoríficos, dos quais 10 são responsáveis por 82% das exportações (IIRSA, 2011, p. 57). A indústria de laticínios reúne 35 grandes empresas, competitivas internacionalmente. Ademais, a região produz cítricos, grãos, soja, entre outros. No que se refere à indústria, a automobilística se destaca pela exportação de veículos leves, processo em que as montadoras uruguaias se especializam na venda de dois ou três modelos para a Argentina e para o Brasil. De resto, esses dois países exportam para o Uruguai outros modelos de veículos, diversificando a oferta no Uruguai.

A indústria papelreira também possui elevado peso na economia do país. Duas grandes empresas transnacionais situam-se na área de influência: 1) a finlandesa Botnia, segunda maior produtora global de polpa de celulose, possui uma planta na cidade de Fray Bentos, capital do departamento uruguaio de *Río Negro*; 2) a transnacional *Montes del Plata*, resultado da fusão entre a chilena Rauco e a sueco-finlandesa Stora Enzo, situada em *Conchillas*, localiza-se no departamento de Colônia. Ocorreu na região, motivado pela indústria do papel, um intenso conflito com a Argentina a respeito da utilização das águas do Rio Uruguai durante os últimos anos²⁰¹.

²⁰¹ O conflito teve origem após o governo uruguaio autorizar o funcionamento de duas plantas industriais para a produção de papel em 2005: a primeira, da empresa espanhola ENCE, que vendeu seus ativos para a Montes del Plata e saiu do país; e a segunda, da Botnia, em Fray Bantos, que entrou em operação em 2007. Alegando danos ao meio ambiente, a população da cidade argentina Guleguaychú, na outra margem do Rio, realizou diversos protestos, bloqueando a Ponte Internacional *Libertador General San Martín*, que liga os dois países. Após inúmeras tentativas de mediação, bilaterais, multilaterais (pelo MERCOSUL) e até mesmo pelo Rei Juan Carlos, de Espanha, o Tribunal Internacional de Justiça, da ONU promulgou sua sentença. Deu razão em parte para o pleito argentino à medida que decidiu que o Uruguai não cumpriu com seu dever de notificar, informar e negociar de boa-fé com a Argentina a respeito do investimento, visto que havia se comprometido em fazê-lo, nos termos do Estatuto do Rio Uruguai, firmado em 1975 entre os dois países para regulamentar a utilização das águas do Rio. De resto, pode-se considerar que a sentença favoreceu o Uruguai, já que rechaçou a possibilidade de o país ter de indenizar a Argentina, pela falta de previsão legal, bem como considerou que não havia evidências suficientes para apontar dano ambiental (equipes técnicas chagaram a identificar níveis anormais e esporádicos de contaminação no Rio, mas insuficientes para caracterizar um dano). No mesmo sentido, a planta da Botnia pôde continuar com suas operações, contrariando a demanda argentina. Após a aparente resolução, o conflito voltou à tona após o anúncio uruguaio em 2013 de permitir a ampliação da

Em relação às **Cadeias Produtivas**, houve três principais fluxos identificados. O primeiro diz respeito à cadeia automotriz. A indústria uruguaia de autopeças, composta por 40 empresas do setor, exporta 99% de sua produção para a Argentina, que fabrica veículos e vende parte da produção para o Uruguai. O comércio de veículos é o item de maior peso na pauta de exportação de manufaturados argentina (IIRSA, 2011, p. 141-42). O segundo fluxo corresponde à cadeia do alumínio, pela qual a região de Coquimbo exporta resquícios de alumínio para Córdoba, na Argentina. Pequenos produtores chilenos exportam sucatas de alumínio que, na Argentina, são transformadas em ligas de alto valor agregado pela empresa Aluar, única produtora nacional de alumínio do país, a partir de um processo produtivo que envolve equipamentos de alta tecnologia. O produto desse processo é comercializado para os mercados desenvolvidos, principalmente de Europa e Estados Unidos. De modo complementar, alumínio bruto também é exportado para o Chile. O terceiro fluxo refere-se ao sulfato de cobre: empresas chilenas exportam resíduos de cobre para a Argentina, onde é transformado em sulfato e concentrado de cobre e vendido para os mercados desenvolvidos, tal como no fluxo anterior. O composto tem várias aplicações industriais, que incluem a fabricação de rações animais, pesticidas, medicamentos, indústria do couro, baterias elétricas, indústria do petróleo e do aço, entre outras (IIRSA, 2011, p. 142).

Em comum aos dois últimos fluxos, verifica-se que ambos utilizam o transporte terrestre, realizado por caminhões que passam de um país a outro pela Passagem de Fronteira *Los Libertadores*²⁰². Por essa razão, a equipe da IIRSA propõe a criação de um centro logístico que permita a melhor distribuição de cargas, visto que não raro caminhões são subutilizados. Não há previsão desse centro nos projetos da IIRSA para o Grupo.

Os **principais projetos da IIRSA** para o Grupo 4 do Eixo MERCOSUL-Chile são:

produção das empresas; até a conclusão desse trabalho, permanece sem solução. Também em 2013, os principais jornais de ambos os países noticiaram a fala do então presidente uruguaio Tabaré Vasquez, reeleito para um mandato entre 2015 e 2020, de que chegou a preparar o país para uma eventual guerra com a Argentina, declaração que gerou comoção em ambos os países. Cf. Clarín: http://www.clarin.com/opinion/guerra-delirante_0_571742845.html e http://www.clarin.com/politica/Tabare-defendio-hipotesis-Argentina-Botnia_0_571742859.html último acesso em 10/12/2014; El País: http://historico.elpais.com.uy/11/10/13/pnacio_599513.asp ; último acesso em 10/12/2014.

²⁰² A passagem Los Libertadores é um dos principais passos de fronteira entre Chile e Argentina. Situado ao pé da Cordilheira dos Andes, próximo a Mendoza, na Argentina, possui um túnel de cerca de três km interligando os dois países.

Tabela 10 - Principais projetos de infraestrutura da Área de Influência do Grupo 4 do Eixo MERCOSUL-Chile

Código	Nome do Projeto	Montante (em US\$)	Etapa	Financiamento
MCC52	Reconstrução e Ampliação da RN 168: Túnel Subfluvial entre Paraná e Santa Fé	40.000.000	Em execução	Em execução
MCC53	Ampliação da RN 26 – Trecho Victoria-Nogoyá	6.000.000	Pré-execução	Não iniciado
MCC54	Construção conexão Nogoyá - entroncamento RN 14	Sem dados	Perfil	Não iniciado
MCC57	Duplicação e repavimentação RN 158: trecho San Francisco - Río Cuarto	350.000.000	Em-execução	Não iniciado
MCC59	Duplicação da RN 18: emp.RN12 –RN-14	200.000.000	Pré-execução	Não iniciado
MCC94	Pavimentação RN 150: trecho Ischigualasto - limite com o Chile (Passagem de Agua Negra)	73.000.000	Em execução	Em execução
MCC95	Pavimentação Rota Nacional N° 76, Vinchina - Paso de Pircas Negras, Província de La Rioja	120.000.000	Em execução	Em execução
MCC96	Melhoria da Conexão Córdoba - Patquia (RN 38) e bypass ao norte das serras de Córdoba	100.000.000	Em execução	Em execução
MCC97	Renovação e recuperação ramais A2, A10, A7 da ferrovia Belgrano para carga	225.000.000	Perfil	Em execução
MCC98	Ampliação e adequação do aeroporto de Salto	Sem dados	Perfil	Em execução
MCC99	Melhoria da passagem de fronteira de Paysandú	800.000	Perfil	Em execução
MCC100	Duplicação RN 19: trecho RN 11 - Córdoba	569.000.000	Em execução	Em execução
MCC108	Passagem de fronteira Pircas Negras ^a	30.000.000	Perfil	Não iniciado
MCC110	Túnel binacional Agua Negra	800.000.000	Pré- execução	Não iniciado
MCC111	Duplicação da RN 5 CH: trecho La Serena - Vallenar	296.000.000	Pré- execução	Não iniciado
MCC112	Melhoria RN 41 CH - Passagem Agua Negra	60.000.000	Em Execução	Em Execução
MCC121	Ponte paralela ao túnel subfluvial entre Paraná e Santa Fé	1.800.000	Perfil	Não iniciado
MCC122	Melhoria e duplicação da Rodovia Nacional 127 entre Paso de los Libres e Paraná	Sem dados	Perfil	Não iniciado

^a Projeto-rótula com o Grupo 5 do Eixo de Capricórnio.

Fonte: IIRSA (2011, p. 8)

O projeto de Ampliação da *Ruta Nacional* (RN) 168: Túnel Subfluvial entre Paraná e Santa Fé (MCC52), embora no momento do relatório da IIRSA estivesse em execução (2011), atualmente está pronto e operacional. Trata-se da ampliação e da construção de pontes onde existe um túnel subfluvial, construído entre 1961 e 1969, que conecta as cidades argentinas de Santa Fé e Paraná. É uma obra de complexidade elevada, visto que se situa no baixo leito do Rio Paraná, profundo e com forte correnteza naquele ponto. O túnel opera próximo do limite de sua capacidade. No mesmo sentido desse projeto está a Ponte paralela ao túnel subfluvial entre Paraná e Santa Fé (MCC121), que busca aliviar o fluxo pelo túnel e oferecer uma alternativa de conexão entre as duas cidades. Os dois projetos pertencem ao trajeto do Corredor Bioceânico.

A Ampliação da RN 26 – Trecho Victoria-Nogoyá (MCC53) é um projeto que busca melhorar a conexão viária entre as cidades de Victoria e Nogoyá, situadas na província de Entre Ríos, que está interligada à RN174 – caminho para a cidade de Rosário. Outro trecho de rodovia com função semelhante é a Construção da Conexão Nogoyá - entroncamento RN 14 (MCC54), pois ele interliga a referida cidade de Nogoyá com a RN 14. A RN14 é uma rodovia em sentido vertical, quase paralelo ao trajeto do Rio Uruguai, com traçado aproximado da altura de São Borja, no Rio Grande do Sul, até Fray Bantos, no Uruguai. Sua duplicação, embora não pertença a esse grupo de projetos, possui importância fundamental, de modo que consta entre os 31 projetos da Agenda de Implementação Consensual (AIC) da IIRSA. No mesmo sentido do que o projeto anterior, a duplicação da RN 18: emp.RN12 –RN-14 (MCC59) ligaria a cidade de Paraná, a extremo oeste da província, com Concordia, no extremo leste. Dessa forma, as três obras otimizariam o fluxo de pessoas e mercadorias das principais cidades de Entre Ríos (região situada entre os Rios Paraná e Uruguai).

A Duplicação e repavimentação da RN 158: trecho San Francisco - Río Cuarto (MCC57) visa a reconstruir trechos desgastados e duplicar uma rodovia pertencente ao trajeto do Corredor Bioceânico. No mesmo sentido, a melhoria e duplicação da Rodovia Nacional 127 entre *Paso de los Libres* e Paraná (MCC122) objetiva otimizar a conexão entre as províncias de Corrientes e Entre Ríos, e delas com o Rio Grande do Sul, haja vista a fronteira com a cidade de Uruguaiana e a conexão de ambas pela a Ponte Internacional Uruguaiana-*Paso de los Libres*.

Do lado oeste da Argentina, há outros projetos de destaque. A Pavimentação da RN 150: trecho Ischigualasto - limite com o Chile (Passagem de Agua Negra) (MCC94) permitirá a melhoria do fluxo da região da fronteira da Argentina com Coquimbo, no Chile, ligação feita pela Passagem de Água Negra e que também pertence ao trajeto do Corredor Bioceânico.

A Pavimentação da Rota Nacional N° 76, Vinchina - Paso de Pircas Negras, Província de La Rioja (MCC95) exerce função idêntica, porém a conexão se dá com a Passagem de Pircas Negras, um pouco mais ao norte.

A Melhoria da Conexão Córdoba - Patquía (RN 38) e *bypass* ao norte das serras de Córdoba (MCC96) conecta o centro industrial de Córdoba com as províncias argentinas que fazem fronteira com o Chile, no intuito de otimizar esse acesso aos mercados do Pacífico. Também partindo de Córdoba, mas em direção leste, até a cidade de Santa Fé, a Duplicação da RN 19: trecho RN 11 – Córdoba (MCC100) completaria trecho central do trajeto do Corredor Bioceânico.

A Renovação e recuperação ramais A2, A10, A7 da ferrovia Belgrano para carga (MCC97) objetiva ligar a região de Mendoza, na Argentina, com as províncias argentinas ao norte, Tucumán, Salta e Jujuy. Essa ligação, em sentido vertical, teria pontos de conexão com a fronteira no Chile (em Salta, por exemplo), visando aos mercados do Pacífico. Favoreceria de modo especial as províncias de San Juan e La Rioja, destacadas pela produção de vinhos.

A ampliação e a adequação do aeroporto de Salto (MCC98), aeroporto de pequeno porte situado na província uruguaia de mesmo nome. O objetivo desse projeto seria melhorar a infraestrutura para favorecer o turismo na região²⁰³. Ainda no Uruguai, a melhoria da passagem de fronteira de Paysandú (MCC99), cidade à beira do Rio Uruguai, na fronteira com a Argentina, busca otimizar o controle do fluxo de cargas e passageiros.

A Passagem de fronteira Pircas Negras (MCC98) objetiva implementar um centro de controle fronteiriço entre Argentina e Chile, ao norte da Passagem de Aguas Negras, com vistas a agilizar o trânsito de pessoas e mercadorias entre os dois países.

O Túnel Binacional Agua Negra (MC110), com custo estimado de 800 milhões de dólares, é uma das obras mais importantes do grupo. Ele forneceria uma alternativa de conexão entre Argentina e Chile, trajeto que, na região, atualmente utiliza a passagem de fronteira de Los Libertadores. Por essa região transitam os principais fluxos entre os dois países, como a cadeia do cobre e do alumínio, descritas anteriormente. Além da passagem de Los Libertadores, ao norte, a outra opção de trajeto é a Passagem de Agua Negra, situada a 4.780m acima do nível do mar, com trechos não pavimentados, de difícil acesso. O Túnel favoreceria sobremaneira o acesso argentino, em especial, e brasileiro e uruguaio, via Corredor Bioceânico, aos mercados asiáticos do Pacífico e, da mesma forma, o acesso desses últimos aos do MERCOSUL.

²⁰³ Embora não seja um destino turístico comum aos brasileiros, Salto é um lugar de visitação comum dos uruguaiois, tendo como atrações as águas termais, a paisagem natural e a produção de vinhos.

No Chile, a Duplicação da RN 5 CH: trecho La Serena – Vallenar (MCC111) reforçaria a capacidade de uma ligação vertical entre duas cidades chilenas de Coquimbo. Também no Chile, a melhoria da RN 41 CH – Passagem Agua Negra (MC112) trata da pavimentação dessa rodovia que interliga a Argentina com a fronteira, via Passagem de Água Negra.

Em síntese, o Grupo de Projetos 4 do Eixo MERCOSUL-Chile busca prover a infraestrutura de transporte, sobretudo terrestre e localizada em território argentino, que conectará a Área de influência com os Portos do Pacífico. São projetos de corte predominantemente horizontal e, tal como os outros três grupos de projetos, caracterizam-se como Estado Facilitador.

A equipe da IIRSA considera que **há muitas poucas cadeias de integração produtiva entre as regiões** dos três países. Assinala, ademais, **que essas cadeias fazem pouco ou nenhum uso do grupo de projetos do Eixo** (IIRSA, 2011, p. 137). Reconhecem, contudo, que a otimização da infraestrutura pode aumentar os fluxos comerciais e, dessa forma, promover maior integração produtiva – trata-se do (virtual) círculo virtuoso apontado pelos especialistas em outros grupos e projetos já analisados.

Vale mencionar que, na análise desse Grupo de Projetos, apresentam-se diversas críticas à metodologia da IIRSA. Primeiro, os especialistas nacionais consideram o conceito de cadeia produtiva muito limitado, visto que entendem ser reproduzidor de desigualdade socioeconômica: em linhas gerais, um país vende matérias-primas para outro, que as transforma agregando valor e, dessa forma, concentra desenvolvimento tecnológico. Por isso, entendem que é necessário incorporar outras variáveis além do comércio exterior, tais como acréscimo de valor agregado, taxa de emprego, investimento em inovação – enfim, sugerem olhar não apenas para a relação insumo-produto. De fato, o recorte proposto pela IIRSA é limitado e requer outras iniciativas complementares que analisem, por exemplo, a integração em outros setores, como turismo, comunicações e serviços de um modo geral, bem como, ainda mais importante, identifiquem possibilidades de investimento industrial a partir dos projetos infraestruturais.

Segundo, mencionam que as estatísticas nacionais não são uniformes e possuem tratamento diferenciado entre os países. De fato, trata-se de obstáculo existente na maior parte das análises integradas e internacionais, mas não deve por si só impedir o esforço de agregação. Terceiro, criticam a rigidez para identificar a área de influência da região de projetos, que englobaria territórios muito díspares em termos de tamanho (IIRSA, 2011, p. 139). Quarto, ao priorizar a função do grupo de projetos planejado, menosprezar-se-iam

outras regiões mais integradas economicamente. Quanto a essas duas últimas críticas, não parecem se sustentar, haja vista que o objetivo da IIRSA é prospectar a influência dos projetos sobre as regiões, menores ou maiores, com foco na região interligada pela infraestrutura.

4.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Na primeira seção, descreveu-se o papel do modelo agroexportador na América do Sul, marcado pela dependência e pela desigualdade. Essa herança marcou o predomínio de infraestruturas conectadas com os mercados externos dos países desenvolvidos. Além do fator histórico, as dificuldades de integração são agravadas pelos obstáculos da geografia, sobretudo pelos ecossistemas dos Andes e da Amazônia.

Argumentou-se, no entanto, que os obstáculos da geografia são também políticos, de modo que a ação humana pode transformar o ambiente para superá-los. A IIRSA é uma das principais ferramentas para atingir esse propósito, no caso da América do Sul, conectado ao propósito da integração regional. Por isso, procurou-se explicar suas origens e potenciais. Viu-se que Eliezer Baptista foi uma espécie de precursor intelectual, visto que formulou os conceitos de Eixos de Integração, posteriormente incorporados nos Planos Plurianuais dos governos FHC. Observa-se a inflexão – em termos de conceitos e diretrizes de planejamento – entre as eras FHC, marcada pelo predomínio do Estado Facilitador, e Lula e Dilma, que se aproximam do Estado Desenvolvimentista.

A IIRSA foi formulada em um contexto de crise regional, com a integração avançando a passos lentos, e o desequilíbrio comercial entre Brasil e Argentina após a desvalorização do Real. Nesse contexto, os países se reuniram e definiram a revitalização da integração por meio da infraestrutura. Para tanto, foi fundamental o BID, autor do Plano de Ação que definiu a linha de ação da Iniciativa. O protagonismo das agências financiadoras, bem como o princípio de cooperação entre setores público e privado, permitem caracterizar como alto o grau de autonomia inserida da IIRSA.

Cabe ressaltar que as dificuldades existentes em nível nacional, isto é, promover a referida combinação, e articular a política de infraestrutura com outras políticas públicas a fim de modernizar e transformar as estruturas produtivas, são ainda maiores em nível regional. O esforço de coordenação envolve um número maior de atores, que muitas vezes se traduz em processos lentos e complexos de negociação; em nível multilateral, requer também consenso no processo decisório, como é o caso do MERCOSUL e da UNASUL, o que aumenta a

capacidade institucional necessária para processar conflitos e impulsionar a integração regional.

Para caracterizar a IIRSA de acordo com o modelo analítico, foram examinados quatro casos, estudados pela própria Iniciativa, com foco na avaliação do perfil dos projetos infraestruturais. Para tanto, valeu-se da descrição das estruturas produtivas e de seu potencial de integração. Nos quatro Eixos, Capricórnio, Interoceânico Central, Andino e MERCOSUL-Chile, observou-se o predomínio de políticas de corte horizontal. A maioria dos projetos busca diminuir a sobrecarga de estruturas de transporte ou facilitar a expansão de fluxos de comércio já existentes, de modo a intensificar as vantagens comparativas já existentes. Também é visível a ênfase na ligação horizontal Ásia-Pacífico por meio de obras que compõem corredores bioceânicos. Os quatro grupos caracterizam-se, pois, enquanto tipos de Estado Facilitador.

Em relação à avaliação entre o discurso anunciado e a execução dos projetos, os princípios de redução de desigualdades e aumento do valor agregado não são ou o são muito marginalmente realizados, visto que, em essência, os projetos da IIRSA reforçam as vantagens comparativas regionais e, ademais, buscam a conexão biocênica, com vistas ao acesso dos mercados do Pacífico e, conforme já ressaltado, o melhor acesso do Pacífico aos mercados sul-americanos. Em 2009, a crise financeira global impulsionou uma tentativa de mudança do modelo a partir da incorporação da IIRSA ao COSIPLAN, examinada no próximo capítulo.

5 COSIPLAN: PROJETOS PRIORITÁRIOS, ESFORÇO DE TRANSIÇÃO PARA O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E OPÇÕES ESTRATÉGICAS AO BRASIL

No contexto da crise financeira de 2007-2008, os países membros da UNASUL se reuniram e decidiram incorporar a IIRSA ao COSIPLAN. O objetivo era não só impulsionar a realização dos projetos de infraestrutura, mas também alterar o enfoque: de eixos de exportação para eixos de desenvolvimento regional. Nesse processo, alterou-se o modelo de governança, visto que a IIRSA foi incorporada ao COSIPLAN como foro técnico. Como ocorreu essa transição? Esse é tema da seção 5.1, “A Transição da IIRSA para o COSIPLAN”.

Para responder a essa questão esse capítulo examina a Agenda de Projetos Prioritários do COSIPLAN e a lógica de planejamento territorial dos Eixos de Desenvolvimento. Examinam-se questões como participação do setor privado, financiamento, alcance regional e composição setorial (energia, transporte e comunicações). Objetiva-se verificar se a transição de IIRSA para COSIPLAN, representa uma mudança de Estado Facilitador para Estado Desenvolvimentista. Esse é tema da seção 5.2, “A Agenda de Projetos Prioritários e os Eixos de Integração e Desenvolvimento”.

Considerando o predomínio das iniciativas de transporte, o Capítulo examina qual o tamanho dos custos logísticos para os países sul-americanos, sobretudo na comparação com tarifas de comércio. De posse desse diagnóstico, verifica-se se o COSIPLAN é capaz, em tese, de realizar as expectativas de desenvolvimento do modelo de Hirschman (1961), dos motores de Bielschowsky (2012) e de conciliar as estratégias *wage led* e *export led*.

Tendo em vista que o Brasil representa o maior interessado em manter e desenvolver a indústria entre os países da região, avalia-se de que modo a redução no custo de transportes, associada ao perfil da produção, interfere nas possibilidades de escolha estratégica para o país. Trata-se de verificar, com base na tipologia apresentada, de que forma as combinações entre políticas verticais e horizontais, associadas ao grau de autonomia inserida, produzem padrões de desenvolvimento. Identificam-se três alternativas principais: o Estado Facilitador, o Estado Desenvolvimentista e uma derivação de Estado Desenvolvimentista com escolhas limitadas pelo sistema multilateral internacional. Para tanto, estuda-se não apenas a agenda da integração regional, mas também de que modo essas dimensões se relacionam no próprio Brasil. Esse é o tema da seção 5.3, “IIRSA e COSIPLAN: Esforço de transição e Opções Estratégicas para o Brasil”.

5.1 A TRANSIÇÃO DA IIRSA PARA O COSIPLAN

A IIRSA, em seu formato original, vigorou de 2000 a 2009, quando foi incorporada como foro técnico ao COSIPLAN, Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL. Essa incorporação buscou alterar o viés comercialista então prevalecente: a integração passou a valorizar ainda mais a promoção do desenvolvimento regional sul-americano. Esta é a ideia contida no Plano de Ação Estratégico 2012-2022:

O conceito dos EIDs foi ampliado, de forma a **privilegiar o desenvolvimento sustentável** e a **atuar na redução das assimetrias** existentes na região. Assim sendo, a concepção dos projetos do COSIPLAN deverá levar em conta a contribuição para o **desenvolvimento endógeno regional** e para a **melhoria das condições de vida das populações** existentes nas áreas de influência dos empreendimentos (COSIPLAN, 2011, grifo nosso).

A mudança de orientação pode ser resumida na declaração do diplomata João Mendes Pereira, chefe da coordenação-geral de assuntos econômicos da América Latina e do Caribe no Ministério das Relações Exteriores:

Estamos substituindo a lógica dos eixos de exportação pela dos eixos de desenvolvimento regional [...]: A IIRSA não ofereceu uma solução efetiva e de alto nível para a integração voltada ao desenvolvimento dos nossos países [...] Ela deu suporte enorme a estudos e projetos, mas falhou para encontrar mecanismos de financiamento (AMÉRICA..., 2011, grifo nosso).

O COSIPLAN foi criado em agosto de 2009, durante a III Reunião Ordinária de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL, em Quito²⁰⁴. Busca realizar a integração infraestrutural prevista no Tratado da UNASUL²⁰⁵. Três objetivos específicos da UNASUL relacionados à infraestrutura (TRATADO DA UNASUL, Artigo 3º) são retomados pelo Plano de Ação Estratégico do COSIPLAN 2012-2022:

- 1) A **integração energética** para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região.
- 2) o desenvolvimento de uma **infraestrutura para a interconexão** da região e de nossos povos, de acordo com os critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis;

²⁰⁴ Além do COSIPLAN, a UNASUL possui oito Conselhos: Energia; Defesa; Desenvolvimento Social; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; e Economia e Finanças.

²⁰⁵ De acordo com o Artigo 2º do Tratado Constitutivo da UNASUL, o objetivo do COSIPLAN é: “Construir, de forma participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, dando prioridade ao diálogo político, às políticas sociais, à educação, à energia, à **infraestrutura**, ao financiamento e ao meio ambiente, entre outros, visando eliminar a desigualdade socioeconômica, obter a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias dentro do marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados” (grifo nosso).

3) a **integração industrial e produtiva**, com especial atenção às **pequenas e médias empresas**, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva. (COSIPLAN, 2011, p. 4, grifo nosso).

O Plano de Ação Estratégico estabelece como prioridade o desenvolvimento interno da região (COSIPLAN, 2011, p. 3). Percebe-se novamente a alteração da lógica comercialista da IIRSA para a ênfase no desenvolvimento endógeno:

[...] O conceito dos EIDs foi ampliado, de forma a privilegiar o desenvolvimento sustentável e a atuar na redução das assimetrias existentes na região. Assim sendo, a concepção dos projetos do COSIPLAN deverá levar em conta a contribuição para o **desenvolvimento endógeno regional** e para a melhoria das condições de vida das populações existentes nas áreas de influência dos empreendimentos. (COSIPLAN, 2011, p. 3, grifo nosso).

Note-se que, entre os objetivos específicos do Plano, há uma ênfase especial na integração energética, bem como menção à integração industrial e às cooperativas e pequenas médias empresas. A questão da busca pela eficiência e da redução de barreiras ao comércio, presente na IIRSA, cede espaço para um discurso mais voltado ao bem-estar e à solidariedade com os elos mais fracos da cadeia produtiva. Ademais, passa-se a enfatizar a participação cidadã e a complementaridade entre políticas, programas e projetos. É o que prevê o Estatuto do COSIPLAN²⁰⁶ ao estabelecer os seguintes **princípios**:

- a) **Integralidade e complementaridade das políticas, programas e projetos de infraestrutura regional que conduzam ao equilíbrio e à coesão territorial**, assim como ao desenvolvimento sustentável em harmonia com a natureza.
- b) **Participação cidadã** e pluralismo nas iniciativas de integração regional em infraestrutura,
- c) Gradualidade e flexibilidade na implementação das ações identificadas, reconhecendo as diferentes realidades nacionais.
- d) **Solidariedade** e cooperação na avaliação e priorização de projetos de integração. (COSIPLAN, 2010, grifo nosso)²⁰⁷.

Assinale-se que a questão da participação cidadã, além de ser um componente essencial de uma política pública, que amplia sua legitimidade e sua eficácia, nesse caso teve

²⁰⁶ O Estatuto do COSIPLAN foi aprovado na I Reunião Ordinária de Ministros do Conselho, em Quito, no dia 18 de junho de 2010.

²⁰⁷ Os princípios do COSIPLAN são desdobrados em **objetivos específicos**, tais como: a) “Aumentar as capacidades e potencialidades **da população local** e regional por meio do desenvolvimento da infraestrutura, com a finalidade de **melhorar sua qualidade e expectativa de vida**” (grifo nosso). Uma das ações escolhida para atingir este objetivo é “Definir **instâncias de participação** social e de contribuição ativa das comunidades envolvidas nas atividades do COSIPLAN [...] (grifo nosso)”. Fala-se “que o COSIPLAN possa **avaliar o impacto da execução das obras para a população afetada**, a fim de certificar que se está no caminho certo. Para isso, será promovida a elaboração e aplicação de uma metodologia que permita avaliar o referido impacto” (COSIPLAN, 2011, p. 6-8, grifo nosso). Portanto, novamente percebe-se a ênfase no bem-estar, ressaltando a qualidade de vida das populações locais e a participação cidadã.

uma motivação adicional. Diversas obras já foram paralisadas devido a protestos de comunidades locais, que se sentiram prejudicadas pela infraestrutura em construção. Por exemplo, a construção de uma rodovia ligando os departamentos bolivianos de Cochabamba e Beni, que cruzava o território amazônico passando pelo Parque Nacional Isiboro Sécore, gerou diversas manifestações dos indígenas da região, que se sentiram prejudicados²⁰⁸. Também foi o caso da construção da hidrelétrica de Inambari, no Peru, construída por empresas brasileiras mediante financiamento do BNDES.

De um modo geral, a carteira de projetos do COSIPLAN foi confeccionada a partir da carteira da IIRSA, embora alguns projetos tenham sido excluídos e outros acrescentados (COSIPLAN, 2011, p. 9). Foi mantida a ênfase no setor de transportes (modal rodoviário), com o acréscimo de um maior destaque para os projetos ferroviários, que passaram de dois para quatro e aumentaram sua envergadura (PADULA, 2014, p. 332). Em relação aos projetos prioritários, a AIC (Agenda de Implementação Consensuada) foi substituída pela Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API). A API é composta, assim como a AIC, por 31 projetos, com valor originalmente estimado em US\$ 13,65 bilhões, que representam 11,8% do total do Portfólio do COSIPLAN (2011), o qual totaliza US\$ 116,12 bilhões²⁰⁹.

Ademais, o COSIPLAN passou a prever, em sua estrutura institucional, Grupos de Trabalho (GT's). Acordou-se a criação de três deles: Mecanismos de Financiamento e Garantias; Integração Ferroviária e Telecomunicações. O primeiro grupo busca encontrar soluções para um dos maiores obstáculos para a realização dos projetos, a obtenção de financiamento²¹⁰. O segundo nasceu de um grupo precedente acerca da integração ferroviária bioceânica Argentina-Brasil-Chile-Paraguai e busca aproveitar essa experiência bem sucedida para integrar outras redes na América do Sul²¹¹. Já o terceiro pretende gerar as condições para a interligação das estruturas de fibras ópticas da América do Sul de modo a construir o Anel Óptico Sul-americano. Essa estrutura teria 10 mil quilômetros de extensão e contribuiria para difundir e baratear os custos de oferta de internet. Outros benefícios também são esperados, como a melhoria na troca de dados entre usuários sul-americanos, aumento da segurança e

²⁰⁸ A obra colocou em choque o Presidente com o grupo, que ganhou apoio da população, e causou a diminuição da popularidade de Evo Morales. Como resultado, os ministros do Interior e da Defesa foram destituídos; a obra foi suspensa.

²⁰⁹ Desses pouco mais de 13 bilhões, o Eixo Andino é o que recebe mais recursos (3,6 bilhões).

²¹⁰ Em reunião em nove de setembro de 2014, o Grupo estudou a possibilidade de ampliar as fontes de financiamento dos projetos a partir do crédito de três bancos: Banco do Sul, Banco dos BRICS e Banco de Desenvolvimento da China.

²¹¹ Em 2014, esse Grupo estava trabalhando para acelerar as obras de construção dos trechos ferroviários paraguaios que se conectam com Brasil e Argentina com vistas ao Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta.

diminuição da vulnerabilidade, tendo em vista que atualmente a transmissão de dados da América do Sul é altamente dependente dos EUA²¹². Trata-se de um projeto infraestrutural vertical, visto que poderia gerar novas atividades econômicas em locais não abrangidos ou com oferta inadequada de rede de internet. Poderia ser utilizado, por exemplo, para educação à distância e qualificação de profissionais para a indústria, inclusive em pequenos municípios e regiões remotas da América do Sul.

Em relação à estrutura de governança, a transição da IIRSA para o COSIPLAN resultou em alterações institucionais. A principal mudança é que a IIRSA foi incorporada ao COSIPLAN como um foro técnico. Nessa mudança, o Comitê de Direção Executiva (CDE) da IIRSA, que reunia representantes indicados pelos governos, foi substituído pelo Comitê Coordenador do COSIPLAN, que reúne os ministros de planejamento e infraestrutura de cada um dos países (COSIPLAN, 2010). Esse Comitê tem a atribuição de dar direção estratégica ao COSIPLAN, de modo que é responsável pela elaboração do Plano de Ação e dos Planos de trabalho anuais (COSIPLAN, 2010b). Todavia, a atribuição de planejar a integração física sul-americana permaneceu com a IIRSA, também encarregada de subsidiar a elaboração dos referidos Planos. Portanto, embora o objetivo tenha sido fortalecer o Comitê Coordenador do COSIPLAN, com vistas a obter maior respaldo político e capacidade de articulação, a engrenagem central do planejamento da integração foi mantida na própria IIRSA. Assim, apesar da mudança para “foro técnico”, a IIRSA permanece determinante na condução da integração física sul-americana.

No que concerne à *autonomia inserida*, o COSIPLAN manteve a cooperação com o setor privado. De um lado, a manutenção da estrutura da IIRSA implica conservar o peso das agências financiadoras (BID, CAF e Fonplata). De outro, existem reuniões frequentes com o setor empresarial para discutir projetos e prioridades. Por exemplo, o “Fórum Empresarial Oportunidades e desafios para a integração da infraestrutura na América do Sul”, ocorrido em 2012 na FIESP, contribuiu para debater sobre a agenda de projetos prioritários e as possibilidades de financiamento (MARIANO, 2014, p. 253). Em 2010, houve um debate em Assunção sobre a metodologia de projetos e seu monitoramento (MARIANO, 2014, p. 252). Portanto, de um modo geral, pode-se afirmar que o setor privado participa tanto da formulação da agenda de projetos (mediante as três agências de financiamento) quanto da

²¹² Até novembro de 2014, o Grupo, então liderado pelo Paraguai, firmou um convênio de cooperação técnica com a CAF para desenvolver o projeto, que envolve cláusulas de confidencialidade. O Grupo, em articulação, com o Conselho de Defesa, passou a abordar também a questão da segurança cibernética.

execução, em razão dos fóruns de consulta e diálogo. Resta analisar o perfil da política de infraestrutura, o que será feito mediante a análise dos projetos prioritários.

5.2 A AGENDA DE PROJETOS PRIORITÁRIOS E OS EIXOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Os cerca de 13 bilhões inicialmente orçados em 2011 para a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), conforme mencionado, evoluíram para um montante de US\$ 21,17 bilhões em dezembro de 2014 (COSIPLAN, 2014, p. 9)²¹³. Esses projetos são chamados de *estruturantes* ou *estruturados*, e se desdobram em 100 projetos individuais: “um projeto estruturado é aquele que consolida redes de conectividade física com alcance regional, com o propósito de potencializar sinergias existentes e solucionar as deficiências da infraestrutura implantada” (traduzido de COSIPLAN, 2014, p. 14)²¹⁴. Assim, em contraste com a IIRSA, pretendem ser mais do que a concretização de uma obra física, de modo a favorecer a integração produtiva, a inserção social, a proteção do meio-ambiente e produzir a harmonização regulatória entre os países sul-americanos.

Para pertencer à API, o projeto precisa ser selecionado consensualmente entre os doze países-membros e atender a quatro critérios (COSIPLAN, 2014, p. 13):

- a) pertencer ao portfólio da IIRSA, ser prioridade na ação de governo e contar com compromisso de realização (lei autorizativa, orçamento alocado);
- b) possuir estudo de viabilidade ou recurso destinado para iniciá-lo;
- c) gerar sinergias transfronteiriças, consolidar redes de conectividade de abrangência regional;
- d) oportunizar o desenvolvimento de ações complementares para prestação de serviços a fim de promover o desenvolvimento sustentável do território.

Os projetos possuem quatro fases:

- a) perfil – estudo de antecedentes quanto à conveniência e viabilidade do projeto;
- b) pré-execução – projetos que estão nas fases de pré-viabilidade, viabilidade e investimento;

²¹³ Em relação à Carteira completa de Projetos, em 2014 ela compreendia 579 projetos, com orçamento total estimado em US\$ 163,32 bilhões – o que revela um acréscimo de 55,1% no valor inicialmente previsto em 2011.

²¹⁴ No original: “Un proyecto estructurado es aquél que consolida redes de conectividad física con alcance regional, con el propósito de potenciar sinergias existentes y solucionar las deficiencias de la infraestructura implantada”.

c) execução – atividades necessárias para realizar a obra, o que inclui procedimentos como a assinatura de contrato, a compra de equipamentos, a contratação da mão de obra e a realização da obra em si;

d) concluído – obra pronta e operacional.

Os 31 projetos prioritários pertencentes à Agenda Prioritária estão elencados na tabela abaixo:

Tabela 11 - Projetos prioritários da Agenda Prioritária do COSIPLAN

Nome do Projeto	EID	País Envolvido	Etapa	Investimento Previsto (milhão US\$)
1) Eixo rodoviário Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Portos, Centros Logísticos e Hidrovias	AMA	PE		471,9
2) Eixo rodoviário Callao-La Oroya-Pucallpa, Portos, Centros Logísticos e Hidrovias	AMA	PE		2.761,8
3) Acesso Nororiental ao Rio Amazonas	AMA	BR/CO/EC/PE		52,8
4) Corredor Rodoviário Caracas-Bogotá-Buenaventura/Quito	AND	CO/EQ/VE		3.350
5) Interconexão fronteiriça Colômbia-Ecuador	AND	CO/EQ		227,7
6) Sistema de conectividade de passos de fronteira Colômbia-Venezuela	AND	CO/VE		4
7) CEBAF Desaguadero	AND	BO/PE		40,2
8) Autopista do Sol - Melhoramento e Recuperação trecho Sullana - Aguas Verdes (inclui a via de desvio de Tumbes)	AND	PE		515,5
9) Construção da Ponte Binacional Salvador Mazza-Yacuiba e Centro de Fronteira	CAP	ARG/BOL		45
10) Conexão Oeste Argentina-Bolívia	CAP	ARG/BOL		477
11) Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta	CAP	ARG/BR/CH/P A		5.102,2
12) Conexão rodoviária Foz – Cidade do leste – Assunção – Clorinda	CAP	ARG/BR/PA		774,2
13) Linha de transmissão 500kv (Itaipu – Assunção – Yaciretá)	CAP	BR-PA		852
14) Reabilitação da Estrada Caracas-Manaus	GUY	BR-VE		407
15) Estrada Boa Vista-Bonfim-Lethem-Linden-Georgetown	GUY	BR/GU		250
16) Rotas de Conexão entre Venezuela – Guiana – Suriname (inclui construção da ponte sobre o Rio Corentine)	GUY	GU/SU/VE		20
17) Melhoria da Navegabilidade dos Rios da Bacia do Prata	HPP	AR/ BO/ BR/ PA/ UY		1.170

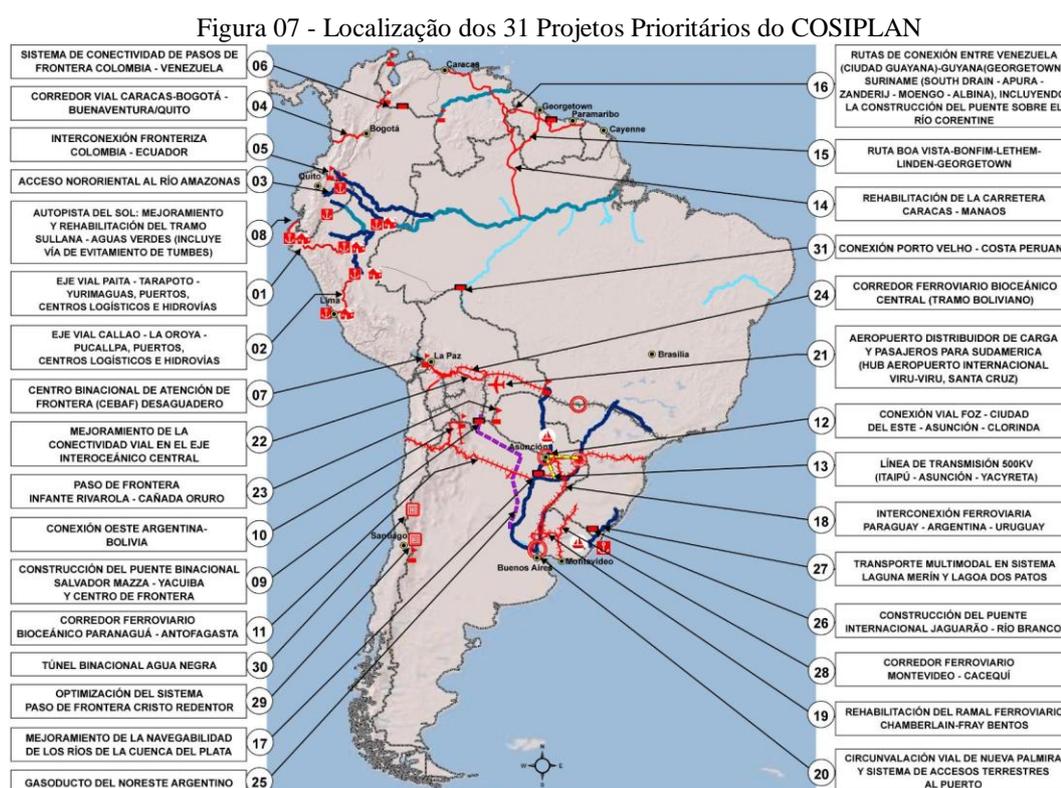
Nome do Projeto	EID	País Envolvido	Etapa	Investimento Previsto (milhão US\$)
18) Interconexão Ferroviária Paraguai-Argentina - Uruguai	HPP	AR/PA/UY		577,3
19) Recuperação do Trecho Ferroviário Chamberlain-Fray Bantos	HPP	UR		100
20) Circunvalação de Nueva Palmira e sistema de acessos terrestres aos portos	HPP	UR		15
21) Aeroporto (HUB) de Viru Viru – Santa Cruz de la Sierra	IOC	BO		20
22) Melhoria da Conectividade viária no Eixo IOC	IOC	BO/BR		431,5
23) Passagem de Fronteira Infante Rivarola-Cañada Oruro	IOC	BO/PA		1,9
24) Corredor ferroviário Bioceânico central (trecho boliviano)	IOC	BO		6,7
25) Gasoduto do Noroeste Argentino	MCC	ARG/BO		1.000
26) Construção da Ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco	MCC	BR/UR		93,5
27) Transporte Multimodal no Sistema Lagoa Mirim e dos Patos	MCC	BR/UR		40,3
28) Corredor Ferroviário Montevidéu-Cacequi	MCC	BR/UR		139,9
29) Otimização no Sistema de Passo de Fronteira Cristo Redentor	MCC	AR/CH		258
30) Túnel Binacional Água Negra	MCC	AR/CH		1.600
31) Conexão Porto Velho – Costa do Peru	PBB	BR/PE		85,4
TOTAL	Total: 21.172,6			
Legenda	 Execução	 Pré-execução	 Perfil	

Fonte: Adaptado de COSIPLAN (2014, p. 20)

Note-se que alguns desses projetos constam entre as prioridades desde a Agenda da IIRSA (2005-2010). É o caso dos projetos de número 1 (Estrada Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Portos, Centros Logísticos e Hidrovias); 7 (CEBAF Desaguadero); 15 (Estrada Boa Vista-Bonfim-Lethem-Linden-Georgetown); 23 (Posto de Fronteira Infante Rivarola-Cañada Oruro) e 26 (Construção da Ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco). Percebe-se, ademais, que o projeto com custo mais elevado é o Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta, orçado em pouco mais de cinco bilhões de dólares, quase um quarto do total da Agenda Prioritária. Em contraste, verifica-se que as centrais de atendimento de fronteira possuem

custos ínfimos se comparados a outros projetos, porém apresentam grande impacto sobre a integração. O Centro de Desaguadero, entre Peru e Bolívia, por exemplo, tem custo estimado em 40 milhões de dólares. Tais instituições, encarregadas do controle de fluxo de pessoas e mercadorias (aduana), muitas vezes retêm produtos por dias ou até semanas, prejudicando a competitividade do comércio intra-regional. Por isso, combinadas com procedimentos de harmonização normativa entre os países da região, como a definição de padrões comuns sobre fiscalização fitossanitária, por exemplo, possuem uma ótima relação entre custo e benefício.

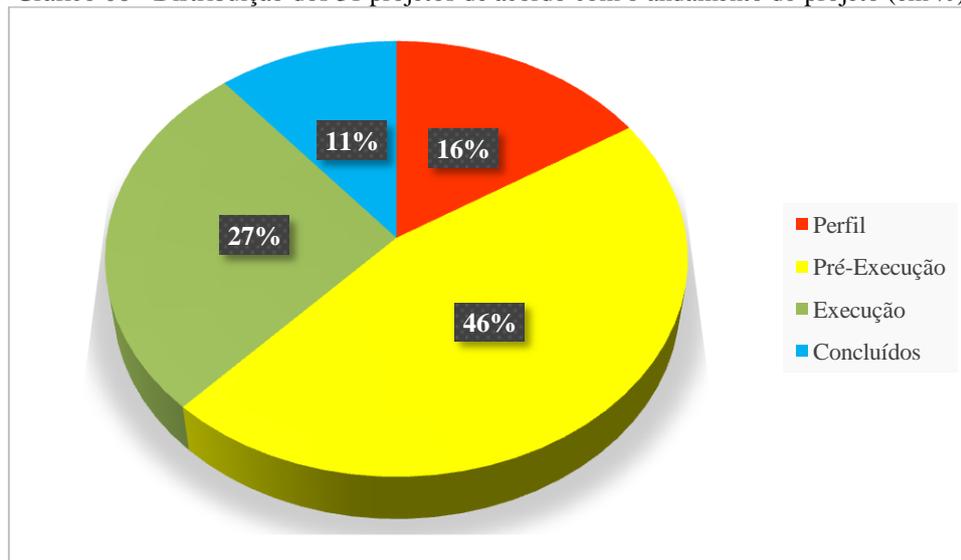
Os projetos estão distribuídos na América do Sul de acordo com o mapa a seguir:



Fonte: COSIPLAN (2014, p. 21)

Em relação às etapas, os 31 projetos, quando desdobrados em seus 100 projetos individuais, apresentam a seguinte situação:

Gráfico 06 - Distribuição dos 31 projetos de acordo com o andamento do projeto (em %)



Fonte: Elaboração própria a partir de COSIPLAN (2014, p. 24)

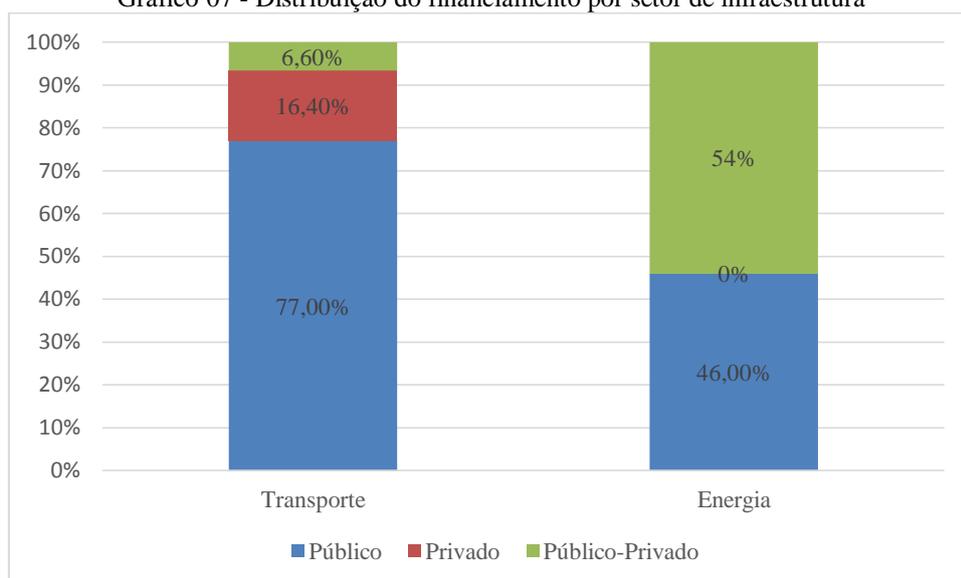
Segundo o COSIPLAN, mais da metade dos projetos que estão na fase de perfil ou de pré-execução não conseguem sair dessa fase há pelo menos três anos, o que revela perspectivas de difícil realização no médio prazo²¹⁵. Alguns projetos individuais sequer contam com informações disponíveis para o COSIPLAN (COSIPLAN, 2014, p. 24;28). Entretanto, apesar de alguns projetos parados, de um modo geral as perspectivas de conclusão para a API são positivas. Estima-se que pouco mais de 60% dos 31 projetos estruturantes estarão concluídos até o final de 2018 (COSIPLAN, 2014, p. 29).

No que concerne à composição setorial, nota-se que, da mesma forma que na carteira da IIRSA, continua a prevalecer o transporte, que corresponde a 97% dos projetos individuais e 91,3% do total de investimento previsto. O setor de energia é responsável por apenas 3% dos projetos e 9,7% do orçamento total. No setor de transporte, as rodovias correspondem a 30% dos projetos e 43,5% dos investimentos; as hidrovias, 25% dos projetos e apenas 7% dos investimentos; as ferrovias, 17% dos projetos e 28% do valor total (COSIPLAN, 2014, p. 10).

Sobre o financiamento, a distribuição pode ser observada de dois modos:

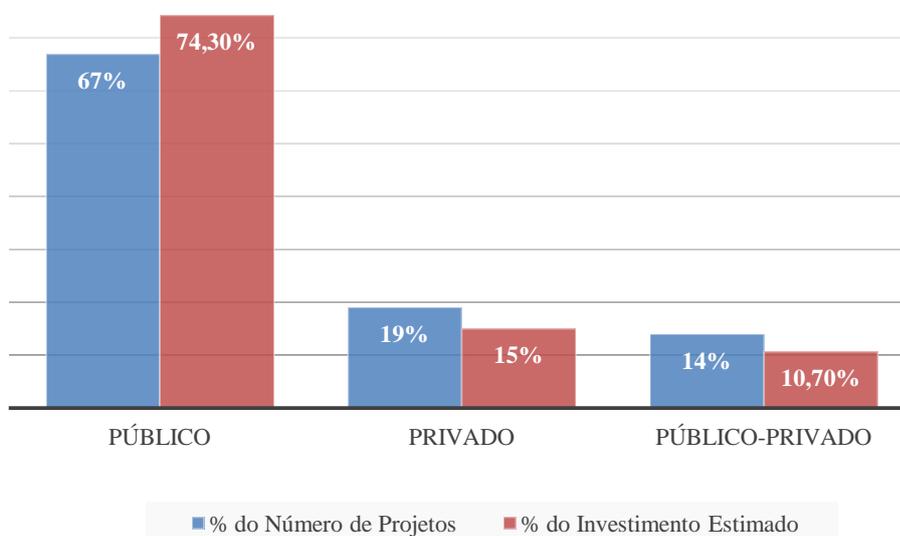
²¹⁵ Há diversas causas para o ritmo diferenciado de execução das obras: 1) falta de capacidade estatal – país não conta com burocracia necessária para planejamento e gerenciamento de projeto; 2) problemas ambientais – devido ao impacto sobre meio-ambiente, o projeto é paralisado e a questão é levada ao Poder Judiciário; 3) falta de financiamento – agências financiadoras não aprovam ou não têm interesse no projeto ou, ainda, governo nacional possui limitações fiscais; 4) conflitos políticos – disputas entre agências de um país ou seus congressistas para priorizar um projeto ou, ainda, divergência entre países sobre a utilização, benefícios ou divisão de encargos. As causas não são excludentes e, o que é mais comum, combinam-se e se sobrepõem.

Gráfico 07 - Distribuição do financiamento por setor de infraestrutura



Fonte: COSIPLAN (2014, p. 35)

Gráfico 08 - Distribuição do financiamento por número de projetos e investimento estimado



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de COSIPLAN (2014, p. 35)

Percebe-se, de um modo geral, a maior participação do financiamento público, tanto em relação ao número de projetos (67%) quanto ao montante de investimento (74,3%) (mais de dois terços em ambas as dimensões). Em termos setoriais, verifica-se nos projetos de energia predomínio de coparticipação entre os setores público e privado, enquanto os de transporte são financiados mormente pelo setor público. Acredita-se que essa diferença se explique pela maior rentabilidade dos projetos de energia que, embora tenham tempo de maturação mais elevada, costumam envolver altas somas de investimentos.

Conforme será analisado na sequência, o financiamento privado só é expressivo em um único eixo, o do Amazonas, onde participa de 14 projetos individuais (cerca de 2,5 bilhões ou 68,4% do total). O setor privado financia outros quatro projetos no Eixo MERCOSUL-Chile, um no Eixo Capricórnio e nenhum outro mais nos outros Eixos. Vale ressaltar que as instituições participantes do CCT da IIRSA (BID, CAF e Fonplata) financiam, seja em etapa de pré-execução, seja de execução, 17 dos 31 projetos, com valor estimado em 2.190,8 bilhões de dólares (COSIPLAN, 2014, p. 34-36), o que equivale aproximadamente a 10% do total. A seguir, examinam-se cada Eixo de Desenvolvimento e Integração e seus projetos prioritários²¹⁶, cujos mapas se encontram no Apêndice dessa tese.

5.2.1 Eixo do Amazonas

O Eixo do Amazonas envolve os territórios de Brasil, Peru, Colômbia e Equador. Perpassa três diferentes ecossistemas: selva, a zona andina e o litoral no Pacífico. Trata-se de uma região extensa, pouco povoada, com população concentrada nos centros urbanos. A Agenda Prioritária apresenta, para esse Eixo, três projetos estruturados, que se desdobram em 26 projetos individuais. Dois dos projetos estruturados são de alcance territorial exclusivamente do Peru; o outro envolve os quatro países do Eixo.

O principal objetivo dos projetos prioritários do Eixo é promover a conexão das hidrovias do Amazonas com o litoral do Pacífico, de modo a estabelecer um sistema multimodal de transportes. O complexo de rios do Amazonas permite chegar próximo ao litoral do Pacífico, de onde partem conexões rodoviárias até a costa, completando a ligação. Nesse fluxo, estarão integradas as diferentes zonas e seus respectivos perfis produtivos: o litoral, com indústrias, e a zona andina e a selva, de caráter agrícola e extrativista.

A ideia de conectar a Amazônia com o Pacífico não constitui uma novidade, e já era pensada, pelo menos, desde a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978. Com a intensificação da globalização, chegou-se a acreditar que esse nexos seria inevitável: “a Amazônia não ficará à margem do Pacífico. Os vínculos, cedo ou tarde, serão estabelecidos através da sua saída natural, localizada no Peru”; “Se a globalização da economia continuar como até agora, em algum momento a maioria da Amazônia e o Oceano Pacífico unir-se-ão diretamente através da sua saída natural; é apenas uma questão de tempo” (AMAYO ZEVALLOS, 1993, p. 119; 149). As expectativas sobre os benefícios dessa

²¹⁶ As informações básicas sobre os projetos são retiradas do site da IIRSA, <<http://www.iirsa.org/proyectos/>>; do documento *Cartera de Proyectos* (COSIPLAN, 2014) e da ferramenta Google Maps.

integração eram elevadas, sobretudo entre o empresariado brasileiro. Em seminário promovido pela Confederação Nacional da Indústria em 1990, *A saída do Brasil para o Pacífico*, prevaleceu o otimismo:

[...] um corredor de exportação até o Pacífico e fretes marítimos mais baratos colocariam os produtos brasileiros nos mercados da Indonésia, China e Japão a preços bastante competitivos. Esse comércio poderia induzir o centro-oeste (brasileiro) a uma produção de grãos nunca vista (FOLHA DE SÃO PAULO, 28/10/1990²¹⁷, *apud* AMAYO ZEVALLOS, 1993, p. 164).

Amayo Zevallos ressalta a importância dessa conexão entre Brasil e Peru. No contexto da proposta do autor, os especialistas em Economia e Relações Internacionais acreditavam que o Japão constituía a grande ameaça ao domínio capitalista dos EUA, a próxima potência econômica (KENNEDY, 1989). Considerando essa ascensão, bem como a carência de recursos naturais em território japonês, em abundância na América do Sul, Amayo Zevallos vislumbrou a possibilidade de o Japão financiar ou apoiar esse caminho de integração com o mercado asiático, que chegou a ser batizado como “Estrada Acre-Tóquio”. Essa rota, para o autor, poderia até mesmo tornar obsoleto o Canal do Panamá, pelo que iria de encontro aos interesses dos Estados Unidos e, por conseguinte, poderia restringir o apoio japonês ao empreendimento na América do Sul. De todo modo, produziria uma integração bioceânica capaz de gerar “condições para a real integração de países sul-americanos fundamentais do Atlântico e do Pacífico” (AMAYO ZEVALLOS, 1993, p. 150).

Como bem apontou o autor, as atuais condições da globalização no século XXI acabaram aprofundando a conexão da América do Sul com o Pacífico. Todavia, conforme ressaltado no capítulo inicial, a estrutura de transporte é insuficiente para realizar essa integração e transformar o otimismo em realidade. Poderá, contrariamente, aumentar individualmente a integração de cada país sul-americano com as economias asiáticas, reforçando o padrão de vantagens comparativas e colocando em xeque a integração comercial e produtiva do MERCOSUL e da CAN. O planejamento dos projetos prioritários, conforme se observa a seguir, denota que estão fundamentados na exclusividade do caráter horizontal da infraestrutura, isto é, bastaria reduzir custos de transação para que o mercado efetivasse seu potencial de desenvolvimento.

O projeto do Eixo rodoviário Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Portos, Centros Logísticos e Hidrovias (1) é composto por projetos individuais com sentidos complementares e é de responsabilidade do Peru. Envolve a melhoria da navegabilidade de hidrovias do Amazonas

²¹⁷ RUMO ao Pacífico: Estrada para o Peru já tem trajeto definido. **Folha de São Paulo**, 28 out.1990.

(Rio Huallaga e Rio Marañon), a construção de uma rodovia entre três municípios peruanos (Paita, Tarapotos e Yurimaguas), conhecida como “Corredor IIRSA Norte” ou “Corredor Amazonas Norte”, três centros logísticos (Paita, Yurimaguas e Iquitos) e a ampliação de um porto, de Paita, já concluída. De um modo geral, esse primeiro projeto permite o transporte e o armazenamento de mercadorias desde Iquitos, no Peru, próxima à fronteira com o estado do Amazonas e por onde passa uma hidrovia do sistema do Rio, até o litoral do Pacífico (Porto de Paita).

Em termos econômicos, esse projeto pode trazer diversos benefícios. As obras referentes às rodovias já estão prontas e contribuíram para dinamizar as economias locais, permitindo o crescimento da produção de palmito e óleo de palma comercializado para as regiões do litoral e para exportação (COSIPLAN, 2013, p. 51). As melhorias no transporte poderão baratear o frete do fosfato, produzido no litoral do Peru (Bayóvar) e utilizado na produção agrícola do Brasil. No caso das hidrovias, as obras favorecerão a navegabilidade prejudicada pela falta de sinalização, acúmulo de areia e serviço de transporte informal. Mais importante, esse conjunto de obra objetiva otimizar o fluxo de mercadorias entre o Leste da Ásia e a Zona Franca de Manaus. Essa melhoria merece atenção, visto que tornaria mais competitivas as importações de manufaturas asiáticas, com potenciais riscos para uma estrutura industrial que depende de isenções fiscais, como a ZFM.

O projeto do Eixo rodoviário Callao-La Oroya-Pucallpa, Portos, Centros Logísticos e Hidrovias (2), também chamado de Ramal Central do Eixo Amazonas, tem objetivo semelhante ao projeto anterior: conectar as zonas interioranas (andina e amazônica) com o litoral. Pucallpa, tal como a referida Iquitos no Peru, também fica próxima do estado do Amazonas, e está conectada ao mesmo sistema de hidrovias do Rio Amazonas (o afluente Rio Ucayali interliga as duas regiões). Por isso, também está ligada indiretamente à Zona Franca de Manaus, com as mesmas possíveis implicações para a estrutura industrial da região. Quando concluído, esse projeto permitirá o transporte entre Manaus e Lima por meio de um corredor bimodal (rodovias e hidrovias).

O projeto estruturado também é de encargo exclusivo do Peru e abrange outros onze projetos individuais. Quatro deles dizem respeito à modernização e a ampliação do Porto de Callao, maior porto do Peru, e região que, juntamente com a capital Lima, concentra a atividade industrial no país. Há, ainda, a construção de um porto fluvial em Pucallpa e a melhoria da navegabilidade da hidrovia do Rio Ucayali. Ademais, prevê-se a construção e a melhoria de rodovias, de modo a conformar um sistema que chegue até a capital Lima (pouco mais de 700km). Parte dessa rodovia, entre Pucallpa e Tingo María, está em execução e já tem

gerado benefícios. A produção agropecuária e agroindustrial das comunidades locais tem obtido melhor acesso aos mercados consumidores do litoral peruano; da mesma forma, esse trecho permitiu a população local melhor acessibilidade a serviços de saúde e educação localizados nas cidades (Pucallpa e Tingo María) (COSIPLAN, 2013, p. 56-57).

O projeto estruturado Acesso Nor-oriental ao Rio Amazonas (3) tem encargo compartilhado entre os quatro países do Eixo: Colômbia, Equador, Peru e Brasil. Divide-se em cinco projetos individuais, dos quais dois dizem respeito à ampliação e construção de portos fluviais e outros três se referem à melhoria de navegabilidade em três rios afluentes do Amazonas (Morona, Putamayo-Içã, e Napo²¹⁸). Atualmente, esses rios são navegáveis apenas por embarcações limitadas.

Em termos econômicos, o projeto pode beneficiar comunidades locais que contarão com melhores condições de navegabilidade, podendo otimizar o transporte de pessoas e de mercadorias. Novamente Manaus é afetada pelo projeto, visto que as referidas hidrovias permitem a interligação da cidade com municípios nos três países vizinhos – Equador, Peru e Colômbia, que por sua vez possuem ou planejam ter conexões rodoviárias com o litoral do Pacífico.

De um modo geral, os três projetos objetivam otimizar a conexão da região de Manaus com o litoral do Pacífico, sobretudo no Peru, e as diferentes regiões desse país caracterizadas com base em perfis produtivos: litoral industrial e selva e zona andina agrícola. Cumpre observar que é nesse Eixo que se verifica a maior participação de financiamento privado no setor de transporte, nos projetos a cargo do Peru. Pode-se classificá-los como horizontais: buscam reforçar as vantagens comparativas, otimizando o acesso dos produtos locais mediante melhorias no transporte. Não alteram a estrutura produtiva e buscam aumentar o grau de eficiência nas transações (Estado Facilitador)²¹⁹.

²¹⁸ Desses, o projeto mais difícil de ser realizado é do Rio Putamayo, no Equador, visto que ele apresenta grandes desníveis e calado insuficiente para navegação (ANTUNES, 2007, p. 76).

²¹⁹ Não consta entre os projetos prioritários desse Eixo, mas é digna de menção a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, BR-163 (projeto de código AMA33), que otimizará o escoamento da produção de soja do Mato Grosso para os portos fluviais de Itaituba e Santarém, no Pará. A rodovia, de cerca de 1.700km, foi construída no período 1971-73 pelos 8º e 9º Batalhões de Engenharia de Construção (8º e 9º BEC), comandados pelos Coronéis De Leo e Meirelles, respectivamente. Entretanto, cerca de mil quilômetros, no trecho do Pará e do norte do Mato Grosso nunca foram asfaltados, permanecendo uma via de difícil trânsito, o qual é agravado pelas chuvas e falta de manutenção. Se estivesse plenamente operacional, reduziria pela metade o tempo para transportar as *commodities* de Mato Grosso até o porto de Santarém, no Pará. A soja e outros produtos do complexo são transportados, em maior parte, via porto de Santos, de onde partem até Xangai e Roterdã. Se o frete ocorresse pela BR-163, os custos por tonelada seriam reduzidos de 90 para 70 reais, gerando uma economia de 100 milhões de reais por ano. Também beneficiaria as manufaturas da ZFM comercializadas para o Sudeste do Brasil (VAN DJICK; DEN HAAK, 2006, p. 66-67).

Ressalte-se, contudo, que existe um potencial vertical que poderia ser explorado pelos países sul-americanos. A melhoria da navegabilidade dos afluentes do Amazonas, por exemplo, permite a oportunidade de desenvolver tanto um serviço de transporte formal e de maior qualidade, quanto o desenvolvimento de uma indústria de embarcações de médio porte (*hovercrafts*, por exemplo). Dada a enorme biodiversidade da região, seria possível planejar a instalação de indústrias, farmacêuticas, por exemplo, com vistas ao desenvolvimento de capacidades produtivas e tecnológicas na biotecnologia.

A plena operabilidade dos projetos depende da concretização de cada um deles, que progridem em ritmos diferenciados: alguns estão concluídos, outros apenas em fase de perfil. A previsão de conclusão dos projetos é a seguinte: projeto 1: agosto de 2018; projeto 2: dezembro de 2018; projeto 3: dezembro de 2019. Se for mantido o caráter horizontal da política de infraestrutura, pode-se esperar nos próximos anos crescentes impactos sobre a produção industrial da Zona Franca de Manaus. Conforme ressaltado no capítulo inicial, com base na experiência dos EUA, da Itália e da China, a integração infraestrutural entre regiões muito desiguais pode ocasionar perdas ou até mesmo a destruição da atividade produtiva na zona menos moderna e competitiva.

5.2.2 Eixo Andino

O Eixo Andino envolve Bolívia, Equador, Venezuela, Peru e Colômbia. Com exceção do Chile, são os países pactuantes do Acordo de Cartagena, em 1969, que originou a Comunidade Andina de Nações. O Eixo conta com cinco projetos estruturantes na Agenda Prioritária, todos em fase de execução, que se desdobram em onze projetos individuais. Destacam-se dois grandes corredores rodoviários em sentido longitudinal: a Rodovia Pan-americana e a Rodovia Marginal da Selva. Tais rodovias percorrem os países da região e são transpostas por diversas outras vias, inclusive de outros Eixos.

O projeto estruturado Corredor Rodoviário Caracas-Bogotá-Buenaventura/Quito (4) se desdobra em dois projetos individuais, a saber, dois corredores rodoviários: um de Bogotá até Cúcuta, na fronteira da Colômbia com a Venezuela, e outro de Bogotá até Buenaventura, no litoral, onde fica o maior porto em quantidade de cargas da Colômbia. O objetivo desse projeto é favorecer as exportações para a Venezuela e para o Pacífico. Bogotá abriga diversos tipos de indústria, tais como têxtil, alimentícia, automotiva, química, de máquinas, entre outras.

O projeto estruturado Interconexão fronteiriça Colômbia-Ecuador (5) reúne quatro projetos individuais, sendo dois referentes à construção de centros de atendimento de fronteira, a construção de uma ponte e a melhoria de uma rodovia, que objetiva reduzir o congestionamento de caminhões que transportam mercadorias entre os dois países. O objetivo desse projeto é promover a integração entre Colômbia e Equador, com atenção especial às Centrais de fronteira, cujas estruturas são precárias e insuficientes para atender a demanda, de modo que ocasionam demoras no transporte rodoviário. Conforme referido no capítulo anterior, boa parte do comércio terrestre entre os dois países ocorre pela passagem de Rumichaca, como é o caso do óleo de palma do Equador, utilizado para fabricação de cosméticos na Colômbia, e a exportação de produtos de cobre dessa última para o mercado equatoriano.

O projeto Sistema de conectividade de passos de fronteira Colômbia-Venezuela (6) objetiva prover melhorias em quatro regiões de fronteira entre os dois países. O objetivo é minimizar tempo e custos de viagem, de modo a aumentar o comércio bilateral e também regulamentar o comércio que flui pelos Rios Orinoco e Meta. Em especial, o projeto beneficiará o comércio de carvão, em primeiro lugar, e cana de açúcar, em segundo, da Colômbia para a Venezuela.

O projeto CEBAF Desaguadero (7) não se desdobra em projetos individuais e busca facilitar o trânsito de pessoas e mercadorias na fronteira entre Bolívia e Peru, na altura de La Paz. A Decisão 502, da Comunidade Andina de Nações, prevê que os países membros devem adotar controles integrados nas regiões de fronteira. Tendo em vista que as atuais estruturas desse controle na região são precárias, o projeto importa para estabelecer um sistema binacional que evite tempo e custos excessivos.

O Projeto Autopista do Sol - Melhoramento e Recuperação trecho Sullana - Aguas Verdes (inclui a via de desvio de Tumbes) (8) objetiva recuperar um trecho da Rodovia Panamericana que percorre o território do Peru, conforme mencionado no capítulo anterior, e vai até a fronteira com Equador (*Aguas Vierdes*). O projeto importa uma vez que consiste na principal conexão rodoviária do norte do Peru com o sul do Equador. Na esteira do processo de paz após a Guerra do Cenepa (1995), os dois países objetivam aprofundar o comércio e desenvolver as regiões de fronteira.

De um modo geral, os cinco projetos prioritários do Eixo Andino podem ser classificados como políticas horizontais. Os três primeiros, por exemplo, beneficiam o comércio da Colômbia com Equador ou Venezuela, reforçando suas vantagens comparativas e permitindo que haja redução nos custos de transporte para as atuais cadeias de comércio. O

CEBAF Desaguadero busca oferecer condições mínimas de atendimento e controle de fronteira. O Projeto Autopista do Sol busca gerar sinergias transfronteiriças: por atuar em uma região relativamente inexplorada, poderia se valer de planos mais ambiciosos, de modo a alterar a estrutura produtiva e assumir um caráter vertical, o que não se verifica.

Portanto, de uma maneira geral os cinco projetos visam ao aumento da eficiência no fluxo de pessoas e mercadorias, o que lhe confere um caráter horizontal. Vale ressaltar que esse Eixo é notabilizado pela abundância de riquezas energéticas, como os hidrocarbonetos da Venezuela e o carvão da Colômbia, que poderiam ser associados em projetos inovadores articulados com a infraestrutura, como indústrias intensivas em energia (alumínio, por exemplo). Embora o perfil de exportação de *commodities* privilegie conexões com mercados externos e com o litoral desses países andinos, há espaço para o planejamento governamental induzir novos encadeamentos produtivos a partir da infraestrutura.

5.2.3 Eixo de Capricórnio

O Eixo de Capricórnio envolve uma faixa de território que segue um traçado próximo ao Trópico de Capricórnio. Envolve os territórios de Brasil, Paraguai, Argentina e Chile. A Agenda Prioritária para o Eixo engloba cinco projetos estruturantes compostos por 18 projetos individuais.

O projeto da Construção da Ponte Binacional Salvador Mazza-Yacuiba e Centro de Fronteira (9) busca diminuir o congestionamento no trânsito entre a fronteira da Argentina (província de Salta) com a Bolívia (província de Tarija). A ponte atual perpassa zonas altamente urbanizadas, de modo que o trânsito das cidades locais se sobrepõe ao fluxo entre os dois países que utiliza essa fronteira. Por isso, prevê-se uma nova ponte acompanhada de um passo de fronteira.

O projeto Conexão Oeste Argentina-Bolívia (10) também busca melhorar a conexão da fronteira entre os dois países. Desdobra-se em três projetos individuais, a reabilitação de um trecho ferroviário (La Quiaca – San Salvador de Jujuy), uma nova ponte na fronteira (La Quiaca – Vilazón) e a pavimentação da “Ruta Nacional 40”, na Argentina²²⁰. O projeto objetiva conter o crescimento desordenado das cidades fronteiriças (COSIPLAN, 2014, p. 140), bem como reabilitar estruturas de transportes defasadas e deterioradas.

²²⁰ A *Ruta Nacional 40* é uma extensa rodovia que vai de La Quiaca, na fronteira com a Bolívia, até o extremo sul do país, em Río Gallegos. Seu trajeto é paralelo à Cordilheira dos Andes, e suas imagens foram notabilizadas na produção “Diários de Motocicleta”, que exibiu as viagens de Ernesto (Che) Guevara pela América do Sul.

O projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta (11), conforme mencionado, é o de custo estimado mais elevado em toda a Agenda Prioritária. É composto por nove projetos individuais, basicamente trechos nacionais que formam o corredor. O Brasil abriga dois projetos, a Argentina três (todos referentes à reabilitação de ferrovias defasadas), o Paraguai um, o Chile mais um – o único que já está concluído, e há ainda mais dois projetos de interconexão binacional.

O projeto conta com financiamento do BNDES para estudos de viabilidade e, pela sua importância, é um dos principais temas do GT de Integração Ferroviária. Em essência, o projeto visa ao transporte de cargas, sobretudo do trigo da Argentina e da soja brasileira, paraguaia e argentina, além de carnes e minerais. Paralelamente, no Brasil está em andamento um trecho adicional entre Maracaju, no Mato Grosso do Sul, e Cascavel no Paraná. A chamada Ferroeste permitirá que as exportações de Maracaju, maior produtor de soja do Mato Grosso do Sul, possam chegar até Cascavel e, combinada com o trecho da IIRSA até Paranaguá, atinjam o porto paranaense.

A expectativa é de que esse projeto reduza o custo de transporte, tanto para exportação dos referidos produtos primários, quanto para importação de manufaturas. O Paraguai seria o maior beneficiado, visto que, sem acesso ao mar, possui os maiores custos de frete na América do Sul, e conta apenas com a Hidrovia Paraná-Paraguai para ter acesso a portos oceânicos (MOREIRA; VOLPE; BLYDE, 2008, p. 10; BRASIL, 2011b, p. 345).

O estudo técnico contratado pelo BNDES para avaliar a viabilidade da obra, apresenta uma visão otimista sobre os impactos da obra: “Do ponto de vista social, o principal aspecto a ser destacado é o fato de que o projeto gera valor ao possibilitar uma maior integração econômica na região” (BRASIL, 2011b, p. 345). O estudo realizou projeções para 2015, 2030 e 2045 e projetou o crescimento da exportação de bens primários, com redução de desigualdade e dinamização das economias regionais. Todavia, como ressalta Oliveira, “elevada dose de subjetividade recai, no entanto, sobre a expectativa de que tais benefícios sejam de fato usufruídos por segmentos amplos das populações situadas nestas áreas” (OLIVEIRA, 2011, p. 63). A dúvida do autor representa, na prática, uma dúvida sobre o modelo de desenvolvimento, agroexportador ou inovador e industrial. O projeto do Corredor Ferroviário Bioceânico, da forma com que está projetado, simboliza arquetipicamente a política de infraestrutura horizontal, ricardiana e reprodutora de vantagens comparativas. Nada obsta, no entanto, que o planejamento governamental articule projetos industrializantes com essa infraestrutura, com vistas a induzir o mercado e a gerar inovação e transformação da

estrutura produtiva. O projeto está previsto para ser concluído em janeiro de 2022 (COSIPLAN, 2014, p. 143).

O projeto Conexão rodoviária Foz – Cidade do leste – Assunção – Clorinda (**12**) reúne três projetos individuais que pretendem melhorar e ampliar a conexão rodoviária de leste a oeste do Paraguai: a leste, na fronteira com a cidade argentina de Clorinda, próxima a Assunção, até a fronteira oeste, próxima de Foz do Iguazu. Um dos projetos refere-se à construção de uma nova ponte entre Brasil e Paraguai, que, acompanhada de um passo de fronteira, aumentaria a capacidade de fluxo de pessoas e mercadorias e a fiscalização sobre o comércio bilateral, que hoje se concentra na Ponte da Amizade.

Essa obra afeta sobretudo o fluxo de comércio entre os dois países e as possibilidades de integração produtiva, analisadas no capítulo anterior no exame do impacto do Grupo 3 do Eixo de Capricórnio sobre a integração produtiva. Busca, dessa forma, reduzir custos para o comércio entre o estado do Paraná e o Paraguai, de modo a facilitar o escoamento da soja paraguaia mediante o Porto de Paranaguá, além da produção de milho e de aves. Para o estado do Paraná, favoreceria o comércio de fertilizantes, móveis, papel e produtos metalúrgicos/metalomecânicos.

O projeto da Linha de transmissão 500kv (Itaipu – Assunção – Yaciretá) (**13**) reúne dois projetos individuais que correspondem, cada um, à construção de sistemas de transmissão de energia elétrica no Paraguai. O primeiro vai da usina Hidrelétrica de Yacyretá, fronteira do Paraguai com a Argentina, até a capital Assunção; o segundo vai da Usina de Itaipu até também Assunção, e já está pronta. As duas obras importam para aumentar a capacidade de transmissão da rede paraguaia, que opera próxima de seu limite máximo (85% ou mais) e apresenta perdas de transmissão (de até 10%) (COSIPLAN, 2014, p. 158). Conforme ressaltado no capítulo anterior, essa busca pelo aumento na oferta de energia esteve associada a uma disputa pela soberania do Paraguai, que envolveu a mineradora canadense Río Tinto Alcán e a comercialização de energia e as relações com o Brasil.

Os projetos prioritários do Eixo de Capricórnio apresentam perfis bastante diferenciados. Os dois primeiros objetivam reduzir o tráfego e promover o crescimento urbano ordenado na fronteira entre Argentina e Bolívia. Há um projeto que busca melhorar a capacidade de transmissão de energia elétrica do Paraguai. Outros dois pretendem expandir o comércio: um deles entre o Paraná e o Paraguai, e o outro entre países da América do Sul e dela com outras regiões do mundo.

As linhas de transmissão no Paraguai possuem um caráter contingente: poderão ser utilizadas para inovar, fomentar a instalação de indústrias (potencial vertical) ou manter o

atual padrão. De resto, os projetos desse Eixo possuem caráter horizontal. A conexão rodoviária entre Brasil e Paraguai reforçara o padrão de comércio entre o estado do Paraná e o Paraguai, cujo perfil assemelha-se ao padrão neocolonial (regiões periféricas exportam produtos primários e importam manufaturas). O Corredor Ferroviário Bioceânico, conforme dito, possui caráter emblemático e, ao oferecer novos meios de exportação de recursos naturais dos países da região (grãos, minérios), também permite a chegada de manufaturas estrangeiras com custos menores. Mantido esse padrão, na ausência de planejamento governamental e iniciativas complementares para criação de capacidades produtivas, trata-se da especialização regressiva e do reforço do padrão de vantagens comparativas.

5.2.4 Eixo do Escudo Guianês

O Eixo do Escudo Guianês envolve três projetos estruturados, que se dividem em seis individuais, e abrange os territórios de Brasil, Venezuela, Suriname e Guiana. No caso dos dois últimos, trata-se de países pequenos, pouco povoados e com inserção voltada mais para Europa e Estados Unidos do que para a América do Sul (SCHEIBE, 2013).

O projeto de Reabilitação da Estrada Caracas-Manaus (14) importa na medida em que a rodovia representa o único meio de conexão entre Brasil e Venezuela. No Brasil, a rodovia é denominada de BR-174 e se encontra em estado de deterioração; sua recuperação, em andamento, faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A melhoria dessa estrada permitirá não só o aumento do fluxo de pessoas e mercadorias, sobretudo aquelas oriundas da Zona Franca de Manaus, mas também a redução do isolamento das comunidades da região, que possuem difícil acesso a serviços de saúde e educação.

O projeto da Estrada Boa Vista-Bonfim-Lethem-Linden-Georgetown (15) reúne projetos individuais que conformam um sistema de conexão rodoviária de Boa Vista, no Brasil, até a capital da Guiana, Georgetown, no litoral – única conexão entre Brasil e Guiana. Já existem trechos operacionais dessa ligação: no Brasil e um trecho na Guiana. Um segundo trecho guianês carece de pavimentação (de Linden a Lethem²²¹), o que limita o fluxo de pessoas e mercadorias²²². Quando operacional, essa obra permitirá reduzir em 800 km a conexão entre Manaus e o Caribe, impactando o fluxo da ZFM com os mercados da Europa e

²²¹ Existem 51 pontes de madeira nesse trajeto, com capacidade média para suportar até oito toneladas (COSIPLAN, 2014, p. 130).

²²² Na Amazônia, devido à época de intensas chuvas (via de regra, de abril até agosto nesta região), a falta de pavimentação torna-se crítica, a ponto de quase inviabilizar o tráfego. Além disso, o dinamismo da vegetação muitas vezes impede a passagem em determinados pontos do trajeto.

dos EUA (COSIPLAN, 2014, p. 174). Nesse contexto, a Guiana negocia com o Brasil a possibilidade de obtenção de financiamento para construir um porto de águas profundas em *New Amsterdam*, a 150 km da capital Georgetown²²³.

A construção de Rotas de Conexão entre Venezuela – Guiana – Suriname (inclui construção da ponte sobre o Rio Corentine) (16) reúne dois projetos individuais. O primeiro trata de uma ponte sobre o Rio Corentine, na fronteira entre Guiana e Suriname, e facilitará o fluxo de pessoas e mercadorias, cujo comércio é realizado por meio de balsas. O segundo objetiva construir um corredor rodoviário que iria do oeste do Suriname até a *Ciudad Guyana*, situada no norte da Venezuela, passando pela Guiana. Ambos os projetos não saíram da fase de perfil, o que pode ser explicado pela baixa capacidade estatal de Guiana e Suriname.

De um modo geral, os três projetos estruturantes possuem caráter horizontal, e visam sobretudo ao atendimento de condições mínimas de infraestrutura na região. Conforme observado anteriormente, contudo, o impacto da infraestrutura em regiões muito desenvolvidas é desproporcionalmente maior. Assim, tais projetos podem induzir a ocupação do território, o planejamento acerca da utilização e do cuidado com o meio-ambiente, e a articulação com capacidades produtivas, o que poderia conferir um caráter vertical a essas iniciativas. Dado o nível de desenvolvimento de Guiana e Suriname, são necessários esforços de cooperação com vistas a auxiliar no planejamento e na formulação de outras políticas públicas associadas com a infraestrutura.

5.2.5 Eixo da Hidrovia Paraná-Paraguai

Os projetos prioritários do Eixo da Hidrovia Paraná-Paraguai (HPP) são compostos por quatro projetos estruturantes divididos em 16 projetos individuais. A utilização dos Rios Paraná, Paraguai e Uruguai é um tema antigo para a diplomacia sul-americana, que tem como marco a assinatura do Tratado da Bacia do Prata em 1969 por Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai. Em um contexto marcado mais pela rivalidade do que pela cooperação, o tratado estabeleceu a regulamentação sobre a navegação e a utilização dos recursos naturais, com vistas ao “desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata”, expressões utilizadas no Acordo. Ainda que houvesse conflitos entre países, o Tratado forneceu as primeiras fórmulas de conciliação para a controvérsia em torno da construção de

²²³ Existe um Grupo de Trabalho entre Brasil e Guiana que se reúne periodicamente para discutir as relações bilaterais, com destaques para temas como a melhoria da infraestrutura na fronteira e o desenvolvimento regional.

usinas hidrelétricas, que somente seria resolvida dez anos depois com o Tratado Itaipu-Corpus (1979) (CERVO; BUENO, 2002, p. 418). Para contribuir com a gestão da Hidrovia, os países criaram o Comitê Intergovernamental da Hidrovia (CIH)²²⁴.

Nesse contexto, os projetos do COSIPLAN para esse Eixo buscam materializar a proposta de cooperação e desenvolvimento contida no Tratado. O projeto de Melhoria da Navegabilidade dos Rios da Bacia do Prata (17) reúne dez projetos individuais com melhorias nos rios Paraná, Paraguai, Uruguai e Tietê. Com exceção desse último, são rios que fluem no sentido norte e sul e se articulam com outros tipos de infraestrutura, como rodovias e ferrovias, conformando sistemas de transporte multimodais. Para que as hidrovias sejam operacionais, são necessárias obras como a construção e o reparo de eclusas e canais, a sinalização, dragagem e balizamento, construção de terminais de carga e adequação de pontes (COSIPLAN, 2014, p. 188).

Assim, os dez projetos individuais preveem obras em territórios pelos quais o percurso desses rios apresenta problemas. Por exemplo, a reabilitação do Canal Tamengo é de vital importância para a Bolívia. Esse canal artificial de 11km, parte de soberania brasileira, parte de soberania compartilhada entre Brasil e Bolívia, permite aos bolivianos a conexão com o Rio Paraguai e com a HPP, a partir da Lagoa de Cáceres, na fronteira com o estado do Mato Grosso do Sul.

Além de permitir o escoamento da produção boliviana, a HPP também favorece o comércio entre os países da região. O Brasil exporta para a Argentina, por exemplo, soja, combustíveis, e importa desse país trigo; o Paraguai, sem saída para o mar, obtém acesso facilitado ao mercado de São Paulo e ao porto de Santos. A Hidrovia também permite a exportação do minério de ferro, visto que possui conexões com as minas de Mutún (Bolívia) e Urucum (Brasil). Por isso, as obras de melhoria na Hidrovia favorecem o comércio intra e inter-regional, dada a exportação de soja e ferro para outros continentes. A HPP permite a redução de custos de transporte, visto que o transporte hidroviário em regra é mais barato e menos poluente²²⁵.

²²⁴ As atribuições do CIH constam no Estatuto do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná, Capítulo II, Artigo 2: “o órgão do Sistema do Tratado da Bacia do Prata encarregado de coordenar, propor, promover, avaliar, definir e executar as ações identificadas pelos Estados membros relativas ao Programa Hidrovia Paraguai-Paraná (Porto de Cáceres-Porto de Nova Palmira), assim como de gestionar e negociar, prévia anuência das autoridades nacionais pertinentes de cada país, acordos de cooperação técnica e subscrever aqueles que não forem reembolsáveis, para o desenvolvimento de um sistema eficiente de transporte fluvial, constituindo-se no foro de entendimento para os assuntos relacionados com este tema” (ZUGAIB, 2006, p. 182).

²²⁵ As obras na Hidrovia são amplamente questionadas, não obstante, devido aos possíveis danos sobre o meio-ambiente, especialmente na zona do Pantanal Mato-Grossense, com ampla diversidade na flora e na fauna.

O projeto de Interconexão Ferroviária Paraguai – Argentina – Uruguai (18) reúne quatro projetos individuais que objetivam reabilitar uma rede ferroviária que, partindo de Assunção até a cidade de Posadas, na Argentina, ribeirinha do Rio Paraná, chegaria até a cidade de Zarate, a 90 km de Buenos Aires. Trata-se de um sistema complementar ao da Hidrovia e que, da mesma forma, busca reduzir custos de transporte e aumentar a competitividade da produção regional.

O projeto de recuperação do Trecho Ferroviário Chamberlain-Fray Bantos (19) corresponde a um trecho de ferrovia no Uruguai que conecta a cidade de Fray Bantos com a rede nacional uruguaia, de modo que se formaria uma rede articulada com Montevideu e Rivera, na fronteira com o Brasil. A cidade de Fray Bantos abriga uma grande planta de produção de celulose, que esteve no centro do conflito com a Argentina, mencionado no capítulo anterior.

O projeto de Circunvalação de *Nueva Palmira* e sistema de acessos terrestres aos portos (20) busca ordenar o acesso rodoviário ao porto de Nueva Palmira, no Uruguai. O referido acesso ocorre atualmente por vias urbanas, de modo que sobrecarrega o trânsito da cidade com o transporte de cargas por caminhões. O Porto de *Nueva Palmira* é utilizado principalmente para a exportação de grãos, como a soja do Paraguai, e a própria produção uruguaia. Há um projeto de expansão para esse porto, de modo que ele poderia receber grandes navios, com capacidade para até 180 mil toneladas, e concorreria com os portos argentinos e brasileiros²²⁶.

Segundo Zugaib, “pode-se afirmar que a Hidrovia tem importância relativa para o escoamento da produção do Centro-Oeste brasileiro, é prioritária para a revitalização do processo de integração no Cone Sul e necessária para a integração sul-americana” (ZUGAIB, 2006, p. 393). Em que pese a visão otimista da autora, tais impactos positivos dependem mais de iniciativas complementares, a partir da cooperação entre setores público e privado, que articulem essa iniciativa à criação de capacidades produtivas e tecnológicas.

Potencialmente, existe a possibilidade de estruturar um sistema hidroviário sul-americano a partir das bacias de três grandes rios: Orinoco, Amazonas e Paraguai-Paraná, com elevados custos e desafios²²⁷. A formação de uma Grande Hidrovia única ou de um

²²⁶ O projeto conta com apoio do BNDES e deu origem a uma controvérsia, que envolveu posições divergentes entre autoridades brasileiras. Acredita-se que exista interesse da China na ampliação desse porto, visto que facilitaria a importação de commodities. No Sul do Brasil, os portos possuem menor capacidade: até 14 metros de calado (Nueva Palmira terá 20m) e são capazes de receber navios com capacidade de até 78 mil toneladas (Nueva Palmira poderá receber de 180 mil).

²²⁷ Os custos seriam financeiros, para a construção de canais e criação de condições de navegabilidade, e ambientais. O principal desafio seria a ligação do Orinoco com o Prata, pelo rio Madeira-Guaporé-Paraguai,

Litoral Sul-americano é um sonho antigo de autoridades e pesquisadores, como o geógrafo alemão Alexander von Humboldt que, em visita a América do Sul em 1799, vislumbrou essa possibilidade. No mesmo sentido, o chamado Plano Moraes, estudo do engenheiro Eduardo José de Moraes apresentado a Dom Pedro II em 1869, buscava articular transporte, desenvolvimento e defesa nacional. O trabalho “Navegação Interior no Brasil” propunha a interligação da bacia do Amazonas com a do Prata por meio dos Rios Paraná e Paraguai (GALVÃO, 1996, p. 188).

Além desses planos, outras experiências no mundo contribuem para alimentar grandes expectativas sobre o impacto das hidrovias para o desenvolvimento. É o caso, por exemplo, do Canal Meno-Danúbio, um canal de 171 km que interliga os Rios Meno e Danúbio e permite a interconexão entre a Romênia (Mar Negro) com os Países Baixos, percorrendo o interior europeu. Da mesma forma, a utilização das hidrovias nos EUA, sobretudo nos rios Mississipi-Missouri, representa uma experiência de êxito. Todavia, conforme mencionado no capítulo inicial, a política infraestrutural por si só é incapaz de transformar as estruturas produtivas. No caso dos EUA, sua articulação com a indústria e medidas protecionistas permitiu a alavancagem do desenvolvimento, experiência difícil se ser aplicada em razão das restrições do contemporâneo sistema multilateral de comércio, questão examinada na próxima seção.

Portanto, da forma com que estão planejados, os projetos prioritários da HPP possuem caráter horizontal, à medida que procuram reduzir custos de transporte para a estrutura produtiva existente, sobretudo de *commodities*. Em sua zona de influência, incluem potenciais enclaves produtivos nos complexos siderúrgico e oleaginoso (ZUGAIB, 2006, p. 396). Não obstante, importam sobremaneira para os países que não possuem acesso ao mar, Paraguai e Bolívia, que podem utilizar o transporte hidroviário a fim de exportar para outros continentes. Fica em aberto, novamente, se essa melhoria infraestrutural reproduzirá vantagens comparativas, tendência existente, ou se induzirá mecanismos de desenvolvimento desequilibrado.

na altura dos estados de Rondônia e Mato Grosso. Segundo Zugaib, “os canais de interconexão por construir teriam aproximadamente 550 km, incluídos os canais laterais no Guaporé-Madeira – entre Guajará Mirim e Porto Velho – para superar as numerosas cachoeiras e correntezas. Para vincular o Guaporé ao Paraguai pelo rio Aguapei, será necessário construir um canal de 8 km” (ZUGAIB, 2006, p. 382).

5.2.6 Eixo Interoceânico Central

O Eixo Interoceânico Central visa, como diz seu nome, a uma conexão bioceânica entre Atlântico e Pacífico que perpassa Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Peru. Os cinco principais produtos desses territórios – cobre, ferro, petróleo, gás e soja – são justamente as principais exportações dos países (IIRSA, 2009, p. 186). Há quatro projetos estruturantes que se dividem em sete individuais.

O projeto de ampliação do Aeroporto (HUB) de Viru Viru – Santa Cruz de la Sierra (21) pretende tornar essa estrutura um centro distribuidor de cargas e passageiros para outros territórios da América do Sul. O Aeroporto está localizado no centro do continente sul-americano e situa-se próximo ao nível do mar, permitindo as aeronaves operar com capacidade máxima (COSIPLAN, 2014, p. 216), além de reduzir custos e tempo de viagem.

O projeto de Melhoria da Conectividade viária no Eixo IOC (22) objetiva otimizar a conexão rodoviária bioceânica tendo a Bolívia como centro. Nesse sentido, um dos projetos individuais, a rodovia Toledo-Pisiga permitirá a ligação com a zona portuária de Iquique, no Chile (Pacífico). Outro corresponde à duplicação da rodovia La-Paz-Santa Cruz de la Sierra, que conecta duas das principais cidades bolivianas no sentido leste-oeste. Com as melhorias no transporte na direção leste, abre-se uma rota de conexão até Santos, no Atlântico (COSIPLAN, 2014, p. 220). Logo, forma-se um corredor rodoviário bioceânico que, na altura de Puerto Quijarro, no canal de Tamengo, oferece à Bolívia também a possibilidade de interligação com a HPP.

O projeto estruturante da Passagem de Fronteira Infante Rivarola-Cañada Oruro (23) trata da construção de um centro de controle integrado entre Bolívia e Paraguai. O centro será situado em uma rodovia com elevado fluxo de comércio entre os dois países, especialmente originados da produção agropecuária do departamento boliviano de Santa Cruz. Assim, o centro contaria com laboratório fitossanitário, área de retenção de cargas e sistemas de comunicação para coordenar o fluxo de pessoas e mercadorias nessa região (COSIPLAN, 2014, p. 224).

O projeto do Corredor ferroviário Bioceânico central (trecho boliviano) (24) conecta as redes ferroviárias de Brasil, Chile, Bolívia e Peru, de Iquique até Santos. Entretanto, o elo faltante corresponde ao trecho boliviano: não há ligação entre as Redes Andina e Oriental, separando a Bolívia do altiplano da região da *Media Luna*. Segundo o COSIPLAN, trata-se do

projeto mais ambicioso da história da Bolívia, visto que permitirá a inserção do país em cadeias produtivas viabilizadas por essa estrutura de transporte com menor custo²²⁸.

Com exceção de estruturas que buscam ofertar infraestrutura mínima, como a construção da passagem de Fronteira Infante Rivarola-Cañada Oruro, os projetos prioritários desse Eixo possuem uma inserção visivelmente voltada para fora. Possuem caráter horizontal, favorecendo sobretudo a exportação das cinco principais *commodities* (soja, ferro, petróleo, gás e cobre). Conforme mencionado anteriormente, esse tipo de transporte tende a reforçar estruturas comparativas, além de ameaçar a existência de indústrias.

5.2.7 Eixo MERCOSUL-Chile

O Eixo MERCOSUL-Chile envolve seis projetos prioritários compostos por 15 projetos individuais que afetam Brasil, Argentina, Paraguai Uruguai e Chile. Trata-se de uma área responsável por cerca de 70% do PIB da América do Sul e que combina zonas de produção industrial de alto valor agregado (aeronáutica, metal-mecânica, petroquímica, etc.) com zonas de produção agrícola (grãos, café, soja, gado, etc.) (ANTUNES, 2007, p. 109). Esse Eixo é a “expressão logística do Pacto ABC” (COUTO, 2012, p. 147).

O projeto prioritário do Gasoduto do Noroeste Argentino (25) visa à interconexão entre a região de Tarija, na Bolívia, que possui oferta abundante de gás natural, com a região das províncias argentinas de Chaco, Formosa e Santa Fé, que possuem escassez desse recurso. O investimento, em fase de pré-execução e com custo estimado de um bilhão de dólares, pode ser reavaliado em função das descobertas de hidrocarbonetos não-convencionais no sudoeste na Argentina, na província de Neuquén. O chamado campo de “Vaca Muerta” representa a segunda maior reserva mundial de gás de xisto, somente atrás da China (EIA, 2013). As descobertas de gás de xisto nos EUA permitiram a esse país retomar o crescimento econômico

²²⁸ Em 2014, formou-se um Grupo de Trabalho Trilateral para construir uma ferrovia bioceânica entre Brasil e Peru, envolvendo os dois países mais a China, que manifestou interesse em financiar o projeto. Embora ainda não exista definição, o projeto não passaria pela Bolívia; um dos seus possíveis trajetos iria de Lucas do Rio Verde, no Mato Grosso, passaria por Porto Velho, Rondônia, Rio Branco, Acre, e chegaria até o litoral do Peru. Essa estrutura favoreceria a exportação de minérios do Peru e da soja brasileira, além das importações de manufaturados da China. O interesse chinês também pode ser observado pelo item 12 da Declaração Conjunta entre Brasil e China: “12. Os dois Chefes de Estado enfatizaram a importância da cooperação na construção de **uma rede de infraestrutura sustentável e integrada na América do Sul**. Nesse contexto, concordaram em estimular investimentos em logística de transporte nas áreas do agronegócio; cadeias de suprimento agrícola; mineração; energia; indústria; tecnologia de ponta; ciência e inovação; atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em segmentos e setores intensivos em conhecimento e inovação; e tecnologias da informação e das comunicações (TIC). Com este fim, incentivaram agências governamentais e **investidores do setor privado dos dois países a participar das licitações em projetos no Brasil, como por exemplo o trecho ferroviário entre os municípios de Lucas do Rio Verde (MT) e Campinorte (GO)**” (BRASIL, 2014, grifo nosso).

desde a Crise financeira de 2007-08. Com a oferta abundante dessa matéria-prima, diminuem os custos para geração de energia e para a indústria petroquímica, que por sua vez gera insumos mais baratos para produção industrial, como a fabricação de automóveis, utilidades domésticas, construção civil, entre outros. Todavia, poucas empresas possuem o conhecimento técnico necessário para explorar o gás de xisto.

O projeto para Construção da Ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco (26) objetiva aprimorar o transporte entre a fronteira do Rio Grande do Sul com o Uruguai. O fluxo atual ocorre mediante a BR-392 no trecho Pelotas-Rio Grande. Estima-se que, com a construção dessa segunda ponte ente as cidades, 70% dos veículos de carga e 50% dos de passeio deixarão de utilizar a rota Chuí-Chuy e passarão a utilizar a conexão Jaguarão-Rio Branco (COSIPLAN, 2014, p. 244). Pretende-se, ademais, que além da ponte sejam construídos dois centros integrados de controle a fim de aumentar a fiscalização e combater o comércio ilícito, dada a presença de diversos *free-shops* na cidade de Río Branco.

O projeto prioritário de Transporte Multimodal no Sistema Lagoa Mirim e dos Patos (27) objetiva construir terminais fluviais e realizar melhorias de navegabilidade (dragagem, sinalização e balizamento) a fim de incentivar o transporte hidroviário na região das Lagoas Mirim e da Laguna dos Patos. A hidrovía foi desativada em razão da construção da BR-471/RS (Chuí/Pelotas) na década de 1970, rodovia que atravessa a Estação Ecológica do Taim (COSIPLAN, 2014, p. 248). Dessa forma, o objetivo desse projeto consiste em diminuir o uso do transporte rodoviário, proteger o meio-ambiente e incentivar o transporte hidroviário, mais barato e ecologicamente menos poluente.

O projeto do Corredor Ferroviário Montevideu-Cacequi (28) objetiva diminuir o uso do transporte rodoviário, sobrecarregado pelo transporte de cargas, e oferecer uma alternativa viável de transporte entre o Rio Grande do Sul e o Uruguai. Para tanto, é necessário reabilitar o trecho ferroviário que vai de Montevideu até o município rio-grandense de Cacequi, que por sua vez está conectando ao Porto de Rio Grande. Desse modo, as regiões por onde passam a ferrovia passariam a contar com uma alternativa de transporte mais rápida e barata. Em especial, favoreceria a exportação de madeira, biodiesel, grãos e frutas para exportação.

O projeto para Otimização no Sistema de Passo de Fronteira Cristo Redentor (29) objetiva aprimorar o sistema de controle fronteiro entre Argentina e Chile na altura de Valparaíso (Chile) e Mendoza (Argentina), principal conexão terrestre da região. Este sistema, também chamado de “Los Libertadores”, permite o trânsito de grande parte do fluxo comercial entre os dois países, como a cadeia do cobre e do alumínio, descrita no capítulo

anterior. A otimização da passagem permitiria agilizar o trânsito, reduzindo o tempo de espera, além de aumentar a fiscalização do comércio na região.

O projeto prioritário do Túnel Binacional Água Negra (30), conforme descrito no capítulo anterior, constitui elo fundamental do Corredor Bioceânico Central (CBC) que ligará Porto Alegre a Coquimbo, no Chile, passando pela região central da Argentina. Sua construção permitiria que o transporte de cargas por caminhões evitasse áreas de circulação de maior altitude, sujeitas a chuvas e difíceis condições de trânsito. Favoreceria, ademais, os acessos de Brasil, Argentina e Uruguai aos mercados asiáticos do Pacífico mediante o porto chileno de Coquimbo (PADULA, 2014, p. 334).

De um modo geral, os projetos infraestruturais do Eixo MERCOSUL-Chile apresentam caráter horizontal. Visam sobretudo à redução de custos de transporte na expectativa de que se intensifiquem os fluxos comerciais. O projeto do Gasoduto é crítico em razão das descobertas de gás de xisto em *Vaca Muerta*, de modo que exige estudos técnicos acerca da manutenção de sua viabilidade. O projeto do Transporte Multimodal no Sistema Lagoa Mirim e dos Patos possui um potencial vertical, haja vista que o sistema hidroviário poderia induzir indústrias de embarcações e seus componentes, além do serviço de transporte, associado a esse projeto. Outros projetos buscam aumentar o controle integrado de fronteiras ou permitir a expansão de produções já existentes, como no Rio Grande do Sul e no Uruguai.

5.2.8 Eixo Peru-Brasil-Bolívia

O Eixo Peru-Brasil-Bolívia possui apenas um projeto prioritário, porém de importância crítica²²⁹. Trata-se da Conexão Porto Velho – Costa do Peru (31), que corresponde a um elo faltante de um corredor rodoviário bioceânico que já está em operação. O projeto consiste na construção de uma ponte sobre o Rio Madeira, na altura do município de Abunã, em Rondônia, na fronteira com a Bolívia – trecho que atualmente é atravessado por meio de balsa, gerando custos excessivos e tempo de espera. Desde 2011, está em funcionamento a chamada Estrada do Pacífico (ou *Carretera Interocéánica Sur*) que conecta o Brasil ao Peru. No Brasil, essa rodovia começa na BR-364, em Porto Velho (RO), e vai até o Acre, onde continua mediante a BR-317, até a fronteira com o Peru e Bolívia. No Peru, a

²²⁹ O Eixo Peru-Brasil-Bolívia possui, em geral, uma carteira de projetos de transporte voltada para a conexão bioceânica. Ressalta-se, contudo, que existe um importante projeto de geração de energia elétrica no complexo do Rio Madeira, a saber, as usinas de Jirau e Santo Antônio, que somadas, gerariam energia comparável à Itaipu. O projeto envolve controvérsias como os danos ao meio-ambiente, a utilização de novas tecnologias, o elevado custo, as condições dos trabalhadores, a disputa entre as usinas pelas águas, o risco de rompimento de barragens e suas possíveis consequências.

rodovia permite seguir três caminhos, cada um tendo como destino final um porto (San Juan de Marcona, Matarani e Ilo).

Segundo o COSIPLAN, a Estrada do Pacífico já tem gerado benefícios, sobretudo para as comunidades situadas em regiões mais isoladas da Amazônia peruana, como o departamento de *Madre de Dios* (COSIPLAN, 2014, p. 278). Os habitantes dessa região passaram a contar com melhor acesso a serviços de saúde e educação de zonas mais desenvolvidas do Peru. Portanto, apesar dos consideráveis benefícios à população local, o projeto prioritário desse Eixo representa um corredor bioceânico, de caráter horizontal, que visa à redução de custos de transporte e à integração com o mercado asiático, o que – na ausência de iniciativas complementares de produção e desenvolvimento – implica possíveis consequências sobre a estrutura produtiva dos países da região, conforme mencionado.

Embora a transição da IIRSA para o COSIPLAN sinalize a mudança para projetos menos nacionais e mais regionais, isto é, tenha aumentado a ênfase na integração e na geração de sinergias entre a infraestrutura dos países, a visão do Estado Facilitador continua predominante. Espera-se que as melhorias infraestruturais aumentem a produtividade, reduzindo custos para as empresas e incentivando a competição, o que conduziria ao crescimento econômico. Todavia, menospreza-se que essa otimização esperada pode indiretamente beneficiar os centros mais dinâmicos da economia global: os corredores bioceânicos “não apenas facilitam a exportação da América Latina, mas também podem contribuir para a competição da indústria da Ásia no mercado regional” (traduzido de VAN DJICK; DEN HAAK, 2006, p. 14)²³⁰. Nesse caso, os países asiáticos se comportariam como *free-riders*, visto que usufruiriam dos bens públicos sul-americanos e das oportunidades de comércio geradas por eles (VAN DJICK; DEN HAAK, 2006, p. 77).

Com uma política puramente horizontal, a infraestrutura reforçará os mecanismos de mercado e as vantagens comparativas. Sem nenhuma política produtiva complementar, sobretudo industrial, as melhorias de transporte reforçam tendências existentes de importação e exportação que, no caso da América do Sul, cada vez mais apontam para o comércio do tipo neocolonial.

É certo que a seleção de projetos reproduz visões nacionais sobre a utilização do território e as perspectivas de desenvolvimento. São as limitações existentes no modelo de integração governamental, que geram avanços mais lentos, ainda que mais fortes. Todavia, é

²³⁰ No original “not only facilitate Latin America’s export drive but may also contribute to competition in the regional market by Asia’s industry”.

preciso que os países tenham clareza acerca dos resultados esperados da adoção do modelo do Estado Facilitador.

5.3 IIRSA E COSIPLAN: ESFORÇO DE TRANSIÇÃO E OPÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O BRASIL

A transformação econômica e política da IIRSA e do COSIPLAN está diretamente relacionada com o contexto sistêmico, regional, no caso da IIRSA (ano 2000), e global, no caso do COSIPLAN (2009). No contexto da IIRSA, a desvalorização do Real levou a um desequilíbrio comercial entre Brasil e Argentina. Uma agenda regional que reduzisse custos, com base na infraestrutura, poderia favorecer os países sul-americanos por diversas razões. Aos países andinos, que em 1996 aprimoraram a estrutura institucional e formalizaram a Comunidade Andina, interessava ampliar o comércio e materializar os acordos. Aos países do MERCOSUL, revitalizar os acordos originais, visto que o mercado comum não avançava e a união aduaneira era, e ainda é, imperfeita.

No caso do COSIPLAN, a crise financeira global 2007-2008 levou os países centrais, como EUA e Alemanha, a protegerem suas estruturas produtivas nacionais mediante desvalorização das moedas. Bilhões de recursos foram injetados em mercados emergentes, com vistas artificialmente prejudicar suas exportações pela valorização da moeda. Essa conjuntura levou a presidente Dilma Roussef a se manifestar diversas vezes contra o chamado “tsunami monetário”, ou guerra “cambial”, pelo que se reuniu com os líderes desses países para tentar reduzir esse efeito e atrair investimentos.

Em ambos os casos, percebe-se que somente a crise suscitou impulsos para ação. Na IIRSA, o problema regional levou a uma alternativa de transformação via mercado. No COSIPLAN, o problema global promoveu a ação concertada dos países em uma agenda marcada pela orientação estatal do mercado, mas com problemas de execução. Apesar das diferentes origens, as duas iniciativas apresentam uma mesma matriz de respostas.

IIRSA e COSIPLAN caracterizam-se como configurações do tipo Estado Facilitador, ainda que com importantes diferenças entre si. Quanto à variável autonomia inserida, ambas apresentam cooperação entre setor público e privado. No caso da IIRSA, essa coordenação é um princípio básico da Iniciativa. A formulação do Plano de Ação, pelo BID, bem como o papel chave do Comitê de Coordenação Técnica demonstram a sinergia entre ambos. No caso do COSIPLAN, a incorporação da IIRSA como foro técnico representa a manutenção da

cooperação público privada, complementada por meio de reuniões frequentes entre gestores públicos e empresariado dos países membros.

Todavia, embora exista cooperação entre ambos, os interesses nem sempre são coincidentes. Isso pode ser observado de acordo com o perfil de participação do setor privado na Agenda Prioritária a partir de várias dimensões: espacial, predomínio no Eixo Amazonas, no Peru (77,8% do total, no qual predomina o transporte rodoviário e fluvial); setorial, destaca-se em geral nos projetos de energia, de maior rentabilidade (57% são PPPs; no transporte, 75,6% possuem financiamento público) ; e quantitativo – no financiamento (16,4% privado e 11,4% em parcerias público-privadas, 72,2% é público). Portanto, em que pese a cooperação existente, ela possui limitações.

Vale lembrar que, embora as PPPs sejam instrumento frequentemente utilizado enquanto meio eficiente de execução de obras, nem sempre são tão benéficas quanto se pode esperar. Calderón e Servén (2011) destacam que o seu principal problema é a renegociação de contratos, normalmente em curtos espaços de tempo após serem pactuados (em média, dois anos). Em razão da renegociação, os custos do projeto se tornam pouco claros e com frequência se transferem para governos seguintes. Além do mais, os operadores repassam esses custos para os contribuintes, os quais passam a pagar por tarifas mais caras e utilizam serviços de menor qualidade (CALDERÓN; SERVÉN, 2011, p. 683)²³¹.

Além da renegociação de contratos, as PPPs também podem apresentar problemas em relação à distribuição de custos. Por exemplo, o Programa Estadual de Recuperação de Rodovias, iniciado pelo governo de Blairo Maggi, no Mato Grosso, em 2003, visava à realização de obras de construção e melhorias na rede rodoviária mato-grossense mediante um novo modelo de PPPs. Nesse formato, parcerias eram formadas após reuniões e debates entre autoridades municipais, estaduais e produtores locais, de modo a maximizar oportunidades de negócio para os últimos. Observe-se que o Grupo Amaggi, de propriedade do então governador, era o maior produtor de soja do mundo. Prefeitos de alguns municípios também eram grandes produtores. Portanto, como resultado, a parte pública das PPPs, receita extraída de impostos pagos pelo conjunto da sociedade, acabou por financiar e desenvolver um programa de transporte com benefícios claramente privados, para os produtores de soja. Trata-se de uma transferência de custos do setor privado para o setor público mediante PPP (VAN DJICK; DEN HAAK, 2006, p. 55-60;79).

²³¹ Para os autores, a solução passaria pelo fortalecimento dos mecanismos institucionais de regulação e supervisão, além de, na origem, garantir que os acordos aloquem riscos devidamente, evitando que os operadores privados obtenham vantagens a partir de contratos pouco claros (CALDERÓN; SERVÉN, 2011, p. 683).

No que se refere ao perfil da infraestrutura, predominam as políticas de tipo horizontal, embora existam diferenças entre ambos. Na IIRSA, observa-se a integração fundamentada na facilitação do mercado; a infraestrutura busca reduzir falhas de mercado, diminuir os entraves logísticos que dificultam as transações comerciais. O regionalismo aberto sinaliza o compromisso para uma abertura gradual, no sentido de cada país utilizar suas vantagens comparativas para competir no sistema internacional e extrair benefícios da globalização. Além de uma visão estática sobre as estruturas produtivas nacionais, a IIRSA carece de uma visão sistêmica: o todo representa somente a soma das partes – com lacunas e sobreposições: “A carteira IIRSA, em realidade, é parte da carteira de projetos dos países, na qual a iniciativa não teve nenhuma injunção. Os méritos ou deméritos devem-se creditar aos próprios governos nacionais” (COUTO, 2012, p. 161). Padula faz a seguinte avaliação a respeito da IIRSA:

A IIRSA favorece principalmente os países desenvolvidos e as empresas transnacionais que terão acesso às infraestruturas, criando renda, acumulação de riqueza e empregos fora da região. **O modelo da iniciativa tende a aperfeiçoar a característica histórica da região de especialização comercial internacional baseada em *commodities***, dependente da demanda dos países centrais e com déficit de oferta de infraestrutura de integração física entre os países da região. **Aprofunda, portanto, a vulnerabilidade externa e a inserção política subordinada da região no sistema internacional** (PADULA, 2014: 322-23, grifo nosso).

A falta de visão sistêmica da IIRSA busca ser corrigida com o COSIPLAN, que se preocupa com a questão da conectividade e das sinergias transfronteiriças. Por isso, percebe-se que a Agenda Prioritária enfatiza processos com impacto regional; mesmo quando localizados somente em um país, a infraestrutura favorece indiretamente a outro. Na IIRSA, 18 dos 31 projetos (cerca de 58%) eram de interesse de um único país; no COSIPLAN, apenas 22,6% são estritamente nacionais; (54,8% binacionais e 22,6% interessam três ou mais países) (COSIPLAN, 2014, p. 7).

O caráter horizontal das políticas, no entanto, permaneceu. A incorporação da estrutura institucional da IIRSA, bem como da carteira de projetos previamente formulada, foi decisiva para tanto. Ainda que o Conselho de ministros e as presidências possam modificar a ênfase ou selecionar prioridades, a essência da Agenda e sua lógica de concepção permanecem as mesmas: “Muitos atores seguem atuando sob a lógica da IIRSA e conseqüentemente, sob concepções divergentes do discurso presente no COSIPLAN, revelam dificuldades para que este se cristalize na prática” (PADULA, 2014, p. 338). O COSIPLAN tenta introduzir a preocupação com o desenvolvimento, a possibilidade de o Estado induzir a

transformação, mas o faz sob uma agenda predominantemente horizontal de política de infraestrutura. Portanto, ambos podem ser classificados como variantes do Estado Facilitador.

No Plano de Ação Estratégico, o COSIPLAN prevê políticas verticais: “A infraestrutura é um dos pilares da integração regional, cuja implementação deve ser orientada por critérios de desenvolvimento socioeconômico sustentável, sendo adotadas **as atividades complementares necessárias que alavanquem o desenvolvimento das populações**” (COSIPLAN, 2011, p. 4, grifo nosso). Por essa ótica, haveria articulação entre infraestrutura e atividades produtivas, de modo a transformar as estruturas econômicas. A própria busca pela diversificação da produção e pelo aumento do valor agregado constam como princípios norteadores desde a IIRSA. Todavia, na prática, os projetos apenas favorecem o fluxo de atividades já existentes. Em especial, beneficiam vantagens comparativas existentes no setor de *commodities*, como se observou.

Evidentemente, uma rodovia que facilita o escoamento da produção de soja pode beneficiar a mobilidade dos habitantes dos territórios por onde percorre. Pode ser utilizada para o turismo, ou mesmo para atividades ilícitas. O objetivo não é esgotar as possibilidades de uso, mas sim captar a lógica predominante de transformação. No caso da IIRSA e do COSIPLAN, ainda que alguns projetos visem à oferta de infraestrutura mínima, seu norte estratégico corresponde ao regionalismo aberto. Isso pode ser observado mediante a centralidade dos corredores bioceânicos, valorizados sobretudo pelos países que não possuem acesso ao Pacífico, como o Brasil, devido à conexão privilegiada com as economias do Leste asiático.

Observa-se um descompasso entre o discurso anunciado e o perfil dos projetos:

Os EIDs não são apenas espaços de referência para o comércio intrarregional ou internacional, **pois assim seriam unicamente “corredores”**. São espaços de referência para concentrar esforços que conduzam ao desenvolvimento sustentável, com base na infraestrutura. A **ideia de gerar desenvolvimento “ao longo dos eixos”** é um desafio mais amplo. Envolve não apenas transporte, mas também energia e comunicações, e implica **articular à infraestrutura outras iniciativas que compõem o processo de desenvolvimento (promoção de sistemas produtivos, programas de meio ambiente, formação de capital humano, construção de capacidades institucionais e tecnológicas, etc.)** (IIRSA, 2009c, p. 16, grifo nosso).

Verifica-se que os Eixos de Integração e Desenvolvimento, na prática, carecem justamente de tais iniciativas complementares e associadas que promovam o desenvolvimento, o que lhes conferiria um caráter vertical e uma atuação de tipo Estado Desenvolvimentista.

Da forma com que está planejado, o COSIPLAN intensificará a estrutura produtiva existente, reforçando vantagens comparativas, sobretudo nas cinco *commodities* dominantes: cobre, gás natural, petróleo, soja e ferro. Entre os países sul-americanos, as melhorias aperfeiçoarão o fluxo de mercadorias e pessoas e deverão ampliar as trocas comerciais. Todavia, conforme se verificou, as possibilidades de integração produtiva a partir dos instrumentos planejados são muito reduzidas. Ademais, o perfil horizontal da infraestrutura, de ligação bioceânica e conexão com os mercados do Pacífico, traz implicações. A despeito das tarifas comuns que constituem as uniões aduaneiras, ficará difícil diferenciar as vias de transporte que integram países sul-americanos das que os integram aos competidores externos. Nesse sentido, poderá agravar o processo de especialização regressiva. A melhoria da infraestrutura, se não for compensada por políticas protecionistas de comércio, pode aumentar a importação de manufaturados de países asiáticos e enfraquecer gradativamente a já fragilizada base industrial brasileira. A respeito dessa possibilidade, importa analisar dois condicionantes: 1) o impacto da infraestrutura de transporte sobre a estrutura produtiva; 2) as limitações do sistema multilateral.

Sabe-se que a situação da infraestrutura da América do Sul é uma das piores do mundo, comparável somente à africana (CAF, 2011, p. 14). Estima-se que, para superar as deficiências, os países da região deveriam gastar no mínimo 5% do PIB durante os próximos anos, excluídos os custos de manutenção (CAF, 2011, p. 20)²³². Por exemplo, no caso de rodovias, há proporcionalmente poucas vias pavimentadas, que sofrem desgaste e carecem de manutenção. Na energia elétrica, há elevados custos de transmissão, em razão da distribuição populacional concentrada no litoral, o que implica pontos da rede situados em grandes espaços de território, mas com pouco consumo²³³. Também há pouca integração energética: o

²³² A consultoria McKinsey (2013) estima que, de 2013 a 2030, o mundo requer investimento em infraestrutura estimados em 57 trilhões de dólares, o que representaria uma média de 3,16 trilhões por ano. A fins de comparação, estima-se que os gastos militares foram pouco mais da metade desse valor, isto é, 1,7 trilhões (MCKINSEY, 2013, p. 14). Para o transporte rodoviário, avalia que os congestionamentos geram uma perda de 101 bilhões de dólares em excesso de combustível e tempo perdido, valor próximo ao PIB da Eslováquia. No caso do Brasil, o investimento em 1% geraria 1,3 milhões de empregos diretos e indiretos (MCKINSEY, 2013, p. 4). Observe-se que a China é o maior investidor em infraestrutura do mundo: de 1992-2011, investiu, em média 8,5% do PIB (Japão: 5%; UE: 2,6%; EUA: 2,5%; **América Latina, 2,3%**). O Brasil investiu, nesse período, uma média de 2,2%, embora suas necessidades sejam de 5,5% (MCKINSEY, 2013, p. 12-13).

²³³ Segundo a CAF (2011), há ainda outros problemas afetos ao fornecimento de energia elétrica: subsídios para atores ou camadas da população sem tal necessidade; tarifas que não representam custos e falta de planejamento de longo prazo. No caso da água, devido ao desperdício de cerca de 40% na distribuição, estima-se que a escassez iniciaria em 2025, realidade que, no Brasil, passou a se observar em 2014 e 2015 nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro devido à escassez de chuvas. Para a CAF, o principal obstáculo enfrentado pelos países sul-americanos é a falta de qualidade institucional. Por exemplo, faltariam: regras mais claras para assegurar os investimentos; burocracias mais capacitadas, em especial para selecionar projetos tecnicamente viáveis; planejamento de longo prazo; coordenação entre agências (cada entidade

Chile adquire gás natural da Indonésia; o Peru comercializa boa parte de suas reservas para o México. Nas comunicações, a difusão da banda larga ainda é escassa, apesar da expansão da telefonia celular. Os portos em geral, possuem capacidade reduzida e são pouco eficientes (CAF, 2011). Para alcançar o patamar de quantidade e qualidade de infraestrutura do Leste da Ásia, por exemplo, estima-se que os países da região precisem gastar 7,9% do PIB nesse setor; todavia, a média histórica é de cerca de 2,5% (1992-2011) (MCKINSEY, 2013, p. 16).

O ranking do Fórum Econômico Mundial (FEM), disponibilizado no Relatório de competitividade 2014-2015, mensura a competitividade dos países a partir de doze pilares, um dos quais correspondente à infraestrutura. Esses doze pilares estão organizados em três dimensões: requisitos básicos de competitividade, fatores de eficiência; fatores de inovação e sofisticação. O indicador de competitividade global (*Global Competitiveness Index - GCI*) varia de um a sete. Adota-se a questionável visão de estágios de desenvolvimento entre os países: primeiro, economia baseada em fatores; segundo, foco na eficiência; terceiro; inovação. Os países estão distribuídos de acordo com faixas de PIB per capita. A China estaria na fase 2, inovação; Argentina, Brasil e Chile em transição da fase dois para três; no último estágio, países como Israel, Japão, Coréia e Noruega (SCHWAB; SALA-I-MARTIN, 2014, p. 11).

O indicador de competitividade global (GCI) do Fórum Econômico Mundial apresenta um conceito de competitividade fundamentado na importância da produtividade que, de acordo com o documento, está diretamente associada à taxa de investimento que, por sua vez, induz o crescimento geral da economia (SCHWAB; SALA-I-MARTIN, 2011, p. 4). Trata-se de uma visão limitada, que prioriza não apenas o lado da oferta, mas também o faz por um prisma reducionista, a visão das corporações. Isso pode ser observado também na metodologia do indicador, que é composta de dados estatísticos (dívida pública, expectativa de vida, etc.) e de dados qualitativos obtidos a partir de *surveys*. Esses últimos são obtidos, desde 1979, por meio de um questionário anual respondido, em 2014, por 14 mil líderes empresariais de 148 países (SCHWAB; SALA-I-MARTIN, 2014, p. 85).

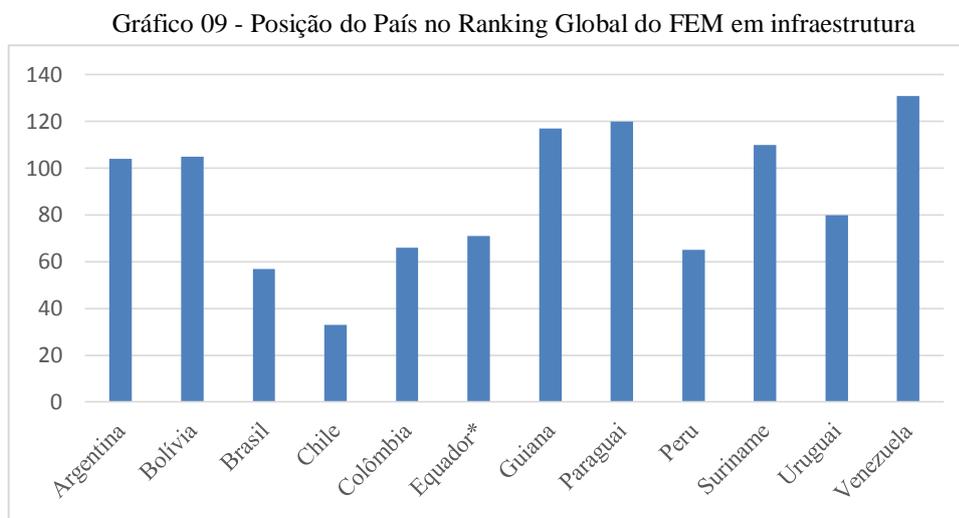
Como alerta a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, 2013), indicadores compostos por dados baseados em percepção são problemáticos à medida que envolvem aspectos cognitivos e diferenças contextuais em cada país, o que dificulta a comparação entre casos e os torna voláteis (UNIDO, 2013, p. 8). Ademais, os

gerencia uma etapa do projeto, sem sinergia); foco na manutenção da infraestrutura (priorizam-se somente novas obras), entre outras.

interesses dos líderes empresariais na infraestrutura representam apenas uma fração da sociedade afetada pelas estruturas de transporte, energia e comunicações.

O outro ranking de competitividade mais utilizado é o WCS (*World Competitiveness Scoreboard*), produzido pelo instituto suíço IMD, que também utiliza dados baseados em percepção. Por isso, o indicador da Unido é estritamente quantitativo. Todavia, optou-se por utilizar o ranking do FEM por que, apesar da melhor composição teórica e metodológica da UNIDO, ela não inclui infraestrutura em seu indicador de competitividade²³⁴. Ademais, o índice do FEM é amplamente utilizado nos debates políticos e acadêmicos (UNIDO, 2013, p. 8).

No caso da infraestrutura, o FEM utiliza nove indicadores, seis baseados em dados de percepção e três quantitativos²³⁵. Observem-se os dados para os doze países sul-americanos:



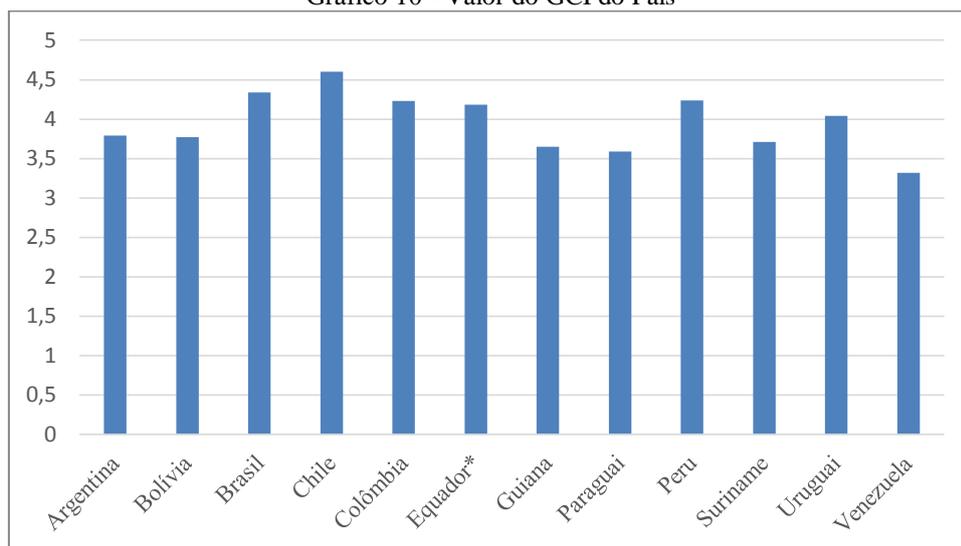
Fonte: Elaboração própria a partir de Schwab e Sala-i-martin (2014)²³⁶

²³⁴ O indicador da Unido, *Competitive Industrial Performance* (CIP), é composto por três dimensões: 1) capacidade em produzir e exportar manufaturas; 2) densidade tecnológica e 3) impacto global, com indicadores quantitativos para cada um deles (UNIDO, 2013, p. 6).

²³⁵ Os seis indicadores de percepção se baseiam em *surveys* pelos quais o entrevistado responde a perguntas como “Como você avalia a qualidade de portos em seu país? As respostas variam de 1 a 7, sendo 1 extremamente insatisfatório e 7 extremamente satisfatório”. Os seis questionam a qualidade: 1) geral da infraestrutura; 2) das rodovias; 3) das ferrovias; 4) dos portos; 5) aeroportos; 6) fornecimento de energia elétrica. Os três quantitativos são: 1) número de linhas de telefone a cada cem habitantes; 2) número de linhas de telefone celular a cada cem habitantes; 3) número de assentos disponíveis em aeronaves multiplicado pelo número de quilômetros voados, medida que representa a capacidade de transporte aéreo de passageiros (SCHWAB E SALA-I-MARTIN, 2014, p. 107).

²³⁶ No caso do Equador, os números são extraídos do relatório 2013-2014 (SCHWAB; SALA-I-MARTIN, 2013), pois, de acordo com a organização, o país apresentou dados com qualidade insuficiente (SCHWAB; SALA-I-MARTIN, 2014, p. 87).

Gráfico 10 - Valor do GCI do País

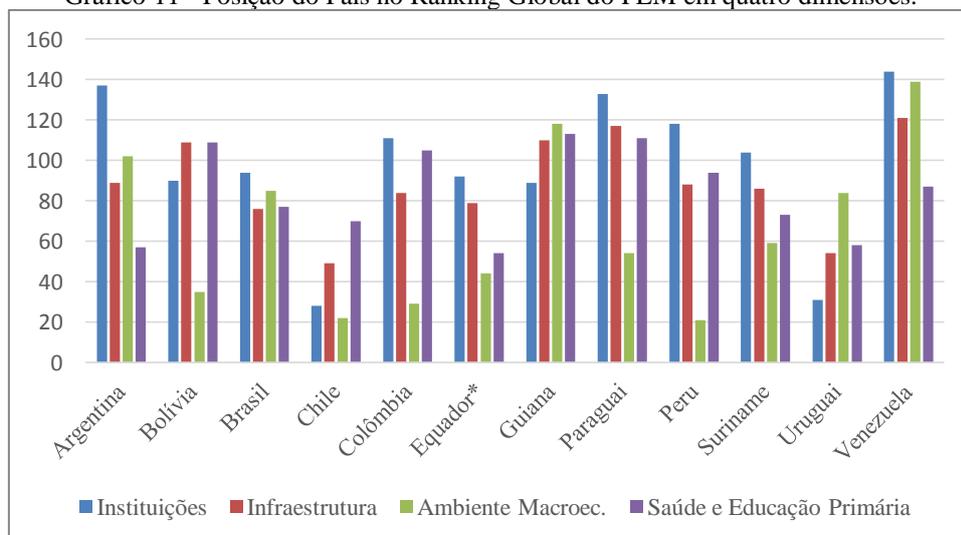


Fonte: Elaboração própria a partir de Schwab e Sala-i-martin (2014)

Observa-se, de um modo geral, que os países da Área Integrada do Pacífico estão mais bem posicionados, com o Chile em primeiro lugar. O Brasil ocupa uma posição intermediária; o pior colocado é a Venezuela.

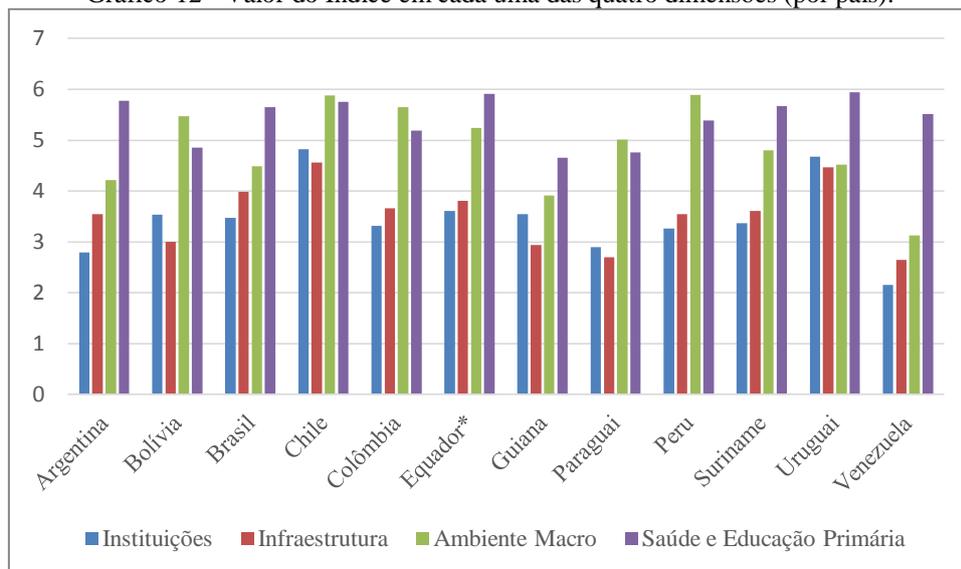
Os dados a seguir permitem comparar a avaliação para os indicadores de infraestrutura com os outros três indicadores pertencentes à dimensão de requisitos básicos de competitividade:

Gráfico 11 - Posição do País no Ranking Global do FEM em quatro dimensões:



Fonte: Elaboração própria a partir de Schwab e Sala-i-martin (2014)

Gráfico 12 - Valor do Índice em cada uma das quatro dimensões (por país):



Fonte: Elaboração própria a partir de Schwab e Sala-i-martin (2014)

Observa-se padrão semelhante ao do indicador geral de competitividade: o Chile continua apresentando os melhores resultados, mas o Uruguai também aparece bem colocado, especialmente no critério instituições (31°). No critério ambiente macroeconômico, os países da Aliança do Pacífico destacam-se novamente: Peru (21°), Chile (22°), Colômbia (29°); destaca-se a exceção surpreendente da Bolívia (35°); o Brasil é o 85°. Para a infraestrutura, os países mais bem colocados são Chile, Uruguai e Brasil, respectivamente em 49°, 54° e 76°. Além do Equador, em 79°, o restante dos países sul-americanos situa-se da posição 80° em diante. A Bolívia está em 109°; Paraguai em 117° e Venezuela em 121°²³⁷.

Calderón e Servén (2011) realizaram um estudo de avaliação da infraestrutura na América Latina no qual a comparam com outras três regiões: países desenvolvidos, países de renda média de fora da América Latina²³⁸, e países do Leste Asiático²³⁹. Concluem,

²³⁷ Aqui em especial parece se evidenciar o problema da percepção de dados. Por mais dificuldades econômicas que possa ter passado a Venezuela em 2013 e 2014, é difícil conceber que sua infraestrutura é pior que a de Bolívia e Paraguai, países sem acesso ao mar. Porém, a avaliação dos líderes empresariais pesou negativamente contra a Venezuela.

²³⁸ O grupo do Leste da Ásia envolve sete países: Indonésia, Hong Kong, Coreia do Sul, Malásia, Cingapura, Taiwan e Tailândia. O grupo de países de renda média de fora da América latina abrange 70 países. Os países desenvolvidos correspondem às economias da OECD exceto México e Coreia do Sul (CALDERÓN; SERVÉN, 2011, p. 661).

²³⁹ O estudo possui dimensões quantitativas e qualitativas nos setores de energia, transporte e comunicações. Para a quantitativa, os indicadores utilizados são: quantidade de linhas de telefonia fixa e celular por mil habitantes; capacidade de geração de energia a cada mil habitantes; extensão da rede rodoviária (razão entre km² de rodovias e área total do país). Para a dimensão qualitativa, os indicadores são: tempo de espera médio para obtenção de linha de telefonia; % de perdas em distribuição e transmissão de energia elétrica; % de rodovias pavimentadas em relação ao total de rodovias. Os autores realizam testes econométricos entre as

corroborando os estudos já apontados, que existe um *gap* infraestrutural da região em relação às outras três. A diferença é relativamente menor no setor de comunicações e maior no de transportes, principalmente em relação ao indicador de rodovias pavimentadas: cerca de 25% na América Latina, 50% nos países de renda média de fora da região, e quase 100% no Leste da Ásia e nas economias desenvolvidas²⁴⁰ (CALDERÓN; SERVÉN, 2011, p. 665).

Seja pela avaliação da CAF, seja pela do FEM ou, ainda, pela de Calderón e Servén (2011), percebe-se déficit da infraestrutura sul-americana, que envolve os setores de transporte, energia e comunicações dos países da região. Apesar desse *gap*, aparentemente o tema não merece a atenção proporcional à sua importância por parte da diplomacia. Normalmente, a questão das tarifas externas e seu impacto sobre o comércio exterior, por exemplo, possuem maior peso nas discussões e negociações sobre a integração sul-americana, como o MERCOSUL. Corroborando a importância da questão da infraestrutura, o estudo de Moreira, Volpe e Blyde (2008) revela que os custos de transporte são maiores do que as tarifas externas de comércio, conforme pode se observar nos Gráficos a seguir:

dimensões e encontram elevada correlação entre ambas, isto é, normalmente a maior oferta de infraestrutura vem acompanhada de um incremento em qualidade (CALDERÓN; SERVÉN, 2011, p. 663;665).

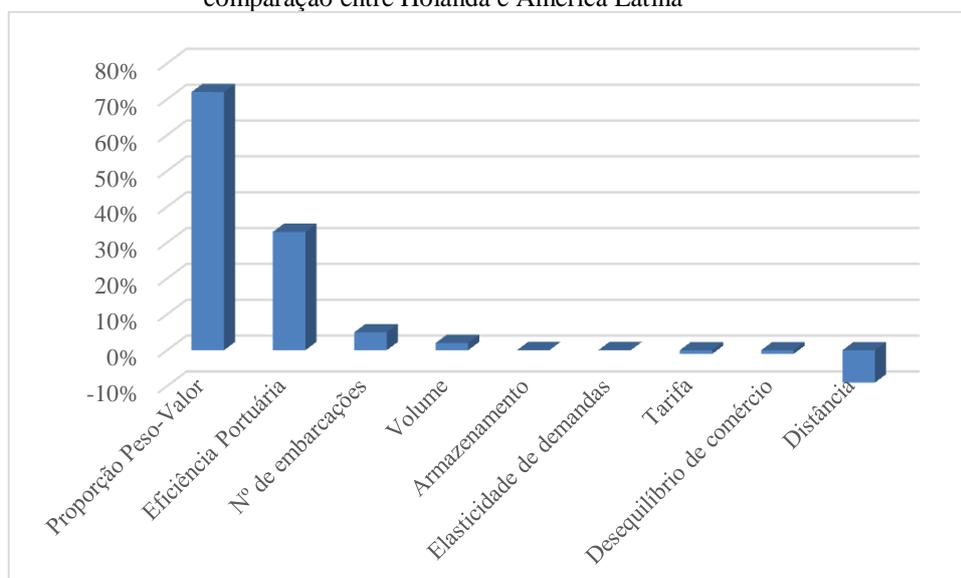
²⁴⁰ Cumpre observar que o Caribe se apresenta enquanto exceção, visto que possui indicadores similares aos do Leste da Ásia (CALDERÓN; SERVÉN, 2011, p. 664).

No primeiro gráfico (Gráfico 13), a diagonal separa os países que possuem custo de frete superior a tarifas externas (acima da linha) dos que possuem tarifa maior do que frete (abaixo da linha). No primeiro gráfico, dada a proximidade dos países, verifica-se que não existem diferenças significativas entre comercializar na América do Sul e fora dela. No caso de Brasil, Chile e Peru, observando o eixo vertical (custo de transporte), é mais caro comercializar com países sul-americanos do que com os de outros continentes. Fica evidente a fragilidade da integração comercial e o perfil histórico dos países de inserção voltada para fora, de costas uns para os outros.

No segundo gráfico (Gráfico 14), os pontos em vermelho marcam a exportação para América Latina e Caribe; e em azul, para os Estados Unidos. Por exemplo, para exportar para os EUA, o Brasil encontra uma tarifa média de 2% e frete de cerca de 8%. A grande maioria dos países situa-se à esquerda da diagonal, o que revela que possuem custos de frete maiores do que tarifas. Em ambos os gráficos, nota-se o elevado distanciamento do Paraguai dos demais países, o que se justifica pelo alto preço pago pelo país para comercializar devido a sua ausência de saída para o mar. O Uruguai constitui exceção devido ao elevado protecionismo sobre o setor de laticínios, de grande importância em sua economia.

Como explicar os elevados custos de transporte?

Gráfico 15 - Exportações para os EUA (2000-2005) decomposição dos custos de transporte marítimo: comparação entre Holanda e América Latina



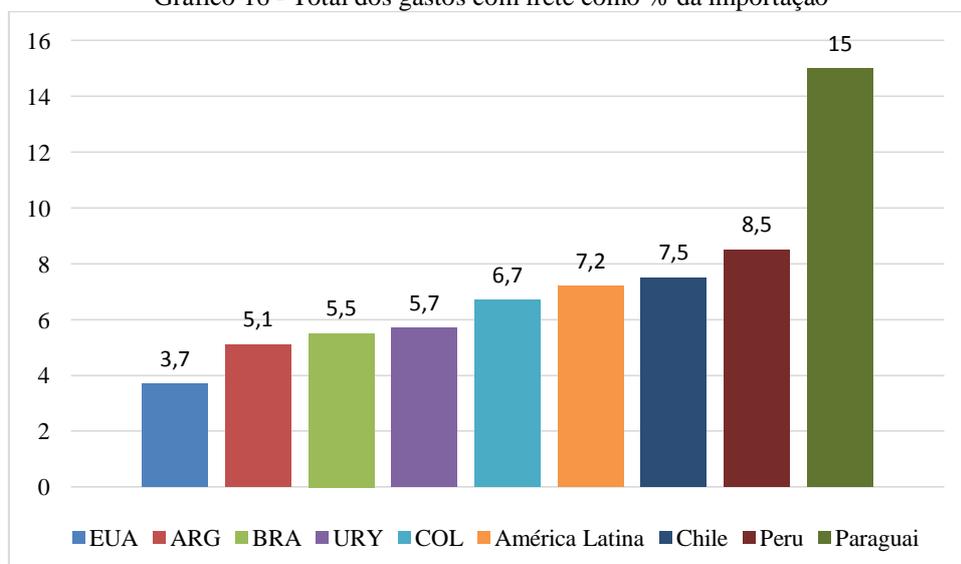
Fonte: Moreira, Volpe e Blyde (2008)

O Gráfico 15 compara os custos de transporte marítimo da América Latina e Caribe em relação à Holanda para exportar para os Estados Unidos. A América Latina apresenta, em

média, custos 70% maiores do que a Holanda para exportar para os EUA. O gráfico 15 decompõe os fatores responsáveis e lhes atribui pesos (em porcentagem), resultantes de testes de correlação realizados pelos autores (MOREIRA; VOLPE; BLYDE, 2008, p. 55). A distância está correlacionada negativamente (-9%), isto é, favorece América Latina e Caribe devido à maior proximidade geográfica. Os fatores de maior peso na composição dos maiores custos da América Latina são a eficiência portuária (33%) e, mais importante, a relação entre peso e valor (72%).

É possível considerar como um resultado esperado o peso do fator eficiência portuária entre os determinantes, visto que a Holanda é considerada referência na infraestrutura de portos, ocupando os primeiros lugares nos rankings globais de serviços portuários. Chama a atenção, todavia, o elevado peso dos recursos naturais, dominantes na pauta de exportação dos países sul-americanos, na decomposição apresentada. O custo de transporte para bens como minério de ferro e cobre, grãos, petróleo – essencialmente pesados e volumosos – tende a ser elevado. Como dizem os autores, exportar mil dólares de minério de ferro é muitas vezes mais pesado do que mil dólares em semicondutores (MOREIRA; VOLPE; BLYDE, 2008, p. 27). Tal perfil de comércio torna os países altamente dependentes de sistemas de transporte de grande capacidade e eficientes em escala. Porém, esse é o lado das exportações. Para se ter o quadro completo, é preciso observar o papel do frete nas importações.

Gráfico 16 - Total dos gastos com frete como % da importação



Fonte: Moreira, Volpe e Blyde (2008)

Observa-se que, para os países sul-americanos, o custo de transporte representa uma barreira substancial para a entrada de produtos importados. Por exemplo, o gasto médio da

América Latina com frete para importações (7,2%) é praticamente o dobro dos EUA (3,7%). Há diversas causas possíveis para explicar essas diferenças, como a pauta de comércio, a distância em relação a quem se comercializa, a forma com que são transportados (modal) ou ineficiências na infraestrutura (MOREIRA; VOLPE; BLYDE, 2008, p. 14). Fica claro o maior preço pago pela América Latina, que chega a 15% no caso do Paraguai. Embora os autores não abordem estudos específicos para os países, acredita-se que os altos custos para Chile e Peru devam-se à sobrecarga no sistema portuário desses países, o que acarreta maiores tempos de armazenagem e trânsito de alfândega, ocasionando custos de frete superiores.

A análise conjunta dos quatro gráficos permite inferir algumas observações. Primeiro, de um modo geral o custo de transporte (frete) é maior do que as tarifas. Segundo, a estrutura de transporte existente favorece a exportação para fora da América do Sul e retrai o comércio entre países da região. Terceiro, a principal causa do alto custo de transporte em comparação com outros países é o perfil da pauta de exportações, dominada por *commodities*. Quarto, esses altos custos representam, indiretamente, mecanismos protecionistas, dificultando a entrada de importações.

Essas quatro considerações conduzem a duas visões: a primeira, defendida por Moreira, Volpe e Blyde (2008), entende que uma estrutura de transporte ineficiente, além de dificultar a entrada de produtos importados, retira o poder das vantagens comparativas, em recursos naturais, dos países sul-americanos. Portanto, em termos prescritivos, infere-se que é preciso eliminar gargalos logísticos que impedem a plena potencialidade do mercado em se concretizar. Trata-se da ênfase nas políticas horizontais que conformam o Estado Facilitador.

A segunda visão, apresentada nesse trabalho, parte do diagnóstico que a melhoria infraestrutural *per se* pode equivaler a um acordo de preferências, a um tratado de livre comércio, isto é, beneficia o aumento de algumas exportações setoriais e facilita a entrada de outras importações. No caso da América do Sul, haveria de se falar não em *maldição tripla*, na expressão de Reinert (1996), mas em quádrupla, haja vista o fardo que geram para o sistema de transportes de um país. Nesse sentido, a imagem da exportação de semicondutores comparada a de minério de ferro é ilustrativa. Por isso, em termos normativos, as políticas públicas precisam olhar não só para políticas horizontais, como a visão de Estado Facilitador dos autores, mas sobretudo para o perfil das exportações, da estrutura produtiva, maior responsável pelos elevados custos relativos de transporte. Assim, é necessário não apenas favorecer a exportação de *commodities*, mas também e sobretudo articular a infraestrutura com a política industrial, de modo a gerar novas capacidades produtivas e tecnológicas, seja em nível nacional seja em regional. Quanto mais possível utilizar os mecanismos de

integração regional para combinar diferentes capacidades, maiores os benefícios, maior será sinergia, a complementaridade e a sofisticação produtiva. Carece-se, portanto, de mais políticas verticais, que conformam o Estado Desenvolvimentista.

Enquanto o Estado Facilitador prioriza a economia de meios, de modo que a infraestrutura deve reduzir ao máximo o custo de transação para o mercado, o Estado Desenvolvimentista, sem ignorar os meios, enfatiza os fins. A infraestrutura precisa priorizar custos, mas se deve refletir para quem e para quem geram benefícios, quais são suas finalidades. Por isso, o planejamento governamental tem de ser capaz de incentivar os fluxos do mercado, mas de modo a atender à finalidade maior que são os interesses de desenvolvimento do conjunto da sociedade.

Entre as duas alternativas apresentadas, haveria uma terceira. Trata-se de investir nas melhorias de transporte, mas com viés seletivo. Hipoteticamente, um país se beneficiaria do menor custo para promover suas exportações, mas imporiam tarifas para evitar que importações também se beneficiassem desse frete reduzido. Essa opção é de difícil implementação em função das restrições impostas pelo sistema multilateral de comércio (RODRIK, 2004; CUNHA; PERFEITO; PERGHER, 2014, p. 43).

Com a conclusão da Rodada Uruguai do GATT em 1994 e o surgimento da OMC em 1995 – da qual todos os países sul-americanos fazem parte, diversas limitações passaram a incidir sobre o comércio internacional. Primeiro, o artigo XI do GATT 1994 proíbe restrições quantitativas a importações como meio de proteger a produção nacional. Permite, apenas, o uso de tarifas, acordadas em lista de compromissos. Segundo, mesmo as tarifas possuem utilização restrita. De acordo com princípio da nação mais favorecida, um privilégio concedido a um dos membros da Organização deve ser estendido aos demais. O princípio básico da OMC é a não discriminação, isto é, não pode haver restrições a um produto estrangeiro a fim de proteger um item da produção nacional. Terceiro, pelo princípio da reciprocidade, caso um país se sinta prejudicado devido a barreiras à importação de sua produção, poderá adotar o mesmo tratamento ao país que primeiro adotou a medida.

Há ainda outras limitações e proibições:

- a) subsídio a exportações (exceto para os países menos desenvolvidos);
- b) exigência de conteúdo local;
- c) metas de desempenho para empresas exportadoras;
- d) leis de patente que contrariem a normativa estabelecida pelo sistema internacional.

Segundo Rodrik, existe um crescente reconhecimento de que o pêndulo entre a autonomia para política industrial e a regulação internacional oscilou demais para o lado dessa

última (RODRIK, 2004, p. 35). Somente em casos excepcionais, como segurança nacional, desequilíbrio nas contas externas ou ameaça à existência de um setor produtivo podem ser utilizadas medidas de salvaguarda (CUNHA; PERFEITO; PERGHER, 2014, p. 44). Ainda que se possa argumentar que as regras da OMC não são rígidas e absolutas, passíveis de interpretação, como o faz Amsden na definição de seus “mecanismos de resistência” (AMSDEN, 2009, p. 462), o comportamento dos Estados no sistema internacional envolve a reciprocidade. Dessa forma, por mais que um Estado haja de acordo com o espírito da norma do sistema multilateral, se contrariar o interesse específico de uma potência, sobretudo mais forte do que ele, arcará com as consequências, de modo que o prejuízo pode ser maior do que o custo da ação inicial. Fica claro, por conseguinte, que a terceira alternativa é pouco viável: utilizar a redução de custos promovida pelas melhorias infraestruturais de transporte para favorecer exportações e restringir importações implica assumir custos de violar o sistema multilateral de comércio e arcar, desse modo, com retaliações de outros países.

Ainda na terceira alternativa estratégica, haveria um caminho derivado. Os países sul-americanos poderiam utilizar a união aduaneira, como a existente no MERCOSUL e na Comunidade Andina, para fortalecer o comércio entre si e, ao mesmo tempo, proteger seus mercados. No entanto, conforme salientado, ainda que se consiga oferecer resistência, a concretização dos projetos infraestruturais reduzirá custos de frete, que são maiores que as tarifas em geral, os quais podem favorecer tanto o comércio entre os países sul-americanos quanto o deles com outras potências. Sabe-se, ademais, que a união aduaneira possui extensas listas de exceções, isto é, setores nos quais os países não aplicam a tarifa externa comum. Isso é agravado pelo fato de que os países da Aliança do Pacífico, Colômbia, Chile e Peru, que são coparticipes da IIRSA e do COSIPLAN e abrigam diversas obras de transporte, parecem cada vez mais inseridos em uma estratégia de livre-comércio, desinteressados na união aduaneira.

Dessa forma, a adoção da segunda alternativa, que permite manter vantagens comparativas, mas gerar novas vantagens competitivas a partir de políticas verticais, é uma estratégia que interessaria sobretudo aos países que desejam manter suas indústrias – como é o caso do Brasil. Conforme ressaltado no segundo capítulo, em tese o COSIPLAN pode ser uma síntese possível entre as estratégias *wage-led* e *export-led*, dado que protegeria níveis salariais, mediante o apoio a indústria, e favoreceria as exportações e a produtividade. Permitiria a conexão dos motores do consumo e da infraestrutura (BIELSCHOWSKY, 2012), articulado ao processo de integração regional. Conforme se observou, entretanto, o perfil dos projetos se afasta da realização desse potencial. Sendo o Brasil o maior interessado, ainda que não seja o principal objetivo desse trabalho, cumpre examinar se, em nível, doméstico, existe

conexão entre as políticas industrial e infraestrutural, ou seja, como o referido potencial pode ser avaliado a partir do exame das políticas públicas brasileiras.

A retomada da política industrial no Brasil ocorreu em 2003, três anos depois do lançamento da IIRSA, e foi complementada por políticas subsequentes. São elas: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) (2003-2008); Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) (2008-2010); e Plano Brasil Maior (2011-2014).

A PITCE teve como foco três questões: eficiência, inovação e capacidade exportadora. Seu objetivo era: “o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional” (BRASIL, 2003b, p. 2). A política, ademais, optou por priorizar quatro setores estratégicos: *software*, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos. Além dessas quatro opções estratégicas, a política visa a fomentar três atividades portadoras de futuro: nanotecnologia, biotecnologia e energias renováveis. Portanto, são sete áreas com potencial de inovação e dinamização na economia brasileira. A responsabilidade pela implementação da política era da então criada Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que se reportava ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI).

Em 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) manteve os destaques estratégicos da PITCE: inovação, ampliação das exportações e eficiência, mas acrescentou a integração produtiva com a América Latina e a integração com a África, além da preocupação com a sustentabilidade, a desigualdade territorial (regionalização) e o apoio às micro e pequenas empresas. A Política previa “programas estruturantes para sistemas produtivos” divididos em três classes de programas:

- a) para fortalecer a competitividade, doze setores, podendo incluir outros mais²⁴³;
- b) para consolidar e expandir a liderança em sete setores²⁴⁴;
- c) mobilizadores em áreas estratégicas, em seis setores: complexo industrial da saúde; tecnologias da informação e comunicação; energia nuclear; complexo industrial de defesa; nanotecnologia e biotecnologia.

Em comum com a PITCE, pode-se considerar que quatro deles se mantêm como prioridades estratégicas: complexo industrial da saúde (na PITCE, referidos como fármacos e

²⁴³ São eles: complexo automotivo; bens de capital; têxteis e automotivos; madeira e móveis; higiene, perfumaria e cosméticos; construção civil; complexo de serviços; indústria naval e cabotagem; couro, calçados e artefatos; agroindústrias; biodiesel; plásticos.

²⁴⁴ Complexo aeronáutico; petróleo, gás natural e petroquímica; bioetanol; mineração; siderurgia; celulose e papel; carnes.

medicamentos); tecnologias da informação e comunicação (na PITCE, referidos como *software* e semicondutores); nanotecnologia e biotecnologia.

O Plano Brasil Maior (2011-2014) possui, em particular, a restrição gerada pelo contexto da crise de 2007-2008, que retraiu a economia global, o que explica o fato de ele se auto-referenciar como “ação anticíclica e transformadora” (BRASIL, 2014b). A política também mantém diretrizes anteriores: inovação, capacidade exportadora e eficiência produtiva, mas acrescenta novas dimensões, organizadas em cinco diretrizes estruturantes²⁴⁵. Sete áreas são definidas como estratégicas: Energias, Cadeia do Petróleo e Gás, Complexo da Saúde, Complexo da Defesa e Aeroespacial, Tecnologias da Informação e Comunicação, Complexo Agroindustrial e Sustentabilidade Socioambiental (BRASIL, 2014b, p. 35). Nano e biotecnologia deixam de constar e passam a ser consideradas “tecnologias genéricas”, associadas aos desafios de cada um dos segmentos econômicos (BRASIL, 2014b, p. 36), ou seja, devem ser buscadas setorialmente. Restam, por conseguinte, em comum aos três planos, como prioridades estratégicas da política industrial o complexo da saúde (fármacos e medicamentos) e as tecnologias da informação e da comunicação (*softwares* e semicondutores)²⁴⁶.

Em janeiro de 2007, quatro anos depois do início da PITCE, o governo Lula lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), complementado pelo PAC 2 em 2010. Com espoco de atuação mais amplo que IIRSA e COSIPLAN, o PAC atuava em cinco eixos (RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p. 135):

- a) investimento em infraestrutura (habitação, saneamento e transporte);
- b) estímulo ao crédito e ao financiamento;
- c) desoneração tributária;
- d) medidas fiscais de longo prazo;
- e) melhoria do ambiente de investimento.

²⁴⁵ São elas: 1 – Fortalecimento das cadeias produtivas; 2 - Ampliação e Criação de Novas Competências Tecnológicas e de Negócios; 3 - Desenvolvimento das Cadeias de Suprimento em Energias; 4 - Diversificação das Exportações (mercados e produtos) e Internacionalização Corporativa, com foco nos seguintes objetivos; 5 – Consolidação de Competências na Economia do Conhecimento natural.

²⁴⁶ No campo das TICs, vale ressaltar o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis, o qual reduz a 0% a alíquota de diversos tributos federais para a indústria de semicondutores e displays, até 22 de janeiro de 2022 (PIS/PASEP-COFINS; PIS/PASEP – importação; COFINS – importação, entre outros) (BRASIL, 2014b, p. 30). As principais empresas beneficiadas pelo PADIS são: CEITEC S.A – empresa pública situada em Porto Alegre, única fábrica de circuitos a dominar o ciclo de processamento físico-químico na América do Sul; SMART - opera atividades de corte e testes para fabricar componentes de memórias em Atibaia (SP); HT Micron, localizada em São Leopoldo (RS), produz desde 2014 memórias DRAM e NAND Flash; CBS/SIX Semicondutores, iniciará sua produção fabril a partir de 2015 em Ribeirão das Neves (MG). Em 2012, o Brasil importou US\$ 5,121 bilhões em semicondutores e registra déficit de 36 bilhões no complexo eletroeletrônico (em 2013). Para essas informações e mais detalhes, ver Brasil (2014c).

Os objetivos do Programa eram promover o aumento do investimento privado; remover obstáculos ao crescimento (institucionais e infraestruturais) e favorecer a distribuição de renda.

Já o PAC 2 possui seis eixos, com uma divisão setorial mais clara: PAC Cidade Melhor; PAC Comunidade Cidadã; PAC Minha Casa, Minha Vida; PAC Água e Luz para Todos; PAC Transportes e PAC Energia. A ênfase no investimento se mantém, acrescida da preocupação com a geração de emprego e renda, questão que se tornou ainda mais estratégica devido à Crise de 2007-2008. Note-se que tanto a PDP (2008) quanto o Plano Brasil Maior (2011) mencionam expressamente a articulação com outras políticas setoriais, como o PAC. A expectativa seria, pois, haver articulação entre os dois setores estratégicos comuns às três políticas – o complexo da saúde (fármacos e medicamentos) e as tecnologias da informação e da comunicação (softwares e semicondutores) – e a política de infraestrutura. Na prática, essa sinergia não se verifica.

De um modo geral, a articulação entre o PAC e a estrutura produtiva ocorre de duas formas: desafogar estruturas congestionadas ou sobrecarregadas (rodovias, portos, sistemas elétricos) e favorecer o escoamento da produção de grãos e de minérios (ferrovias). Por exemplo a Ferrovia Norte-Sul (trecho entre Anápolis e Palma) permite o transporte da produção agrícola das regiões Norte e Centro-Oeste. Rodovias sobrecarregadas, como as BRs 101, 060, e 050, ou a Rodovia do Parque, na região metropolitana de Porto Alegre, contribuem para reduzir o tráfego excessivo. Da mesma forma, a ampliação da capacidade de portos e aeroportos (acesso a Santos; via expressa para facilitar acesso ao Porto de Salvador) visam em geral ao aumento da produtividade e à redução de custos logísticos.

O PAC favorece a indústria de bens de capital, à medida que estabelece regras de conteúdo nacional e margem de preferência para a compra de equipamentos utilizados nas obras (retroescavadeiras, motoniveladoras, entre outros) que, após sua conclusão, são doados aos municípios. Também se percebe o estímulo à indústria naval e petroquímica mediante o financiamento à construção de plataformas, sondas, estaleiros e embarcações (naval) e empreendimentos como etanoldutos, refinarias e outros nos setores de fertilizantes, gás natural e refino (petroquímica)

Em 2012, o Governo Dilma lançou o Programa de Investimentos em Logística (PIL), acompanhado da criação da Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL)²⁴⁷. O Programa

²⁴⁷ A EPL foi criada pela Lei 12.743, de 19 de dezembro de 2012, que alterou as Leis nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e nº 12.404, de 4 de maio de 2011. A denominação original da empresa era Empresa de Transporte

objetiva aumentar a integração entre os modais de transporte (rodoviário, ferroviário, hidroviário, portuário e aeroportuário) com vistas a aumentar a competitividade da produção brasileira. Para tanto, o instrumento prioritário são parcerias público-privadas mediante as quais o governo pretende aumentar a competição de modo a reduzir tarifas. Uma das obras mais conhecidas foi o projeto do Trem de Alta Velocidade (TAV) entre Rio de Janeiro e Campinas, concessão da qual a EPL será sócia. A obra é objeto de controvérsia devido a seu elevado custo, orçado em R\$ 34,6 bilhões, quase o dobro daquele da hidrelétrica de Belo Monte (R\$ 19 bilhões) (MENDES, 2011, p. 3). Observe-se que o custo total dos investimentos da Agenda prioritária do COSIPLAN é de cerca de 21 bilhões de dólares, cerca de 52 bilhões de reais, isto é, o TAV representa quase dois terços do total dos 31 projetos da API²⁴⁸.

O custo-benefício também é contestado à medida que o trem transportaria passageiros entre duas regiões relativamente prósperas no Brasil, sem beneficiar a estrutura produtiva do país (MENDES, 2011, p. 4)²⁴⁹. Além do TAV e de modo semelhante ao PAC, o PIL apresenta um programa de investimentos em rodovias, ferrovias, portos e aeroportos que busca reduzir a sobrecarga e ampliar a capacidade, de um lado, e favorecer a exportação de *commodities*, de outro.

Portanto, observa-se que tanto o PAC, um e dois, quanto o PIL, constituem-se como políticas de infraestrutura horizontais. Atuam na redução de custos e na promoção das estruturas de mercado existentes, de modo a reforçar vantagens comparativas. Não se verifica articulação entre a infraestrutura e os setores estratégicos da política industrial, que poderiam promover a inovação na economia (complexos da saúde e de TICs²⁵⁰). Devido a sua

Ferrovário de Alta Velocidade S.A. (ETAV), posteriormente transformada em EPL, com escopo de atuação ampliado.

²⁴⁸A estimativa depende da taxa de câmbio, variável; considerou-se R\$ 2,50 por dólar. Acrescente-se a isso que as estimativas de custos do TAV provavelmente estão subestimadas, de modo que seu custo seria de alguns bilhões a mais (MENDES, 2011).

²⁴⁹Ademais, o projeto retiraria recursos de outras áreas, como saneamento, rodovias, ferrovias, portos e aeroportos, além de gerar um aumento da dívida líquida do setor público da ordem de 3,6% (MENDES, 2011, p. 4).

²⁵⁰No caso do complexo da saúde, avanços pontuais podem ser destacados. A indústria farmacêutica brasileira é formuladora/embaladora, pouco participa da fabricação de princípios ativos, de maior valor, produzidos em maior parte nos centros dos países desenvolvidos. Observem-se os seguintes dados: “A importação dos 1.028 fármacos principais dobrou entre 1990 e 2000, passando de US\$ 535 milhões para US\$ 1,1 bilhão, e a importação de medicamentos prontos passou de US\$ 412 milhões para US\$ 1,28 bilhão no mesmo período. **Os déficits eram da ordem de US\$ 2,5 bilhões/ano**” (SALERNO; DAHER, 2006, p. 45, grifo nosso). O BNDES possui uma linha de financiamento específica para o setor, o Profarma, que visa às atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, além de apoiar a expansão das empresas nacionais mediante fusões e aquisições. Um dos principais resultados é a criação da Hemobrás, empresa pública criada em 2004 para produção de medicamentos derivados do sangue destinados ao tratamento de pacientes do SUS. Para o Brasil ser capaz de produzir os princípios ativos em território nacional, é preciso prover a infraestrutura de P e D, mediante centros capazes de testar as substâncias; caso contrário, é necessário enviar para laboratórios de

articulação com setor privado, bem como seu impacto esperado sobre o desenvolvimento, classificam-se essas políticas como de Estado Facilitador.

Reconhece-se que a política macroeconômica teve papel central para que a PITCE, por exemplo, apresentasse resultados poucos expressivos. A combinação de juros elevados e câmbio valorizado contribuiu para elevar os custos de capital e prejudicar as exportações (CUNHA; PERFEITO; PERGHER, 2014, p. 48). A PDP, que havia conseguido avançar no sentido de estabelecer objetivos e metas claras, enfrentou a crise financeira internacional, não alcançando suas metas principais (CUNHA; PERFEITO; PERGHER, 2014, p. 50). O Plano Brasil Maior, apesar de priorizar setores estratégicos, foi efetivo apenas em medidas horizontais, tais como desonerações tributárias (exportações e folha de pagamentos), além de outros custos sobre financiamento e investimento. Na prática, também se verificou o apoio a “grandes campeões nacionais”, mas nas áreas de *commodities*, como os setores de alimentos e aço. Em 2008, por exemplo, oito das dez maiores operações de financiamento do BNDES foram direcionadas para setores de baixa tecnologia, como o setor de alimentos (JBS/Friboi e Brasil Foods)²⁵¹, reforçando a estrutura produtiva existente (DE TONI, 2013, p. 175).

Assim, embora as políticas industriais demorem a gerar resultados (25 anos, segundo KUPFER, 2013) e tenham sido afetadas pela conjuntura econômica internacional adversa, sobretudo após 2008, há falhas no planejamento e na execução da política industrial:

[...] não se deve rejeitar a possibilidade de que o curto-prazismo que marcou os primeiros dez anos do retorno da política industrial no Brasil seja um reflexo da ausência de coesão política e social em torno de um projeto futuro de indústria no país. Essa segunda razão, se realmente válida, ajuda a entender porque a co-evolução entre instituições e políticas continua truncada no país - e não somente na política industrial. Que os próximos dez anos sejam o da superação dessa lacuna (KUPFER, 2013).

Portanto, não obstante as dificuldades da conjuntura internacional e inclusive da falta de capacidade institucional (PERES; PRIMI, 2009, p. 45-46), observam-se lacunas claras no planejamento governamental das áreas de infraestrutura e indústria. Segundo Cunha, Perfeito e Pergher,

fora do país, com perdas de sigilo, prazos e custos. Um dos poucos resultados da política industrial, ainda que expressivo, é o CPDM – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Medicamentos, que funciona junto à Universidade Federal do Ceará, capaz de realizar todos os testes requeridos para a fabricação de medicamentos (SALERNO; DAHER, 2006, p. 46).

²⁵¹ Em 2005, o BNDES financiou a compra da Swift Armour argentina pela brasileira Friboi, mediante empréstimo de US\$ 80 milhões, somente aprovado após uma mudança no estatuto do Banco (DE TONI, 2013, p. 157).

[...] não é suficiente haver políticas seletivas (a promoção de setores específicos) sem as horizontais (qualificação da infraestrutura, formação de recursos humanos, promoção comercial etc.), e ambas podem não ser suficientes se os preços macroeconômicos retirarem incentivos para o incremento da produção, inovação e internacionalização (CUNHA; PERFEITO; PERGHER, 2014, p. 57).

No mesmo sentido, e complementando a visão dos autores, pode-se afirmar, a partir da experiência de IIRSA e COSIPLAN, e do caso do Brasil (PITCE, PDP, Brasil Maior e PAC 1,2 e PIL), que não é suficiente haver políticas infraestruturais horizontais sem as verticais. A conexão entre os motores da infraestrutura e dos recursos naturais ocorre de forma oposta àquela preconizada por Bielshowsky (2012), isto é, as *commodities* são exportadas sem gerar impactos sobre a transformação produtiva. Da mesma forma, os setores elencados como estratégicos (complexos da saúde e de TICs) não foram suficientemente articulados com infraestruturas que favorecessem sua promoção e desenvolvimento. Existem resultados, como o CEITEC e a HT Micron, no caso dos semicondutores, e da Hemobrás e do CPDM, no complexo da saúde, mas são escassos diante do tamanho do desafio. No mesmo sentido, a integração produtiva com a América Latina, prevista no PDP, ocorre de modo precário e também com base em recursos naturais, conforme observado no capítulo anterior, acelerando o processo de especialização regressiva das economias sul-americanas.

5.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Este capítulo procurou mapear, descrever e classificar os projetos prioritários do COSIPLAN. Observa-se que, em relação a sua predecessora, a IIRSA, há uma tentativa de inflexão a fim de transformar os projetos infraestruturais em ferramentas de efetivo desenvolvimento. Existe um discurso para transformar o Estado Facilitador, típico da IIRSA, em Estado Desenvolvimentista, que não chega a se concretizar.

Os Eixos de Integração e Desenvolvimento passam a valorizar a questão da conectividade regional e das sinergias transfronteiriças, e a mudança da AIC, da IIRSA, para a AIP, do COSIPLAN permite observar essa realidade. Os projetos prioritários do COSIPLAN (AIP) deixam de ser menos de interesse estrito de um país e passam a valorizar mais o impacto regional. Apesar desse avanço, a lógica de planejamento da IIRSA, incorporada ao COSIPLAN, segue a predominar no planejamento territorial da integração. Assim, embora existam iniciativas que beneficiem direta ou indiretamente os países sem acesso ao mar, Paraguai e Bolívia, ou gerem melhorias que favorecem comunidades locais sem infraestrutura mínima, o norte estratégico é dos corredores bioceânicos. A maior ambição do Brasil e dos

países da Área Integrado do Pacífico em estabelecer corredores de transporte de costa a costa da América do Sul, de modo a reduzir os custos de transporte para as estruturas produtivas existentes, também caracterizam o COSIPLAN como Estado Facilitador.

Há que se reconhecer que a agenda da infraestrutura regional busca conformar uma game de interesses muito variada, de países e setores. Há três agendas de integração com diferentes modelos de integração: a ALBA, da Venezuela, que atrai Bolívia, Equador; a AIP, que reúne Chile, Colômbia e Peru; e o modelo do MERCOSUL, que tem o Brasil como centro, e também conta com Uruguai, Paraguai; a Argentina divide-se entre o modelo do MERCOSUL e da ALBA. Entre os setores, há os de interesses relacionados a cinco principais *commodities* (cobre, petróleo, gás natural, ferro e soja) e os relacionados à indústria, principalmente do Brasil.

Além da presença de múltiplos interesses nacionais e setoriais, a agenda de projetos também é influenciada pela disponibilidade de financiamento, seja dos principais agentes (CAF, BID e Fonplata), seja de atores externos (EUA, UE, Japão e China). Ou seja, os critérios de rentabilidade, do setor privado, e de interesse de grandes potências, de fora da América do Sul, limitam a capacidade de realização dos projetos infraestruturais. O BNDES busca atender ao interesse brasileiro, mas por si só é incapaz de atender a agenda de mais de 500 projetos do COSIPLAN. Por isso, existem, de um lado, contradições na agenda de projetos e prioritários, geradas pela multiplicidade de interesses; e de outro, limitações na capacidade estatal em direcionar os projetos para o desenvolvimento e a integração da América do Sul. As contradições e limitações influenciam tanto a relativa baixa execução do número total de projetos, quanto revelam o perfil heterogêneo do COSIPLAN, ainda que dominado pelo conteúdo do Estado Facilitador. Essa complexidade revela uma disputa sobre os rumos da integração no interior da própria política de infraestrutura sul-americana.

Essa infraestrutura, sobretudo de transportes, possui importância central para a competitividade dos países sul-americanos. Os custos de transporte são maiores do que as tarifas de comércio, como explicaram Mesquita, Blyde e Volpe (2008). Todavia, grande parte desses custos está associada ao próprio perfil de comércio dos países sul-americanos, dominado pela exportação de produtos primários que, intrinsecamente, geram maiores custos de frete devido a seu peso e volume. A redução de tais custos pela melhoria infraestrutural favoreceria o aumento de exportações e de importações, pelo que se pode afirmar que por si só equivale a um tratado de livre-comércio.

Diante desse quadro, e para romper essas limitações, há três possíveis estratégias decorrentes da otimização da estrutura de transportes. Primeira, ampliar a ação do livre-

mercado, de modo que a infraestrutura favoreça e amplie vantagens comparativas, sobretudo de recursos naturais (Estado Facilitador). Segunda, controlar os fluxos de comércio, de modo a beneficiar exportações e proteger os mercados nacionais de importações que poderiam ameaçar indústrias nacionais. Essa alternativa demonstrou-se inviável em razão dos mecanismos multilaterais de comércio que proíbem tais medidas. Restaria violar regras ou mesmo sair do sistema multilateral, o que poderia trazer imensos prejuízos comerciais, econômicos e políticos. Derivada dessa segunda estratégia, haveria ainda a possibilidade de utilização da união aduaneira do MERCOSUL e da CAN, que enfrentam não só as dificuldades das grandes listas de exceção, mas também aquelas geradas pelo caráter contingente dos projetos infraestruturais, que podem beneficiar competidores externos. Esses obstáculos são agravados pelo perfil de inserção liberal dos países da Aliança do Pacífico, que compartilham iniciativas de infraestrutura com os que não optaram pela via dos tratados de livre-comércio.

Terceira, permitir o fluxo de exportação de recursos naturais, mas articular a infraestrutura com a política industrial, de modo a transformar a estrutura produtiva e criar novas capacidades produtivas e tecnológicas (Estado Desenvolvimentista). A América do Sul reúne um conjunto de riquezas naturais, bem como de estruturas produtivas, que quanto o mais foram combinadas, nessa ótica, maiores resultados produzirão. Quanto mais regional, maior será sinergia, a complementaridade e a sofisticação produtiva. Evidentemente, o esforço de coordenação de políticas públicas entre os países sul-americanos é maior, fornece o tamanho do desafio. De todo modo, entende-se que, por mecanismos de exclusão seletiva (AMSDEN, 2009) e combinação de estratégia de PSI com PSE, a infraestrutura incentivaria indústrias prioritárias²⁵², seja em nível nacional seja em nível regional.

O país com maior potencial e interesse para implementar essa terceira estratégia é, sem dúvidas, o Brasil. Por isso, realizou-se um breve exame sobre a articulação entre a política industrial desde 2003 (PITCE, PDP, Plano Brasil Maior), e a infraestrutural desde 2007 (PAC 1, 2 e PIL). Verificou-se que há uma inconstância entre os setores considerados estratégicos, o que dificulta a obtenção de resultados, além do mais em áreas que demoram 25 anos para maturar (KUPFER, 2013). Nos complexos da saúde e das TICs, únicos constantes nos três

²⁵² Segundo a análise da experiência histórica de industrialização, “qualquer que seja o país, a formação de capital e a exportação foram intermediadas pela substituição de importações. Praticamente todas as exportações manufaturadas, salvo as mais intensivas em mão de obra (indumentária e software), emergiram de uma indústria de substituição de importações. Os superlucros obtidos por meio da venda em um mercado doméstico protegido ajudavam a financiar o aprendizado e as economias de escala necessários para exportar” (AMSDEN, 2009, p. 332). No mesmo sentido, a própria CEPAL criticava, nos anos 60, a ênfase excessiva na substituição de importações, para o que propunha um modelo misto, que articulasse também exportações e integração regional (OCAMPO; ROS, 2011, p. 6).

planos, há resultados isolados positivos, como CEITEC e o CPDM, mas pouco representativos diante das carências exigidas. Os esforços governamentais foram dirigidos, tal como na IIRSA e no COSIPLAN, para desafogar áreas sobrecarregadas ou para favorecer o escoamento da produção agrícola e mineral – estratégia do Estado Facilitador.

Dessa forma, tanto no caso do Brasil quanto no de IIRSA e COSIPLAN, carecem investimentos subsequentes e combinados em atividades infraestruturais e produtivas para gerar encadeamentos para trás (fornecimento de insumos) e para frente (desenvolvimento de novos produtos), modelo de desenvolvimento desequilibrado de Hirschman (1961). Os motores do desenvolvimento da infraestrutura e de recursos naturais agem de forma contrária àquela preconizada por Bielschowsky (2012), visto que pouco geram capacidades produtivas. Acrescente-se a isso que a infraestrutura também é muito pouco articulada com a indústria, o que poderia acionar o terceiro motor, o consumo de massas, mediante a produção nacional, e não por meio de importações de manufaturados do Leste da Ásia. Com isso, perde-se o caminho de síntese possível representada pelo COSIPLAN, isto é, a conciliação entre as estratégias *wage-led* e *export-led*.

Por isso, é preciso cautela com algumas proposições: “aumenta a urgência do Brasil abrir seus canais de comunicação e transporte com o Mar do Caribe e com a Bacia do Pacífico, a qualquer preço, e por mais criticada que seja a rentabilidade econômica imediata do projeto” (FIORI, 2014). Abrir tais canais, pura e simplesmente, implica assumir riscos de potenciais prejuízos à indústria, de modo a ampliar o processo de especialização regressiva no sistema internacional (CUNHA et al., 2012). Como também ressalta Padula, a implementação dos corredores bioceânicos requer a combinação com políticas ativas que não apenas protejam a região do aprofundamento de suas assimetrias, mas também promovem a formação de cadeias de maior valor agregado (PADULA, 2014, p. 345; 347). Conforme se procurou demonstrar, a abertura precisa ser governada, direcionada de acordo com as prioridades e projetos de interesse do desenvolvimento nacional.

A abordagem de Hausmann (2011) explica que as capacidades produtivas são específicas de um produto ou setor. Por isso, para transformar a estrutura produtiva não bastam políticas horizontais, são necessários esforços complexos e articulados em políticas públicas para construir tais capacidades. No caso da IIRSA, com mais clareza, e do COSIPLAN, observa-se a opção pela alternativa simplista, isto é, a priorização combinada de corredores bioceânicos e redução de custos logísticos para o agronegócio, que representa relegar a segundo plano o caminho de construção de novas capacidades.

A evolução lenta e gradual do Brasil é contraposta pela velocidade da ascensão do Leste da Ásia. À medida que EUA e China, com capacidades produtivas superiores e tecnológicas, obtêm alianças entre os países da Área de Integração Profunda reforça-se o padrão de especialização regressiva. A China anunciou apoio à construção da ferrovia bioceânica Peru-Brasil, além de um plano de investimento de 250 bilhões de dólares para América Latina e Caribe²⁵³. Ocorre um descompasso entre integração infraestrutural e integração produtiva regional. Se a primeira avança, e a segunda não, cria-se uma lacuna. Esses encadeamentos produtivos, ou a falta deles, serão supridos por outros países.

As consequências desse descompasso implicam que a conhecida “metáfora do edifício” também se aplique nesse caso:

[...] é praticamente impossível que o processo de industrialização se dê da base para o vértice da pirâmide produtiva, isto é, partindo dos bens de consumo menos elaborados e progredindo lentamente até atingir os bens de capital. É necessário — para usar uma linguagem figurada — que o edifício seja construído em vários andares simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração em cada um deles de período para período (TAVARES, 1972, p. 46).

Em outras palavras, da mesma forma com que é preciso construir todos os andares do edifício do PSI, também o é em relação à infraestrutura e à estrutura produtiva. É necessário que existam sinergias entre os projetos infraestruturais (energia, transportes e comunicação) e a indústria. É interessante que o próprio Estatuto do COSIPLAN aponta esse caminho como um princípio norteador, de modo a observar a “integralidade e complementaridade das políticas, programas e projetos de infraestrutura regional que conduzam ao equilíbrio e à coesão territorial” (COSIPLAN, 2010).

Se houver o referido descompasso, existe o risco de que o modelo de desenvolvimento fique cada vez mais *locked in* e seja *path dependence*. O efeito *lock in* implica que a saída da trajetória da especialização regressiva seja amplamente traumática ou mesmo inviável: “uma vez criadas as instituições, os mecanismos auto-reforçantes fazem com que as economias fiquem *locked in* em determinadas estruturas institucionais, mesmo que essas reforcem atividades improdutivas” (AREND; CARLE; ENDÉRIO, 2012, p. 127). A consciência sobre

²⁵³ A Cúpula CELAC-China, ocorrida em janeiro de 2015, resultou em um Plano de Cooperação entre as duas partes para o período de 2015 a 2019. O encontro marca uma mudança, em nível de discurso, na relação entre ambos, visto que se menciona o apoio chinês para a industrialização de bens de maior valor agregado, o desenvolvimento de alta tecnologia e a preocupação com um desenvolvimento menos assimétrico. No caso da infraestrutura, prevê-se a criação de um fundo especial (*China-LAC Special Loan for Infrastructure*) e um foro temático (*China - LAC Infrastructure Forum*). Não se encontraram informações disponíveis sobre a destinação dos 250 bilhões, acaso já exista uma definição sobre sua alocação. Para mais informações, ver CELAC-China (2015).

a conexão entre infraestrutura e integração se fortalece com o tempo. Dessa forma, os interesses na inserção via especialização regressiva também vão ganhando força e influenciando as instituições: “a história passada das instituições é importante para a determinação da estrutura institucional presente, e esta por sua vez influenciará a matriz institucional futura” (AREND; CARLE; ENDÉRIO, 2012, p. 128). Por isso, as escolhas contemporâneas são ainda mais decisivas.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou aprofundar, a partir da metodologia das teorias tipológicas, as conexões teóricas entre políticas de infraestrutura – horizontal e vertical (capacidade estatal – administrativa) –, e arranjos institucionais fundamentados em diferentes graus de cooperação entre os setores público e privado (capacidade estatal – política). Com base nessas relações, chegou-se a quatro tipos ideais: Estado neo-utilitário, Estado Autônomo, Estado Facilitador e Estado Desenvolvimentista. Esse modelo analítico foi utilizado para examinar quatro casos históricos e posteriormente foi aplicado na avaliação dos projetos da IIRSA e do COSIPLAN. Como se queria demonstrar, o modelo permitiu contrastar os diferentes perfis do Estado Facilitador, predominante na IIRSA, e do Estado Desenvolvimentista, almejado, mas inalcançado, no COSIPLAN. Procurou-se elucidar como o perfil da política de infraestrutura combinado com graus de cooperação público-privada incide sobre a estrutura produtiva, com resultados claramente distintos acerca do padrão de inserção internacional do Brasil e da América do Sul. Observou-se que o Estado Facilitador representa o aprofundamento de um modelo em que a indústria tem cada vez menos peso e a exportação de produtos primários predomina.

Com base nos resultados apresentados neste trabalho, estudos posteriores podem explorar outras dimensões qualitativas e quantitativas. Na esfera qualitativa, é possível aprofundar os estudos sobre mecanismos de cooperação público-privada, como o faz De Toni (2013) na análise das arenas de debate sobre a política industrial durante o governo Lula. Também é possível relacionar as políticas infraestrutural e industrial com outras políticas públicas, como a de ciência e tecnologia e de defesa. Por exemplo, é oportuno avançar na discussão sobre os mecanismos de cooperação e conflito entre os países, bem como explorar de que modo as questões securitárias impactam sobre a formulação das políticas infraestruturais. É o caso de investigar, por exemplo, a relação da infraestrutura com a formação de uma base industrial de defesa sul-americana e as possibilidades de constituir um complexo militar-acadêmico-industrial na região.

Ademais, caberia estudar a possibilidade da utilização de convênios e consórcios, tal como já é normatizado no Brasil²⁵⁴, não só para promover a gestão integrada das obras de transporte, energia e comunicações entre os países do COSIPLAN, inclusive com participação ainda maior da sociedade, mas também para contribuir para a formação de uma visão

²⁵⁴ Lei Federal 11.107/2005.

integrada e estratégica para os projetos infraestruturais – deficiência também apontada por vários outros trabalhos, como Couto (2012) e Padula (2010; 2014).

Na esfera quantitativa, também é possível explorar dimensões do modelo analítico proposto, como a busca de indicadores para políticas horizontais e verticais e para a cooperação entre setores públicos e privados. Nesse sentido, estudos econométricos também permitiriam verificar possibilidades de correlação entre as variáveis apresentadas e entre elas e outros agregados macroeconômicos. Da mesma forma, trabalhos complementares podem aplicar o modelo em outros estudos de caso, em outros períodos de tempo e Estados.

Nos últimos anos, observa-se uma evolução na visão sobre a infraestrutura. O Banco Mundial, por exemplo, em 1994 a considerava como um acessório do mercado, mecanismo de redução de custos para os operadores privados. Em 2012, passou a adotar a visão de *infraestrutura transformacional*, que preconiza a articulação das políticas infraestruturais com outras políticas públicas, especialmente a proteção do meio-ambiente e a inclusão social:

É fácil pensar a infraestrutura em termos abstratos, como um conjunto de ativos e obrigações financeiras – calçadas e centrais elétricas, índices de alavancagem e alocação de riscos. Mas a infraestrutura tem um impacto real na vida das pessoas e em seus meios de subsistência, seja por meio de uma rodovia que reduz em cinco milhas o trajeto de uma criança que vai a pé para a escola, a conexão de celular que ajuda o agricultor a encontrar o melhor preço para a sua colheita, a água potável que impede uma doença que pode causar ricos de vida, como a diarreia, a rodovia que ajuda a empresa a inserir seus produtos no mercado, ou a fonte de energia ininterrupta que faz a diferença entre uma pequena empresa que é viável e outra incapaz de sobreviver. Existe, em suma, um imperativo moral de fazer uso produtivo dos enormes recursos da infraestrutura (MCKINSEY, 2013, p. 71).

Assim, a infraestrutura é cada vez menos pensada simplesmente como um meio de aumentar a produtividade econômica e a eficiência das trocas, e mais como um conjunto de bens que produz impactos multidimensionais, nas esferas econômica, política e social. Esse caráter transformacional também pode ser observado especificamente em relação dos projetos infraestruturais sobre a produção. Se para Charles Tilly a guerra fez o Estado e o Estado fez a guerra (TILLY, 1996), a analogia é válida também para a infraestrutura: ela induz a atividade produtiva e por ela é induzida. A tensão surgida entre as duas dimensões fundamenta o modelo de *desenvolvimento desequilibrado* (HIRSCHMAN, 1961), pelo qual a economia é dinamizada tanto por encadeamentos para trás, induzindo o fornecimento de insumos, quanto para frente, multiplicando a oferta. Como resultado dessa dinamização, aumenta não apenas a arrecadação do Estado (*inputs*, maior tributação), mas também sua capacidade de prestar serviços públicos à população (*outputs*), no sentido de ampliar o poder infraestrutural (MANN, 2006), isto é, sua capacidade de implementar efetivamente as decisões políticas.

Em linhas gerais, essa ideia foi adaptada, no caso do Brasil, durante o governo de Juscelino Kubitschek. O Plano de Metas colocou em marcha obras de transporte, energia e comunicações que resultaram em encadeamentos para trás, os quais fortaleceram, por exemplo, a indústria de base (aço e ferro), e para frente, que permitiram a instalação de fábricas de automóveis. Como resultado da conexão entre infraestrutura e indústria, aumentou a penetração do Estado em território brasileiro, contribuindo para o aumento da integração nacional.

Essa relação entre infraestrutura e crescimento econômico e infraestrutura e indústria apresenta visões divergentes no debate econômico. Não obstante, como se quis demonstrar, o exame da experiência histórica de Estados Unidos, Itália e China demonstra que esse impacto é contingente, depende de outras variáveis. Quando a infraestrutura interliga duas regiões com estruturas produtivas muito díspares, como o sul e o norte da Itália, há prejuízos para a menos desenvolvida.

No caso dos EUA, a revolução dos transportes e a unificação do mercado contaram com o protecionismo comercial, o qual evitou que novas atividades e demandas fossem supridas por competidores externos. Dessa forma, foi possível promover a indústria e fortalecer o mercado interno norte-americano, formando um círculo virtuoso: a infraestrutura unificou o mercado e promoveu a indústria, que por sua vez levou tanto a melhorias salariais, que se revertiam em aumento do consumo, quanto ao acréscimo no valor agregado das exportações. Como resultado, de um lado cresceu o retorno do setor privado, de modo que se formaram gigantescas corporações (trustes e cartéis); de outro, aumentou a arrecadação governamental, que se desdobrou tanto na prestação de serviços públicos quanto em capacidades militares. Por isso, é importante que a infraestrutura esteja articulada a um planejamento governamental que leve em conta também a distribuição da estrutura de produção e a promoção da indústria.

Em relação à transformação estrutural e à globalização, a comparação entre Brasil e Coreia do Sul demonstra que, até o final da década de 1970, ambos estavam em níveis muito próximos de crescimento, com planos de desenvolvimento em fases parecidas. Ambos objetivavam um caminho de modernização pela industrialização. Objetivos em comum, mas resultados diferentes: o Brasil teve essa trajetória interrompida e lutou e ainda luta para manter suas indústrias; a Coreia logrou desenvolver parques industriais modernos com empresas que se encontram entre as mais competitivas do mundo.

Com a Crise da Dívida, seguiram caminhos distintos. Nos anos 80, a Coreia continuou a crescer e deu sequência ao processo de *catch up*, enquanto o Brasil estagnou, na luta para

sair da crise. Os anos 90 aprofundaram ainda mais essa bifurcação a partir das políticas neoliberais: na América do Sul, acreditou-se que o Consenso de Washington era um conjunto de truques engenhosos idealizado por Dumbledore, enquanto na Ásia instintivamente sabia-se que eram trabalhos de Voldemort (PALMA, 2012, p. 4)²⁵⁵. A indústria perdeu força e a estratégia do PSI foi descontinuada sem uma estratégia de inserção que não fosse a subordinação às cadeias produtivas globais. Nos anos 2000, a ascensão da China e o crescimento da participação das *commodities* ampliaram o desafio da especialização regressiva, o receio de uma participação no comércio internacional aos moldes do novo sistema colonial do século XIX.

Além da comparação entre países e regiões, buscou-se prospectar possibilidades de mudança de trajetória a partir do nível sistêmico. Com base na questão do caos sistêmico (ARRIGHI, 1996), característica de períodos de transição do sistema internacional de uma velha para uma nova ordem, foram identificados dois caminhos alternativos para o capitalismo: “o mundo das corporações” e a “opção pela complexidade”, a “sociedade inteligente”. O primeiro significa a desintegração como força mobilizadora, a expansão do mercado nas relações humanas, a incerteza e a agitação permanente. O segundo representa a construção de instituições capazes de governar o mercado (WADE, 2010), no sentido experimentado pelo Leste da Ásia, bem como a priorização de princípios como a cidadania, a soberania e a equidade. O primeiro representa a ampliação dos acordos de livre comércio de países sul-americanos com outras grandes potências, como a Aliança do Pacífico; o segundo representa o aperfeiçoamento e fortalecimento da UNASUL.

Diante desse contexto, para o Brasil há quatro estratégias possíveis: o retorno do paradigma liberal, o novo-desenvolvimentismo, o social-desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo keynesiano-institucionalista. Destacou-se que o conceito de Estado Desenvolvimentista deste trabalho possui diversos aspectos em comum com a proposta keynesiano-institucionalista (FERRARI FILHO; FONSECA, 2013) e com a ideia de motores de desenvolvimento de Bielschowsky (2012). É o caso da ênfase no investimento e a seleção de prioridades em projetos de infraestrutura e indústria. O Estado Desenvolvimentista representa uma síntese possível entre os modelos *wage e export led* (estratégias baseadas respectivamente em salários e exportações). Os investimentos em infraestrutura e indústria

²⁵⁵ Na saga de livros Harry Potter, Dumbledore representa uma personagem fictícia, um professor de magia, Diretor da Escola de Magia e Feitiçaria de Hogwarts, que fundou e liderou a Ordem de Fênix para resistir à ascensão de Lord Voldemort. Voldemort representava o mal, à medida que pretendia transgredir a ordem estabelecida por meio da obtenção da imortalidade mediante práticas proscritas, além de promover o domínio de seres que considera superiores, os “sanguês-puros” sobre os “sanguês-ruins”.

permitem, de um lado, aumentar a produtividade e as exportações (*export led*) e, de outro, proteger os salários mediante a ênfase na indústria (*wage led*).

Novamente, trata-se de um potencial que requer um conjunto de políticas públicas coerentes e fundamentadas para ser concretizado. Por isso, procurou-se averiguar em que medida a IIRSA era capaz de realizar essa síntese e como se enquadra à luz da tipologia proposta. Para tanto, inicialmente se descreveu as características mais marcantes da geografia sul-americana, com vazios no interior do continente e litoral densamente povoado. Porém, viu-se que a geografia é um problema político. Pela dimensão histórica, caracterizou-se o legado da colonização, a herança dos enclaves agrícolas e minerais, e a ainda presente dependência financeira e tecnológica.

No planejamento governamental, o pensamento de Eliezer Baptista teve grande influência na formulação dos Planos Plurianuais (PPAs) de 1996 e 2000. Posteriormente, a ideia de Eixos de Integração e Desenvolvimento e de projetos estruturantes foi regionalizada e ganhou contornos na Reunião de Presidentes Sul-Americanos em 2000. Materializava-se a volta da América do Sul ao centro da agenda diplomática no segundo governo FHC. A IIRSA foi criada, com seu plano de ação original proposto pelo BID. Após um período de baixa atividade e poucos resultados, definiram-se 31 projetos prioritários e 10 eixos de integração e desenvolvimento. O modelo foi marcado pelo predomínio do transporte, com impacto prioritariamente nacional e um viés comercialista orientado pelo princípio do regionalismo aberto. Examinaram-se, ainda, os estudos de potencial de integração produtiva, conduzidos pela própria IIRSA. As oportunidades são escassas e, quando existentes, pouco exploradas. Tendo em vista sua ênfase em políticas de infraestrutura horizontais, em reduzir custos de transação e promover vantagens comparativas existentes, fundamentada na cooperação entre setores público e privado, caracterizou-se a IIRSA como modelo de desenvolvimento do Estado Facilitador.

A Crise financeira de 2007-2008 impulsionou os países sul-americanos a redirecionarem a agenda da integração regional. Nesse contexto, a IIRSA foi incorporada ao COSIPLAN sob a expectativa de que os projetos de infraestrutura gerassem um processo de “desenvolvimento endógeno regional”, isto é, possuíssem menos um perfil de corredor de exportação e mais de iniciativas capazes de construir capacidades produtivas e tecnológicas, com acréscimos de bem-estar para a população dos territórios envolvidos. A análise dos projetos prioritários revela que houve avanços, mas há, ainda, uma grande lacuna entre o rumo adotado e a direção desejada. Um dos avanços foi a priorização de projetos de impacto regional, e não estritamente nacional, como antes. Porém, a incorporação da IIRSA

representou a manutenção do predomínio do Estado Facilitador. Observa-se que, embora existam projetos de benefícios locais, para redução de sobrecargas no fluxo de transporte de pessoas e mercadorias, predomina o foco nos corredores bioceânicos, na expectativa de melhores conexões com o Pacífico.

A articulação da ênfase em corredores bioceânicos com a redução de custos logísticos para a exportação de *commodities* significa, conforme se afirmou, a opção simplista em políticas públicas, que amplia a dependência de trajetória rumo à especialização regressiva. Em contraste, como explica Hausmann (2011), as capacidades produtivas são específicas de um produto ou setor. Para sofisticá-las, são necessários esforços múltiplos, *complexos* (PRIGOGINE, 1996). A transformação da estrutura produtiva demanda políticas planejadas e articuladas para a construção e o desenvolvimento de novas capacidades produtivas e tecnológicas, o que não se verifica nos projetos prioritários de IIRSA e COSIPLAN.

De um modo geral, os custos de transporte na América do Sul são maiores do que as tarifas externas de comércio. Observou-se que tais custos, como o chamado “custo Brasil”, decorrem em grande medida do perfil das exportações das cinco principais *commodities* sul-americanas. Tendo em vista seu maior volume e peso, cobre, petróleo, gás natural, ferro e soja exigem transporte de larga escala, que encarece a logística. Ironicamente, os defensores do livre-comércio precisam aceitar que a redução do *custo Brasil* passa pela transformação dinâmica da estrutura produtiva, o que não ocorre a partir das políticas de *laissez-faire*. Portanto, a adoção do modelo Estado Facilitador implica assumira expectativa de uma liberalização com todas suas consequências para a estrutura produtiva nacional, isto é, a simples otimização da infraestrutura é análoga a um tratado de livre-comércio, pode beneficiar importações e exportações e seus impactos precisam ser prospectados dessa forma.

Diante desse contexto, o Brasil é o principal interessado sul-americano em manter a indústria. Por isso, examinou-se o grau de sinergia entre as políticas industriais no próprio país desde 2003 (PITCE, PDP, Plano Brasil Maior) e a infraestrutural desde 2007 (PAC 1, 2 e PIL). Constatou-se que há uma inconstância entre os setores considerados estratégicos. Nos complexos da saúde e das TICs, únicos constantes nos três planos, há resultados pouco representativos. Os esforços governamentais foram direcionados, tal como na IIRSA e no COSIPLAN, para reduzir a sobrecarga de áreas ou setores e favorecer o escoamento da produção agrícola e mineral, tal como prevê o modelo do Estado Facilitador.

Partindo do pressuposto de que, nos próximos anos, os projetos do COSIPLAN serão realizados e haverá a redução de custos infraestruturais prevista, vislumbrou-se que o Brasil possui três principais opções estratégicas:

- a) ampliar a ação do livre-mercado, de modo que a infraestrutura favoreça e amplie vantagens comparativas, sobretudo de recursos naturais (Estado Facilitador);
- b) restringir os fluxos comerciais com o intuito de beneficiar exportações e proteger os mercados nacionais de importações. Essa alternativa demonstrou-se de difícil adoção em virtude do sistema multilateral e suas medidas proibitivas. Restaria violar regras ou mesmo sair desse sistema, o que poderia trazer imensos prejuízos comerciais, econômicos e políticos. Derivada da segunda opção, o aproveitamento da união aduaneira revela-se relativamente eficaz, mas limitado pelo caráter contingente da infraestrutura, pelas extensas listas de exceção e pelo perfil liberal de inserção da Aliança do Pacífico, que compartilha os projetos infraestruturais;
- c) permitir o fluxo de exportação de recursos naturais, que podem gerar divisas a serem utilizadas na importação de tecnologias, mas buscar encadeamentos, articular a política de infraestrutura com a industrial.

Desse modo, pode-se transformar a estrutura produtiva e gerar novas capacidades produtivas e tecnológicas (Estado Desenvolvimentista). Como se quis demonstrar, quanto mais essa transformação puder ocorrer não apenas em nível nacional, mas articulando as estruturas regionais, maiores e melhores serão os resultados: sinergia, complementaridade e sofisticação produtiva. Assim, a partir de mecanismos de exclusão seletiva (AMSDEN, 2009) e da combinação entre as estratégias de substituição de exportações com promoção de exportações (PSI com PSE) a infraestrutura incentivaria indústrias prioritárias, nacionais e, sempre que possível, regionais.

A combinação de PSI com o PSE implica que o Estado articule a capacidade em substituir importações, avançando no *catch up* tecnológico, com a promoção de exportações e a conquista de novos mercados. O Estado orienta a transformação, organiza as instituições para o desenvolvimento. Trata-se de “uma política industrial estratégica que combine informação, perspectivas e objetivos do setor público com os do privado pode constituir o alicerce de um novo projeto nacional de desenvolvimento” (traduzido de WADE, 2010, p. 156²⁵⁶). Aperfeiçoa-se o antigo processo de substituição de importações a partir da combinação entre proteção (incentivo) com disciplina (punições e exigências) (RODRIK, 2006) – arranjos institucionais que extraem o melhor da experiência da Ásia (PALMA, 2012). São os mecanismos de controle recíproco (AMSDEN, 2009), que visam a beneficiar

²⁵⁶ No original “A strategic industrial policy that combines the information, perspective and objectives of the public sector with those of the private sector can constitute the foundation of a new national development project”.

indústrias que atinjam metas de desempenho estipuladas no planejamento governamental. Deve-se combinar as alternativas de “seguir o mercado”, isto é, incentivar a participação de empresas competitivas em um determinado setor, com a de “liderar o mercado” (WADE, 2010), setores em que é preciso que o Estado lidere e promova a transformação da estrutura produtiva – em essência, no caso da América do Sul, o fortalecimento das indústrias portadoras de futuro.

De outra forma, resta o caminho da especialização regressiva, combinando com baixo investimento, consumo de luxo e financeirização – características do *capitalismo sub-prime* brasileiro (PALMA, 2012). A economia de *commodities* gera uma armadilha de baixa qualificação. Ela traz pouco incentivos para investir em mão de obra qualificada, educação e treinamento (SCHNEIDER, 2009). Sem o incentivo em educação, em pesquisa e desenvolvimento, fica ainda mais difícil transformar a economia para um perfil *bit-driven* (EVANS, 2008), isto é, inseri-la na Economia do Conhecimento. Como ressalta a organização *The Other Canon*, em um período de transição tecnológica, novas estratégias são necessárias. Os governos estão adotando modelos teóricos equivocados, tais como a opção exclusiva por políticas horizontais ou de reforço de vantagens comparativas, à medida que tentam ajustar políticas econômicas e instituições a fim de lidar com a mudança tecnológica e social disruptiva (*The Other Canon*).

É preciso, portanto, apostar nos setores do próximo paradigma tecno-produtivo: carbono, energias renováveis, turbinas, supercomputadores, complexo da saúde. Uma das formas de obter maiores recursos de financiamento para obter tais tecnologias pode se dar a partir da constituição de fundos públicos, que poderiam contar com participação das receitas das *commodities*, como o pré-sal no Brasil. A proposta é que o governo emita títulos públicos para financiar novas tecnologias, cuja comercialização e lucros derivados dos fundos seriam revertidos em tributos e dividendos distribuídos aos trabalhadores. Dessa forma, seria possível reduzir a jornada de trabalho e “salvar o capitalismo de si mesmo uma vez mais” (RODRIK, 2015). Trata-se de construir organizações estatais empreendedoras (MAZZUCATO, 2013), que utilizem os ganhos do capital financeiro e produtivo para um crescimento mais inclusivo.

Em termos políticos, a transformação requer não apenas as instituições adequadas para a promoção do novo paradigma tecno-produtivo (PEREZ, 2002), mas também alicerces nas forças sociais. Como adverte Perissinoto (2014), a existência de uma elite modernizante é condição necessária, mas não suficiente para implementar o Estado Desenvolvimentista. O desafio consiste em, portanto, formar coalizões de apoio ao projeto desenvolvimentista, sobretudo em um Estado cuja engenharia institucional dominante, o *presidencialismo de*

coalizão, incentiva que se busque atingir vários objetivos simultaneamente, de modo a atender a diferentes eleitorados, muitas vezes a partir de medidas antagônicas.

De toda forma, a cooperação entre os setores público e privado – a autonomia inserida, é o vetor decisivo para a transformação estrutural nos países periféricos. No caso das políticas de infraestrutura e sua relação coma política industrial – à luz do que foi exposto nesse trabalho, é possível adotar algumas medidas de aperfeiçoamento. Primeiro, é preciso evitar que as políticas de infraestrutura sejam pensadas setorialmente e implementadas de maneira fragmentada, o que por vezes gera sobreposição de esforços e iniciativas contraditórias. A organização do sistema produtivo constitui um dos principais desafios do Brasil. Por exemplo, a política externa precisa dialogar com a industrial e esta, por sua vez, com a infraestrutural. As três precisam integrar as políticas setoriais (defesa, transporte, ciência e tecnologia, entre outras). Para promover essa coordenação, é preciso reforçar a capacidade de gestão nos órgãos estratégicos: mais capacidade estatal, que implica força de trabalho em quantidade e qualidade, capacitada. Segundo, e em decorrência do primeiro, sugere-se aumentar a integração do planejamento da infraestrutura em relação aos planos setoriais e aos industriais principalmente. Terceiro, é preciso estabelecer indicadores que permitam mensurar relações entre os projetos de infraestrutura e o impacto sobre as indústrias estratégicas. Por exemplo, pode-se relacionar o custo de uma rodovia ou ferrovia em relação à quantidade de empresas beneficiadas e à qualidade estratégica do produto (minério de ferro ou semicondutor). Também podem ser correlacionadas as avaliações sobre impactos ambientais e estimativas sobre a redução da desigualdade. Quarto, políticas públicas lidam com recursos escassos, o que reforça a importância de estabelecer projetos prioritários para a estratégia de transformação produtiva, sobretudo em tempos de crise. Quinto, o monitoramento e avaliação fornecem o *feedback* indispensável para correção de rumos e ampliação das escolhas acertadas.

O modelo faústico de desenvolvimento é uma crítica à modernidade, à medida que espera que os grandes projetos de energia e transporte valorizem menos o lucro e mais as forças produtivas, que aumentem a integração entre trabalhadores e empresários (BERMAN, 1986). Para que isso se torne realidade, é fundamental a reflexão crítica acerca do impacto da infraestrutura sobre a estrutura do sistema produtivo e a inserção internacional do Brasil e da América do Sul. Nesse sentido, as escolhas realizadas no presente em termos de políticas públicas são decisivas e condicionam a trajetória. Dessa forma, o modelo representa também uma promessa de futuro, o desejo do ser humano de realizar as potencialidades do desenvolvimento, de modo a haver menos sacrifício e maior justiça social.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty**. New York: Crown, 2012.
- ALMOND, G.; POWELL, G. B. **Comparative politics: a developmental approach**. Boston: Little, Brown and Company, 1966.
- AMAYO ZEVALLOS, E. Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, v. 7, n. 17, p.117-169, jan./abr. 1993.
- AMÉRICA do Sul discute 30 projetos de integração. **Valor Econômico**, São Paulo, 28 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/1112562/america-do-sul-discute-30-projetos-de-integracao>>. Acesso em: 3 jan. 2012./
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AMSDEN, A. **A Ascensão do Resto: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2009.
- ANDRADE, C. Inovação, assunto à espera de uma retórica esclarecedora. **Valor Econômico**, São Paulo, 09 jul. 2013. Entrevista com Mariana Mazzucato. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/3192022/inovacao-assunto-espera-de-uma-retorica-esclarecedora>>. Acesso em: 02 mar. 2014.
- ANTUNES, A. J. C. **Infra-estrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil**. 2007. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/32302/LCBRSR186AntonioJoseCerqueiraAntunes.pdf>>. Acesso em 10 dez. 2014.
- AREND, M. **50 Anos de Industrialização do Brasil (1955-2005): uma Análise Evolucionária**. 2009. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- AREND, M.; CÁRIO, S. A. F.; ENDERLE, R. A. Instituições, Inovações e Desenvolvimento Econômico. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 110-133, jan./jun. 2012.
- ARRIGHI, G.; SILVER, B. J. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.
- ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. São Paulo: UNESP, 1996.
- ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. São Paulo: Vozes, 1997.
- ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008.
- BACHA, E.; BONELLI, R. **Accounting for the Rise and Fall of Brazil's Post-WW-II Growth**. Rio de Janeiro: IEPE/CdG, 2012. (Texto para Discussão, 25)

BACHA, E.; DE BOLLE, M. **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA - CAF. **La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina: Diagnóstico estratégico y propuestas para una agenda prioritária**. 2011. Disponível em: <<http://segib.org/actividades/files/2012/05/ideal2011.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 1994: Infrastructure for Development**. Washington, D. C.: World Bank, 1994.

BANCO MUNDIAL. **Infrastructure Strategy for FY12-15**. Washington D. C.: World Bank, 2012.

BANDEIRA, L. M. A Integração da América do Sul como Espaço Geopolítico. In: SEMINÁRIO NO PALÁCIO ITAMARATY, 2009, Rio de Janeiro. **Integração da América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2009.

BASTOS, C.P. Guia de Leitura para o debate entre Nurkse e Furtado em 1951. Palestra na Mesa Redonda de Lançamento das Memórias do Desenvolvimento, n.1, v.1, 2008. Disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201205021557080.Carlos%20Pinkusfeld%20Bastos%20-%20Guia%20de%20Leitura%20para%20o%20Debate%20entre%20Nurkse%20e%20Furtado%20em%201>>. Acesso em: 06 set. 2009.

BERMAN, M. **Tudo que é sólido desmancha no ar**. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. especial, p. 729-747, dez. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 04 jan. 2015.

BOIX, C. The roots of democracy: equality, inequality, and the choice of political institutions. **Policy Review**, San Francisco, n. 135, p. 1-13, Feb./Mar. 2006.

BORGES, F. Evaluating the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA): economic, social and the environmental impacts in the Amazon countries in the Cardoso and Lula governments (1995-2010). In: CONFERÊNCIA ASIÁTICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, n. 1, 2013, Osaka. **Anais...** Osaka: ACSS, 2013, p. 52-64.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Gobiernos progresistas, agendas neo desarrollistas y capacidades estatales: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile. In: LIMA, M. R. S. (Org.). **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Ed. IUPERJ, 2008. p. 179-205.

BOYD, J. **Destruction and Creation**. 1976. Disponível em: <http://goalsys.com/books/documents/DESTRUCTION_AND_CREATION.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. **Plano plurianual 2012-2015**: projeto de lei. Brasília: MP, 2011.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Relatório GTI-PADIS dos incentivos do Programa PADIS triênio 2010/2012**. Brasília, 2014c. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0231/231933.pdf>. Acesso em 28 jan. 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: MD, 2008b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Comunicado de Brasília (01 de Setembro de 2000). **Resenha de Política Exterior**, Brasília, v. 27, n. 1 (87), p. 163-174, jul. 2000. Disponível em: <<https://cafemundorama.files.wordpress.com/2013/10/resenha-n87-2sem-2000.pdf>>. Acesso em 15. mar. 2015

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. UNASUL: Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/05/23/tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul>>. Acesso em: 10 out. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração Conjunta entre Brasil e China por ocasião da Visita de Estado do Presidente Xi Jinping**. 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5712:declaracao-conjunta-entre-brasil-e-china-por-ocasio-da-visita-de-estado-do-presidente-xi-jinping-brasil-17-de-julho-de-2014&catid=42&Itemid=280&lang=pt-br>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Plano Brasil Maior**: Balanço Executivo 2011-2014. Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/images/data/201411/f97a72083144d28b26013b7261e7e06b.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília: MDIC, 2003. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/diretrizes.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**: Estudos Prospectivos - Escolhas Estratégicas. Brasília: MP, 2008. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/publicacoes_antigas/plan_territorial/estudo_de_plan_ter/vol_IV_estudos_prospectivos_escolhas_estrategicas.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 abr. 1990.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2004-2007**: mensagem presidencial. Brasília: MP, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Eixos Nacionais de Desenvolvimento**. [2010]. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/eixos.htm>>. Acesso em: 17/11/2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **IIRSA: Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana**. 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/imprime.asp?cod=3661>>. Acesso em: 01 mar. 2011.

BRASIL. **Oportunidade de Negócios em Serviços Brasil– Chile**. 2014. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1257766539.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 6.592, de 2 de outubro de 2008. Regulamenta o disposto na Lei no 11.631, de 27 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização – SINAMOB. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 03 out. 2008c.

BRAUTIGAM, D. (Ed.). **Taxation and State Building in Developing Countries**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Reforma do Estado para a cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Novo desenvolvimentismo: uma proposta para a economia do Brasil. **Nueva Sociedad**, Cidade do México, v. 230, p. 59-72, dez. 2010.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUENO, E. U. **Paradigmas Técnico-Econômicos, Pactos de Elites e o Sistema Monetário Internacional**. 2009. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BUENO, E. U. **A entrada da Venezuela no MERCOSUL: uma análise de equilíbrio geral computável sobre os impactos setoriais no Brasil**. 2013. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CABRAL, R. P. Aliança do Pacífico: a alternativa liberal de integração latino-americana. In: LAPSKY, I. ET AL. **Instituições da América do Sul**. Rio de Janeiro: Maud X, 2013.

CALDERON, C.; SERVÉN, L. Infrastructure in Latin America. In: OCAMPO, J. A.; ROS, J. (Ed.). **Handbook of Latin American Economies**. London: Oxford University Press, 2011.

CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial: 1930-1995**. Campinas: UNICAMP, 1998.

CANUTO, O.; CAVALLARI, M.; REIS, J. G. Brazilian Exports Climbing Down a Competitiveness Cliff. **Policy Research Working Papers**, Washington D. C., n. 6302, Jan. 2013. Disponível em: <<http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&>

theSitePK=469382&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000158349_20130107091437> Acesso em: 01 jun. 2013.

CAPITAL SPENDING: Weapons of mass construction. **The Economist**, 3 Dec. 2011. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21541079?frsc=dg%7Ca>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

CÁRDENAS, M. State Capacity in Latin America. **Economía**, Cidade do México, v. 10, n. 2, p. 1-45, mar. 2010.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

CARNEIRO, R. M. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: UNESP, 2002.

CARNEIRO, R. M. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. especial, p. 749-778, dez. 2012.

CASTELLANO, I. **Guerra e construção do Estado na República Democrática do Congo**: a definição militar do conflito como pré-condição para a paz. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CASTRO, A. B. A Reestruturação da Indústria Brasileira nos Anos 90: Uma Interpretação. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 3-26, jul./set. 2011.

CASTRO, N. P. **Televisão e Presidência da República**: a soberania em disputa de 1950 a 1964. 2011. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CELAC-CHINA. **Beijing Declaration of the First Ministerial Meeting of the CELAC**: China Forum. 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6743:documentos-aprovados-na-i-reuniao-dos-ministros-das-relacoes-exteriores-do-foro-celac-china-pequim-8-e-9-de-janeiro-de-2015&catid=42:notas&Itemid=280&lang=pt-br#china>. Acesso em: 15 jan. 2015.

CEPIK, M. Sociologia das Revoluções Modernas: Uma Revisão da Literatura Norte-Americana. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 42, p. 59-109, jul. 1996.

CEPIK, M. Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 67-113, jan./mar. 2005.

CEPIK, M. Regional security and integration in South America: UNASUR, OSCE and SCO. In: KANET, R. (Ed.). **The United States and Europe in a changing world**. Miami: University of Miami, 2009. p. 229-251.

CERVO, A. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. da UNB, 2002.

CERVO, A. Conceitos em Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 8-25, 2008b.

CHANDLER, JR. A. **The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business**. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

CHANG, H. **Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective**. London: Anthem Press, 2002.

CHILE. **Región de Coquimbo: Corredor Bioceánico Central Túnel Agua Negra**. 2014. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pti_buenosaires14_anexo6a_Coquimbo.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2014.

CHILE. **Presidenta Bachelet anuncia plan de inversiones en infraestructura del transporte público**. 2014. Disponível em: <<http://www.gob.cl/2014/11/05/presidenta-bachelet-anuncia-plan-de-inversiones-en-infraestructura-del-transporte-publico/>>. Acesso em: 30 dez. 2014.

CIMOLI, M.; FERRAZ, J.; PRIMI, A. Science, technology and innovation policies in global open economies: The case of Latin America and the Caribbean. **Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad**, Washington D. C, v. 3, n. 1, Feb. 2009.

CIMOLI, M.; PORCILE, G. Learning, technological capabilities and structural dynamics. In: OCAMPO, J. A.; ROS, J. (Org.). **The Oxford handbook of Latin American economics**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

COSIPLAN. **Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN): Estatuto**. 2010. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_guyana10_estatuto_del_COSIPLAN.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2013.

COSIPLAN. **Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN): Reglamento**. 2010b. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/COSIPLAN_reglamento.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2013.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO - COSIPLAN. **Plano de Ação Estratégico 2012-2022**. 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130_COSIPLAN_PAE_Plano_de_%20acao_estrategico.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2012.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO - COSIPLAN. **Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración: Informe de Avance**. Montevideú, 2014.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO - COSIPLAN. **Cartera de Proyectos**: 2014. Montevidéo, 2014.

COSTA, D. **Estratégia Nacional**: A cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Aristeu Souza, 2003.

COSTA, D. **Fundamentos para o Estudo da Estratégia Nacional**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

COUTINHO, L. Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

COUTINHO, L. “Mecanismos Oficiais de Financiamento ao Comércio Exterior. Apresentação ao TCU – MRE, 29 de agosto de 2007.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J.C.; NASSIF, A.; OLIVA, R. Industrial Policy and Economic Transformation. In: SANTISO, J.; DAYTON-JOHNSON, J. (Ed.). **The Oxford Handbook of Latin American Political Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

COUTO, L. F. **Desenvolvimento, integração e assimetrias**: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul. 2012. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CUNHA, A. et al. O Brasil diante da ascensão chinesa: os riscos da especialização regressiva. **Austral**: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 135-175, jul./dez. 2012

CUNHA, A.; PERFEITO, P.; PERGHER, N. Estado e Política de Desenvolvimento no Brasil (2003-2014). In: HENKIN, H. (Org.). **Política Industrial e Internacionalização**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 36-70.

CUNHA, A. M. O Paradigma do Estado Desenvolvimentista e o “Retorno” da Política Industrial. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 23, n. 2, jul./dez. 2012.

DE TONI, J. **Novos Arranjos Institucionais na Política Industrial do Governo Lula**: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

REUNIÃO DE PRESIDENTES DE PUNTA DEL ESTE. **Declaração Conjunta**. 1967. Disponível em: <<http://diplomattizando.blogspot.com.br/2012/02/marcha-da-integracao-na-america-latina.html>>. Acesso em: 10 out. 2013.

DIAZ-ALEJANDRO, C. Latin America in the 1930s. In: THORP, R. (Ed.). **Latin America in the 1930s**: the role of the periphery in world crisis. New York: St. Martin's Press, 1984.

DINIZ, E. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 29-48, 1998.

DONCEL, L. La nueva ruta de la seda acaba en Duisburgo. **El País**, 1 May 2014. Actualidad Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/01/actualidad/1398970103_039682.html>. Acesso em: 06 jan. 2015.

DRUMMOND, C. No jogo econômico, a China goleia o Brasil. **Carta Capital**, São Paulo, 13 jul. 2014. Economia. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/no-jogo-economico-a-china-goleia-o-brasil-9134.html>>. Acesso em: 29 set. 2014.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO - EBC. **Venezuela vai criar zonas econômicas especiais para empresas chinesas**. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2014-09/venezuela-vai-criar-zonas-economicas-especiais-para-empresas-chinas>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

EMPRESA BRASILEIRA DE ENGENHARIA DE INFRAESTRUTURA. **Corredor Bioceânico Ferroviário**: Estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio. Brasília: Híbrida, 2011b.

ELMAN, C. Explanatory Typologies in Qualitative Studies of International Politics. **International Organization**, Cambridge, v. 59, n. 2, p. 293-326, Mar. 2005.

ESTACHE, A.; FAY, M. Current debates on infrastructure policy. **Policy Research Working Paper**, Washington D. C., n. 4410, Nov. 2007.

ESTRELLA, B. F. **Infra-estrutura e integração sul-americana**. 2008. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

EVANS, P. **Autonomia e parceria**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2004.

EVANS, P. In Search of the 21st Century Developmental State. **The Centre for Global Political Economy Working Paper**, Sussex, n. 4, p. 1-22, Dec. 2008.

FABER, B. Trade Integration, Market Size, And Industrialization: Evidence From China's National Trunk Highway System. **CEP Discussion Paper**, London, n. 1244, out. 2013.

FAINI, R. Cumulative processes of de-industrialisation in an open region: The case of Southern Italy, 1951-1973. **Journal of Development Economics**, Amsterdã, v. 12, n. 3, p. 277-301, Jun. 1983.

FALCÓN, M. L. **UNASUL e Integração Física Sul-americana**: Prioridades e Principais Desafios. 2011. Trabalho apresentado no Seminário “Brasil, América Latina e União Europeia: Diretrizes e Oportunidades na Globalização”, Porto Alegre, 2011.

FARO, L.; POUSA, C.; FERNANDEZ, C. **Conversas com Eliezer**. Curitiba: Insight, 2005.

FERNANDEZ-STARK, K.; BAMBER, P.; GEREFFI, G. Global value chains in Latin America: A development perspective for upgrading. In: HERNÁNDEZ, R. A. et al. **Global value chains and world trade: Prospects and challenges for Latin America**. Santiago: CEPAL, 2014. p. 79-106.

FERRARI FILHO, F.; FONSECA, P. C. D. **Which Developmentalism? A keynesian-institucionalist wage-led proposal**. Porto Alegre: UFRGS/PPGE, 2013. (Textos para Discussão, 23).

FERRAZ, M.B. Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 32, n. 2, p. 227-263, jan./jun. 2009.

FIORI, J. L. **Geografia e estratégia**. 2014. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Geografia-e-estrategia/32513>>. Acesso em: 26 dez. 2014.

FONSECA, P. C. D. Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 133-148, jan./mar. 2003.

FONSECA, P. C. D. O Processo de Substituição de Importações. REGO, J. M.; MARQUES, R. M (Org.). In: **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003b. p. 248-282.

FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito**. 2014. Disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201309121650480.Conceito%20Desenvolvimentismo%20-%20Pedro%20Fonseca.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. “O Brasil na Era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo?”. Versão revista e atualizada do trabalho apresentado no WORLD ECONOMY MEETING XII (XII Reunión de Economía Mundial - REM), 2010, em Santiago de Compostela. Atualizado em março de 2012.

FRANKO, P. **The Puzzle of Latin American Development**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2003.

FUKUYAMA, F. **Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014.

FURTADO, C. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, C. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FURTADO, C. **Cultura e Desenvolvimento em época de Crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, C. **Brasil: A construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, C. **Ensaio sobre a Venezuela**: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

FUSER, I. **O caminho pedregoso da integração energética**. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/o-caminho-pedregoso-da-integracao-energetica-4485.html>>. Acesso em: 03 fev. 2015

GADELHA, C. A. G. Política industrial: Uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 21, n. 4 (84), p. 149-171, out./dez. 2001.

GALLAGHER, K. P. A catalyst for hope: China's opportunity for Latin America. In: SANTISO, J.; DAYTON-JOHNSON, J. (Org.). **The Oxford Handbook of Latin American Political Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 233-261.

GALVÃO, O. J. A. Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil: Uma Perspectiva Histórica. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.13, p. 183-211, jun. 1996.

GARCIA, E. **Integração não é luxo**: mas necessidade da América Latina. 2012. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/outrasmidias/uncategorized/a-integracao-nao-e-um-luxo-mas-uma-necessidade-da-america-latina/>>. Acesso em: 02 mar. 2013.

GEDDES, B. **Politician's Dilemma**: Building State Capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development**. Cambridge, MA: MIT Press, 2004.

GERSCHEKRON, A. **Economic Backwardness in Historical Perspective**: A Book of Essays. New York: Frederick A. Praeger, 1962.

GILPIN, R. **War and Change in International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GOETHE, J. W. **Fausto II**: Segunda parte da tragédia. São Paulo: Editora 34, 2007.

GONÇALVES, J. B.; OLIVEIRA, D. Integração, Desenvolvimento e Infraestrutura na América do Sul. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, jun. 2011.

GRINDLE, M. **Challenging the State**: crisis and innovation in Latin America and Africa. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GUIMARÃES, S. P. **A União Europeia e o fim do MERCOSUL**. 2014. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?%2FEditoria%2FInternacional%2FA-Uniao-Europeia-e-o-fim-do-MERCOSUL%2F6%2F30799>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista**. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**: técnica e tempo. São Paulo: Loyola, 1993.

HAUSMANN, R. Structural transformation and economic growth in Latin America. In: OCAMPO, J. A.; ROS, J. (Ed.). **The Oxford handbook of Latin American economics**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

HERMANN, J. **Sistematização do debate sobre “Desenvolvimento e Estabilidade” no Brasil**. 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_debate/2-DesenvEstab.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2012.

HERRLEIN JUNIOR, R. **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política**. Porto Alegre: UFRGS/DECON, 2011. (Texto para Discussão, 1).

HERZ, D. **Elementos para um programa de democratização da comunicação no Brasil**. 1999. Não publicado.

HERZ, D. **A necessidade do Conselho de Comunicação Social**. 2008. Não publicado.

HIRST, P.; THOMPSON, G. **Globalização em Questão**. Petrópolis: Vozes, 1998.

HOFMEISTER, W. Bolívia: a construção da democracia e a evolução do processo político. In: ARAÚJO, H. V. (Org.). **Os países da Comunidade Andina**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2004. p. 269-315

HSU, S. **Economic Zones and Infrastructure on China’s Silk Road**. 2015. Disponível em: <http://thediplomat.com/2015/01/economic-zones-and-infrastructure-on-chinas-silk-road/?utm_content=bufferc28d5&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer>. Acesso em: 26 fev. 2015.

HUNTINGTON, S. P. **O Soldado e o Estado: teoria política das relações entre civis e militares**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA - IIRSA. **Análise do Potencial de Integração Produtiva e Desenvolvimento de Serviços Logísticos de Valor Agregado de Projetos da IIRSA (IPrLg)**: Aplicação ao Grupo 3 de Projetos dos Eixos de Integração e Desenvolvimento de Capricórnio. 2009. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/iprlg_g3_cap_informe_final_port.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2011.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA - IIRSA. **Análise do Potencial de Integração Produtiva e Desenvolvimento de Serviços Logísticos de Valor Agregado de Projetos da IIRSA (IPrLg)**: Aplicação ao Grupo 5 de Projetos do Eixo de Integração e Desenvolvimento Interoceânico Central. 2009b. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/iprlg_gp5_ioc_informe_final_port.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2011.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA - IIRSA. **Planejamento Territorial Indicativo**: Carteira de Projetos IIRSA

2009. 2009c. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/pe/2009/04494pt.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2014.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA - IIRSA. **Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado de Proyectos IIRSA (IPrLg)**: Aplicación al Grupo 5 de Proyectos del Eje de Integración y Desarrollo Andino. 2010. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/iprlg_gp5_andino_informe_final.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2011.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA - IIRSA. **Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado de Proyectos IIRSA (IPrLg)**: Aplicación al Grupo 5 de Proyectos del Eje de Integración y Desarrollo Andino - Conexión Colombia (Puerto Tumaco) - Ecuador (Puerto Esmeraldas – Guayaquil – Perú (Ica). 2010b. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/iprlg_gp5_andino_resumen Ejecutivo.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2011.

JESSOP, R. D. The state and state-building. In: BINDER, S. A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, B. A. **Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 111-130.

KENNEDY, P. **Ascensão e Queda das Grandes Potências**: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KEYNES, J. M. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KHANNA, P. **O Segundo Mundo**: impérios e influências na nova ordem global. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

KNIGHT, J. **Institutions and social conflict**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

KRETER, P. **Atores e interesses chilenos nas negociações com o MERCOSUL**: a política exterior do Chile para o MERCOSUL nos anos 1990-2000. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

KUMAR, S. National Security Index 2007. In: KUMAR, S. (Org.). **India's National Security Index 2007**. Nova Deli: Knowledge World, 2008. p. 477-502.

KUPFER, D. **Dez anos de política industrial**. 2013. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/artigos/1924>>. Acesso em : 02 jan. 2014.

KURTZ, M. J. State developmentalism without a Developmental State: The public foundations of the “Free Market Miracle” in Chile. **Latin American Politics and Society**, Malden, v. 43, n. 2, p. 1-25, Jun. 2001.

LAFER, C. O. Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas – 1956-1961. In: LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 29-50.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, R. S. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 89-109, jan.-jun. 2009.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LIN, J.; CHANG, H. Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantages or Defy It? A Debate Between Justin Lin and Ha Joon Chang. **Development Policy Review**, London, v. 27, n. 5, p. 483-502, 2009.

LINS, H. N. Parceria Trans-Pacífico: Novas Geometrias no Capitalismo Global. **Contexto Internacional [online]**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 623-653, 2014.

LÓPEZ-ALVES, F. **State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900**. Durham: Duke University Press, 2000.

LOPEZ, P. **Río Tinto Alcán: el colosal subsidio energético que desangrará al Paraguay (IV)**. 2013. Disponível em: <<http://ea.com.py/v2/rio-tinto-alcan-el-colosal-subsidio-energetico-que-desangrara-al-paraguay-iv/>>. Acesso em: 02 dez. 2014.

LOS PELAMBRES. **La Compañia**: propiedad. 2014. Disponível em: <<http://www.pelambres.cl/la-compania-propiedad.html>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

LOSS, H. **Síntese metodológica sobre sociologia histórica comparativa do livro Estados e Revoluções Sociais, de autoria de Theda Skocpol**. Trabalho apresentado no Seminário da NUSP/UFPR, Curitiba, 2009.

LUCE, M. S. As empresas brasileiras e os desafios da integração regional. In: CEPIK, M. (Org.). **América do Sul: Economia e Política da Integração Regional**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008. p. 79-96.

LUCENA, E.. Governo perde batalha para mercado financeiro, e país está em camisa de 11 varas São Paulo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 dez. 2013. Entrevistado: Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/12/1391113-governo-perde-batalha-para-mercado-financeiro-e-pais-esta-em-camisa-de-11-varas-diz-belluzzo.shtml>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

LUCENA, E de. Foi golpe o que ocorreu no Paraguai, diz alto representante do MERCOSUL. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 jun. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1112252-foi-golpe-o-que-ocorreu-no-paraguai-diz-alto-representante-do-MERCOSUL.shtml>>. Acesso em: 04 jul. 2012. MANN, M. **States, War and Capitalism**. Oxford: Blackwell, 1988.

MANN, M. A crise do Estado-nação latino-americano. In: DOMINGUES, J. M.; MANEIRO, M. **América Latina Hoje: conceitos e interpretações**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 163-193.

MANTOVANI, M. G. H. **Tribunal sul-americano**: concepção cibernética de integração. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MARIANO, M. P. O Papel do Brasil na Integração na Infraestrutura da América Do Sul: Limites Institucionais e Possibilidades de Mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. A. **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 229-290.

MARTINS, J. M. Q. **Digitalização e Guerra Local**: Como Fatores do Equilíbrio Internacional. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal Rio Grande do Sul, 2008.

MAYER, J. Towards more balanced growth strategies in developing countries: issues related to market size, trade balances and purchasing power. **UNCTAD Discussion Paper**, Genebra, n. 213, Dec. 2013.

MAZZUCATO, M. **The Entrepreneurial State**: Debunking Public vs Private Sector Myths. Atenas: Anthem, 2013.

MCKINSEY. **Infrastructure productivity**: how to save \$1 trillion a year. 2013. Disponível em: <http://www.mckinsey.com/insights/engineering_construction/infrastructure_productivity>. Acesso em: 09 jan. 2015.

MEARSHEIMER, J. J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: Norton, 2001.

MENDES, M. Trem de alta velocidade: novas informações para debater o projeto. **Texto para Discussão do Centro de Estudos da Consultoria do Senado**, Brasília, n. 82, jan. 2011.

MITSUBISHI. **Press Room**: Acquisition of 24.5% of Anglo American Sur, S.A. 2014. Disponível em: <<http://www.mitsubishicorp.com/jp/en/pr/archive/2011/html/0000013308.html>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

MOREIRA, M. M.; VOLPE, C.; BLYDE, J. **Unclogging the arteries**: the impact of transport costs on Latin American and Caribbean trade. Washington, D. C.: BID, 2008.

NORTH, D.; WEINGAST, B. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England. **Journal of Economic History**, Cambridge, v. 49, n.4, p. 803-832, Dec. 1989.

NUMAIR, E. **Um portal para o Pacífico**: o eixo interoceânico central e a inserção econômica brasileira. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

NÚÑEZ, S. **A transnacional Rio Tinto Alcán e o golpe de Estado no Paraguai**. 2013. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/A-transnacional-Rio-Tinto-Alcan-e-o-golpe-de-Estado-no-Paraguai%0D%0A/6/25483>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

NURKSE, R. Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos. **Revista Brasileira de Economia**, São Paulo, v. 1, n. 1, jun. 2006. [1951].

OCAMPO, J. A. Globalização e desenvolvimento. In: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Desenvolvimento e Globalização: Perspectivas para as Nações**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. p. 299-322.

OCAMPO, J. A.; ROS J. Shifting Paradigms in Latin America's Economic Development. In: OCAMPO, J. A.; ROS J. **Handbook of Latin American Economics**. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 3-25.

O'DONNELL, G. On the State, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. **World Development**, Washington D. C., v. 21, n. 8, p. 1355-1369, Ago. 1993.

OLIVEIRA, F. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

OLIVEIRA, M. G. A Ferrovia Bioceânica Paranaguá-Antofagasta e a controvérsia entre o modelo primário-exportador e o modelo desenvolvimentista. **Revista OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, dez. 2011.

OLIVEIRA, R. P. **Velhos fundamentos, novas estratégias? Petróleo, Democracia e a Política Externa de Hugo Chávez (1999-2010)**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

OREIRO, J. L. C. Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 29-40, mai,-ago. 2012.

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, M. P. (Org.). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 28-33.

PADULA, R. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica**. 2010. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Faculdade de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

PADULA, R. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a Integração de Infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas Perspectivas de Mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 291-352.

PAIM, E. Apresentação na Semana Nacional da Mata Atlântica. Porto Alegre, 23 de maio de 2007.

PALMA, J. G. **Flying geese and waddling ducks: the different capabilities of East Asia and Latin America to “demand-adapt” and “supply-upgrade” their export productive capacity**. 2008. Disponível em: <http://unctad.org/Sections/gds_ecidc/docs/gds_ecidc_2010d07Palma_en.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

PALMA, J. G. Was Brazil's recent growth acceleration the world's most overrated boom?. **Cambridge Working Papers in Economics**, Cambridge, n. 1248, 2012.

PERES, W.; PRIMI, A. Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience. **Serie Desarrollo Productivo**, Santiago, n. 137, fev. 2009.

PEREZ, C. **Technological Revolution and Financial Capital**. The Dynamics of Bubbles and Golden Ages. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

PERISSINOTTO, R. O conceito de estado desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 22, n. 52, p. 59-75, out./dez. 2014.

PINHEIRO, F. P. Incorporação da Venezuela ao MERCOSUL: razões para o impasse no Legislativo brasileiro. **Observador On-Line**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, mar. 2009.

POLANYI, K. **A Grande Transformação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PORRAS, J. I. **La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político**. Santiago: CEPAL, 2003.

PRIGOGINE, I. **O Fim Das Certezas: Tempo, Caos e as Leis da Natureza**. São Paulo: UNESP, 1996.

PUGA, D. European Regional Policies in Light of Recent Location Theories. **CEPR Discussion Papers**, Washington D. C., n. 2767, Apr. 2001.

QUINTANAR, S.; LÓPEZ, R. O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul- americana (IIRSA): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 213-221, 2003.

RAMPONI, G.; PINHO, P. B. **Subdesenvolvimento na América Latina: Um Estudo de caso Brasil e Venezuela**. Trabalho apresentado no VI Congresso Latinoamericano de Ciência Política, Quito, 2012.

RAYCHAUDHURI, A.; DE, P. Trade, infrastructure and income inequality in selected Asian countries: an empirical analysis. **Asia-Pacific Research and Training Network on Trade Working Paper Series**, n. 82, p. i-33, Ago. 2010. Disponível em: <<http://www.unescap.org/sites/default/files/AWP%20No.%2082.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

REINERT, E. Diminishing Returns and Economic Sustainability: The dilemma of resource-based economies under a free trade regime. In: STEIN, H.; HESSELBERG, J.; HVEEM, H. (Ed.). **International Trade Regulation, National Development Strategies and the Environment: Towards Sustainable Development?**. Oslo: Centre for Development and the Environment, 1996. p. 119-150.

REIS, B. P. W. Mercado, Democracia e Justiça Social: A Economia Política do Brasil Contemporâneo. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, n. 7, p. 9-69, jun. 2001.

REIS, B. P. W. O mercado e a norma: o Estado moderno e a intervenção pública na economia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 55-80, jun. 2003.

RODRIGUES, T.; SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas políticas sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.

RODRIK, D. Industrial Policy for the Twenty-First Century. **CEPR Discussion Papers**, Washington D. C., n. 4767, Nov. 2004.

RODRIK, D. Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How. **Middle East Development Journal**, Cairo, v. 1, n. 1, p. 1-29, 2008.

RODRIK, D. **De estado benefactor a estado inovador**. 2015. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/labor-saving-technology-by-dani-rodrik-2015-01/spanish>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

SOUTH AMERICAN ENERGY MARKETS - SAEM. **Chávez admite derrota en Gran Gasoducto del Sur**. 2007. Disponível em: <<https://etessieri.wordpress.com/2007/08/04/chavez-admite-derrota-en-gran-gasoducto-del-sur/>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

SAHBAZ, U. **The Modern Silk Road: One Way or Another?**. 2014. Disponível em: <<http://www.gmfus.org/publications/modern-silk-road-one-way-or-another>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

SALERNO, M.; DAHER, T. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE): Balanço e Perspectivas**. 2006. Disponível em <<http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1272980896.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

SANTISO, J.; DAYTON-JOHNSON, J. (Ed.). **The Oxford Handbook of Latin American Political Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

SCHAPIRO, M. G. **Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Texto para Discussão, 1856).

SCHEIBE, E. F. **Integração física e integração regional: a iniciativa IIRSA como instrumento multiescalar de integração**. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 2013.

SCHNEIDER, B. R. A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 5-18, jan./mar. 1992.

SCHNEIDER, B. R. Hierarchical Market Economic and Varieties of Capitalism in Latin America. **Journal of Latin American Studies**, Cambridge, v. 41, p. 553-75, Ago. 2009

SCHNEIDER, B. R. Contrasting Capitalisms: Latin America in Comparative Perspective. In: SANTISO, J.; DAYTON-JOHNSON, J. (Ed.). **Oxford Handbook of Latin American Political Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 513-549.

SCHWAB, K.; SALA-i-MARTÍN, X. **The Global competitiveness report 2013–2014: full data edition**. Genebra: World Economic Forum, 2013.

SCHWAB, K.; SALA-i-MARTÍN, X. **The Global competitiveness report 2014–2015: full data edition**. Genebra: World Economic Forum, 2014.

SCHWELLER, R. The Progressiveness of Neoclassical Realism. In: ELMAN, C.; ELMAN, M. F. **Progress in International Relations Theory: Apraising the field**. Cambridge: BCSIA, 2003. p. 311-347.

SCHWELLER, R. **Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE - SELA. **Physical Infrastructure for Integration in Latin America and the Caribbean**. 2011. Disponível em: <http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/06/T023600004772-0-Physical_Infrastructure_for_Integration_in_LAC.pdf>. Acesso em: 20 out. 2012.

SELLERS, C.; MAY, H.; McMILLEN, N. **Uma reavaliação da história dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENHORAS, E. M. **Regionalismo Transnacional e Integração Física: um estudo sobre a Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana**. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

SERRAO, N. **Poder Nacional: estudo exploratório de análise comparativa, com ênfase no fator C&T**. 2010. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2010.

SHAPIRO, H. State Intervention and Industrialization: The Origins of the Brazilian Automotive Industry. **The Journal of Economic History**, Cambridge, v. 49, n. 02, p. 448-450, Jun. 1989.

SIGMUND, P. Chile. In: WIARDA, H.; KLINE, H. (Ed.). **Latin American Politics and Development**. 5th ed. Boulder: Westview, 2000.

SILVA, A. L. R. **A América do Sul na política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso: um legado para o Governo Lula?** 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo3169.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

SILVA, S. **Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

SILVA, L.I.L. **Carta ao Povo Brasileiro**. 2002. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

SKOCPOL, T. **States and Social Revolutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

STALLINGS, B. Does Asia Matter? The Political Economy of Latin America's International Relations. In: SANTISO, J.; DAYTON-JOHNSON, J. (Ed.). **The Oxford Handbook of Latin American Political Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 299-332.

STARR, F. S.; KUTCHINS, A. **The Key to Success in Afghanistan: A Modern Silk Road Strategy**. 2010. Disponível em: <<http://www.silkroadstudies.org/new/docs/silkroadpapers/1005Afghan.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2012.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TAVARES, H. M. Desenvolvimento e dinâmica regional em Celso Furtado. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 16, n. 1, p. 99-110, jan./jun. 2012.

THE OTHER CANON. **Reconstructing the Theory of Uneven Economic Development**. A 2012. Disponível em: <<http://www.othercanon.org/papers/reconstructing.html>>. Acesso em: 22 dez. 2013.

THORP, R. **Progresso, pobreza e exclusão: uma história econômica da América Latina no século XX**. New York: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1998.

TIEZZI, S. **Where Is China's Silk Road Actually Going?** 2015. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2015/03/where-is-chinas-silk-road-actually-going>>. Acesso em: 03 abr. 2015.

TILLY, C. **Coerção, Capital e Estados Europeus: 1990-1992**. São Paulo: USP, 1996.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TRAVASSOS, M. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 1771/2013**: Plenário. Brasília, 2013.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD. **Trade and Development Report 2014**. Genebra: UNCTAD, 2014.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD. **Statistics**. 2015. Disponível em: <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>. Acesso em: 25 maio 2015.

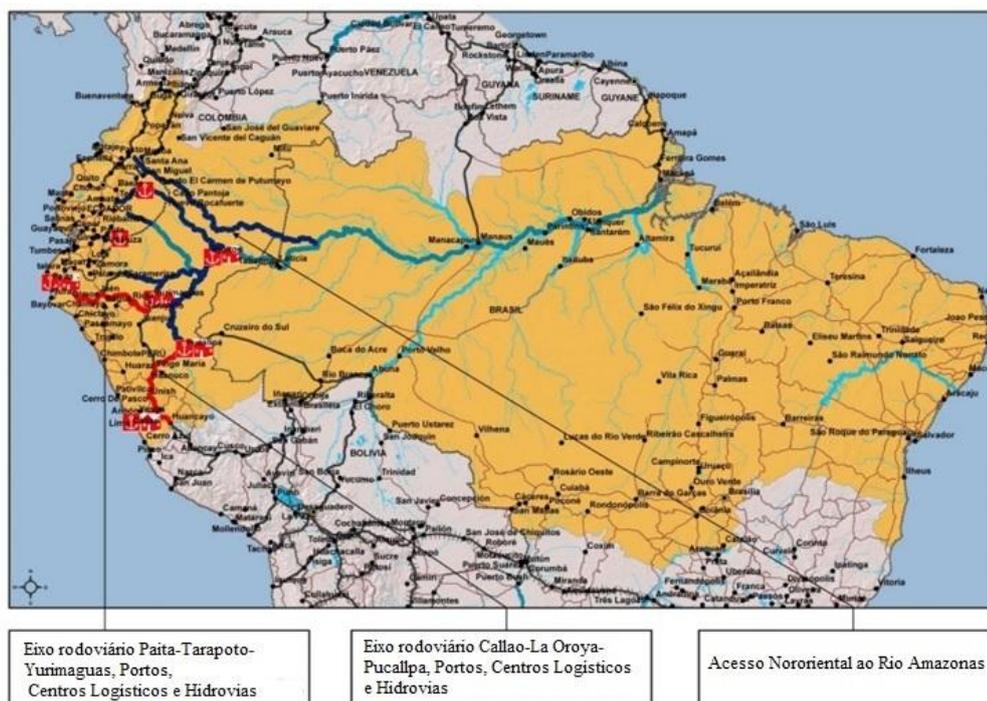
UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION - UNIDO. **Competitive Industrial Performance Report 2012/2013**. Viena, 2013.

UNITED STATES ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. **Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations**

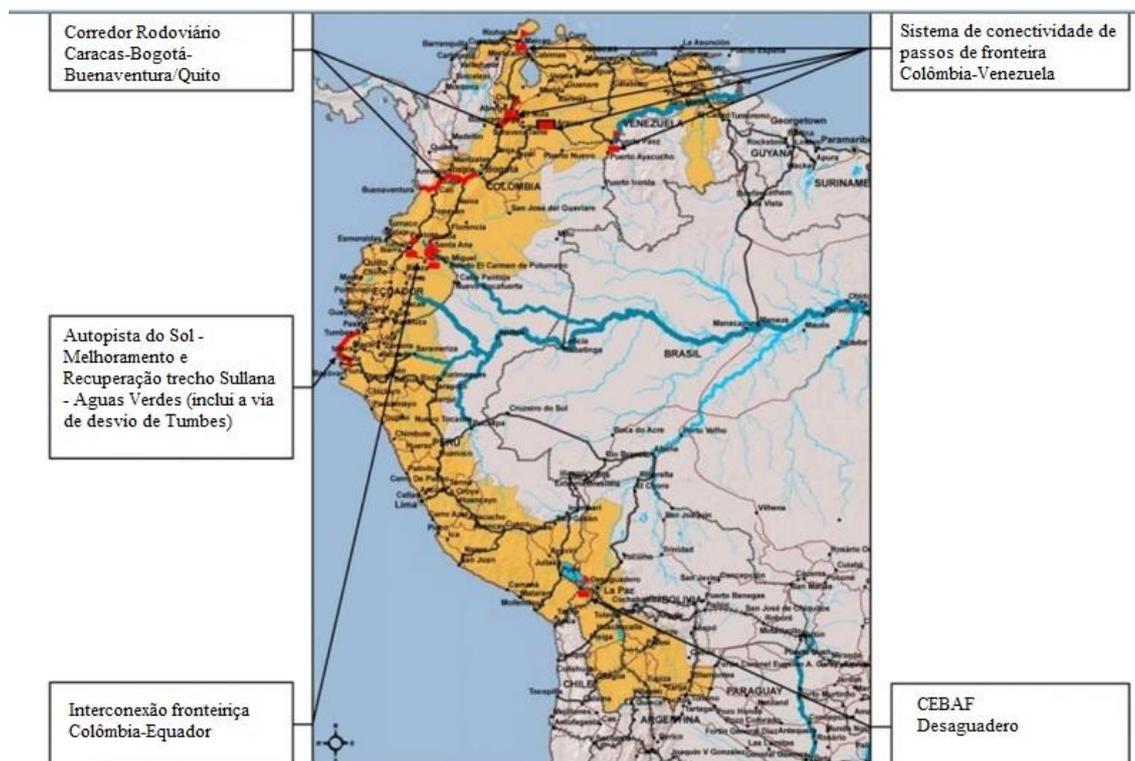
- in 41 Countries Outside the United States. 2013. Disponível em: <<http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/>> Acesso em: 22 jan. 2015.
- VADELL, J. A. A China na América do Sul e os paradoxos de um novo Consenso do Pacífico. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, v. 10, p. 1-18, 2010.
- VAN DIJCK, P.; DEN HAAK, S. Troublesome Construction: IIRSA and Public-Private Partnerships in Road Infrastructure. **Cuaderno del CEDLA**, Amsterdam, n. 20, p. 1-106, 2006.
- VAN EVERA, S. **Guía para estudiantes de Ciencia Política**. Barcelona: Gedisa, 2002.
- VERSIANI, F. R.; VERSIANI, M. T. A Industrialização Brasileira antes de 1930: uma Contribuição. **Revista de Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 5, n. 1, 1975.
- VIZENTINI, P. G. F. **O descompasso entre as nações**. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- WADE, R. H. After the crisis: industrial policy and the developmental state in low-income countries. **Global Policy**, Durham, v. 1, n. 2, p. 150-161, 2010.
- WALLERSTEIN, I. **The Capitalist World-Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- WALLICH, H. Algumas notas para uma teoria do desenvolvimento derivado. In: AGARWALA, A. N.; SINGH. S.P. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969. p. 197-211.
- WALTZ, K. **O homem, o estado e a guerra: uma análise teórica**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- WANG, Y.; WU B. **Railways and the Local Economy**: Evidence from Qingzang Railway. 2012. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2261016>. Acesso em: 31 dez. 2014.
- WEBER, M. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, J. (Ed.). **Latin American Readjustment: How Much has Happened**. Washington: Institute for International Economics, 1989. p. 5-20.
- ZUGAIB, E. **A hidrovía Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2006.

APÊNDICE A – LOCALIZAÇÃO DOS 31 PROJETOS PRIORITÁRIOS DO COSIPLAN²⁵⁷

1 – Eixo Amazonas

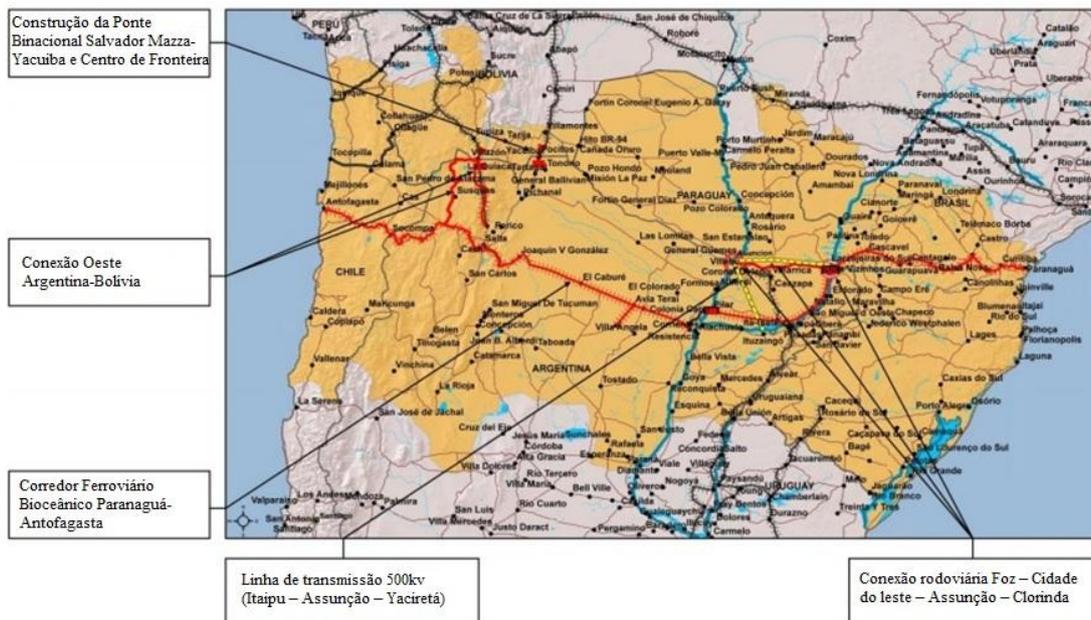


2 – Eixo Andino



²⁵⁷ Todos os mapas desse Apêndice foram extraídos de Cosiplan (2014)

3 – Eixo de Capricórnio



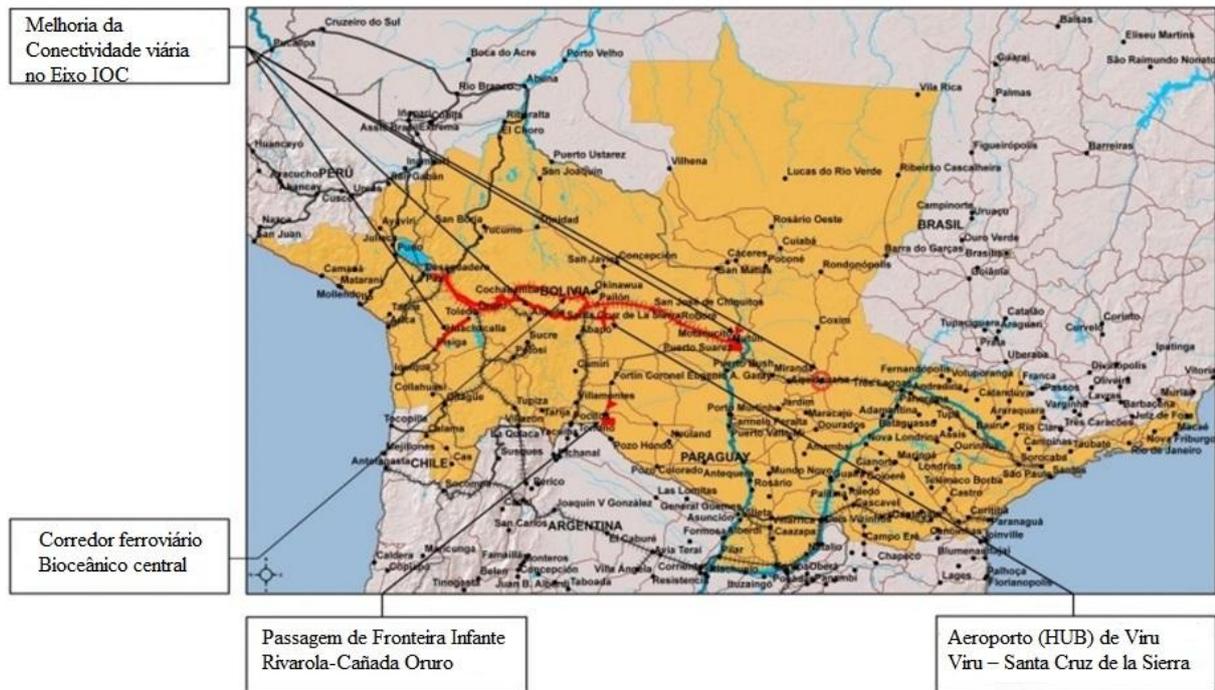
4 – Eixo Escudo Guianês



5 – Eixo HPP



6 – Eixo Interoceânico Central



7 – Eixo Mercosul-Chile



8 – Eixo Peru-Brasil-Bolívia

