



---

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**Instituto de Economia**

**INTEGRAÇÃO REGIONAL, COOPERAÇÃO FINANCEIRA E A  
ATUAÇÃO DO BNDES NA AMÉRICA DO SUL NO PERÍODO  
RECENTE**

**DIEGO NYKO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de **Mestre em Ciências Econômicas**, sob a orientação do **Prof. Dr. André Martins Biancareli**.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por **Diego Nyko**, em **11/02/2011** e orientada pelo **Prof. Dr. André Martins Biancareli**.*

CPG, 11/02/2011

A handwritten signature in black ink, appearing to read "André Martins Biancareli", positioned above a horizontal line.

Campinas, 2011

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca  
do Instituto de Economia/UNICAMP**

N988i Nyko, Diego.  
Integração regional, cooperação financeira e a atuação do BNDES na  
America do Sul no período recente/ Diego Nyko. -- Campinas, SP: [s.n.],  
2011.

Orientador: André Martins Biancareli.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto  
de Economia.

1. BNDES. 2. Bancos de desenvolvimento. 3. Integração regional.  
I. Biancareli, André Martins. II. Universidade Estadual de Campinas.  
Instituto de Economia. III. Título.

11-011-BIE

**Título em Inglês: Regional integration, financial cooperation and BNDES performance in South  
America in recent years**

**Keywords: BNDES; Development banks; Regional integration**

**Área de Concentração: -----**

**Titulação: Mestre em Ciências Econômicas**

**Banca examinadora:** Prof. Dr. André Martins Biancareli  
Prof. Dr. Fabrício Bianchi Catermol Cunha  
Profª. Dra. Simone Silva de Deos

**Data da defesa: 11-02-2011**

**Programa de Pós-Graduação: Ciências Econômicas**

# Dissertação de Mestrado

Aluno: **Diego Nyko**

**“INTEGRAÇÃO REGIONAL, COOPERAÇÃO FINANCEIRA E A  
ATUAÇÃO DO BNDES NA AMÉRICA DO SUL NO PERÍODO  
RECENTE”**

Defendida em 11 / 02 / 2011

**COMISSÃO JULGADORA**



**Prof. Dr. André Martins Biancareli**  
Instituto de Economia / UNICAMP



**Prof. Dr. Fabricio Bianchi Catermol Cunha**  
BNDES



**Profa. Dra. Simone Silva de Deus**  
Instituto de Economia / UNICAMP

*À Laura, por todo o amor em  
tempos difíceis; à minha mãe (in  
memorian), Susete, e ao meu pai,  
Valmir, por terem feito de minha  
vida a razão das suas.*

## Agradecimentos

Essas linhas de agradecimento são, sem dúvida alguma, as que me causam maior contentamento. Fazem-me lembrar dos últimos três anos e das dificuldades que encontrei pelo caminho, mas, principalmente, dos amigos que sempre estiveram ao meu lado. A todos eles, meus sinceros agradecimentos.

Agradeço ao Prof. André Biancareli, cuja orientação me foi fundamental, não apenas do ponto de vista acadêmico. Em meus momentos de desânimo, suas palavras de motivação me exigiram força. Em meus momentos de euforia, sua sobriedade sempre me deixou vigilante. A ele, agradeço, sobretudo, pela paciência e disposição em aceitar todos os meus limites de tempo e distância.

Agradeço aos colegas de BNDES: Fabrício Catermol e Vladimir de Souza pelos dados, informações e *insights* que se revelaram imprescindíveis para a realização desse trabalho; Srta. Sidônio, pelas horas perdidas ao me ouvir reclamar e pelas importantes referências bibliográficas; e aos colegas do Departamento de Biocombustíveis, pela paciência com relação às minhas atribuições acadêmicas.

Agradeço ao Alexandre “alemão” Lautenschlager, colega no BNDES, companheiro durante graduação e mestrado, amigo verdadeiro e irmão na vida. A ele, agradeço pelos mais de oito anos de convivência. Nessa dissertação, suas contribuições foram muitas. Além do fornecimento dos dados e informações necessárias, sua insistência em sempre me questionar forçou-me a reflexão e abriu-me novas perspectivas. Na maioria dos casos, sua chatices se provou de grande relevância.

Aos meus pais, agradeço de modo especial. À minha mãe, a quem o tempo impediu de ver a concretização desse trabalho, agradeço pela vida de dedicação à completa formação dos filhos. Ao meu pai, agradeço por ter me ensinado os valores que hoje me definem. Aos dois, meu eterno agradecimento pelo amor e apoio incondicional.

À Laura, pelo amor e suporte que sempre me fizeram acreditar que isso seria possível.

## Resumo

Esta dissertação se insere na temática mais ampla do processo recente de integração da América do Sul, caracterizado pelo fenômeno do “regionalismo pós-liberal”. O objeto de estudo desse trabalho é a atuação regional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que, em meados da última década, recebeu do governo brasileiro a missão de contribuir como fonte de financiamento para o processo de integração sul-americana, especialmente de sua dimensão física. Nesse sentido, além de descrever quantitativamente a atuação do Banco na região, duas grandes questões são discutidas. A primeira delas concerne às diferenças entre bancos de desenvolvimento e seus desdobramentos sobre o papel de cada instituição no financiamento da integração sul-americana. Apesar de ser possível para os bancos nacionais de desenvolvimento, na teoria, financiar parte desse processo, é argumentando que os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento possuem aspectos específicos, tais como o “sentido de pertencimento” e o maior conhecimento das realidades locais, os quais lhes permitem atuar de modo mais adequado no financiamento dos projetos de infra-estrutura para integração. A segunda questão se refere à forma tomada pela atuação regional do BNDES nos últimos anos. Mais próxima de um *Eximbank* e com algumas características muito particulares, essa recente atuação do Banco na região envolveu, até o momento, somente financiamentos relativos a projetos de infra-estrutura doméstica, sem dar contribuições concretas, em termos de financiamento, para o processo de integração física, incluindo os projetos da Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

## **Abstract**

The main issues discussed by this dissertation are inserted in the broad subject of the recent South-American integration process, which is characterized by the "post-liberal regionalism". The specific study subject of this work is the recent regional actuation of the Brazilian Development Bank (BNDES) which, in the middle of the last decade, was given by the Brazilian government the mission of contributing as a financing source for the that integration process, specially for its physical dimension. In that manner, besides describing quantitatively its regional actuation, two other important issues are discussed. The first one concerns the differences among development banks and their consequences over each institution role in the South-American integration financing. Although it is theoretically possible for national development banks to finance part of this process, one argues that regional and sub-regional development banks present specific aspects, such as the "sense of ownership" and a bigger understanding of the local realities, which allow them to act more appropriately in the financing of integration infrastructure projects. The second issue refers to the form assumed by the regional actuation of BNDES in the past few years. It is argued that its actuation is closer to an Eximbank. Until now, BNDES only has financed Brazilian exports to domestic infrastructure projects, not to the physical integration process, including those projects of the Initiative for the Integration of South-American Regional Infrastructure (IIRSA).

## Sumário

Introdução .....	1
Capítulo I – Integração econômica regional sul-americana: concepções teóricas e evolução histórica recente .....	7
1.1. Algumas diferentes concepções teóricas acerca da integração regional .....	9
1.1.1. A integração econômica regional na ótica do “pensamento convencional” .....	10
1.1.2. Elementos de perspectiva crítica acerca da integração econômica regional .....	13
1.1.2.1. A integração e os mecanismos de cooperação regional.....	17
1.2. Do regionalismo aberto ao regionalismo pós-liberal na América do Sul.....	21
1.3. IIRSA: Infra-estrutura na América do Sul no contexto da integração regional .....	30
1.4. Considerações finais.....	42
Capítulo II – Bancos de desenvolvimento e suas relações com a integração regional.....	45
2.1. Bancos nacionais de desenvolvimento .....	46
2.1.1. Aspectos conceituais.....	46
2.1.2. Fundamentação teórica da existência e atuação dos bancos nacionais de desenvolvimento.....	49
2.2. Bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento .....	56
2.2.1. Aspectos conceituais.....	56
2.2.2. Características principais e argumentos teóricos para a atuação dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento. ....	58
2.2.2.1. Atendimento das necessidades dos países menos desenvolvidos.....	60
2.2.2.2. O “sentido de pertencimento” (sense of ownership) e suas implicações .....	62
2.2.2.3. Bens públicos regionais, infra-estrutura para integração e outros espaços de atuação ..	66
2.2.2.4. Divisão do trabalho: complementaridade e concorrência .....	69
2.2.2.5. Da importância da saúde financeira e da responsabilidade administrativa .....	70

2.3. Considerações finais.....	71
Capítulo III – A atuação do BNDES na América do Sul .....	75
3.1. Breves considerações sobre a atuação histórica do BNDES .....	75
3.1.1. Panorama histórico da atuação do BNDES como <i>Eximbank</i> .....	80
3.2. O apoio do BNDES a projetos de infra-estrutura na América do Sul .....	83
3.2.1. Os desembolsos nas linhas do BNDES Exim pós-embarque para exportações destinadas à América do Sul .....	84
3.2.2. O papel do CCR nos financiamentos do BNDES .....	95
3.2.3. A carteira do BNDES Exim pós-embarque referente a projetos de infra-estrutura na América do Sul .....	100
3.3. Considerações finais.....	104
Conclusões .....	109
Bibliografia .....	113

## Índice de Gráficos, Quadros e Tabelas

Tabela 1.1. Carteira IIRSA por eixo de integração e desenvolvimento (dezembro de 2010).....	32
Tabela 1.2. Composição setorial da carteira IIRSA (dezembro de 2010).....	33
Tabela 1.3. Projetos da Agenda de Implementação Consensuada da IIRSA, 2005-2010.....	34
Tabela 1.4. Carteira IIRSA por tipo de financiamento (dezembro de 2010).....	37
Tabela 1.5. Carteira IIRSA com financiamento em estudo ou aprovado por BID e CAF.....	38
Tabela 1.6. Âmbito dos projetos da carteira IIRSA e participação de BID e CAF (dezembro de 2010).....	39
Quadro 3.1. Atuação histórica do BNDES entre 1950 e 1980.....	78
Gráfico 3.1. Desembolsos do BNDES Exim pós-embarque para exportações destinadas à América do Sul (em US\$ milhões) e sua participação nos desembolsos totais do BNDES Exim pós-embarque (em %) – 2001 a 2010.....	86
Tabela 3.2. Desembolsos anuais do BNDES Exim pós-embarque para exportações destinadas a países sul-americanos (em US\$ milhões) – 2001 a 2010.....	87
Tabela 3.3. <i>Ranking</i> dos países sul-americanos segundo sua participação como destino das exportações brasileiras na América do Sul e segundo sua participação nos financiamentos do BNDES Exim à região.....	88
Gráfico 3.2. Desembolsos do BNDES Exim pós-embarque às exportações destinadas ao setor de infra-estrutura e às exportações destinadas aos demais setores (em US\$ milhões) – América do Sul, 2005 a 2010.....	90
Tabela 3.4. Desembolsos do BNDES Exim pós-embarque para exportações de serviços brasileiros para a América do Sul, por país de destino (em US\$ milhões) – 2001 a 2010.....	90
Tabela 3.5. Desembolsos do BNDES Exim por projetos de infra-estrutura que foram destino das exportações financiadas pelo Banco (em US\$ milhões) – América do Sul, 2005 a 2010.....	92
Tabela 3.6. Participação dos países da América do Sul e do uso do CCR nos financiamentos do BNDES Exim pós-embarque no acumulado 2001-2010.....	98
Gráfico 3.3. Desembolsos do BNDES Exim pós-embarque para exportações à América do Sul (em US\$ milhões) e o uso do CCR (em %).....	99

Tabela 3.7. Carteira do BNDES Exim pós-embarque referente a projetos de infra-estrutura na América do Sul, por subsetor (em US\$ milhões) – posição de dezembro de 2010..... 101

Tabela 3.8. Carteira do BNDES Exim pós-embarque referente a projetos de infra-estrutura na América do Sul, por país de origem do projeto (em US\$ milhões) – posição de dezembro de 2010 ..... 103

Gráfico 3.4. Participação dos países sul-americanos na carteira de financiamento do BNDES Exim pós-embarque referente aos projetos de infra-estrutura na região (em %)..... 104

# Introdução

A integração sul-americana vivenciou dois períodos distintos nas duas últimas décadas. Nos anos 1990, as iniciativas de integração regional se resumiram basicamente a acordos de livre comércio visando à formação de uniões aduaneiras. Esse foi o caso do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da Comunidade Andina de Nações (CAN). Essas iniciativas fizeram parte de um movimento conhecido como “regionalismo aberto” que, por sua vez, inseriu-se em um contexto mais amplo, no qual ressurgiram, em vários países em desenvolvimento, os velhos preceitos e práticas econômicas liberais.

Na segunda metade da década de 1990, as sucessivas crises econômicas e seus impactos negativos enfrentados pelos países sul-americanos despertaram questionamentos, em muitos deles, do modelo liberal vigente até então. A integração regional baseada no livre comércio não foi exceção. Com a entrada no novo milênio, a dimensão comercial da integração, foco principal do regionalismo aberto, teve que compartilhar seu protagonismo com outras dimensões, como a financeira e a física. A integração da América do Sul passou a receber, por parte de muitos governos da região, tratamento distinto, mais próximo das postulações de origem desenvolvimentista. Essas novas tendências integraram o que ficou conhecido como “regionalismo pós-liberal”.

Nesse contexto, além de tentativas de revitalização das iniciativas já existentes de cooperação regional, surgiram outras, muitas das quais buscando respostas para problemas históricos da realidade sul-americana. Na dimensão física, para a qual a infra-estrutura sempre se revelou um gargalo, a Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi estabelecida em 2000 com uma carteira ambiciosa em termos de valores e em número de projetos de infra-estrutura para transporte, energia e comunicações. No entanto, a Iniciativa ganhou fôlego a partir de 2005, quando se formou a Agenda para Implementação Consensuada (AIC) de projetos prioritários.

O tamanho da carteira da IIRSA (cerca de US\$ 96 bilhões) remete a outro problema presente na região: a necessidade de financiamento de longo prazo. Nesse sentido, os anos 2000 também presenciaram iniciativas de cooperação financeira como, por exemplo, a criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM) e a tentativa de construção do Banco do Sul. Além delas, a

Corporação Andina de Fomento (CAF), tradicional banco sub-regional de desenvolvimento, ganhou proeminência durante a década como um dos financiadores mais importantes das obras de infra-estrutura para integração regional, sendo um dos grandes fomentadores da IIRSA.

Em meio a esse processo, o governo brasileiro esteve envolvido ativamente na maior parte dessas iniciativas, sendo protagonista tanto na criação da IIRSA e do FOCEM como nas negociações que envolvem o Banco do Sul. Nas palavras – com caráter oficial – de Garcia (2010),

*“O Brasil compreendeu que somente por intermédio do comércio não se resolvem os problemas da construção de uma América do Sul integrada, justa e democrática. Ao contrário, a integração comercial pode, nas circunstâncias atuais, agravar as assimetrias entre países mais desenvolvidos e de economia mais complexa e diversificada, como o Brasil e a Argentina, de um lado, e os demais, de outro. Além da integração física e energética, é necessário construir instrumentos de integração produtiva que permitam a todos os países da região agregar valor a seus produtos naturais, garantir sua segurança alimentar, dispor de capacidade de investimento, sem que tenham de se sujeitar aos constrangimentos que a maioria das instituições financeiras internacionais estabeleceu até hoje”* (p. 161).

Adicionalmente, a atuação brasileira não se limitou à participação nas iniciativas de cooperação regional em curso. De sua parte, o governo brasileiro acenou favoravelmente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), delegando-lhe a missão de contribuir com o financiamento da integração regional, especialmente com suas grandes obras de infra-estrutura. É justamente esse papel regional do BNDES que a presente dissertação tem como objeto de estudo.

Diante desse panorama, além de descrever quantitativamente esta atuação – tarefa ainda praticamente inédita em trabalhos acadêmicos ou mesmo da instituição – duas grandes questões são discutidas.

A primeira delas concerne às diferenças entre as instituições financeiras de desenvolvimento e seus desdobramentos sobre o papel de cada instituição no financiamento da integração física sul-americana. Por exemplo, BNDES e CAF têm em comum o fato de serem bancos de desenvolvimento e atuarem na América do Sul. Entretanto, enquanto o BNDES é um banco nacional, cujo único acionista é o Estado brasileiro, a CAF é um banco sub-regional de desenvolvimento, com propriedade compartilhada entre vários países, o que

lhe imputa algumas características bastante distintas daquelas apresentadas pelo BNDES. A partir disso, deve-se perguntar se (e como) essas diferenças entre os dois tipos de instituição podem contribuir para o processo de integração regional.

Em complemento a essa primeira questão, a segunda refere-se à forma que a atuação regional do BNDES assumiu nos últimos anos. Dito de outro modo, trata-se de averiguar se o recente apoio do Banco à região envolve, em alguma medida, o financiamento da integração regional. Essa questão ganha importância em razão do aumento recente da atuação do BNDES na América do Sul, constatação que se reflete na taxa média anual de crescimento de seus desembolsos para exportações brasileiras destinadas à região – que, como será visto, superou os 20% no período entre 2001 e 2010.

Para tentar responder a essas questões, essa dissertação está organizada em três capítulos além dessa introdução e da conclusão final. No primeiro deles, por meio de uma resenha de literatura selecionada, são apresentadas duas concepções teóricas acerca das relações entre a integração econômica regional e o desenvolvimento da periferia: a concepção convencional, com raízes na teoria tradicional de livre comércio; e a concepção crítica, baseada essencialmente nas contribuições da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A partir dessa exposição inicial, são contrastados os dois momentos distintos do processo de integração sul-americana nos últimos 20 anos: o regionalismo aberto, aqui vinculado à concepção convencional; e o regionalismo pós-liberal, mais próximo da concepção crítica.

Ao apresentar as transformações ocorridas entre esses dois tipos de regionalismo, o capítulo se foca na discussão sobre as iniciativas de cooperação regional, muito presentes no regionalismo pós-liberal, e suas relações com o próprio processo de integração da América do Sul. Esse foco se justifica, em primeiro lugar, pela contextualização da discussão mais específica desse trabalho, qual seja, a atuação regional do BNDES no período recente; em segundo lugar, pelas potenciais contribuições da cooperação financeira, especialmente na forma de bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, ao processo de integração; e, em terceiro lugar, pela importância da cooperação regional, notadamente na forma assumida pela IIRSA, para a dimensão física da integração. Sobre essa Iniciativa, é destacada uma seção especial para sua apresentação e análise, contendo seus principais projetos, valores envolvidos e agentes financiadores.

Após essa contextualização do processo de integração sul-americana no período recente, o segundo capítulo está voltado à temática do financiamento de longo prazo, e suas relações com a cooperação e integração regionais. São apresentados e discutidos os principais aspectos teóricos que definem, caracterizam e justificam a existência de dois tipos diferentes de instituição financeira: os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento e os bancos nacionais de desenvolvimento. Nessa caracterização, são especialmente discutidos o “sentido de pertencimento”, específico das instituições regionais e sub-regionais, e as capacidades de cada instituição de atuar em obras de infra-estrutura para integração. A partir dessa exposição, espera-se formar argumentos capazes de indicar de que modo esses dois tipos de banco de desenvolvimento podem contribuir com o processo de integração física regional. Com isso, pretende-se consolidar um arcabouço teórico visando a uma apresentação mais embasada da atuação do BNDES na América do Sul.

Por fim, à luz das considerações feitas nos dois primeiros capítulos, o terceiro capítulo tem como objetivo mapear e avaliar a atuação regional do BNDES, sem perder de vista a preocupação de identificar eventuais contribuições para o processo de integração física da América do Sul.

Para realizar seu objetivo, esse capítulo faz um breve histórico da evolução da atuação do Banco ao longo do tempo, colocando ênfase no fato de que essa atuação se vincula estreitamente com as diretrizes do governo brasileiro e com a conjuntura política e econômica do momento. Destaque particular também é conferido às características específicas e à evolução da atuação do BNDES Exim, área responsável pelos financiamentos de bens e serviços brasileiros no exterior e, portanto, pelo apoio do Banco na região.

Finalmente, são apresentados e discutidos os principais números, obtidos junto ao BNDES Exim, da atuação do BNDES na América do Sul. Em um primeiro momento, os desembolsos do Banco são analisados segundo países e setores apoiados. Considerando-se apenas o setor de infra-estrutura, esses dados são apresentados em um nível maior de desagregação, segundo os subsetores de destino das exportações brasileiras, o que permite identificar se a obra apoiada se destina à integração ou não. Em seguida, é apresentado e discutido o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), um mecanismo de

cooperação regional originalmente voltado à economia de divisas e facilitação de comércio, mas com grande importância para a viabilização de operações do BNDES Exim. Para terminar, são apresentados e analisados os dados da carteira do Banco referentes ao setor de infra-estrutura na América do Sul.

## **Capítulo I – Integração econômica regional sul-americana: concepções teóricas e evolução histórica recente**

A integração econômica regional é um fenômeno de longa data. Particularmente no período pós-guerra, muitos países acenaram favoravelmente para uma maior integração entre suas economias. Naquele contexto, a Europa assumiu papel vanguardista com a criação da Comunidade Econômica Européia (CEE), estabelecida pelo Tratado de Roma de 1957.

A despeito da proeminência européia no tema, outras regiões passaram a discutir e vislumbrar os seus próprios projetos regionais. Tanto na teoria quanto na prática, a integração sul-americana também remonta ao período pós-guerra, quando passou a ser discutida e, em certa medida, almejada pelos países da região.

Do ponto de vista teórico, a CEPAL iniciou suas primeiras formulações acerca do tema ainda nos anos 1950, especialmente a partir das contribuições de Raul Prebisch (1959, *apud* SILVA, 2008; *apud* MEDEIROS, 2008). Do ponto de vista prático, as iniciativas de integração regional começaram a ganhar corpo no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, quando foram estabelecidos o Pacto Andino e a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio<sup>1</sup> (ALALC). Entretanto, as iniciativas de integração regional na América do Sul ganharam expressão apenas no final dos anos 1980 (MEDEIROS, 2008).

A integração entrou de vez na agenda sul-americana no início dos anos 1990, momento em que ganhava força a doutrina neoliberal na periferia. Nesse contexto, o MERCOSUL foi criado em 1991 por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, e teve seus princípios norteadores fundamentados no livre comércio. Além da formação do MERCOSUL, outros tratados e acordos bilaterais e plurilaterais de livre comércio foram sendo celebrados entre os próprios países da América do Sul e entre esses países com outros de regiões diferentes.

Esses movimentos de aprofundamento da integração sul-americana integram o que se convencionou chamar de “regionalismo aberto” ou “novo regionalismo”, o qual

---

<sup>1</sup> Apesar de ter abrangência no continente latino-americano, essa iniciativa originalmente contava basicamente com a participação de países sul-americanos (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai). O único integrante de fora da América do Sul era o México. Posteriormente, a ALALC deu lugar à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) no ano de 1980.

predominou praticamente incontestado durante os anos 1990, momento em que, em consonância com o discurso neoliberal apregoado pelo Consenso de Washington, a integração econômica regional se confundiu com os acordos de livre comércio (DEOS e WEGNER, 2009). Adicionalmente, a abertura unilateral das economias nacionais ao resto do mundo foi característica marcante do período, não se restringindo apenas ao continente sul-americano. Reformas liberalizantes, como as desestatizações, também foram outro expediente comum à maioria dos países da região.

No entanto, não se cumpriram as promessas de sucesso alardeadas pelo ideário neoliberal. Além disso, a periferia sul-americana vivenciou um período de extrema vulnerabilidade externa e de crises monetárias e financeiras recorrentes. Tendo em vista esse diagnóstico, o novo milênio trouxe consigo transformações importantes. No que toca especificamente ao processo de integração regional, Deos e Wegner (2009) e Mota Veiga e Ríos (2007) identificam uma mudança de abordagem do tema na América do Sul.<sup>2</sup> Em grande medida, essa mudança está representada pelas novas iniciativas de cooperação regional relacionadas à integração sul-americana, como a criação do Focem, do Banco do Sul, além da tentativa de revitalização de iniciativas anteriores, como o CCR e a IIRSA. Para evidenciar as diferenças entre os dois períodos, os últimos autores denominam o período mais recente de “regionalismo pós-liberal”.

Para os fins dessa dissertação, tanto o processo – a integração regional – quanto a região – a América do Sul – delimitam o espaço de atuação do BNDES. Por conta disso, este capítulo ocupa-se essencialmente com a evolução da integração sul-americana ao longo das últimas décadas. Entende-se que esta contextualização seja um passo anterior, mas necessário, para responder às perguntas que norteiam esse trabalho.

Diante disso, por meio de uma breve resenha de literatura selecionada, a seção 1.1 apresenta concepções teóricas distintas acerca do papel da integração econômica regional no desenvolvimento das economias periféricas. A concepção convencional, calcada basicamente na liberdade econômica (comercial, financeira, etc.), é contrastada com uma concepção crítica, de inspiração “desenvolvimentista” ou cepalina. Essa última, inclusive,

---

<sup>2</sup> Como será apresentado adiante nesse capítulo, Deos e Wegner (2009) concentram sua análise nos países do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), enquanto Mota Veiga e Ríos (2008) tratam de toda a América do Sul.

apresenta elementos favoráveis à cooperação regional, característica marcante do regionalismo pós-liberal, discutida na subseção 1.1.2.1.

A seção 1.2 pretende apresentar, em linhas gerais, a evolução recente do processo de integração dos países sul-americanos. Do regionalismo aberto ao regionalismo pós-liberal, o enfoque recai sobre a revisão de suas estratégias de inserção internacional, com destaque para as iniciativas de cooperação regional, que também se relacionam com o processo de integração.

Dado que o objetivo dessa dissertação é apresentar a atuação regional do BNDES, especialmente no que se refere ao financiamento da integração física sul-americana, a seção 1.3 é exclusivamente dedicada à Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), na qual são apresentados alguns detalhes sobre sua carteira, status de seus projetos, bem como algumas críticas à sua existência. Considerações finais encerram o capítulo.

### **1.1. Algumas diferentes concepções teóricas acerca da integração regional**

Existem diferentes correntes teóricas que abordam a integração econômica regional. Algumas tentam distinguir processos de integração que são guiados pelo mercado (espontâneos) daqueles que são conduzidos por políticas governamentais. Parece lógico, e um tanto intuitivo, que a simples proximidade física entre os países que compõem uma determinada região implique, *ceteris paribus*, laços econômicos mais fortes entre eles próprios do que entre eles e o resto do mundo. Apesar da “naturalidade/espontaneidade” que possa decorrer da proximidade geográfica, a história e a política têm papel relevante nos rumos dos processos de integração econômica regional (UNCTAD, 2007).

Nesse capítulo, assim como sugerido em Medeiros (2008), entende-se que essa distinção é desprovida de sentido. Nenhum processo de integração econômica regional é espontâneo. A construção desses processos se baseia em decisões político-econômicas históricas dos atores envolvidos. Segundo o autor, o único mérito desse tipo de distinção é captar a existência de diferentes forças econômicas centrípetas em determinadas regiões geográficas. Feita essa consideração inicial, são resumidas a seguir duas grandes concepções distintas sobre a integração econômica regional.

### 1.1.1. A integração econômica regional na ótica do “pensamento convencional”

A UNCTAD (2007) faz uma importante resenha de parte da literatura teórica sobre integração regional. De modo estilizado, esse trabalho chama de “pensamento convencional” aquele que se apóia, de alguma forma, na teoria tradicional de comércio. Essa teoria argumenta que a maximização do bem-estar de todos os agentes se dá no âmbito do livre comércio global, responsável pela alocação mais eficiente dos recursos segundo as dotações e vantagens comparativas de cada país. Nessa perspectiva, *“Even countries that are lagging behind in all sectors are deemed to benefit by following this path. Tariffs and other barriers to cross-border exchanges upset this ‘win-win’ logic, distorting the pattern of resource use and reducing the gains from trade”* (UNCTAD, 2007; p. 37).

Parte do pensamento convencional, portanto, não vê a integração econômica regional e, em especial, a sua dimensão comercial, como algo desejável. Como destaca Medeiros (2008), esse posicionamento coloca em xeque os “arranjos comerciais regionais”, acusando as iniciativas de integração regional de criarem um viés artificial nos fluxos globais de comércio (desvio de comércio)<sup>3</sup> e de ameaçarem, portanto, a constituição de uma ordem global baseada no livre cambismo.

Apesar de essa vertente do pensamento convencional apontar para a redução do bem-estar global em detrimento de ganhos regionais, a UNCTAD (2007) argumenta que essa situação não tem se refletido na realidade. Simplesmente com base na premissa das vantagens comparativas estáticas, os modelos convencionais de livre comércio são incapazes de determinar o resultado líquido, em termos de bem-estar, de acordos regionais de integração comercial. Por conta dessa grande limitação, aquela instituição ainda argumenta que deveria ser levada em consideração uma série de outras características dos países membros desses acordos, o que necessariamente incluiria a complementaridade entre as suas estruturas produtivas, bem como a interdependência comercial entre suas economias.

Nas duas últimas décadas, a celebração de um número significativo de novos acordos de integração regional depõe contra o pensamento convencional defensor do

---

<sup>3</sup> Para Almeida (2008), *“se as iniciativas governamentais [que dizem respeito ao processo de integração regional] se afastam das tendências que os mercados normalmente seguiriam, em termos de alocação ótima de investimentos e adequação às vantagens comparativas reais, eles podem consistir em um reforço adicional ao desvio de comércio e investimentos que é tradicional na experiência dos processos de integração”* (p.80).

multilateralismo. Contudo, ainda dentro do pensamento convencional, há outra vertente cuja interpretação é mais favorável aos movimentos de integração regional. Esta, também baseada no livre comércio, poderia ser vista como uma *second best strategy* nas situações em que é, de fato, capaz de criar não apenas comércio, mas também o arcabouço institucional *market-friendly*. Nesse sentido, os acordos regionais, sub-regionais e bilaterais podem ser interpretados tanto como etapas preparatórias, quanto como partes integrantes do processo de integração global, confundindo-se com este. Assim sendo, a integração econômica regional “não só não contraria, mas se afirma como um bloco construtor do livre-comércio” (Medeiros, 2008; p.217). Almeida (2008) se insere entre os defensores dessa lógica. Segundo o autor,

*“Os processos de integração regional – mais exatamente sub-regional – podem contribuir, pelo menos em parte, para o êxito dessa inserção internacional, com ganhos de produtividade e nos campos da governança e dos recursos humanos, uma vez que eles já constituem, a rigor, uma espécie de “mini-globalização”, a que os países participantes se submetem voluntariamente, antes de se abrir aos circuitos mais amplos da globalização planetária”* (Almeida, 2008:74-75).

Há ainda outro argumento que reforça a postura favorável dessa perspectiva em relação à integração econômica regional. Partindo da constatação de que os fóruns multilaterais têm apresentado maiores complexidades de negociação e poucos resultados concretos, especialmente para os países menores e menos desenvolvidos, os acordos bilaterais, sub-regionais e regionais são considerados uma alternativa viável na busca pelo livre comércio.

Mas o argumento não se resume a essa simples constatação. Segundo a UNCTAD (2007), a celebração de um acordo entre países pode disparar um “efeito dominó”, que significaria o estabelecimento de acordos sucessivos envolvendo outros países. É importante sublinhar que esses acordos não mais se limitam a regiões, podendo envolver países sem qualquer proximidade geográfica. Esse quadro fica mais claro com um exemplo. Quando um país em desenvolvimento de determinada região firma um acordo de livre comércio com um país desenvolvido, as demais nações, sejam elas da mesma ou de outras regiões, podem temer pela perda de suas fatias de mercado naqueles dois países. A fim de evitar que tal situação se concretize, essas nações “excluídas” podem sentir-se estimuladas a também firmarem acordos semelhantes. Na medida em que mais países celebrem acordos

de livre comércio, maiores serão os estímulos que os demais terão a participar desse jogo, especialmente para garantir (manter ou expandir) acesso a mercados maiores e mais profundos. Tal como “peças de dominó”, a proliferação sucessiva desses acordos faria com que as barreiras econômicas fossem se reduzindo independentemente dos resultados obtidos no âmbito multilateral.

Denominada de “liberalizações competitivas”, essa estratégia foi amplamente utilizada pelos EUA para “forçar” a celebração de acordos bilaterais, sub-regionais ou regionais de livre comércio com outros países, de modo a contornar a estagnação/fracasso das negociações multilaterais no âmbito da OMC (Medeiros, 2008). Como visto mais adiante, essa estratégia foi um dos motores do regionalismo aberto.

Em suma, esses movimentos de integração econômica regional não seriam contraditórios com o multilateralismo e a integração global, mas ao contrário, seriam seus passos preparatórios e blocos constituintes, representando ganhos graduais de bem-estar (UNCTAD, 2007).

Independente de suas diferenças, a marca comum de ambas as vertentes do pensamento convencional é a insistência em comparar a integração econômica regional com a situação hipotética, estabelecida pela teoria tradicional de comércio, em que a completa e generalizada abertura das fronteiras para bens, serviços e investimentos estrangeiros é condição essencial para o desenvolvimento exitoso das nações. Para a primeira vertente, essa é a situação em que todos os agentes maximizam o seu bem-estar e todos os recursos estão alocados do modo mais eficiente. Qualquer tentativa de integração econômica regional teria como consequência a criação de um viés artificial de fluxos comerciais, o que reduziria, portanto, o bem-estar geral. Para a segunda vertente, a integração econômica regional é um resultado inferior, mas pode ser considerada uma *second best strategy* na medida em que cria as bases para o pleno estabelecimento do livre comércio no âmbito mundial.

Essa defesa do livre comércio é alvo de críticas por parte da UNCTAD (2007). Para a instituição, a questão primordial a ser resolvida centra-se nos pressupostos dos modelos convencionais.

*“A comprehensive assessment of the gains is all but excluded by conventional trade models due to their underlying assumptions. The presence of such factors as increasing returns, technological learning, endogenous factor creation and imperfect information contradict the conditions of general equilibrium while giving rise to divergent social and private costs and rents as well as coordination failures, which provide a rationale for State intervention”* (UNCTAD, 2007; p. 38).

Medeiros (2008) também tece críticas a esse apego teórico ao livre comércio. Para o autor, arranjos regionais desse tipo podem aprofundar as diferenças que existem não apenas entre os países, mas entre as regiões dentro de cada país.<sup>4</sup>

Por fim, deve-se ressaltar que a integração econômica regional, mesmo para o pensamento convencional, não se resume à dimensão comercial. No plano financeiro, por exemplo, a argumentação segue a mesma linha do raciocínio anterior, ou seja, a liberalização dos mercados de capitais dos diversos países resultaria em um incremento maximizador do bem-estar de todos os agentes econômicos, o que evitaria as distorções e promoveria a eficiência econômica geral.<sup>5</sup> Afora a correção das falhas de mercado, qualquer tipo de intervenção econômica por parte dos Estados Nacionais resultaria em deterioração do bem-estar geral.

### **1.1.2. Elementos de perspectiva crítica acerca da integração econômica regional**

A interpretação pioneira da CEPAL acerca do subdesenvolvimento latino-americano passa pelo processo de integração regional. Em um esforço de síntese do pensamento cepalino, Tavares e Gomes (1998) lembram que três aspectos principais faziam parte do diagnóstico da instituição sobre o desenvolvimento da América Latina no pós-guerra. Em primeiro lugar, era necessário alcançar taxas suficientemente elevadas de crescimento econômico para incorporar e aproveitar os recursos materiais disponíveis, o potencial humano e, principalmente, o progresso técnico, elemento essencial para ganhos sustentados de produtividade.

---

<sup>4</sup> Para o autor, a situação tende a se agravar quando são colocadas em prática políticas macroeconômicas de convergência associadas à perspectiva do livre comércio. O objetivo dessas políticas é assegurar a estabilidade dos preços-chave das economias da região, tendo como finalidade a manutenção de um ambiente favorável ao investimento privado. Como última etapa desse processo, pode-se chegar à moeda única, tal como ocorreu na integração européia.

<sup>5</sup> Para análises mais aprofundadas (e críticas) das teorias convencionais sobre liberalização financeira e seus eventuais benefícios, ver Prates (1999) e Biancareli (2007).

Em segundo lugar, atribuía-se à restrição externa grande parte da responsabilidade pelo insuficiente dinamismo econômico. De fato, para percorrer o caminho do desenvolvimento e, conseqüentemente, diminuir o abismo em relação aos países desenvolvidos, as nações da América Latina necessitavam combater essa deletéria fragilidade externa, que se refletia nos sucessivos déficits da balança comercial. Essa condição, por sua vez, tinha origem em uma pauta de exportações basicamente concentrada em poucas *commodities* (especialização primário-exportadora), que apresentavam volatilidade de preços, além de demanda inelástica, tolhendo as possibilidades de crescimento sustentado das exportações. Logo, a capacidade de importar da região ficava seriamente comprometida.

Em outros termos, e chegando ao terceiro aspecto, o esforço de industrialização – tido pela CEPAL como o motor principal do crescimento e do desenvolvimento – se obstaculizava na medida em que as importações de bens de capital e tecnologias mais avançadas eram impedidas de se realizarem por falta de divisas. Ademais, os autores chamam a atenção para a limitação do modelo de substituição de importações como estratégia para se fazer avançar a industrialização, especialmente no longo prazo.<sup>6</sup> Dutra (2004) ainda argumenta que o medíocre dinamismo econômico dos países latino-americanos, bem como o raquitismo de seus mercados internos, inviabilizava a maior parte da produção interna dos produtos outrora importados, o que colocava mais um problema para o modelo de substituição de importações. Diante desse diagnóstico, a CEPAL passou a defender a integração econômica regional

*“como un vector estratégico de ruptura del cuadro entonces prevaleciente de insuficiente dinamismo y baja productividad de la economía latinoamericana, proyectándose en tres dimensiones interdependientes: la aceleración del crecimiento, la expansión y diversificación de las exportaciones y el avance de la industrialización”* (TAVARES e GOMES, 1998; p. 214).

Objetivamente, a integração econômica regional seria capaz de gerar economias de escala por meio da ampliação não apenas dos mercados, mas também da base dos recursos produtivos. Nesse sentido, a industrialização ganharia ímpeto, aumentando a produtividade

---

<sup>6</sup> Entre os fatores que apontavam para essa limitação, estavam: altos custos da industrialização substitutiva, exagerada e indiscriminada proteção comercial, confinamento excessivo no mercado interno, entre outros (TAVARES e GOMES, 1998).

e a diversificação das exportações, complementando, portando, o processo de substituição de importações (TAVARES e GOMES, 1998; DUTRA, 2004).

Em UNCTAD (2007) é possível encontrar uma concepção bastante similar sobre a integração econômica regional. Conforme defende aquele trabalho, as virtudes da integração podem ser divididas em duas perspectivas: de um lado, a integração possibilitaria as economias de escala, a especialização em produtos de maior valor agregado (como os manufaturados), a mudança tecnológica, o aprendizado e a complementaridade das decisões de investimento no âmbito regional; por outro lado, a especialização em produtos mais sofisticados, de maior conteúdo tecnológico e maior valor agregado implica preços e elasticidades da demanda mais favoráveis e estáveis. Essa situação faria com que *“successive rounds of increasing productivity growth, rising demand and increasing returns to scale fuel a virtuous growth circle of expanding output, employment and consumption”* (UNCTAD, 2007; p. 41)

A consequência esperada desse processo seria o aumento do comércio intra-regional. Medeiros (2008) associa essa visão de integração ao que denomina de “comércio estratégico”. Segundo esse autor,

*“Essa regionalização<sup>7</sup> cria comércio, mas em uma acepção bastante distinta da teoria convencional do comércio exterior. Com efeito, ao enfatizar a mudança na pauta das exportações e da especialização, a criação de comércio — alternativa à produção local dos bens que agora se importam da região — se dá simultaneamente a um desvio para dentro da região dos bens que anteriormente se importavam de fora da região. A regionalização permitiria, assim, uma maior racionalidade econômica no sentido usual — redução da produção local e importação de um país de dentro da região que produziu a menor custo — e no sentido dinâmico, na medida em que fortalecesse a capacidade e a diversificação exportadora do conjunto dos países. Este último efeito reduz a sua crônica restrição de balanço de pagamentos e viabiliza maior taxa de crescimento”* (p.220).

Cabe ainda sublinhar que o processo de integração não necessariamente ocorre de modo natural, harmônico e simétrico entre todos os países envolvidos. Em primeiro lugar, e como é o caso da América Latina, os países de uma mesma região podem se encontrar em situações díspares no que toca ao seu desenvolvimento. Na maioria dos indicadores

---

<sup>7</sup> Medeiros (2008) define regionalização como “a formação de uma área econômica integrada” (p. 220).

econômicos disponíveis, o Brasil está à frente de seus pares latino-americanos. Se for reduzida um pouco mais a região abrangida, o país continua a ser o mais desenvolvido economicamente dentre todos os membros do MERCOSUL. Isso coloca um obstáculo a mais para o processo de integração: a distribuição com equidade dos ganhos oriundos desse processo. Recuperando o alerta feito por Medeiros (2008), salienta-se que a integração pode, inclusive, aumentar as assimetrias regionais (e internas de cada país) se não for conduzida de forma apropriada.<sup>8</sup>

Como consta em UNCTAD (2007), os limites aos benefícios da integração estão dados pelos diferentes níveis de desenvolvimento de cada país envolvido. Se uma determinada região tiver especialização primário-exportadora, então se torna muito limitado o alcance da integração como ferramenta para o desenvolvimento. Para o êxito do processo, deve haver complementaridade entre as estruturas produtivas, bem como entre as pautas de exportação, dos países nele envolvidos. Além disso, Medeiros (2008) chama a atenção para a exigüidade dos mercados regionais e para os problemas de infra-estrutura regional que podem reduzir ainda mais as potencialidades da integração.

Por fim, não se pode perder de vista a importância da liderança regional. O autor também aponta para a necessidade de que a potência líder seja o grande centro dinâmico da região e aja de acordo com esta condição, concedendo tratamento especial e diferenciado para os países menores, tanto mais dependentes do líder quanto mais desenvolvido for o comércio intra-regional. Dito de outro modo, exatamente por ter o mercado de maior gravidade, o líder regional deve atrair para si os bens produzidos nos parceiros regionais na medida em que sua economia crescer, incorrendo em déficits comerciais com a região.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> A fim de evitar a materialização e o acirramento das assimetrias e disparidades dentro do bloco, Silva (2008) ressalta que *“parece inevitável – e justo – assumir que a consolidação de um bloco político e econômico na região [da América Latina] requer, mais do que no passado, que medidas destinadas a promover o crescimento dos países menores e mais pobres sejam realmente levadas a sério”* (p.120). Para uma visão mais detalhada sobre as assimetrias econômicas e sociais que podem se aprofundar com a regionalização, ver Medeiros (2008).

<sup>9</sup> Para que isso seja factível, devem ser observadas as condições anteriormente apresentadas, como a complementaridade das estruturas produtivas e a pujança do mercado regional. Além disso, outros temas são igualmente importantes, como a cooperação macroeconômica, que inclui a competitividade comercial do país líder (com destaque para o papel do câmbio, além da própria “maturidade” industrial alcançada), já que se torna essencial a obtenção de superávits persistentes com o resto do mundo para o financiamento dos déficits com os parceiros regionais. Contudo, mesmo que esses fatores sejam observados, a situação pode não ser tão simples como foi apresentada. A expansão do comércio intra-firma é um dos fatores que dificulta o processo de integração, reduzindo seus impactos positivos. Para maiores detalhes a esse respeito, ver Silva (2008) e Medeiros (2008).

Desta maneira, os dois principais impactos são: o financiamento do déficit dos países menos desenvolvidos com o resto do mundo, o que reduziria a vulnerabilidade externa de toda a região;<sup>10</sup> e dinamização/diversificação da pauta de exportações desses países.

Em suma, a integração regional seria responsável por criar economias de escala e, com isso, possibilitar a industrialização dos países menores e menos desenvolvidos da região. Com o passar do tempo, as economias de tais países tenderiam à especialização em produtos de maior valor agregado, diminuindo a histórica dependência por *commodities* e rumando para a superação de suas debilidades estruturais externas. Como ainda sintetiza Medeiros (2008), essa concepção de integração prioriza o “crescimento articulado conjunto”, o qual pressupõe não apenas a pró-atividade do país líder, mas também uma série de outras iniciativas de cooperação regional que não dizem respeito à convergência macroeconômica de metas fiscais e cambiais. A seguir, a discussão sobre a cooperação regional é mais bem detalhada.

#### *1.1.2.1. A integração e os mecanismos de cooperação regional*

Neste trabalho, define-se a cooperação regional como o esforço coletivo, motivado por interesses comuns, para estabelecer certas ligações (mecanismos, iniciativas, instituições etc.) entre países (ou grupo de países) de determinado espaço geográfico. Quando o foco desse esforço recair sobre dimensões econômicas, como a comercial e a financeira, então o termo aqui utilizado será cooperação econômica regional.<sup>11</sup>

Deve-se reforçar o fato de que a relação entre integração e cooperação regional tenha sido observada em quase todos os trabalhos da concepção crítica citados até aqui. A UNCTAD (2007), por exemplo, argumenta que os desafios hoje colocados à periferia são mais bem enfrentados conjuntamente por países próximos, entre os quais seja menos complexo o estabelecimento da confiança, do consenso e de prioridades similares. Esse argumento é ainda mais forte quando se constata a incongruência entre a forma de atuação de instituições multilaterais (notadamente o FMI) e as necessidades reais da periferia. Deste

---

<sup>10</sup> Como destaca Medeiros (2008), o financiamento desses déficits também pode ocorrer por meio dos investimentos diretos do país líder nos parceiros regionais.

<sup>11</sup> Em tese, pela abrangente definição adotada aqui, a cooperação econômica regional pode, por exemplo, ser formal ou informal, servir a propósitos de integração ou não.

modo, a cooperação econômica regional torna-se uma alternativa factível e desejável para esses países.

Contudo, a instituição defende que a cooperação econômica regional formal esteja longe de ser pré-condição para a integração regional *de facto*. Acordos ou mecanismos formais de convergência macroeconômica, tais como metas fiscais e monetárias defendidas pelo pensamento convencional, não são necessários para garantir o adensamento do processo de integração regional.

É possível que a cooperação venha na esteira da integração, ou seja, na medida em que os laços econômicos (das estruturas produtivas, dos sistemas comerciais, dos mercados financeiros etc.) tornem-se mais fortes na região, a consequência lógica é o aumento da demanda por maiores coordenação e cooperação entre os países envolvidos.<sup>12</sup> Contudo, acordos de crédito recíproco, cujos objetivos sejam a dinamização do comércio intra-regional e a economia de divisas, são importantes exemplos de como a cooperação econômica regional também pode estimular o aprofundamento do processo de integração. Logo, pode-se dizer que a relação entre cooperação e integração econômica regional é uma dinâmica via de mão dupla: por um lado, a cooperação pode induzir níveis mais elevados de integração econômica, mas por outro lado, pode “acomodar”, *a posteriori*, fortes relações de interdependência regional que se criam entre os países.

Para Medeiros (2008), a cooperação não necessita estar diretamente ligada ao processo de integração. Ela pode servi-lo de modo indireto na medida em que trabalhe pela redução da vulnerabilidade externa regional. O exemplo sempre citado refere-se aos fundos regionais de reserva, que oferecem maior racionalidade à aplicação dos recursos externos dos países da região, reforçam suas defesas contra ataques especulativos e ampliam a oferta potencial de liquidez em cenários de escassez de divisas. Todos esses fatores somados oferecem a possibilidade de maior estabilidade econômica regional e maior nível de *policy space*, que poderão resultar em condições mais propícias para a integração da região. Em suma, a cooperação econômica regional tem um importante papel a cumprir para melhorar a inserção externa da periferia e, com isso, apoiar o seu desenvolvimento.

Ainda para o autor, a regionalização demanda “*uma cooperação especial entre os países da região de forma a estabelecer as políticas comuns e os investimentos em infra-*”

---

<sup>12</sup> Esse raciocínio parece se adequar bem à Ásia dinâmica.

*estrutura e a compensar, sobretudo, os desequilíbrios intra-regionais*” (p. 222; grifo acrescido). Como se pode observar por essas palavras, a integração física da região – a infra-estrutura regional – também ocupa papel muito relevante no esforço de cooperação. Como destaca Deos *et al* (2009),

*“De todas las formas de inversión, la inversión en infraestructura reviste particular interés dado que condiciona y se adelanta en el tiempo a las inversiones en otros sectores de la economía. La sostenibilidad del crecimiento económico de los países descansa, en gran medida, sobre la expansión en sus áreas de infraestructura”* (p. 73).

Do ponto de vista da integração, a oferta de infra-estrutura física regional pode ser tão ou mais importante que a redução de barreiras comerciais entre os parceiros (UNCTAD, 2007; LUCIONI, 2009). A lista de investimentos engloba transporte, redes de comunicação, geração e distribuição de energia e recursos hídricos, todos considerados potenciais gargalos para o avanço da industrialização na região. Assim, (como é retomado no segundo capítulo), pela própria natureza dos projetos em infra-estrutura, cuja complexidade aumenta quando envolvem mais de um país, os investimentos destinados à infra-estrutura regional para a integração demandam grande esforço de cooperação entre os países envolvidos.

O problema da oferta de infra-estrutura regional para a integração desemboca em outro problema, o do financiamento – que é ponto central desta dissertação. Uma possível solução passaria pela cooperação financeira regional.<sup>13</sup> Com o intuito de sistematizar suas vantagens, Ocampo (2006) apresenta quatro argumentos a favor desse tipo de cooperação.

Em primeiro lugar, o autor parte da constatação de que as relações econômicas intra-regionais ganharam força, aumentando a interdependência entre os países vizinhos nas duas últimas décadas. Esse avanço da interdependência pode demandar certos arranjos de cooperação regional. Por exemplo, em contextos de crise monetária e financeira, a cooperação regional pode ajudar a minimizar os riscos de contágio por meio de fundos compartilhados de reservas e mecanismos de provisão de liquidez. Além disso, os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento são instituições que podem complementar a

---

<sup>13</sup> *“Because tackling these challenges will often involve high sunk costs, long gestation periods and free-rider problems, there is a danger that neither market forces nor national government projects will provide the ideal solution; an alternative could be combined or common action by countries at the regional level”* (UNCTAD, 2007; p. 45). No entanto, essa discussão é aprofundada no capítulo seguinte.

oferta de financiamento de longo prazo para os países da periferia, especialmente para projetos que despertam baixo apetite privado, como aqueles de infra-estrutura. Essa discussão é retomada no próximo capítulo, inteiramente dedicado a essas instituições.

O segundo e o terceiro argumentos partem de um mesmo ponto: as deficiências da arquitetura financeira internacional, com ênfase nas instituições multilaterais – FMI e Banco Mundial –, no que diz respeito ao atendimento das necessidades dos países em desenvolvimento. Por conta disso, o segundo argumento defende a atuação complementar das instituições regionais e sub-regionais em relação às instituições multilaterais globais. Em tese, pela maior proximidade e um número menor de países atendidos, essas instituições regionais e sub-regionais reuniriam melhores capacidades para identificar e atender as demandas dos seus países membros. Esse ponto abre espaço para uma divisão do trabalho entre as instituições de diferentes abrangências geográficas.

Já o terceiro argumento chama a atenção para a situação dos países menos desenvolvidos diante das deficiências da arquitetura financeira atual. Para esses países, além da complementaridade entre as instituições, é importante que haja competição entre elas. Com o acirramento da competição, espera-se que essa categoria de países tenha acesso a mais recursos em melhores condições de financiamento.

O último argumento contrasta a situação política vivenciada pelos países em desenvolvimento dentro de instituições multilaterais globais com aquela vivenciada por eles em instituições regionais e sub-regionais. Nas primeiras, há um considerável desequilíbrio de poder (especialmente desfavorável para os menos desenvolvidos), com poder de voz quase nulo para os países menores. Já nas segundas, a “propriedade” é dividida basicamente entre os próprios países em desenvolvimento – despertando, com isso, o chamado “sentido de pertencimento”, que se desdobrará na condição de credor privilegiado das instituições regionais e sub-regionais e possibilitará a oferta de financiamento em melhores condições. Como já anunciado, a discussão detalhada desse argumento é aqui deixada de lado para ser recuperada no segundo capítulo.

Antes de passar para a próxima seção, há outro importante argumento utilizado em alguns trabalhos, como em Ocampo (2006), Culpeper (2006) Sagasti e Prada (2006), Titelman (2006) e Griffith-Jones, Griffith-Jones e Hertova (2008). O ponto de partida é a constatação da diminuição do *policy space* dos países em desenvolvimento no contexto de

globalização recente. Como já apresentado anteriormente, a cooperação econômica regional pode permitir o exercício mais amplo da autonomia de política econômica.

Enfim, a cooperação financeira regional pode preocupar-se tanto com aspectos de curto prazo<sup>14</sup> (como aqueles historicamente relacionados a estrangulamentos do balanço de pagamentos), quanto com aspectos de longo prazo, como aqueles que dizem respeito ao financiamento de infra-estrutura e de bens públicos regionais – que aqui serão privilegiados. De qualquer modo, é importante ter em mente que, para a concepção crítica, a cooperação regional tem um importante papel no processo de integração, seja de modo direto ou indireto, seja antecipando-se a ele ou o acomodando. Nesse sentido, tendo discutido, do ponto de vista teórico e abstrato, as diferentes concepções acerca do processo de integração regional e suas nuances, como eventuais iniciativas de cooperação, a próxima tarefa desse primeiro capítulo é apresentar resumidamente os rumos e transformações recentes do regionalismo na América do Sul.

## **1.2. Do regionalismo aberto ao regionalismo pós-liberal na América do Sul**

O período mais difícil da história recente da América do Sul talvez tenha sido a década de 1980. A crise da dívida externa abateu-se sobre toda a região, gerando efeitos deletérios em termos econômicos e sociais. Os países conviveram com recessão e estagnação econômica durante boa parte do período, também marcado pela alta inflação e fuga dos capitais internacionais. A retração no ritmo da atividade econômica teve como efeito colateral a diminuição generalizada das importações que, se por um lado, contribuiu para alívios momentâneos no balanço de pagamentos de muitos países, por outro, significou uma queda acentuada do comércio intra-regional (DEVLIN e ESTEVADEORDAL, 2001).

O ambiente dos anos 1980 também foi caracterizado pela afirmação gradual do neoliberalismo nos círculos governamentais de muitos países e em diversos organismos multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial. Essa convergência ideológica condenava a intervenção direta do Estado na economia e exaltava a eficiência dos mecanismos de livre mercado. Consubstanciadas no “Consenso de Washington”, tais posições materializaram-se

---

<sup>14</sup> Para fins dessa dissertação, não serão abordadas as iniciativas de cooperação financeira regional voltadas para o financiamento externo de curto prazo. Para uma discussão sobre esse tema e seus desdobramentos na América do Sul, ver Biancareli (2010).

em um receituário de “boas políticas” aos países sul-americanos. Surgia, pois, uma nova estratégia de desenvolvimento baseada em reformas liberalizantes, abertura dos mercados, privatizações e desregulamentação financeira. Com isso, pretendia-se aumentar a eficiência da economia por meio da construção de um ambiente *market-friendly* que fosse capaz de oferecer as condições necessárias ao crescimento sustentado do investimento privado, nacional ou estrangeiro.

Impelidos por esse receituário liberal, diversos países da região iniciaram reduções unilaterais de suas tarifas de comércio exterior. Além disso, muitos países celebraram um grande número de acordos bilaterais (com países do “norte”, inclusive) e sub-regionais que tinham o livre comércio como objetivo último. Esse conjunto de movimentos voltados à integração regional com base no livre comércio é denominado de regionalismo aberto ou novo regionalismo (KUWAYAMA, 1999), o qual se baseou fortemente nas recomendações teóricas da vertente da concepção convencional não avessa à integração.<sup>15</sup>

Como apontado em diversos trabalhos,<sup>16</sup> o novo regionalismo apresentou como novidade o alargamento do escopo temático das negociações comerciais, que deixaram de se concentrar apenas no acesso a mercados. Com viés liberalizante, temas como política de investimento, comércio de serviços, propriedade intelectual e compras governamentais passaram a compor as novas agendas de negociação.

Esses novos temas, de algum modo e em algum momento, emergiram no âmbito multilateral, na pauta de negociações da OMC. Contudo, devido à enorme dificuldade em se atingir algum consenso naquela instância, tais temas passaram a integrar a agenda de negociação de muitos acordos bilaterais, sub-regionais e regionais, com níveis de ambição que normalmente iam além das propostas debatidas no plano multilateral.

Segundo Devlin e Estevadeordal (2001), o regionalismo aberto nas Américas ganhou impulso quando, em 1986, Canadá e EUA iniciaram negociações para um acordo bilateral que ia muito além do tradicional acesso a mercado. O acordo contemplou, por

---

<sup>15</sup> Para maiores detalhes sobre a questão conceitual que envolve o tema, ver Kuwayama (1999). Já para detalhes da relação entre regionalismo aberto e integração regional sul-americana, ver Porta (2008).

<sup>16</sup> Como em Deos e Wegner (2009), Medeiros (2008), Mota Veiga e Ríos (2007), UNCTAD (2007) e Devlin e Estevadeordal (2001).

exemplo, o comércio de serviços, investimentos, compras governamentais e mecanismos de solução de controvérsias.

Essas negociações serviram de base para a subsequente celebração do NAFTA (1994) entre EUA, Canadá e México. Como destacam os autores, essa foi a primeira vez que um país latino-americano assinou esse novo tipo de acordo com um país desenvolvido, tornando o NAFTA um marco do regionalismo aberto e modelo para outros acordos que vieram na seqüência.<sup>17</sup> Ademais, essas duas iniciativas deixaram clara a estratégia de “liberalização competitiva” dos EUA, que buscaram acordos regionais, sub-regionais e bilaterais como meio para alcançar os avanços que não se materializaram no âmbito multilateral.

Além do NAFTA e de outros acordos bilaterais, os EUA ainda lideraram as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) que, na verdade, pode ser considerada um NAFTA estendido. No entanto, como é visto adiante, as negociações da ALCA adentraram o novo milênio e não obtiveram qualquer avanço significativo, sendo abandonadas posteriormente.

No âmbito sub-regional, a América do Sul também apresentou uma agenda ambiciosa. Como apontam Mota Veiga e Ríos (2007), o regionalismo aberto no continente sul-americano ganhou especial destaque na forma de uniões aduaneiras. Exemplo disso é a Comunidade Andina de Nações (CAN), estabelecida em 1996 em substituição ao antigo Pacto Andino. Originalmente com Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, hoje o bloco não conta mais com este último país desde 2006.

O projeto da CAN a definia como uma união aduaneira, com prazos de liberalização gradual para as barreiras tarifárias intra-bloco e com o estabelecimento de uma tarifa externa comum. De fato, a liberalização das tarifas entre os países conquistou resultados não desprezíveis em termos comerciais. Como destaca Porta (2008), a tendência apresentada pelo comércio intra-bloco foi de forte crescimento durante toda a década de

---

<sup>17</sup> O Chile, por exemplo, foi o grande promotor dos acordos de livre comércio na América do Sul. Os primeiros foram mais tradicionais, focando-se basicamente no acesso a mercados de bens. Com o passar do tempo, os novos acordos foram ganhando feições muito similares às do NAFTA.

1990. Como reflexo, a interdependência entre as economias da CAN cresceu significativamente.<sup>18</sup>

A reversão das tendências positivas de crescimento do comércio entre os países da CAN veio no final da década. Porta (2008) aponta alguns problemas que colocaram em xeque a existência do bloco. Em primeiro lugar, as crises monetária e financeira do final dos anos 1990 (Ásia em 1997 e Rússia em 1998), que culminaram com a forte volatilidade macroeconômica das economias da região, foram as grandes responsáveis pela redução acentuada do comércio intra-bloco que viria em seguida.

Em segundo lugar, os conflitos domésticos e regionais, que impediram que mecanismos efetivos de cooperação e coordenação regional estivessem presentes durante o período, dificultaram ainda mais a tarefa não-trivial de administrar e contornar efeitos negativos das crises.

Por fim, o início das negociações de Peru e Colômbia com os EUA para a celebração de acordos de direitos e deveres recíprocos,<sup>19</sup> envolvendo o livre comércio e os novos temas, como o comércio de serviços, as disciplinas sobre investimentos, as questões relacionadas à propriedade intelectual e o combate ao terrorismo e ao narcotráfico. Por perfurarem a tarifa externa comum, esses acordos despertaram questionamentos por parte dos demais parceiros da CAN, o que culminou com a saída da Venezuela em 2006.<sup>20</sup>

A despeito de suas particularidades, o MERCOSUL apresentou uma trajetória semelhante à da CAN nos anos 1990. As negociações para o estabelecimento do bloco começaram em 1989 e terminaram em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. De fato, essa iniciativa ocorre exatamente no momento de guinada brasileira e argentina ao neoliberalismo e às reformas do "Consenso de Washington", o que conferiu o forte viés livre cambista ao bloco (MEDEIROS, 2008).

Porta (2008) divide a evolução do MERCOSUL em três momentos. O primeiro deles compreende o período 1991-1998, quando os países do bloco implementaram programas de estabilização de suas economias, os quais envolviam o controle da inflação

---

<sup>18</sup> A participação das exportações destinadas à região no total das exportações regionais pulou de quase 6% em 1991 para aproximadamente 13% em 1998. Já a participação das importações intra-bloco sobre o total das importações regionais saltou de cerca de 8% em 1991 para aproximadamente 12% em 1998.

<sup>19</sup> Acordos que foram firmados, respectivamente, em 2005 e 2006.

<sup>20</sup> Para uma análise pormenorizada a respeito da saída venezuelana da CAN, ver Porta (2008).

(via juros elevados e câmbio baixo) e a renegociação da dívida externa. Aproveitando-se do retorno dos fluxos financeiros internacionais à periferia latino-americana, esses programas lograram êxito. A nova enxurrada de capital financeiro permitiu a adoção de arranjos de câmbio administrado nas maiores economias do bloco – Brasil e Argentina –, fato que se traduziu em relativa estabilidade monetária e cambial e, conseqüentemente, no crescimento do comércio e da interdependência entre os dois países.<sup>21</sup>

Ainda segundo o autor, o MERCOSUL foi considerado o exemplo mais bem sucedido do regionalismo aberto até 1998. A medida de seu sucesso se dava pela forte redução das barreiras comerciais entre seus países, o que aumentava o dinamismo de seu comércio intra-regional. Contudo, a partir daquele ano, tem início o segundo momento que, como já destacado, foi marcado por crises que afetaram fortemente a região. Fuga de capitais, aumento da volatilidade cambial e pírias taxas de crescimento voltaram à tona, caracterizando a situação econômica do bloco até 2003.

Essa nova situação escancarou as debilidades estruturais dos países sul-americanos, como a vulnerabilidade externa refletida na dependência por fluxos extremamente voláteis de capital estrangeiro. Por consequência, revelou-se ainda a fragilidade dos arranjos cambiais, que desmoronaram e, gradativamente, deram lugar a regimes de câmbio flutuante.

Dessa maneira, um componente adicional de incerteza se introduziu no processo de integração regional, gerando impactos negativos para o comércio do MERCOSUL. Não apenas os fluxos comerciais intra-bloco se reduziram acentuadamente, mas também a interdependência comercial retornou aos baixos níveis do começo dos anos 1990. Medeiros (2008) resume da seguinte forma a situação desses dois momentos do MERCOSUL: “*O que essa história recente revela é que em condições de forte vulnerabilidade externa e de dependência financeira, como a que se afirmou nos anos 1990, a expansão do comércio intra-regional seguiu um padrão de grande instabilidade [...]*” (p. 239).

---

<sup>21</sup> Medeiros (2008) também chama a atenção para o comércio entre Brasil e Argentina nesse primeiro momento, mas coloca ênfase sobre as valorizações das moedas nacionais: “*Com efeito, a evolução do comércio entre os dois países foi fortemente influenciada pela taxa real de câmbio e pela evolução da balança comercial de ambos com as outras nações do mundo. Graças à valorização do peso argentino (vinculado ao dólar a uma taxa fixa) vis-à-vis ao dólar e à moeda brasileira, amplos déficits comerciais com o resto do mundo ocorreram até 1994. Quando a nova moeda brasileira, criada nesse ano, sofreu forte valorização na segunda metade da década, as exportações argentinas dispararam*” (p. 236).

O MERCOSUL também enfrentou problemas recorrentes relacionados à sua tarifa externa comum. Paraguai e Uruguai, os países menos desenvolvidos do bloco, necessitaram de tratamento especial e diferenciado na forma de prazos mais extensos para liberalização e de lista de produtos sensíveis, que lhes permitiram perfurar a tarifa acordada no âmbito do bloco. Esses mecanismos, ao mesmo tempo em que praticamente minaram a eficácia daquela tarifa, também deixaram à mostra as fortes assimetrias estruturais existentes entre os países do MERCOSUL. De um lado, por seu tamanho e poder econômico, o Brasil desponta como a liderança natural na região. Por outro, Argentina (em menor grau), Paraguai e Uruguai são economias economicamente mais frágeis e menos desenvolvidas que a brasileira. Nesse cenário, o livre comércio tende a acirrar as assimetrias existentes, tanto entre países quanto entre as diferentes regiões dentro de cada país (MEDEIROS, 2008).

Outro ponto interessante a ressaltar é que os novos temas, presentes nos acordos bilaterais firmados por Peru e Colômbia com os EUA, não foram contemplados pela CAN e nem pelo MERCOSUL. Mesmo assim, em ambos os blocos, o processo de integração pautou-se pelo livre comércio como um fim em si mesmo, totalmente em linha com a concepção convencional da integração regional. Nesse sentido, a ênfase se resumiu basicamente no acesso a mercados, na redução das barreiras comerciais e na constituição de uma tarifa externa comum.

Como ficou claro com o passar do tempo, esse processo de integração não se provou coeso e profundo a ponto de ser sustentável no longo prazo. Sua reversão a partir do final da década deu provas de que o modelo baseado no pensamento convencional não cumpriu suas promessas (principalmente as comerciais e de crescimento econômico) e nem foi suficiente para dar resposta às debilidades estruturais da região, tal como ficou demonstrado pelas crises que se alastraram pela América do Sul desde meados dos anos 1990.

Para Mota Veiga e Ríos (2007), a conjunção desses fatores contribuiu fortemente para a crise dos projetos de integração sul-americana baseados nas políticas liberalizantes da década de 1990. A extenuação de tais projetos também foi intensificada, nas palavras dos autores, por uma “mudança ‘ambiental’ significativa” no começo do novo século (p. 15). De fato, vem à tona um novo cenário internacional, que congregou aumentos de preço

e volume exportado das *commodities* demandadas pelo forte crescimento chinês e a volta dos fluxos privados de financiamento para os países periféricos. Ambos os fatores contribuíram para a elevação das reservas internacionais da região, o que aumentou consideravelmente a capacidade de defesa de seus países contra movimentos de especulação monetária e financeira. É a partir daí que se inicia o terceiro momento do MERCOSUL, como avalia Porta (2008).

Em razão da recuperação acelerada do comércio com os países de fora da região, houve queda ou estagnação da participação do comércio intra-bloco no comércio total da região. Dito de outro modo, a interdependência comercial mantém-se relativamente pequena em grande parte da América do Sul.<sup>22</sup> Essa situação evidenciou a ainda forte dependência por *commodities* que esses países apresentam, assim como a frouxa complementaridade entre suas economias. No que toca a esses pontos, a análise de Medeiros (2008) é bastante elucidativa:

*“Após uma sucessão de crises externas ocorrida no final da década de 1990 e início deste século, o alto crescimento das exportações latino-americanas, decorrentes de forte elevação do preço das commodities, e a expansão da economia mundial reduziram a vulnerabilidade externa da região, viabilizando novas iniciativas e possibilidades ao processo de integração regional. Mas, ao mesmo tempo, criaram um paradoxo, uma vez que a melhora da relação financeira externa com a formação de superávits na balança de transações correntes se deu em um contexto de afirmação da dependência em commodities, reduzindo, em muitos países e em particular no Brasil e Argentina, a importância comercial da região”* (p. 241).

O reposicionamento político-econômico de diversos países sul-americanos é o outro ingrediente dessa mudança de cenário. Mota Veiga e Ríos (2007) observam o ressurgimento do nacionalismo econômico e do protecionismo em muitos países da região.<sup>23</sup> Como consequência, o projeto estadunidense para a ALCA enfrentou forte

---

<sup>22</sup> “[...] As exportações destinadas ao MERCOSUL caíram de 25,3% do total das exportações dos países do bloco em 1998 para apenas 13,5% em 2006” (MEDEIROS, 2008: 237).

<sup>23</sup> Os autores deixam claro que a reversão não é uniforme. Hoje, há uma diversidade de estratégias de inserção internacional na América do Sul. Alguns países, como o Chile, ainda são bem mais favoráveis às políticas de abertura. Já para aqueles que deram uma “guinada à esquerda”, a situação é heterogênea: “apenas na Argentina há um claro recrudescimento do protecionismo comercial, concentrado na resistência à redução de tarifas para produtos industriais nas negociações da OMC, na imposição de barreiras às exportações brasileiras deste tipo de produtos e na imposição de restrições às exportações de produtos alimentícios. Venezuela e a Bolívia parecem mais preocupadas em rever políticas relacionadas aos investimentos

resistência na América do Sul. Países como Venezuela, Bolívia e Equador passaram a contestar a hegemonia dos EUA e a predominância de modelos de desenvolvimento baseados no pensamento convencional.

Nesse novo cenário, o modelo de integração fundamentado exclusivamente na concepção convencional perde sua força. A esse novo momento de revisão das estratégias de desenvolvimento, os autores chamam de regionalismo pós-liberal.

Esse regionalismo é caracterizado por iniciativas, especialmente as de cooperação regional, que se relacionam fortemente com a concepção crítica da integração. Para Mota Veiga e Ríos (2007), a emergência do regionalismo pós-liberal contrapõe-se à quase exclusividade conferida à dimensão econômica comercial nos processos de integração bilateral, sub-regional e regional, que desviava a atenção de problemas relevantes, como as assimetrias regionais e a complementaridade das cadeias produtivas.

Nesse sentido, a agenda da integração passou a contemplar agendas industriais,<sup>24</sup> que deveriam complementar a agenda econômica comercial. Ademais, temas como a integração cultural, social e política também passaram a fazer parte da discussão, com maior participação do Estado em todo o processo.

No que diz respeito às recentes experiências mais críticas, o traço comum entre elas é a contestação do paradigma liberal vigente até então. Nesse sentido, são evidências dessa nova configuração política iniciativas como a Aliança Bolivariana para as Américas<sup>25</sup> (ALBA) e a União das Nações Sul-Americanas<sup>26</sup> (UNASUL). Em ambas, pode-se observar a diminuição da importância atribuída à dimensão econômica (especialmente a comercial) da integração. Como proposta alternativa, tem-se a ampliação temática das agendas, que

---

*estrangeiros e às regras para serviços, tendência que também se observa, embora de forma menos estridente politicamente, no caso da Argentina, no que se refere ao tratamento concedido a empresas estrangeiras que investiram em serviços de infra-estrutura (água e esgoto, energia)” (MOTA VEIGA e RÍOS, 2007; p. 17-18).*

<sup>24</sup> Para exemplos, especialmente no âmbito do MERCOSUL, ver Porta (2008).

<sup>25</sup> A criação da ALBA ocorreu em 2006, ano em que a Bolívia uniu-se a um acordo de 2004 firmado entre Cuba e Venezuela. Como clara contraposição à proposta da ALCA, a ALBA hoje conta com Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Dominica, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadinas e Venezuela.

<sup>26</sup> As origens da UNASUL remontam ao ano de 2004, quando foi criada a Comunidade Sul-Americana de nações (CSAN). Tornou-se definitivamente UNASUL em 2007, durante a I Cúpula Energética Sul-Americana, na Venezuela. Contudo, sua criação oficial se deu em 2008, quando assinaram o acordo Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. O objetivo principal dessa instituição é aprofundar a integração regional por meio de coordenação política, econômica e social.

passaram a incorporar a integração cultural, social e política, bem como a redução das assimetrias regionais e a priorização de temas como energia, infra-estrutura e financiamento (MOTA VEIGA e RÍOS, 2007). Fica claro, portanto, que essa ampliação temática está em linha com os elementos da concepção crítica da integração, que diferem em grande medida daqueles propostos no âmbito do regionalismo aberto.

Diante disso, deve-se destacar ainda que o regionalismo pós-liberal é marcado pelo aumento do número de iniciativas de cooperação entre os países da América do Sul, fato que também reflete os vínculos do atual momento com a concepção crítica da integração. Deos e Wegner (2009), por exemplo, destacam algumas dessas iniciativas, tais como: a celebração do acordo entre Brasil e Argentina para a utilização das moedas nacionais na compensação bilateral das transações comerciais; a criação do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) para os países do MERCOSUL, cujo objetivo é financiar programas para reduzir as assimetrias estruturais entre os países do bloco, incluindo aí obras de infraestrutura para facilitar a integração; e o Banco do Sul, oficialmente fundado em 2007 com o objetivo de financiar a integração e diminuir a dependência da região com relação aos financiamentos de longo prazo, repletos de condicionalidades, oferecidos por instituições como o Banco Mundial e o BID.<sup>27</sup>

Todas essas ações são uma resposta às crises da década anterior. Em primeiro lugar, o acordo entre Brasil e Argentina facilita o comércio entre esses países ao mesmo tempo em que diminui a necessidade de divisas conversíveis. Assim, em momentos de fuga de capitais, por exemplo, o comércio bilateral não deveria sofrer tanto quanto sofreu no final dos anos 1990.

Em segundo lugar, o Banco do Sul tem a intenção de ofertar recursos de longo prazo em condições favoráveis aos seus países membros, preservando o *policy space* regional. Nesse sentido, a atuação da CAF também merece destaque, visto que sua importância regional tem aumentado consideravelmente nos últimos anos.<sup>28</sup> Ademais, esses

---

<sup>27</sup> No entanto, o Banco do Sul ainda é uma instituição permeada por dúvidas. O que ficou decidido até o momento foi o valor do capital autorizado do Banco, que será de US\$ 20 bilhões, e o valor do capital subscrito, que será de US\$ 7 bilhões. Além disso, foi decidido que o capital inicial do Banco do Sul será de US\$ 10 bilhões. Para uma análise cuidadosa sobre a situação atual do Banco do Sul, ver Carvalho *et al* (2009).

<sup>28</sup> A atuação regional da CAF é brevemente recuperada no terceiro capítulo. Contudo, para análises mais detalhadas, ver Titelman (2006), Griffith-Jones, Griffith-Jones e Hertova (2008) e Ocampo e Titelman (2009).

bancos podem contribuir sobremaneira com o avanço da integração, especialmente por meio do financiamento de longo prazo para projetos de infra-estrutura que possuam tal objetivo.

Por fim, como deixa evidente a criação do FOCEM no âmbito do MERCOSUL, a superação das assimetrias estruturais entre seus países passou a ser considerada condição necessária para que todos se beneficiem equitativamente do processo de integração econômica regional.

Não bastassem essas iniciativas, a integração física da América do Sul também foi trazida para o primeiro plano. Emergiu de modo promissor a Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Criada em 2000, ainda sob os auspícios do regionalismo aberto, essa Iniciativa se manteve viva durante toda a década, ganhando fôlego a partir de 2005. Como o foco dessa dissertação recai sobre a atuação regional do BNDES, especialmente no financiamento da integração física, a IIRSA merece destaque, sendo apresentada mais detalhadamente na seção seguinte.

### 1.3. IIRSA: Infra-estrutura na América do Sul no contexto da integração regional<sup>29</sup>

No ano 2000, os presidentes sul-americanos se reuniram em Brasília com o objetivo de discutir e promover o processo de integração regional em diversos planos, incluindo a ampliação e modernização da infra-estrutura regional. Foi naquela ocasião em que nasceu a IIRSA<sup>30</sup>, cujo objetivo centrou-se na “*promoção do desenvolvimento da infra-estrutura de transporte, de energia e de comunicações sob uma perspectiva regional, visando a integração física dos doze países da América do Sul para alcançar um padrão de desenvolvimento territorial equitativo e sustentável*”.<sup>31</sup>

A Iniciativa foi fortemente influenciada pelo Brasil. Suas origens remontam aos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, criados na década de 1990 pelo governo brasileiro com os objetivos de: garantir, por meio de um sistema integrado de infra-

---

<sup>29</sup> A maioria das informações e dos dados apresentada nessa seção foi extraída da base de dados do portal eletrônico da IIRSA. Quando este não for o caso, a fonte será destacada.

<sup>30</sup> Os países que integram a IIRSA são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

<sup>31</sup> Excerto extraído da página da IIRSA na internet (em 28/11/2010): <http://www.iirsa.org/>

estrutura logística, a competitividade dos produtos brasileiros no exterior; integrar novas áreas do território ao comércio global; e consolidar a hegemonia econômica brasileira na América do Sul (DEOS *et al*, 2009).

A IIRSA foi concebida tendo como base alguns princípios norteadores. Dentre eles, o regionalismo aberto está no topo da lista, ou seja, os projetos da Iniciativa deveriam ser a base física para a ampliação do livre comércio no interior da América do Sul.

Outro princípio que merece ênfase é a organização do espaço geoeconômico regional na forma de “eixos de integração e desenvolvimento”.<sup>32</sup> Esses eixos são corredores multinacionais onde há fluxos atuais e potenciais de comércio e, portanto, onde a Iniciativa tem concentrado esforços para elencar projetos capazes de aumentar a qualidade dos serviços de infra-estrutura de integração. Esse princípio norteador está em linha com o regionalismo aberto, visto que o principal critério estabelecido para eleger projetos de integração é a existência dos fluxos de comércio, ainda que potenciais.

Os eixos da integração<sup>33</sup> e as informações correspondentes à carteira da IIRSA estão dispostos na Tabela 1.1. Em dezembro de 2010, os 524 projetos em carteira alcançavam o expressivo valor estimado de US\$ 96,1 bilhões. Em termos de número de projetos, 10,1% haviam sido concluídos, 33,4% estavam em fase de execução e 30,2% em fase de preparação. Os 26,3% restantes ainda necessitavam dar início a estudos técnicos e de sustentabilidade.

Os eixos que concentram a maior quantidade de recursos são o MERCOSUL-Chile e o Peru-Brasil-Bolívia. Somados, esses eixos representam aproximadamente 59,6% do valor de todos os projetos da IIRSA, mas apenas 24,8% do número total de projetos.

---

<sup>32</sup> Os demais princípios norteadores são: sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional; aumento do valor agregado da produção; uso de tecnologias da informação; convergência normativa; e coordenação público-privada.

<sup>33</sup> Os eixos de integração e desenvolvimento correspondem a regiões dos seguintes países: eixo andino (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela); eixo andino do sul (Argentina, Bolívia e Chile); eixo de capricórnio (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai); eixo hidrovia Paraguai-Paraná (Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai); eixo do Amazonas (Brasil, Colômbia, Equador e Peru); eixo escudo das Guianas (Brasil, Guiana, Suriname e Venezuela); eixo do sul (Argentina e Chile); eixo interoceânico central (Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru); eixo MERCOSUL-Chile (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai); e eixo Peru-Brasil-Bolívia.

Os 524 projetos da carteira da IIRSA estão concentrados nos segmentos de comunicações, energia e transportes. A Tabela 1.2 oferece um panorama dessa composição setorial da carteira da Iniciativa.

No setor de transporte, responsável por 86,1% do número total de projetos e por 57,6% do valor total da carteira, estão presentes os subsetores rodoviário, ferroviário, marítimo, fluvial e aéreo, além das passagens de fronteira e interligações multimodais. O valor médio dos projetos desse setor gira em torno de US\$ 122,8 milhões.

**Tabela 1.1. Carteira IIRSA por eixo de integração e desenvolvimento (dezembro de 2010)**

<b>Eixo de Integração e Desenvolvimento<sup>1</sup></b>	<b>Nº de projetos<sup>2</sup></b>	<b>%</b>	<b>Investimento Estimado<sup>2</sup> (US\$ milhões)</b>	<b>%</b>
Andino	64	12,5	7.478,0	7,8
Capricórnio	72	14,0	9.421,4	9,8
Hidrovia Paraguai-Paraná	95	18,5	6.677,3	6,9
Amazonas	58	11,3	5.400,7	5,6
Escudo das Guianas	25	4,9	1.694,9	1,8
Sul	27	5,3	2.713,0	2,8
Interoceânico Central	55	10,7	5.518,1	5,7
MERCOSUL-Chile	107	20,8	35.836,1	37,3
Peru-Brasil-Bolívia	23	4,5	21.402,3	22,3
<b>TOTAL</b>	<b>524</b>	<b>100,0</b>	<b>96.111,6</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Base de dados IIRSA; acesso em 04/12/2010; elaboração própria.

(1) Por não haver projetos ainda estabelecidos, a tabela não contempla o eixo andino do sul.

(2) O total das colunas "Nº de projetos" e "Investimento Estimado" não corresponde à soma dos totais por eixo devido à existência de dois projetos-rótula, os quais articulam dois eixos diferentes ou têm funcionalidade em mais de um eixo. Esses projetos são: Passagem de fronteira Pircas Negras dos Eixos Capricórnio e MERCOSUL-Chile e a Ferrovia Cascavel - Foz do Iguaçu e Cascavel-Guaíra-Maracaju dos Eixos de Capricórnio e da Hidrovia Paraguai-Paraná. Além disso, não estão considerados os valores de três projetos existentes cujos investimentos foram realizados principalmente antes do início da IIRSA. Os projetos em questão são: Corredor viário Santa Marta - Paraguachón - Maracaibo - Barquisimeto - Acarigua (existente) correspondente ao Eixo Andino; Reabilitação da Estrada Caracas - Manaus correspondente ao Eixo do Escudo das Guianas; e o Sistema de Itaipu (existente) correspondente ao Eixo MERCOSUL-Chile.

Já no setor de energia, há uma quantidade de projetos consideravelmente menor (12,2% do total). No entanto, a participação do setor no valor total da carteira é expressiva (42,3%), o que se traduz no valor médio de projetos da ordem de US\$ 635,7 milhões

(aproximadamente 425% maior que o valor médio dos projetos de transporte). Tal configuração é típica de projetos do setor de energia que, no caso da IIRSA, está basicamente concentrado nos subsetores de geração, com especial destaque para as hidrelétricas, e de interconexão.

Por fim, o setor de comunicações não apresenta muitos projetos e nem representa valores significativos no total da carteira. Seus nove projetos, que totalizam apenas US\$ 44,7 milhões, estão focados em ampliar e aperfeiçoar a interconexão de comunicações entre os países da América do sul.

**Tabela 1.2. Composição setorial da carteira IIRSA (dezembro de 2010)**

	Transporte	%	Energia	%	Comunicações	%	TOTAL
N ° de projetos	451	86,1	64	12,2	9	1,7	524
Valor dos projetos (US\$ milhões)	55.382,6	57,6	40.684,3	42,3	44,7	0,0	96.111,6

Fonte: Base de dados IIRSA; acesso em 04/12/2010; elaboração própria.

Apesar de sua ambiciosa agenda refletida nestes números, a IIRSA não obteve avanços práticos até novembro de 2004, quando foi aprovada a *Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010* (AIC). Dentre todos os projetos da carteira original, foram selecionados 31 prioritários, considerados de alto impacto regional. Com investimentos estimados em aproximadamente US\$ 10,4 bilhões (14% do total da carteira), tais projetos deveriam ser executados no curto e médio prazo.

Os projetos da AIC estão apresentados na Tabela 1.3. A partir dela, percebe-se que, até agosto de 2009, data do último informe (IIRSA, 2009a), foram realizados poucos avanços concretos. Apenas dois projetos haviam sido concluídos (6% do total da AIC), cujos valores totalizaram US\$ 22 milhões (0,2% do total da AIC). Por seu turno, os projetos em execução são 19 ao todo (61% do total da AIC). Os 10 projetos restantes (32% do total da AIC) ainda estão em fase de preparação.

**Tabela 1.3. Projetos da Agenda de Implementação Consensuada da IIRSA, 2005-2010**

<b>Projeto</b>	<b>Status<sup>1</sup></b>	<b>Valor (US\$ milhões)</b>	<b>País<sup>2</sup></b>
Duplicação da Rota 14	E	780,0	AR (BR)
Adequação do Corredor Rio Branco-Montevideo-Colonia-Nueva Palmira	E	247,5	UY (AR-BR)
Construção da Ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco	P	35,0	BR-UY
Duplicação do trecho Palhoça-Osorio (Rodovia MERCOSUL)	E	989,0	BR (AR-UY)
Projeto Ferroviário Los Andes-Mondoza	P	3.000,0	AR-CH
Rota Internacional 60 CH (setor Valparaíso-Los Andes)	E	280,0	CH (AR)
Gasoduto do Nordeste Argentino	E	1.000,0	AR (BO)
Construção da Ponte Binacional Salvador Mazza-Yacuiba	P	10,0	AR-BO
Nova Ponte Presidente Franco-Porto Meira e Centro de Frontera	P	60,0	PY (BR)
Construção da Estrada Pailón-San José-Puerto Suárez	E	417,0	BO (BR-CH-PE)
Anel Ferroviário de São Paulo (Norte e Sul)	P	400,0	BR
Passagem de Fronteira Infante Rivarola-Cañada Oruro	P	1,7	BO-PY
Construção da Estrada Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estação Abaroa (1ª Etapa)	E	60,0	BO (PY)
Estrada Toledo-Pisiga	E	93,0	BO (CH)
Reabilitação da Estrada Iquique-Colchane	E	52,0	CH (BO)

Reabilitação do trecho El Sillar	E	120,0	BO (CH-PE)
Centro Binacional de Atenção em Fronteira Desaguadero	E	7,5	BO-PE
Passagem de Fronteira Cúcuta-San Antonio del Táchira	P	2,0	CO-VE
Recuperação da Navegabilidade do Rio Meta	E	108,0	CO-VE
Estrada Pasto-Mocoa	E	332,0	CO
Estrada Paito-Tarapoto- Yurimaguas, Portos e Centros Logísticos	E	338,0	PE (BR)
Estrada Lima-Tingo María-Pucallpa, Portos e Centros Logísticos	E	542,8	PE (BR)
Porto Francisco de Orellana	P	314,2	EQ
Pavimentação Iñapari-Puerto Maldonado-Inambari, Inambari-Juliaca/Inambari-Cusco	E	1.053,0	PE (BR)
Ponte sobre o Rio Acre	C	12,0	BR-PE
Estrada Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown (1ª Etapa: estudos)	E	3,3	GY-BR
Ponte sobre o Rio Takutu	C	10,0	GY-BR
Estrada Venezuela (Ciudad Guayana)-Guiana (Georgetown)-Suriname (Paramaribo) (1ª Etapa)	P	0,8	VE-GY-SU
Melhorias na Via Nieuw Nickerie-Paramaribo-Albina e Passagem Internacional sobre o Río Marowijne	P	105,0	SU-GY
Exportação por Envio Postal para PMEs	E	2,5	Regional
Implementação do Acordo de Roaming	E	0,4	Regional

Fonte: adaptado de IIRSA (2009a).

(1) P = em preparação; E = em execução; C = Concluído.

(2) Entre parêntesis são identificados países vizinho influenciados pelo projeto.

Por suas dimensões continentais, o Brasil é o país que está presente no maior número de projetos. Ao todo, são 13 (42% do total), sendo que seis deles estão diretamente vinculados e outros sete estão indiretamente vinculados ao país. No entanto, entre os três projetos de maior valor da AIC, o Brasil está vinculado (indiretamente) apenas à

Pavimentação Iñari – Puerto Maldonado – Inambari. Em segundo lugar, está a Bolívia, vinculada a nove projetos (sete diretos e dois indiretos). Na terceira posição, Argentina e Peru vinculam-se a sete projetos cada, mas a Argentina está presente em dois dos três projetos de maior valor da AIC. Já o Equador é o país que está menos vinculado a projetos, sendo responsável apenas pelo Porto Francisco de Orellana.

É importante lembrar que nem sempre um projeto envolve mais de um país. Alguns deles “*foram desenvolvidos em jurisdição nacional, mas que em sua maioria estão ligados à complementação, melhoria ou readequação da infra-estrutura para a integração entre os países*” (IIRSA, 2009b; p. 248). As reabilitações de estradas nacionais são um claro exemplo dessa situação.

Nesse sentido, outro ponto que chama a atenção é a predominância do setor de transporte, responsável por 28 projetos (90,3% do total de projetos da AIC) que totalizam US\$ 7,4 bilhões (71,1% do valor total da AIC). Nesse sentido, é importante ressaltar que esses projetos são relativamente mais fáceis de serem realizados e menos custosos quando comparados, por exemplo, aos projetos de energia. Esse último setor, aliás, está representado por apenas um único projeto, mas cujo valor, tal como ressaltado anteriormente, é expressivo: US\$ 1 bilhão.

O financiamento desses projetos não é de responsabilidade da IIRSA, que não se caracteriza como fonte de recursos, mas sim como um *locus* institucional de coordenação e intercâmbio de informações entre os países envolvidos e as instituições financeiras regionais e sub-regionais (BID e CAF).<sup>34</sup> Os valores referentes à origem do financiamento para os projetos da carteira total estão na Tabela 1.4.

A partir da Tabela 1.4, observam-se a grande participação do setor público, responsável por financiar a maior parte dos projetos,<sup>35</sup> e a baixa participação do setor privado. Dos 53 projetos já concluídos da IIRSA, 43 (81,1%) foram totalmente financiados pelo setor público. Na AIC, apesar de haver um único projeto (Ferroviário Los Andes)

---

<sup>34</sup> BID e CAF, além do FONPLATA, são as instituições que fazem parte do Comitê de Coordenação Técnica (CCT) da IIRSA, sendo responsáveis pelo apoio técnico e financeiro aos países, abarcando todos os aspectos referentes à Iniciativa. Conforme o próprio portal eletrônico da IIRSA, o CCT atua como facilitador do processo, coordenador das atividades conjuntas e depositário da memória institucional da Iniciativa.

<sup>35</sup> Como destaca Lucioni (2009), “*Proporcionar servicios de infraestructura que satisfagan las demandas de las empresas y de las familias es una de las tareas más importantes de desarrollo económico y es una responsabilidad de los gobiernos que esto se pueda llevar a cabo*” (p. 15).

integralmente financiado pelo setor privado, seu valor é de US\$ 3 bilhões, o maior da Agenda. Projetos com fontes de financiamento públicas e privadas são dez ao todo, representando 32% da AIC. Os outros 20 projetos (65% da AIC) são exclusivamente financiados pelo setor público.

**Tabela 1.4. Carteira IIRSA por tipo de financiamento (dezembro de 2010)**

	Privado		Público <sup>1</sup>		Público/Privado	
	Nº de Projetos	Investimento Estimado (US\$ milhões)	Nº de Projetos	Investimento Estimado (US\$ milhões)	Nº de Projetos	Investimento Estimado (US\$ milhões)
Transporte	44	11.285,3	351	35.460,0	56	8.637,3
Energia	10	4.925,0	38	8.713,0	16	27.046,3
Comunicações	2	0,1	6	42,6	1	2,0
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>	<b>16.210,4</b>	<b>395</b>	<b>44.215,6</b>	<b>73</b>	<b>35.685,6</b>
%	10,7	16,9	75,4	46,0	13,9	37,1

Fonte: Base de dados IIRSA; acesso em 04/12/2010; elaboração própria.

(1) O financiamento público contempla tudo aquilo que não é privado, ou seja, a participação de várias instituições e esferas governamentais, como os Tesouros Nacionais, governos estaduais, de províncias e municípios, e a participação de organismos multilaterais, como o BID e a CAF.

O financiamento das instituições financeiras regionais e sub-regionais também é importante. A Tabela 1.5 traz os financiamentos que atualmente estão em estudo ou aprovados pelo BID e CAF para projetos da carteira da IIRSA. A princípio, esses valores podem parecer pouco relevantes quando comparados ao valor total da carteira IIRSA. No entanto, deve-se ter claro que BID e CAF deram contribuições anteriores que não estão sendo captadas pelas tabelas 1.4 e 1.5. Um melhor indicativo dessas contribuições pode ser encontrado na Tabela 1.6, que traz a segmentação de toda a carteira da Iniciativa por âmbito do projeto e a relaciona com a participação esperada daquelas instituições financeiras.

**Tabela 1.5. Carteira IIRSA com financiamento em estudo ou aprovado por BID e CAF**

Eixo	Projetos com financiamento em estudo		Projetos com empréstimos aprovados		Total	
	Nº de projeto	Custo (US\$ milhões)	Nº de projeto	Custo (US\$ milhões)	Nº de projeto	Custo (US\$ milhões)
Andino	2	112,0	2	431,3	4	543,3
Capricórnio	7	1.136,0	4	365,1	11	1.501,1
Escudo das Guianas	0	0,0	3	303,7	3	303,7
Interoceânico Central	1	366,0	1	492,0	2	858,0
MERCOSUL-Chile	2	125,0	6	260,6	8	385,6
Peru-Brasil-Bolívia	0	0,0	1	250,0	1	250,0
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>1.739,0</b>	<b>17</b>	<b>2.102,7</b>	<b>29</b>	<b>3.841,7</b>

Fonte: Portal IIRSA na internet.

Os dados da Tabela 1.6 evocam parte da importante discussão, realizada no próximo capítulo, sobre o financiamento de projetos de infra-estrutura por bancos de desenvolvimento. Em primeiro lugar, constata-se que a maior parte dos projetos envolve diretamente um único país, o que facilita o financiamento público, especialmente o governamental direto. Essa situação tem sido realmente verificada na prática. Pelo menos 74% dos projetos da carteira IIRSA recebem financiamento público<sup>36</sup> e apenas 9,7% dos projetos desta carteira são financiados pelas instituições financeiras multilaterais em questão. Quando é considerado o volume dos financiamentos, a situação é ainda mais marcante. Enquanto os financiamentos públicos, sem a participação de BID e/ou CAF, representam 41,3% dos financiamentos totais da carteira da Iniciativa, os financiamentos de BID e CAF representam somente 4,6%.

<sup>36</sup> Não estão sendo considerados os financiamentos público/privados, mas somente os públicos, excluindo também aqueles projetos financiados unicamente por BID e/ou CAF.

**Tabela 1.6. Âmbito dos projetos da carteira IIRSA e participação de BID e CAF (dezembro de 2010)**

Âmbito	Nº de Projetos	Com financiamento público <sup>1</sup> (%)	Apenas com participação BID-CAF (%)	Investimento Estimado (US\$ milhões) <sup>1</sup>	Com financiamento público, sem BID e CAF (%)	Apenas com participação BID-CAF (%)
Nacional	433	61,3	9,7	72.175,2	47,8	5,7
Binacional	80	73,8	7,5	22.881,6	19,1	0,3
Trinacionais	8	87,5	37,5	674,4	62,5	37,4
Multinacionais	3	33,3	0,0	380,5	100,0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>524</b>	<b>74,0</b>	<b>9,7</b>	<b>96.111,6</b>	<b>41,3</b>	<b>4,6</b>

Fonte: Base de dados IIRSA; acesso em 04/12/2010; elaboração própria.

(1) Estão sendo desconsiderados os projetos financiados unicamente por BID e/ou CAF. Os projetos que, além de possuírem financiamentos públicos, também possuem financiamentos de BID e/ou CAF, estão contemplados.

(1) Não estão sendo considerados os valores de três projetos existentes cujos investimentos foram realizados principalmente antes do início da IIRSA. Os projetos em questão são: Corredor viário Santa Marta - Paraguachón - Maracaibo - Barquisimeto - Acarigua (existente) correspondente ao Eixo Andino; Reabilitação da Estrada Caracas - Manaus correspondente ao Eixo do Escudo das Guianas; e o Sistema de Itaipu (existente) correspondente ao Eixo MERCOSUL-Chile.

Observa-se ainda que a participação dos financiamentos públicos tende a aumentar na medida em que aumenta o número de países participantes nos projetos.<sup>37</sup> Já a participação das duas instituições financeiras multilaterais não apresenta tendência assim tão clara.

Não obstante todos os esforços para a elaboração e execução dos projetos da IIRSA, a Iniciativa tem apresentado poucos avanços. Deos *et al* (2009) aponta que as deficiências de infra-estrutura da região sempre existiram, mas voltaram à ordem do dia nesse novo milênio, quando os países passaram a experimentar um período de crescimento econômico mais prolongado e de aumento de exportações, especialmente para fora do bloco. A IIRSA obviamente não conseguiu dar conta dos objetivos propostos. Seus defensores podem argumentar que muitos de seus projetos são de longo prazo, mas mesmo a AIC, acordada para o período 2005-2010, não apresentou resultados significativos dentro

<sup>37</sup> Essa situação não se verifica apenas para os projetos multinacionais. Todavia, é importante assinalar que dois desses projetos ainda não apresentam orçamento e compromisso de fontes financiadoras.

de seu prazo. Para McElhinny (2008), mesmo “*onde houve progresso, as forças motrizes já existiam antes da IIRSA*” (p. 71).

A coordenação e cooperação, pressupostos fundamentais da existência da Iniciativa, mostraram-se insuficientes até o momento. Ainda para aquele autor, dentre os motivos que explicam esse fraco desempenho, destaca-se o fato de a IIRSA ter sido concebida no contexto do regionalismo aberto, sendo este um de seus princípios fundadores. Por ter se mantido apegada à concepção convencional da integração, a Iniciativa passou a enfrentar resistência de alguns governos sul-americanos, cujos questionamentos, característicos do regionalismo pós-liberal, dirigem-se ao modelo de integração voltado essencialmente ao livre comércio.

A crítica recai, portanto, sobre o próprio conceito de integração que se busca com a IIRSA, considerado por muitos autores como “estrito e insuficiente” (COUTO, 2008; GUDYNAS, 2008; IGLESIAS, 2008; MCELHINNY, 2008). Em alguns casos, determinados projetos de geração de energia elétrica presentes na Iniciativa, ao que tudo indica, estão mais preocupados com a segurança energética individual do país beneficiário do que com a integração energética regional.

Medeiros (2008) segue uma linha crítica similar. O autor questiona os eixos de integração que, segundo ele, centram-se em corredores de exportação, em especial naqueles que desembocam no Pacífico, orientados para a Ásia. Por trás desses projetos, portanto, existe a idéia de integrar a América do Sul ao resto do mundo, com o claro objetivo de se aproveitar do livre comércio internacional. Sobre esses projetos, o autor faz o seguinte alerta: “*uma estratégia que combine livre comércio com investimentos em infra-estrutura tende a reforçar, no âmbito regional, uma inserção internacional tradicional baseada nas exportações de bens primários e na cristalização das diferenças industriais atuais*” (p. 243).<sup>38</sup>

Por fim, Carneiro (2008) assinala como notória limitação da Iniciativa o perfil de seus projetos, que não refletem prioridades de longo prazo capazes de aprofundar a integração. Em vez disso, a IIRSA tem uma carteira recheada de projetos que demandam

---

<sup>38</sup> Couto (2008) parte do mesmo raciocínio, mas é mais radical em sua crítica. Para o autor, “*é possível afirmar que os eixos de ‘desenvolvimento’ que a IIRSA propõe estão focados no provimento de condições para empresas (trans)nacionais e o agronegócio otimizarem seus lucros, terem acesso a mais mercados e facilitarem o escoamento de recursos por meio de grandes ‘corredores’ de exportação que atravessam o continente, inclusive regiões sensíveis como a Amazônia e os Andes*” (p. 81).

“*investimentos de maior densidade econômica e de retorno mais rápido e elevado*” (p. 76), e não necessariamente os mais interessantes do ponto de vista da integração regional.

Apesar de seus problemas, o fato é que a IIRSA foi mantida e apoiada pelos governos sul-americanos, inclusive pelos mais críticos da Iniciativa, no período do regionalismo pós-liberal. Mesmo permeada de problemas, essa é a iniciativa mais bem elaborada de integração física da região, o que se traduz, ao menos em parte, no tamanho de sua carteira, com 524 projetos que totalizam mais de US\$ 96 bilhões distribuídos atualmente em nove Eixos de Integração e Desenvolvimento.

Para resumir, quatro pontos merecem destaque. O primeiro diz respeito aos interesses brasileiros na região e sua relação com a IIRSA. Como argumentam vários autores, o Brasil foi o grande incentivador da Iniciativa, influenciando sobremaneira na forma como foi estabelecida. Essa consideração é retomada no terceiro capítulo, quando é acrescido à discussão o papel das empresas brasileiras e do BNDES na América do Sul.

O segundo ponto diz respeito ao tipo de projeto que está sendo contemplado pela Iniciativa. Pela perspectiva setorial, sua carteira concentra-se em infra-estrutura de transportes e de energia. O primeiro é responsável por 86% dos projetos e 57,6% do valor total da carteira. Já o segundo, apesar de ser responsável por apenas 12,2% dos projetos, representa 42,3% da carteira, refletindo a grande magnitude de suas obras, como as de geração de energia a partir de hidrelétricas.

O terceiro ponto refere-se ao *status* da carteira. Atualmente, as obras já concluídas ainda são a minoria, chegando a 10% do total dos projetos. Mesmo na AIC 2005-2010, o nível de conclusão não foi satisfatório. Dos 31 projetos prioritários, somente dois foram concluídos no prazo.

O último ponto chama atenção para a composição dos financiamentos desses projetos. Nesse sentido, é modesta a contribuição de BID e CAF, que participam de 9,7% do total dos projetos da carteira. Em valores financiados, essa participação chega a 4,6% do total. Por outro lado, é grande a participação pública, especialmente dos Tesouros Nacionais de cada país. De todos os projetos concluídos, 81,1% foram totalmente financiados pelo setor público, fato que resulta do caráter nacional da maior parte desses projetos.

#### **1.4. Considerações finais**

Resenhadas na primeira seção desse capítulo, as duas concepções teóricas, convencional e crítica, vinculam-se, cada qual, às transformações ocorridas no processo de integração sul-americana nas duas últimas décadas. Por isso, foram fundamentais para embasar a discussão posterior acerca daquelas transformações.

Por sua vez, a descrição da evolução histórica do recente processo de integração na América do Sul permitiu identificar dois momentos distintos. No primeiro momento, que abrange toda a década de 1990, a região foi caracterizada por um ambiente amplamente favorável às reformas e práticas liberais, muitas das quais preconizadas por organismos multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial. No tocante à integração regional, as iniciativas sul-americanas à época tinham como fundamento e preocupação maior o livre comércio intra-regional, o que refletia a forte influência da teoria convencional de comércio, especialmente de sua vertente não avessa à regionalização. Essas iniciativas, tão bem representadas pelo surgimento do MERCOSUL e da CAN, fizeram parte do chamado regionalismo aberto.

No segundo momento, após uma série de crises que acometeram a região a partir da segunda metade dos anos 1990, o modelo de desenvolvimento baseado nos preceitos liberais perdeu sua força. Com a entrada no novo milênio, muitos países sul-americanos revisaram suas estratégias de desenvolvimento, o que acabou gerando transformações significativas no processo de integração em curso na América do Sul. A dimensão comercial cedeu espaço para outros temas, como a integração social, política e financeira, bem como a redução das assimetrias entre os países da região.

Além disso, esse novo regionalismo trouxe consigo uma série de iniciativas de cooperação regional, cuja natureza se aproxima da concepção desenvolvimentista da integração. Dentre essas iniciativas, foram destacadas aquelas de cooperação financeira, principalmente na forma assumida pelos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento. A esse novo contexto, muitos autores denominaram de regionalismo pós-liberal.

A descrição dessas transformações entre os dois períodos foi feita, sobretudo, para contextualizar a discussão específica, realizada no terceiro capítulo, a respeito da atuação regional do BNDES no período mais recente. Dito de outro modo, a análise da atuação do

Banco na região também deve ser feita sob a ótica de sua inserção no contexto do regionalismo pós-liberal. Conforme visto, esse regionalismo é marcado pelo afastamento dos preceitos e práticas liberais e pelas diversas iniciativas de cooperação financeira, com a atuação protagonista do governo brasileiro em muitas delas.

Por fim, a importância da discussão sobre a IIRSA é dada na medida em que ela se relaciona a outros dois pontos. Por um lado, como é apresentado no terceiro capítulo, o governo brasileiro atribuiu ao BNDES o papel de ser um dos financiadores nacionais da integração regional. Logo, aquele capítulo deve necessariamente averiguar a existência de uma eventual participação do Banco nos financiamentos a projetos da Iniciativa. Por outro lado, o financiamento ao tipo de projeto que compõe a carteira da IIRSA é tarefa nada trivial para as instituições financeiras, exigindo-lhes características específicas, que podem ser encontradas em bancos de desenvolvimento. Nesse sentido, o primeiro capítulo também contextualiza a discussão teórica realizada no capítulo seguinte, que trata dos bancos de desenvolvimento, de suas características e das possíveis contribuições ao processo de integração regional.

## **Capítulo II – Bancos de desenvolvimento e suas relações com a integração regional**

A cooperação econômica sul-americana tomou novos rumos no período recente, no qual predomina o chamado “regionalismo pós-liberal”. Tal como argumentado no primeiro capítulo, exemplos dessa cooperação podem ser encontrados no plano monetário e financeiro que, além de abrigar novas iniciativas, também é marcado pela revitalização de iniciativas pré-existentes (SELA, 2010).

A Corporação Andina de Fomento (CAF) é um exemplo emblemático de cooperação financeira na forma de banco sub-regional de desenvolvimento. Constituída ainda no final dos anos 1960, sua atuação regional ganhou amplo destaque no primeiro decênio do novo século. Hoje, a CAF notabiliza-se por ser um dos maiores financiadores do setor de infra-estrutura regional, incluindo os já citados projetos da carteira da IIRSA, voltados para a integração sul-americana.

De fato, bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento desempenham um importante papel como financiadores do desenvolvimento de suas regiões, finalidade que também pode abranger o processo de integração regional. A literatura que trata do tema aponta algumas características típicas dessas instituições que corroboram sua condição de importante fonte de financiamento de longo prazo para seus países membros.

Apesar do enorme potencial e da atual importância regional, bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento não são os únicos a atuarem regionalmente. A América do Sul ainda é palco de atuação de outros bancos de desenvolvimento de natureza distinta, os quais também têm dado contribuições relevantes para o desenvolvimento regional. Nesse sentido, o grande exemplo é o caso do BNDES, um banco público de desenvolvimento nacional, mas com capacidade de atuar regionalmente.

Diante desse cenário, este capítulo objetiva levantar as questões teóricas sobre aqueles dois tipos de bancos de desenvolvimento, apresentando suas principais características, sempre tendo em mente suas possíveis relações com e contribuições para o processo de integração regional, especialmente sua dimensão física. Deste modo, espera-se consolidar um arcabouço teórico com vistas a uma apresentação mais embasada da atuação do BNDES na América do Sul, tarefa realizada no terceiro capítulo.

Este capítulo está organizado do seguinte modo: a próxima seção apresenta aspectos conceituais sobre os bancos nacionais de desenvolvimento, suas principais características e os argumentos que justificam a sua existência. Na segunda seção, tarefa similar é realizada com os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento. Parte-se da exposição dos aspectos conceituais que os definem, apresentando suas principais características e os principais argumentos que justificam a sua existência, alguns dos quais já desenvolvidos para o caso dos bancos nacionais da primeira seção. Com a apresentação das diferentes características entre esses bancos, espera-se formar argumentos capazes de indicar como tais instituições podem contribuir mais adequadamente ao processo de integração regional. Considerações finais encerram o capítulo.

## **2.1. Bancos nacionais de desenvolvimento**

### **2.1.1. Aspectos conceituais**

Antes de iniciar a caracterização dos bancos nacionais de desenvolvimento, a primeira tarefa desta subseção é apresentar uma definição conceitual para essas instituições. Nesse sentido, Sobreira (2008) aponta para algumas dificuldades em definir precisamente esses bancos. Como argumenta o autor, dado que: a) bancos nacionais de desenvolvimento são instituições envolvidas direta ou indiretamente com o desenvolvimento econômico nacional; e b) o próprio processo (e conceito) de desenvolvimento varia ao longo do tempo e entre países, fato que se reflete nas diferentes mudanças institucionais pelas quais passam esses bancos;<sup>39</sup> então é praticamente impossível identificar um formato único e/ou uma atuação uniforme dessas instituições.

A despeito dessas ressalvas, United Nations (2006) oferece uma abrangente definição, construída com base em constatações empíricas sobre as instituições existentes. Assim, bancos nacionais de desenvolvimento seriam:

*“financial institutions set up to foster economic development, often taking into account objectives of social development and regional integration, mainly by providing long-term financing to, or facilitating the financing of, projects generating positive externalities”* (p. 9; grifo acrescido).

---

<sup>39</sup> Cintra (2007), por exemplo, enfatiza que mudanças no perfil de atuação dos bancos nacionais de desenvolvimento, tal como se verificou ao longo da história, podem refletir avanços no desenvolvimento do mercado nacional de capitais e no amadurecimento das instituições financeiras do setor privado.

Para Cintra (2007), a abrangência desse conceito tem o mérito de permitir a incorporação de instituições que, apesar de suas diferenças, compartilhem o fato de ofertarem recursos de longo prazo para projetos de desenvolvimento nacional não atendidos plenamente pelos mercados privados. Na realidade, as instituições são definidas por meio de suas formas mais comuns de atuação, o que inevitavelmente leva à sua abrangência. Deste modo, a definição também permite pensar em bancos regionais e sub-regionais. Todavia, a segunda seção deste capítulo oferece outros elementos para refinar um conceito para esses bancos.

Para os propósitos desse trabalho, ainda chama atenção a menção feita ao processo de integração regional, que também pode ser objetivo de instituições nacionais, tal como ocorre com o BNDES na América do Sul.

Sobreira (2008) tece considerações que acrescentam outros aspectos conceituais à discussão. A primeira delas é o compromisso institucional (formal) de apoiar financeiramente o processo de desenvolvimento econômico nacional, característica que distingue um banco nacional de desenvolvimento de outras instituições financeiras que, apenas eventualmente, possam desempenhar essa função. Com isso em mente, é difícil imaginar uma instituição privada, cujo grande objetivo é o lucro, assumindo esse tipo de compromisso formal.

Essa primeira consideração redonda na segunda, igualmente importante: o setor público (federal, estadual e/ou municipal) acaba predominando na estrutura de capital e, portanto, tendo o controle de grande parte dos bancos nacionais de desenvolvimento. Aqui, assim como sugerido pelo autor, a participação majoritária no capital e o controle, pelo setor público, dos bancos nacionais de desenvolvimento, são considerados elementos definidores dessas instituições.

Como terceira consideração, o autor constata a existência de dois enfoques normativos, notadamente distintos, pelos quais parte da literatura especializada trata o comportamento e as funções desempenhadas pelos bancos nacionais de desenvolvimento. O primeiro desses enfoques trata esses bancos como instituições meramente financeiras e de atuação passiva em relação ao próprio processo de desenvolvimento. Para aqueles que compartilham dessa visão, a função precípua dos bancos nacionais de desenvolvimento é acomodar, por meio da oferta de recursos de longo prazo, a demanda de financiamento

gerada espontaneamente pelos investimentos em curso e não atendida satisfatoriamente pelo sistema financeiro privado (SOBREIRA, 2008).

Ao contrário da atuação passiva identificada pelo primeiro enfoque, o segundo atribui postura ativa a esses bancos diante do processo de desenvolvimento nacional para o qual devem contribuir. Assim, a ação dessas instituições não fica ao sabor das flutuações da demanda por recursos de longo prazo. Pelo contrário,

*“These institutions anticipate demand, identifying new sectors, activities, products and/or strategic productive processes for national development and generating programs (whether or not they are prepared by the bank) for investment in these areas” (SOBREIRA, 2008; p. 8).*

Essa diferença fundamental pode ser interpretada de outra forma. No primeiro enfoque, a atuação passiva se traduz em atuação pró-cíclica. Logo, a simples tarefa de acomodar a demanda por recursos de longo prazo implica aumentar a oferta daqueles recursos em momentos de pujança econômica e contraí-la em momentos de crises. Na verdade, esta lógica é típica de uma instituição financeira privada, o que não significa dizer que tal modo de atuação esteja definitivamente em rota de colisão com o desenvolvimento econômico. No entanto, suas contribuições ficam claramente comprometidas. A capacidade de ação dos bancos nacionais de desenvolvimento em períodos recessivos é consideravelmente enfraquecida, o que pode potencializar e/ou alongar no tempo os efeitos nocivos de crises econômicas, especialmente para países mais dependentes dos recursos dessas instituições.

No segundo enfoque, a atuação ativa dos bancos nacionais de desenvolvimento também é uma atuação anticíclica. Em resposta à contração dos investimentos privados e do racionamento do apoio financeiro durante períodos de recessão, esses bancos devem ser capazes de agir de modo a estimular a demanda por seus recursos e, conseqüentemente, induzir novas decisões de investimento, especialmente em setores considerados relevantes e estratégicos. Normalmente, suas ações imediatas são a diminuição de suas taxas de juros, o aumento de seus níveis de participação em projetos e a elevação dos prazos de carência e amortização.

Como se pode depreender dos argumentos anteriores, a atuação ativa defendida por Sobreira (2008) vai muito além da atuação anticíclica. Para o autor, os bancos nacionais

de desenvolvimento desempenham um papel relevante no fomento a atividades e setores estratégicos para o desenvolvimento de seus países. O autor ainda defende que tais instituições possuem uma dupla natureza: agem como bancos que ofertam financiamento e simultaneamente como agentes promotores do desenvolvimento, com algumas funções de natureza macroeconômica, tal qual a formulação e/ou execução das políticas nacionais. Essas tarefas são típicas de Estado, fato que reforça ainda mais a participação majoritária do setor público na estrutura de capital desses bancos.

### **2.1.2. Fundamentação teórica da existência e atuação dos bancos nacionais de desenvolvimento**

Os fundamentos teóricos da existência e atuação dos bancos nacionais de desenvolvimento, tal como definidos anteriormente, estão atrelados às discussões, também teóricas, sobre o papel do Estado na economia e, mais especificamente, no mercado financeiro. Yeyati, Micco e Panizza (2004), Hermann (2009) e Sobreira (2008) verificam a existência de certo consenso, entre os teóricos, sobre a necessidade da atuação estatal no sistema financeiro. Contudo, os autores também apontam para a completa ausência de consenso sobre a forma mais adequada que essa atuação deva assumir.

Nesse sentido, a análise de Hermann (2009) é elucidativa, porque contribui com a organização e sistematização dos principais argumentos e propostas de diferentes escolas de pensamento econômico; e abrangente, porque elege como objeto os bancos públicos, dos quais também fazem parte os bancos nacionais de desenvolvimento.

Segundo a autora, a atual discussão está dividida principalmente em duas abordagens distintas. A primeira delas é fundamentada no modelo Shaw-McKinnon, também conhecido como “modelo de liberalização financeira”. Além de apoiar-se na teoria neoclássica tradicional da taxa de juros, esse modelo centra-se principalmente na hipótese dos “mercados eficientes”, desenvolvida e adaptada a partir dos conceitos, também neoclássicos, originalmente formulados para os mercados de bens (HERMANN, 2009).<sup>40</sup> Assim, a total desregulamentação dos mercados financeiros seria responsável pela correta precificação dos ativos e, portanto, pelos níveis ótimos e de equilíbrio de variáveis

---

<sup>40</sup> Dentre esses conceitos, Hermann (2009) destaca: a) a eficiência de Pareto; b) as informações perfeitas (sem custos); c) custo de transações ausentes e/ou desprezíveis; e b) flexibilidade plena dos preços.

macroeconômicas, como a taxa de poupança agregada (e, por conseguinte, do investimento) e a taxa real de juros.

O objetivo aqui não é explicitar a lógica interna do modelo Shaw-McKinnon,<sup>41</sup> mas as suas principais implicações no que concerne ao papel do Estado nos mercados financeiros. Deste modo, a menção à hipótese dos “mercados eficientes” deixa evidente a condenação da intervenção estatal por essa abordagem. A ação indireta (regulação dos mercados financeiros) ou direta (prestação dos serviços financeiros) do Estado tende a levar a economia para um ponto menos eficiente, prejudicando, inclusive, o pleno desenvolvimento dos mercados financeiros nacionais (efeito da “repressão financeira”). Em outras palavras,

*“Se ela [intervenção estatal nos mercados financeiros] confirma os preços de mercado, é redundante e, portanto, um desperdício de recursos públicos; se ocorre ou induz a preços distintos dos que seriam (ou eram) livremente praticados é uma distorção, que reduz a eficiência do mercado” (HERMANN, 2009; p. 7).*

Como diagnosticado pela autora, a existência de bancos públicos, incluindo os bancos nacionais de desenvolvimento, não pode ser justificada nessa abordagem. Nela, a atuação do Estado deve ser indireta e mínima, cabendo-lhe, quando muito, supervisionar o sistema financeiro e as atividades de suas instituições; garantir a eficiência do sistema jurídico, os direitos de propriedade e o cumprimento dos contratos; e manter o equilíbrio dos fundamentos macroeconômicos, o que implica garantir a livre determinação dos preços nos mercados.

Na segunda abordagem, de filiação keynesiana, a intervenção estatal recebe outro tratamento. Essa abordagem possui dois enfoques diferentes: por um lado, os argumentos novo-keynesianos se apóiam nas “falhas de mercado” para justificar um papel mais proeminente do Estado no mercado financeiro; por outro lado, os argumentos pós-keynesianos, evocando conceitos de incerteza, preferência pela liquidez e comportamentos convencionais, definem a natureza do mercado financeiro como intrinsecamente frágil, com grande potencial desestabilizador e, como também defendido pelos novo-keynesianos, com forte viés para o racionamento de crédito.

---

<sup>41</sup> Para uma exposição analítica do modelo Shaw-McKinnon, além de Hermann (2009), ver Hermann (2002).

Como argumenta Hermann (2009), o enfoque novo-keynesiano parte da crítica ao modelo Shaw-McKinnon, substituindo a hipótese dos mercados eficientes pela hipótese das falhas de mercado.<sup>42</sup> Dentre as falhas existentes nos mercados financeiros, as mais relevantes são, sem dúvida, as externalidades e as assimetrias (e custos) de informação, já que impactam diretamente sobre a identificação e mensuração correta dos riscos.<sup>43</sup>

Os custos e assimetrias de informação são relativamente mais importantes para os mercados financeiros, já que, como indicam Yeyati, Micco e Panizza (2004), esses mercados se constituem de atividades intensivas em informação. Para conceder crédito em condições adequadas, o emprestador deve identificar e avaliar os riscos dos tomadores e de seus eventuais projetos. Para aplicar seus recursos em uma empresa, o investidor busca o máximo de informações sobre ela e também sobre a avaliação que o mercado faz dela. É fato que tomadores e empresas sabem mais sobre suas próprias condições financeiras do que qualquer outro agente. No caso dos bancos, por exemplo, essa assimetria de informação os torna incapazes de distinguir claramente as diferenças entre tomadores de crédito, seus projetos e os riscos envolvidos. Como resultado, as taxas de juros cobradas não refletem os diferentes riscos envolvidos nas operações. Além disso, a fim de evitar casos de seleção adversa, os bancos colocam tetos para as taxas de juros, fato que, na prática, significa também um teto para a oferta de crédito, *“gerando um ‘equilíbrio’ com racionamento de crédito, sempre que a demanda por fundos exceder a oferta máxima assim definida* (HERMANN, 2009; p. 9; destaque no original).

Yeyati, Micco e Panizza (2004) também apresentam outra dimensão, não muito explorada, do mesmo problema. Se, por um lado, agentes e projetos podem ser subfinanciados devido à assimetria de informações, por outro lado, a falta de informações sobre instituições financeiras pode demover os agentes a depositarem seus recursos em

---

<sup>42</sup> Sobreira (2008) e Hermann (2009) utilizam a mesma definição para “falhas de mercado”. Nas palavras da autora, essas falhas *“são condições, transitórias ou permanentes (intrínsecas), que impedem a operação “eficiente” do mercado, isto é, impedem que seus preços e volumes negociados se ajustem constantemente, de modo a refletirem, corretamente e em curto prazo, o conjunto relevante de informações necessárias à avaliação dos benefícios, custos e riscos de cada ativo”* (p. 7; destaque no original).

<sup>43</sup> Na verdade, Hermann (2009) aponta a existência de cinco tipos principais de falhas nos mercados financeiros, a saber: custos de transação; custos e assimetrias de informação; externalidades positivas e negativas; mercados incompletos; e concorrência imperfeita. Ainda segundo a autora, as duas últimas falhas podem surgir como consequências negativas das três primeiras, sendo circunstanciais, portanto. Por essa razão, não são tratadas ao longo dessa dissertação.

determinados bancos, especialmente em sistemas financeiros novos ou recém-saídos de crises, com os quais esses agentes ainda não construíram relações de confiança.

Ainda no que toca às assimetrias de informação, outra ineficiência diz respeito ao comportamento pró-cíclico da propensão a riscos dos bancos. O otimismo característico dos períodos de crescimento econômico faz com que os bancos assumam riscos mais elevados e ampliem a oferta de crédito. Já em momentos de recessão e crise, a propensão bancária a assumir riscos sofre brusca retração, assim como a oferta de crédito.

É ainda importante apresentar o problema das externalidades no contexto dos mercados financeiros. Para Hermann (2009), as externalidades positivas associadas a esse mercado se materializam na medida em que, por exemplo, possibilitarem taxas mais elevadas de investimento e, a depender da atividade ou setor apoiado, permitirem aumentos de produtividade da economia. Este é o caso do setor de infra-estrutura e da atividade de inovação. No entanto, apesar dos altos retornos sociais que podem advir desse setor e dessa atividade, o mercado financeiro não lhes oferece o devido apoio.

Para o enfoque novo-keynesiano, as atividades de inovação são inerentemente arriscadas em termos de prazos e resultados futuros. Já no setor de infra-estrutura, o problema remete ao montante de recursos a serem aplicados, ao longo prazo de realização dos projetos e de maturação dos investimentos realizados e aos relativamente baixos retornos esperados para os investidores privados. Como será mais bem detalhado ao longo desse capítulo, a situação é ainda mais complexa em projetos de infra-estrutura regional voltada para a integração, os quais demandam forte cooperação/coordenação entre os atores envolvidos. Em todos esses casos, os fatores levantados representam riscos que o mercado financeiro normalmente não se dispõe a correr, fato que se reflete em uma oferta de recursos aquém do socialmente desejável.

No que se refere ao enfoque pós-keynesiano, sua viga de sustentação é o conceito de incerteza,<sup>44</sup> elemento inerente dos mercados financeiros (HERMANN, 2009). Diferentemente do risco, a incerteza diz respeito a eventos impossíveis de serem conhecidos e/ou previstos *ex ante*, não podendo, portanto, ser precificada pelos agentes. Assim, “[...] *at the moment when the financial decision has to be taken some relevant*

---

<sup>44</sup> Para uma tipologia e refinamento dos conceitos existentes de incerteza, ver Dequech (2008).

*information simply does not exist and what is in play is not a problem of the cost of or access to information” (SOBREIRA, 2008; p. 6).*

Diante da incerteza intrínseca aos mercados financeiros, os agentes tomam algumas medidas defensivas que, não raro, materializam-se em diversas instituições, tais como a celebração dos contratos e os comportamentos convencionais. A retenção de moedas (ativos de maior liquidez) no portfólio de ativos é outro mecanismo de defesa muito comumente empregado por esses agentes. Na teoria pós-keynesiana, a liquidez é fonte de segurança contra a incerteza. Consequentemente, em momentos de baixos otimismo e grau de confiança e/ou de expectativas adversas, aumenta a preferência pela liquidez. Adicionalmente, como destaca Hermann (2009),

*“A preferência pela liquidez era, na visão de Keynes, a principal fonte de ineficiência macroeconômica na alocação de recursos, tanto no mercado de ativos, onde cria uma tendência curto-prazista que dificulta (e encarece) o financiamento dos investimentos em geral, quanto no mercado de bens, sendo, neste último, a principal causa das recessões e do desemprego” (p. 11).*

Pelas observações acima, depreende-se que a incerteza não é somente geradora direta de ineficiências, mas também é geradora indireta através dos mecanismos de defesa que ela induz, os quais podem, por sua vez, reforçá-la. O comportamento convencional (normalmente “comportamento de manada”), associado à preferência pela liquidez, por exemplo, pode sustentar o comportamento pró-cíclico dos mercados financeiros e deflagrar crises de liquidez e crédito, levando a ineficiências macroeconômicas.<sup>45</sup>

Realizada a exposição dos dois enfoques de filiação keynesiana, fica claro que ambos oferecem subsídios para a defesa da intervenção estatal no mercado financeiro. Para Hermann (2009), o enfoque novo-keynesiano, apoiado na hipótese das falhas de mercado, justifica diversas formas para essa intervenção. Além da supervisão, o Estado pode atuar: a) de modo indireto, por meio de regulamentação (da concorrência bancária e das modalidades de captação dos recursos, por exemplo) e políticas financeiras (incentivos e desincentivos tributários a determinadas operações, por exemplo), objetivando a redução

---

<sup>45</sup> Considerações similares são encontradas em Sobreira (2008). Segundo o autor, [...] *the resources developed by dealing with uncertainty and its effects on the financial market have limited effectiveness, maintaining the condition of the inefficiency of the financial market from microeconomic point of view. In this way individual attempts at protection become the source of macroeconomic inefficiency* (p. 6-7).

das falhas de mercado; e b) de modo direto, compensando os efeitos negativos das falhas de mercado nas situações em que a eliminação ou redução dessas falhas não forem possíveis.

Sobre esse último ponto, entretanto, a autora ressalva que, entre os teóricos das falhas de mercado, não há recomendação favorável à criação de bancos nacionais de desenvolvimento. Não obstante, é teoricamente possível defender sua existência nos casos em que o problema é a baixa propensão a riscos não sistêmicos dos bancos privados. Logo, em um cenário onde assimetrias de informação e externalidades são partes integrantes e incontornáveis, políticas governamentais, normalmente desenhadas para aumentar os retornos esperados dos financiadores, têm a sua eficácia reduzida, pois não alteram, de fato, o risco estimado. Em suma, *“diante das falhas dos mercados financeiros privados, abre-se espaço para a intervenção do Estado como elemento fornecedor e direcionador de crédito”* (CINTRA, 2007; p. 14; grifo acrescido).<sup>46</sup>

O enfoque pós-keynesiano é mais enfático na crítica aos mercados eficientes e também mais pessimista sobre a capacidade dos mercados produzirem espontaneamente o desenvolvimento econômico, sem a atuação sistemática dos governos (HERMANN, 2009). Nesse enfoque, a incerteza é um elemento intrínseco e inexorável do capitalismo. Sendo assim, o Estado deveria agir de modo a preservar continuamente a estabilidade dos preços-chave da economia (taxa de juros, taxa de câmbio, inflação etc.), o que reduziria as incertezas que contaminam as expectativas dos agentes. Além disso, como argumenta Sobreira (2008), o Estado está sujeito aos mesmos problemas de informação e incerteza que afligem os mercados financeiros. Contudo, por não ser refém do “curto-prazismo” típico dos agentes privados, a ação estatal deve preencher as lacunas deixadas por eles. Em outras palavras, é necessária a atuação direta do Estado, por meio de bancos nacionais de desenvolvimento, nos mercados financeiros.

Por fim, como visto na definição de United Nations (2006), são três os principais objetivos dos bancos nacionais de desenvolvimento: o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a integração regional. Já Cintra (2007) é algo mais específico.

---

<sup>46</sup> Cintra (2007) é ainda mais explícito na seguinte passagem: *“As instituições privadas de crédito dificilmente atendem à demanda por financiamento daqueles setores ou atividades de alto risco, longo prazo de maturação, elevado retorno social e relativamente baixo retorno. Assim, a poupança compulsória e o crédito dirigido são atividades que se relacionam com as próprias funções alocativas e distributivas do Estado. Esses aspectos conceituais representam parâmetros relevantes para orientar a compreensão da concepção geral da atuação do Estado brasileiro como agente fomentador do desenvolvimento por meio de instituições especializadas e de fundos de poupança compulsória”* (p. 7; grifos acrescidos).

Para o autor, os recursos mobilizados pelo Estado e canalizados pelos bancos nacionais de desenvolvimento devem financiar, pelo menos: a) investimentos sociais, especialmente aqueles com elevado potencial de geração de emprego e renda, como o financiamento de micro, pequenas e médias empresas e da agricultura familiar; b) investimentos em alta tecnologia, pelas externalidades positivas; e c) investimentos voltados à exportação, para sustentar crescimentos de produtividade e, conseqüentemente, da competitividade industrial.

Sendo assim, a atuação dos bancos nacionais de desenvolvimento em processos de integração regional é uma possibilidade aberta pelas próprias justificativas teóricas para a existência dessas instituições. Entretanto, à exceção de United Nations (2006) e de Cintra (2007), nenhum dos demais trabalhos aqui utilizados chega a afirmar textualmente tal possibilidade. Mesmo esses dois trabalhos que fazem essa afirmação, fundamentam-se em observações empíricas realizadas sobre as missões institucionais dos bancos nacionais de desenvolvimento por eles considerados.

Além disso, em United Nations (2006), conforme o trabalho é desenvolvido, vai ficando claro que o conceito de integração regional está associado à sua dimensão financeira, ou seja, refere-se quase sempre à integração entre as próprias instituições financeiras nacionais e entre elas e as instituições regionais e sub-regionais de desenvolvimento. Esse trabalho, em nenhum momento, faz menção ao papel dos bancos nacionais de desenvolvimento no processo de integração física regional, normalmente representada por obras de infra-estrutura.

Quando faz menção à dimensão física da integração, Cintra (2007) a relaciona às atividades dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, que também fazem parte da análise em seu trabalho. Cabe destacar, contudo, que tanto em United Nations (2006) quanto em Cintra (2007), o BNDES é citado como exemplo de banco nacional entre cujos objetivos está a atuação em prol da integração regional. Os trabalhos limitam-se a essa constatação, sem apresentar evidências consistentes que confirmem, na prática, a atuação do Banco nesse sentido.

Diante dessas considerações, enquanto é deixada para o terceiro capítulo a procura por evidências e contornos da atuação do BNDES no processo de integração sul-americana, a seção seguinte apresenta os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento,

expondo alguns argumentos teóricos mais explícitos acerca de sua atuação nos processos de integração regional, especialmente em sua dimensão física.

## **2.2. Bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento**

O primeiro capítulo encarregou-se de apresentar alguns argumentos que justificam a cooperação econômica regional, especialmente a financeira. Também apresentou as relações entre as iniciativas de cooperação e o processo de integração regional, com foco no caso sul-americano. Aqui, sem ter a intenção de esgotar o tema, a discussão avança no sentido de apresentar os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento que, por suas características, configuram-se em formas exitosas de cooperação financeira regional. A seguir, são abordados alguns aspectos conceituais dessas instituições, bem como suas principais características que, de alguma maneira, justificam seus modos de atuação.

### **2.2.1. Aspectos conceituais**

Conforme Bezanson e Sagasti (2000) e Sagasti e Prada (2006), bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento fazem parte de um conjunto mais geral, o dos bancos multilaterais de desenvolvimento, definidos pelos autores da seguinte forma:

*“Multilateral Development Banks are international financial intermediaries whose shareholders include both borrowing developing countries and donor developed countries. They mobilize resources from private capital markets and from official sources to make loans to developing countries on better than market terms, they provide technical assistance and advice for economic and social development, and they also provide a range of complementary services to developing countries and to the international development community” (P. 4).<sup>47</sup>*

A partir dessa definição, uma primeira característica que diferencia essas instituições dos bancos nacionais de desenvolvimento é a estrutura de capital, geralmente compartilhada, no primeiro caso, por países desenvolvidos (não mutuários) e países em desenvolvimento (mutuários), sem que uma única nação tenha o controle majoritário da instituição da qual faça parte.

---

<sup>47</sup> Essa mesma definição foi utilizada em ambos os trabalhos citados.

Esses aspectos conceituais sobre os bancos multilaterais de desenvolvimento são amplos o suficiente para também contemplarem uma grande família de instituições, tais como o Banco Mundial, o Banco Europeu de Investimento (BEI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD) e a Corporação Andina de Fomento (CAF). A vantagem dessa definição é justamente a sua abrangência, capaz de captar a heterogeneidade que essas instituições apresentam entre si. Segundo Sagasti e Prada (2006):

*“Estos bancos pueden diferenciarse de acuerdo con su tamaño, el número y las características de sus accionistas, el tipo de prestatarios (públicos o privados, niveles de ingreso), el alcance geográfico (mundial, regional, subregional) y los sectores o actividades que abarcan”* (p. 93).

Nesse trabalho, entende-se por banco regional aquele cuja atuação se dá por toda a extensão de um continente. Regional, portanto, é utilizado como referência a continental. Especificamente no contexto americano, considera-se o BID como o único banco regional, já que está presente em todas as três Américas. A CAF, por sua vez, atua por quase toda a América do Sul e boa parte da América Central, o que faz dela um banco tipicamente sub-regional. O único banco de escopo geográfico tipicamente multilateral (global) é o Banco Mundial.

Adicionalmente, em alguns desses bancos regionais e sub-regionais, não há participação de países desenvolvidos entre os acionistas não mutuários, o que conduz a uma situação em que praticamente toda a propriedade da instituição é compartilhada por países em desenvolvimento.

Não obstante suas diferenças,<sup>48</sup> Liebig e Wolff (2008) argumentam que todos os bancos multilaterais de desenvolvimento possuem algumas similitudes, especialmente no que concerne ao modelo de atuação. Conforme identificam os autores, são três as principais funções que esses bancos desempenham:

---

<sup>48</sup> As diferenças entre essas instituições se foram forjando de acordo com as necessidades de cada região atendida. Como colocam Bezanson e Sagasti (2000), *during the last fifty years, the mandates and functions of development assistance organizations, including the MDBs, have shifted and evolved in major ways in order to accommodate changing circumstances. New governmental and intergovernmental institutions, programs, funding mechanisms and procedures have emerged* (p. 3).

- 1) Função do financiamento: oferecem recursos de longo prazo para investimentos e para ajustes/reformas políticas, especialmente para países cujo acesso ao mercado internacional de capitais é deficiente;
- 2) Função do conhecimento: produzem e difundem o conhecimento de setores, de políticas e de projetos, além de oferecerem assistência técnica e ajuda para seus membros implantarem programas de desenvolvimento específicos para suas realidades; e
- 3) Função da aglutinação: ajudam a alavancar, mobilizar e canalizar recursos privados para determinados países, setores e atividades.

Griffith-Jones, Griffith-Jones e Hertova (2008) seguem uma linha parecida ao apontar funções muito similares dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento. Nas palavras dos autores:

*“Amongst its important functions are: (1) providing concessional loans<sup>49</sup> to low income countries (2) provide long-term financing to middle income, especially small countries, who due to lack of credit worthiness or high fixed costs involved, do not have adequate access to private funds, (3) act as a counter-cyclical offset to fluctuations in private capital market financing for middle-income countries [...], and (4) facilitate – by acting as market maker or guarantor – the creation of new, more development friendly, forms of development financing”* (p. 1).

Novamente, salienta-se o papel anticíclico de um banco de desenvolvimento que, nesse caso, assume a forma de instituição regional ou sub-regional. Como é argumentado a seguir, esse papel é de grande relevância no atual sistema monetário e financeiro, já que, agindo assim, esses bancos podem contribuir para o enfrentamento de alguns dos problemas típicos de financiamento de longo prazo nos países em desenvolvimento.

### **2.2.2. Características principais e argumentos teóricos para a atuação dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento.**

Como deixam claro Biancareli (2007) e Deos, Mendonça e Wegner (2010), os anos 1980 e 1990 presenciaram a consolidação da crença de que a globalização financeira

---

<sup>49</sup> Os empréstimos concessionais são normalmente aqueles oferecidos aos países menos desenvolvidos, com menores taxas de juros e prazos de pagamento mais longos do que aqueles de empréstimos comuns.

seria um dos principais motores do crescimento nos países em desenvolvimento. Para os adeptos dessa visão, não havia alternativa vencedora a esses países que não a liberalização financeira de suas economias.

Biancareli (2007) faz uma resenha da literatura especializada sobre o tema, apresentando as principais características da globalização financeira, bem como o tratamento recebido por tais características em diferentes concepções teóricas. Em síntese, o autor argumenta que as assimetrias (monetária, financeira e macroeconômica) que moldam a inserção periférica no sistema monetário e financeiro internacional, associadas à dinâmica especulativa que predomina nesse sistema, são as grandes responsáveis pelos ciclos de liquidez internacional que acometem a periferia. Como resume Biancareli (2008),

*“Sucedem-se fases de abundância e escassez de financiamento externo (com fortes impactos sobre as variáveis cambiais e monetárias, as contas do balanço de pagamentos e as condições financeiras domésticas), e o determinante último dos grandes movimentos é exógeno aos países que mais sofrem, nas duas fases, os seus impactos”* (p. 128).

Essa discussão sobre as assimetrias vincula-se nitidamente aos problemas de curto prazo enfrentados pelos países em desenvolvimento (relacionados a crises no Balanço de Pagamentos, necessidade de assistência de liquidez etc.). No entanto, as assimetrias também têm impactos sobre a dimensão de longo prazo dos financiamentos externos, especialmente aqueles providos pelos capitais privados. Como deixam claro Griffith-Jones, Griffith-Jones e Hertova (2008):

*“As regards international private finance, it can and does play an important role in financing investment in developing countries. However, it has a number of important problematic features and gaps, a first major one is the volatility and reversibility of private capital [...]”* (p. 13).

Soma-se a essas características do capital privado internacional o fato de os fluxos oficiais (*Official Development Assistance*), incluindo aqueles providos por instituições multilaterais e organismos internacionais, apresentarem caráter pró-cíclico.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> “Sin embargo, hay considerable evidencia de que la asistencia oficial para el desarrollo y otros flujos oficiales son procíclicos o contribuyen a reforzar, antes de amortiguar, las crisis externas; por ello, los países menos desarrollados tienen necesidades insatisfechas de apoyo anticíclico” (CULPEPER, 2006; p.

Essa situação é preocupante especialmente para os países menos desenvolvidos, que apresentam elevada dependência de tais fluxos. Assim, em momentos de crise, quando há uma necessidade premente de financiamento externo, a periferia se vê em meio a uma fuga súbita de recursos.

No que toca especificamente aos recursos de longo prazo – objeto mais relevante para os interesses do presente trabalho – a literatura especializada discute uma série de características e especificidades dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento. Estes aspectos lhes permitem atuar anticíclicamente, dar resposta às incertezas e assumir maiores riscos, sempre em comparação com as fontes privadas e também com as multilaterais de financiamento. As principais características e seus desdobramentos são apresentados a seguir.

#### *2.2.2.1. Atendimento das necessidades dos países menos desenvolvidos*

Como assinalam Prates (2005) e Biancareli (2008), os determinantes últimos dos fluxos internacionais de capitais que se dirigem à periferia são exógenos, ou seja, a dinâmica financeira não é subordinada à dinâmica econômica dos países que os recebem. Nesse sentido, os ‘fundamentos econômicos’ (ou a “capacidade de atração”) dos diferentes países não são suficientes para explicar a movimentação dos fluxos financeiros nas últimas décadas (PRATES, 1999). O ciclo econômico nos países centrais e a nova dinâmica do mercado financeiro internacional são os verdadeiros responsáveis pela direção e intensidade dos fluxos internacionais de capital.

Há também um agravante relacionado à dimensão dos fluxos financeiros que se dirigem à periferia. Por um lado, esses fluxos representam uma parcela marginal dos fluxos financeiros totais. A maior parte das transações financeiras se resume a uma relação entre países ricos. Por outro lado, ainda que esses fluxos sejam marginais no âmbito global, representam uma importante fonte de recursos para os países periféricos. Ademais, Prates (2005) também identifica grande heterogeneidade entre esses países no que tange à capacidade de atração dos fluxos financeiros. Segundo a autora, esses fluxos

---

69). Importante resalvar que esse aspecto pró-cíclico das assistências oficiais para o desenvolvimento não é consensual. Bezanson e Sagasti (2000), por exemplo, oferecem evidências de que esses fluxos sejam contracíclicos.

“direcionados para a ‘periferia’ são seletivos em vários aspectos, selecionando não somente os países, mas também os agentes” [receptores] (PRATES, 2005; p. 278).<sup>51</sup> Assim, além de voláteis, tais fluxos também estão concentrados em alguns poucos países emergentes com maior dinamismo econômico. Bezanson e Sagasti (2000) reforçam essa visão, destacando as carências dos países mais pobres do mundo.

*“A generally increasing trend in foreign direct and portfolio investments, however, is unlikely to reverse the extreme degree of concentration of private flows in a few emerging and transition economies, as well as in a few sectors. The motivations of private investors are linked to the highest possible private rates of return. Private capital flows will not as a general rule be directed to areas and sectors with high social rates of return (i.e. to areas of most urgent priority in the poorest developing regions). [...] This high degree of concentration of private capital, together with the volatility of portfolio flows, makes improbable that private international capital will act in the majority of poorer countries as the main engine for development. Moreover, private capital flows will not, in general, be assigned to areas of greatest social impact or towards the long-term task of building local capabilities” (p. 24; grifos acrescidos).*

Esse fato abre espaço para a atuação de fontes não privadas de recursos. Os bancos multilaterais de desenvolvimento se apresentam como parte da solução para esse problema, especialmente em países menos desenvolvidos que possuem reduzida capacidade para alavancar, mobilizar e canalizar recursos financeiros. Todavia, como argumentado adiante, algumas dessas instituições, notadamente aquelas de escopo global, não têm contribuído satisfatoriamente para o atendimento das necessidades dos países de menor desenvolvimento relativo. Além disso, as capacidades de mobilizar e canalizar recursos para esses países também apresentam um problema muito simples: pela grande diversidade de países contemplados, essas instituições não conhecem a fundo a realidade de cada nação, o que dificulta a elaboração de programas específicos e o uso de instrumentos adequados para cada caso. Consequentemente, o volume de recursos para esses países, qualitativa e quantitativamente, está aquém do necessário (SAGASTI e PRADA, 2006).

---

<sup>51</sup> Titelman (2002) segue uma linha de argumentação parecida. Conforme demonstra o autor: “*The exposure of the different economies to the effects of the volatility of external financing varies significantly, owing to their different levels of access to these flows. Debt and investment flows from private sources have been concentrated fundamentally in the relatively advanced developing countries, which have received approximately 90% of total debt flows and 85% of total investment flows*” (p.41).

Com um raio de ação mais restrito, bancos regionais e sub-regionais conhecem com maior profundidade a realidade econômica de seus membros. Além disso, essas instituições ainda possuem expertise em controle e acompanhamento de projetos. Desse modo, conforme sugere o enfoque novo-keynesiano, a simples participação desses bancos em grandes financiamentos para os países mais pobres pode agir como sinalizador de mercado aos investidores estrangeiros, mitigando os riscos que remontam às assimetrias de informação. Uma melhor avaliação dos riscos individuais pode ser feita, reduzindo drasticamente o fenômeno da seleção adversa (problema informacional) e permitindo, portanto, o aumento dos financiamentos externos.

Já em um enfoque de viés pós-keynesiano, as assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional são responsáveis pela volatilidade dos fluxos internacionais de capital e, em parte, pelo subfinanciamento (de curto e longo prazo) desses países. Comparativamente, enquanto para o enfoque novo-keynesiano o foco recai sobre a capacidade dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento de corrigirem algumas falhas de mercado e, com isso, atraírem fluxos internacionais de capital aos países menos desenvolvidos (função da aglutinação), para o enfoque de viés pós-keynesiano, os determinantes últimos de tais fluxos são exógenos, fato que demanda a atuação direta e anticíclica daquelas instituições (função do financiamento). De qualquer modo, para ambos os enfoques, bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento têm um importante papel a cumprir no que se refere, de maneira geral, ao financiamento de longo prazo para os países menos desenvolvidos do mundo.

#### *2.2.2.2. O “sentido de pertencimento” (sense of ownership) e suas implicações*

As instituições multilaterais globais tiveram e inevitavelmente têm importante papel a cumprir no financiamento do desenvolvimento dos países periféricos. O Banco Mundial, através de suas linhas de longo prazo, e o Fundo Monetário Internacional (FMI), com seu apoio de curto prazo e emergencial, são instituições que, apesar do papel relevante, apresentam uma série de problemas.

Em primeiro lugar, exatamente pelo fato de serem globais, tais instituições possuem toda a diversidade de países acionistas no seu quadro de membros. Significa dizer que, dentro de uma mesma instituição, os interesses de potências mundiais, como os EUA,

convivem lado a lado com interesses de países menos desenvolvidos, como o Haiti. Todavia, a materialização desses interesses não se dá de modo equânime. Alguns países são claramente mais poderosos do que outros. Isso é mais evidente em instituições onde o poder de voto é ponderado pelas contribuições financeiras de cada país, ou seja, quanto maior o capital aportado, tanto maior o direito de voto. Por conseguinte, esses países assumem posições de dominância dentro dos organismos multilaterais. Seus interesses acabam sendo prioritários, deixando muitas vezes, em segundo plano, as necessidades dos países em desenvolvimento.

Essa situação também pode ser vista em grandes bancos regionais. A título de ilustração, o BID tem em seu quadro de membros 48 países, dos quais 26 são mutuários (todos da América Latina e Caribe) que detêm 50,02% dos votos. Argentina e Brasil são os maiores países mutuários, com 10,75% dos votos cada um. No entanto, os EUA são o maior país acionista, com 30,01% dos votos.<sup>52</sup> Sagasti e Prada (2006) argumentam que, mesmo sem ter a maioria absoluta, o poder real estadunidense não se resume ao seu número de votos, já que o país possui outros meios (como as coalizões, o enorme poder de barganha etc.) para influir nas votações das instituições das quais são membros.

Em segundo lugar, o apoio que essas instituições multilaterais globais oferecem aos países em desenvolvimento vincula-se, não raro, a uma variedade de condicionalidades, como reformas do Estado e programas de ajuste estrutural das economias.<sup>53</sup> O resultado imediato é a redução da margem de manobra para a condução da política econômica de cada nação em desenvolvimento. E, como já exposto, à redução *do policy space*, soma-se o caráter pró-cíclico do apoio financeiro, privado e oficial.

Diante desses problemas, a participação e o controle, pelos países mutuários, nos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, representam um significativo avanço para esses países. Em muitas dessas instituições, a participação dos países desenvolvidos chega a ser minoritária e/ou inexpressiva. Como já observado, em casos especiais, não há sequer países desenvolvidos entre os acionistas não mutuários. Dessa maneira, essas

---

<sup>52</sup> Para maiores detalhes sobre a estrutura de capital do BID, ver: [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

<sup>53</sup> Bezanson e Sagasti (2000) deixam clara essa situação: “*The debt crisis of the early and mid-1980s modified and expanded yet further the role of multilateral finance and of the MDBs. Structural adjustment programs, facilities and loans were launched by the World Bank and the International Monetary Fund, and regional banks created their own policy-based, fast-disbursing lending instruments*” (p. 2; grifo acrescido).

instituições dão mais voz aos países em desenvolvimento, cuja atuação passa a ser exclusiva ou, como ocorre mais recorrentemente, dominante. Nesse caso, os países tomadores de empréstimos são também aqueles que aportam recursos nas instituições financeiras.<sup>54</sup> Autores como Culpeper (2006), Ocampo (2006), Sagasti e Prada (2006) e Griffith-Jones, Griffith-Jones e Hertova (2008) advogam que, por conta disso, cresce a identificação entre os países em desenvolvimento e as instituições financeiras regionais das quais são acionistas majoritários. Desperta, portanto, o “sentido de pertencimento” nessas nações em relação às instituições regionais das quais fazem parte.

O “sentido de pertencimento” resulta em uma série de vantagens aos países em desenvolvimento. Culpeper (2006) demonstra que a sensação de pertencimento faz com que tais bancos sejam considerados credores privilegiados por seus membros devedores, os quais assumem o compromisso de saldar suas dívidas. Assim, mesmo em situações de grande dificuldade financeira, países membros endividados se esforçam ao máximo para manter o fluxo de pagamentos, o que reduz substancialmente o risco de inadimplência.

Por contribuir para a manutenção da saúde financeira desses bancos, o “sentido de pertencimento”, traduzido no *status* de credor privilegiado, tem o efeito prático de facilitar a obtenção de empréstimos junto aos mercados internacionais de capitais, auxiliando a preencher as lacunas deixadas pelo sistema financeiro internacional. Os bancos regionais e sub-regionais tornam-se, portanto, excelentes intermediários financeiros, capazes de canalizar recursos aos seus países membros. Essa situação só é possível graças ao melhor *rating* (com grau de investimento) das instituições regionais conferido pelas agências de risco. Cabe sublinhar que tal *rating* é, na maioria dos casos, muito melhor que o *rating* (normalmente, sem grau de investimento) apresentado por cada país membro, o que evidencia os ganhos oriundos desse tipo de cooperação financeira.

Por sua vez, o acesso facilitado aos mercados internacionais de capital possibilita não apenas captar mais recursos, mas também repassá-los em condições mais flexíveis em termos de custos e prazos. Essa situação também é apontada por diversos autores e resumida em UNCTAD (2007):

---

<sup>54</sup> Isso não significa que os países em desenvolvimento aportem recursos na mesma proporção. Entre eles, normalmente há uma diferenciação segundo o poder econômico de cada um, o que se reflete nos diferentes níveis de aporte. Prevalece, portanto, o princípio da “responsabilidade comum, porém diferenciada”.

*“[...] According to some observers, the good performance of these subregional banks in terms of the exceptionally low levels of non-accruing loans and high ratings by risk agencies is due mainly to the ownership of these institutions by developing countries – which confers on them a preferred creditor status – and their ability to adapt and respond to the specific needs of smaller countries and borrowers” (p. 126).*

Também é preciso enfatizar a existência de pressão exercida pelos demais membros (*peer pressure*) sobre o país cuja capacidade de pagamento encontra-se comprometida, o que pode representar ameaça de *default*. O não pagamento por parte de algum país membro pode comprometer a reputação financeira dos bancos, resultando em impactos negativos sobre seus *ratings* e, conseqüentemente, sobre todos os demais países. Logo, essa pressão reforça o aspecto de credor privilegiado conferido pelo “sentido de pertencimento”.

No que tange à qualidade da carteira dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, Ocampo (2006) identifica ainda a ocorrência de uma profecia auto-realizável. Conforme desenvolve o autor, a maior flexibilidade conferida às condições de financiamento, aliada ao crédito disponível em momentos de crise (anticíclico), reforça o *status* de credor privilegiado atribuído pelos países membros a esse tipo de instituição regional. Ao protegerem o seu histórico creditício junto a esses bancos, a ação desses países reforça a qualidade da carteira dessas instituições, o que lhes permite continuar emprestando em condições interessantes.

Essas claras vantagens não estão presentes de modo uniforme em todas as instituições. Bancos regionais têm algumas características distintas das características dos bancos sub-regionais. Como visto, diferentemente da conduta dos bancos sub-regionais, os bancos regionais de desenvolvimento impuseram praticamente as mesmas regras políticas, os mesmos procedimentos operacionais e as mesmas condicionalidades impostas pelo Banco Mundial, fato que acabou por reduzir sobremaneira o “sentido de pertencimento” nos países em desenvolvimento em relação àquelas instituições regionais (CULPEPER, 2006).

Bancos regionais de desenvolvimento podem não apresentar, portanto, o mesmo “sentido de pertencimento” desperto pelos bancos sub-regionais. Todavia, muitas das instituições regionais possuem entre seus acionistas alguns países desenvolvidos com grande respaldo junto aos mercados internacionais de capital, o que confere a elas altos

*ratings* pelas agências de risco. Assim, a presença desses países em bancos regionais de desenvolvimento pode compensar a ausência das vantagens financeiras oriundas do “sentido de pertencimento”. Como ressalta Cintra (2007), essa estrutura de capital funciona como um “*subsídio cruzado de países com boas classificações de risco de crédito a países com classificações menores*” (P.16).<sup>55</sup>

Por seu turno, os bancos sub-regionais de desenvolvimento parecem ser a alternativa mais promissora para a ação dos países periféricos. A CAF, por exemplo, cuja propriedade é quase integralmente de países em desenvolvimento, tem tido grande sucesso na região andina e, mais recentemente, na América do Sul.

Não obstante essas constatações, os bancos sub-regionais de propriedade dos países em desenvolvimento devem ficar atentos para não sofrerem dos mesmos problemas presentes nas instituições regionais. Deve-se evitar o desequilíbrio de poder entre os próprios países em desenvolvimento. Uma solução possível para isso passaria pela distribuição igualitária do poder, especialmente pelo voto, entre todos os membros de uma instituição financeira sub-regional. Mesmo que isso não aconteça, o importante é garantir de alguma maneira que todos os países se sintam representados nessas instituições. Caso contrário, para os países menos desenvolvidos, por exemplo, não haveria garantia de equidade na partilha dos ganhos oriundos da cooperação e, como consequência, não haveria incentivos em participar de iniciativas desse tipo.

### *2.2.2.3. Bens públicos regionais, infra-estrutura para integração e outros espaços de atuação*

A primeira seção prestou-se a apresentar os argumentos teóricos que justificam a atuação de bancos nacionais de desenvolvimento no financiamento, entre outros, de projetos de infra-estrutura. Esses argumentos podem ser estendidos para também justificar a atuação dos bancos regionais e sub-regionais no financiamento a projetos de mesma natureza. No entanto, Griffith-Jones, Griffith-Jones e Hertova (2008) identificam um problema mais complexo em projetos de infra-estrutura para a integração regional: a ação coletiva. A construção de uma hidrelétrica nos moldes de Itaipu, por exemplo, demanda

---

<sup>55</sup> O autor ainda argumenta que, em uma perspectiva novo-keynesiana, essa situação pode representar “*uma correção de uma falha de mercado associada à sobreestimação do risco nos mercados privados de capitais, sobretudo em períodos de contração do financiamento privado*” (CINTRA, 2007; p. 16).

elevado esforço de coordenação entre os países envolvidos. Questões como a divisão de esforços entre os países, a origem dos recursos e a partilha dos benefícios gerados são suficientes para demonstrar as dificuldades relativas à coordenação da ação coletiva. Ademais, não se deve deixar de mencionar a existência de riscos políticos não desprezíveis em projetos desse tipo. Segundo os autores, tal fato demanda a construção de um aparato regulatório complexo que também é um problema de ação coletiva.

A provisão de bens públicos regionais,<sup>56</sup> que também pode englobar a construção de infra-estrutura regional, sofre dos mesmos problemas de coordenação. Para Ferroni (2004), o principal problema diz respeito às diferentes valorações que cada país faz sobre os custos e os benefícios da cooperação e dos bens públicos a serem ofertados. O autor ainda ressalta que, quanto maior o número de países envolvidos, maiores serão os desafios de coordenação para prover esse tipo de bem. Consequentemente, além da infra-estrutura regional, outros bens públicos de reconhecida importância para o desenvolvimento regional podem ser subfinanciados. Esse é o caso, por exemplo, de: a) programas regionais de saúde, como políticas de prevenção e combate de epidemias; b) políticas/projetos regionais referentes à sustentabilidade sócio-ambiental e à mitigação das mudanças climáticas; e c) de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica que podem beneficiar toda a região.

Diante do exposto, Ferroni (2004) argumenta que bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento podem funcionar como catalisadores da ação coletiva graças às suas habilidades e experiência acumulada de avaliar projetos que envolvam diferentes atores, custos e benefícios, incluindo as externalidades transnacionais. Além disso, o fato de terem participação, em sua estrutura de capital, dos mesmos países que serão beneficiados com os projetos de infra-estrutura para a integração regional, depõe a favor dessas instituições como fonte adequada de financiamento, solucionando, ainda que em parte, o problema relacionado à origem dos recursos.

---

<sup>56</sup> Uma definição de bens públicos regionais pode ser encontrada em Bezanson e Sagasti (2000): “*Public goods are commodities, services or resources whose benefits are available to everyone. Consumption by one individual does not detract from that of another. If the benefit of the public good is limited geographically, it is a local or national public good, but if benefits accrue across all or many countries it becomes a global or regional public good. In practice, most public goods relevant to development are not ‘pure’ but are ‘mixed’ public goods, in the sense that they provide individual, local or national benefits, but also have spillover effects that are important to other countries*” (p. 75; grifo acrescido).

Os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento também têm um relevante papel a cumprir no financiamento de outros setores além da infra-estrutura, tais como o setor produtivo. A periferia latino-americana, por exemplo, possui um parque industrial tecnologicamente defasado e pouco integrado. Por conta disso, a competitividade externa do setor industrial (ou de segmentos desse setor) fica seriamente comprometida. A modernização dessas atividades, bem como o desenvolvimento de outras (inovação), são empreendimentos de elevada incerteza, o que os torna potencialmente financiáveis pelos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento.

Para finalizar, os bancos regionais e sub-regionais podem contribuir para o desenvolvimento de mercados regionais de títulos. Griffith-Jones, Griffith-Jones e Hertova (2008) sugerem que ao menos parte dos financiamentos oferecidos por essas instituições seja feita em moedas locais. Ademais, os bancos regionais e sub-regionais também poderiam comprar títulos externos denominados em moedas locais, estimulando a formação de um mercado regional para esses papéis. Conforme arguem os autores,

*“One very crucial problem of cross-border lending has been that of currency mismatching for projects or companies that borrow in foreign currency and have revenues in local currency; this was an extremely important cause of debt and currency crises, as well as causing major disruptions (and even bankruptcies) to companies and projects. The most direct and desirable modality for dealing with foreign exchange risk is promoting local currency funding. The issue of local currency bonds has led to their fairly significant growth domestically in some developing countries; international investors have also become increasingly interested, though to a lesser extent. Where such financing is not available (or is too expensive or too short-term), Multilateral Development Banks or Regional Development Banks can help develop such a market” (p. 16).*

A formação e o desenvolvimento de mercados regionais de títulos são um grande passo no sentido da superação de algumas das assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional. Biancareli (2010) argumenta que esse tipo de iniciativa pode contribuir para a superação do “pecado original”, uma vez que aumenta a capacidade desses países de emitir dívida externa em sua própria moeda. E mais: dívidas externas denominadas em moedas locais ainda ajudam a evitar o problema do “descasamento de moedas” (*currency mismatch*). Assim, a *policy space* desses países não é tão afetada, já que perdem intensidade os impactos negativos decorrentes da assimetria macroeconômica.

#### *2.2.2.4. Divisão do trabalho: complementaridade e concorrência*

Nesse ponto da discussão, é pertinente tocar no tema da divisão de trabalho entre as instituições financeiras de desenvolvimento de diferentes abrangências geográficas. Sagasti e Prada (2006) fazem uma interessante discussão sobre a especialização institucional/operacional dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento. Com base na análise das carteiras dessas instituições, os autores identificaram alguns padrões de atuação.

Em primeiro lugar, as instituições de maior porte (Banco Mundial, BID etc.) vêm apoiando crescentemente os temas sociais, tais como saúde, educação, finanças públicas e microcrédito. Ao mesmo tempo, essas instituições têm diminuído o apoio à infra-estrutura e aos setores produtivos.

Em segundo lugar, essas grandes instituições também estão apoiando mais fortemente o desenvolvimento dos mercados nacionais e regionais de capital. Além disso, por meio de novos instrumentos financeiros, têm crescido as operações com bancos privados que atuam como intermediários financeiros. Em parte, essa relação com agentes financeiros privados compensa a diminuição do apoio direto aos setores produtivos e de infra-estrutura.

Em terceiro lugar, o Banco Mundial tem melhores condições de financiar os bens públicos globais, como aqueles referentes ao combate das mudanças climáticas, que afetam todos os países do mundo (GRIFFITH-JONES; GRIFFITH-JONES; e HERTOVA, 2008).

Em quarto lugar, bancos sub-regionais de desenvolvimento estão mais voltados ao financiamento de bens públicos regionais e infra-estrutura para a integração regional. Como visto no primeiro capítulo, esse parece ser o caso da CAF, cuja missão, corroborada pelo seu papel na IIRSA, explicitamente abrange a integração e o desenvolvimento sustentável da região.

Por fim, a despeito dessa complementaridade existente entre as diversas instituições, os bancos regionais e sub-regionais são, em muitos casos, as melhores – senão únicas – alternativas para os países menos desenvolvidos. Além disso, a criação e expansão desses bancos podem motivar um acirramento da competição no setor, o que tenderia a

ampliar as oportunidades financeiras para aquela categoria de países (LIEBIG e WOLFF, 2008).<sup>57</sup>

#### 2.2.2.5. Da importância da saúde financeira e da responsabilidade administrativa

Já foi mencionado que os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento possuem uma boa classificação de risco no mercado internacional, o que facilita a captação de recursos junto a credores, privados ou não. No entanto, por trás desta situação privilegiada, é imprescindível a manutenção da integridade e da saúde financeira dessas instituições, as quais devem ser sustentáveis no longo prazo.<sup>58</sup> Conforme enfatizado por Liebig e Wolff (2008):

*“The trend towards more private-sector activities and more differentiated financing instruments may be an appropriate answer to changing client needs, but it poses major challenges to the risk management systems of the Regional Development Banks. The banks must make sure that the higher risks involved do not harm their ratings or their financial stability, which would affect their sovereign loans too”* (p. 4).

É sempre oportuno lembrar que os bancos regionais e sub-regionais são, antes de tudo, bancos cuja qualidade da carteira deve ser preocupação perene. Dito de outro modo, sua atuação deve levar em conta tanto a perspectiva da demanda, representada pelas necessidades dos beneficiários finais (países em desenvolvimento), quanto da oferta, representada pela sustentabilidade financeira no longo prazo (CULPEPER, 2006).

Diante desse cenário, Griffith-Jones, Griffith-Jones e Hertova (2008) elencam uma série de boas práticas que os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento devem perseguir: a) ser fortes financeiramente (ampla base de capital); b) aplicar os lucros líquidos

---

<sup>57</sup> Apesar disso, esses autores fazem a seguinte ressalva: *“From a systemic point of view, it can be argued that there are too many competitors and that the system is too complex to work efficiently. A clearer division of labour between donors and financing institutions would be in the interests of most clients. The RDBs are facing serious challenges because competition is becoming tougher, and this from three different angles: most of their middle-income members can access private capital markets quite easily, specialised aid agencies are increasingly active in sectors of importance for the RDBs, and subregional development banks are growing”* (LIEBIG e WOLFF, 2008; p. 2).

<sup>58</sup> Segundo Bezanson e Sagasti (2000): *“There is an inherent tension between the financing and development missions of the MDBs, a tension that has been there since these institutions were created. MDBs must simultaneously raise capital in world financial markets and obtain concessional resources from donor countries to make loans to its borrowing countries, while at the same time providing technical assistance, grants, and concessional financing to their poorest members”* (p. 6).

no aumento do capital; c) gestão rigorosa; d) portfólio de bons projetos baseados em uma rigorosa análise técnica; e) baixa inadimplência, elevando a reputação da instituição (que é um ativo muito importante); f) corpo funcional escolhido com base em critérios profissionais e técnicos; g) número pequeno de funcionários em relação ao número e volume de empréstimos feitos; e h) alta qualidade do corpo funcional.

### **2.3. Considerações finais**

Bancos nacionais de desenvolvimento são instituições que têm como compromisso institucional (formal) apoiar financeiramente o processo de desenvolvimento econômico nacional. Em vista dessa característica, é difícil imaginar uma instituição privada assumindo tal compromisso, fato que torna maciça a participação do setor público no capital daqueles bancos.

Na abordagem mais ortodoxa do “modelo de liberalização financeira”, não há argumentos que justifiquem a existência de bancos nacionais de desenvolvimento da forma como foram definidos. Por outro lado, a abordagem de inspiração keynesiana apresenta argumentos contrários. Em sua vertente novo-keynesiana, a existência desses bancos é justificada pelas “falhas de mercado”, especialmente as assimetrias de informação e as externalidades. Já a vertente pós-keynesiana utiliza os conceitos de incerteza, preferência pela liquidez e comportamentos convencionais para justificar não somente a existência, mas também uma atuação pró-ativa daquelas instituições.

Nessa última abordagem, os projetos de infra-estrutura oferecem um interessante exemplo para a atuação dos bancos nacionais de desenvolvimento. Esses projetos demandam elevadas quantias de investimento, apresentam grande período de maturação e, por isso, envolvem extensos prazos de amortização, o que gera enormes incertezas sobre as expectativas dos agentes privados. Ademais, os retornos esperados por esses agentes são normalmente baixos quando comparados aos retornos sociais engendrados por esses projetos. Por todos esses motivos, importantes obras de infra-estrutura são frequentemente preteridas pelo setor privado, o que deixa ao setor público, e no caso dos financiamentos, aos bancos nacionais de desenvolvimento, a relevante tarefa de levar a cabo esses projetos.

Esses mesmos argumentos podem ser estendidos para os bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento. Contudo, essas instituições possuem aspectos específicos.

Dentre eles, destacam-se o “sentido de pertencimento”, o maior conhecimento das realidades locais dos países membros, a maior capacidade de atender às demandas dos países menos desenvolvidos e, como visto, a maior capacidade de atuar em projetos de infra-estrutura que envolvam problemas de ação coletiva e externalidades transnacionais.

Diante dessas considerações, pode-se afirmar que os bancos regionais e, principalmente os sub-regionais, possuem maiores condições de atuarem em grandes projetos de infra-estrutura para a integração regional, alavancando e canalizando recursos de outros agentes, privados ou não.

Por outro lado, apesar de a literatura teórica admitir ser possível que bancos nacionais de desenvolvimento possam atuar em processos de integração regional, essas instituições carecem das características específicas dos bancos regionais e sub-regionais. Novamente, exemplo disso é o “sentido de pertencimento”, que confere um *status* de credor privilegiado a essas últimas instituições. Além disso, o nacionalismo econômico presente no contexto do regionalismo pós-liberal traduziu-se frequentemente em negação aos países desenvolvidos (especialmente os EUA) e a “suas” instituições financeiras (Banco Mundial, FMI, etc.), reforçando ainda mais o “sentido de pertencimento” referente aos bancos sub-regionais de desenvolvimento, como a CAF.

O fato de os bancos sub-regionais estarem mais próximos de seus acionistas e conhecerem mais a fundo suas realidades contribui para diminuir os riscos e as incertezas sobre os projetos financiados. Somam-se a isso as próprias funções apontadas (financiamento, conhecimento e aglutinação) e experiências acumuladas desses bancos, que os tornam as fontes mais adequadas de financiamento para os projetos de infra-estrutura voltados à integração regional.

No entanto, esses dois tipos de banco de desenvolvimento não necessariamente necessitam competir por obras de infra-estrutura regional. Na verdade, é desejável que haja certa complementaridade nesse tipo de projeto, cheio de incertezas. Por envolver grande volume de dinheiro e, portanto, demandar alto nível de participação dos financiamentos no capital investido, é importante que haja muitas fontes financiadoras para compartilhar os riscos e as incertezas envolvidas. O primeiro capítulo, ao expor a carteira de projetos IIRSA, bem como suas fontes financiadoras, deu uma idéia do tamanho desse problema.

Em muitos casos, o setor público e as fontes regionais e sub-regionais arcam com boa parte dos financiamentos.

Por fim, a complementaridade (divisão do trabalho) também não necessita restringir-se a projetos, mas pode ampliar-se para os setores. Como argumentado, as obras de infra-estrutura de integração são mais adequadas às características dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento. Nesse sentido, bancos nacionais de desenvolvimento com capacidade de atuar regionalmente podem focar o seu apoio em outras atividades e setores. Mesmo obras de infra-estrutura domésticas de outros países podem fazer parte do escopo dos bancos nacionais. Essa discussão, a ser realizada especificamente para o caso do BNDES, é o tema do capítulo seguinte.

## **Capítulo III – A atuação do BNDES na América do Sul**

Como destacado no primeiro capítulo, com a entrada no novo milênio, muitos países sul-americanos passaram a revisar suas estratégias de desenvolvimento. No que tange ao processo de integração regional, esse novo e atual momento é denominado de “regionalismo pós-liberal”, que é marcado pela ampliação temática da agenda da integração, como a inclusão das dimensões física, cultural, social e política, bem como por diversas iniciativas de cooperação regional.

Dentre essas iniciativas, merece destaque a cooperação financeira na forma de bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento que, por suas características, apresentam elevado potencial de contribuição para o processo de integração. Do mesmo modo, bancos nacionais de desenvolvimento também podem dar contribuições ao processo de integração regional, apesar de não apresentarem as mesmas características dos bancos regionais e sub-regionais.

À luz dessas considerações feitas nos dois primeiros capítulos, este capítulo tem como objetivo apresentar a atuação regional do BNDES, atentando para possíveis contribuições ao processo de integração sul-americana nos últimos anos, especialmente à sua dimensão física. Para realizar seus objetivos, o capítulo faz um breve histórico da evolução da atuação do Banco ao longo do tempo, colocando ênfase no fato de que essa atuação se vincula estreitamente com as diretrizes do governo brasileiro e com a conjuntura econômica em cada momento. São ainda apresentadas algumas características específicas do BNDES Exim, área responsável pelos financiamentos de bens e serviços brasileiros no exterior. Por fim, são apresentados e discutidos os principais números da atuação do BNDES na América do Sul. Considerações finais encerram o capítulo.

### **3.1. Breves considerações sobre a atuação histórica do BNDES**

Desde suas origens, na década de 1950, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desempenhou no Brasil um papel de destaque. Um olhar retrospectivo sobre a história do Banco é capaz de identificar mudanças em sua atuação em diferentes contextos. Em linha com as disposições teóricas apresentadas no segundo capítulo, é possível estabelecer um nexo entre a forma de atuação do BNDES e a evolução

da economia nas última seis décadas. Além disso, também não se pode perder de vista o papel fundamental dos governos em relação a essas transformações. Por ser uma instituição subordinada ao Estado brasileiro, o BNDES atuou conforme as diretrizes estabelecidas pelos distintos governos, os quais também foram distintos na forma como encararam e construíram, respectivamente, o conceito e os modelos de desenvolvimento que pautaram suas ações.

Seguindo o panorama traçado por Guth (2006), podem ser identificados dois grandes períodos em que a forma de atuação do Banco apresentou características significativamente distintas.<sup>59</sup> O primeiro (Tabela 3.1) se inicia no momento de criação do Banco e termina na década de 1980, quando o Brasil imerge na crise da dívida externa.

O BNDES surgiu em 1952<sup>60</sup> com a missão de ofertar recursos de longo prazo para o financiamento da industrialização brasileira que, naquele momento, baseava-se no modelo de substituição de importações. Sua criação foi uma resposta ao grau de desenvolvimento do sistema financeiro nacional que, até então, era estreito, pouco diversificado e, portanto, incapaz de ofertar grandes volumes de recursos em prazos adequados aos imensos projetos que estavam nascendo. Em seus primeiros anos de vida, o BNDES teve como principal tomador de recursos o Estado brasileiro, a quem caberiam os volumosos investimentos em infra-estrutura, especialmente energia e transporte, e em setores estratégicos, como a siderurgia, considerados “pontos de estrangulamento” para o crescimento econômico (GUTH, 2006).

Com o Plano de Metas do governo JK, sua importância cresceu. Até 1963, pode-se dizer que a atuação do Banco seguiu as definições estabelecidas por aquele Plano, fato que se refletiu na grande concentração de financiamentos destinados às indústrias de base.

Com o início do governo militar em 1964, o BNDES expande sua atuação para além dos setores mais tradicionais que, até então, recebiam a maior parte do apoio

---

<sup>59</sup> Essa divisão, entretanto, não significa que a atuação do BNDES tenha sido homogênea em cada um dos períodos, mas somente demarca no tempo sua transformação mais dramática, ocorrida na década de 1990. É importante assinalar que o recorte temporal da análise de Guth (2006) não se estende para além daquela década. Apesar de haver indícios de uma nova e significativa mudança na forma de atuação do BNDES durante a primeira década do novo milênio, não é objetivo desta dissertação estabelecer no tempo uma provável nova fase. Sobre as transformações nesses anos mais recentes, é analisada mais à frente aquela que, de fato, interessa a essa dissertação: o apoio do BNDES à integração regional sul-americana.

<sup>60</sup> Quando criado, o Banco se chamava apenas Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). O “s” de social apareceu apenas em 1982.

financeiro do Banco. Já no final daquela década, período em que se inicia o “milagre econômico”, os financiamentos do Banco refletiam o crescimento dos setores de bens de consumo e da indústria de transformação, onde o capital privado predominava. Além disso, o BNDES passa a apoiar as pequenas e médias empresas, o setor agrícola, o setor educacional, as atividades de pesquisa tecnológica e a modernização da indústria.<sup>61</sup>

O fato negativo do período ficou por conta da deterioração do saldo em transações correntes do país. O forte crescimento econômico fez com que aumentassem as importações brasileiras de bens de capital e insumos básicos. A situação piorou consideravelmente com o choque do petróleo, em 1973. Como resultado, a capacidade de importar da economia brasileira ficou seriamente comprometida. Diante desse desafio colocado pela restrição externa, o governo militar decidiu aprofundar a industrialização por substituição de importações e, com isso, recobrar a capacidade de exportação do país.

Os esforços do governo culminaram com o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND), criado em 1974. A idéia por trás do II PND era justamente realizar a última etapa do processo de substituição de importações, incorporando os setores de bens de capital e de insumos industriais básicos. Para contornar a restrição externa imposta pela deterioração do saldo comercial, o governo aproveitou-se da liquidez internacional abundante, cuja origem remontava à reciclagem dos petrodólares, e financiou com crédito externo parte dos investimentos estatais no II PND.

No âmbito nacional, o BNDES foi a principal fonte de financiamento público daquele Plano, em especial de seus projetos privados. Como argumenta Guth (2006), essa postura do Banco tinha o objetivo de reforçar as grandes empresas nacionais, de modo a lhes conferir maior envergadura diante do capital estrangeiro.

Em números, a política do Banco parece ter logrado êxito. No final da década de 1970, a participação do setor privado nos desembolsos do BNDES já era superior a 80%.

---

<sup>61</sup> Como destaca Guth (2006), um importante instrumento criado em 1964 foi o Fundo Especial de Financiamento Industrial – FINAME. Nas palavras do autor, o FINAME deveria “*financiar, por meio de uma rede de agências, a compra e venda de máquinas e equipamentos; financiar a implantação e expansão de indústrias de pequeno e médio porte, com fortes incentivos ao aumento do índice de nacionalização dos equipamentos em conformidade com o modelo de desenvolvimento baseado em substituição de importações*” (p.107).

Por sua vez, os índices de nacionalização dos equipamentos em projetos de setores prioritários financiados pelo Banco eram, em média, superiores a 70%.<sup>62</sup>

### **Quadro 3.1. Atuação histórica do BNDES entre 1950 e 1980**

<b>Setores Beneficiados</b>	
<b>Anos 1950</b>	Infraestrutura (energia e transporte) e siderurgia
<b>Anos 1960</b>	Indústria de Base, bens de consumo, pequenas e médias empresas e desenvolvimento tecnológico
<b>Anos 1970</b>	Insumos básicos, bens de capital e substituição de importações
<b>Anos 1980</b>	Energia, agricultura, social e integração competitiva

Fonte: adaptado de Guth (2006)

A despeito dos resultados engendrados pelo II PND, o final dos anos 1970 foi marcado por dois fatos de grande relevância, que deflagrariam uma crise sem precedentes não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina: o segundo choque do petróleo, em 1979, e a elevação das taxas de juros dos EUA. Logo, a abundante liquidez internacional deu lugar a um longo período de escassez de recursos, especialmente para os países latino-americanos, que apresentaram significativos aumentos dos custos de manutenção da dívida externa. No Brasil, a crise da dívida dos anos 1980 foi caracterizada por alta inflação, recessão econômica e problemas persistentes no balanço de pagamentos.

Durante aqueles anos, os desembolsos do BNDES apresentaram uma pronunciada tendência de redução. A título de ilustração, os desembolsos de 1989 foram menos do que a metade dos desembolsos de 1979, em valores constantes (GUTH, 2006). Essa tendência tem raízes tanto pelo lado da demanda quanto pelo lado da oferta. No primeiro caso, a crise afetou negativamente as decisões por novos investimentos das empresas privadas e a capacidade de investir das empresas estatais. No segundo caso, o controle dos gastos públicos também significou limites para a oferta de recursos do BNDES, fato que reduziu sua capacidade financeira. Deste modo, o autor argumenta que o Banco não pôde atuar de

<sup>62</sup> Para maiores detalhes sobre esses números, ver gráfico 1 e tabela 12 em Guth (2006; p. 114).

forma anticíclica, já que esteve sujeito às mesmas adversidades enfrentadas pelo próprio governo.<sup>63</sup>

Em síntese, é possível afirmar que a crise da dívida contribuiu para a ruptura do próprio modelo de desenvolvimento, baseado na industrialização por substituição de importações e endividamento externo. É nesse contexto que se inicia o segundo grande período da história do BNDES, marcado pela reversão na direção das reformas liberalizantes. Essa mudança de modelo passava pela redução drástica da participação do Estado na economia. Nesse sentido, foram elaboradas e executadas diversas reformas liberalizantes, que faziam parte do Consenso de Washington. Nas palavras de Guth (2006),

*“Assim como os desembolsos do Banco acompanharam a evolução dos setores mais dinâmicos da economia no passado, nos anos 90, o Banco incorpora as mudanças nos setores dinâmicos e redefine seu modo de operar de acordo com a nova visão de desenvolvimento adotada pelos governos e seus formuladores de política econômica”* (p. 151).

Dentre as principais reformas executadas ao longo da década de 1990, destacam-se as privatizações e a abertura comercial. Enquanto a primeira reduziria a intervenção direta do Estado na economia, retirando-lhe o papel de provedor de bens e de alguns serviços, a segunda abriria a economia doméstica para a competição internacional, visando aumentar a eficiência das empresas nacionais.

Nesse novo contexto, a própria existência do BNDES foi posta em xeque. De um lado, o novo modelo de desenvolvimento era avesso à política industrial. Do outro, o mercado de capitais era visto como a instituição a ser desenvolvida em substituição ao crédito público de longo prazo. Assim, ao longo da década de 1990, o Banco moveu-se para longe de suas atribuições históricas (GUTH, 2006).

Acostumado a financiar investimentos em ampliação de capacidade produtiva (*greenfields* e *brownfields*) e em infra-estrutura, o BNDES recebeu a missão de financiar o processo de privatização das empresas estatais, cuja natureza patrimonial dos investimentos envolvidos era totalmente distinta daquilo que o Banco havia realizado até então.

---

<sup>63</sup> Foi durante a década de 1980 que o BNDES incorporou definitivamente a dimensão social do desenvolvimento, consolidando-a em seu próprio nome. Além disso, o Banco criou uma subsidiária (BNDESPAR) para investir no capital de empresas e aumentou seu financiamento a programas ambientais. Guth (2006) avalia esses movimentos como resultados da perda de foco e ausência de definição sobre quais eram as prioridades do Banco naquele momento.

A participação do BNDES em privatizações de empresas estatais iniciou-se ainda no final dos anos 1980, mas ganhou força nos anos 1990, quando foi formalmente destacado para realizar tal tarefa. A partir de meados daquela década (especialmente 1997 e 1998), quando as privatizações atingem seu ápice, os desembolsos do Banco voltam a crescer substancialmente, atingindo novos recordes históricos.

A outra mudança significativa no modo de atuação do BNDES se deu pela criação de mecanismos de financiamento das exportações, no início da década de 1990. É importante olhar para essa nova frente de atuação sem perder de vista o processo mais amplo de abertura comercial, bem como seus impactos sobre a economia brasileira naquele momento, principalmente no que concerne ao saldo comercial. Em particular, a subseção seguinte aborda mais detalhadamente essa nova relação do BNDES com a promoção das exportações brasileiras na década de 1990. Esse destaque se justifica na medida em que o apoio do Banco à integração regional se dá principalmente por meio do financiamento à comercialização de bens e serviços brasileiros no exterior.

### **3.1.1. Panorama histórico da atuação do BNDES como *Eximbank***

No Brasil, o cenário de maior abertura comercial trouxe a necessidade de criação de instrumentos e/ou instituições capazes de ampliar a competitividade das exportações brasileiras nos mercados internacionais. Além dos ganhos em termos de competitividade,<sup>64</sup> os mecanismos de apoio à exportação viriam a desempenhar importante papel na construção e consolidação de determinadas indústrias estratégicas, como a aeronáutica, e na agregação de valor<sup>65</sup> e aumento de conteúdo nacional dos produtos exportados, como os de alta tecnologia (CATERMOL, 2005).

Apesar disso, Guth (2006) destaca que, além das medidas tradicionais de redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias, a liberalização comercial chegou até mesmo a contar

---

<sup>64</sup> Nas palavras de Catermol (2005), o “*financiamento à produção fornece recursos em prazos adequados ao ciclo de produção da empresa que irá exportar. É representado por capital de giro que o exportador irá utilizar na compra de matéria-prima e mão-de-obra para a produção dos bens a serem exportados. O financiamento à comercialização permite que a empresa financie seu importador e receba os recursos antecipadamente. A empresa poderá competir internacionalmente com prazos de pagamento mais longos sem onerar sua estrutura financeira*” (p. 5).

<sup>65</sup> Importante lembrar que o BNDES não financia a exportação de *commodities*, mas apenas de produtos de maior valor agregado, como bens manufaturados e serviços de engenharia, os quais têm caráter estratégico e, via de regra, necessitam de financiamento diferenciado.

com a “desconstrução” de instrumentos de apoio à exportação durante o governo Collor.<sup>66</sup> Essa situação, contudo, não perdurou e, aos poucos, esse tipo de apoio retornou à ordem do dia, notadamente por intermédio do BNDES. Já em 1990, o Banco criou o Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos (FINAMEX), que se caracterizava como uma linha de financiamento pré-embarque vinculada à FINAME, subsidiária que já apoiava a produção daquele tipo de bem.

Nesse ponto, vale uma breve explicação sobre os dois tipos de financiamento usualmente disponíveis no mercado de crédito à exportação. O primeiro, denominado de pré-embarque, é voltado para a fase de produção do bem ou serviço a ser exportado. No caso do BNDES, significa capital de giro destinado ao financiamento de até 100% da produção de bens e serviços brasileiros que tenham como finalidade a exportação. Nessa modalidade, todas as operações são indiretas, ou seja, intermediadas por outros agentes financeiros que assumem os riscos envolvidos.<sup>67</sup>

Denominada de pós-embarque, a segunda modalidade se destina a financiar a comercialização, no exterior, de bens e serviços. No BNDES, existem dois tipos de crédito pós-embarque: aquele destinado ao vendedor (*supplier's credit*), pelo qual o Banco refinancia o exportador, sem limite de valores, através de desconto de título de crédito de exportação; e o crédito ao comprador (*buyer's credit*), pelo qual o Banco, mediante contrato de financiamento com interveniência do exportador, financia diretamente o importador, desde que os produtos ou serviços importados sejam brasileiros.<sup>68</sup> Nesse sentido, é oportuno lembrar que não há desembolsos do BNDES no exterior, já que os

---

<sup>66</sup> Exemplos disso foram a desconstrução da CACEX (Carteira de Comércio Exterior) e do FINEX (Fundo de Financiamento à Exportação). Conforme relato do autor, havia a intenção de se criar um *Eximbank* privado em substituição à CACEX, idéia que não foi levada a cabo.

<sup>67</sup> Hoje, o apoio do BNDES à exportação apresenta condições diferenciadas conforme o tipo de empresa a ser apoiado. Ademais, as linhas do pré-embarque se dividem em: BNDES Exim Pré-Embarque, BNDES Exim Pré-Embarque Ágil, BNDES Exim Pré-Embarque Especial, BNDES Exim Pré-Embarque Empresa-Âncora e BNDES Exim Pré-Embarque Automóveis. Para maiores detalhes sobre as condições de cada linha e para cada tipo de empresa, conferir: [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)

<sup>68</sup> Como consta no Portal do BNDES na internet, essas “operações são analisadas caso a caso, podendo atender estruturas específicas de garantia e desembolso. Por terem condições diferenciadas e envolverem diretamente o importador, possuem custo relativo mais elevado que a modalidade *supplier's credit*, além de possuírem prazo de análise mais longo”. Disponível em (18/12/2010): [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Produtos/BNDES\\_Exim/produto\\_eximpos.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/BNDES_Exim/produto_eximpos.html)

pagamentos são realizados “ao exportador, no Brasil, à vista e em reais” (CATERMOL e LAUTENSCHLAGER, 2010; p. 45).

As linhas de pós-embarque foram criadas pelo BNDES em 1991, um ano depois de surgirem as linhas de pré-embarque.<sup>69</sup> Catermol (2005) relata que o foco inicial da modalidade de pós-embarque eram as operações de bens de capital para importadores na América Latina, situação que se estendeu durante 1992 e 1993. Aliás, nesse último ano, foi criada uma linha de pós-embarque para operações cursadas no âmbito do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos<sup>70</sup> (CCR), o que facilitou enormemente a contratação de novas operações.<sup>71</sup>

Segundo o autor, outro grande avanço no apoio à exportação pelo BNDES se deu em 1997, quando o próprio programa, antes FINAMEX, passou a se chamar BNDES Exim. Essa mudança refletiu a ampliação do escopo de produtos financiados pelo Banco, cujo apoio até então se resumia a bens de capital. Naquele ano, portanto, a comercialização de serviços de engenharia passou a ser financiada, o que vai se revestir de grande importância para a atuação regional aqui analisada.<sup>72</sup> Além disso, o Banco também começou a operar a modalidade *buyer's credit* que, ainda na visão daquele autor, significou melhores condições de competitividade para as empresas exportadoras brasileiras.<sup>73</sup> Diante disso, é possível afirmar que, similarmente às operações cursadas no âmbito do CCR, essas mudanças foram de grande relevância ao aperfeiçoar e, em alguns casos, até mesmo permitir o financiamento do BNDES às exportações brasileiras para a América do Sul e, mais amplamente, para a América Latina.<sup>74</sup>

---

<sup>69</sup> Naquele momento, somente a modalidade *supplier's credit* era operada pelo BNDES.

<sup>70</sup> A discussão sobre o CCR e o papel que tem tido para viabilizar financiamentos do BNDES é realizada mais adiante nesse capítulo.

<sup>71</sup> Tanto Catermol (2005) quanto Guth (2006) destacam a mudança no patamar dos desembolsos com a criação da linha de pós-embarque para operações cursadas no âmbito do CCR.

<sup>72</sup> Além dele, os seguintes produtos passaram a ser financiados: químicos, têxteis, eletrônicos, calçados, couro e alimentos manufaturados (GUTH, 2006).

<sup>73</sup> “De 1997 até o primeiro semestre de 2005, foram liberados US\$ 9,7 bilhões na modalidade *buyer credit*, o que representa 68% do total do Pós-Embarque no período. São operações em menor número do que as de desconto de títulos no *supplier credit*, mas possuem valor unitário maior, envolvem financiamentos estruturados e, em geral, prazos mais longos” (CATERMOL, 2005; p. 17).

<sup>74</sup> Catermol (2005) ainda chama atenção para outras mudanças importantes, como a decisão do BNDES de “aceitar garantias de bancos no exterior, com limites de crédito previamente aprovados [pelo BNDES]” (p.

Do ponto de vista dos desembolsos do Banco para países latino americanos, Catermol (2005) divide dois momentos distintos: o primeiro deles se concentrou na primeira metade dos anos 1990 e foi caracterizado basicamente pelo financiamento à exportação de máquinas e equipamentos. Como o recorte temporal daquele trabalho não vai além de 2005, o segundo momento contempla apenas o triênio 2003-2005, quando o autor constata a predominância do financiamento à exportação de bens e serviços brasileiros para projetos de engenharia e construção na região – tendência que viria a se intensificar nos anos seguintes, como mostrado adiante.

Esta constatação se insere em um contexto marcado pela mudança de prioridades da política externa brasileira, que voltou a dar maior atenção à integração sul-americana (MANTEGA, 2005; GARCIA, 2010). Também não se pode perder de vista o fenômeno mais geral do regionalismo pós-liberal e suas iniciativas de cooperação, detalhados no capítulo inicial. Em meio a essas transformações, o BNDES incorporou o tema a partir de 2003 e, através de seu apoio às exportações de bens e serviços brasileiros e aos investimentos diretos de empresas brasileiras, dispôs-se a atuar como um agente financiador da integração (CATERMOL, 2005; DEOS *et al*, 2009). A próxima seção procura justamente identificar a atuação do BNDES no processo de integração sul-americana, especialmente em sua dimensão física.

### **3.2. O apoio do BNDES a projetos de infra-estrutura na América do Sul**

Antes de apresentar os dados da atuação regional do BNDES, é importante fazer breves considerações técnicas sobre a forma pela qual os dados serão aqui apresentados. Em primeiro lugar, como consta no portal eletrônico do Banco,

*“As operações diretas da Área de Comércio Exterior se realizam especialmente mediante o financiamento a entidades públicas estrangeiras com o objetivo de viabilizar a exportação de bens e serviços brasileiros, estando os contratos internacionais sujeitos a cláusulas de confidencialidade e sigilo comercial”.*<sup>75</sup>

---

17), e a decisão de utilizar o seguro de crédito à exportação, com cobertura, pelo Tesouro via Fundo Garantidor das Exportações (FGE), dos riscos políticos e das operações de longo prazo.

<sup>75</sup> Disponível em (18/12/2010):

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/consultas/projetosAEX.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Arquivos/consultas/projetosAEX.pdf)

Por conta disso, as informações – colhidas junto ao BNDES Exim – são preferencialmente apresentadas de modo agregado, não revelando detalhes específicos de cada operação, como o nome dos envolvidos e as respectivas condições financeiras. No presente trabalho, quando forem apresentados os desembolsos para exportações relacionadas especificamente a determinados projetos, estes últimos serão identificados apenas por sua finalidade, tal como a construção de um gasoduto ou de uma nova linha de metrô.

Em segundo lugar, os dados sobre a atuação regional do BNDES (carteira e desembolsos) aqui utilizados dizem respeito unicamente às suas operações de pós-embarque na América do Sul.<sup>76</sup> Por não ser possível identificar precisamente o uso final, no país importador, das exportações financiadas dentro da modalidade de pré-embarque, essas operações estão sendo desconsideradas.

Com essas considerações em mente, as próximas subseções tratam dos detalhes do apoio do BNDES às exportações brasileiras destinadas à América do Sul. A subseção 3.2.1 apresenta os desembolsos (pós-embarque) do Banco, partindo do maior nível de agregação dos dados para níveis mais detalhados, com distinção de países, setores (com destaque para serviços de engenharia e construção) e projetos de infra-estrutura apoiados. Já a subseção 3.2.2 discute brevemente o CCR, destacando sua importância para a viabilização de muitas operações do BNDES na região. Por fim, a subseção 3.2.3 apresenta os dados da carteira total (pós-embarque) do Banco relativa a projetos de infra-estrutura na América do Sul, o que ajuda a dimensionar o potencial e o efetivo apoio a esse tipo de projeto.

### **3.2.1. Os desembolsos nas linhas do BNDES Exim pós-embarque para exportações destinadas à América do Sul**

Antes de tudo, é importante reiterar que, na verdade, o BNDES não financia o projeto em si, mas a comercialização de bens e serviços brasileiros que dele possam fazer parte. Isso já é, de partida, uma importante peculiaridade da atuação do Banco enquanto

---

<sup>76</sup> De 2001 até 2010 (recorte temporal normalmente utilizado nessa subseção), o BNDES financiou os seguintes países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

possível agente financeiro da integração regional, que o distingue em muito de instituições sub-regionais, regionais ou mesmo multilaterais.

Feita a ressalva, o Gráfico 3.1 apresenta o total dos desembolsos anuais do BNDES Exim pós-embarque para as exportações brasileiras que se destinam à América do Sul a partir de 2001. Esses desembolsos acumulados no período somam mais de US\$ 3,6 bilhões. Apenas para ilustração, os desembolsos da CAF na América do Sul, excluindo o Brasil, somaram cerca de US\$ 16,7 bilhões no período entre 2005 a 2009 (CAF, 2009).<sup>77</sup> Nesse mesmo período, os desembolsos do BNDES Exim pós-embarque para as exportações brasileiras à região foram de US\$ 1,9 bilhão, ou 11,3% do total desembolsado pela CAF. Para o BNDES, esse valor é bastante significativo, especialmente pelo fato de a CAF ser um banco sub-regional cujos desembolsos estão basicamente concentrados na região sul-americana (81,5% do total desembolsado no período, excluindo o Brasil).

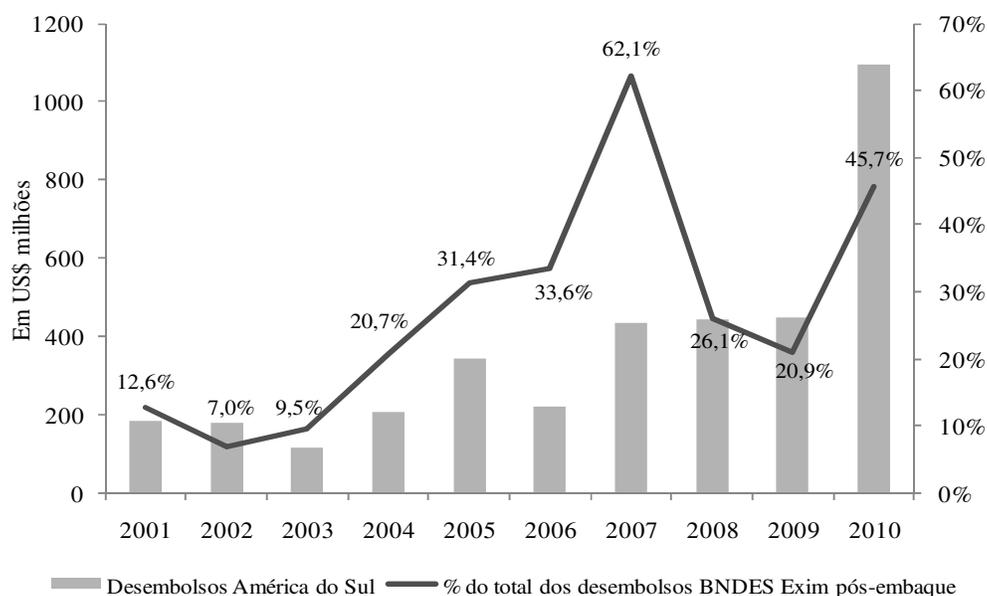
Outro ponto que chama atenção é o forte crescimento de 144% dos desembolsos do BNDES Exim pós-embarque para exportações à América do Sul no período entre 2009 e 2010. Tal crescimento foi basicamente puxado por seis novas operações<sup>78</sup> contratadas nesse último ano e cujos desembolsos alcançaram US\$ 505 milhões. Por sua vez, a taxa média de crescimento anual desses desembolsos alcançou 21,9% no período entre 2001 e 2010. Se esse último ano for desconsiderado em razão de seu forte crescimento, então a taxa média anual de expansão ainda terá o expressivo valor de 11,8%.

---

<sup>77</sup> Até o momento em que se conclui esse trabalho, a CAF não havia atualizado seus dados para o ano de 2010.

<sup>78</sup> Essas operações estão assim distribuídas: duas na Argentina, duas no Peru e duas na Venezuela.

**Gráfico 3.1. Desembolsos do BNDES Exim pós-embarque para exportações destinadas à América do Sul (em US\$ milhões) e sua participação nos desembolsos totais do BNDES Exim pós-embarque (em %) – 2001 a 2010**



Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos junto ao BNDES Exim.

É importante ter claro que o setor de infra-estrutura representa um dos principais destinos das exportações apoiadas pelo Banco na região (como mostrado no Gráfico 3.2). As operações relacionadas a esse setor, na forma de grandes projetos, normalmente apresentam altos valores e descontinuidades no tempo. Nesse sentido, são freqüentes algumas oscilações, até mesmo saltos consideráveis, nos valores desembolsados entre um ano e outro, como entre 2002 e 2003 e entre 2005 e 2006.

Mas os números não chamam atenção apenas pelo valor em si. O Gráfico 3.1 ainda apresenta a participação dos desembolsos do BNDES Exim pós-embarque para exportações destinadas à América do Sul no total dos desembolsos do BNDES Exim pós-embarque. A queda brusca desse percentual entre 2007 e 2009 pode ser explicada, de um lado, pelo nível relativamente constante dos desembolsos, na modalidade pós-embarque, às exportações destinadas aos países sul-americanos no período em questão e, de outro, pelo crescimento de aproximadamente 543% dos desembolsos totais para o resto do mundo, na mesma

modalidade e período.<sup>79</sup> Não obstante tal queda, essa participação não é inferior a 20% desde 2004. No acumulado entre aquele ano e 2010, os desembolsos no pós-embarque para exportações à região representaram 33% dos desembolsos totais no pós-embarque. Ademais, esse último ano já apresentou sinais de recuperação e a América do Sul voltou a ser, assim como fora em 2007, um dos principais destinos das exportações financiadas pelo BNDES Exim na modalidade pós-embarque.

Com maior nível de desagregação, a Tabela 3.2 traz os desembolsos do Banco, na modalidade pós-embarque, distribuídos segundo o país de destino (na América do Sul) das exportações brasileiras apoiadas. Argentina e Venezuela são os países que mais utilizaram esses financiamentos do BNDES Exim, resultado que não deve surpreender. Depois do Brasil, esses países possuem as duas maiores economias da América do Sul, além de terem apresentado crescimento econômico durante boa parte dos anos 2000.

**Tabela 3.2. Desembolsos anuais do BNDES Exim pós-embarque para exportações destinadas a países sul-americanos (em US\$ milhões) – 2001 a 2010**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>ARGENTINA</b>	56,22	14,72	0,39	1,16	216,32	5,44	310,11	276,01	385,62	541,47
<b>BOLIVIA</b>	2,47	13,53	1,64	0,13	-	0,88	-	-	-	-
<b>CHILE</b>	2,24	2,56	26,11	23,27	30,37	66,76	31,73	120,27	11,99	102,41
<b>COLOMBIA</b>	19,56	5,99	0,56	-	-	-	-	-	-	-
<b>EQUADOR</b>	37,78	39,43	0,40	112,33	57,03	117,58	17,37	0,64	0,12	-
<b>PARAGUAI</b>	14,37	17,59	26,14	17,22	8,01	-	-	-	1,27	-
<b>PERU</b>	10,71	3,49	5,02	9,00	5,65	0,85	0,38	0,38	0,22	135,14
<b>URUGUAI</b>	23,96	3,32	-	0,31	-	2,63	3,20	2,35	2,05	-
<b>VENEZUELA</b>	17,09	81,17	55,62	44,08	26,13	25,33	70,32	43,21	48,07	315,20
<b>TOTAL</b>	<b>184,4</b>	<b>181,8</b>	<b>115,9</b>	<b>207,5</b>	<b>343,5</b>	<b>219,5</b>	<b>433,1</b>	<b>442,9</b>	<b>449,3</b>	<b>1.094,2</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos junto ao BNDES Exim.

Especificamente sobre os desembolsos vinculados a projetos na Argentina, fica claro que passaram a crescer significativamente a partir de 2004- 2005, quando o país começou a se recuperar de sua crise econômica. Já os desembolsos vinculados a projetos

<sup>79</sup> Esse crescimento foi puxado, em grande medida, pelo desembolso de aproximadamente US\$ 1,3 bilhão relacionado às exportações de aeronaves no biênio 2008-2009. No biênio 2006-2007, os desembolsos para operações com essa finalidade totalizaram somente US\$ 66,5 milhões.

venezuelanos, afora o ano de 2010, apresentaram um comportamento razoavelmente estável em relação ao caso argentino.

Para ajudar na compreensão desses números, a Tabela 3.3 traz um *ranking* construído a partir das exportações brasileiras acumuladas entre 2001 e 2010 e entre 2005 e 2010, segundo o país de destino na América do Sul. O mesmo foi feito para os financiamentos do BNDES Exim na modalidade pós-embarque. Pode-se perceber que a Argentina é historicamente o maior parceiro comercial do Brasil na região, sendo o principal destino das exportações brasileiras tanto no período mais longo quanto no mais curto.

**Tabela 3.3. *Ranking* dos países sul-americanos segundo sua participação como destino das exportações brasileiras na América do Sul e segundo sua participação nos financiamentos do BNDES Exim à região**

	2001-2010 <sup>1</sup>		2005-2010 <sup>1</sup>	
	Como destino das exportações brasileiras na América do Sul	Como destino dos financiamentos do BNDES Exim	Como destino das exportações brasileiras na América do Sul	Como destino dos financiamentos do BNDES Exim
Argentina	1º	1º	1º	1º
Chile	2º	3º	3º	3º
Venezuela	3º	2º	2º	2º
Colômbia	4º	8º	4º	9º
Paraguai	5º	6º	5º	7º
Peru	6º	5º	6º	5º
Uruguai	7º	7º	7º	6º
Bolívia	8º	9º	8º	8º
Equador	9º	4º	9º	4º

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da SECEX/MDIC e de dados obtidos junto ao BNDES Exim.

(1) Até a data de entrega dessa dissertação, os dados referentes às exportações brasileiras em 2010 só estavam disponíveis até o mês de novembro.

A Venezuela, por sua vez, tomou o lugar do Chile como segundo maior importador sul-americano de bens e serviços brasileiros a partir de 2007, o que está em linha com sua posição como segundo destino principal dos financiamentos do Banco na região. Em toda a década, contudo, o Chile ainda mantém seu posto de segundo principal

destino das exportações brasileiras e o terceiro como destino dos financiamentos do BNDES Exim.

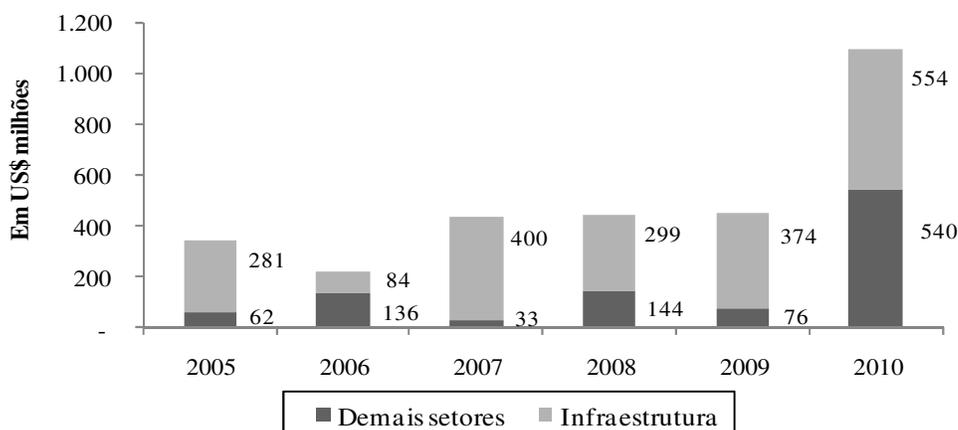
Os casos inusitados ficam por conta de Equador e Colômbia. O primeiro país é o quarto destino principal dos financiamentos do BNDES Exim na região, mas apenas o último como importador dos bens e serviços brasileiros. Já o segundo país está em situação contrária. Enquanto é o quarto maior comprador de bens e serviços brasileiros em toda a década, figura entre os últimos como destino dos financiamentos do Banco.

Bolívia, Paraguai, Peru e Uruguai apresentam comportamento parecido com o de Argentina, Chile e Venezuela, ou seja, a posição de cada país como destino dos financiamentos do BNDES Exim segue, a despeito de pequenas variações, sua posição como importador de bens e serviços brasileiros na América do Sul.

É possível afirmar, portanto, que a posição relativa dos países como destino dos financiamentos do Banco na região parece refletir a importância econômica de cada um, bem como seus níveis de intercâmbio comercial com o Brasil. Diferente do que prevê a literatura para bancos regionais e sub-regionais, o apoio do BNDES Exim à região não se orienta, de modo deliberado, para países de menor desenvolvimento relativo. Na realidade, esse apoio parece seguir os fluxos comerciais do Brasil com seus parceiros regionais. Novamente, apenas como ilustração, os desembolsos da CAF na América do Sul, excluindo o Brasil, no período 2005-2009, foram para os seguintes países, na ordem do maior receptor para o menor: Peru, Colômbia, Equador, Venezuela, Bolívia, Argentina, Uruguai e Paraguai.

Além do recorte por país, outro ainda é possível. Pela ótica dos setores de destino das exportações para a América do Sul, o Gráfico 3.2 mostra os desembolsos do BNDES Exim pós-embarque divididos em infra-estrutura e demais setores. No primeiro caso, os desembolsos totalizaram cerca de US\$ 2 bilhões entre 2005 e 2010; no segundo, somaram perto de US\$ 1 bilhão. Como dito anteriormente, o setor de infra-estrutura sul-americano tem um grande peso como destino das exportações financiadas pelo BNDES Exim pós-embarque na região. Em 2007, esses desembolsos tiveram participação de 92,3% nos desembolsos totais pós-embarque para a América do Sul, valor recorde até o momento.

**Gráfico 3.2. Desembolsos do BNDES Exim pós-embarque às exportações destinadas ao setor de infra-estrutura e às exportações destinadas aos demais setores (em US\$ milhões) – América do Sul, 2005 a 2010**



Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos junto ao BNDES Exim.

Outra forma de captar a importância do setor de infra-estrutura sul-americano como destino das exportações brasileiras é olhar para a própria natureza dessas exportações. Nesse sentido, a Tabela 3.4 apresenta os desembolsos do BNDES Exim pós-embarque para exportações – só de serviços brasileiros – por país de destino na região. Esses serviços são basicamente de engenharia e construção e fazem parte de obras de infra-estrutura.

**Tabela 3.4. Desembolsos do BNDES Exim pós-embarque para exportações de serviços brasileiros para a América do Sul, por país de destino (em US\$ milhões) – 2001 a 2010**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>ARGENTINA</b>	-	-	-	-	150,5	-	308,9	260,1	325,4	172,5
<b>BOLIVIA</b>	-	2,1	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>EQUADOR</b>	33,3	3,3	-	112,3	57,0	55,8	17,4	0,5	-	-
<b>PARAGUAI</b>	13,8	16,3	24,8	17,2	8,0	-	-	-	-	-
<b>PERU</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	129,9
<b>URUGUAI</b>	9,5	-	-	-	-	2,6	3,1	2,4	1,7	-
<b>VENEZUELA</b>	16,1	21,1	25,4	44,0	3,9	10,4	39,5	6,8	25,0	315,2
<b>TOTAL</b>	72,7	42,7	50,3	173,6	219,4	68,9	368,9	269,7	352,1	617,6

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos junto ao BNDES Exim.

Entre 2001 e 2010, as exportações de serviços destinadas à região e financiadas pelo BNDES Exim pós-embarque apresentaram crescimento médio anual de 26,8%. Os países que mais absorvem os serviços brasileiros financiados pelo Banco são a Argentina, com 54,5% do total acumulado no período, e a Venezuela, com 22,7%. À exceção do Chile, que não recebeu financiamentos do BNDES Exim para a compra de serviços brasileiros, a posição relativa dos demais países segue o mesmo padrão já apontado pelas Tabelas 3.2 e 3.3.

Apesar de apresentarem a importância do setor de infra-estrutura como destino das exportações financiadas pelo BNDES Exim pós-embarque para a América do Sul, o Gráfico 3.2 e a Tabela 3.4 não captam a real natureza – “integradora” ou não – dos projetos daquele setor. Em outras palavras, não foi possível, até o momento, identificar se as obras financiadas têm como objetivo a integração regional ou se simplesmente dizem respeito à infra-estrutura doméstica.

Nesse sentido, a Tabela 3.5 busca dar um panorama ainda mais detalhado da contribuição do BNDES a tais projetos na região no período recente. Ao todo, foram financiados 17 projetos entre 2005 e 2010, sendo que seis estão localizados na Argentina e cinco na Venezuela. Além desses e de Peru e Uruguai, com dois projetos cada, os demais países só possuem um projeto cada.

Como já era esperado pelas colocações feitas anteriormente, o valor total financiado para a Argentina é o maior dentre todos os financiamentos para os países sul-americanos, chegando a aproximadamente 46% daquele total. Como mostram Rüttimann *et al* (2008), a Argentina atravessou uma grande crise energética em meados da década de 2000.<sup>80</sup> Naquele contexto, os financiamentos do BNDES Exim a esse país foram majoritariamente para a aquisição de bens e serviços brasileiros que fizeram parte da expansão e construção de gasodutos para abastecer a região de Buenos Aires.

Os financiamentos para a Venezuela concentram-se, em grande medida, na aquisição de bens e serviços brasileiros destinados a projetos de construção de novas linhas de metrô (infra-estrutura urbana). Há um único projeto relacionado à energia elétrica, assim

---

<sup>80</sup> Os autores apontam que o gás é a principal fonte primária de energia na Argentina. Daí a importância dos gasodutos.

como ocorre no Equador e no Uruguai. No total financiado, a participação venezuelana é um pouco superior a 33%. Superando o Equador, o Peru, terceiro na lista, apresenta participação de quase 10%, distribuídos em um projeto de infra-estrutura urbana (tratamento de água) e um projeto de gasoduto.

**Tabela 3.5. Desembolsos do BNDES Exim por projetos de infra-estrutura que foram destino das exportações financiadas pelo Banco (em US\$ milhões) – América do Sul, 2005 a 2010**

País destino	Projeto	Nº de projetos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Valor Financiado <sup>1</sup>
ARGENTINA	Gasoduto	5	212,3	0,0	308,9	260,1	325,4	79,2	1.165,2
	Tratamento de água	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	92,4	320,0
EQUADOR	Hidrelétrica	1	57,0	55,8	17,4	0,5	0,0	0,0	243,0
PARAGUAI	Rodovia	1	8,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	90,3
PERU	Tratamento Água	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	59,2	59,2
	Gasoduto	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,6	257,2
URUGUAI	Renovação de Rede Urbana de Gás	1	0,0	0,0	3,1	2,4	1,7	0,0	7,0
	Linha Transmissão	1	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0
VENEZUELA	Metrô	4	3,9	10,4	39,5	4,9	23,5	299,5	925,3
	Hidrelétrica	1	0,0	14,9	30,8	30,9	23,0	0,0	145,0
<b>TOTAL</b>		<b>17</b>	<b>281,3</b>	<b>83,8</b>	<b>399,7</b>	<b>298,7</b>	<b>373,7</b>	<b>553,9</b>	<b>3.216,3</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos junto ao BNDES Exim.

(1) O valor financiado é aquele que foi aprovado pela Diretoria do BNDES. O valor financiado de cada projeto pode ser diferente do respectivo valor acumulado dos desembolsos devido à cotação do dólar no dia das liberações. Além disso, alguns desses projetos tiveram desembolsos antes de 2005 e outros terão após 2010.

Destaca-se ainda que o nível médio de participação do BNDES no total dos projetos foi de 46,9%. Para a Argentina, esse nível foi de 46,7%, enquanto que para a Venezuela, foi de 40,3%. Essa situação é normalmente diferente para os países menores, como o Equador, para quem o valor médio de participação do BNDES no total dos projetos foi de 80,5%.

É muito importante sublinhar que, até o momento, o BNDES não financiou (na modalidade pós-embarque) nenhuma aquisição de bens e serviços brasileiros destinados a projetos de integração física entre países da região. Todos os projetos de infra-estrutura apoiados estão localizados dentro de um único país e, portanto, possuem caráter doméstico,

sem contribuírem para a interligação entre os países da América do Sul. Na verdade, muitos destes projetos têm sentido diferente ao da integração. Como exemplo, cabe citar os projetos relacionados à energia (gasodutos e hidrelétricas), os quais frequentemente visam à segurança energética nacional e o auto-suprimento, situações muito distantes dos objetivos da integração regional (RÜTTIMANN *et al*, 2008).

Reforça esse caráter o fato de que o BNDES também não financiou até o momento nenhum dos projetos da Carteira da IIRSA, detalhada no primeiro capítulo.<sup>81</sup> Trata-se de situação bem distinta da sugerida por muitos autores críticos à iniciativa já citados – como Couto (2008), Gudynas (2008), Iglesias (2008) e McElhinny (2008). Pela grande quantidade de afirmações confusas acerca da atuação regional do Banco e, em especial, de sua atuação na IIRSA, vale se estender um pouco mais sobre esse tema.

Conforme discutido, a IIRSA teve como base os Eixos de Integração e Desenvolvimento formulados pelo governo brasileiro na década de 1990. Nesse sentido, Deos *et al* (2009) aponta o Brasil como o país mais beneficiado pelos projetos da Iniciativa. A autora ainda identifica uma correspondência entre os projetos da IIRSA e os objetivos do Brasil, principalmente os comerciais, dado que tais projetos parecem facilitar o traslado dos produtos brasileiros até os portos sul-americanos no Oceano Pacífico, fato também identificado por Medeiros (2008). Na verdade, esse último autor vai além ao criticar o aspecto, contrário à idéia da integração “pós-liberal” (no caso, de “industrialização com enfoque regional”), de que essas grandes obras de infra-estrutura, em sua maioria, dizem respeito a corredores de exportação de commodities, o que reforçaria, entre outras coisas, a especialização produtiva inferior da região.

Iglesias (2008) argumenta que os interesses brasileiros na integração da infra-estrutura regional não se restringem apenas aos efeitos diretos sobre o comércio. Para o autor, o Brasil possui grandes empresas de serviços de engenharia, de materiais para construção e de fabricação de bens de capital. Nesses setores, o país parece ter adquirido

---

<sup>81</sup> Surpreendentemente, consta na base de dados do portal eletrônica da IIRSA o BNDES como fonte financiadora de dois projetos, a saber: conclusão da pavimentação Potosí-Tarija (Bolívia), para o qual o financiamento do BNDES seria de US\$ 89,9 milhões; e pavimentação Potosí-Tupiza-Villazón (Bolívia), para o qual o financiamento do Banco seria de US\$ 132 milhões. Estas informações não são confirmadas pela base de dados do próprio Banco, à qual se teve acesso para a confecção dessa parte do trabalho.

vantagens competitivas em relação aos seus vizinhos sul-americanos.<sup>82</sup> Deste modo, a América do Sul surge como alternativa bastante atrativa para a expansão dessas grandes empresas brasileiras.

Alguns motivos para explicar a atratividade regional e a competitividade das empresas brasileiras são apresentados por Carvalho e Sennes (2009). Para os autores, o primeiro fator explicativo é a proximidade geográfica entre os países da regional, o que acaba por facilitar as operações das empresas e seus aspectos logísticos. A proximidade também resulta em maior conhecimento, por parte das empresas brasileiras, das peculiaridades de cada país da região, incluindo seus aspectos econômicos (e, mais especificamente, mercadológicos) e políticos, o que traz mais segurança ao empresariado. Nesse sentido, “*as construtoras brasileiras sentem-se mais habilitadas a lidar com o risco político da região, o mesmo não ocorrendo com construtoras européias e norte-americanas*” (p. 26-27).

Diante disso, Iglesias (2008) percebe uma convergência entre os esforços da diplomacia brasileira na região e os interesses econômicos dos setores ligados à infraestrutura.<sup>83</sup> Para o autor, os primeiros têm papel funcional para a realização dos segundos. O estabelecimento da IIRSA seria o exemplo mais notório, já que criaria uma fonte de demanda potencial pelos serviços das empresas brasileiras. Nesse sentido, por meio da oferta de recursos de longo prazo vinculados às exportações nacionais,<sup>84</sup> o BNDES é apontado por aquele autor como a terceira parte de um tripé que, também formado pela diplomacia e empresas brasileiras, sustenta a atuação brasileira na América do Sul. .

---

<sup>82</sup> Para a evolução, crescimento e desenvolvimento de competências das grandes empresas brasileiras nesses setores, ver Couto (2008), mas principalmente Iglesias (2008) e Deos *et al* (2009).

<sup>83</sup> Deos *et al* (2009) também dá destaque a esse alinhamento entre a diplomacia brasileira e as empresas nacionais. Segundo a autora, “*existe una compatibilidad entre los intereses de las firmas y la necesidad de integración continental, pues cuentan con la habilidad para hacer frente a estas responsabilidades y obtienen de los proyectos la posibilidad de dar, de este modo, estabilidad a su accionar internacional*” (p. 85-86; grifo acrescido).

<sup>84</sup> Outro ponto levantado pelo autor é o apoio do BNDES à internacionalização das empresas brasileiras, fato que tem ganhado destaque nos últimos anos. Conforme consta no portal eletrônico do Banco, “*o reforço da atuação do BNDES no exterior e do seu apoio à internacionalização das empresas brasileiras exige a formação de novas estruturas organizacionais, inclusive com a constituição de unidades do Banco fora do Brasil. O ponto de partida foi a decisão de implantar uma representação do BNDES junto ao MERCOSUL, com a abertura de um escritório em Montevideú, no Uruguai, ocorrida em agosto de 2009*”. Disponível em (18/12/2010):

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/A\\_Empresa/internacional.htm](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/internacional.htm)  
1

Porém, os resultados aqui mostrados indicam que o tripé aventado por Iglesias (2008) parece não se materializar quando o assunto é a integração física regional. Além da ausência do BNDES no apoio às obras da IIRSA, foi visto no primeiro capítulo que são os bancos sub-regionais e regionais de desenvolvimento (CAF e BID) e os Tesouros Nacionais que predominam como as principais fontes de financiamento da Iniciativa.

Esse resultado não deixa de estar em linha com os argumentos apresentados no segundo capítulo. Apesar de ser possível para bancos nacionais de desenvolvimento financiar parte do processo de integração física regional, os bancos regionais e os sub-regionais possuem características a eles associadas, como o “sentido de pertencimento” e o maior conhecimento das realidades locais, que lhes permitem lidar mais adequadamente com as dificuldades intrínsecas aos projetos de infra-estrutura de integração, como o problema da ação coletiva e o das externalidades transnacionais.

Em suma, os números vistos até agora retratam o BNDES como importante agente de financiamento das exportações brasileiras para a América do Sul – notadamente de serviços de engenharia em grandes projetos de infra-estrutura. Essa importância é crescente e condizente, à primeira vista, com as prioridades declaradas da política externa brasileira em relação à região. Um exame mais atento do conteúdo desses projetos, no entanto, revela dúvidas sobre o seu potencial em termos de integração física do subcontinente e sobre o atendimento das demandas e exigências do regionalismo “pós-liberal”.

Estas questões são suscitadas não apenas pela observação dos números dos desembolsos, já vistos, mas também com a análise da carteira de projetos da instituição na região. Antes disso, porém, vale mencionar brevemente outro aspecto de grande importância para os financiamentos do BNDES à América do Sul.

### **3.2.2. O papel do CCR nos financiamentos do BNDES**

Subscrito pelos Bancos Centrais de 12 países<sup>85</sup> da América Latina, o Convênio de Pagamentos e Crédito Recíproco<sup>86</sup> (CCR) é um convênio cujo objetivo original era a

---

<sup>85</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

<sup>86</sup> Criado originalmente em 1965, ainda sob a tutela da ALALC, o CCR foi ratificado, no âmbito da ALADI, apenas em 1983 (DEOS *et al*, 2009).

economia de divisas e a facilitação do comércio intra-regional. Seu mecanismo de funcionamento se baseia na postergação dos pagamentos comerciais entre seus membros. Através do Convênio, cada Banco Central participante deve estabelecer linhas de crédito recíproco com cada um dos demais Bancos Centrais. Na medida em que o importador e o exportador entrem em acordo para a realização de determinada transação (em dólares) no âmbito do CCR, o Banco Central do importador recebe deste os débitos, em sua própria moeda, do valor da transação equivalente em dólares. Já o Banco Central do exportador transfere a este, também em sua própria moeda, o valor da transação equivalente em dólares.<sup>87</sup> Conforme as operações sejam cursadas pelo CCR, os débitos e créditos oficiais vão sendo somados e a diferença é compensada, em dólares, de forma multilateral a cada quadrimestre (BIANCARELI, 2010). Como bem resume Rüttimann *et al* (2008), “*trata-se de um sistema de pagamentos composto pela combinação de dois mecanismos fundamentais: uma câmara de compensação entre bancos centrais, acoplada a acordos de crédito*” (p.83).

Do ponto de vista das operações levadas a cabo pelo BNDES Exim, a grande contribuição do CCR se dá pela redução dos riscos comerciais, cambiais e políticos nelas envolvidos. Isso ocorre em razão da assunção, pela autoridade monetária, de tais riscos que, de outro modo, seriam assumidos pelo setor privado (BIANCARELI, 2010). Tal fato se deve a três compromissos assumidos pelos Bancos Centrais envolvidos: o primeiro é o da conversibilidade, ou seja, os pagamentos efetuados em moeda local pelas instituições financeiras devem ter conversão imediata para dólares; o segundo é o da transferibilidade, segundo o qual os pagamentos convertidos em dólares pelo Banco Central do importador devem ser transferidos ao Banco Central do exportador; e, por fim, o do pagamento da dívida líquida entre os Bancos Centrais até a data final da compensação multilateral (RÜTTIMANN *et al*, 2008; BIANCARELI, 2010).

Como destacado por esse último autor, a mitigação dos riscos se deve ao fato de os Bancos Centrais dificilmente deixarem de honrar seus compromissos assumidos não apenas bilateralmente, mas com todos os demais países associados ao CCR. Como resultado prático da redução dos riscos, o Convênio acaba funcionando como uma espécie de

---

<sup>87</sup> Como lembra Biancareli (2010), “*estas transações entre os agentes privados e as autoridades monetárias são feitas por meio de bancos comerciais, que utilizam para tanto uma série de instrumentos tradicionais de crédito comercial (como letras de crédito, notas promissórias etc.) como em qualquer outro caso*” (p. 15).

garantia, o que facilita a ampliação do acesso ao crédito oferecido pelo BNDES. Nas palavras de Rüttimann *et al* (2008).

*O principal desafio na estruturação de financiamentos para países da América Latina consiste na obtenção de garantias adequadas a um custo competitivo. Nesse sentido, o uso do CCR tem se revelado um fator relevante na estruturação das garantias dos financiamentos brasileiros para a região.*

Como ilustração dessa relevância, a Tabela 3.6 e o Gráfico 3.3 apresentam, respectivamente: índices sobre a intensidade do uso do CCR nas operações do BNDES na América do Sul; e a participação dos desembolsos no pós-embarque cursados no CCR no total desembolsado, na mesma modalidade, para exportações destinadas aos países da região.

No período compreendido entre 2001 e 2010, 71,4% do total desembolsado pelo BNDES Exim pós-embarque para exportações destinadas à América do Sul fez parte de operações cursadas no âmbito do CCR. O país que utilizou mais intensamente o Convênio em suas operações com o Banco foi o Equador, seguido de Paraguai, Argentina e Venezuela. Afora o Paraguai, os outros três países, além de terem recebido quase 80% dos financiamentos pós-embarque para a América do Sul no período considerado, também concentraram a quase totalidade (cerca de 95%) do uso do CCR pelo BNDES.

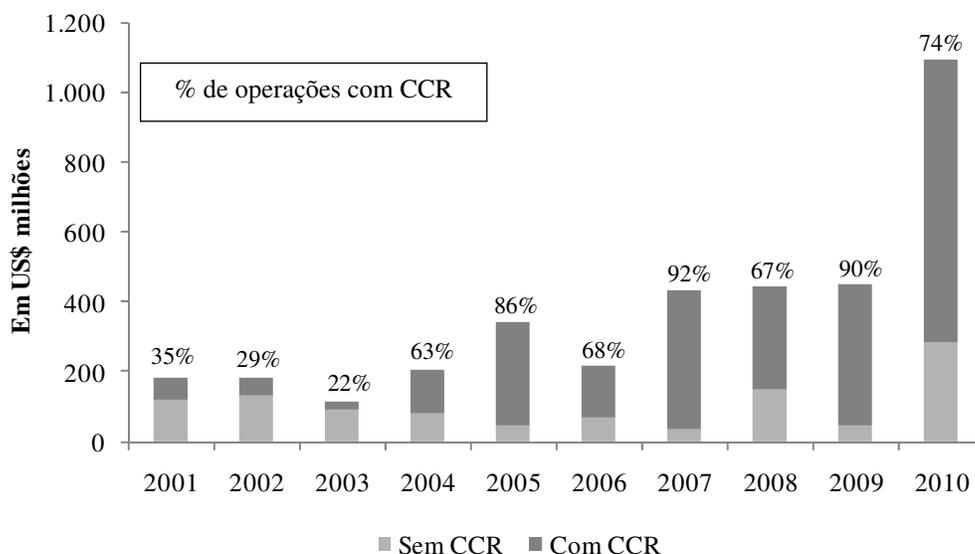
**Tabela 3.6. Participação dos países da América do Sul e do uso do CCR nos financiamentos do BNDES Exim pós-embarque no acumulado 2001-2010**

<b>Período 2001-2010</b>	<b>Participação do país no desembolso total do BNDES Exim pós-embarque (em %)</b>	<b>Uso do CCR em operações do país com o BNDES (em %)</b>	<b>Participação do país no uso do CCR pelo BNDES (em %)</b>
<b>ARGENTINA</b>	49,22	87,56	60,32
<b>BOLIVIA</b>	0,51	18,12	0,13
<b>CHILE</b>	11,38	0,00	0,00
<b>COLÔMBIA</b>	0,71	0,00	0,00
<b>EQUADOR</b>	10,42	98,66	14,39
<b>PARAGUAI</b>	2,30	91,03	2,94
<b>PERU</b>	4,65	35,40	2,31
<b>URUGUAI</b>	1,03	25,23	0,36
<b>VENEZUELA</b>	19,78	70,64	19,55
<b>TOTAL CCR</b>	100,00	71,45	100,00

Fonte: adaptado de Rüttimann *et al* (2008) e atualizado a partir dos dados obtidos junto ao BNDES Exim.

Esses números, contudo, não captam as variações na utilização do CCR ao longo do tempo. É pertinente lembrar que cada país tem autonomia para regulamentar internamente o funcionamento do Convênio. Em muitos casos, maiores restrições ao uso do CCR têm impactos negativos na concessão de crédito pelas instituições financeiras, exemplo de situação que vigorou no triênio 2001-2003 (RÜTTIMANN *et al*, 2008). Assim, nos momentos em que muitos países aumentaram as restrições internas ao uso do CCR, os desembolsos do BNDES Exim pós-embarque para exportações destinadas à América Sul sofreram queda significativa.

**Gráfico 3.3. Desembolsos do BNDES Exim pós-embarque para exportações à América do Sul (em US\$ milhões) e o uso do CCR (em %)**



Fonte: adaptado de Rüttimann et al (2008) e atualizado a partir dos dados obtidos junto ao BNDES Exim.

Em síntese, o CCR representa redução de riscos para o agente que financia a operação. No caso do BNDES, banco nacional que atua regionalmente, sua utilização é de grande importância na medida em que funciona, na prática, como um mecanismo bastante efetivo de garantia decorrente da assunção, pelo Banco Central, dos riscos que caberiam ao setor privado. Desse modo, o Convênio contribuiu para a viabilização de diversas operações, especialmente as de infra-estrutura que, como argumentado no segundo capítulo, apresentam maiores complexidades e incertezas. Pode-se dizer, na verdade, que importantes operações financiadas pelo Banco, como os gasodutos argentinos e a hidrelétrica equatoriana de San Francisco,<sup>88</sup> não se teriam viabilizado sem o uso do CCR.

<sup>88</sup> No final de 2008, o governo equatoriano anunciou que havia solicitado junto à Câmara de Comércio Internacional o fim do pagamento dos US\$ 243 milhões contraídos junto ao BNDES e referentes à hidrelétrica de San Francisco. A alegação equatoriana era de que a obra fora realizada com diversas irregularidades técnicas jurídicas. Dentre tais irregularidades, destacou-se principalmente o suposto mau uso do CCR. A acusação era de que nem todos os bens importados do Brasil eram, de fato, brasileiros, apesar de terem sido tratados como tal. Segundo Pontes Quinzal (2008), esse argumento pretendia “afastar a aplicação do CCR, que implica a responsabilização solidária de todos os Bancos Centrais da região pelo pagamento da dívida garantida ao BNDES, em caso de inadimplemento” equatoriano. Não obstante as ameaças equatorianas, os pagamentos ao Banco não apresentaram problemas.

### 3.2.3. A carteira do BNDES Exim pós-embarque referente a projetos de infraestrutura na América do Sul

Por fim, uma terceira frente de evidências quantitativas ajuda a explicitar os contornos da atuação regional do BNDES. Se os desembolsos representam o “fluxo” e dimensionam o seu apoio já consumado, sua carteira, discutida nessa subseção, representa o “estoque” de projetos e dimensiona seu apoio potencial (em termos de financiamentos).

Antes de detalhar os números, porém, cabem algumas ressalvas. A carteira total (pós-embarque) do BNDES Exim relativa a projetos de infraestrutura na América do Sul contempla todos os níveis da operação dentro do Banco, ou seja: projetos ainda em perspectiva; enquadrados; em análise; aprovados; e contratados.<sup>89</sup> Nessa última categoria, estão contemplados somente os projetos que ainda geram desembolsos, não considerando, portanto, aqueles totalmente desembolsados. Assim, por conter todos os níveis da operação, a carteira é bastante dinâmica. Ao mesmo tempo em que entram novos projetos, muitos não saem sequer da condição de perspectiva.

A Tabela 3.7 é o primeiro retrato, mais geral, desse “estoque”, em dezembro de 2010. O número final – financiamento de US\$ 9,6 bilhões, em um total de 39 projetos cujo valor total chegava a quase US\$ 21 bilhões – impressiona sob qualquer ângulo. Porém, por conta do “dinamismo” da carteira explicado no parágrafo anterior, essa cifra está longe de ser a mais alta já atingida: a título de ilustração, em agosto de 2009 ela era composta por 74 projetos que totalizavam US\$ 30,5 bilhões e que representavam um financiamento de aproximadamente US\$ 15,7 bilhões.

Novamente, seria bastante oportuno realizar uma comparação com os dados da carteira da CAF no setor de infraestrutura. Contudo, os dados disponibilizados por essa instituição tratam a carteira sob a perspectiva dos empréstimos (de curto, médio e longo prazo), considerando apenas os já contratados. Nesse sentido, a cada parcela da dívida liquidada pelo tomador, a carteira sofre variações.<sup>90</sup> Isso a torna ainda mais dinâmica do

---

<sup>89</sup> Para detalhes sobre os diferentes níveis (fluxo) da operação dentro do BNDES, ver (em 18/12/2010): [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/fluxo.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/fluxo.html)

<sup>90</sup> Na carteira da CAF, “os empréstimos são apresentados pelo valor pendente de pagamento, ajustado por baixas efetuadas, menos provisão para possíveis perdas e comissões de empréstimo, líquidas dos custos de originação. Os juros são calculados sobre o saldo do principal não pago. As comissões de empréstimos, líquidas de certos custos diretos de originação, são diferidas e reconhecidas como um ajuste do rendimento

que a carteira do BNDES Exim que, como visto, refere-se a projetos que ainda geram desembolsos e leva em conta todos os níveis de operação dentro do Banco.

Além disso, os últimos dados da carteira da CAF são relativos a 2009. Naquele ano, a carteira da instituição, contemplando todos os setores, chegou a US\$ 11,7 bilhões em empréstimos. Não há uma rubrica específica apenas para a infra-estrutura, muito menos divisão entre seus subsetores, mas a CAF (2010) afirma que “o financiamento a projetos de infra-estrutura e de desenvolvimento social e ambiental constitui uma das principais atividades da CAF e, ao final de 2009, representaram conjuntamente 71% da carteira de empréstimos” (p. 193). Em valores absolutos, significam aproximadamente US\$ 8,3 bilhões.

**Tabela 3.7. Carteira do BNDES Exim pós-embarque referente a projetos de infra-estrutura na América do Sul, por subsetor (em US\$ milhões) – posição de dezembro de 2010**

Carteira	Nº de Projetos	Projeto		Financiamento		
		Valor (em US\$ milhões)	Participação no valor total dos projetos da carteira (em %)	Valor (em US\$ milhões)	Participação no valor total dos financiamentos (em %)	Nível médio de participação dos financiamentos do BNDES no valor total dos investimentos (em %)
Energia Elétrica	6	4.879	23,3	1.994	21,5	40,9
Gasodutos	10	4.138	19,8	2.117	22,9	51,2
Transporte terrestre	4	3.182	15,2	1.058	11,4	33,2
Transporte urbano	7	3.035	14,5	1.529	16,5	50,4
Transporte marítimo	2	1.320	6,3	666	7,2	50,5
Saneamento	7	2.593	12,4	952	10,3	36,7
Outros	3	1.775	8,5	939	10,1	52,9
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>20.922</b>	<b>100,00</b>	<b>9.255</b>	<b>100,00</b>	<b>44,2</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos junto ao BNDES Exim.

Em termos setoriais, os dados também são reveladores. Em energia elétrica, há basicamente projetos de geração e de distribuição de energia, tais como a construção de

*do empréstimo relacionado usando o método de juros e comissões e são apresentadas como comissões de empréstimo na demonstração do resultado” (CAF, 2009; p. 2010).*

hidrelétricas e de redes de transmissão. Esses projetos também apresentam o maior valor médio da carteira (cerca de US\$ 813 milhões) e o segundo maior valor total financiado (US\$ 1,99 bilhão). Esses valores seguem no mesmo sentido daqueles relacionados aos projetos de energia da carteira IIRSA, que também eram os de maior magnitude.

Por sua vez, o subsetor de gasodutos engloba tanto a expansão quanto a construção de novos empreendimentos. Apesar de o valor total dos projetos (US\$ 4,1 bilhões) ser menor do que aquele do subsetor de energia elétrica, o nível médio de participação do BNDES é um tanto maior, chegando a 51,2%, o que coloca esse subsetor em primeiro lugar no que tange ao valor total financiado (US\$ 2,1 bilhões).

Quando somados os subsetores de transporte terrestre, urbano e marítimo, o setor de transporte demanda investimentos de US\$ 7,5 bilhões e financiamentos de US\$ 3,3 bilhões (35,1% dos financiamentos totais da carteira), o que resulta em um nível médio de participação do BNDES Exim de 43,2%.

Já em saneamento, encontram-se sete projetos que dizem respeito a estações de tratamento e distribuição de água. Esses projetos apresentam um relativamente baixo nível de participação do Banco, com 36,7%. O valor médio dos projetos de US\$ 370 milhões também é inferior quando comparados aos de energia e de transporte.

A Tabela 3.8 traz a mesma carteira, mas agora distribuída sob a ótica do país importador dos bens e serviços brasileiros.

**Tabela 3.8. Carteira do BNDES Exim pós-embarque referente a projetos de infraestrutura na América do Sul, por país de origem do projeto (em US\$ milhões) – posição de dezembro de 2010**

	<b>Valor dos Projetos (em US\$ milhões)</b>	<b>Valor dos Financiamentos (em US\$ milhões)</b>	<b>Nível médio de participação do BNDES no valor total financiado (em %)</b>
ARGENTINA	10.495	4.327	<b>41,2</b>
BOLÍVIA	734	531	<b>72,3</b>
CHILE	571	571	<b>100,0</b>
COLOMBIA	25	25	<b>100,0</b>
PARAGUAI	77	77	<b>100,0</b>
PERU	592	315	<b>53,2</b>
URUGUAI	72	60	<b>83,2</b>
VENEZUELA	8.355	3.349	<b>40,1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>20.922</b>	<b>9.255</b>	<b>44,2</b>

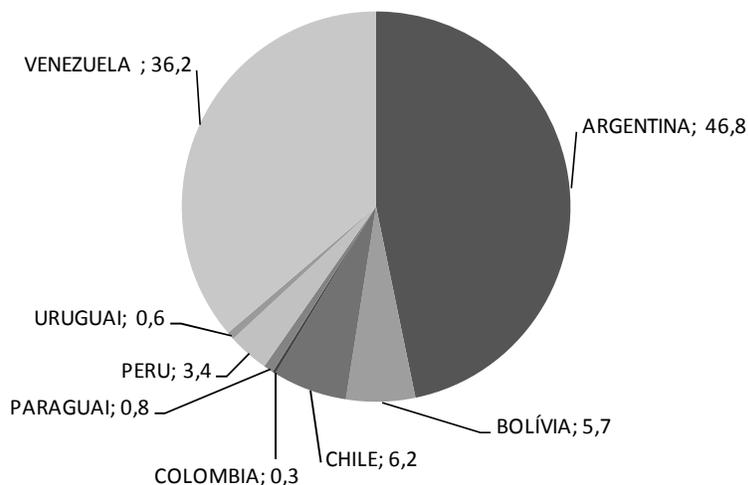
Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos junto ao BNDES Exim.

Seguindo as explicações feitas a partir das Tabelas 3.2 e 3.3, a participação conjunta de Argentina e Venezuela representa aproximadamente 82,9% do valor total dos financiamentos (Gráfico 3.4) – um resultado em linha com os já vistos para os outros ângulos de análise (fluxos de desembolsos e uso do CCR).

A Venezuela, por sua vez, é um dos países que mais tem dado atenção à infraestrutura na região. Segundo estimativas de Carciofi e Gayá (2007 *apud* LUCIONI, 2009), entre 1990 e 2006, a taxa de crescimento anual dos investimentos em infra-estrutura naquele país só foi superada pelas taxas de Chile e Peru.

Também é digno de nota o nível médio de participação do BNDES, que parece ser maior nos casos em que o valor dos projetos é consideravelmente menor. Parceiros de MERCOSUL, Paraguai e Uruguai representam pouco mais de 1% do valor total dos financiamentos, mas em suas operações, o nível médio de participação do Banco é de respectivamente 100% e 83,2%.

**Gráfico 3.4. Participação dos países sul-americanos na carteira de financiamento do BNDES Exim pós-embarque referente aos projetos de infra-estrutura na região (em %)**



Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos junto ao BNDES Exim.

Para concluir, conforme já adiantado, essa carteira não contempla nenhum projeto, incluindo os da carteira IIRSA, de integração física entre os países sul-americanos.

### **3.3. Considerações finais**

Como banco nacional de desenvolvimento, o BNDES tem atuado, ao longo de sua história, de modo a se adequar às diretrizes estabelecidas pelos distintos governos de turno frente às diversas conjunturas sócio-econômicas de cada período. É assim desde sua fundação, passando pelo Plano de Metas do governo JK, pelo II PND do regime militar e até pela era das privatizações do governo FHC, nos anos 1990.

Da mesma forma, em resposta à abertura comercial da década de 1990, o Banco passou a financiar, já no início daquela década, a produção e a comercialização de bens brasileiros destinados ao mercado externo. Através de financiamentos compatíveis com os oferecidos por outros países aos seus respectivos exportadores, o objetivo dessa medida era ampliar a competitividade internacional do produto brasileiro.

Durante aquela década, o Banco foi incorporando uma série de novidades à sua atuação como financiador das exportações brasileiras. Exemplo importante foi a criação da

linha de pós-embarque para operações cursadas no âmbito do CCR. De um modo geral, ao atuar dessa maneira, o BNDES se aproximava de um *Eximbank*. Refletindo esse fato, seu programa de apoio às exportações passou a se chamar BNDES Exim em 1997. Também naquele ano, o Banco começou a financiar, além dos bens, serviços brasileiros destinados ao mercado externo. Todas essas transformações foram, aos poucos, aperfeiçoando sua base operacional para a atuação no exterior, especialmente na América do Sul.

Para os propósitos dessa dissertação, a transformação mais relevante veio em meados dos anos 2000, momento marcado pela mudança de prioridades da política externa brasileira. Inserido no fenômeno mais geral do regionalismo pós-liberal, o governo voltou a dar maior atenção à integração sul-americana. Como iniciativa particular de cooperação, acenou favoravelmente para o BNDES como possível fonte de financiamento para a integração regional, em especial para seus projetos de infra-estrutura.

A particularidade do BNDES Exim é que, na verdade, ele não financia o projeto em si, mas a comercialização de bens e serviços brasileiros que dele possam fazer parte, situação que coloca limites ao seu potencial de contribuição ao processo de integração. Isso também o distingue de instituições financeiras sub-regionais e regionais de desenvolvimento, que não possuem essa restrição operacional.

Apesar desse fator limitante, a atuação do BNDES Exim na América do Sul cresceu nos últimos anos. Seus desembolsos no pós-embarque para exportações destinadas à região apresentaram crescimento médio anual de 21,9% no período entre 2001 e 2010, chegando a expressivos US\$ 1,1 bilhão nesse último ano.

Nesse cenário, o CCR desempenhou papel fundamental. Através do Convênio, os riscos das operações, originalmente privados, são transferidos ao Banco Central do Brasil. Na prática, o CCR tem funcionado como um mecanismo de garantias que permite ao BNDES Exim realizar operações que, de outro modo, dificilmente se viabilizariam. Desde 2004, os desembolsos anuais relativos às operações cursadas no âmbito do Convênio sempre representaram mais que 60% do total de desembolsos no pós-embarque para exportações à América do Sul.

A partir de maiores níveis de desagregação, os dados sobre os desembolsos revelam alguns traços interessantes do perfil de atuação regional do Banco. Para começar, o apoio do BNDES Exim no pós-embarque para a América do Sul teve como principais

países beneficiados a Argentina e a Venezuela, o que reflete a importância econômica de cada país, bem como suas grandes participações na pauta de exportação brasileira para a região.

Outro traço marcante da atuação regional do BNDES Exim é a importância que o setor de infra-estrutura possui como destino das exportações brasileiras apoiadas pelo Banco. Entre 2005 e 2010, foram desembolsados no pós-embarque cerca de US\$ 2 bilhões para exportações brasileiras destinadas àquele setor. Essa situação também pode ser observada quando se olha para o apoio do BNDES Exim pela ótica da natureza das exportações apoiadas. Serviços de engenharia e construção cresceram sobremaneira no período. Por trás dessas exportações, encontram-se empresas nacionais que acabam participando de grandes obras de infra-estrutura nos países sul-americanos.

Uma análise mais profunda mostra que as obras de infra-estrutura apoiadas pelo Banco têm caráter doméstico, ou seja, não estão voltadas para a integração regional. No tocante à IIRSA, nenhum projeto de sua carteira foi apoiado pelo BNDES Exim até o momento. Na realidade, são os bancos sub-regionais e regionais de desenvolvimento (CAF e BID) e os Tesouros Nacionais que predominam como as principais fontes de financiamento daquela iniciativa.

Os projetos da IIRSA também não constam da carteira do BNDES Exim pós-embarque relativa ao setor de infra-estrutura na América do Sul. Nesta, constam apenas as já citadas obras de infra-estrutura doméstica dos países financiados, com destaque novamente para Argentina e Venezuela que, juntas, concentram 82,9% dos financiamentos totais em carteira. Além disso, os subsetores com maior peso são, assim como na carteira da IIRSA, o de transporte e o de energia.

Por fim, no que tange a essa ausência de financiamentos do BNDES relacionados à integração física regional, deve-se ter sempre em mente os seguintes aspectos: em primeiro lugar e por mais óbvia que seja a afirmação, o Banco atua seguindo a lógica de um *Eximbank* e, portanto, tem como prioridade o apoio às exportações. Em segundo lugar, seus financiamentos se restringem à produção e comercialização de bens e serviços brasileiros destinados ao exterior, o que coloca limites ao seu potencial para contribuir com o processo de integração. Ademais, o financiamento depende, em parte, da decisão da empresa brasileira em participar de projetos de infra-estrutura relacionados à integração e, em parte,

da decisão dos agentes externos de adquirir os bens e serviços brasileiros e de solicitar o financiamento para tais aquisições. Logo, o apoio do BNDES ao processo de integração física regional, quando houver, deverá conciliar todos esses fatores.

Do ponto de vista teórico, essa situação não deve causar estranhamentos. Como argumentando no segundo capítulo, bancos nacionais de desenvolvimento podem, em tese, financiar parte do processo de integração física regional. Todavia, os bancos regionais e os sub-regionais possuem características específicas a eles associadas, como o “sentido de pertencimento” e o maior conhecimento das realidades locais, que lhes permitem lidar mais adequadamente com as dificuldades intrínsecas aos projetos de infra-estrutura de integração, como o problema da ação coletiva e o das externalidades transnacionais. Assim, apesar de o governo brasileiro ter apontado para o Banco como um agente financiador do processo de integração física sul-americana, não houve, até o momento, contribuições concretas nesse sentido. Essa missão está muito mais adequada às características dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento.

## Conclusões

A atuação do BNDES na América do Sul se insere no contexto do regionalismo pós-liberal, que tem como característica o afastamento de temas estritamente comerciais da agenda da integração regional. Esse regionalismo também é marcado pelo aumento do número de iniciativas de cooperação regional, cuja finalidade é o enfrentamento conjunto de alguns dos problemas estruturais historicamente presentes na região, como a vulnerabilidade externa e as assimetrias estruturais entre países. Em contraste com o período do regionalismo aberto dos anos 1990, essas iniciativas recentes se aproximam de uma concepção desenvolvimentista do papel da integração no desenvolvimento dos países periféricos. Por isso, contestam o livre comércio como uma finalidade em si e como objetivo maior da integração.

Dentre as iniciativas de cooperação que ganharam destaque nesse contexto, esse trabalho chamou atenção para dois tipos, essencialmente distintos, mas que guardam relações entre si. O primeiro deles se refere à dimensão física da integração, que atingiu seu apogeu com a Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Estabelecida em 2000, ainda sob os auspícios do regionalismo aberto, a IIRSA realmente ganhou fôlego a partir de 2005, quando se formou a Agenda para Implementação Consensuada (AIC) de projetos prioritários, os quais receberam o apoio dos governos sul-americanos, inclusive dos mais críticos da Iniciativa. Hoje, sua carteira é bastante ambiciosa, atingindo valor superior a US\$ 96 bilhões, distribuídos nos subsetores de transportes, energia e comunicações.

O outro tipo de iniciativa que recebe destaque no período se refere à cooperação financeira na forma de bancos regionais e, sobretudo, sub-regionais de desenvolvimento. Apesar de não serem novas, essas instituições tiveram papel relevante no contexto do regionalismo pós-liberal, especialmente como fontes de financiamento alternativas às fontes multilaterais, notadamente na figura do Banco Mundial. A atuação regional da Corporação Andina de Fomento (CAF) é um clássico exemplo de êxito nesse sentido, sendo citado pela maior parte da literatura especializada.

Por trás desse sucesso, existe uma série de aspectos característicos dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, que se converte em vantagens para seus

países acionistas mutuários. O “sentido de pertencimento”, por exemplo, é um dos grandes responsáveis pela solidez financeira daqueles bancos. O impacto mais positivo resultante da saúde financeira dessas instituições é o reforço da capacidade de atuarem como importantes intermediários financeiros, tomando e repassando empréstimos em condições mais favoráveis aos países em desenvolvimento. Além disso, a maior capacidade para atuarem em projetos de grande incerteza, com problemas de ação coletiva e com externalidades transnacionais; o maior conhecimento das realidades locais; e, conseqüentemente, a maior capacidade de atender às necessidades dos países menos desenvolvidos são aspectos que fazem desses bancos uma alternativa poderosa como fonte de financiamento de longo prazo, especialmente para projetos de infra-estrutura de integração (como os da carteira da IIRSA), para os quais parecem estar mais adequados.

Em meio a esse novo contexto de crescente cooperação regional, o BNDES recebeu do governo brasileiro, em meados da última década, a missão de atuar como agente financiador da integração sul-americana, especialmente de sua dimensão física, representada por projetos de infra-estrutura. Ao longo de sua história, o Banco foi adequando a sua atuação às diferentes diretrizes dos governos de turno e às diferentes conjunturas sócio-econômicas. Não foi diferente com essa nova missão que, à primeira vista, é condizente com aqueles preceitos de cooperação do regionalismo pós-liberal.

Assim, durante toda a década de 2000, em termos de desembolso e tamanho da carteira, foi crescente a atuação regional do BNDES Exim, área de comércio exterior que concentra as operações do BNDES fora do Brasil. Enquanto o crescimento médio anual dos desembolsos no pós-embarque para exportações destinadas à América do Sul foi de 21,9% no período entre 2001 e 2010, atingindo US\$ 1,1 bilhão nesse último ano, sua carteira atual relacionada a financiamentos para projetos de infra-estrutura na região está em torno de US\$ 9,3 bilhões.

Uma iniciativa de cooperação regional que viabiliza boa parte dos financiamentos do BNDES Exim pós-embarque para exportações destinadas à América do Sul é o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR). Na prática, o CCR funciona como um importante mecanismo de garantia para o agente emprestador, reduzindo sobremaneira os riscos envolvidos nas operações. No caso específico do BNDES, que é um banco nacional com atuação regional, o Convênio se reveste de maior importância. Na medida em

que, para o Banco, não há qualquer “sentido de pertencimento” relativo a seus clientes, não se aplicam as vantagens decorrentes da condição de credor privilegiado e, portanto, os riscos envolvidos não seriam mitigados sem o auxílio do CCR.

Apesar de todas essas considerações, um olhar mais atento para o perfil da atuação do BNDES Exim permite fazer algumas constatações. Em primeiro lugar, os países que mais recebem financiamentos – Argentina e Venezuela – são também aqueles de maior economia regional (depois do Brasil) e aqueles que mais importam os produtos brasileiros destinados à América do Sul. Ao contrário do que prevê a literatura para bancos regionais e sub-regionais, o apoio do BNDES Exim à região não se orienta, de modo deliberado, para países de menor desenvolvimento relativo. Na realidade, esse apoio parece seguir os fluxos comerciais do Brasil com seus parceiros regionais.

Em segundo lugar, há crescente importância dos financiamentos às exportações de serviços brasileiros (notadamente os de engenharia e construção) para a região. Esses serviços normalmente fazem parte de grandes projetos de infra-estrutura dos países importadores. Daí decorre a terceira constatação, que é a elevada importância que o setor de infra-estrutura tem apresentado como destino das exportações brasileiras apoiadas pelo BNDES Exim. Entre 2005 e 2010, foram desembolsados no pós-embarque cerca de US\$ 2 bilhões para exportações brasileiras destinadas àquele setor.

Por fim, a quarta e mais importante constatação: apesar de o BNDES, juntamente com a diplomacia e empresas brasileiras, constituir o tripé da atuação do Brasil na América do Sul, até o momento, nenhum projeto de infra-estrutura para integração, incluindo os da IIRSA, recebeu financiamentos pelo pós-embarque. Além disso, na carteira do Banco, também não constam projetos desse tipo. Todos os financiamentos referentes a esse setor dizem respeito unicamente à infra-estrutura doméstica.

No que toca a essa última constatação, deve-se ter claro que a lógica de atuação do BNDES Exim se aproxima à de um *Eximbank*, ou seja, suas preocupações dizem respeito à competitividade de bens e serviços de empresas brasileiras nos mercados externos. Em outros termos, o BNDES Exim não financia o projeto em si, mas apenas a comercialização de bens e serviços brasileiros que dele possam fazer parte, situação que coloca limites ao seu potencial de contribuição para o processo de integração regional. Além disso, a concessão do financiamento depende das decisões dos agentes: no caso das empresas

brasileiras, em efetivamente participar das obras de infra-estrutura para integração; no caso dos agentes externos, de efetivamente adquirir e solicitar, junto ao Banco, financiamentos dos bens e serviços brasileiros. Em suma, para que o BNDES apóie, de fato, o processo de integração física regional, é necessário que todos esses eventos se realizem.

Contudo, isso não significa dizer que o BNDES não possa ter papel a cumprir no processo de integração física da América do Sul. Nos grandes projetos de infra-estrutura relacionados a esse processo, as incertezas são enormes, o que torna desejável a participação de mais de uma fonte de recursos. Nesse sentido, pode haver certa complementaridade entre o BNDES e as demais fontes disponíveis.

De qualquer modo, do ponto de vista teórico, reitera-se que, apesar de ser possível para bancos nacionais de desenvolvimento financiar parte do processo de integração física regional, essas instituições não são as mais adequadas para tal tarefa. Por seu turno, bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento possuem aspectos específicos que lhes permitem lidar mais adequadamente com as dificuldades intrínsecas aos projetos de infra-estrutura de integração.

Assim, conclui-se que, não obstante o fato de o governo brasileiro ter apontado para o BNDES como um agente financiador do processo de integração física sul-americana, não houve, até o momento, contribuições concretas nesse sentido. Essa missão está muito mais adequada às características dos bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento.

## Bibliografia

- ALMEIDA, P. R. (2008). *Dilemas atuais e perspectivas futuras do regionalismo sul-americano: convergências e divergências*. Temas & Matizes, nº 14. Segundo semestre de 2008.
- BEZANSON, K e Sagasti, F. (2000), *A Foresight and Policy Study of the Multilateral Development Banks*, Study 2000:2, IDS on behalf of the Ministry of Foreign Affairs Sweden.
- BIANCARELI, A. M. (2007). *Integração, ciclos e finanças domésticas: o Brasil na globalização financeira*. Campinas: Instituto de Economia - Unicamp, tese de doutoramento.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Inserção externa e financiamento: notas sobre padrões regionais e iniciativas para a integração na América do Sul*. Cadernos do Desenvolvimento nº 5. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v. 5, p. 127-177.
- \_\_\_\_\_ (2010). *O Brasil e a integração na América do Sul: iniciativas para o financiamento externo de curto prazo*. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (org.2010). *Inserção Internacional Soberana*.
- CAF (2019). Informe Anual 2009. Disponível em (28/12/2010): [http://www.caf.com/attach/19/default/IA2009\\_esp.pdf](http://www.caf.com/attach/19/default/IA2009_esp.pdf)
- CARCIOFI R. e Gayá R. (2007). *Una nota acerca de la expansión del comercio y las necesidades de infraestructura en América del Sur*. Buenos Aires: Carta Mensual 137, INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CARNEIRO, R. M. (2008). *Globalização e Integração Regional*. Cadernos do Desenvolvimento nº 5. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v. 5, p. 43-81.
- CARVALHO, C. E. *et al.* (2009). *Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios*. In: Vadell, J. e Campos, T. (org.2009). *Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul*. 1ª Edição. Belo Horizonte: Editora da PUC/MG.
- CARVALHO, C. E. e Sennes, R. (2009). *Integração financeira e internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul*. Nueva Sociedad, v. 1, p. 17-32.

- CATERMOL, F. (2005). *BNDES-exim: 15 anos de apoio às exportações brasileiras*. Revista do BNDES, v.12, nº 24, p. 3-30. Rio de Janeiro, dezembro de 2005.
- CATERMOL, F. e Lautenschlager, A. (2010). O crédito oficial à exportação no contexto de crise: experiências internacionais e o BNDES. Revista do BNDES, nº 34, p. 5-52. Rio de Janeiro, dezembro de 2010.
- CINTRA, M. A. M. (2007). *Caracterização dos fundos, delimitação conceitual, experiências internacionais e enfoques teóricos*. Relatório I do Projeto de pesquisa – O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento. Subprojeto IX: Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos. Campinas: CECON/IE/UNICAMP; e Rio de Janeiro: BNDES, julho de 2007.
- COUTO, A. B. (2008). *A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infra-estrutura na América do Sul*. In: Verdum, R (org.2008). Financiamento e Megaprojetos. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Inesc, Brasília, p. 79-88.
- CULPEPER, R. (2006). *Reforma de la arquitectura financiera mundial: el potencial de las instituciones regionales*. In: Ocampo. J.A. (org.2006). Cooperación financiera regional. Santiago: Cepal (Libros de la Cepal n. 91).
- DEOS, S. et al (2009). *Perspectivas do investimento na dimensão do Mercosul e da América Latina*. Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil (PIB). Estudo Transversal nº 8. Colaboradores: Mendonça, A. R. B et al. Rio de Janeiro, UFRJ.
- DEOS, S. e Wegner, R. (2009). *Da integração comercial e regionalismo aberto à cooperação financeira e regional pós-liberal: o caso do Mercosul*. XIV Encontro Nacional de Economia Política, São Paulo, junho 2009.
- DEOS, S., Mendonça, A. R. R. e Wegner, R. C. (2010). *Cooperação financeira regional no MERCOSUL e o financiamento do investimento*. Artigo aceito para apresentação no III Encontro da Associação Keynesiana Brasileira. Agosto de 2010.
- DEQUECH, D. (2008). *Varieties of uncertainty: a survey of the economic literature*. In: XXXVI Encontro Nacional de Economia ANPEC, 2008, Salvador. Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008.
- DEVLIN, R. e Estevadeordal, A. (2001). *What's new in the New Regionalism in the Americas?* Interamerican Development Bank. Integration and Regional Programs Department. Working Paper 6. May 2001.

- DUTRA, D. F. C. (2004). *A integração econômica da América Latina - perspectivas para o Século XXI*. In: Berfran, R. (org.2004). Mercosul e o Conhecimento: os desafios da Integração. Porto Alegre: Comissão do Mercosul e Assuntos Internacionais, Assembléia Legislativa do RS, 2004, v. 1, p. 45-56.
- FERRONI, M. (2004). *Regional Public Goods: The Comparative Edge of Regional Development Banks*. Paper prepared for a Conference on Financing for Development: Regional Challenges and the Regional Development Banks at the Institute for International Economics.
- GARCIA, M. A. (2010). *O lugar do Brasil no mundo*. In: Sader, E. & Garcia M. A. (org.2010). Brasil, entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo: Boitempo
- GRIFFITH-JONES, S., Griffith-Jones, D. e Hertova, D. (2008). *Enhancing the role of regional development banks*. G-24 Discussion paper series, nº 50, July.
- GUTH, F. (2006). *O BNDES nos 1990: uma análise keynesiana*. Rio de Janeiro. IE/UFRJ, dissertação de mestrado.
- GUDYNAS, E. (2008). *As instituições financeiras e a integração na América do Sul*. In: Verдум, R (org.2008). Financiamento e Megaprojetos. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Inesc, Brasília, p. 21-47.
- HERMANN, J. (2002). *Liberalização e Crises Financeiras: o Debate Teórico e a Experiência Brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, tese de Doutorado.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Bancos Públicos e Sistemas Financeiros Maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento*. Artigo submetido à Associação Keynesiana Brasileira (AKB). II Encontro Internacional da AKB.
- IGLESIAS, R. (2008). *Algunos elementos para caracterizar los intereses brasileños en la integración de la infraestructura en América del Sur*. Integración y Comercio, nº 28, Buenos Aires, enero-junio de 2008.
- IIRSA (2009a). *Quinto informe de avance de la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 (AIC)*.
- \_\_\_\_\_ (2009b). *Planejamento Territorial Indicativo: Carteira de Projetos IIRSA 2009*. Seção IV – Carteira de projetos IIRSA 2009. Disponível (em 18/12/2010): [http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/L/lb09\\_cartera\\_de\\_proyectos\\_iirsa\\_2009/lb09\\_cartera\\_de\\_proyectos\\_iirsa\\_2009\\_POR.asp?CodIdioma=POR](http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/L/lb09_cartera_de_proyectos_iirsa_2009/lb09_cartera_de_proyectos_iirsa_2009_POR.asp?CodIdioma=POR)
- KUWAYAMA, M. (1999). *Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature*. Serie comercio internacional nº 4. Santiago, Cepal.

- LIEBIG, K. e Wolff, P. (2008). *Development Finance by Regional Development Banks – Combining Regional Ownership with Multilateral Governance*. Briefing paper. German Development Institute.
- LUCIONI, L. (2009). *La provisión de infraestructura en América Latina: tendencias, inversiones y financiamiento*. Serie Macroeconomía del Desarrollo n° 72. Santiago: CEPAL, enero de 2009.
- MACHINEA, J. L. e Rozenwurcel, G. (2006): *Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future?* In: Ocampo. J.A. (org.2006). Cooperación financiera regional. Santiago: Cepal (Libros de la Cepal n. 91).
- MACHINEA, J. L. e Titelman, D. (2007). *¿Un crecimiento menos volátil?: el papel de las instituciones financieras regionales*. Revista de la Cepal, n° 91 (LC/G.2333-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), abril.
- MANTEGA, G. (2005). *Integração da Infra-Estrutura da América do Sul*. Anais. Foz do Iguaçu: Primeira Rodada de Consultas para Construção da Visão Estratégica Sul-Americana no Brasil, 2005. 16 slides.
- MCELHINNY, V. (2008). *A IIRSA em uma encruzilhada: indicativos de mudança, implicações para a advocacy*. In: Verdum, R (org.2008). Financiamento e Megaprojetos. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Inesc, Brasília, p. 49-78.
- MEDEIROS, C. A. (2008). *Os Dilemas da Integração Sul-Americana*. Cadernos do Desenvolvimento n° 5. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v. 5, p. 213-254.
- MOTA VEIGA, P e Ríos, S. P. (2007). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Série comércio internacional n° 82. Santiago: CEPAL. 2007.
- OCAMPO, J. A. (2006). *La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos*. In: Ocampo. J.A. (org.2006). Cooperación financiera regional. Santiago: Cepal (Libros de la Cepal n. 91).
- OCAMPO, J. A. e Titelman, D. (2009). *Subregional financial cooperation: the South American experience*. Journal of Post-Keynesian Economics. Winter 2009-10, Vol. 32, n. 32.

- PONTES QUINZENAL (2008). *Ecuador questiona dívida com BNDES*. V. 3, nº 21. Novembro de 2008. Disponível (18/12/2010) em:  
<http://ictsd.org/i/news/pontesquinzenal/34268/>
- PORTA, F. (2008). *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*. Colección Documentos de Proyectos. Santiago: CEPAL, septiembre de 2008.
- PRATES, D. M. (1999). *A abertura financeira dos países periféricos e os determinantes dos fluxos de capitais*. Revista de Economia Política, São Paulo - SP, v. 19, 1999.
- \_\_\_\_\_ (2005). *As assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional*. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro – RJ, mai/ago, v. 9, n. 2, p. 263-288.
- PREBISCH, R. (1959). *O mercado comum latino-americano*. In: Bielschowsky (org.2000). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Cepal/Cofecon/Record: São Paulo.
- RÜTTIMANN, A. B. *et al.* (2008). *CCR: seu papel no financiamento à Infraestrutura*. Revista do BNDES, junho, vol. 14, Nº 29, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
- SAGASTI, F. e Prada, F. (2006). *Bancos regionales de desarrollo: una perspectiva comparada*. In: Ocampo, J. A. (org.2006). Cooperación financiera regional. Santiago: Cepal (Libros de la Cepal n. 91).
- SELA (2010). *Experiencias de Cooperación Monetaria y Financiera en América Latina y el Caribe. Balance Crítico y Propuestas de Acción de Alcance Regional*. Caracas: Reunión Regional: reforma de la arquitectura financiera internacional y cooperación monetaria y financiera en América Latina y Caribe. Abril de 2010.
- SILVA, A. C. M. E. (2010). *O Expresso do oriente. Redistribuindo a produção e o comércio globais*. CECON-IE/UNICAMP. Observatório da economia global. Textos avulsos, nº 2, abril (artigo publicado na internet).
- SOBREIRA, R. (2008). *Development Banks, Risk and Basle II: Some Assessments*. In: Cadernos EBAPE.BR, 6 (4).
- TAVARES, M. C. e Gomes, G. (2008). *La CEPAL y la integración económica de América Latina*. Revista de la CEPAL. Santiago: Naciones Unidas, nº extraordinário. Outubro de 1998.

- TITELMAN, D. (2002). *Multilateral banking and development financing in a context of financial volatility*. Serie Financiamiento del desarrollo, N° 121, LC/L.1746-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.G.58.
- \_\_\_\_\_ (2006). *La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe*. In: Ocampo. J. A. (org.,2006). Cooperación financiera regional. Santiago: Cepal (Libros de la Cepal n. 91).
- UNCTAD (2007). *Trade and development report: regional cooperation for development*. New York and Geneva: United Nations. 2007.
- UNITED NATIONS (2006). *Rethinking the Role of National Development Banks*. Revised background document to the Department of Economic and Social Affairs. Financing for Development Office.
- YEYATI, E., Micco, A. e Panizza, U. (2004). *Should the Government be in the Banking Business? The role of State-Owned and Development Banks*. In: Working Paper 1014, Inter-American Development Bank (IDB), Research Department.