

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA POLÍTICA**  
**INTERNACIONAL**

**INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO FINANCEIRA NA AMÉRICA DO**  
**SUL: A INFLUÊNCIA DO NEODESENVOLVIMENTISMO DOS**  
**GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2015) E O PAPEL DO BNDES**

**LEONARDO RODRIGUES DE LIMA**

**RIO DE JANEIRO**

**2024**

LEONARDO RODRIGUES DE LIMA

**INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO FINANCEIRA NA AMÉRICA DO  
SUL: A INFLUÊNCIA DO NEODESENVOLVIMENTISMO DOS  
GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2015) E O PAPEL DO BNDES**

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Martins

Coorientador: Prof. Dr. Alexis Saludjian

## FICHA CATALOGRÁFICA

L732i      Lima, Leonardo Rodrigues de.  
              Integração e cooperação financeira na América do Sul: a influência do  
              neodesenvolvimentismo dos governos Lula e Dilma (2003-2015) e o papel do BNDES /  
              Leonardo Rodrigues de Lima. – 2024.  
              150 f.

              Orientador: Carlos Eduardo Martins.  
              Coorientador: Alexis Saludjian.  
              Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de  
              Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2024.  
              Bibliografia: f. 142-150.

              1. Cooperação financeira. 2. América do Sul. 3. Integração regional. I. Martins,  
              Carlos Eduardo, orient. II. Saludjian, Alexis, coorient. III. Universidade Federal do  
              Rio de Janeiro. Instituto de Economia. IV. Título.

CDD 337

Dedico este trabalho a Carlos Alberto e Laureen, cujo amor e apoio foram fundamentais para tornar possível a sua realização.

## AGRADECIMENTOS

À minha amada família quero expressar minha mais profunda gratidão pela imensa paciência, amor incondicional e apoio incansável que foram fundamentais para tornar possível a realização deste trabalho. Vocês não apenas me proporcionaram um ambiente propício para o crescimento acadêmico, mas também foram uma fonte constante de inspiração e motivação.

Gostaria de expressar minha gratidão especial ao meu pai por ter me presenteado com o dom do pensamento crítico desde cedo, introduzindo-me a diversos pensadores revolucionários como Marx e Lenin. Suas lições não apenas enriqueceram minha compreensão do mundo, mas também me deram as ferramentas necessárias para analisar profundamente as questões que abordo neste trabalho.

Também desejo expressar minha profunda apreciação à minha mãe, uma talentosa professora de arte, cuja sensibilidade e dedicação ao seu ofício influenciaram diretamente minha formação. Tenho imenso orgulho de sua profissão e da maneira como ela impacta positivamente a vida de seus alunos. Além disso, ela me ensinou que nunca é tarde para buscar conhecimento. Os finais de semana que ela sacrificou para se dedicar aos estudos são um testemunho do seu compromisso com o aprendizado contínuo. Suas ações mostraram que o amor e a inspiração que recebemos em troca superam qualquer pequeno sacrifício que façamos.

Destaco a influência marcante de minha querida avó, Laurita Dias, uma mulher à frente de seu tempo. Sua dedicação ao estudo da contabilidade e das artes, em uma época desafiadora para mulheres, especialmente negras, é um testemunho de sua determinação e inspiração. Seu legado não se limita apenas aos seus feitos individuais, mas também ressoa em sua capacidade de desbravar novos caminhos e abrir portas para as gerações futuras.

Expresso minha profunda gratidão aos meus queridos amigos pelo apoio incondicional e pela escuta atenta que sempre me ofereceram. Suas risadas contagiantes, conselhos e gestos de carinho têm enriquecido minha vida de maneiras incontáveis. Juntos, compartilhamos não apenas momentos felizes, mas também enfrentamos desafios que nos uniram ainda mais, fortalecendo os laços preciosos de nossa amizade.

Por fim, gostaria de agradecer ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) por ter-me proporcionado minha primeira oportunidade como economista. Além disso, sou imensamente grato pelo apoio financeiro concedido, o qual foi fundamental durante o período do mestrado.

O comunismo não é para nós um *estado de coisas* [*Zustand*] que deve ser instaurado, um *Ideal* para o qual a realidade deverá se direcionar. Chamamos de comunismo o movimento *real* que supera o estado de coisas atual. As condições desse movimento [devem ser julgadas segundo a própria realidade efetiva. (S. m.)] (...). (MARX e ENGELS, 2015, p.38)

## RESUMO

Esta pesquisa analisa como os projetos, instituições e mecanismos de cooperação financeira sul-americanos se integraram à estratégia neodesenvolvimentista do Partido dos Trabalhadores do Brasil (PT). Destacam-se iniciativas como o Fundo Latino-Americano de Reservas, o Convênio de Créditos e Pagamentos Recíprocos, o Sistema de Pagamentos em Moeda Local, a CAF, o FONPLATA, o FOCEM, a Nova Arquitetura Financeira Regional e o Banco do Sul. O estudo também aborda as ações do BNDES no financiamento de exportações brasileiras na região. Adicionalmente, são exploradas as especificidades da inserção dos governos Lula e Dilma na política de integração e a relação do projeto neodesenvolvimentista com essas ações, visando responder à seguinte questão: em que medida as políticas e estratégias de desenvolvimento adotadas pelo Brasil nos governos do PT, alinhadas ao discurso progressista, demonstraram um comprometimento efetivo com um projeto de integração regional que busca promover soluções para as assimetrias de desenvolvimento entre as nações sul-americanas? Os resultados indicam que, apesar do discurso progressista, a prática reflete uma ênfase nos interesses corporativos, sugerindo uma adaptação estratégica do Brasil aos mercados globais, potencialmente contribuindo para disparidades econômicas na América do Sul.

**Palavras-chave:** cooperação financeira; América do Sul; integração regional; neodesenvolvimentismo; Partido dos Trabalhadores.

## RESÚMEN

Esta investigación analiza cómo los proyectos, instituciones y mecanismos de cooperación financiera sudamericanos se han integrado a la estrategia neodesarrollista del Partido de los Trabajadores de Brasil (PT). Se destacan iniciativas como el Fondo Latinoamericano de Reservas, el Convenio de Créditos y Pagos Recíprocos, el Sistema de Pagos en Moneda Local, la CAF, el FONPLATA, el FOCEM, la Nueva Arquitectura Financiera Regional y el Banco del Sur. El estudio también aborda las acciones del BNDES en el financiamiento de exportaciones brasileñas en la región. Además, se exploran las especificidades de la inserción de los gobiernos de Lula y Dilma en la política de integración y la relación del proyecto neodesarrollista con estas acciones, con el objetivo de contestar a la siguiente pregunta: ¿en qué medida las políticas y estrategias de desarrollo adoptadas por Brasil durante los gobiernos del PT, alineadas con el discurso progresista, demostraron un compromiso efectivo con un proyecto de integración regional que busca promover soluciones para las asimetrías de desarrollo entre las naciones sudamericanas? Los resultados indican que, a pesar del discurso progresista, la práctica refleja un énfasis en los intereses corporativos, sugiriendo una adaptación estratégica de Brasil a los mercados globales, lo que podría contribuir a disparidades económicas en América del Sur.

**Palabras-clave:** cooperación financiera; América del Sur; integración regional; neodesarrollismo; Partido de los Trabajadores de Brasil.



## ABSTRACT

This research analyzes how South American projects, institutions, and mechanisms of financial cooperation have been integrated into the neo-developmental strategy of the Brazilian Workers' Party (PT). Initiatives such as the Latin American Reserve Fund, the Agreement on Reciprocal Credits and Payments, the Local Currency Payment System, CAF, FONPLATA, FOCEM, the New Regional Financial Architecture, and the Bank of the South are highlighted. The study also addresses BNDES' actions in financing Brazilian exports in the region. Additionally, it explores the specificities of Lula and Dilma administrations' involvement in integration policy and the relationship of the neodevelopmentalist project with these actions, aiming to answer the following question: to what extent did the policies and development strategies adopted by Brazil during the PT governments, aligned with the progressive discourse, demonstrate effective commitment to a regional integration project that seeks to promote solutions to the development asymmetries among South American nations? The results indicate that, despite the progressive discourse, the practice reflects an emphasis on corporate interests, suggesting a strategic adaptation of Brazil to global markets, potentially contributing to economic disparities in South America.

**Keywords:** financial cooperation; South America; regional integration; neodevelopmentalism; Brazilian Workers Party.

## LISTA DE FIGURAS

Figura I – Gráfico dos créditos aprovados por modalidade até maio/23 – Milhões de US\$ a preços de 2022 .....	55
Figura II - Gráfico dos créditos aprovados até maio/23 – Milhões de US\$ a preços de 2022 .....	56
Figura III - Gráfico dos créditos aprovados até maio/23 por país – Milhões de US\$ a preços de 2022 .....	56
Figura IV - Gráfico das Exportações e Importações via SML – Brasil e Argentina - Milhões de R\$ .....	64
Figura V - Gráfico das Exportações e Importações via SML – Brasil e Uruguai - Milhões de R\$ .....	65
Figura VI - Gráfico das Exportações e Importações via SML – Brasil e Paraguai - Milhões de R\$ .....	65
Figura VII – Mapa dos investimentos da CAF na integração da infraestrutura da América do Sul .....	76
Figura VIII – Mapa dos países que receberam exportações de serviços de engenharia brasileiros financiados pelo BNDES – 2003 a 2015 .....	128

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela I – Aprovações de Crédito da CAF por país – Milhões de US\$ .....	67
--	----

## LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

AFR: Acordo Financeiro Regional  
ALADI: Associação Latino-Americana de Integração  
ALALC: Associação Latino-Americana de Livre-Comércio  
ALBA: Alternativa Bolivariana para a América Latina e o Caribe  
ALCA: Área de Livre-Comércio das Américas  
APEC: Associação Econômica Ásia-Pacífico  
ASEAN: Associação das Nações do Sudeste Asiático  
BACEN: Banco Central do Brasil  
BCB: Banco Central do Brasil  
BCP: Banco Central do Paraguai  
BCRA: Banco Central da República da Argentina  
BCU: Banco Central do Uruguai  
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD: Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento  
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul  
BRT: *Bus Rapid Transit*  
CAF: Corporação Andina de Fomento  
CASA: Comunidade Sul-Americana de Nações  
CCR: Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos  
CE: Ceará  
CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CNA: Confederação Nacional da Agricultura  
CNBB: Confederação Nacional dos Bispos do Brasil  
CNI: Confederação Nacional da Indústria  
CONTAG: Confederação dos Trabalhadores na Agricultura  
COSIPLAN: Conselho de Infraestrutura e Planejamento da UNSAUL  
CUT: Central Única dos Trabalhadores  
EID: Eixos de Integração e Desenvolvimento  
Embratel: Empresa Brasileira de Telecomunicações  
EPS: Empresa de Produção Social  
EUA: Estados Unidos da América

FAR: Fundo Andino de Reservas  
FGE: Fundo de Garantia à Exportação  
FHC: Fernando Henrique Cardoso  
FIESP: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
FINEP: Financiadora de Estudos e Projetos  
FLAR: Fundo Latino-Americano de Reservas  
FMI: Fundo Monetário Internacional  
FOCEM: Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul  
FONPLATA: Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia da Prata  
FRE: Fundo de Reparcelamento Econômico  
G20: Grupo dos 20  
G7: Grupo dos Sete  
GO: Goiás  
GT: Grupo Técnico  
IIRSA: Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana  
MAPA: Ministério da Agricultura e Pecuária  
MAS: Movimento ao Socialismo  
MDIC: Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  
MERCOSUL: Mercado Comum do Sul  
MG: Minas Gerais  
MST: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
NAFR: Nova Arquitetura Financeira Regional  
OMC: Organização Mundial do Comércio  
ONGs: Organizações Não-Governamentais  
P&D: Pesquisa e Desenvolvimento  
PA: Pará  
PAC: Programa de Aceleração do Crescimento  
PB: Paraíba  
PBM: Plano Brasil Maior  
PDP: Política de Desenvolvimento Produtivo  
PIB: Produto Interno Bruto  
PITCE: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior  
PPPs: Parcerias Público-Privadas  
PRODETUR: Programa Nacional de Turismo

Provias: Programa de Melhorias e Implementação de Infraestrutura Viária

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PSI: Programa de Sustentação do Investimento

PSTU: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados

PSUV: Partido Socialista Unido de Venezuela

PT: Partido dos Trabalhadores

RJ: Rio de Janeiro

RO: Rondônia

RS: Rio Grande do Sul

SC: Santa Catarina

SML: Sistema de Pagamentos em Moeda Local

SP: São Paulo

SUCRE: Sistema Único de Compensação Regional de Pagamentos

TMD: Teoria Marxista da Dependência

UE: União Europeia

UMEAO: União Monetária dos Estados da África Ocidental

UNASUL: União de Nações Sul-Americanas

UNCTAD: *United Nations Conference on Trade and Development*

URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZEI: Zona Especial de Industrialização

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO I: FORMAÇÃO ECONÔMICA DA AMÉRICA LATINA E A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA NO PLANO TEÓRICO .....</b>	<b>20</b>
<b>1.1. O LEGADO COLONIAL .....</b>	<b>20</b>
<b>1.2. A CEPAL E O DEBATE DA DEPENDÊNCIA NA AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>22</b>
<b>1.3. TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA .....</b>	<b>29</b>
<b>1.4. OS LIMITES DO DESENVOLVIMENTISMO E A VIRADA NEOLIBERAL .....</b>	<b>37</b>
<i>1.4.1. O Regionalismo Aberto .....</i>	<i>42</i>
<b>CAPÍTULO II: INSTITUIÇÕES, MECANISMOS E PROJETOS DE COOPERAÇÃO FINANCEIRA NA AMÉRICA DO SUL.....</b>	<b>51</b>
<b>2.1. COOPERAÇÃO REGIONAL PARA FACILITAÇÃO DE PAGAMENTOS E FINANCIAMENTO DE CURTO PRAZO: FLAR; CCR; E SML. ....</b>	<b>53</b>
<i>2.1.1. Fundo Latino-Americano De Reservas (FLAR).....</i>	<i>53</i>
<i>2.1.2. Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR).....</i>	<i>57</i>
<i>2.1.3. Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML).....</i>	<i>63</i>
<b>2.2. O PAPEL DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO NA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA ..</b>	<b>66</b>
<i>2.2.1. A CAF e o Apoio a Integração Econômica na América Do Sul .....</i>	<i>66</i>
2.2.1.1. Operações financiadas no Brasil de 2003 a 2015 .....	67
2.2.1.2. Investimentos na integração física da América do Sul.....	75
<i>2.2.2. Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia da Prata (FONPLATA).....</i>	<i>76</i>
<i>2.2.3. Fundo para a Convergência Estrutural e o Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM).....</i>	<i>77</i>
<b>2.3. A ONDA PROGRESSISTA, O REGIONALISMO PÓS-NEOLIBERAL E A NOVA ARQUITETURA FINANCEIRA REGIONAL .....</b>	<b>80</b>
<i>2.3.1. A Crítica ao Neoliberalismo e a Onda Progressista Sul-Americana.....</i>	<i>80</i>
2.3.1.1. Venezuela e a Revolução Bolivariana .....	80
2.3.1.2. Brasil: o PT e a Conciliação de Classes .....	83
2.3.1.3. Argentina: o Kirchnerismo e o Fracasso Peronista .....	84
2.3.1.4. Bolívia: Nacionalização dos Recursos Naturais e as Concessões ao Capital Internacional .....	85
2.3.1.5. Equador: Reforma e Contrarreforma .....	86
2.3.1.6. Paraguai: a Reforma Agrária e os Brasiguaios .....	87
<i>2.3.2. Regionalismo Pós-Neoliberal .....</i>	<i>88</i>
2.3.2.1. UNASUL .....	90
2.3.2.2. Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR) .....	92
2.3.2.3. Banco do Sul.....	93
<b>CAPÍTULO III: A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DOS GOVERNOS PETISTAS E A COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO FINANCEIRA SUL-AMERICANA .....</b>	<b>98</b>
<b>3.1. AS ORIGENS E BASES DO NEODESENVOLVIMENTISMO DOS GOVERNOS DO PT.....</b>	<b>98</b>

3.1.1. <i>A Centralidade da América do Sul na Política Externa Neodesenvolvimentista</i> .....	104
<b>3.2 O BNDES E O FINANCIAMENTO AO DESENVOLVIMENTO SUL-AMERICANO</b> .....	111
3.2.1. <i>BNDES e as Políticas Industriais nos Governos Lula e Dilma</i> .....	111
3.2.1.1. Campeãs Nacionais.....	123
3.2.1.2. Internacionalização de Empresas Brasileiras .....	125
3.2.2. <i>A Contribuição do BNDES para a Integração Econômica Sul-Americana e a     Exportação de Bens e Serviços</i> .....	126
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>134</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>142</b>



## INTRODUÇÃO

A inserção subordinada da América Latina na divisão internacional do trabalho, predominantemente como exportadora de produtos primários e importadora de produtos manufaturados provenientes de economias com maior progresso técnico, impôs historicamente um caráter de déficits na balança comercial da região. Essa dinâmica reflete os desequilíbrios estruturais e desafios inerentes às relações econômicas que os países latino-americanos mantêm no mercado global.

Ao examinar esse processo, Raúl Prebisch (1951) oferece sua principal contribuição teórica ao questionar a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo e ao introduzir o conceito de deterioração dos termos de troca. Este último se refere à tendência constante de desvalorização dos produtos primários – produzidos pela periferia – em relação aos preços dos produtos industrializados, resultando em prejuízos econômicos para a periferia em comparação com o centro. Dessa forma, observa-se o estrangulamento das economias primário-exportadoras devido à limitação econômica dos produtos primários, que constituem a base de sua produção.

Por outro lado, Ruy Mauro Marini (1973) desenvolve o conceito de “transferência de valor como intercâmbio desigual”. Segundo o autor, as economias latino-americanas estão subordinadas ao progresso das nações imperialistas, uma vez que ocorre a transferência de uma parcela do valor gerado nas economias dependentes para o capitalismo imperialista. Isso implica na acumulação desse valor transferido nos países imperialistas, às custas dos países dependentes. A análise de Marini destaca as relações desiguais no sistema econômico global e enfatiza a exploração econômica inerente às dinâmicas entre as economias imperialistas e dependentes.

Os mecanismos propostos por Prebisch e Marini são cruciais para compreender a distribuição desigual de recursos globais entre as economias centrais/imperialistas e as economias periféricas/dependentes. No contexto da América Latina, essa disparidade impõe limitações ao pleno desenvolvimento econômico da região, além de contribuir para a superexploração do trabalho e a escassez de divisas internacionais. Isso, por sua vez, tem impactos negativos sobre o crescimento econômico, as condições de vida da classe trabalhadora e a capacidade financeira dessas economias.

A interconexão entre esses fatores ressalta a complexidade do ambiente econômico latino-americano, onde a fragilidade nas contas externas se entrelaça com dinâmicas globais

que influenciam a distribuição de recursos econômicos. A restrição em relação às divisas internacionais expõe essas nações a crises financeiras e limita sua capacidade de investimento e desenvolvimento. Essa realidade destaca a necessidade de abordagens estratégicas e políticas que visem mitigar as desigualdades e fortalecer a resiliência econômica da região.

Neste cenário, a integração econômica regional surge como uma proposta destinada a impulsionar o desenvolvimento da região. Contudo, é imperativo reconhecer que os diferentes projetos de integração refletem o contexto histórico no qual estão inseridos. Assim, a integração regional na América Latina e da América do Sul pode ser examinada através de pelo menos três perspectivas teóricas e político-históricas.

Os primeiros passos em direção à integração econômica regional têm origem nas formulações teóricas de Prebisch e da CEPAL nos anos 1960. O objetivo central consistia em fortalecer o comércio na região, reduzir a dependência de importações por meio do estímulo à industrialização e, conseqüentemente, ampliar a capacidade de geração de divisas.

A segunda onda de defesa da integração regional, conhecida como Regionalismo Aberto, emerge no contexto do neoliberalismo das décadas de 1980 e 1990. Esse modelo de integração, respaldado pelos economistas neoestruturalistas da “Nova CEPAL” e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), se fundamenta na orientação dos economistas ortodoxos, que acreditam que o livre mercado, a redução de barreiras tarifárias, a concorrência e a abertura para os fluxos de capital seriam catalisadores do crescimento econômico. Adicionalmente, consideram a abertura de mercados regionais como uma etapa preliminar e preparatória para a posterior abertura global.

Já a terceira fase do regionalismo surge a partir da ascensão de governos progressistas na América do Sul e da crítica ao neoliberalismo, à qual se convencionou chamar de Regionalismo Pós-neoliberal. De especial interesse para esta pesquisa, esse período aponta para um tema muitas vezes negligenciado no âmbito da integração regional: a integração financeira e os mecanismos de financiamento. Esses elementos desempenham um papel fundamental no sucesso de qualquer processo de integração, especialmente em uma região marcada por restrições de divisas internacionais.

A cooperação financeira regional se destaca como uma estratégia eficaz para lidar com problemas nacionais relacionados à liquidez e à instabilidade financeira, por meio de uma abordagem colaborativa que envolve o compartilhamento de reservas dentro da região. Dessa forma, os mecanismos de segurança financeira compartilhada desempenham um papel proeminente, constituindo uma resposta defensiva aos desafios estruturais do desenvolvimento

do capitalismo dependente. Ao proporcionar uma rede sólida de apoio financeiro, a cooperação financeira regional não apenas aborda as questões imediatas de liquidez, mas também promove a estabilidade macroeconômica e fortalece a capacidade de investimento. Assim, configura-se como uma solução coletiva para os obstáculos enfrentados pelas economias dependentes.

Destaca-se o papel crucial do Brasil na dinâmica das instituições financeiras regionais sul-americanas, principalmente durante o período dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), caracterizado pelo neodesenvolvimentismo. Este recorte histórico traz uma variedade de desdobramentos e avanços relacionados à cooperação financeira regional. Notadamente, ressalta-se a influência do BNDES como financiador na exportação de serviços de engenharia brasileira para a América do Sul durante o referido período.

Diante dessas evidências, a presente pesquisa busca analisar a influência da perspectiva neodesenvolvimentista dos governos do PT (2003-2015) nos projetos de integração regional. O objetivo principal é examinar as ações brasileiras durante o período, tanto em âmbito interno quanto regional, a fim de compreender as bases concretas que moldaram as decisões e as estratégias do Brasil no recorte temporal assinalado. Essa abordagem permitirá uma análise mais aprofundada dos impactos do neodesenvolvimentismo nas dinâmicas de integração regional, considerando os contextos históricos, políticos, econômicos e sociais envolvidos. Ao final, espera-se construir um quadro analítico capaz de evidenciar como o neodesenvolvimentismo instrumentalizou o projeto de integração regional em prol do desenvolvimento nacional do Brasil.

Com o intuito de estabelecer a base analítica, a pesquisa está estruturada em três capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo visa fornecer um histórico sobre a formação econômica da América Latina e a integração econômica da região no plano teórico. Inicialmente, esse capítulo aborda o resgate histórico da colonização do continente americano pelas potências europeias, seguido pela apresentação de duas teorias que fundamentam a pesquisa: a teoria estruturalista da CEPAL e a Teoria Marxista da Dependência, juntamente com o contexto histórico regional desse período. Posteriormente, é abordado o marco temporal da ascensão do neoliberalismo e as propostas de integração do Regionalismo Aberto.

O segundo capítulo destaca as principais instituições, mecanismos e projetos de cooperação financeira na América do Sul. Entre eles, merecem destaque o Fundo Reservas da América Latina (FLAR), o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) e o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) do MERCOSUL. Além disso, são abordadas as

instituições de cooperação para o desenvolvimento, como a Corporação Andina de Fomento, o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e o Fundo para a Convergência Estrutural e o Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM). Embora a pesquisa se concentre no período em que o Partido dos Trabalhadores governou o Brasil, este capítulo também inclui dados atualizados sobre as instituições de cooperação financeira. Além de examinar a gestão do PT, exploraremos o contexto mais amplo das parcerias financeiras, oferecendo uma visão mais abrangente e atualizada do cenário da cooperação financeira na região. O capítulo se encerra com a discussão sobre a ascensão de governos progressistas na América do Sul, o Regionalismo Pós-neoliberal e as negociações para a criação do Banco do Sul, incluindo seus precedentes.

O terceiro capítulo se concentra na estratégia de desenvolvimento adotada pelos governos petistas e na cooperação e integração financeira na América do Sul. Inicialmente, realiza-se um resgate das bases que constituem o Partido dos Trabalhadores e o neodesenvolvimentismo, destacando a política externa voltada para a América do Sul. Em seguida, a pesquisa adentra nas ações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) durante o período, explorando suas relações com as políticas industriais dos Governos Lula e Dilma. Por fim, realiza-se a análise dos financiamentos do banco destinados à exportação de bens e serviços na América do Sul.

## **CAPÍTULO I: FORMAÇÃO ECONÔMICA DA AMÉRICA LATINA E A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA NO PLANO TEÓRICO**

### **1.1. O Legado Colonial**

A divisão territorial que marcou o processo de colonização do continente americano pelas potências europeias desempenhou um papel fundamental na configuração do modo de produção das colônias latino-americanas. Essa distinção era evidente entre as colônias de povoamento estabelecidas no Norte do continente americano e aquelas situadas no Sul, que herdaram estruturas características das colônias de exploração.

No Norte, onde predominavam as colônias de povoamento, as atividades econômicas eram mais diversificadas. As populações europeias estabelecidas nessas áreas tinham a intenção de criar comunidades permanentes e, portanto, investiam em agricultura, comércio e outras formas de produção voltadas para o mercado interno.

Por outro lado, no sul do continente, as colônias de exploração se concentravam na extração de recursos naturais valiosos, como metais preciosos e produtos agrícolas, voltados à necessidade europeia, como açúcar, tabaco e posteriormente o café. Essas atividades econômicas eram altamente dependentes da demanda externa, o que resultou em um sistema de produção concentrado na exportação, muitas vezes baseado em grandes propriedades monocultoras, onde a mão de obra escrava era predominante e os benefícios econômicos eram direcionados para fora da região.

A economia colonial apresentou um alto grau de especialização que está diretamente alinhado com os interesses subjacentes ao capitalismo comercial que desencadeou o processo de colonização. A estratégia central nesse sistema era a concentração dos fatores de produção na fabricação de um conjunto restrito de produtos que eram comercializáveis na Europa. Simultaneamente, as regiões coloniais passaram a desempenhar um papel fundamental como consumidoras dos produtos europeus. Esse arranjo estabeleceu os dois pilares do processo de apropriação de lucros monopolistas.

Maria da Conceição Tavares (2011) afirma que as exportações, na América Latina, representavam não apenas praticamente a única fonte autônoma de crescimento da renda nacional, mas também o setor exportador desempenhava um papel central em toda a economia. No entanto, sua influência direta sobre o sistema econômico, em termos de diversificação da capacidade produtiva, era limitada. Segundo a autora, o desenvolvimento do setor exportador levou a um processo de urbanização no qual se estabeleceram indústrias de bens de consumo interno de baixa produtividade – têxteis, calçados, vestuário e móveis – como parte do próprio

modelo exportador. Contudo, essas atividades industriais e o setor agrícola de subsistência não eram suficientes para impulsionar o crescimento econômico de maneira autônoma. Portanto, este estava principalmente ligado ao comportamento da demanda externa por produtos primários, tornando a América Latina dependente das economias centrais. Enquanto nas economias centrais as importações visavam principalmente suprir a falta de alimentos e matérias-primas, nas economias periféricas elas precisavam abranger uma ampla gama de bens de consumo acabados, além de atender a praticamente todas as necessidades de bens de capital para o processo de investimento induzido pelo crescimento externo da renda.

A potencialidade de variação no modo de produção teve seus primeiros sinais durante o período inicial da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Durante o conflito, a escassez de importações e as restrições econômicas inerentes à guerra proporcionaram um ímpeto inicial ao incipiente processo de industrialização voltado para o mercado interno. A predominância na produção de commodities era parcialmente substituída pelo surgimento de uma indústria nascente em alguns países da região.

Com a eclosão da Crise de 1929, que desencadeou uma crise financeira nas nações centrais, a já mencionada dependência em relação ao mercado externo expôs a América Latina ao impacto abrupto da Grande Depressão. De forma semelhante ao ocorrido durante a Primeira Guerra Mundial, as exportações latino-americanas diminuíram substancialmente, tornando inviável a manutenção dos níveis de importação, processo que realçou a vulnerabilidade externa e a dependência em relação às nações centrais. A brusca redução das exportações latino-americanas evidenciou ainda mais a necessidade de diversificar as economias nacionais e reduzir a dependência excessiva das exportações de matérias-primas e produtos agrícolas.

No período subsequente à Segunda Guerra Mundial, com a vitória dos Aliados (Grã-Bretanha, EUA e URSS) e o declínio da hegemonia europeia, duas novas potências passaram a disputar a hegemonia econômica, política e militar do mundo: os Estados Unidos e a União Soviética. A disputa entre as duas superpotências resultou na formação de dois blocos econômicos – divididos entre Leste e Oeste – e na corrida armamentista desencadeada pelos dois pólos, conhecida como Guerra Fria. A fim de conter a expansão do socialismo, os Estados Unidos da América financiaram a recuperação e reconstrução das economias europeias através do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Plano Marshall.

É nesse contexto histórico que despontam as “teorias do desenvolvimento”. Conscientes das disparidades históricas no crescimento econômico entre nações, esses esforços teóricos se empenharam em elucidar as causas de tais disparidades econômicas. Paralelamente, buscaram

elaborar abordagens conceituais com o intuito de superar o que era percebido como “atraso” econômico nas nações ditas “subdesenvolvidas” (BONENTE, 2016).

Bonente (2016) destaca que a atenção primária estava concentrada na análise da ausência ou do baixo grau de desenvolvimento, o que foi designado como subdesenvolvimento. Sob esse prisma, o subdesenvolvimento foi associado às regiões que não conseguiram atingir o nível de progresso socioeconômico observado nos países capitalistas pioneiros no processo de industrialização. O desenvolvimento foi interpretado como sendo diretamente correlacionado ao crescimento do produto per capita, sendo que um aumento nesse indicador teoricamente poderia melhorar as condições de vida nas nações menos privilegiadas. Além disso, a industrialização foi considerada uma das estratégias fundamentais para a superação do subdesenvolvimento, uma vez que tinha o potencial de aumentar a produtividade, culminando no aumento do produto per capita.

Naquele contexto, portanto, as teorias do desenvolvimento surgem como formulação científica de compreensão e administração da dinâmica social capitalista, consolidando o argumento segundo o qual, somente através deste expediente, seria possível promover uma convergência (ou, no mínimo, uma aproximação) entre as trajetórias de crescimento das diferentes nações (ou conjunto de nações). (BONENTE, 2016, p. 106)

A partir das teorias do desenvolvimento, a América Latina – juntamente com a Ásia e a África – passou a ser classificada como uma região subdesenvolvida. Dentro desse cenário, economistas e teóricos dessas regiões começaram a adotar as abordagens clássicas das teorias do desenvolvimento, adaptando, questionando e desenvolvendo novas teorias que estivessem mais alinhadas com as realidades históricas, econômicas e sociais específicas das regiões consideradas subdesenvolvidas.

Nesse contexto, destaca-se uma das mais significativas contribuições para a compreensão do desenvolvimento na América Latina, elaborada pelos economistas da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão vinculado às Nações Unidas.

## **1.2. A CEPAL e o Debate da Dependência na América Latina**

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) foi criada em 1948, no contexto do pós-Segunda Guerra mundial, “para colaborar com os governos latino-americanos no desenvolvimento econômico de seus países, no melhoramento do nível de vida de seus povos e na ampliação e fortalecimento das relações comerciais, tanto dentro como fora da região”<sup>1</sup>. A CEPAL contribui para o desenvolvimento latino-americano de duas formas:

---

<sup>1</sup> Texto extraído do site oficial da Comissão: <[www.cepal.org/pt-br/sobre/historia-cepal](http://www.cepal.org/pt-br/sobre/historia-cepal)> Acessado em: 15/10/23

através de pesquisas econômicas sobre o desenvolvimento da região; e através da cooperação e assistência técnica aos governos da América Latina.

Os estudos da CEPAL nos anos seguintes à sua criação foram fundamentais para a compreensão da história econômica e desenvolvimento da América Latina. As contribuições da comissão moldaram o pensamento econômico latino-americano e as políticas econômicas seguidas pelos países da região no pós-Segunda Guerra. Os economistas da comissão, a partir de um olhar cuidadoso sobre as economias latino-americanas, foram capazes de identificar indutores do “subdesenvolvimento” na região.

O economista Raul Prebisch, figura proeminente na CEPAL, exerceu um papel fundamental na construção do pensamento dessa organização. Suas contribuições e pesquisas deram o tom da orientação intelectual da comissão. O autor buscou identificar as relações da divisão internacional do trabalho que contribuiriam para a desigualdade de desenvolvimento entre as nações, utilizando os termos “centro” e “periferia” para diferenciar os países “ricos” e os países menos desenvolvidos, respectivamente. Em seu trabalho, Prebisch enfatizou a importância da industrialização como um meio de elevar o padrão de vida das massas e a questão crucial da escassez de divisas como um entrave ao desenvolvimento na região.

No texto *“El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”*, de 1949, escrito por Prebisch em contribuição à CEPAL, o autor inicia sua análise criticando a premissa de que o progresso técnico beneficiaria igualmente todas as nações. Prebisch argumenta que essa premissa era inadequada quando aplicada à periferia da economia mundial, onde a América Latina se encaixa. Com efeito, ele observou que, enquanto o progresso técnico nos países industrializados era gradualmente distribuído por toda a sociedade, nas nações periféricas – como as latino-americanas – as vantagens desse progresso não eram comparáveis. Isso resultava em diferenças significativas nos padrões de vida das massas entre os países industrializados e a América Latina, bem como em discrepâncias notáveis em suas respectivas capacidades de acumulação de capital, já que a poupança depende principalmente do aumento da produtividade (PREBISCH, 1949).

Prebisch (1951) argumenta, ainda, que a periferia – composta principalmente por países exportadores de produtos primários – enfrentava desvantagens estruturais em relação ao centro. O autor faz sua maior contribuição teórica ao criticar a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo<sup>2</sup> e abordar o conceito de deterioração dos termos de troca: a tendência constante

---

<sup>2</sup>A teoria das vantagens comparativas, desenvolvida por David Ricardo, argumenta que os países devem se especializar na produção dos bens em que possuem uma vantagem comparativa em termos de custos de produção.



de desvalorização dos produtos primários – produzidos pela periferia – em relação aos preços dos produtos industrializados e, portanto, o prejuízo econômico da periferia em relação ao centro. O argumento se sustenta em dois pilares: os diferenciais de elasticidade-renda e de elasticidade preço.

As diferenças nas elasticidades-renda entre os produtos que constituíam as economias centrais e periféricas desempenharam um papel fundamental nas dinâmicas econômicas. Os produtos primários voltados para exportação exibiam uma elasticidade-renda baixa quando comparados aos produtos manufaturados. Isso significa que sua demanda era pouco influenciada pelas flutuações na renda do consumidor, uma vez que possuíam uma demanda inelástica. Em contrapartida, os produtos manufaturados tendiam a experimentar um aumento na demanda em proporção ao aumento da renda.

No que se refere à elasticidade-preço, os produtos primários mostravam uma reação limitada às mudanças nos preços. Em outras palavras, quedas nos preços não resultavam necessariamente em aumentos significativos no consumo desses produtos. Em contrapartida, os produtos manufaturados respondiam de maneira mais sensível a variações nos preços, refletindo um aumento na quantidade demandada quando os preços caíam. A queda nos preços dos bens primários em relação aos bens manufaturados pode levar a uma deterioração dos termos de troca para os países que dependem fortemente da exportação desses produtos. Nesse sentido, esses países precisam exportar uma quantidade cada vez maior de bens primários para obter a mesma quantidade de bens manufaturados em troca (PREBISCH, 1951).

Assim, ocorre o estrangulamento das economias primário-exportadoras devido à limitação econômica dos produtos primários, que constituem a base de sua produção. Portanto, a teoria da deterioração dos termos de troca destaca uma limitação na teoria das vantagens comparativas, mostrando que a especialização em bens primários pode não ser sustentável a longo prazo devido à queda nos preços desses produtos, o que ressalta a importância para os países da diversificação de suas economias.

O desempenho da balança de pagamentos para a macroeconomia é estratégico, pois é o meio que determina o nível de reservas cambiais de uma economia. Nessa lógica, é a partir da quantidade de reservas que um país executa investimentos, dinamiza o seu comércio, honra seus compromissos internacionais e alcança taxas robustas de crescimento. O problema do crescimento da América Latina, portanto, revela-se no desequilíbrio do balanço de pagamentos,

---

A teoria se baseia no pressuposto de que os preços relativos dos bens (ou seja, os preços em relação a outros bens) se ajustarão no comércio internacional de acordo com as vantagens comparativas.

através da deterioração dos termos de troca e da conseqüente transferência da moeda internacional – perda de dólares – para países centrais.

A questão das divisas internacionais desempenhou um papel crucial no raciocínio de Prebisch (1949). À medida que a atividade econômica na América Latina aumentava, impulsionada pelo alto nível de emprego e pelo crescimento econômico, surgia uma necessidade crescente de importações, tanto de bens de consumo quanto de matérias-primas e bens de capital. No entanto, em muitos casos, as exportações não eram suficientes para cobrir as crescentes importações, levando a um desequilíbrio nas reservas internacionais. A escassez de dólares era particularmente preocupante, pois limitava a capacidade dos países latino-americanos de financiar suas importações essenciais e de cumprir seus compromissos financeiros internacionais.

Prebisch (1949) reconheceu que o investimento estrangeiro desempenhava um papel importante no desenvolvimento econômico da região, mas também apontou para os desafios associados a ele, como a necessidade de pagar serviços financeiros em moeda estrangeira, o que poderia se tornar insustentável se as exportações não crescessem na mesma proporção. Dessa maneira o autor afirma a importância da industrialização para aumentar a produtividade das economias latino-americanas e restringir a dependência externa por produtos manufaturados. Entretanto, conforme célebre afirmação, Prebisch aponta que a industrialização não seria um fim em si mesma, mas sim o principal meio pelo qual esses países poderiam capturar parte dos benefícios do progresso técnico e elevar gradualmente o padrão de vida da classe trabalhadora.

Além disso, Prebisch (1949) enfatizou que a industrialização da América Latina não era incompatível com o desenvolvimento da produção primária, como a agricultura. Pelo contrário, uma das condições essenciais para que o desenvolvimento industrial pudesse alcançar o objetivo social de elevar o nível de vida da população era a disponibilidade de equipamentos modernos e a capacidade de aproveitar rapidamente o progresso tecnológico em sua renovação regular. Isso se aplicava não apenas à indústria, mas também à mecanização da agricultura, que, por sua vez, impulsionava a demanda por importações consideráveis de bens de equipamento e, ao mesmo tempo, a exportação de produtos primários.

Assim, Prebisch enfatiza a importância de definir claramente os objetivos da industrialização e destaca que a substituição de importações não era o único objetivo. Ele argumenta que para além de substituir importações, a industrialização também teria que aumentar a produtividade do trabalho para elevar o padrão de vida. Portanto, seria fundamental

equilibrar a industrialização com a produção primária – em especial a agricultura, que desempenhava um papel vital na economia da América Latina.

Celso Furtado (1994), outro representante da abordagem estruturalista, ressaltou a importância do excedente de recursos resultante da divisão social do trabalho como o ponto central na análise do desenvolvimento. Ele enfatizou que o verdadeiro desenvolvimento só se concretiza quando a acumulação de riqueza gera valores que se disseminam por toda a sociedade e estabeleceu uma distinção entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos com base na capacidade de incorporar novas técnicas para aumentar a produtividade do trabalho

Para o economista brasileiro, as regiões capazes de aprimorar a produtividade apenas por meio da adoção de técnicas já conhecidas são consideradas subdesenvolvidas, enquanto as que dependem de inovações técnicas são classificadas como desenvolvidas.

O autor (FURTADO, 1952) também ressaltou a relevância do comércio exterior no contexto do desenvolvimento econômico, argumentando que a abertura ao comércio internacional permite que economias subdesenvolvidas otimizem a utilização de seus recursos de maneira mais eficiente, o que, por sua vez, eleva a produtividade. Esse aumento na produtividade, por fim, resulta em um crescimento da renda real, que pode ser destinado à acumulação de capital e ao crescimento econômico.

Segundo o economista, para superar o subdesenvolvimento é fundamental alcançar certas condições, incluindo a obtenção de autonomia relativa nas relações exteriores, o estabelecimento de estruturas de poder que promovam a poupança e a igualdade social, a descentralização das estruturas econômicas e a criação de estruturas sociais que incentivem a criatividade e evitem a concentração excessiva de poder (FURTADO, 1994). Furtado acreditava que tais mudanças só poderiam ocorrer por meio de uma quebra com o antigo modelo baseado na troca de produtos primários por manufaturados, uma transformação que só seria possível por meio da industrialização, a qual, por sua vez, necessitaria de políticas protecionistas para se concretizar.

Assim como Furtado, Prebisch (1954) enfatizou a importância do protecionismo como estratégia para induzir a industrialização e, conseqüentemente, promover o desenvolvimento econômico na América Latina. Sua justificativa principal reside nas disparidades de produtividade entre os países menos desenvolvidos e os mais desenvolvidos, que são principalmente atribuídas à diferença significativa na quantidade de capital por trabalhador e nas habilidades técnicas envolvidas na produção.

Prebisch (1954) argumenta que, dado que o desenvolvimento espontâneo da indústria é impraticável e economicamente desvantajoso, a proteção se torna uma ferramenta essencial para compensar essas diferenças de produtividade, o que pode ser alcançado por meio de tarifas aduaneiras ou subsídios – embora ele sugira que restrições diretas à importação sejam menos aconselháveis, a menos que aplicadas temporariamente. O autor salienta que essa necessidade de proteção não entra em conflito com o comércio internacional, desde que seja mantida dentro dos limites exigidos pelo próprio processo de desenvolvimento.

Dentro desses limites, a proteção não reduz necessariamente as importações em um país em desenvolvimento; em vez disso, ela altera a composição das importações para se alinhar com as transformações estruturais da economia nacional. Os direitos aduaneiros podem diminuir ou eliminar algumas importações que são substituídas pela produção interna, processo que dá origem a um aumento de outras importações, à medida que a renda per capita cresce e a demanda se torna mais elástica (PREBISCH, 1954).

Outro elemento crucial nas estratégias de industrialização e desenvolvimento propostas pelos economistas da CEPAL consistiu no fomento à integração econômica na América Latina. Essa abordagem parte da premissa de que a região precisa buscar soluções conjuntas para fortalecer sua capacidade de geração de divisas e, ao mesmo tempo, reduzir sua dependência das importações.

Prebisch (1959) sublinha a necessidade de promover o comércio mútuo entre as nações latino-americanas, com foco especial no setor industrial, como meio de estimular a produção e mitigar os custos elevados relacionados às importações, enfatizando a vital relevância da infraestrutura no contexto da integração econômica na América Latina. O autor aponta desafios como a escassa cooperação, a considerável distância geográfica e as restrições no setor de transporte que atuam como obstáculos significativos para o processo de integração. Portanto, Prebisch propõe a instituição de um Mercado Comum Latino-Americano como uma estratégia eficaz para fomentar o comércio e superar essas barreiras. Além disso, ressalta a importância de promover o desenvolvimento da indústria de bens de capital na América Latina, o que, por sua vez, impõe um mercado abrangente e acessível para assegurar custos viáveis e atender à crescente demanda.

Com o intuito de impulsionar a integração econômica, simplificar as operações comerciais e fomentar o progresso regional, o economista sugere a redução substancial das tarifas aduaneiras e a eliminação de restrições não tarifárias, a criação de uma zona preferencial na América Latina, o estabelecimento de uma tarifa comum entre os países da região e o

compromisso de eliminar completamente os direitos aduaneiros após um período de dez anos, o que resultaria na formação completa de um Mercado Comum Latino-Americano (PREBISCH, 1959).

Prebisch (1959) enfatiza o significativo papel desempenhado pelo Brasil na promoção da integração, reconhecendo a posição estratégica do país na América Latina como mercado consumidor e produtor de bens e serviços de relevância. Sua participação na integração econômica contribuiria para o fortalecimento do comércio intrarregional e para a criação de um ambiente favorável aos investimentos e ao desenvolvimento econômico. Deste modo, ilustra a situação da indústria automobilística brasileira e argentina, que enfrentavam desafios significativos em termos de custos de produção.

O economista argentino recomenda que a preferência tarifária seja aplicada ao comércio de manufaturas, reduzindo ou eliminando tarifas para incentivar o comércio recíproco de produtos industriais entre os países latino-americanos. Ao fomentar a integração industrial e eliminar as barreiras comerciais, as nações latino-americanas teriam o potencial de estimular a fabricação de bens de consumo e bens de capital. Isso, por sua vez, aumentaria sua capacidade de geração de divisas e reduziria a necessidade de importações (PREBISCH, 1959).

A partir desse ideal criado pela CEPAL e Prebisch, em 1960 é assinado o acordo constitutivo da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), uma importante iniciativa de integração na região, que reuniu países sul-americanos e o México com o objetivo de estabelecer uma zona de livre-comércio para promover o comércio intrarregional. No entanto, apesar dos resultados comerciais positivos no início, a ALALC enfrentou desafios internos, principalmente devido às disparidades econômicas entre os países membros. A organização não conseguiu evoluir para um mercado comum e deu lugar à criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em 1980, que, embora tenha mantido o ideal de integração da América Latina, tampouco conseguiu efetivar um mercado comum na região (MACEDO e FILIPPI, 2021).

Em síntese, em seus primeiros anos, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) enfatizou a necessidade de uma abordagem crítica à teoria econômica ortodoxa para enfrentar os desafios do desenvolvimento na região. Seus economistas defenderam que a superação do subdesenvolvimento deveria ser orientada pela industrialização e a substituição de importações, as quais seriam alcançadas pela intervenção do Estado na economia – através de políticas protecionistas – e a integração econômica regional. Tais medidas seriam capazes

de reduzir a dependência econômica das economias centrais, gerar divisas e estimular o desenvolvimento econômico da América Latina.

Assim sendo, os economistas estruturalistas concebem o capitalismo como uma premissa e exploram o desenvolvimento como um incremento na capacidade técnica em uma escala expandida. Contudo, é importante salientar que o estruturalismo omite a reprodução contraditória das interações entre capital e trabalho, uma dinâmica intrínseca tanto nas economias periféricas quanto nas economias centrais. Essa omissão implica em uma lacuna na compreensão das complexidades subjacentes ao processo de desenvolvimento capitalista, uma vez que as nuances das relações entre capital e trabalho desempenham um papel crucial em ambas as realidades econômicas.

Contudo, a crítica às teorias ortodoxas de desenvolvimento e comércio exterior ultrapassou os limites do pensamento estruturalista. Nesse contexto, destaca-se a Teoria Marxista da Dependência, que se empenhou em analisar a dependência de uma perspectiva crítica não apenas em relação à teoria ortodoxa, mas também à perspectiva da CEPAL.

### **1.3. Teoria Marxista da Dependência**

No mesmo período em que a escola cepalina/estruturalista surgia, diversos teóricos se empenhavam em analisar a inserção da América Latina na economia global e a sua dependência em relação às economias “desenvolvidas”. Foi nesse contexto que se originou a Teoria Marxista da Dependência, uma elaboração destinada a elucidar a realidade das economias latino-americanas combinando a teoria do valor de Marx com as teorias marxistas do imperialismo clássico formuladas por pensadores como Hilferding, Kautsky, Luxemburgo, Bukharin e Lenin.

Para a Teoria Marxista da Dependência (TMD), desenvolvimento e subdesenvolvimento não são processos desvinculados; pelo contrário, esses autores acreditam que a dependência é a subordinação de certas economias em benefício do desenvolvimento de outras:

Em outros termos, é a partir de então que se configura a dependência, entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida. (MARINI, 2000, p. 3)

Ruy Mauro Marini não encara o desenvolvimento como uma mera etapa subsequente ao subdesenvolvimento, como era defendido pela tradição positivista, que tende a conceber a evolução histórica de maneira linear. Pelo contrário, o autor adota uma abordagem dialética que

considera o subdesenvolvimento e o desenvolvimento como conceitos concomitantemente complementares e antagônicos (CARCANHOLO, 2013).

A dialética do desenvolvimento, assim percebida, concebe que o subdesenvolvimento de alguns países/regiões resulta precisamente do que determina o desenvolvimento dos demais. A lógica de acumulação de capital em escala mundial possui características que, ao mesmo tempo, produzem o desenvolvimento de determinadas economias e o subdesenvolvimento de outras. (CARCANHOLO, 2008, p. 253)

Assim, as economias dependentes se encontram subordinadas ao progresso das nações imperialistas, uma vez que ocorre a transferência de uma parcela do valor gerado nas economias periféricas para os centros capitalistas. Isso implica na acumulação desse valor transferido nos países imperialistas, à custa dos países dependentes. É nesse contexto que Marini (2000) elabora o conceito de “transferência de valor como intercambio desigual”.

Teoricamente, o intercâmbio de mercadorias expressa a troca de equivalentes, cujo valor se determina pela quantidade de trabalho socialmente necessário que as mercadorias incorporam. Na prática, observam-se diferentes mecanismos que permitem realizar transferências de valor, passando por cima das leis da troca, e que se expressam na forma como se fixam os preços de mercado e os preços de produção das mercadorias. Convém distinguir os mecanismos que operam no interior de uma mesma esfera de produção (tratando-se de produtos manufaturados ou de matérias primas) e os que atuam no marco de distintas esferas que se inter-relacionam. No primeiro caso, as transferências correspondem a aplicações específicas das leis de troca; no segundo, adotam mais abertamente o caráter de transgressão delas. (MARINI, 200, p.9)

Segundo Leite (2019), a teoria do valor de Marx explica em três níveis de abstração como ocorre a transferência de valores a partir da troca de não-equivalentes. O primeiro nível ocorreria através das diferenças entre valor individual e valor social; o segundo da diferença entre valor social e preço de produção; já o terceiro parte da diferença entre preço de produção e preço de mercado.

Luce (2018) destaca outras formas de transferência de valor, as quais, são estabelecidas através de remessas de lucros, royalties e dividendos que expressam a dependência tecnológica – pois por não disporem das mesmas tecnologias que os países imperialistas, os países dependentes precisam pagar para usá-las – e remessas de juros que expressam a dependência financeira – pois as economias dependentes não determinam os fluxos internacionais de capitais e nem possuem moedas fortes.

Configura-se, assim, uma espécie de “capitalismo incompleto” na periferia (aquilo que Marini chamou de “capitalismo sui generis”), justamente porque parte do excedente gerado nestes países é enviada para o centro – na forma de lucros, juros, patentes, royalties, deterioração dos termos de troca, dentre outras –, não sendo, portanto, realizada internamente. (AMARAL e CARCANHOLO, 2009, p. 217)

Consequentemente, as economias dependentes enfrentam dificuldades para manter uma acumulação interna de capital sustentável devido à transferência de valor. Na busca por

compensar o valor transferido, que só pode ser efetivamente abordado na esfera produtiva, os capitais dependentes recorrem à prática da superexploração da força de trabalho. Esta surge como um mecanismo específico de exploração observado em economias dependentes, destinado a compensar a transferência de valor.

O que aparece claramente, portanto, é que as nações desfavorecidas pela troca desigual não buscam tanto corrigir o desequilíbrio entre os preços e o valor de suas mercadorias exportadas (o que implicaria um esforço redobrado para aumentar a capacidade produtiva do trabalho), mas procuram compensar a perda de renda gerada pelo comércio internacional por meio do recurso de uma maior exploração do trabalhador. (MARINI, 2000, p. 11)

Para Marini existem três mecanismos utilizados para a superexploração: a intensificação do trabalho; o aumento da jornada de trabalho sem que haja em contrapartida um ganho salarial; e a expropriação pelo capitalista de parte do tempo necessário para o trabalhador repor sua força de trabalho:

Além disso, importa assinalar que, nos três mecanismos considerados, a característica essencial está dada pelo fato de que são negadas ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho: nos dois primeiros casos, porque lhe é obrigado um dispêndio de força de trabalho superior ao que deveria proporcionar normalmente, provocando assim seu esgotamento prematuro; no último, porque lhe é retirada inclusive a possibilidade de consumo do estritamente indispensável para conservar sua força de trabalho em estado normal. Em termos capitalistas, esses mecanismos (que ademais podem se apresentar, e normalmente se apresentam, de forma combinada) significam que o trabalho é remunerado abaixo de seu valor e correspondem, portanto, a uma superexploração do trabalho. (MARINI, 2000, p. 13)

A superexploração da força de trabalho gera uma significativa disparidade na distribuição de renda e riqueza nas economias dependentes. Esse processo resulta na acumulação crescente de capital por parte dos capitalistas, em detrimento da classe trabalhadora (CARCANHOLO, 2013).

Ao examinar as disparidades que existem entre as economias imperialistas e as dependentes, Marini introduziu uma terceira categoria crucial: o subimperialismo. Em suas análises aprofundadas sobre o fenômeno da dependência econômica, o autor caracteriza o subimperialismo como “a configuração que o capitalismo dependente assume ao atingir a fase dos monopólios e do capital financeiro” (MARINI, 2012b, p. 256).

O subimperialismo se define, portanto: a) a partir da reestruturação do sistema capitalista mundial que deriva da nova divisão internacional do trabalho; e b) a partir das leis próprias da economia dependente, essencialmente: a superexploração do trabalho; o divórcio entre as fases do ciclo do capital; a monopolização extremada a favor da indústria de bens de consumo suntuário; a integração do capital nacional ao capital estrangeiro ou, o que é o mesmo, a integração dos sistemas de produção (e não simplesmente a internacionalização do mercado interno, como dizem alguns autores). (MARINI, 2012b, p. 256)



Um país subimperialista, por definição, é uma economia dependente que ocupa posição intermediária entre os centros e as periferias, à medida em que a divisão internacional do trabalho se torna mais complexa. Portanto, uma economia subimperialista está sujeita às contradições e características da dependência, tais como a transferência de valor e a superexploração da força de trabalho.

No contexto das intrincadas relações econômicas globais, o conceito de subimperialismo se torna evidente quando a competição no mercado mundial envolve diversos capitais nacionais. Isso resulta em uma ampliação das conexões na cadeia imperialista, incluindo transferências de mais-valia entre capitais individuais que, na hierarquia global, são classificados como dependentes. Quando consideramos essa dinâmica em um nível abstrato mais elevado, um país dependente se qualifica como subimperialista quando seu capital global nacional se relaciona com outros capitais também pertencentes a países dependentes e é capaz de se apropriar de mais valor do que efetivamente produz nessa relação (LEITE, 2015).

Em “A teoria do subimperialismo em Ruy Mauro Marini: contradições do capitalismo dependente e a questão do padrão de reprodução do capital: a história de uma categoria” (2011), Mathias Luce faz um estudo profundo da categoria subimperialismo nas obras de Marini. O autor identifica quatro principais categorias do subimperialismo: uma composição orgânica do capital média (fase dos monopólios e do capital financeiro); um esquema triparte de realização do capital baseado no Estado, mercado externo e consumo suntuário; uma política de hegemonia regional; cooperação antagônica com o imperialismo.

Contudo, é possível afirmar que o subimperialismo corresponde, por um lado, ao surgimento de pontos intermediários na composição orgânica do capital em escala mundial – na medida em que aumenta a integração dos sistemas de produção – e, por outro, à chegada de uma economia dependente à fase do monopólio e do capital financeiro. Neste sentido, em nossos dias, o Brasil se identifica como a mais pura expressão do subimperialismo. (MARINI, 2012b, p.41)

No período pós-Segunda Guerra Mundial, o Brasil despontou como destino atrativo para a entrada de capitais internacionais, devido a políticas públicas deliberadas que buscavam integrar a economia brasileira com as economias imperialistas, com destaque para os Estados Unidos. Conforme apontado por Marini (1971), o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil se alinhou ao capital estrangeiro, o qual fornecia a tecnologia necessária para a expansão comercial, uma vez que o país não possuía os meios materiais para competir com as nações imperialistas. Esse alinhamento evidenciou a característica de dependência econômica do Brasil, uma vez que seu crescimento econômico estava intrinsecamente ligado ao desenvolvimento das nações capitalistas. As inovações tecnológicas não se limitaram apenas

ao campo da maquinaria, como também deram origem a várias inovações financeiras com o objetivo de reduzir o ciclo de rotação do capital<sup>3</sup>.

O fluxo de capital estrangeiro no Brasil provocou a desnacionalização de diversas empresas, resultando na falência de muitas médias e pequenas empresas ou na sua absorção por conglomerados de grande porte. Esse fenômeno acentuou a tendência de monopolização da economia brasileira. O país empreendeu um notável processo de industrialização pesada, impulsionado pelos investimentos direcionados ao país, culminando em uma composição orgânica média de seu capital, posicionando-o em níveis intermediários na comparação internacional.

No entanto, o Brasil não se destacou como o único país na América Latina a atrair significativos investimentos estrangeiros: México e Argentina foram nações que também experimentaram um fluxo substancial desse tipo de investimento. Assim como o Brasil, tanto o México quanto a Argentina avançaram em um processo de industrialização que elevou suas composições orgânicas de capital a níveis médios (MARINI, 1971).

Embora a composição orgânica média do capital seja um dos pilares do subimperialismo, ela por si só não é suficiente para definir essa categoria. Portanto, países como o México, a Argentina e outros, que apresentam um nível médio de composição orgânica de seu capital, não são classificados por Marini como economias subimperialistas<sup>4</sup>. Para compreender essa distinção, é fundamental explorar as demais categorias que delineiam o conceito de subimperialismo: o esquema triparte de realização; a cooperação antagônica com o imperialismo; e a política de hegemonia regional.

O sistema triparte de realização do capital subimperialista compreende o Estado, o mercado externo e o consumo suntuário. Esse esquema se origina de um contexto em que o desenvolvimento da indústria de bens duráveis no Brasil estava restrito, devido às limitações da capacidade interna de consumo, fortemente influenciadas pela condição de dependência econômica (LUCE, 2011).

---

<sup>3</sup> É necessário, ademais, considerar que o progresso tecnológico não incide apenas na circulação do capital produtivo, senão também, e de maneira decisiva, na circulação do capital dinheiro. Ao encurtar a rotação do ciclo de capital circulante, as inovações tecnológicas, e o conseguinte incremento da produtividade, fazem com que uma determinada parte do capital desembolsado resulte supérflua para o processo de produção e se desvincule deste, a menos que, e até que, se amplie a escala da produção. Expulso assim da órbita do capital produtivo, esse capital não deixará, entretanto, de perseguir sua valorização e buscará o retorno à esfera produtiva, através do mercado financeiro. Isto é o que explica a expansão do mercado de dinheiro, que se manifestou no auge bancário já mencionado e respondeu, em boa medida, aos fluxos da exportação de capital” (MARINI, 2012a, p. 42).

<sup>4</sup> “Já dissemos em outras oportunidades que a concretização histórica do subimperialismo não se deve a uma questão meramente econômica. A existência de condições propícias ao seu desenvolvimento não assegura por si só a conversão de um país em um centro subimperialista” (MARINI, 2012b, p. 41).

Ao analisar o subimperialismo, Marini destaca que o cerne desse sistema reside no desafio do mercado, argumentando que a crise dos anos 1960 evidenciou que a indústria de bens duráveis não poderia manter um crescimento ascendente caso permanecessem inalterados os limites do mercado interno, em parte devido à superexploração da força de trabalho (LUCE, 2011).

Para contornar essa complexa questão de realização de mercadorias, era fundamental que a economia brasileira buscasse – de maneira relativamente autônoma – alternativas, tanto para satisfazer a demanda interna, quanto para explorar o mercado externo. Isso exigia uma dupla abordagem: complementar o mercado interno através do consumo público, focando em iniciativas relacionadas aos interesses do capital, e abrir as portas para o mercado externo.

Além disso, Marini aborda uma terceira via, que é o consumo suntuário. Isso envolve um contraste entre o consumo de bens essenciais para a reprodução da classe trabalhadora e o consumo de produtos de luxo no mercado interno (MARINI, 2012a, 2012b). Na perspectiva do esquema subimperialista, surge um novo argumento no qual ele se apoia: “a sociedade de consumo”. Esta foi moldada através da transferência de renda das camadas mais pobres para as camadas médias e altas, visando garantir um mercado para uma indústria altamente tecnificada, que estava cada vez mais dissociada das necessidades de consumo das grandes massas (LUCE, 2011).

Segundo Luce (2011), a combinação desses três elementos – produção direcionada para o mercado externo, intervenção ativa do Estado na economia e ênfase no consumo suntuário – define o esquema de realização do capital na economia subimperialista. Esse arranjo restaura a unidade entre produção e circulação, e, conseqüentemente, possibilita a realização da mais-valia obtida pela exploração dos trabalhadores.

No que diz respeito à “cooperação antagônica”, Marini adota a categoria de Thalheimer e a emprega para examinar as relações entre as diversas frações de classes e as interações econômicas entre as nações imperialistas e as nações dependentes (LUCE, 2011).

Um primeiro aspecto a ser considerado é o fato de que a integração imperialista da América Latina, em sua nova fase, iniciada com o golpe militar no Brasil, não poderá ser exercida fora dos marcos da cooperação antagônica. O antagonismo será mais acentuado sobretudo onde burguesias nacionais poderosas se enfrentem, como é o caso da Argentina e do Brasil, mas a cooperação ou a colaboração serão, cada vez mais, a regra que irá reger as relações dessas burguesias entre si e com os Estados Unidos. O peso que a influência estadunidense e brasileira terá na balança obriga a essa colaboração. Mais que tudo, porém, essa colaboração será necessária para as classes dominantes do hemisfério, visando a conter a ascensão revolucionária das massas verificada atualmente – que só pode se agravar com o avanço da integração imperialista. (MARINI, 2012b, p. 130)

De acordo com Luce (2011), a estratégia de “cooperação antagônica” é um dos meios pelos quais a economia subimperialista busca consolidar sua hegemonia regional. Esse conceito está relacionado à reorganização dos sistemas de produção na América Latina, ocorrendo no contexto da integração imperialista e em resposta ao agravamento dos conflitos de classe na região. Como parte desse processo, regimes militares predominantemente tecnocráticos foram estabelecidos.

A função desses regimes foi dupla: em primeiro lugar, eles promoveram os ajustes estruturais necessários para a implementação de uma nova ordem econômica exigida pela integração imperialista. Em segundo lugar, eles reprimiram tanto as aspirações de progresso material quanto os movimentos de reformulação política originados da ação das massas. Esses regimes, ao reproduzirem a nível global a cooperação antagônica que ocorre internamente, estabeleceram uma relação de estreita dependência com o centro hegemônico, os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, eles frequentemente entram em conflito com os Estados Unidos, já que buscam obter maiores vantagens no processo de acumulação de capital (MARINI, 1974, apud LUCE, 2011).

Deste modo, a cooperação antagônica pode ser definida como a contradição subjacente à relação entre a classe burguesa dependente e a classe burguesa imperialista. A burguesia dependente, devido à sua falta de recursos materiais para competir com a burguesia imperialista, utiliza a intervenção estatal para obter condições mais favoráveis em relação aos países imperialistas. No entanto, isso não implica que a economia subimperialista possa se desvencilhar das relações de dependência impostas pelo imperialismo; pelo contrário, mesmo quando estabelece suas próprias zonas de influência, a economia subimperialista continua submetida aos mecanismos de dominação imperialista (LUCE, 2011).

Esta última característica talvez seja a mais mal-entendida em relação a esta categoria. O mais importante aqui é que se trata de uma autonomia relativa, o que não significa que: (i) essa economia não sofra mais as pressões do imperialismo central; (ii) que sua política expansionista não esteja subordinada e relacionada a essas pressões; e, talvez o mais importante (iii) que essa expansão relativamente autônoma não seja determinada pela lógica da acumulação de capital transnacionalizada. Tudo isso nos permite concluir que a caracterização da política expansionista como relativamente autônoma tem sua maior importância no termo “relativamente”. (CARCANHOLO e SALUDJIAN, 2014, p. 195)

Por fim, outra característica do subimperialismo é a política de hegemonia regional. No Brasil, tal política teve início nos anos 1960, quando o governo brasileiro procurou expandir sua influência na América do Sul, almejando a posição de potência hegemônica na região. Esse posicionamento desencadeou uma competição com a Argentina, a segunda maior economia do Cone Sul.

Marini já previa a ascensão do capitalismo brasileiro à condição de país subimperialista. Isso se baseava no fato da instalação de parques produtivos ultrapassados pelos países imperialistas centrais, mas que poderiam ser relevantes em subcentros, como o Brasil, em meio à reconfiguração da divisão internacional do trabalho. O governo militar liderado por Castelo Branco tinha o objetivo de fazer do Brasil o centro da indústria pesada na América do Sul, fornecendo bens intermediários e equipamentos pesados para os países vizinhos. Isso envolvia uma reconfiguração da divisão regional do trabalho que afetava particularmente a Argentina. Além disso, Marini cita uma declaração do senador William Fulbright apoiando a criação de um Mercado Comum Latino-Americano liderado pelo Brasil. Essa proposta foi criticada pelo jornal argentino *Clarín*, que a via como uma estratégia de fortalecimento da hegemonia brasileira na região. A competição entre Brasil e Argentina pela hegemonia regional levou a disputas em países como Paraguai, Uruguai e, principalmente, Bolívia, onde o Brasil buscou uma vantagem estratégica na indústria siderúrgica (LUCE, 2011).

Conforme Luce (2011) destaca, uma parcela dos interesses compartilhados entre o capital e os governos dos Estados Unidos e do Brasil passou a ditar o rumo subsequente do esquema de integração regional estabelecido sob a supervisão da CEPAL. Isso se aplicava especialmente à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), originalmente concebida como o prólogo para a criação de um mercado comum abrangendo toda a região. O autor também aponta que a integração regional promovida pelo subimperialismo não beneficiou igualmente todos os países envolvidos: ao contrário, o Brasil se tornou uma economia exportadora de manufaturados, enquanto outros países latino-americanos se especializaram em produtos de menor valor agregado, resultando em um intercâmbio desigual nas relações econômicas regionais.

A influência brasileira sobre Bolívia, Paraguai e Uruguai engendrou uma política de exploração intensiva e apropriação de recursos nacionais. As ações expansionistas do Brasil nesses países visaram não somente a conquista de mercados, mas também o domínio de matérias-primas e fontes de energia no exterior, como destacado por Luce (2011). Esses países sofreram diretamente os impactos dessa divisão regional do trabalho sem que ela gerasse, em contrapartida, melhorias na qualidade de vida da classe trabalhadora brasileira, que permanece submetida à superexploração. Em vez disso, a divisão regional do trabalho beneficiou exclusivamente a acumulação de capital por parte das classes capitalistas brasileiras e estrangeiras que operam no país.

#### **1.4. Os Limites do Desenvolvimentismo e a Virada Neoliberal**

Na década de 1970, o desenvolvimentismo gradualmente perdeu sua influência no cenário intelectual. Uma abordagem que dominou desde o pós-Guerra foi cedendo espaço às ideias liberais, impulsionadas pelas significativas transformações no sistema econômico global. Num contexto mais amplo, as políticas econômicas adotadas a partir do pós-Segunda Guerra viram sua credibilidade diminuir devido ao fraco crescimento econômico, aos altos índices de inflação, ao aumento da dívida pública, ao agravamento das desigualdades sociais, e aos reflexos da crise internacional. A essa perda de credibilidade se juntava a percepção de que o Estado se mostrava ineficaz na coordenação de políticas macroeconômicas capazes de promover estabilidade.

Conforme ressalta Carcanholo:

Após a crise dos anos 1970, a validação das políticas econômicas que garantissem a retomada do processo de acumulação de capital no bloco de países capitalistas exigiu uma concepção de desenvolvimento que disputasse a hegemonia com o keynesianismo – que havia prevalecido nos anos anteriores, chamados de “anos gloriosos” ou “era de ouro” do capitalismo. Esta nova concepção de desenvolvimento inspirada nas teses liberais, a este “novo liberalismo”, portanto, convencionou-se denominar neoliberalismo. (CARCANHOLO, 2011, p. 10)

As economias dependentes, enfraquecidas pelas repercussões da crise global, nutriam intensos anseios por recuperar e reestruturar suas economias. Nesse cenário, o esgotamento das políticas nacionais de desenvolvimento contribuiu significativamente para a emergência de uma revisão nas estratégias de desenvolvimento econômico adotadas na região. De acordo com Carcanholo (2011, p. 16), após a crise estrutural do capitalismo nas décadas de 1960 e 1970, durante o processo de restabelecimento de acumulação de capital, o neoliberalismo emerge como a teoria econômica dominante. Todavia, é crucial notar que as políticas liberais não se restringem a esse recorte histórico específico, permitindo a identificação de distintos momentos históricos no progresso do pensamento liberal.

Em sua fase inicial, o neoliberalismo emerge como um corpo ideológico e teórico no período do pós-Segunda Guerra Mundial, tal como descrito por Carcanholo (2011). Essa fase foi marcada pela publicação de “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek (1944), que expressava uma discordância vigorosa em relação ao intervencionismo estatal. Na obra, Hayek se baseou nas contribuições da Escola Austríaca para apresentar os fundamentos do neoliberalismo, criticando severamente qualquer intervenção estatal nos mecanismos de mercado, as quais eram denunciadas como uma ameaça não apenas à liberdade econômica, mas também à liberdade política (ANDERSON, 1995). No entanto, inicialmente, suas ideias não

obtiveram grande repercussão devido ao enorme prestígio das políticas keynesianas no período pós-Guerra.

Na década de 1970, emerge uma nova fase do neoliberalismo, impulsionada pelas ideias de Milton Friedman, influenciado por Hayek. Diante do cenário de elevada inflação nas economias, as teorias keynesianas, que sustentavam que níveis baixos de desemprego podiam ser alcançados por meio de políticas de estímulo à demanda agregada, foram desafiadas por Friedman. Ele liderou uma contrarrevolução monetarista, contestando a militância política que predominou nas décadas de 1950 e 1960 e propondo uma abordagem que priorizava o controle da oferta de moeda como um meio mais eficaz de manter a estabilidade econômica em comparação às políticas de intervenção mais ativas propostas pelos defensores do keynesianismo.

O neoliberalismo representa uma forma de regulação da economia-mundo que prioriza as economias externas em relação às economias internas. Ele é de fundamental importância para a reprodução ampliada de um capitalismo histórico que entra numa fase de dificuldades crescentes em sua capacidade de produzir mais-valia. A apropriação de mais-valia torna-se um componente central da acumulação de capital. Para isso, é necessário impulsionar a tendência à mundialização da lei do valor, destravando os obstáculos à ampla circulação mundial de capitais e mercadorias. Os mercados nacionais e internacionais são crescentemente integrados. A elevação do comércio e fluxos internacionais de capital sobre o produto mundial é expressão disso. (MARTINS, 2011, p.141)

As teorias neoliberais ganharam predominância no meio acadêmico, resultando na ascensão de teóricos e economistas defensores desse viés econômico a posições proeminentes tanto no governo norte-americano quanto em diversos outros países, incluindo na América Latina, processo que se refletiu na implementação de diversos planos de estabilização durante as décadas de 1980 e 1990. A transição do plano teórico para a concretização prática no âmbito político marcou a terceira etapa do neoliberalismo, conforme destacado por Carcanholo (2011).

Em 1973, ocorre um golpe de Estado liderado por Augusto Pinochet no Chile, marcando o início da implementação das políticas econômicas que viriam a se tornar conhecidas como neoliberais. O Chile se tornou um verdadeiro “laboratório” para essas políticas. Paralelamente, Uruguai e Argentina, após passarem por golpes militares de Estado na mesma década, adotaram medidas econômicas semelhantes às implementadas no Chile (CARCANHOLO, 2002).

Os Estados Unidos tinham financiado o treinamento de economistas chilenos na Universidade de Chicago desde os anos 1950 como parte de um programa da Guerra Fria destinado a neutralizar tendências esquerdistas na América Latina. Os economistas treinados em Chicago vieram a obter o predomínio na Universidade Católica, entidade privada de Santiago. No começo dos anos 1970, as elites dos negócios organizaram sua oposição a Allende através de um grupo chamado ‘Clube de Segunda-Feira’ e desenvolveram uma relação de trabalho com esses economistas financiando seu trabalho através de Institutos de pesquisa. Depois de o general Gustavo Leigh, rival de Pinochet para ocupar o poder, e keynesiano, ser afastado em

1975. Pinochet levou seus economistas para o governo, onde seu primeiro trabalho foi negociar empréstimos com o Fundo Monetário Internacional. Trabalhando em parceria com o FMI reestruturaram a economia de acordo com suas teorias. Reverteram as nacionalizações e privatizaram os ativos públicos (HARVEY, 2008, p. 9)

Em 1979, a ascensão ao poder do governo liderado por Margaret Thatcher na Inglaterra representou um marco significativo, sendo o primeiro país do capitalismo central a se comprometer publicamente com a implementação do programa neoliberal. Já nos Estados Unidos, esse programa foi posto em prática com a posse de Ronald Reagan, em 1980.

Conforme apontado por Anderson (1995, p. 3), os governos que abraçaram a ideologia neoliberal implementaram diversas medidas econômicas, como a elevação das taxas de juros, significativa redução dos impostos sobre altas rendas, a abolição de controles sobre os fluxos financeiros, a restrição na emissão de moeda e a criação de altos índices de desemprego em massa. Essas políticas foram adotadas em diversos países alinhados com o neoliberalismo. Na Inglaterra, por exemplo:

(...) lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. Esse pacote de medidas é o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado. (ANDERSON, 1995, p.3)

Além das medidas já mencionadas, houve redução significativa nos gastos sociais, repressão a movimentos grevistas e implementação de leis que restringiam a ação sindical. Nos Estados Unidos, o governo Reagan priorizou a redução do déficit orçamentário e, como forma de conter manifestações sociais, implementou leis repressivas para combater a delinquência. Esse foi um princípio central também na nova legislação trabalhista adotada na Inglaterra.

Com a reestruturação do bloco dos países socialistas, os princípios neoliberais ascenderam ao ápice do pensamento econômico no final dos anos 1980, assinalando, conforme Carcanholo (2011), a quarta fase da disseminação do neoliberalismo. Esse fortalecimento ideológico, aliado às transformações nos Estados capitalistas e à dissolução da União Soviética, se deu em meio à crescente constatação dos limites do modelo de acumulação capitalista fordista/taylorista, gerando uma necessidade urgente de reinvenção.

O ideário neoliberal se combinou de tal forma com as transformações econômicas e políticas das últimas décadas - globalização dos mercados e derrocada do socialismo real dentre outras - que sua aceitação não é mais uma opção ideológica, mas uma pretensa aceitação dos fatos. (CARCANHOLO, 2002, p. 16)

Segundo Martins (2011), a ascensão do neoliberalismo na América Latina foi impulsionada por uma conjunção de fatores históricos e mudanças nas políticas dos Estados Unidos. Inicialmente, a derrota dos movimentos populares nas décadas de 1960 e 1970 resultou



em regimes ditatoriais na região, alinhados à hegemonia dos Estados Unidos. Contudo, a falta de um projeto de desenvolvimento coerente para a América Latina levou a uma busca por alternativas e maior aproximação entre os países latino-americanos.

Mas os Estados Unidos reagem à perda de sua competitividade internacional. Elevam o valor do dólar e utilizam o seu poder regional para postergar sua decadência. O neoliberalismo se torna um instrumento ideológico de sua ofensiva estatal sobre a região. Através dessa ofensiva, os Estados Unidos buscavam: reduzir seus deficits comerciais com o mundo por meio da conquista de saldos comerciais com a América Latina; criar as condições para que seus investidores venham a auferir rendas e incorporar ativos através da especulação e da barganha; e baixar ao mínimo as restrições à circulação de mercadorias e capitais, viabilizando uma reorganização da divisão do trabalho regional que reduza os custos de produção e aumente a competitividade de suas empresas. (MARTINS, 2011, p. 317)

Em 1989, foi organizada uma reunião pelo *Peterson Institute for the International Economics*, visando oferecer suporte aos formuladores de políticas econômicas. O encontro contou com a participação de economistas liberais latino-americanos, membros do FMI, Banco Mundial, BID e representantes do governo dos Estados Unidos, com o objetivo de estabelecer diretrizes para políticas econômicas a serem adotadas. Esse evento produziu aquilo que ficou conhecido como Consenso de Washington (CARCANHOLO, 2002).

Entre as propostas aprovadas nesse consenso estavam: medidas de ajuste fiscal, promoção da liberalização e desregulamentação nos âmbitos comerciais e financeiros, reestruturação das prioridades de gastos governamentais, manutenção de disciplina fiscal, e a privatização de empresas estatais. Este conjunto de diretrizes foi visto como um padrão para orientar as políticas econômicas em várias nações, especialmente na América Latina, durante aquele período.

Nesse cenário de desintegração do bloco socialista e da consolidação do neoliberalismo como a abordagem preponderante e exclusiva para o desenvolvimento, o termo “globalização” emerge como uma descrição incessantemente utilizada para caracterizar a nova ordem mundial estabelecida após o término da Guerra Fria. Esse período foi marcado por uma crescente interconexão e interdependência entre as nações, tanto no aspecto econômico quanto no social e cultural, delineando um novo paradigma global:

Assim, o neoliberalismo, enquanto discurso e posicionamento político-ideológico também parte da afirmação que a sociedade viveria uma nova era. Este novo mundo, sob a denominação de globalização, seria caracterizado pelo aumento no fluxo internacional de bens e serviços (globalização comercial), expansão das empresas transnacionais e de suas operações em distintos países, afirmação de uma nova (a terceira) revolução tecnológica (estes dois últimos aspectos conformariam a globalização produtiva), e a maior integração e interpenetração dos mercados financeiros (globalização financeira). (CARCANHOLO, 2009. p. 139-140)

Assim, a única forma para os países ingressarem nesse novo contexto globalizado era por meio da implementação de políticas que promovessem a liberalização e desregulamentação de seus mercados, como destacado por Carcanholo (2002).

Conforme mencionado, as políticas neoliberais foram amplamente adotadas pelos países latino-americanos. No entanto, os efeitos da desregulamentação desses mercados resultaram em crises cambiais recorrentes que marcaram a história econômica nas décadas de 1980 e 1990.

De outra perspectiva, a visão crítico-conjuntural parte da constatação de que os episódios de colapsos cambiais no Chile em 1982, no México em 1982 e 1994 e, pode-se acrescentar, no Brasil em 1999, apresentaram os seguintes fatores em comum: programas de redução da inflação e dos déficits públicos; apreciação real do câmbio; déficits externos em transações correntes; altas taxas reais de juros; abertura comercial; liberalização financeira; e, abertura ao capital externo. (CARCANHOLO, 2002, p. 38)

Martins (2011) afirma que o Consenso de Washington, introduzido na década de 1990, se apresentou como um conjunto de políticas econômicas destinadas a impulsionar o desenvolvimento, elevar a competitividade e reduzir a pobreza na América Latina. No entanto, os resultados alcançados ficaram aquém das promessas iniciais, evidenciando uma série de desafios e consequências adversas: apesar das expectativas otimistas, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, inicialmente almejado como indicador positivo da eficácia dessas políticas, não se manteve sustentável ao longo do tempo. Entre os anos de 1998 e 2003, a região testemunhou uma crise econômica marcada pela estagnação, contrariando as previsões de prosperidade contínua.

Um dos principais fatores contribuintes para essa situação foi a sobrevalorização das moedas, que gerou ilusões passageiras de consumo. Esse fenômeno, ao impulsionar temporariamente o poder de compra, acabou se revertendo em um cenário de aumento significativo do desemprego e agravamento da pobreza. A sobrevalorização tornou os produtos nacionais menos competitivos no mercado internacional, impactando negativamente as exportações e a produção local. Além disso, a implementação de medidas de austeridade e as reformas estruturais preconizadas pelo Consenso de Washington muitas vezes resultaram em redução dos gastos sociais, precarização do mercado de trabalho e aumento das desigualdades, contrapondo-se à promessa de redução da pobreza.

Na era caracterizada pelo predomínio do neoliberalismo, a temática da integração regional ressurgiu como ponto central nas discussões econômicas. Os defensores da abertura comercial e financeira, alinhados à ortodoxia econômica, argumentam que a integração regional desempenha um papel crucial no caminho em direção à completa liberalização das economias, visando a inserção plena nos mercados globais. Na próxima seção, exploraremos a perspectiva

da integração conforme defendida pelos economistas liberais, além de discutir os principais projetos decorrentes dessa abordagem. Esse exame detido permitirá uma compreensão mais abrangente das propostas e estratégias propostas pelos defensores da teoria liberal no contexto da integração.

#### *1.4.1.O Regionalismo Aberto*

Durante o período de ascensão do neoliberalismo, o Regionalismo Aberto e o Novo Regionalismo se destacaram por representarem os projetos de integração regional defendidos pelos economistas ortodoxos/liberais e pelos economistas neoestruturalistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

El nuevo regionalismo encuentra sus fundamentos en la nueva economía geográfica y privilegia el papel de la apertura y del progreso tecnológico para discutir acerca de la localización de las actividades en el espacio considerado.

El concepto regionalismo abierto, desarrollado por los neoestructuralistas de la CEPAL(1994), trata la integración económica latinoamericana con base en temas caros a los años 1950 (complementariedad productiva, políticas de coordinación macroeconómica, cierto grado de protección aduanera frente a terceros países), pero se inspira también en las teorías del nuevo regionalismo (apertura económica). (SALUDJIAN, 2005, p. 11)

O conceito de integração regional a partir da perspectiva liberal/neoclássica estava atrelado ao entendimento do espaço geográfico. A noção de desenvolvimento econômico dessa corrente da Economia Política Internacional se baseia, até hoje, na Teoria das Vantagens Comparativas de David Ricardo e nos trabalhos de Heckscher-Ohlin-Samuelson que foram atualizados pelas formulações de Paul Krugman e sua nova economia geográfica.

Esse esquema ricardiano, desenvolvido com certa ambiguidade e hesitação pelo autor, partidário da industrialização britânica, foi convertido num modelo abstrato pela teoria neoclássica, sem maior preocupação com a realidade histórica. O modelo Ohlin-Samuelson avança as pretensões generalizantes do esquema ricardiano e propõe a especialização dos países, não a partir de vantagens comparativas na produção de mercadorias, mas na dotação de fatores de produção. Propõe-se abertamente a especialização dos países com elevada concentração de capital na indústria e daqueles abundantes em terras e trabalhadores na agricultura. (MARTINS, 2006, p. 156)

Portanto, os economistas ortodoxos defendem que a abertura comercial e a redução das barreiras tarifárias seriam suficientes para gerar desenvolvimento econômico a partir das vantagens comparativas. Além disso, esses economistas acreditam que a integração econômica regional poderia contribuir para a expansão do comércio na região e para uma maior estabilidade econômica devido a uma demanda regional por bens e produtos, que seria mais estável que a demanda internacional (SALUDJIAN, 2014).

Como já abordado, as teorias ortodoxas baseadas nas vantagens comparativas de Ricardo foram amplamente criticadas por Prebisch por meio do conceito da deterioração dos termos de troca, que, para o autor, acontece com a diferença entre a evolução dos preços dos produtos manufaturados para os produtos primários. Desta forma, essa diferença de preços transfere riqueza da periferia aos países centrais, ao mesmo tempo em que sustenta as disparidades socioeconômicas existentes entre os dois polos.

Embalada pelo espírito liberal da década de 1990 e pela influência das novas teorias do comércio internacional, a CEPAL (1994, apud SALUDJIAN, 2008, 2014) passou a defender o regionalismo aberto. Segundo a comissão, a integração regional deveria beneficiar e melhorar a competitividade das economias integrantes devido ao aumento da concorrência e da produtividade, e na formação de economias de escala a nível regional capazes de competir internacionalmente. O regionalismo aberto defendido pela CEPAL tentou combinar o contexto histórico e de políticas econômicas ocasionado pela globalização liberal com normas e receituários das organizações e instituições internacionais, a fim de gerar crescimento com igualdade social, além de uma rede de segurança regional capaz de proteger o comércio da região em relação a outros blocos de países.

Na mesma perspectiva, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também defende o regionalismo aberto, contudo a partir de uma visão ainda mais enfática sobre os ganhos do livre-comércio.

Essa última instituição promovia um tipo de regionalismo aberto cuja vantagem era de assegurar, num marco analítico neoclássico, que o nível de satisfação dos «indivíduos representativos» dos países do bloco regional, assim como os do «resto do mundo» (países fora do acordo regional) atinja o nível máximo no caso de barreiras tarifárias nulas. A partir de uma análise estático-comparativa, o modelo do BID apresenta os resultados referentes aos níveis de satisfação numa função neoclássica de utilidade. Numa situação de Regionalismo Aberto, todos os países se beneficiam atingindo um máximo de nível de satisfação. (SALUDJIAN, 2014, p. 80)

Saludjian (2014, p. 80) ressalta que na visão dos economistas ortodoxos a integração regional é percebida como uma etapa anterior ao livre-comércio internacional. A retirada das tarifas alfandegárias representa uma redução dos custos de transação no nível internacional, que, por sua vez, na visão liberal, levará a um maior fluxo de bens e serviços, elevando a taxa de crescimento dessas economias. Dessa forma, no marco do regionalismo aberto, diversos acordos, tratados e convenções internacionais e regionais foram adotados entre a segunda metade do séc. XX e início do séc. XXI, alguns exemplos emblemáticos são: União Europeia (UE), UMEAO (União Monetária dos Estados da África Ocidental), ASEAN (Associação das

Nações do Sudeste Asiático), APEC (Associação Econômica Ásia-Pacífico), e na América do Sul, o MERCOSUL.

Conforme mencionado na seção anterior, as políticas neoliberais foram amplamente adotadas pelos países latino-americanos, porém o resultado da desregulamentação desses mercados foram recorrentes crises cambiais que marcaram a história economia dos anos 1980 e 1990. É nesse contexto histórico, marcado pelo fim das ditaduras militares na região e pela ascensão de governos liberais que Brasil e Argentina iniciam uma aproximação:

En primer lugar, al paso inicial de este proceso se da con el histórico acercamiento de Argentina y Brasil en el año 1986, cuando la iniciativa de sus presidentes, Alfonsín y Sarney, trascendía lo comercial, buscando consolidar la democracia recientemente recuperada y superar las hipótesis de conflicto bilateral que habían inhibido procesos de cooperación. Estos objetivos eran complementarios, dado que la distensión recortaba el poder de los militares afianzando los gobiernos democráticos, y a su vez estos suelen ser menos beligerantes que los derivados de golpes de Estado. En lo económico, se reconocía las limitaciones de la sustitución de importaciones a nivel nacional y se intentó una integración que promueva el comercio intra-sectorial buscando una mejora de competitividad externa sin desatender los equilibrios bilaterales en ciertas industrias. Más allá que este enfoque de listas positivas suele presentar dificultades crecientes, los problemas macroeconómicos (recesión y fuerte alteración de las paridades bilaterales), dieron el golpe de gracia a esta etapa. (PRA e BERTONI, 2021, p. 13)

A aproximação entre as duas maiores economias do Cone Sul, iniciada por Raul Alfonsín e José Sarney, é continuada por Fernando Collor de Mello, presidente do Brasil, e por Carlos Menem, da Argentina. Ambos os presidentes eram adeptos da cartilha neoliberal estabelecida pelo Consenso de Washington, e a partir das propostas de reformas estruturais os dois países iniciam uma série de tratativas e acordos comerciais bilaterais que se tornam mais ambiciosos e deram ensejo à formação de uma proposta de União Aduaneira entre os dois países. Em 1991, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção formando o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Como fuera señalado, el diseño de la UA del MERCOSUR se inscribe en las políticas recomendadas por el Consenso de Washington, por lo cual la UA tiende a plasmar los procesos unilaterales de apertura extrazona, y con tiempos acelerados de cuatro años, también impuestos para la liberalización intrazona. Es clara la ausencia de instrumentos de política productiva u otras formas de intervención, que pudiesen modificar o atenuar los resultados que se derivarán del accionar del sector privado en función de los incentivos de la mayor apertura y de la ampliación del mercado. En este sentido, también se identifica que el MERCOSUR operó como cerrojo de las reformas estructurales implementadas bajo las “recomendaciones” antes mencionadas (VÁZQUEZ, 2018 apud PRA e BERTONI, 2021, p. 14-15)

O MERCOSUL não logrou os objetivos de crescimento aliado ao desenvolvimento e a diminuição da instabilidade econômica e da vulnerabilidade social e política. Saludjian (2004) afirma que, apesar do aumento no comércio intrabloco nos seus primeiros anos na década de

1990 – ocasionados pelo fluxo de capitais direcionado a região –, a integração não atingiu o propósito de fomentar políticas anticíclicas nos períodos de instabilidade e de criar uma rede de segurança regional capaz de defender as economias do Cone Sul das flutuações do comércio mundial, como defendia a CEPAL. O autor ainda destaca que o caráter financeirizado do regionalismo aberto adotado pelo MERCOSUL levou a efeitos negativos no mercado de trabalho na região. Nesse sentido, Saludjian (2008) sustenta que:

La distribución de los frutos del crecimiento y de la productividad está averiada en el Cono Sur, hecho que pone profundamente en cuestión la TPE y la apertura de las economías de la zona. Aún en períodos de crecimiento del PBI y de la productividad del trabajo, estas mejoras no se reflejaron en los salarios reales, poniendo en tela de juicio a las teorías liberales. Las implicancias sobre las políticas macroeconómicas son importantes pero la cuestión de la distribución de los ingresos más igualitaria que responde mejor a un principio de homogeneidad social (preferible al concepto de “equidad”) nos conduce a otro debate esencial y vasto. Esencial, porque, como observa B. Lautier, “si bien la estabilización macroeconómica, la reducción de la desigualdad de los ingresos primarios y el desarrollo interno son condiciones necesarias para reducir la pobreza en América Latina, no son condiciones suficientes. Trazan el marco de la emergencia de una verdadera seguridad social pero no dan el contenido”. (LAUTIER, 2003, p. 56 apud SALUDJIAN, 2008, p. 132-133)

Conforme salientado anteriormente, o conceito de regionalismo aberto, promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, preconiza a integração regional como uma fase preliminar ao estabelecimento de livre-comércio em escala internacional. Nesse contexto, o MERCOSUL era concebido como uma etapa intermédia no caminho em direção ao projeto de integração da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), uma proposta liderada pelos Estados Unidos que visava a eliminação das barreiras alfandegárias entre os países do continente.

Essa perspectiva refletia a ideia de que a consolidação de blocos regionais como o Mercosul poderia servir como preparação e facilitação para a criação de uma vasta área de livre-comércio que abrangesse todo o continente americano. A ALCA teve origem na proposta conhecida como Iniciativa para as Américas, lançada pelo presidente George Bush em 1990, com o objetivo central de criar uma área de livre-comércio que abrangesse toda a América, do Alasca à Terra do Fogo. A ideia era estabelecer um acordo de grande envergadura, indo além da simples remoção de barreiras tarifárias e não-tarifárias, englobando áreas como comércio de bens e serviços, agricultura, subsídios, investimento, propriedade intelectual, compras governamentais, entre outros (BATISTA JR., 2003).

Batista Jr. (2003) observa que a proposta incluía a eliminação de tarifas – com negociações para redução gradual em períodos de cinco ou dez anos –, a liberalização do comércio de serviços em diversos setores, a proteção rigorosa da propriedade intelectual –

seguindo padrões mais amplos que os da OMC –, e um capítulo dedicado ao investimento, conferindo aos investidores tratamento de nação mais favorecida e permitindo arbitragem internacional para disputas entre Estados e investidores.

No âmbito das compras governamentais, os EUA buscavam restringir drasticamente a capacidade dos países membros de usar esse instrumento para incentivar a produção e a geração de empregos. Além disso, pretendiam proibir ou limitar cláusulas que estabelecessem níveis de conteúdo local, índices de nacionalização, licenciamento de tecnologia e outros requisitos que pudessem “distorcer” o comércio (BATISTA JR., 2003).

O setor de serviços era contemplado com a liberalização abrangente, seguindo uma abordagem de “lista negativa”, onde todos os setores seriam liberalizados, exceto aqueles expressamente excluídos durante as negociações. Os EUA buscavam ampliar o acesso a mercados para serviços financeiros, telecomunicações, informática, serviços audiovisuais, entre outros, com a aplicação dos princípios de nação mais favorecida e tratamento nacional (BATISTA JR., 2003).

Apesar da proposta ambiciosa, havia ressalvas e exceções, especialmente para setores pouco competitivos da economia norte-americana, como o agronegócio, que contava com subsídios do governo. Paulo Nogueira Batista Jr destaca:

Do que foi acima exposto, depreende-se sem grande dificuldade que a Alca, tal como concebida pelo governo e interesses empresariais norte-americanos, acarretaria formidável perda de autonomia na condução de aspectos essenciais da política econômica. O Brasil estaria comprometido, por acordo internacional, a manter o seu mercado interno sempre aberto para as exportações dos EUA e de outros países do continente americano. As empresas brasileiras ficariam expostas à vigorosa concorrência das grandes corporações norte-americanas com todo o seu poder tecnológico, financeiro e comercial. O Brasil teria que abrir mão de uma série de instrumentos de política governamental, tornando-se ipso facto incapaz de implementar um projeto nacional de desenvolvimento. (BATISTA JR., 2003, p. 280)

Tal proposta foi rechaçada pela classe trabalhadora latino-americana, principalmente com a ascensão de governos progressistas na região nos anos 2000 após as recorrentes crises financeiras e cambiais acarretadas pela liberalização do fluxo de capitais. Como será explorado no terceiro capítulo, no Brasil, a proposta foi vigorosamente repudiada pela população, expressando sua rejeição de maneira contundente por meio de um plebiscito organizado por movimentos sociais.

Outra iniciativa que se enquadrou nos princípios do regionalismo aberto foi a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Essa proposta foi concebida em alinhamento com a ideia mais ampla de integração defendida pelos Estados

Unidos, especialmente no contexto da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi lançada em 2000 durante a I Reunião de Presidentes da América do Sul, sendo impulsionada pelo então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso. Inserida em um contexto político caracterizado por governos que favoreciam as forças de mercado na região, a IIRSA foi concebida como parte do regionalismo aberto. Seu propósito era apoiar a formação de uma área de livre-comércio regional, visando aumentar a competitividade da produção sul-americana e integrar a região à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e ao mercado global.

A IIRSA, complementada pelo Plano Puebla-Panamá (atualmente Mesoamérica), buscava conectar a América do Sul à América do Norte, sendo considerada a coluna vertebral para a formação de um bloco de livre comércio sul-americano e a ALCA. A lógica por trás dessa iniciativa se fundamentava no conceito de regionalismo aberto proposto pela CEPAL, visando a liberalização econômica intrarregional como parte do processo de liberalização econômica internacional<sup>5</sup>.

Padula (2014) destaca que a iniciativa foi arquitetada institucionalmente com a participação de bancos multilaterais, como a CAF, o Fonplata e o BID, este último com forte influência dos Estados Unidos. Estruturada em torno de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), procurou articular corredores de transporte, energia e comunicação, visando conectar diversas regiões sul-americanas. A lógica dos corredores interoceânicos prevaleceu na iniciativa, visando a articulação do continente com seus litorais e mercados globais. O autor afirma que ao enfatizar a coordenação público-privada e promover a participação do setor privado no financiamento de projetos de infraestrutura, a IIRSA compartilhava características com a visão norte-americana de integração baseada em forças de mercado. No entanto, a heterogeneidade na adesão dos países, a descentralização da iniciativa e a diversidade de interesses nacionais contribuíram para uma carteira de projetos variada e desafiadora.

A IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) foi concebida com base em dez Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), espaços multinacionais voltados para facilitar fluxos econômicos e formar corredores de exportação.

---

<sup>5</sup> PADULA, Raphael. Da IIRSA ao Cosiplan da Unasul: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. **O Brasil e novas dimensões da integração regional**, v. 1, p. 291-352, 2014.



Estes EIDs buscam articular o interior do continente com os mercados globais, seguindo a lógica do regionalismo aberto<sup>6</sup>.

Dentre os destacados, o Eixo do Amazonas envolve Peru, Colômbia, Equador e Brasil, combinando hidrovias e rodovias para conectar portos do Pacífico a portos brasileiros. O Eixo Peru-Brasil-Bolívia, centrado na zona de tríplice fronteira, destaca a rodovia Interoceânica do Pacífico (IIRSA Sur). O Eixo Interoceânico Central liga transversalmente Peru, Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil, incluindo a interligação Santos-Corumbá-Puerto Suarez-Arica. O Eixo de Capricórnio cruza regiões de Brasil, Argentina, Paraguai, Bolívia e Chile, com um projeto ferroviário Paranaguá-Assunção-Antofagasta. O Eixo Mercosul-Chile incorpora centros econômicos e portos entre Chile, Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil, com projetos energéticos na bacia do Prata. O Eixo do Sul, envolvendo Chile e Argentina, tem uma abrangência menor, mas inclui importantes instalações portuárias. Esses EIDs seguem a lógica de corredores interoceânicos, buscando a articulação do continente com seus litorais e promovendo a integração regional por meio de melhorias na infraestrutura de transporte e conectividade<sup>7</sup>.

No contexto da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), um dos principais desafios enfrentados pelo projeto foi a necessidade de obtenção de financiamento para concluir efetivamente a integração física proposta. A realização bem-sucedida dessa iniciativa demandava recursos significativos para superar obstáculos logísticos, promover a conectividade entre as nações sul-americanas e concretizar os corredores interoceânicos planejados. A questão do financiamento não apenas evidencia a complexidade do empreendimento, mas também ressalta a importância de estratégias financeiras eficientes para assegurar o progresso e a viabilidade dessa ambiciosa proposta de integração regional.

A IIRSA, contudo, não está alinhada com o objetivo de promover uma integração produtiva que impulse a autonomia regional. Em vez disso, baseia-se na integração dos mercados sul-americanos para a exportação de produtos primários para o mercado global. Ao privilegiar a exportação de commodities, o projeto de integração física apenas reforça a posição subordinada da América do Sul na economia global, sem explorar plenamente o potencial de desenvolvimento endógeno e de diversificação econômica. Essa abordagem compromete a autonomia dos países sul-americanos, perpetuando uma dinâmica que historicamente os mantém dependentes do capitalismo imperialista.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 316.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 316-317.

Neste capítulo, empreendeu-se uma revisão das raízes da formação econômica da América Latina, abordando as principais teorias que moldaram a compreensão do desenvolvimento regional e a posição da região na divisão internacional do trabalho, como as perspectivas estruturalista/cepalina e a Teoria Marxista da Dependência.

Cabe destacar que, embora a teoria estruturalista seja valiosa para elucidar a dependência das economias latino-americanas, sua concepção do subdesenvolvimento como uma etapa preliminar ao desenvolvimento, acentua o papel da capacidade técnica como o principal impulsionador desse processo, mantendo o capitalismo como um pressuposto. No entanto, ao focar excessivamente nesse aspecto, ela negligencia a dinâmica complexa e contraditória entre capital e trabalho, que é central para compreender o desenvolvimento econômico e social.

Essa omissão resulta em uma lacuna significativa na compreensão das nuances do desenvolvimento capitalista. As relações entre capital e trabalho são essenciais para moldar as dinâmicas sociais, políticas e econômicas em ambos os contextos, periférico e central. Ignorar essa interação compromete a capacidade da teoria estruturalista de oferecer uma análise completa e precisa das condições em evolução das economias em desenvolvimento, limitando assim seu potencial para formar políticas e estratégias capazes de romper com a relação de dependência.

Por outro lado, a Teoria Marxista da Dependência (TMD) rejeita a visão de que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento são estágios separados, vendo-os como processos interligados. Segundo essa perspectiva, a dependência surge da subordinação de certas economias em favor do desenvolvimento de outras, perpetuando uma dinâmica de exploração. Essa abordagem reconhece que o subdesenvolvimento de alguns países resulta diretamente do desenvolvimento de outros, gerando uma transferência de valor dos capitalismos dependentes para os capitalismo imperialistas. Essa transferência de valor é um dos pilares da dependência, onde as economias dependentes ficam subordinadas ao progresso das nações imperialistas, perpetuando uma dinâmica acumulação de capital desigual. A TMD também considera a luta de classes como um elemento fundamental no contexto do capitalismo dependente, onde a superexploração da força de trabalho é utilizada como mecanismo para compensar a perda de valor.

Além disso, a TMD destaca o fenômeno do subimperialismo, especialmente exemplificado pelo Brasil na América Latina. Os autores da Teoria Marxista da Dependência criticam a abordagem estruturalista na integração regional sul-americana. Segundo eles, os interesses compartilhados entre o capital e os governos dos Estados Unidos e do Brasil

influenciaram o rumo da integração regional nas décadas de 1960 e 1970. Esse direcionamento, especialmente evidente na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), resultou em uma integração que não beneficiou igualmente todos os países envolvidos. O Brasil se tornou uma economia exportadora de manufaturados, enquanto outros países latino-americanos se especializaram em produtos de menor valor agregado, gerando um intercâmbio desigual nas relações econômicas regionais.

Durante a ascensão do neoliberalismo, a CEPAL e o Banco Interamericano de Desenvolvimento adotaram o Regionalismo Aberto, um novo modelo de integração regional. Esse modelo defende a ampla abertura de mercados como impulsionador do crescimento econômico, alinhado aos princípios do neoliberalismo. No entanto, o Regionalismo Aberto não aborda de forma equitativa as diferentes realidades econômicas na região, negligenciando a equalização do desenvolvimento regional. Isso resulta em uma tendência de favorecimento às economias mais avançadas, perpetuando desigualdades e assimetrias entre os países envolvidos.

A revisão realizada é crucial para estabelecer os fundamentos teóricos essenciais à pesquisa. Além disso, prepara o terreno para a introdução do tema central: a cooperação financeira na América do Sul. Dois aspectos centrais foram delineados nesse capítulo: o desafio da falta de divisas internacionais – devido à deterioração dos termos de troca e a transferência de valor – e a necessidade de financiamento para concluir os projetos de integração e de desenvolvimento da região.

## **CAPÍTULO II: INSTITUIÇÕES, MECANISMOS E PROJETOS DE COOPERAÇÃO FINANCEIRA NA AMÉRICA DO SUL**

Como abordado no capítulo anterior, as economias latino-americanas, devido à sua condição de dependência, confrontam desafios persistentes ligados à escassez de divisas internacionais, resultado de frequentes déficits na balança de pagamentos, por sua vez agravados pela deterioração dos termos de troca e pela transferência de valor para economias centrais/imperialistas. A conexão entre esses fatores ressalta a complexidade do ambiente econômico latino-americano, onde a fragilidade nas contas externas se entrelaça com dinâmicas globais que afetam a distribuição de recursos econômicos. A restrição em relação às divisas internacionais expõe essas nações a crises financeiras e limita a capacidade de investimento e desenvolvimento da região.

Diante desse panorama, a cooperação financeira regional surge como uma estratégia eficaz para mitigar problemas nacionais relacionados à liquidez e à instabilidade financeira, por meio de uma abordagem colaborativa que envolve o compartilhamento de reservas dentro da região. Esses mecanismos de segurança financeira compartilhada desempenham um papel de destaque, constituindo uma resposta defensiva aos desafios estruturais de desenvolvimento do capitalismo dependente. Ao proporcionar uma sólida rede de apoio financeiro, a cooperação financeira regional não apenas enfrenta as questões imediatas de liquidez, mas também contribui para promover a estabilidade macroeconômica e fortalecer a capacidade de investimento, apresentando-se como uma solução coletiva para os obstáculos enfrentados pelas economias dependentes.

A UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) defende a cooperação financeira regional sob a perspectiva do regionalismo aberto. Em seu relatório de 2007, a instituição ressalta a relevância da cooperação financeira e monetária internacional na abordagem dos desafios decorrentes da integração econômica global. O organismo destaca que com a abertura das contas de capital na década de 1990 surgiram desafios financeiros, especialmente após as crises financeiras na América Latina e Ásia. O texto explora opções para lidar com fluxos de capital não controlados, como a “dolarização” e a cooperação regional – esta última vista como complementar à integração comercial. Também são discutidas iniciativas atuais, como acordos de swap e coordenação de taxas de câmbio (UNCTAD, 2007).

A UNCTAD (2007) enfatiza três áreas principais de cooperação financeira regional: facilitação de pagamentos e financiamentos de curto prazo, financiamento para o desenvolvimento e a criação de uniões monetárias.

Os acordos de facilitação de pagamentos e créditos entre bancos centrais têm como propósito simplificar o comércio intrarregional e prover liquidez aos países membros. Esses acordos operam como mecanismos de compensação para transações internacionais entre nações, predominantemente no âmbito do comércio de bens, embora, em alguns casos, também abranjam serviços e fluxos financeiros. Os bancos centrais envolvidos compensam os pagamentos recíprocos decorrentes de transações no balanço de pagamentos em moeda local ao longo de um período específico e liquidam a dívida remanescente em moeda estrangeira – como dólar ou euro – em uma data previamente determinada.

Tais mecanismos de crédito e pagamentos proporcionam o benefício adicional de diminuir a dependência de manter grandes reservas estrangeiras para realizar transações comerciais. A redução na necessidade de retenção de reservas libera recursos que podem ser direcionados para outros usos, conferindo maior flexibilidade aos países membros. Além disso, esses acordos também servem como uma forma adicional de garantia de crédito, uma vez que as dívidas são assumidas diretamente pelos bancos centrais envolvidos. Vale ressaltar que os bancos centrais são, em última instância, as instituições com maior liquidez em qualquer economia, proporcionando uma camada extra de segurança e estabilidade para as transações regionais.

Uma modalidade adicional de cooperação financeira de curto e médio prazo são os fundos de reserva, que operam como instrumentos financeiros nos quais os bancos centrais de diversos países colaboram para a gestão e utilização conjunta de parcela de suas reservas internacionais. Assim, os países participantes têm acesso a uma variedade de instrumentos financeiros, incluindo créditos de curto e médio prazo destinados ao financiamento da balança de pagamentos e à reestruturação de dívidas. Esses fundos seguem uma dinâmica semelhante à do Fundo Monetário Internacional (FMI), porém em uma escala regional.

Já os Bancos de Desenvolvimento Regionais assumem o papel de fornecer financiamentos de longo prazo destinados a projetos fundamentais para o desenvolvimento, abrangendo áreas como infraestrutura, projetos sociais, ambientais e de desenvolvimento produtivo. Essas instituições não se limitam apenas a fornecer recursos financeiros: elas também atuam de forma proativa na condução de pesquisas detalhadas sobre as economias locais, estudos geram dados e *insights* que auxiliam os governos na formulação de decisões estratégicas alinhadas com as necessidades específicas de cada país.

A composição da carteira de crédito dessas instituições é moldada pelas contribuições dos membros e parceiros de países desenvolvidos. Em determinados casos, o montante de crédito atribuído a cada país confere maior ou menor peso às decisões dessas entidades.

Além disso, os Bancos de Desenvolvimento Regionais têm a flexibilidade de diversificar suas fontes de financiamento. Eles podem emitir títulos e buscar financiamento junto a instituições públicas, privadas e internacionais, incluindo outros bancos de desenvolvimento. Isso permite que essas instituições complementem suas carteiras de crédito, fortalecendo ainda mais sua capacidade de prover financiamentos em suas regiões de atuação.

Na América do Sul destacam-se três mecanismos de cooperação regional para facilitação de pagamentos e financiamento de curto prazo: Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR); o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR); e o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML). No que diz respeito ao financiamento para o desenvolvimento, merecem destaque a Corporação Andina de Fomento (CAF)<sup>8</sup>, o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e o Fundo para a Convergência Estrutural e o Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM).

Este capítulo abordará as principais funções e atribuições dessas instituições, destacando o papel vital que desempenham na América Latina e na América do Sul, promovendo a cooperação econômica e o desenvolvimento da região. Além disso, será examinado como esses mecanismos contribuem para fortalecer a estabilidade financeira e fomentar a convergência estrutural entre os países membros. Adicionalmente, exploraremos a proposta de criação de uma Nova Arquitetura Financeira Regional no âmbito da UNASUL. Nesse contexto, será enfatizado o papel desempenhado pelo Brasil, proporcionando uma compreensão abrangente de como as ações do país estavam alinhadas com a proposta de desenvolvimento do Partido dos Trabalhadores (PT). Esse enfoque permitirá uma análise detalhada das dinâmicas regionais e globais influenciadas pela atuação brasileira nesses projetos, destacando a importância estratégica das iniciativas regionais para o desenvolvimento do Brasil.

## **2.1. Cooperação Regional para Facilitação de Pagamentos e Financiamento de Curto Prazo: FLAR; CCR; e SML.**

### *2.1.1. Fundo Latino-Americano De Reservas (FLAR)*

O Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR) é um Acordo Financeiro Regional (AFR) criado em 1978 como Fundo Andino de Reservas (FAR), para lidar com desequilíbrios

---

<sup>8</sup> Atualmente Banco de Desenvolvimento da América Latina.

externos em países como Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, sendo o segundo AFR no mundo. Em 1989, transformou-se no FLAR com a adesão de Costa Rica, Uruguai e Paraguai como membros; em 2022, o Banco Central do Chile juntou-se como Banco Central Associado<sup>9</sup>. Portanto, dentre as instituições analisadas, esta é a única da qual o Brasil não é membro<sup>10</sup>. Não obstante, a pesquisa explora esse acordo por ser o único fundo de reservas compartilhadas na região. Seu propósito é fornecer apoio financeiro, melhorar o desempenho das reservas e harmonizar políticas monetárias e financeiras entre os países membros.

O Fundo Latino-Americano de Reservas possui duas categorias de membros: membros permanentes e bancos centrais associados. Para se tornar um membro permanente, um país da região solicita adesão ao Convênio Constitutivo, um tratado internacional. Após aprovação interna e ratificação por adesão, o país se torna membro pleno, contribuindo para o capital do FLAR, acessando produtos e serviços, participando dos resultados financeiros e sendo membro com direito a voto no conselho diretor e na assembleia.

A categoria de “banco central associado” foi criada em 2021, permitindo que bancos centrais se associem ao FLAR por meio de um acordo de vinculação. Esses bancos associados contribuem para o capital, têm acesso a serviços e participam dos resultados financeiros, mas têm limitações, como a ausência de voto nas reuniões da assembleia do fundo. O país ao qual o banco central associado pertence pode optar por tornar-se membro pleno a qualquer momento, obtendo todos os privilégios dessa categoria.

O FLAR pode conceder créditos ou outros apoios financeiros aos bancos centrais membros para corrigir ou prevenir desequilíbrios estruturais nas balanças de pagamento ou lidar com dificuldades transitórias de liquidez internacional. Em todos os casos, a solicitação deve ser devidamente justificada.

Para os créditos de Apoio à Balança de Pagamentos, que visam abordar desequilíbrios estruturais, a solicitação deve incluir uma exposição de medidas de política e um programa econômico e financeiro com metas periódicas. A presidência executiva apresentará um relatório e sua recomendação ao conselho diretor, que será a instância decisória. Esta linha de crédito tem um prazo de até três anos, com até um ano de carência para o pagamento do principal.

Para as linhas de crédito e apoios financeiros de Liquidez e Contingência, destinados a enfrentar problemas transitórios atuais ou potenciais de liquidez, a presidência executiva

---

<sup>9</sup> Todas as informações disponibilizadas nesta seção foram obtidas na página do Fundo Latino-Americano de Reservas. Disponível em <<https://flar.com>>. Acesso em 17 de jan. de 24.

<sup>10</sup> Embora o Brasil não faça parte do Fundo Latino-Americano de Reservas, é importante destacar que em 2015, o grupo BRICS estabeleceu seu próprio fundo de reservas, conhecido como Acordo Contingente de Reservas, no qual o Brasil é membro.

analisará a solicitação e decidirá sobre o fornecimento desse tipo de financiamento. O crédito de liquidez pode ter um prazo de até um ano, não renovável. A linha de contingência tem um período de disponibilidade de seis meses, prorrogável por dois períodos de até seis meses cada. Uma vez desembolsado o crédito, deve ser pago integralmente em um prazo de seis meses, renovável uma única vez. Esta linha pode estar sujeita a uma comissão de disponibilidade e exige a concessão de uma garantia por parte do devedor.

Conforme o Gráfico abaixo, a maior parte dos desembolsos do FLAR foram para o apoio a balança de pagamentos e para prover liquidez aos países membros.

Figura I – Gráfico dos créditos aprovados por modalidade até maio/23 – Milhões de US\$ a preços de 2022

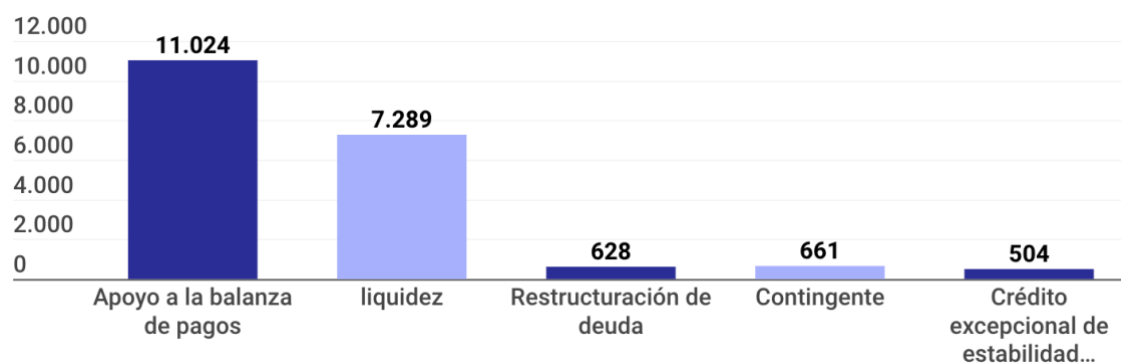


Gráfico reproduzido da página do Fondo Latino-Americano de Reservas. Disponível em <<https://flar.com/credito/>>. Acesso em 17 de jan. de 24.

O FLAR se consolidou como um instrumento de apoio financeiro fundamental para os países membros diante das principais crises econômicas e financeiras ao longo de sua trajetória. Em momentos cruciais, como a crise da dívida dos anos 1980, as crises financeiras asiáticas de 1997, a crise de 2008 e durante a pandemia de Covid-19.



Figura II – Gráfico dos créditos aprovados até maio/23 – Milhões de US\$ a preços de 2022

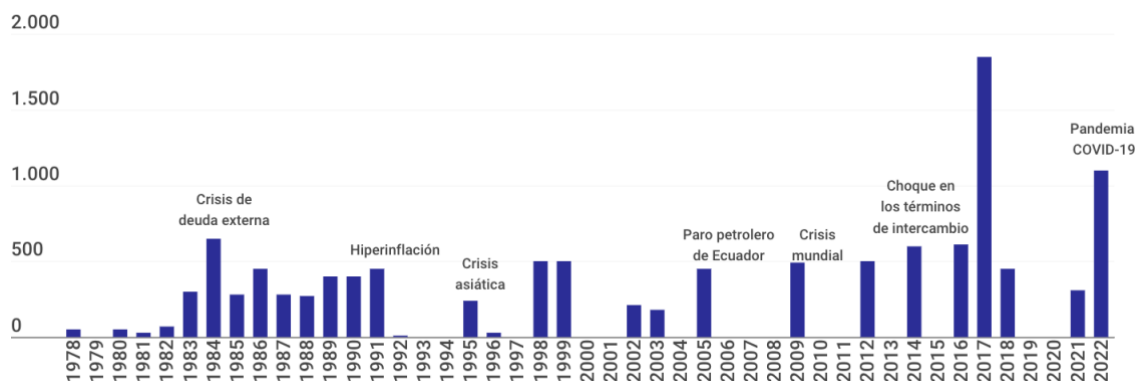


Gráfico reproduzido da página do Fundo Latino-Americano de Reservas. Disponível em <<https://flar.com/credito/>>. Acesso em 17 de jan. de 24.

Os países que mais se beneficiaram do apoio financeiro oferecido pelo FLAR incluem o Equador, Peru, Colômbia, Costa Rica, Venezuela e Bolívia. Em diferentes momentos e circunstâncias econômicas, essas nações recorreram aos recursos do FLAR para enfrentar desafios como desequilíbrios estruturais nas balanças de pagamentos, crises de liquidez internacional e outros impactos adversos.

Figura III – Gráfico dos créditos aprovados até maio/23 por país – Milhões de US\$ a preços de 2022

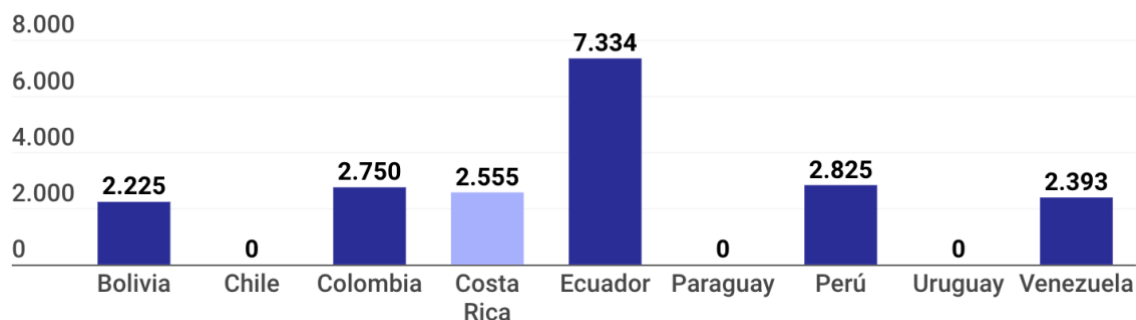


Gráfico reproduzido da página do Fundo Latino-Americano de Reservas. Disponível em <<https://flar.com/credito/>>. Acesso em 17 de jan. de 24.

A atuação do FLAR se revelou eficaz, oferecendo apoio financeiro oportuno para lidar com desequilíbrios estruturais nas balanças de pagamentos e enfrentar dificuldades transitórias de liquidez internacional. Seus mecanismos flexíveis, como as linhas de crédito para apoio à balança de pagamentos e outros suportes de liquidez e contingência, demonstraram ser recursos valiosos para enfrentar crises econômicas e financeiras.

Além disso, o FLAR, ao operar como um fundo regional, reflete a capacidade de cooperação entre os países membros, contribuindo para a harmonização de políticas monetárias

e financeiras na região. Sua resposta efetiva durante as crises passadas ressalta sua importância como um pilar de estabilidade financeira na América Latina diante de choques econômicos.

### *2.1.2. Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR)*

O Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) é um acordo que estabelece um mecanismo para a troca e compensação de pagamentos relacionados ao comércio entre os países membros. Durante períodos de quatro meses, os pagamentos derivados do comércio de bens e serviços entre os países são cursados e compensados em moeda local, de modo que, ao final de cada quadrimestre, o saldo global das operações em dólares entre os bancos centrais de cada país é transferido ou recebido (ALADI, 2019).

O Convênio conta com a participação de doze países no total. Todos os bancos centrais dos países membros da ALADI, com exceção de Cuba, são signatários do Convênio, incluindo Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, além do banco central da República Dominicana<sup>11</sup>.

Em resposta à necessidade de cooperação financeira entre os países membros da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), iniciou-se, a partir de 1961, a busca por mecanismos que facilitassem o desenvolvimento de pagamentos e intercâmbio comercial na região. Diante da expansão do comércio intrarregional promovida pela ALALC em 1960, surgiu a preocupação com a escassez de reservas em moedas conversíveis e os desequilíbrios de balanço de pagamentos. Isso levou à criação do Sistema de Compensação Multilateral de Pagamentos e Créditos Recíprocos, formalizado em 1965 pelo Acordo de México, assinado por nove países membros. Com a entrada em vigor da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1981, o antigo sistema de compensação da ALALC passa a se chamar Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) (ALADI, 2019).

O Convênio de Pagamentos Recíprocos tem como objetivos principais estimular as relações financeiras entre os países da região, facilitar a expansão do comércio recíproco e sistematizar consultas mútuas em questões monetárias, cambiais e de pagamentos. Adicionalmente, o mecanismo multilateral de compensação de pagamentos busca facilitar a canalização de pagamentos, reduzir os fluxos internacionais de divisas entre os participantes e estimular as relações entre as instituições financeiras da região. O CCR cobre operações de comércio, bens originários e serviços realizados por pessoas residentes, desde que mediados

---

<sup>11</sup> Informações do Banco Central do Brasil. Disponível em: <[www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)>. Acessado em: 05 de jan. de 2024.

por acordos bilaterais entre os bancos centrais. Não são permitidas operações financeiras puras, ou seja, transferências de fundos não relacionadas a operações de comércio (ALADI, 2019).

O procedimento através do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos opera da seguinte maneira: o exportador e o importador devem se dirigir a um banco comercial autorizado pelo banco central de seu país para efetuar a operação de comércio via CCR. Durante o pagamento, o exportador é reembolsado pelo seu banco comercial em moeda local. Em seguida, o banco comercial do exportador recebe o reembolso do banco central do país, que registra um débito em dólares no nome do banco central do país do importador, responsável pelo pagamento. O importador realiza o pagamento em moeda local – equivalente a operação em dólares – devido ao exportador a um banco comercial autorizado, que transfere o valor ao banco central do país importador. No encerramento de cada quadrimestre, os bancos centrais membros realizam a contabilização dos saldos das operações cursadas no Convênio (exportações menos importações). Se o saldo for positivo, o banco central recebe o saldo devedor em dólares do banco central deficitário; se for negativo, o banco central deve transferir os dólares para o banco central superavitário.

Esse processo assegura o equilíbrio nas transações comerciais entre os países membros ao mesmo tempo em que restringe a necessidade de utilização de moeda estrangeira nas operações, contribuindo para a estabilidade financeira e promovendo um ambiente mais eficiente e colaborativo no âmbito regional. Ao minimizar a dependência de divisas estrangeiras, o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos fomenta a integração econômica e facilita o comércio intrarregional. Além disso, conforme já mencionado, esses acordos também servem como uma forma adicional de garantia de crédito, uma vez que as dívidas são assumidas diretamente pelos bancos centrais envolvidos.

Diante da dificuldade em obter dados atualizados do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos na página oficial da ALADI, serão consideradas as informações disponibilizadas pelo BNDES de autoria de Rüttimann et al. (2008) referentes às operações do convênio até o ano de 2007. Essa fonte será utilizada como base para análise, proporcionando uma compreensão mais abrangente das operações do convênio até o período mencionado.

Os autores (RÜTTIMANN et al. 2008) destacam que:

O volume de pagamentos cursados no convênio apresentou tendência de crescimento desde sua criação, em 1965, até 1995, quando alcançou o volume máximo de US\$ 14 bilhões. A partir de 1996, ocorreu redução em sua utilização, até atingir o volume mínimo de US\$ 700 milhões em 2003. A partir de 2004, observa-se a retomada da canalização de pagamentos via CCR, graças, principalmente, ao uso intensivo da Venezuela para pagamento de operações de importações de curto prazo e, em menor medida, à flexibilização das restrições ao uso do mecanismo, que haviam sido impostas pelos bancos centrais da região a partir de 1999. Em 2007, o volume de

operações canalizadas no convênio alcançou US\$ 11,4 bilhões, representando um crescimento de 83% sobre 2006. (RÜTTIMANN et al. 2008, p. 86)

A Venezuela desempenhou um papel predominante, respondendo por 93% dos débitos em 2007, seguida por Equador, Brasil e Argentina. Quanto aos credores, Colômbia, Brasil e México lideraram. Os países com maiores saldos positivos foram Colômbia, Brasil e México. Enquanto a Venezuela apresentou um saldo negativo de US\$ 10,6 bilhões (RÜTTIMANN et al. 2008).

Nesse mesmo ano, o Brasil desempenhou um papel central como credor, apresentando saldo positivo com todas as nações membros do CCR, com a exceção do Chile. Os autores (RÜTTIMANN et al. 2008) destacam que essa situação decorre, em parte, da utilização do convênio pelo Brasil para operações de exportações financiadas pelo BNDES. Em 2007, a participação dos créditos do BNDES no total de créditos do Brasil com alguns dos principais devedores do país no Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) foi significativa: 92% com a República Dominicana, 57% com o Equador, 46% com a Argentina e 43% com o Paraguai.

No mesmo estudo, encontramos os seguintes dados: “Em 2007, 99% dos US\$ 490 milhões liberados pelo BNDES em financiamentos para a América Latina destinaram-se a projetos de infraestrutura e 92% foram cursados no CCR” (RÜTTIMANN et al. 2008, p. 91). Destaca-se a relevância desse instrumento na estruturação das operações de financiamento na América Latina. No período de 1997 a 2007, segundo Rüttimann et al. (2008), aproximadamente 70% do montante desembolsado pelo BNDES em apoio às exportações para a região foi conduzido por meio do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR).

Diante do exposto, podemos inferir que o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) desempenhou um papel crucial como instrumento facilitador do comércio regional durante o período analisado. Notavelmente, o CCR se revelou como um auxílio substancial para países predominantemente importadores, a exemplo da Venezuela, ao passo que também beneficiou países com superávit em relação aos demais, como é o caso do Brasil. Essa constatação ressalta a capacidade do CCR em promover uma dinâmica equilibrada nas transações comerciais entre os países membros.

Além disso, vale ressaltar a significativa utilização desse instrumento pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como parte integrante do financiamento para a exportação de bens e serviços brasileiros durante os governos do PT, tema que será explorado no terceiro capítulo dessa pesquisa. Essa prática evidencia a importância do CCR como uma ferramenta estratégica no suporte às operações de comércio exterior

promovidas pelo Brasil, consolidando sua participação na cooperação financeira da América Latina.

Embora o marco temporal desenvolvido pela pesquisa seja relevante, é importante trazer alguns fatos mais recentes sobre o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR). O Banco Central do Brasil (BCB) tomou a decisão de não mais participar desse convênio, conforme estabelecido pela Circular nº 3.934, de 3 de abril de 2019<sup>12</sup>. De acordo com a “Exposição de Motivos”<sup>13</sup> que embasa a circular, o banco afirma que o CCR desempenhou um papel crucial durante a década de 1980, em meio às crises de liquidez na América Latina. No entanto, a partir da década de 1990, observou-se uma queda significativa no volume de operações do convênio.

A instituição destaca que, em 1991, 74,3% do comércio intrarregional era conduzido por meio do CCR. Entretanto, ao longo do tempo, esse percentual declinou, atingindo 23,8% em 1996 e, em 2017, registrando apenas 1,1% do comércio intrarregional. Essa redução expressiva na utilização do convênio ao longo dos anos contribuiu para a decisão do Banco Central do Brasil de encerrar sua participação no CCR<sup>14</sup>.

O Banco Central do Brasil (2019) afirma que o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) é um sistema antiquado desenvolvido para atender a um cenário financeiro não internacionalizado, o qual demandava garantias governamentais para viabilizar pagamentos. De acordo com a instituição, essa realidade não perdura mais. Além disso, o BCB argumenta que a decisão de se retirar do CCR também é fundamentada na inexistência das crises de liquidez que marcaram as décadas de 1980 e 1990, não refletindo o atual contexto.

Outro ponto destacado pelo Banco Central (2019) é a incompatibilidade do CCR com os atuais padrões financeiros, especialmente devido à sua característica de atribuir aos bancos centrais o papel de garantidores das operações registradas, implicando uma transferência de riscos privados para o setor público. O BCB ainda destaca o histórico de *defaults* e a necessidade de renegociação de operações em longos prazos e com descontos foram fatores que destacaram a incompatibilidade do CCR com a realidade contemporânea.

---

<sup>12</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular Bacen nº 3.934**, de 3 de abril de 2019 (REVOGADO). Dispõe sobre a vedação do registro de novas emissões de instrumentos para curso no âmbito do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) e altera a Circular no 3.871, de 21 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, 5 abr. 2019. Disponível em: [www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3934](http://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3934). Acesso em: 17 de jan. de 2024.

<sup>13</sup> O texto integra a lista de documentos da Circular nº 3.934 de 3/4/2019.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 17.

Neste sentido, apresenta a situação de arbitragem internacional com o Uruguai, no início dos anos 2000, relacionada a pendências referentes a operações cursadas no Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos. No caso da Venezuela, a materialização dos riscos de *defaults* ocorreu nos quadrimestres de 2017 e 2018. A Venezuela deixou de honrar o pagamento na data prevista, quitando seu saldo devedor com o Brasil de US\$ 179,5 milhões com atraso. Essa situação se repetiu nos quadrimestres seguintes, elevando a dívida do país com o Brasil no CCR para US\$ 567,9 milhões, excluindo juros de mora. Contudo, a dívida atual se reduziu para US\$ 403,6 milhões, pois US\$ 131,3 milhões foram excluídos devido a operações indenizadas pelo Fundo de Garantia à Exportação (FGE) do Tesouro Nacional do Brasil<sup>15</sup>.

Em resposta a esses eventos, o Banco Central do Brasil (2019) suspendeu o registro no CCR de novos instrumentos referentes a operações com a Venezuela, o FGE deixou de conceder garantias para essas operações, e Colômbia, México e Chile tomaram medidas similares. O argumento final que fundamenta a retirada do Brasil do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos está associado à governança da instituição em que a Autarquia questiona o sistema de votação do convênio e à falta de aderência às suas sugestões de modernização do sistema de pagamentos. Além disso, o documento afirma que a decisão obteve respaldo do Ministério da Economia e do Ministério das Relações Exteriores.

Apesar da saída conturbada do Banco Central do Brasil do Convênio em 2019, em meio ao governo de Jair Bolsonaro e a presidência do BCB de Roberto Campos Neto, em março de 2022, ainda sob os dois mandatos, o Banco Central revoga a Circular n° 3.934 de 3/4/2019, através da Resolução BCB n° 210 de 22/3/2022<sup>16</sup>, mantém a restrição a novos créditos emitidos via CCR e dispõe sobre as normas a serem seguidas até o vencimento de todos os pagamentos em andamento.

Na justificativa apresentada, o Banco Central (2022) ressalta que, devido à inadimplência da Venezuela em relação às suas obrigações vinculadas às exportações brasileiras e às complicações operacionais enfrentadas para recuperar o montante devido, a autarquia optou por exercer seu direito de retirada do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos. O documento também esclarece que mesmo após a saída do BCB do CCR persistem registros no sistema CCR

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>16</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução BCB n° 210**, de 22/3/2022. Dispõe sobre o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR). Diário Oficial da União, Brasília, 24 de mar. 2022, Seção 1, p. 176/177. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=210>. Acesso em: 17 de jan. de 2024

de transações de exportações brasileiras com vencimento até 2026. Portanto, o BCB afirma que mantém relações jurídicas em andamento e permanece sendo o maior credor do sistema<sup>17</sup>.

Portanto, vale observar que as decisões e posicionamentos adotados durante esse período podem ter influenciado a abordagem do Banco Central do Brasil em relação ao Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), especialmente em um cenário político marcado por questionamentos sobre a eficácia e relevância de acordos internacionais e de rompimento das relações diplomáticas com a Venezuela.

Essa abordagem pode indicar uma postura político-ideológica, afastando-se do princípio de não intervenção nos assuntos internos de outros Estados, o que contribui para uma dinâmica regional complexa. O possível intento de utilizar a decisão em relação ao CCR como uma ferramenta de pressão política, além de questões financeiras, acrescenta o questionamento sobre a coesão dos princípios fundamentais que orientam as relações internacionais.

Assim, podemos concluir que ao longo das duas últimas décadas, a participação do Brasil no Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) foi um instrumento chave da política externa dos governos brasileiros. Essa participação não apenas desempenhou um papel significativo no âmbito das transações financeiras internacionais, mas também refletiu as políticas de governo do período. A análise do papel do Brasil no CCR demonstra não só a importância desse mecanismo para a cooperação financeira, mas também ilustra a relevância estratégica do país de influência nas relações políticas e econômicas na região latino-americana, consolidando sua posição-chave no cenário regional.

---

<sup>17</sup> Durante a gestão de Jair Bolsonaro, a postura do Brasil em relação à Venezuela sofreu uma significativa mudança em comparação a períodos anteriores. Sob a liderança do presidente e do então Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, a política externa brasileira adotou uma abordagem crítica e de ingerência sobre assuntos internos da Venezuela, ferindo o princípio de Direito Internacional Público da autodeterminação dos povos. Este princípio garante a independência, a liberdade e o direito à autodeterminação dos povos, visando resguardar a prerrogativa destes de definir seu sistema de governo, estrutura econômica e contexto sociocultural.

O Brasil considerou o regime venezuelano como autoritário e também utilizou termos inéditos no discurso diplomático – como “totalitário” –, associando-o a questões como criminalidade, narcotráfico e terrorismo. Essa mudança de tom se intensificou com a autoproclamação de Juan Guaidó, então presidente da Assembleia Nacional da Venezuela, como presidente interino da República Bolivariana da Venezuela, em janeiro de 2019. O governo Bolsonaro prontamente reconheceu Guaidó como o novo presidente legítimo da Venezuela, passando a tratar o governo de Nicolas Maduro como ilegítimo. Essa postura resultou na proibição da entrada de representantes do governo venezuelano no Brasil, no fechamento da embaixada em Caracas, na retirada das credenciais dos diplomatas venezuelanos e na retirada completa do corpo diplomático e de outras agências brasileiras da Venezuela em 2020 (BARROS, LIMA e CARNEIRO, 2022).

### 2.1.3. Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML)

O Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) é um sistema criado em 2008 no âmbito do Mercosul que visa a facilitação de pagamentos em moeda local. Os acordos devem ser firmados bilateralmente entre os bancos centrais dos países membros. No momento, existem três convênios SML firmados pelo Banco Central do Brasil (BCB): o primeiro com o Banco Central da República da Argentina (BCRA), o segundo com o Banco Central do Uruguai (BCU) e o terceiro com o Banco Central do Paraguai (BCP).

Segundo o Banco Central do Brasil<sup>18</sup>, o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) proporciona pagamentos e recebimentos diretos em reais, eliminando a necessidade de uma moeda intermediária – como o dólar – e dispensando contratos de câmbio. Essa eficiência reduz os custos operacionais. Exportadores e importadores dos países envolvidos conduzem transações usando suas moedas locais, com o SML encarregado da conversão por meio da Taxa SML, eliminando a dependência de uma terceira moeda, geralmente o dólar.

A ausência de uma moeda intermediária permite que o exportador estabeleça o preço de seus produtos na moeda nacional, evitando exposição a variações cambiais e garantindo o recebimento do valor acordado na sua própria moeda, proporcionando maior segurança nos cálculos de custos. O Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) facilita transações financeiras operacionais entre bancos centrais, instituições financeiras e remetentes/destinatários. Essas transações, realizadas nas moedas locais dos países envolvidos, abrangem pagamentos de exportações, importações, transações diversas e remessas financeiras.

Em 2008, o Banco Central do Brasil estabeleceu um acordo para transações em moeda local com a Argentina, expandindo essa parceria para o Uruguai em 2015 e posteriormente incluindo o Paraguai em 2018. O sistema permite pagamentos diretos nas moedas locais, eliminando a necessidade de operações cambiais intermediárias. A Taxa SML, formada pelas taxas interbancárias, visa ser mais favorável aos agentes, especialmente em operações de alto valor. Essa taxa é formada pela relação diária do Real (PTAX BRL/USD) e a taxa de câmbio de referência do outro país.

Embora o acordo com o banco central do Paraguai não tenha sido concretizado durante a administração do Partido dos Trabalhadores (PT), é crucial destacar que o Sistema de Pagamentos em Moedas Locais (SML) foi uma iniciativa originada no âmbito do Mercosul

---

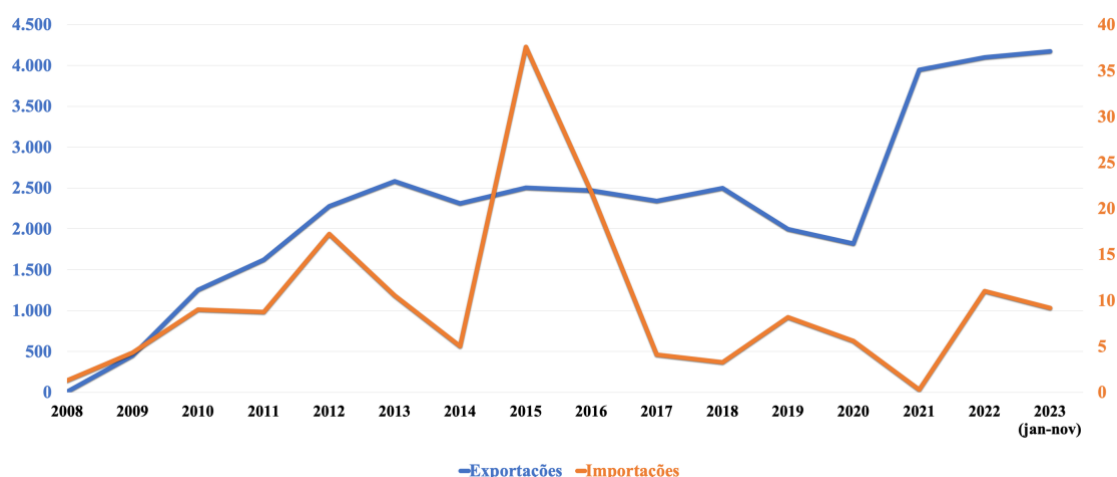
<sup>18</sup> Informações obtidas na página oficial do Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanciera/sml>. Acessado em 17 de jan. de 2024.



durante o segundo mandato do presidente Lula. Diante disso, torna-se relevante a análise de todas as atividades de comércio exterior que foram desenvolvidas por meio do SML.

Os dados do BCB<sup>19</sup> mostram que o Brasil tem utilizado o mecanismo de pagamentos em moeda local com os países do Mercosul. Em relação à Argentina, entre 2008 e 2022, o Brasil exportou em média R\$ 2,1 bilhões por ano via SML, enquanto importou R\$ 9,9 milhões. O pico das exportações ocorreu no acumulado de janeiro a novembro de 2023, alcançando R\$ 4,1 bilhões, enquanto o ápice das importações foi registrado em 2015, totalizando R\$ 37,6 milhões. O saldo das transações de comércio exterior, no período de 2008 até novembro de 2023, através do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), totalizou R\$ 36,2 bilhões para o Brasil.

Figura IV – Gráfico das Exportações e Importações via SML – Brasil e Argentina – Milhões de R\$

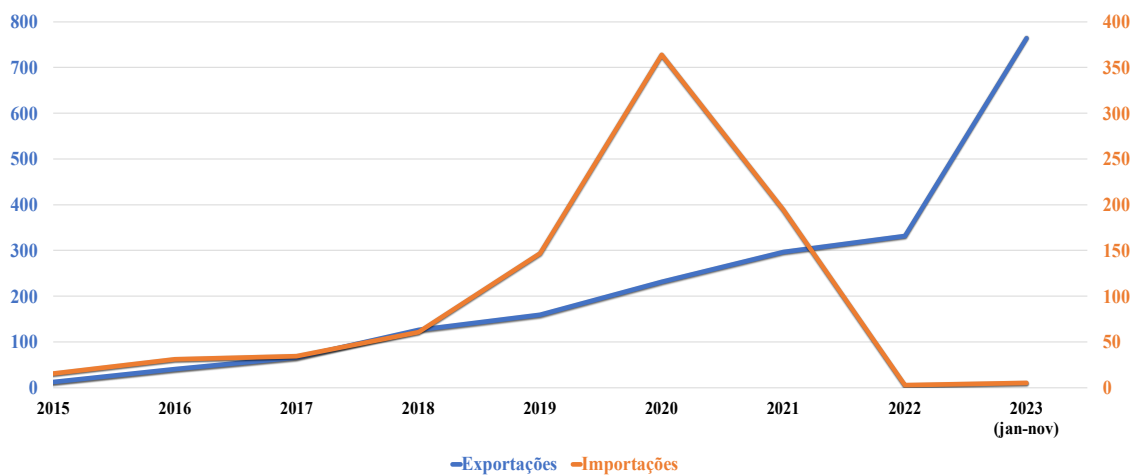


Elaboração própria. Fonte: Banco Central do Brasil

Quanto às transações de comércio exterior com o Uruguai através do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), a média, no período de 2015 a 2022, foi de R\$ 158,0 milhões em exportações e R\$ 106,1 milhões em importações. O pico de exportações se deu também no acumulado de janeiro a novembro de 2023, representando R\$ 764,0 milhões. No que diz respeito às importações, o valor mais alto foi em 2020, R\$ 363,9 milhões. O saldo das transações de comércio exterior, no período de 2015 até novembro de 2023, através do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), totalizou R\$ 1,2 bilhões para o Brasil.

<sup>19</sup> Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sml>. Acesso em: 18 de jan. de 24.

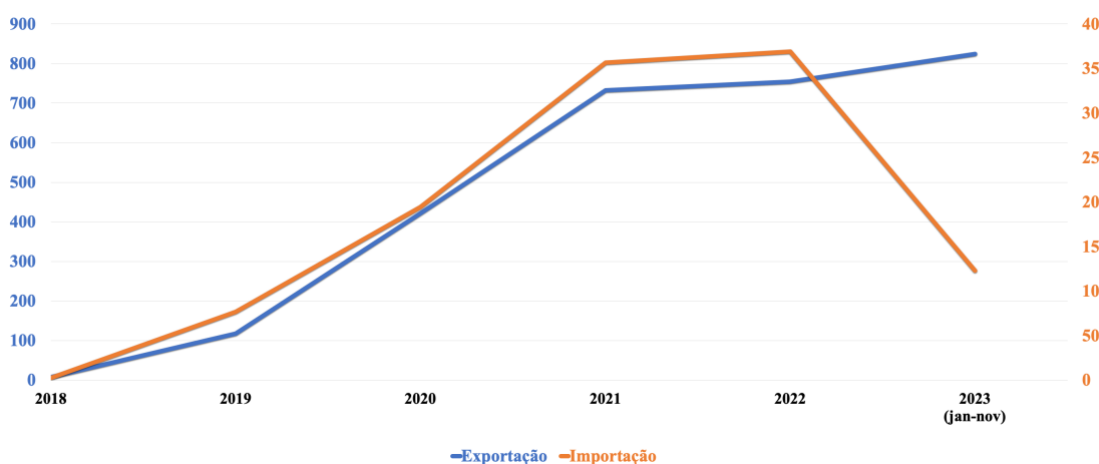
Figura V - Gráfico das Exportações e Importações via SML – Brasil e Uruguai - Milhões de R\$



Elaboração própria. Fonte: Banco Central do Brasil

Quanto ao Paraguai, a média das transações via Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) entre 2018 e 2022 foi de R\$ 407,0 milhões em exportações e R\$ 199,9 milhões em importações. Novamente, observou-se um aumento significativo nas exportações, atingindo o pico de R\$ 824,5 milhões no acumulado de janeiro a novembro de 2023, enquanto o ápice nas importações foi registrado em 2022, totalizando R\$ 369,1 milhões. O saldo total das transações foi de R\$ 1,7 bilhões.

Figura VI - Gráfico das Exportações e Importações via SML – Brasil e Paraguai - Milhões de R\$



Elaboração própria. Fonte: Banco Central do Brasil

Os dados apresentados evidenciam a expressiva utilização do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) pelo Brasil em suas transações com os países parceiros do Mercosul. Apesar do notório superávit comercial que o país mantém com esses parceiros, destaca-se que

as transações via SML também resultam em um saldo positivo para o Brasil. Além disso, ressalta-se o aumento substancial das exportações em 2023, registrando os maiores valores exportados por meio de moeda local para os parceiros do Mercosul.

Esses números sinalizam a importância do SML como um mecanismo eficaz não apenas para facilitar, mas também para impulsionar as transações comerciais entre o Brasil e os membros do Mercosul. O sistema demonstra ser uma ferramenta crucial na promoção da integração econômica, contribuindo para as relações comerciais entre os países membros.

## **2.2. O Papel dos Bancos de Desenvolvimento na Integração Sul-Americana**

No âmbito da cooperação para o financiamento do desenvolvimento na América do Sul, emergem instituições que desempenham papéis fundamentais na promoção de projetos e iniciativas. Entre elas, destacam-se a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e o Fundo para a Convergência Estrutural e o Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM). Esta seção propõe uma análise aprofundada do papel desempenhado por essas instituições na promoção do desenvolvimento regional. Além disso, busca-se explorar a relação do Brasil com tais entidades, investigando suas estruturas, objetivos e impactos nas dinâmicas econômicas e sociais dos países sul-americanos.

### *2.2.1. A CAF e o Apoio a Integração Econômica na América Do Sul*

A Corporação Andina de Fomento (CAF) é um banco de desenvolvimento estabelecido na década de 1970. A instituição tem o objetivo de fomentar a integração econômica da região andina, que é composta por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Porém, seu escopo foi ampliado e mais países passaram a integrar a instituição, sendo hoje formada por 20 países: Argentina (desde 2001), Barbados (2015), Bolívia (1970), Brasil (1995), Colômbia (1970), Chile (1992), Costa Rica (2002), Equador (1970), El Salvador (2022), Espanha (2002), Jamaica (1999), México (1990), Panamá (1997), Paraguai (1997), Peru (1970), Portugal (2009), República Dominicana (2004), Trinidad e Tobago (1994), Uruguai (2001) e Venezuela (1970). Atualmente a instituição também é denominada como “Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe”.

O banco apoia projetos de desenvolvimento nas áreas de saneamento básico, infraestrutura, comércio exterior, tecnologia, turismo, ambiental e algumas linhas para suporte de capital de giro para empresas, dentre outros.

Abaixo trazemos um compilado das aprovações de crédito no período de 2003 a 2015. Limitamo-nos a esses dados para esta instituição devido à dificuldade em consolidá-los, uma vez que a instituição não disponibiliza um banco de dados público, precisando os dados ser obtidos por meio da leitura dos Informes Anuais do banco. O período selecionado abrange a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, que é o foco da pesquisa.

Tabela I – Aprovações de Crédito da CAF por país – Milhões de US\$

Países	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	175	60	257	580	204	411	649	1.607	1.346	839	1.100	674	694
Bolívia	619	499	523	397	275	560	511	426	407	485	684	625	575
<b>Brasil</b>	<b>245</b>	<b>170</b>	<b>695</b>	<b>579</b>	<b>1.518</b>	<b>1.798</b>	<b>907</b>	<b>1.980</b>	<b>1.797</b>	<b>1.903</b>	<b>2.234</b>	<b>1.903</b>	<b>1.234</b>
Colômbia	617	922	1.237	1.001	1.213	1.483	2.050	992	1.456	841	1.563	1.552	2.420
Costa Rica	30	63	2	25	128	120	10	10	10	10	10	10	10
Equador	438	338	815	1.024	1.089	604	873	901	772	766	843	800	1.014
México	2	2	5	10	0	10	65	35	29	82	380	549	522
Panamá	0	1	80	53	0	635	232	312	484	328	325	299	527
Paraguai	0	11	11	3	0	6	107	36	120	189	431	181	307
Peru	633	604	417	941	1.180	1.458	2.287	1.693	2.184	1.749	2.644	2.415	2.366
Rep. Dominicana	-	-	-	-	0	75	129	0	10	10	43	60	66
Uruguai	0	0	70	20	115	601	590	120	648	729	586	754	588
Venezuela	535	821	627	842	816	72	627	1.638	531	327	417	475	501
Outros	9	13	7	46	69	114	133	783	270	1.017	841	1.428	1.432
<b>Total</b>	<b>3.303</b>	<b>3.503</b>	<b>4.746</b>	<b>5.521</b>	<b>6.607</b>	<b>7.946</b>	<b>9.171</b>	<b>10.533</b>	<b>10.066</b>	<b>9.275</b>	<b>12.101</b>	<b>11.724</b>	<b>12.255</b>

Elaboração própria. Fonte: Informe Anual CAF (2003-2015)

#### 2.2.1.1. Operações financiadas no Brasil de 2003 a 2015

Em 2003, a CAF disponibilizou US\$ 245 milhões para operações de comércio internacional no Brasil, seguido por um montante de US\$ 170 milhões em 2004 destinado ao mesmo fim (CAF, 2003; 2004).

Já em 2005, a CAF destinou US\$ 695 milhões ao Brasil, beneficiando significativamente a Votorantim com suporte financeiro para a execução de seu plano de investimentos, voltado ao aumento da capacidade produtiva da empresa. Adicionalmente, a Eletrobrás também recebeu financiamento parcial para seus investimentos em ativos de geração e transmissão de energia. Além desses projetos, o banco desempenhou um papel essencial ao financiar operações de comércio exterior e fornecer recursos para o capital humano, contribuindo assim para o desenvolvimento e fortalecimento de setores estratégicos na região<sup>20</sup>.

O banco de desenvolvimento disponibilizou US\$ 579 milhões, em 2006, para projetos no Brasil, abrangendo diversas áreas estratégicas. Entre os beneficiários estavam o Estado de Rondônia (RO), visando criar oportunidades para o desenvolvimento socioeconômico de sub-regiões com alto potencial produtivo. No município de São José do Rio Preto, o projeto financiado tinha como objetivo eliminar deficiências estruturais em pontos críticos de

<sup>20</sup> CAF. **Informe anual 2005**. Corporação Andina de Fomento, 2005.

inundação, aprimorando infraestrutura viária e de drenagem, além de melhorar serviços para bairros periféricos<sup>21</sup>.

No mesmo ano, a Embratel, Empresa Brasileira de Telecomunicações, recebeu suporte para modernizar e expandir redes, tecnologias para dados e internet, e outros ativos de telecomunicações. O Estado de Santa Catarina teve projetos direcionados para promover a integração interestadual e regional, consolidar o desenvolvimento socioeconômico e turístico, além de fortalecer o ordenamento territorial<sup>22</sup>.

Além disso, a instituição financeira concedeu crédito para um programa abrangente destinado a diversos municípios da República Federativa do Brasil. O objetivo era aprimorar a qualidade dos serviços de transporte, infraestrutura viária, drenagem urbana, construção e ampliação de sistemas de abastecimento de água potável e saneamento, bem como promover melhorias em habitação, educação e saúde nos respectivos municípios elegíveis<sup>23</sup>.

Em 2007, a liberação de crédito para o Brasil totalizou US\$ 1,5 bilhão. Os municípios de Florianópolis (SC) e Ananindeua (PA) receberam suporte para melhorar o trânsito, condições sociais, urbanísticas e ambientais. Assim como no ano anterior, a Embratel recebeu apoio para modernizar suas redes de dados e internet. A União teve créditos aprovados para reduzir deficiências no setor de drenagem pluvial, promovendo a recuperação ambiental. Ainda no Estado do Pará, foram realizadas a reabilitação e pavimentação de vias para impulsionar o potencial agropecuário e turístico. Em Fortaleza (CE), o foco foi otimizar o sistema de drenagem pluvial, recuperar o ambiente e sanear as bacias hidrográficas. Adicionalmente, a CAF direcionou recursos para financiar operações de comércio exterior para grandes bancos brasileiros – o que se repetiu nos demais anos – como o ABN AMRO, Bradesco, Itaú, Safra, Santander, HSBC, Unibanco, Banco Votorantim, Banco do Brasil e para o BNDES<sup>24</sup>.

No ano seguinte, 2008, a CAF conferiu um total de US\$ 1,8 bilhão em créditos para o país. Esses incluíram o financiamento ao setor elétrico brasileiro por meio de planos de investimento da Eletrobrás, visando aumentar a capacidade de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. No Estado da Paraíba (PB), os recursos foram destinados à reabilitação e pavimentação de estradas, conectando áreas rurais em situação de marginalidade a outras regiões mais bem situadas, com o intuito de promover o acesso a serviços e bens públicos, contribuindo assim para a estratégia de combate à pobreza e redução de disparidades

---

<sup>21</sup> *Id.*, 2006, p. 76.

<sup>22</sup> *Id.*, 2006, p. 76.

<sup>23</sup> *Id.*, 2006, p. 76.

<sup>24</sup> *Id.*, 2007, p. 77.

regionais. Assim como no ano anterior, a CAF financiou projetos de investimento, operações de comércio exterior e capital de humano para o desenvolvimento do setor produtivo por meio de diversos bancos, como Unibanco, Banco Itaú, Banco do Brasil, Bradesco, Banco Santander Banespa, Banco Safra, Banco Votorantim, e Banco Industrial e Comercial. Também houve apoio ao Fundo Microfin para financiar projetos de investimento em instituições microfinanceiras<sup>25</sup>.

Observou-se uma diminuição nas concessões em 2009 em comparação ao ano anterior. No decorrer desse ano, os créditos da CAF para o Brasil alcançaram um total de US\$ 907 milhões. Os projetos apoiados nesse período incluíram o financiamento de projetos de geração eólica pela ENERGIMP. Além disso, a CAF direcionou recursos para a Odebrecht, visando apoiar operações de comércio exterior, capital de giro e investimentos em bens de capital. Também houve participação de diversos bancos, como Banco Itaú, Bradesco, Banco do Brasil, Banco Santander, HSBC e Banco Industrial e Comercial, que receberam financiamento para operações similares, abrangendo comércio exterior, capital de giro e investimentos em bens de capital<sup>26</sup>.

Os créditos mais que dobraram em 2010 em comparação com 2009. Neste ano, a CAF alocou US\$ 2,0 bilhões para o Brasil, respaldando uma diversidade de projetos em várias regiões do país. As iniciativas incluíram a solução de problemas de infraestrutura urbana e questões ambientais no Município de Hortolândia (SP), com foco na redução do congestionamento de veículos e prevenção de inundações nas proximidades do Rio Jacuba<sup>27</sup>.

No Município de Fortaleza, o objetivo foi atender às carências de infraestrutura urbana e resolver questões de drenagem, visando reduzir o congestionamento veicular e os riscos de inundações em áreas vulneráveis da cidade, o banco também financiou um projeto para desenvolver o turismo de forma sustentável, promovendo a inclusão social por meio da geração de empregos e distribuição equitativa de benefícios para a população local<sup>28</sup>.

Em Aparecida de Goiânia (GO), o programa visou melhorar a qualidade de vida da população por meio da adequação da estrutura urbana, abordando questões como a transitabilidade, abastecimento de água, esgoto sanitário e o estímulo ao desenvolvimento de empresas intensivas em conhecimento. Para o Município de Contagem (MG), a CAF

---

<sup>25</sup> *Id.*, 2008, p. 69.

<sup>26</sup> *Id.*, 2009, p. 63.

<sup>27</sup> *Id.*, 2010, p. 71.

<sup>28</sup> *Id.*, 2010, p. 71.

proporcionou apoio para alcançar uma posição fiscal mais estável e sustentável, melhorando o perfil de dívida e aumentando a eficiência do setor público municipal<sup>29</sup>.

Adicionalmente, a CAF financiou parcialmente o plano de investimentos corporativos da Eletrobrás e forneceu capital de giro para a Construtora Norberto Odebrecht S.A. Novamente foram apoiadas operações de comércio exterior, capital de giro e investimentos em bens de capital por meio de bancos privados e públicos, como: Bradesco; Banco do Brasil; Banco Votorantim; Banco Industrial e Comercial; Itaú; Santander; e HSBC<sup>30</sup>.

Em 2011, destacam-se iniciativas como o Programa de Melhorias e Implementação de Infraestrutura Viária do Estado do Rio de Janeiro (Provias), que visou promover o desenvolvimento econômico e social do estado através do aprimoramento de vias para aumentar o acesso e a segurança nas rodovias, impulsionando o desenvolvimento econômico e turístico. Outro projeto relevante foi o Programa de Obras Complementares do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, que buscou construir o Arco Metropolitano e suas obras complementares para melhorar a segurança viária e a transitabilidade na região, transformando a Região Metropolitana do Rio de Janeiro em um centro logístico moderno. Nesse ano, o banco disponibilizou US\$ 1,8 bilhão em créditos para o Brasil<sup>31</sup>.

Além dos projetos citados, em 2011, a CAF apoiou a Construtora Norberto Odebrecht com uma Linha de Crédito Rotativo não Comprometido para financiar o capital de giro e emitir garantias de crédito. Assim como nos anos anteriores, disponibilizou linhas de crédito para operações de comércio exterior para os bancos: Bradesco; Banco do Brasil; Banco Industrial e Comercial; Banco Itaú Unibanco; Banco Santander; e HSBC. Ainda, foram realizados empréstimos sindicalizados para empresas como Marfrig Alimentos, destinados a financiar exportações através de capital de giro permanente<sup>32</sup>.

A CAF também participou em investimentos patrimoniais, envolvendo aquisição de direitos creditórios de contratos da Petrobras, investimento em setores diversos como biofarmacêutico, saúde, combustíveis renováveis, e apoio a médias empresas industriais brasileiras. Além disso, o Fundo Caixa Astra Infraestrutura I foi apoiado para investir em empresas no setor de infraestrutura<sup>33</sup>.

Durante 2012, a Corporação Andina de Fomento destinou US\$ 1,9 bilhões para programas de desenvolvimento no Brasil. Dentre eles, destaca-se o Programa de Transporte,

---

<sup>29</sup> *Id.*, 2010, p. 71.

<sup>30</sup> *Id.*, 2010, p. 71.

<sup>31</sup> *Id.*, 2011, p. 62.

<sup>32</sup> *Id.*, 2011, p. 62.

<sup>33</sup> *Id.*, 2011, p. 62.

Logística e Meio Ambiente no Estado de São Paulo (Provias), que buscou melhorar e expandir a rede rodoviária, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social da região<sup>34</sup>.

Outro projeto relevante foi o Programa de Desenvolvimento Turístico do Litoral Oeste do Estado do Ceará, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, social e turístico nos municípios ao longo do litoral oeste de Fortaleza. A CAF também apoiou o Projeto de Reforma e Adequação do Estádio do Maracanã para a Copa do Mundo de 2014, visando preparar a infraestrutura para eventos esportivos de grande porte<sup>35</sup>.

No âmbito ambiental, o Programa Socioambiental dos Igarapés de Manaus (AM) recebeu suporte para investimentos em saneamento básico, drenagem, pavimentação e recuperação ambiental na cidade. Outras iniciativas incluíram o Programa Nacional de Turismo para o Município de Manaus (PRODETUR), visando melhorar a qualidade de vida da população através do desenvolvimento sustentável do turismo, e o financiamento para Atenção Imediata de Emergências Causadas por Fenômenos Naturais, em resposta aos danos causados por chuvas torrenciais no Estado do Rio de Janeiro nesse ano<sup>36</sup>.

Além disso, a CAF participou de diversos investimentos patrimoniais em setores como tecnologia, saúde, biotecnologia, indústria e inovação, buscando apoiar o desenvolvimento econômico, social e tecnológico do Brasil. Odebrecht recebeu novamente crédito para capital de giro e Bradesco, Banco do Brasil, Itaú Unibanco, Santander e HSBC para operações de comércio exterior<sup>37</sup>.

Já em 2013, a CAF destinou US\$ 2,2 bilhões para o Brasil, financiando uma ampla gama de projetos. No Estado de Minas Gerais focou-se na pavimentação, melhoria e construção de vias para promover a competitividade local, gerar empregos, melhorar acessibilidade e mobilidade, reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento regional igualitário<sup>38</sup>.

No Estado de São Paulo, o Programa Sistema de Macrodrenagem do Rio Baquirivú-Guaçu buscou melhorar a qualidade de vida, com intervenções estratégicas em macrodrenagem e controle de inundações. O Programa Rodoviário do Amazonas visou aprimorar a rede rodoviária de Manaus, integrando soluções para congestionamentos e mobilidade urbana. Em Fortaleza, incentivou-se novamente o turismo e competitividade, investindo em gestão urbana,

---

<sup>34</sup> *Id.*, 2012, p. 54-55.

<sup>35</sup> *Id.*, 2012, p. 54-55.

<sup>36</sup> *Id.*, 2012, p. 54-55.

<sup>37</sup> *Id.*, 2012, p. 54-55.

<sup>38</sup> *Id.*, 2013, p. 60-61.



acesso a serviços básicos, habitação, integração social e territorial, investimento produtivo e emprego, e melhorias ambientais<sup>39</sup>.

O Provias, em Santa Catarina, buscou integrar o Planalto Norte, enquanto o Programa Integrado de Investimentos para a Revitalização e Ampliação da Infraestrutura Urbana de Canoas focou na melhoria da infraestrutura urbana em Canoas, Rio Grande do Sul. No município de Alagoinhas, na Bahia, o Programa de Requalificação Urbana, Ambiental e de Promoção Social visou melhorar a infraestrutura urbana, com ênfase em mobilidade, habitat, saneamento e espaço público<sup>40</sup>.

Além desses programas, a CAF participou de empréstimos corporativos e sindicados, bem como investimentos patrimoniais em setores estratégicos, como energia, agronegócio, biotecnologia e infraestrutura elétrica<sup>41</sup>.

Neste ano, a Odebrecht obteve suporte visando aprimorar a competitividade de fornecedores nacionais de serviços para a indústria petrolífera no Brasil, incluindo empresas de médio porte que operam em sua rede. No que diz respeito aos bancos, Bradesco e Santander foram novamente contemplados com créditos para auxílio ao comércio exterior; Banco do Brasil e Itaú receberam incentivos para a indústria e o desenvolvimento da competitividade em setores estratégicos para o crescimento nacional; o HSBC direcionou recursos para programas internos de educação e sustentabilidade; enquanto o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais foi beneficiado para promover a renovação, expansão e modernização da capacidade produtiva de empresas estabelecidas no estado de Minas Gerais<sup>42</sup>.

No ano seguinte, 2014, a CAF liberou US\$ 1,9 bilhão para o país. Destaca-se mais uma iniciativa para promoção do turismo em Fortaleza, o Programa de Valorização e Ampliação da Infraestrutura e Atividade Turística (PROVATUR), que visava reabilitar o centro histórico da cidade. Outro projeto relevante, em Niterói, buscava reverter a degradação ambiental na “Região Oceânica” da cidade, melhorar a mobilidade urbana e aumentar o bem-estar da população<sup>43</sup>.

No município de Sorocaba (SP), o Programa Ambiental e de Otimização Viária visa contribuir para a qualidade de vida, adaptando a infraestrutura urbana ao crescimento

---

<sup>39</sup> *Id.*, 2013, p. 60-61.

<sup>40</sup> *Id.*, 2013, p. 60-61.

<sup>41</sup> *Id.*, 2013, p. 60-61.

<sup>42</sup> *Id.*, 2013, p. 60-61.

<sup>43</sup> *Id.*, 2014, p. 64-65.

demográfico e industrial. Em Caxias do Sul (RS) o crédito foi direcionado para ampliação da infraestrutura de transporte rural e vias urbanas, além do fornecimento de água potável<sup>44</sup>.

O banco também firmou um empréstimo corporativo com a Petrobras para a expansão de infraestrutura, especificamente na construção do Gasoduto Rota 3. Este projeto visa conectar o Polo Pré-sal da Bacia de Santos ao Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro. Adicionalmente, a CAF apoiou o setor agroindustrial, concedendo empréstimo corporativo de longo prazo para a Granol Indústria, visando a expansão e melhoria de suas plantas industriais<sup>45</sup>.

No âmbito das telecomunicações, o investimento patrimonial na Brazil Tower Company L.P. buscava estimular o crescimento do setor, construindo e arrendando torres para melhorar redes de telefonia móvel e transmissão de dados. Além disso, foram disponibilizadas linhas de crédito rotativo não comprometido para fortalecer a competitividade de fornecedores na indústria petrolífera e para promover a renovação e modernização de empresas estabelecidas em Minas Gerais. Mais uma vez o banco incentivou operações comerciais e investimentos em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional, sendo intermediadas pelo Bradesco, Itaú, Santander e Banco do Brasil<sup>46</sup>.

Por fim, em 2015, a CAF destinou US\$ 1,2 bilhão para projetos no Brasil. Nesse ano foi incentivado o Programa de Integração, Mobilidade e Desenvolvimento de Manaus, para implementar sistemas BRT nos principais eixos rodoviários da cidade, melhorando a mobilidade urbana<sup>47</sup>.

Já o Programa de Articulação e Requalificação do Espaço Urbano em Porto Alegre (RS) visa revitalizar o lago Guaíba, o centro histórico e vias urbanas, promovendo mobilidade e acessibilidade. Em Taubaté (SP), o Programa de Melhoria da Mobilidade Urbana e Socioambiental busca investir em infraestrutura rodoviária, mobilidade urbana, segurança pública e áreas verdes para melhorar a qualidade de vida, promover o crescimento industrial e conservar áreas naturais<sup>48</sup>.

Além disso, foram disponibilizadas linhas de crédito rotativo não comprometido para instituições como Banco do Brasil, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, Banco Bradesco, Itaú Unibanco, Banco Santander e Desenvolve S.P., visando fomentar a indústria, promover o desenvolvimento e financiar operações em setores estratégicos<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> *Id.*, 2014, p. 64-65.

<sup>45</sup> *Id.*, 2014, p. 64-65.

<sup>46</sup> *Id.*, 2014, p. 64-65.

<sup>47</sup> *Id.*, 2015, p. 72-73.

<sup>48</sup> *Id.*, 2015, p. 72-73.

<sup>49</sup> *Id.*, 2015, p. 72-73.

Ao longo do período de 2003 a 2015, a Corporação Andina de Fomento aportou um total de US\$ 17,0 bilhões em investimentos no Brasil. O banco desempenhou um papel fundamental no apoio a projetos significativos nos setores de saneamento básico e ambiental, como abastecimento de água e esgoto sanitário, neste sentido, destacam-se os esforços na melhoria da infraestrutura de drenagem e controle de inundações. Um exemplo notável foi a resposta emergencial ao Rio de Janeiro diante das chuvas torrenciais em 2012. Dada a condição tropical do Brasil e as deficiências em infraestrutura, muitas cidades no país enfrentam desafios relacionados a inundações, que não apenas impactam a dinâmica social, mas também resultam em tragédias humanas, incluindo deslizamentos de terra e outros incidentes. Nesse cenário, a assistência prestada pelo banco se torna indispensável para mitigar esse problema estrutural.

Nesse período, o banco desempenhou um papel crucial ao realizar investimentos na melhoria da mobilidade urbana. Contribuiu ativamente para o desenvolvimento de projetos voltados à construção de estradas, expansão de meios de transporte público e implementação de vias que conectassem não apenas áreas urbanas, mas estabelecessem uma integração eficiente entre ambientes urbanos e rurais. Essa abordagem abrangente visou não apenas facilitar o deslocamento dentro das cidades, mas também promover a conectividade e acessibilidade regional do Brasil.

Outro ponto foi a significativa contribuição em projetos destinados à facilitação e estímulo do turismo. Essas ações não apenas visaram incrementar o número de visitantes, mas também almejavam intensificar as oportunidades de emprego e preservar os patrimônios históricos presentes nessas regiões. Impulsionando a economia local e a promoção da herança cultural e histórica das áreas beneficiadas.

No âmbito privado, é relevante destacar os consistentes investimentos realizados em grandes bancos, tanto nacionais quanto internacionais, que operam no país, com o intuito de impulsionar operações de comércio exterior. Além disso, merece destaque a presença constante da construtora Odebrecht ao longo desses anos, que de forma sistemática buscou apoio para o financiamento do capital de giro e para operações de comércio exterior. Adicionalmente, é importante ressaltar o empréstimo concedido à empresa brasileira Marfrig, atuante no setor de carnes. Esses exemplos não apenas evidenciam a dinâmica do suporte financeiro nos setores mencionados, mas também demonstram um alinhamento dos aportes da CAF com as políticas internas do Brasil, especialmente aquelas voltadas para o fomento das exportações e o fortalecimento de empresas com competitividade internacional. Estes aspectos desempenharão um papel fundamental nos argumentos delineados no terceiro capítulo.

### 2.2.1.2. Investimentos na integração física da América do Sul

A Corporação Andina de Fomento (CAF) desempenhou um papel crucial no impulso à integração física da América do Sul, realizando investimentos significativos em diversas áreas, como redes elétricas, gasodutos, telecomunicações, ferrovias, centrais de geração elétrica, projetos no setor de gás natural, e logística hidroviária, inclusive apoiando iniciativas relacionadas ao Canal do Panamá. Ao longo desse período, a CAF direcionou recursos específicos para cada um dos eixos delineados pela IIRSA/COSIPLAN, desempenhando um papel fundamental no desenvolvimento de projetos que fortaleceram a conectividade regional.

Os dados mais recentes, referentes a 2022, revelam que ao longo dos últimos 26 anos, o Banco destinou expressivos US\$ 1,4 bilhão ao Eixo Andino. Esses recursos foram direcionados para beneficiar 11 projetos. O Eixo do Escudo Guianense recebeu US\$ 175 milhões para apoiar quatro projetos, enquanto o Eixo do Amazonas contou com US\$ 305 milhões distribuídos em oito projetos<sup>50</sup>.

O Eixo Peru – Brasil – Bolívia foi contemplado com US\$ 1,6 bilhão para seis projetos, promovendo a colaboração entre esses países. Já o Eixo Interoceânico Central recebeu a maior parte dos investimentos, totalizando US\$ 4,1 bilhões distribuídos em 20 projetos. No contexto do Eixo Mercosul – Chile, a CAF destinou US\$ 2,3 bilhões para apoiar 19 projetos que buscavam fortalecer a integração econômica. O Eixo de Capricórnio recebeu US\$ 2,0 bilhões, beneficiando 13 projetos voltados para a conectividade regional<sup>51</sup>.

A Hidrovia Paraguai – Paraná obteve US\$ 334 milhões para seis projetos que visavam melhorar a navegabilidade. Na Mesoamérica, foram destinados US\$ 476 milhões para seis projetos de integração. Outros eixos, como o Eixo do Sul, Espaço Aéreo do Cone Sul e projetos não especificados, receberam montantes específicos: US\$ 35 milhões, US\$ 40 milhões e US\$ 210 milhões, respectivamente. Esses investimentos consolidaram o compromisso da CAF em promover o desenvolvimento e a cooperação entre os países sul-americanos, fortalecendo a infraestrutura e conectividade na região<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> *Id.*, 2022, p. 117.

<sup>51</sup> *Id.*, 2022, p. 117.

<sup>52</sup> *Id.*, 2022, p. 117.

Figura VII – Mapa dos investimentos da CAF na integração da infraestrutura da América do Sul.

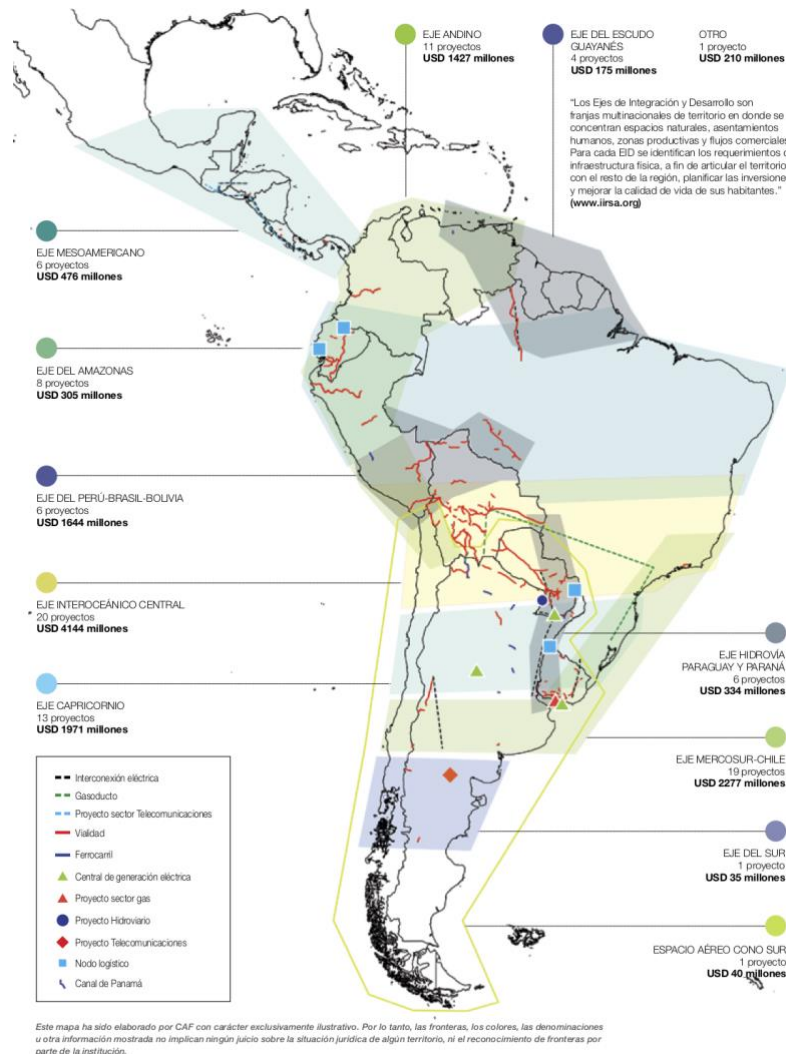


Imagem reproduzida do Informe Anual da CAF de 2022. Fonte: CAF, 2022.

### 2.2.2. Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia da Prata (FONPLATA)

A história do FONPLATA remonta ao Tratado da Bacia da Prata, iniciado em 1968. Esse tratado visava promover o desenvolvimento econômico na Bacia do Prata. Em 1971, durante a IV Reunião de Chanceleres, Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai decidiram criar o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), formalizado pelo Convênio Constitutivo em 1974 e com operações iniciadas a partir de 1977.

Em 2010, os Governadores do FONPLATA promoveram uma reforma institucional, criando o cargo de Presidente Executivo. A nova administração, estabelecida em 2012, implementou uma agenda estruturada para o relançamento do Banco. Em 2013, a Assembleia de Governadores aprovou um aumento de capital de US\$ 1,15 bilhão, seguido por outro acréscimo em janeiro de 2016, superior a US\$ 3 bilhões. Em novembro de 2018, consolidou-se como FONPLATA – Banco de Desenvolvimento, visando alianças estratégicas com novos

países e outras instituições multilaterais. Desde 2019, é responsável pela administração do FOCEM e, desde 2020, financia operações para o setor público sem garantia soberana, facilitando projetos em todos os países membros<sup>53</sup>.

O FONPLATA destinou recursos para o desenvolvimento de seus países membros. O Uruguai foi o país que recebeu a maior aprovação de crédito totalizando US\$ 4,6 bilhões, entre 1982 e 2022. Seguido pela Argentina que recebeu um total de US\$ 1,4 bilhão ao longo de 1983 a 2022. O Brasil, a partir de 1994 até 2022, recebeu investimentos totalizando US\$ 979 milhões. O Paraguai, ao longo do período desde 1979 até 2022, contou com a aprovação de US\$ 943 milhões. Já a Bolívia foi beneficiada com aprovações de US\$ 797 milhões de 1979 até 2022<sup>54</sup>.

Esses montantes refletem o papel crucial do FONPLATA no fomento ao progresso econômico e social em seus países membros ao longo de décadas.

Quanto aos US\$ 979 milhões em créditos aprovados para o Brasil pelo FONPLATA, observa-se que apenas US\$ 362 milhões foram efetivamente pagos. Dentre esse montante, apenas US\$ 183 milhões foram amortizados, resultando em um saldo devedor de US\$ 179 milhões ainda a serem recebidos pelo banco em relação aos desembolsos realizados para o Brasil. Um aspecto relevante a ser destacado é que, apesar da continuidade das aprovações de créditos após 2014, não foram registradas amortizações da dívida após esse período.

### *2.2.3. Fundo para a Convergência Estrutural e o Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM)*

O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), estabelecido em 2004, representa um marco na cooperação intrabloco sul-americano ao se consolidar como o principal mecanismo solidário de financiamento de investimentos públicos próprio dos Estados Partes do Mercosul. Com o objetivo central de reduzir assimetrias, especialmente no desenvolvimento desigual das infraestruturas dos Estados do bloco, o FOCEM tem desempenhado um papel crucial na execução de projetos destinados a alcançar a convergência estrutural. Ao longo dos anos, mais de 90% do financiamento concedido pelo Fundo tem sido direcionado para esses projetos, abrangendo áreas como distribuição de energia elétrica, saneamento, rodovias,

---

<sup>53</sup> Dados obtidos na página oficial do FONPLATA. Disponível em: <<https://www.fonplata.org/pt/institucional/nossa-historia>>. Acessado em: 15 de jan. de 2024.

<sup>54</sup> Preços Constantes a Dólares de 31 de dezembro de 2022.

ferrovias, moradias, infraestrutura educacional, estímulos à competitividade setorial e pesquisa científica<sup>55</sup>.

O documento “Fundo para a Convergência Estrutural Do Mercosul – FOCEM: 15 Anos Construindo Integração” (2021) cita que desde sua criação até maio de 2021 foram apresentados ao FOCEM um total de 53 projetos pelos Estados Partes do MERCOSUL, dos quais 49 estão em execução, totalizando um montante de US\$ 1,5 bilhão. Destaca-se que mais de US\$ 1 bilhão desse montante corresponde a financiamento FOCEM não reembolsável.

Os projetos atualmente em andamento estão categorizados em quatro programas distintos: (i) Convergência Estrutural, compreendendo iniciativas relacionadas à infraestrutura elétrica, saneamento básico, rodovias e ferrovias; (ii) Desenvolvimento da Competitividade; (iii) Coesão Social, englobando projetos nas áreas de educação, saúde e desenvolvimento social; e (iv) Fortalecimento do Processo de Integração do Mercosul.

A distribuição percentual dos aportes dos países membros do Mercosul, incluindo a Venezuela, suspensa do grupo em 2016, é a seguinte: 55,12% do Brasil, 21,26% da Argentina, 21,26% da Venezuela, 1,57% do Uruguai e 0,79%. Essas contribuições são destinadas ao financiamento de projetos seguindo o princípio de solidariedade redistributiva. Dessa forma, países com economias menores devem receber a maior proporção dos fundos a partir da seguinte lógica: Paraguai deveria receber 43,65%, Uruguai 29,05%, enquanto Brasil, Venezuela e Argentina deveriam receber 9,10% cada<sup>56</sup>.

Até maio de 2021, a distribuição efetiva dos desembolsos foi a seguinte: Paraguai obteve 64% dos aportes, enquanto Uruguai, Argentina e Brasil receberam, respectivamente, 28,18%, 5,38% e 2,31%. O Programa de Integração Regional recebeu 0,13%<sup>57</sup>.

Um importante fato sobre o FOCEM, durante o governo Dilma, foi a saída do Embaixador Brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães – que mantinha uma alta interlocução e influencia na política externa do PT – do cargo de Alto Representante Geral do Mercosul. Destacamos que ao deixar o cargo o diplomata apresentou ao Conselho do Mercosul um relatório com 52 motivos para sua saída, no entanto o relatório é o único documento anexo da ata da “XLIII Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum”<sup>58</sup> que não está disponível para acesso público. Isso demonstra a falta de transparência do Mercosul em relação aos motivos expostos pelo Embaixador.

---

<sup>55</sup> FOCEM. **Fundo para a Convergência Estrutural Do Mercosul – FOCEM: 15 Anos Construindo Integração**, 2021.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>58</sup> Disponível em: <<https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/4310>>. Acesso em: 20 de jan. de 24.

No entanto, algumas notícias da época ajudam a esclarecer a situação: segundo entrevista concedida à *Carta Capital*<sup>59</sup>, o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães renunciou ao cargo de Alto Representante Geral do Mercosul alegando falta de apoio político dos Estados membros, incluindo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Guimarães enfatizou que a função é política e sem o respaldo dos membros, especialmente devido à suspensão do Paraguai, tornou-se inviável exercer o cargo. A decisão, segundo ele, não estava relacionada aos eventos relacionados a crise desencadeada pela destituição de Fernando Lugo da presidência do Paraguai. Guimarães destaca a disparidade entre os países do Mercosul e a necessidade de projetos efetivos para promover um desenvolvimento mais equitativo. Ele propôs fortalecer o FOCEM, e que as contribuições dos países fossem maiores do que os US\$ 100 milhões anuais a época. Guimarães ressaltou que, considerando o orçamento nacional brasileiro, a proposta representaria uma fração mínima do PIB brasileiro, cerca de 0,001% (CARTA CAPITAL, 2012).

De fato, ao considerando os dados analisados – cobrindo o período até maio de 2021 –, o montante de desembolsos foi relativamente inexpressivo quando comparado com outras instituições voltadas para o desenvolvimento da região. Isso evidencia que, apesar do comprometimento do Governo Lula em respaldar a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – e embora os aportes tenham seguido uma lógica de redistribuição de recursos na qual o Brasil como o país mais rico do Cone Sul e da América Latina, contribuiu com a maior parcela dos recursos e os países em maior dificuldade receberam a maior quantidade de financiamentos – o apoio dos países membros, e especialmente do Brasil, mostrou-se insuficiente. Adicionalmente, a renúncia do Embaixador Samuel Pinheiro, figura que integrava a base de apoio aos governos do PT no Itamaraty, revela um desalinhamento e uma ruptura de interesses entre o embaixador, a política externa do Governo Dilma e os Estados membros do Mercosul. Essa saída pode indicar discordâncias substantivas e falta de respaldo político para suas iniciativas no âmbito do Mercosul, destacando desafios e contradições complexas nas relações diplomáticas e nas estratégias de integração regional adotadas na época.

---

<sup>59</sup> CARTA CAPITAL. Brasileiro deixa cargo de Alto Representante Geral do Mercosul. Carta Capital, 2012. 28 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/mundo/brasileiro-deixa-cargo-de-alto-representante-geral-do-mercosul/>>. Acesso em: 20 de jan. de 24.



## **2.3. A Onda Progressista, o Regionalismo Pós-Neoliberal e a Nova Arquitetura Financeira Regional**

### *2.3.1. A Crítica ao Neoliberalismo e a Onda Progressista Sul-Americana*

O período compreendido entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000 foi marcado pela ascensão de governos de esquerda, centro-esquerda e progressistas na América Sul. Figuras proeminentes desse movimento incluíam Hugo Chávez na Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, Nestor Kirchner na Argentina, Tabaré Vázquez no Uruguai, Evo Morales na Bolívia, Rafael Correa no Equador e Fernando Lugo no Paraguai. Esses líderes compartilhavam uma oposição aos princípios estabelecidos pelo Consenso de Washington e às políticas neoliberais, destacando-se uma forte ênfase em questões de justiça social e econômica em seus discursos. Este fenômeno político ficou conhecido como a “onda rosa”, conforme delineado por Silva (2014), ou ainda como a “onda progressista sul-americana”, segundo a terminologia de Santos (2019).

A seguir, enfocaremos os governos que marcaram o cenário político da Venezuela, Brasil, Argentina, Bolívia, Equador e Paraguai durante o período mencionado. Compreender as distinções entre esses governos progressistas é crucial para analisar a formação da UNASUL e os conflitos que surgiram nesse processo devido às diversas perspectivas no cerne da onda progressista sul-americana.

#### **2.3.1.1. Venezuela e a Revolução Bolivariana**

Na América do Sul, Santos (2019) destaca que a eleição de Hugo Chávez em 1998 marcou a primeira vitória de um candidato fora da política convencional na América do Sul, durante o período do neoliberalismo. Antes disso, a Venezuela era dominada por dois partidos sob o Pacto de Punto Fijo. A dependência do país das exportações de petróleo levou a um crescimento econômico notável nos anos 1970, mas a crise da dívida e a queda nos preços do petróleo na década seguinte resultaram em uma recessão prolongada.

A aplicação de políticas neoliberais por governos sucessivos levou a eventos como o *Caracazo*, em 1989 e uma tentativa de golpe liderada por Chávez, em 1992. Sua eleição, em 1998, refletiu a insatisfação popular com o neoliberalismo. Apesar de uma orientação inicial moderada, a tentativa de tornar a renda do petróleo pública polarizou o país, levando a uma tentativa de golpe e locaute, em 2002<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> SANTOS, Fabio Luís Barbosa dos. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)**. São Paulo, Editora Elefante, 2019.

Na análise de Santos (2019), a Revolução Bolivariana – como Chávez a chamou – enfrentou desafios ao tentar superar o que Celso Furtado denominou de “subdesenvolvimento com abundância de divisas”. A nível continental, a eleição de Chávez seguiu um padrão em que a implementação de políticas neoliberais desgastou partidos convencionais, abrindo espaço para candidatos alternativos de esquerda ou simplesmente para aqueles que emergiram como uma alternativa à política prevalecente em outros países sul-americanos, como Uruguai, Brasil, Bolívia e Equador. A singularidade venezuelana se deveu à determinação de Chávez em enfrentar os obstáculos à mudança social, resultando em uma radicalização progressiva da Revolução Bolivariana, enquanto outros líderes frequentemente legitimaram o neoliberalismo.

Hugo Chávez, ao ser eleito, iniciou seu governo com a convocação de uma Assembleia Constituinte, mantendo uma orientação moderada na economia, ao menos inicialmente. Ele defendia um modelo econômico humanista, que não fosse nem socialista, nem neoliberal selvagem. A nova Constituição, referendada em plebiscito, transformou o país na República Bolivariana da Venezuela e introduziu mudanças significativas nos poderes, direitos humanos e formas de participação política<sup>61</sup>.

A oposição se revoltou não com o processo constituinte – conforme ressaltado por Santos (2019) – mas com as “leis habilitantes” anunciadas em 2001. Estas incluíram: a Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário, permitindo desapropriação de grandes propriedades sem documentação regular; a Lei de Pesca e Aquicultura, favorecendo a pesca artesanal; e a Lei de Hidrocarbonetos, indicando a reapropriação das receitas petrolíferas pelo Estado. Tais medidas levaram a uma conspiração que resultou no golpe de Estado de abril de 2002, revertido pela combinação entre protesto popular e intervenção de militares leais ao governo. A oposição então lançou um locaute, interrompendo as exportações de petróleo e desestabilizando a economia, resultando em uma queda significativa do PIB.

O governo venezuelano, sob a liderança de Chávez, implementou uma série de iniciativas abrangentes para consolidar as bases da mudança. No campo econômico, adotou estratégias como a estatização de empresas, apoio a empreendedores nacionais (*boliburguesía*) e estímulos a formas cooperativas de produção, como as Empresas de Produção Social (EPS) e Zonas Especiais de Industrialização (ZEIs). Houve uma radicalização ideológica com a adoção de uma retórica anti-imperialista em 2003, seguida pela proposição do socialismo bolivariano em 2004 e a ideia do Estado Comunal em 2006<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 50.

Internacionalmente, a Venezuela buscou uma política alternativa, enfatizando a integração regional, evidenciada pela criação da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA) em 2004 – em contraposição à ALCA –, e a adesão ao Mercosul em 2006, a qual foi consolidada em 2012. No campo social, investimentos foram feitos em programas abrangentes, incluindo segurança alimentar, educação popular, assistência médica e habitação popular, entre outros. Essas ações visavam fortalecer as bases econômicas, ideológicas, sociais e políticas do governo venezuelano<sup>63</sup>.

Santos (2019) afirma que Hugo Chávez buscou criar uma base popular de apoio não apenas para seu governo, mas para sustentar o projeto da Revolução Bolivariana. Para avançar além do chavismo, foram implementados diversos empreendimentos organizativos. Isso incluiu os círculos bolivarianos e as *misiones* nos primeiros anos polarizados, a formação da *Fuerza Bolivariana de Trabajadores*, a criação da *Unión Nacional de Trabajadores*, os *Comités de Tierra Urbana* e *Organizaciones Comunitarias Autogestionarias* durante o primeiro governo Chávez. Outras iniciativas envolveram a formação do Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) em 2007 e o fortalecimento dos Conselhos Comunais e Comunas, especialmente após a promulgação da Lei dos Conselhos Comunais em 2006 e da Lei Orgânica dos Conselhos Comunais em 2009.

Durante o governo de Chávez, a Venezuela experimentou significativos avanços sociais devido à política de investimento social financiada pela receita do petróleo. A taxa de pobreza e extrema pobreza reduziu substancialmente e o coeficiente Gini, que mede a desigualdade de renda, foi o mais baixo da América Latina. No âmbito do mercado de trabalho, o desemprego diminuiu, enquanto o emprego formal aumentou. Houve um notável aumento nas matrículas em todos os níveis de educação, expansão do sistema de aposentadoria e melhorias nos indicadores de saúde infantil. Esses avanços contribuíram para uma ascensão consistente do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Venezuela no período<sup>64</sup>.

Ainda segundo Santos (2019), os problemas econômicos na Venezuela têm raízes na desconexão entre o padrão de consumo, impulsionado por importações frequentemente subsidiadas pelo Estado, e a base produtiva do país, característica do subdesenvolvimento. Apesar da “abundância de divisas” proveniente das receitas petroleiras, essa situação gera distorções socioeconômicas associadas à desindustrialização. Na Venezuela, isso se traduz em relações sociais marcadas pelo rentismo petrolero, com um padrão de consumo baseado em

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 52.

importações e subsídios estatais. Portanto, o autor argumenta que a superação do “subdesenvolvimento” na Venezuela só pode ser alcançada por meio da superação do modelo rentista dependente do petróleo. A mera distribuição equitativa da receita, embora relevante, não é capaz de resolver os problemas fundamentais ligados à dependência do petróleo, tais como a desindustrialização e a subsequente dependência de importações. A mudança real, conforme o autor destaca, exige uma transformação da estrutura econômica e do padrão de consumo espelhado nas economias centrais.

Com a debilidade física e o subsequente falecimento de Chávez, Nicolás Maduro, seu vice-presidente, assumiu a presidência em 2012. Posteriormente, em 2013, Maduro foi eleito, dando continuidade ao projeto da Revolução Bolivariana. A transição de liderança marcou um momento significativo na política venezuelana, com Maduro enfrentando desafios políticos e econômicos consideráveis durante seu mandato. Após a ascensão de Maduro, a Venezuela confrontou desafios econômicos marcantes, refletidos por uma inflação crescente, dificuldades no abastecimento e um notável desajuste cambial. Esse descompasso na taxa de câmbio resultou em escassez de divisas, erodindo o poder de compra da sociedade venezuelana e facilitando o surgimento de mercados paralelos para câmbio e produtos<sup>65</sup>.

#### 2.3.1.2. Brasil: o PT e a Conciliação de Classes

O Brasil, como o segundo país sul-americano a eleger um presidente de esquerda – Luiz Inácio Lula da Silva –, contribuiu para a expansão da onda progressista na região. Este subcapítulo fornecerá uma breve visão dos principais acontecimentos do governo Lula, reservando uma análise mais aprofundada para o terceiro capítulo.

O Partido dos Trabalhadores (PT) teve sua origem durante o processo de redemocratização do Brasil, nascendo do movimento sindical e da crítica ao modelo neoliberal dos anos 1990. Ao contrário de Chávez, apesar das críticas ao neoliberalismo, o governo Lula adotou uma abordagem de conciliação de classes, mantendo os princípios macroeconômicos herdados da era neoliberal. O PT buscou articular políticas de inclusão social, distribuição de renda e combate à pobreza, enquanto simultaneamente fortalecia a grande burguesia nacional ligada à indústria e ao agronegócio por meio de recursos estatais via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e desonerações fiscais. Nesse sentido, procurou criar uma convergência entre o neoliberalismo e o nacional-desenvolvimentismo, conhecido como neodesenvolvimentismo.

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 63-67.

### 2.3.1.3. Argentina: o Kirchnerismo e o Fracasso Peronista

Santos (2019) destaca que, na Argentina, a onda progressista da América do Sul foi marcada pela eleição de Néstor Kirchner, logo após a vitória de Lula no Brasil em 2003. Kirchner assumiu a presidência em um contexto desafiador, em meio a décadas de crises e políticas neoliberais. Inspirado pelo peronismo e impulsionado pela mobilização popular, o kirchnerismo se consolidou como uma corrente política com a eleição de Cristina Kirchner em 2007.

O governo de Néstor Kirchner se beneficiou da moratória e do fim da convertibilidade peso-dólar decretados antes de Kirchner assumir a presidência, além de uma conjuntura internacional favorável às exportações primárias. Isso permitiu ao Estado recuperar rapidamente a capacidade fiscal, enquanto o *boom* das commodities impulsionou o crescimento econômico<sup>66</sup>. Os Kirchner flertaram com a ideia de promover um capitalismo nacional, defendendo a autonomia econômica e seguindo os passos de Perón.

Embora os aspectos descritos indiquem semelhanças formais com as presidências petistas, os governos Kirchner compraram brigas que seus homólogos brasileiros jamais cogitaram: a renegociação da dívida externa, encarando um relativo isolamento das finanças internacionais; a revogação de leis que absolviam os militares, que voltaram a ser julgados e presos pelos crimes da ditadura; a proposta de uma lei de meios de comunicação, que hostilizou o Clarín, maior grupo midiático do país; e a tentativa de aumentar o imposto sobre a soja, causando uma rebelião do agronegócio. Além disso, privatizações foram revertidas, houve mudanças na Suprema Corte de Justiça, o matrimônio igualitário foi aprovado — a Argentina foi o primeiro país da região em fazê-lo — e a tevê passou a transmitir gratuitamente todos os jogos do campeonato argentino de futebol, considerado patrimônio cultural do país (SANTOS, 2019, p. 190)

Ainda segundo Santos (2019), tais medidas, aliadas aos programas sociais implementados durante o período, contribuíram para consolidar uma ampla base de apoio popular ao governo. Ao mesmo tempo, as políticas voltadas para o desenvolvimento nacional estabeleceram um respaldo entre a burguesia nacional, que se beneficiou dos recursos estatais. No entanto, a proposta desenvolvimentista de fortalecimento nacional não foi plenamente realizada; ao contrário, apesar dos esforços empreendidos, observou-se um elevado nível de concentração e desnacionalização na economia argentina e a continuidade da pauta exportadora de produtos primários.

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 191-192.

#### 2.3.1.4. Bolívia: Nacionalização dos Recursos Naturais e as Concessões ao Capital

##### Internacional

O governo de Evo Morales, iniciado em 2005, surgiu em meio a uma onda progressista na América do Sul, representando uma promessa de mudanças significativas após décadas de medidas neoliberais e instabilidade política na Bolívia. A ascensão de Morales, líder *cocalero*, foi apoiada por um movimento popular forte, caracterizado por mobilizações intensas e radicais. A Bolívia, com sua sociedade marcada pelo apartheid da minoria branca em relação à maioria indígena, enfrentou desafios históricos de desigualdade. A eleição de Morales foi vista como um retorno à política institucional após um período de mobilização popular e confrontos sociais<sup>67</sup>.

Santos (2019) destaca que – assim como na Venezuela – optou-se por convocar uma assembleia constituinte 2006, a qual foi aprovada em 2009, consolidado o Estado Plurinacional da Bolívia, reconhecendo a autonomia dos territórios indígenas e colocando os recursos naturais sob tutela do Estado.

Em 2006, a Bolívia iniciou um processo de nacionalização de seus recursos naturais, notadamente no setor de hidrocarbonetos. A revisão de contratos entre o Estado e multinacionais foi uma etapa fundamental desse processo. No entanto, a abordagem adotada não almejava estabelecer um monopólio estatal completo sobre esses recursos; pelo contrário, as multinacionais continuaram a deter o controle sobre reservas e extração. A justificativa central foi a ênfase na necessidade de investimento externo como um elemento crucial para o desenvolvimento econômico do país<sup>68</sup>.

O governo do MAS (Movimento ao Socialismo) buscou incrementar a exploração de hidrocarbonetos e do agronegócio, buscando atrair investimento estrangeiro, em paralelo à concorrência regional. No entanto, o modelo econômico baseado em matérias-primas enfrentou desafios, resultando em déficits fiscais e dependência crescente dos setores de hidrocarbonetos<sup>69</sup>.

Em resumo, o governo de Evo Morales, inicialmente percebido como progressista, enfrentou desafios em manter suas bases populares enquanto buscava conciliar interesses econômicos e sociais divergentes. O processo de mudança pretendido parece ter sido comprometido, levando a questionamentos sobre a natureza do governo boliviano e seu alinhamento com padrões neoliberais.

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 234.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 239.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 241.

### 2.3.1.5. Equador: Reforma e Contrarreforma

Rafael Correa emergiu no Equador com uma postura crítica em relação à interferência de organismos multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, e à dolarização da economia equatoriana, embora tenha optado por não modificar esse último aspecto. O surgimento do Alianza País, liderado por Correa, marcou uma nova fase na política equatoriana durante uma crise e rebelião que resultaram na deposição de vários presidentes. A consolidação do partido, inicialmente concebido para a eleição presidencial de 2006, levou à convocação da Assembleia Constituinte para estabelecer as bases do novo governo. No entanto, a relação com setores populares foi tensa, enquanto a proximidade com setores burgueses se fortaleceu<sup>70</sup>.

Segundo Santos (2019), embora a Constituição de 2008 tenha incorporado aspectos das aspirações populares, a prática do governo foi em direção oposta, marcada por repressão a protestos e imposição de políticas favoráveis ao extrativismo, contradizendo a retórica ambientalista. A política extrativista do governo, centrada na exportação de recursos naturais, gerou contradições com o preceito constitucional do “*Sumak Kawsay*” ou Bem Viver, que visa a superação do modelo extrativista. Ao longo dos anos, a Constituição foi modificada diversas vezes, indicando a dinâmica parlamentar como arena de luta entre a mudança proposta pelo governo e a contrarrevolução. A modernização e a refundação política promovidas pelo Alianza País implicaram o esvaziamento de partidos tradicionais, a centralização estatal na economia e política, mas contradisseram as aspirações populares ao avançar uma modernização funcional à reprodução capitalista. O governo enfrentou protestos de movimentos indígenas devido a projetos de lei que contrariavam direitos coletivos, consulta prévia e autonomia territorial. A relação com o campo popular envolveu cooptação e repressão, e houve críticas à limitada independência de instituições como a Corte Constitucional.

A política econômica correísta favoreceu grandes conglomerados, enquanto a estrutura produtiva e o padrão de exportação primária permaneceram praticamente inalterados. A ampliação do emprego público foi vista como indutora do consumo, mas o governo foi acusado de instrumentalizar a máquina estatal para benefício do partido no poder. Apesar de programas sociais, a precarização do trabalho, o endividamento familiar e a mercantilização da economia foram aspectos destacados. Apesar do crescimento econômico, aumento do consumo, políticas assistencialistas e obras de infraestrutura, o governo enfrentou críticas por reprimir

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 275-282.

dissidências e fidelizar as massas por meio de uma propaganda permanente que destacava seu líder<sup>71</sup>.

#### 2.3.1.6. Paraguai: a Reforma Agrária e os Brasiguaios

Fernando Lugo assumiu a presidência do Paraguai em 2008, marcando a primeira alternância política após seis décadas de domínio colorado. Seu governo enfrentou obstáculos significativos para implementar reformas, especialmente na área de reforma agrária, devido à resistência do poderoso setor do agronegócio, composto em grande parte pelos brasiguaios, proprietários de origem brasileira. A presença brasileira complicou os esforços de Lugo para democratizar o acesso à terra<sup>72</sup>.

De acordo com Santos (2019), a gestão de Lugo representou uma ruptura histórica, mas sua coalizão, formada por setores populares e liberais, refletia mais uma rejeição à situação existente do que um apoio claro à esquerda. A promessa central de Lugo, a reforma agrária, esbarrava em desafios estruturais e interesses poderosos, dificultando sua concretização. O governo adotou uma abordagem pragmática, sem convocar uma Assembleia Constituinte, e distribuiu ministérios importantes entre aliados do capital, resultando em políticas sociais limitadas e sem mudanças estruturais significativas.

Apesar da moderação dos movimentos populares, que optaram por uma “trégua” em suas atividades, a pressão social continuou presente, evidenciando a complexidade do cenário político paraguaio. O período de Lugo foi marcado por tentativas de conciliação entre diferentes interesses, revelando as contradições inerentes ao processo político do país.

Dessa forma, notamos diferenças marcantes entre os projetos da onda progressista sul-americana. Enquanto Venezuela, Bolívia e Equador buscaram um rompimento com os períodos anteriores, estabelecendo novas constituições que redefiniram as bases políticas e sociais de seus países, Brasil, Argentina e Paraguai optaram por uma abordagem mais conciliatória.

Na Venezuela, Bolívia e Equador, as mudanças foram mais estruturais, envolvendo transformações profundas na estrutura do Estado e na distribuição de poder. A adoção de novas constituições foi um marco nesse processo, refletindo uma ruptura mais significativa com o passado. Esses países buscaram fortalecer os direitos sociais, a participação popular e redefinir as relações de poder, muitas vezes confrontando interesses estabelecidos.

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 283-294.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 300-301



Por outro lado, no Brasil, Argentina e Paraguai embora tenha havido um discurso crítico em relação ao neoliberalismo, as mudanças foram mais incrementais. Houve um esforço para combinar políticas sociais, redistribuição de renda e críticas ao neoliberalismo com a manutenção de princípios macroeconômicos e instituições herdadas da década de 1990. A conciliação de classes foi uma característica notável desses governos, que buscaram articular políticas de inclusão social sem desarticular as estruturas existentes, ao mesmo tempo em que favoreceram os interesses das elites.

Podemos também incluir nessa análise o governo de Tabaré Vázquez no Uruguai, que seguiu uma lógica semelhante de busca por mudanças progressivas com base na conciliação de diferentes setores sociais<sup>73</sup>.

Portanto, as divergências entre esses conjuntos de países ilustram as diferentes estratégias adotadas pelos governos progressistas sul-americanos, desde rupturas mais radicais até abordagens mais moderadas e conciliatórias. Contudo, é importante ressaltar que ambas as abordagens não lograram romper com a dependência estrutural de seus países; pelo contrário, acabaram por reforçar as características históricas das lógicas produtivas de suas nações.

Em contraste, Chile – mesmo com a vitória do partido socialista –, Colômbia e Peru permaneceram firmemente na trajetória do neoliberalismo e mantiveram alinhamentos estreitos com os Estados Unidos. Esses países optaram por uma abordagem que enfatizou a liberalização econômica, acordos de comércio bilaterais e a cooperação com os Estados Unidos, em contraposição às orientações mais progressistas adotadas por outras nações sul-americanas.

### *2.3.2. Regionalismo Pós-Neoliberal*

No cenário político que se configurou a partir dos anos 2000, com a ascensão de governos progressistas, a integração da América do Sul emerge como um imperativo que, no discurso, busca-se afastar do Regionalismo Aberto e do neoliberalismo. Um fato importante é a rejeição da ALCA por esses novos governos e a criação de projetos alternativos que contrastam com o projeto de integração com a América do Norte, como a ALBA.

A Alternativa Bolivariana para a América Latina e o Caribe (ALBA) foi uma proposta de integração subcontinental, promovida pelo governo do presidente venezuelano Hugo Chávez em resposta à tentativa de estabelecer uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A ALBA se concentra na luta contra a pobreza e a exclusão social, expressando os interesses dos

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 12.

povos latino-americanos. Baseia-se na criação de mecanismos para gerar vantagens cooperativas entre as nações, compensando as assimetrias existentes<sup>74</sup>.

Os princípios da ALBA, baseados na visão política e econômica do presidente Chávez, incluem a crítica ao neoliberalismo, a atenção aos direitos humanos, trabalhistas e das mulheres, a defesa do meio ambiente e a integração física. A luta contra políticas protecionistas e a defesa da produção agrícola local são aspectos essenciais, reconhecendo a importância cultural e de segurança alimentar. A ALBA se compromete a enfrentar obstáculos fundamentais para a integração, como a pobreza, desigualdades, intercâmbio desigual, dívida insustentável e políticas impostas por organismos internacionais. Fomenta a intervenção estatal para reduzir disparidades entre países e propõe uma agenda econômica soberana, à margem de influências externas, com o objetivo de aprofundar a integração latino-americana<sup>75</sup>.

No entanto, segundo Saludjian, a proposta não avançou conforme ambicionado:

Primeiramente, a proposta da ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas de 2004 a 2009 e ALBA-TCP Alianza Bolivariana Para Los Pueblos de Nuestra América desde então) continuou relativamente incipiente com intercâmbios entre Venezuela e Cuba (petróleo contra serviços médicos e de educação) ou entre Bolívia e Cuba (apoio técnico). Desde 2009 a ALBA está composta de nove membros: República Bolivariana da Venezuela, República de Cuba, República de Bolívia, República de Nicarágua e a Mancomunidad de Dominica, República de Honduras, República de Ecuador, San Vicente e as Granadinas e Antigua e Barbuda. (SALUDJIAN, 2013, p. 16)

Além da postura da Venezuela e dos países da ALBA em relação à integração regional, destaca-se o papel proeminente do Brasil sob o governo Lula no processo de integração. Segundo Santos (2019), defensores da política externa do PT consideram a posição brasileira diante da integração regional e a sintonia com os governos progressistas como um ponto de virada nas relações internacionais do país, permitindo questionar as políticas neoliberais regionais. Essa perspectiva sustenta que o Estado brasileiro abandonou as diretrizes do regionalismo aberto, preconizado pela CEPAL, em favor de uma política de integração que fortalecesse a soberania nacional perante a comunidade internacional.

Contudo, Santos (2019) ressalta a disparidade entre as abordagens do Brasil e da Venezuela, evidenciada pela perspectiva brasileira em relação à ALBA:

Em última análise, ao propor uma integração de escopo latino-americano — e não sul-americano — que transcendia a dimensão mercantil, a Alba sinalizava para um projeto político contra-hegemônico no continente, que teve em Cuba seu primeiro e principal parceiro. No entanto, esta lógica encontrou escassa ressonância no governo brasileiro, cujo ensejo de um mundo multipolar não se traduziu em radicalização política. Da perspectiva brasileira, a Alba foi de escasso interesse econômico, pois não trazia

---

<sup>74</sup> MANZUR, Juan Carlos Morales; GARCÍA, Lucrecia Morales. Origen y naturaleza de la Alternativa Bolivariana para las Américas. *Polis*, v. 3, n. 1, p. 55-85, 2007.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 56-58

negócios atrativos. Já no plano político, a iniciativa foi interpretada como um projeto que respondia a interesses antes venezuelanos do que latino-americanos, e o protagonismo deste país foi visto como concorrente à projeção almejada pelo Brasil, a despeito da empatia pessoal entre Chávez e Lula (Cerezal, 2015; Parkinson de Castro, 2015; Ramos, 2015). (SANTOS, 2019, p. 351)

A mudança conjuntural de viés político na maioria dos governos da América Latina levou não só o Brasil a adotar uma posição diferente em relação à integração regional. Os governos da Argentina, Paraguai, Uruguai também estabeleceram discursos sobre uma mudança estrutural no Mercosul. Entretanto, a dificuldade de inclusão da Venezuela no bloco evidenciou interesses adversos dentro do grupo (SALUDJIAN, 2014, p. 84).

A crítica às políticas neoliberais e a aproximação entre os governos progressistas levaram diversos autores a classificar os projetos de integração durante esse período como Regionalismo Pós-liberal ou Pós-neoliberal, contrastando com o Regionalismo Aberto da década de 1990. Esse movimento refletiria uma mudança nas abordagens políticas e econômicas, destacando a busca por alternativas à ortodoxia neoliberal que predominou na década anterior (VEIGA e RIOS, 2007; SERBIN e JUNIOR, 2012).

Entretanto, nesse contexto, surgem diferenças significativas entre os projetos de integração apoiados pelos países da região, alinhados às visões internas de desenvolvimento de cada um desses governos progressistas. Nesse cenário, os planos da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a proposta de uma Nova Arquitetura Financeira Regional se destacam como exemplos claros dos conflitos de visões e interesses entre as frentes progressistas na América do Sul. Essas iniciativas revelam a complexidade e os desafios enfrentados na busca por uma integração regional coesa.

Na seção subsequente, exploraremos mais profundamente esse tema. O objetivo é destacar os conflitos entre as propostas do Equador e da Venezuela para a região, com a posição adotada pelo Brasil.

#### 2.3.2.1. UNASUL

A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) foi estabelecida em 2008 com a assinatura do Tratado Constitutivo que contava com 12 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Sua origem remonta à Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos em Brasília, no ano de 2000, sendo impulsionada pelo então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso. Um dos desdobramentos significativos dessa reunião inicial foi a criação da Iniciativa para a

Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), inserida nos princípios do Regionalismo Aberto.

Na III Reunião de Presidentes Sul-Americanos, em 2004, na cidade de Cuzco, os presidentes sul-americanos criam a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Segundo a Declaração de Cuzco a CASA busca aproveitar as potencialidades ainda não exploradas de seus países membros, promovendo o desenvolvimento regional e fortalecendo a projeção internacional. Baseada em valores como democracia, solidariedade e respeito aos direitos humanos, a CASA visa a convergência de interesses políticos, econômicos, sociais e culturais para fortalecer suas capacidades internas e melhorar a inserção internacional<sup>76</sup>.

Os objetivos da CASA incluem o acesso a melhores níveis de vida, promoção do desenvolvimento econômico, distribuição justa de receitas, acesso à educação, coesão social, preservação do meio ambiente e desenvolvimento sustentável. A luta contra a pobreza, eliminação da fome, geração de emprego decente e acesso à saúde e educação são ferramentas fundamentais para o desenvolvimento dos povos da região<sup>77</sup>.

A Comunidade Sul-Americana de Nações se compromete com valores de paz e segurança internacionais, defendendo o direito internacional e o multilateralismo renovado. Os países membros compartilham sistemas democráticos de governo, promovendo a participação cidadã, transparência e combate à corrupção. O espaço sul-americano integrado busca fortalecer a identidade da América do Sul, contribuindo para o desenvolvimento da região e concedendo maior representação nos foros internacionais. A integração deve ser protagonizada pelos povos, e a CASA destaca a necessidade de a população assumir um papel ativo nesse processo<sup>78</sup>.

O desenvolvimento do espaço sul-americano integrado inclui processos como a concertação política e diplomática, o aprofundamento da convergência entre o MERCOSUL, a Comunidade Andina e o Chile, a integração física, energética e de comunicações, a promoção do desenvolvimento rural, a transferência de tecnologia, a cooperação horizontal, a interação entre empresas e sociedade civil, e a consideração de responsabilidade social empresarial<sup>79</sup>.

Ao longo do período de 2000 a 2008, o grupo realizou aproximadamente doze cúpulas sul-americanas, culminando, por fim, na criação formal da UNASUL. Destacamos alguns dos objetivos delimitados pelo Tratado Constitutivo da UNASUL e por seus Estados-Membros:

---

<sup>76</sup> FUNAG. **Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos**. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 16.

desenvolvimento social e humano; integração energética; desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região; integração financeira; desenvolvimento de mecanismos para a superação das assimetrias; consolidação de uma identidade sul-americana; cooperação econômica e comercial; e integração industrial e produtiva.

A UNASUL é um dos projetos mais amplos da integração regional sul-americana. Ela objetivava não somente a integração econômica, mas também a integração política, social e cultural da América Latina. Contudo, apesar de objetivos mais amplos, a UNASUL não pretendia se contrapor às instituições já existentes, mas, sim, complementá-las. Um de seus objetivos é fomentar as políticas de integração da infraestrutura da região estabelecidas pelo IIRSA através do COSIPLAN (Conselho de Infraestrutura e Planejamento), o qual modificou brevemente a proposta inicial. Logo, para atender as necessidades de financiamento e acesso à moeda estrangeira, foi estabelecida a criação do Banco do Sul.

#### 2.3.2.2. Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR)

A proposta para uma Nova Arquitetura Financeira na América Latina, originada no Equador, visa estabelecer mecanismos de cooperação financeira sul-americanos que se contraponham às instituições dos Acordos de Bretton Woods, como o FMI e o Banco Mundial, ao mesmo tempo em que complementem as instituições já existentes na região latino-americana. Um dos defensores dessa proposta é o equatoriano Pedro Páez Pérez (2014), que argumenta que a base da iniciativa repousa em três pilares fundamentais: primeiramente, (i) destaca a necessidade de uma institucionalidade democrática, onde a governança não seja determinada pelo valor do capital, mas sim pelo princípio de um país, um voto; em seguida, (ii) enfatiza a importância de instituições e mecanismos que incorporem o financiamento sustentável de forma eficiente e transparente, com avaliação contínua da relação entre benefícios sociais e econômicos; além disso, (iii) propõe a inclusão de elementos de validação de mercado para garantir a sustentabilidade política, ambiental e econômica ao longo do tempo, considerando o desenvolvimento desigual entre os países.

A NAFR nasce da percepção de que os órgãos já existentes não dão conta dos objetivos de integração regional e de desenvolvimento pretendidos pelos governos da onda rosa. Corporação Andina de Fomento, (CAF), Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) e Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM), por exemplo, não têm em seus mandatos a prerrogativa de liquidação de reservas e de convergência comercial, nem de instituição de um fundo monetário sul-americano ou da criação de uma moeda única de circulação regional. (PEREIRA, 2018, p. 5)

Peréz (2014) propõe a implementação de três mecanismos essenciais para a Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR): (i) a constituição de um banco de desenvolvimento, (ii) a criação de um fundo de reservas compartilhadas e (iii) o estabelecimento de uma moeda comum. O autor enfatiza a importância do Banco do Sul como uma instituição central na NAFR, destinada a impulsionar o desenvolvimento econômico regional; além disso, advoga pela criação do Fundo do Sul como uma alternativa regional ao Fundo Monetário Internacional (FMI), destacando a necessidade de uma abordagem mais autônoma e alinhada aos interesses da América Latina na gestão de reservas e estabilidade financeira.

Em relação à moeda comum, Pérez (2014) sugere a adoção do Sistema Único de Compensação Regional de Pagamentos (SUCRE) da ALBA, derivada de uma iniciativa equatoriana. O SUCRE funciona como um mecanismo de crédito entre bancos centrais, permitindo liquidações em tempo real de transações comerciais e oferecendo incentivos adicionais, como seguro às importações.

O sistema não se constituiria como o único meio de pagamento internacional obrigatório, mas sim como um instrumento adicional que poderia ser utilizado em diversas transações financeiras, incluindo operações de mercado de valores e acordos entre governo-governo central, governo-setor privado e setor privado-setor privado. A proposta destaca a circulação inicial do SUCRE exclusivamente entre bancos centrais, proporcionando uma ferramenta de liquidez imediata para reduzir a dependência do dólar e incentivar uma gestão mais racional das divisas em um contexto de incerteza global (PÉREZ, 2014).

Pérez (2014) também enfatiza a experiência anterior do CCR da ALADI como instrutiva, apontando para o sucesso inicial do sistema na promoção do comércio regional e fornecimento de crédito implícito ao comércio. No entanto, ele observa os desafios enfrentados por esse sistema ao longo do tempo devido a custos excessivos, estrutura de incentivos inadequada e risco moral decorrente das garantias explícitas dos bancos centrais. O SUCRE é apresentado como uma alternativa mais eficiente e adaptável para atender às necessidades da região, com o potencial de proporcionar incentivos de mercado e liquidez imediata em tempos de crise nos mercados internacionais.

#### 2.3.2.3. Banco do Sul

O Banco do Sul fazia parte de um projeto mais amplo formulado pela UNASUL, durante a crise de 2007-2008, de reestruturação das instituições financeiras internacionais e regionais que se contrapunha às instituições já existentes, principalmente as criadas nos Acordos de

Bretton-Woods, tal iniciativa ficou conhecida como Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR).

Desde a proposta inicial de Hugo Chávez até a defesa da expansão do Banco do Sul na Nova arquitetura Financeira Regional pelo Equador, o processo foi marcado por diversas reuniões e documentos ao longo do tempo. A ideia do Banco do Sul teve origens na campanha eleitoral venezuelana de 1999 e foi oficialmente anunciada em 2004 por meio de um acordo entre Chávez e Néstor Kirchner. Inicialmente, o Brasil hesitou em participar da fundação do banco, alegando que a ideia não havia sido suficientemente debatida. O país considerava a possibilidade de aumentar sua participação na Corporação Andina de Fomento (CAF). No entanto, em 2007, o Brasil aderiu, o que levou à rediscussão da proposta (CARCANHOLO, 2011).

Segundo Pereira (2018), nas tratativas para criação do Banco do Sul despontaram dois projetos diferentes, um encabeçado pela Venezuela e pelo Equador, e outro pelo Brasil. Conforme a NAFR, Venezuela e Equador propuseram que o banco tivesse a função de credor de última instância na região, ou seja, ele teria atribuições muito parecidas com o FMI, além disso a proposta inicial do banco pensada pela Venezuela sugeria o aporte dos recursos pelos países membros e que o banco financiasse obras de infraestrutura em áreas de menor desenvolvimento para a solução de assimetrias.

O Brasil foi contra a proposta do Banco do Sul de funcionar como fundo monetário regional e do financiamento das obras em áreas menos desenvolvidas, argumentando que o banco deveria se embasar nas normas do mercado de crédito e financiar apenas projetos que fossem rentáveis, que pudessem sustentar a carteira de créditos do banco. De acordo com Furtado (2008), ao ingressar nas negociações do Banco do Sul, o Brasil buscou modificar a proposta original, fortalecendo o Mercosul e defendendo a participação exclusiva de países sul-americanos, com uma liderança mais evidente por parte do Brasil. Havia resistência em adotar um modelo de poder igualitário, independente da contribuição orçamentária, e o Brasil discordava do uso das reservas internacionais como fonte de recursos para o banco.

Straumann e Soares (2007) afirmam que a participação do Brasil na criação do Banco do Sul foi marcada por uma postura cautelosa, indicando uma preocupação em não perder o protagonismo histórico na integração regional. Essa hesitação pode ser atribuída à tentativa de atender aos interesses das elites e classes médias brasileiras, que são avessas ao populismo e só aceitam a integração regional se perceberem benefícios do projeto para sua situação. No

entanto, o Brasil pareceu empenhado em proteger seus interesses no novo banco, buscando reproduzir o sistema de tomada de decisões no qual cada dólar aportado confere um voto.

Nesse contexto, Furtado (2008) observa que a estratégia brasileira buscava fortalecer o BNDES como a agência de financiamento regional, solidificando a liderança do Brasil na região. A autora ressalta que essa abordagem foi considerada “subimperialista”, uma vez que sobrepujaria os interesses do capitalismo brasileiro sobre as nações vizinhas, indicando uma postura de predominância regional. Esse enfoque visava, assim, consolidar o BNDES como uma peça central na arquitetura financeira da região, direcionando recursos e influência de maneira a favorecer a posição econômica do Brasil.

A Declaração de Quito, resultante da reunião em 3 de maio de 2007, convidou todos os países da Unasul a participarem da constituição do banco, definindo-o como um banco de desenvolvimento. A Declaração de Assunção, assinada em 22 de maio de 2007, acordou por uma participação igualitária dos países, sem especificar seu funcionamento, e indicou a condução do banco por critérios profissionais de eficiência financeira. Na Declaração do Rio de Janeiro, de 8 de outubro de 2007, os ministros chegaram a uma proposta consensual da ata de fundação, reafirmando seu caráter de banco de desenvolvimento sul-americano (CARCANHOLO, 2011).

Carcanholo (2011) ressalta que a ata fundacional, assinada em 9 de dezembro de 2007, reconheceu o Banco do Sul como fundamental em uma integração que promova uma nova arquitetura financeira regional. O processo de constituição envolveu reuniões ministeriais e de especialistas, resultando em um capital autorizado de US\$ 20 bilhões e um total de empréstimos de US\$ 60 bilhões. A Cúpula de Buenos Aires, em junho de 2008, concluiu por um capital inicial de US\$ 10 bilhões e estabeleceu uma estrutura administrativa, ratificando o princípio de um voto para cada país e um capital subscrito de US\$ 7 bilhões. A proposta final de estatuto surgiu em 2009, sendo subscrita por vários países em setembro. Destaca-se a manutenção do princípio de um voto para cada país, mas agora exige-se 70% do capital subscrito para financiar projetos acima de US\$ 70 milhões.

Pereira (2018) destaca que para as operações pudessem efetivamente ter iniciado:

Para que o Banco do Sul comece a operar, é necessário que sejam cumpridas duas condições: 1) a maioria simples dos países fundadores precisa ratificar o Convênio Constitutivo; 2) entre os que ratificarem o convênio, deve haver uma representação de dois terços do capital subscrito dos países fundadores (PEREIRA, 2018, p. 9)

Adicionalmente, Pereira (2018) enfatiza que a falta de apoio do congresso nacional brasileiro, o impedimento da Presidente Dilma e o falecimento de Chávez foram eventos



determinantes que impactaram significativamente na consolidação efetiva do Banco do Sul. Esses fatores contribuíram para obstaculizar o avanço do processo de ratificação do Convênio Constitutivo e, conseqüentemente, para a efetivação do banco como uma instituição operacional.

Com base no exposto, é possível derivar algumas conclusões relevantes. Em primeiro lugar, a análise aponta para o que foi conceituado como Regionalismo Pós-neoliberal: a UNASUL, ao integrar o projeto da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) ao COSIPLAN e posicioná-lo como crucial para o desenvolvimento regional, acaba por reforçar os fundamentos do Regionalismo Aberto, que se caracteriza pela ênfase na exportação de produtos primários para o mercado global. Essa integração de projetos revela uma continuidade com as estratégias anteriores, indicando uma manutenção de abordagens centradas na inserção dependente das economias sul-americanas na divisão internacional do trabalho.

Não surpreendentemente, essa integração de projetos dialoga diretamente com o que foi abordado na primeira seção deste subcapítulo. Apesar das críticas à inserção dependente e ao neoliberalismo, os governos da “onda progressista” sul-americana acabaram por reforçar a lógica produtiva histórica de seus países. Isso evidencia uma aparente contradição entre o discurso crítico e as práticas que mantêm a orientação tradicional na produção e exportação de bens primários.

Ainda no âmbito do Regionalismo Pós-neoliberal, destaca-se o significativo empenho da Venezuela e do Equador na criação da Alternativa Bolivariana para a América Latina e o Caribe (ALBA) e da Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR). Notavelmente, esses dois projetos emergem como iniciativas que verdadeiramente desafiam os princípios do Regionalismo Aberto. No entanto, a eficácia e a aceitação dessas iniciativas sofreram uma série de desafios e resistências no cenário regional.

O segundo ponto se refere à postura do Brasil nos organismos de cooperação financeira, com destaque para a proposta do Banco do Sul. A relação do país com esse projeto revela uma trajetória marcada inicialmente pela recusa em participar e, posteriormente, pela imposição de obstáculos à proposta equatoriana. Essa abordagem reflete uma estratégia orientada pelo pragmatismo mercadológico, visando consolidar o protagonismo brasileiro nas dinâmicas sul-americanas. O país demonstrou uma preferência pelo uso do BNDES para financiar projetos, em detrimento do apoio inicial à construção de um banco regional como o proposto pelo

Equador. Essa escolha reflete a busca pela preservação da autonomia brasileira na condução das políticas de desenvolvimento da região.

No próximo capítulo, exploraremos as características do neodesenvolvimentismo adotado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), examinando suas bases de sustentação e a interação desses princípios com a política externa voltada para a integração sul-americana. Além disso, investigaremos os projetos produtivos do partido, destacando a relação entre esses aspectos e os financiamentos proporcionados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na América do Sul. Este exame proporcionará *insights* cruciais para compreender como as estratégias de desenvolvimento econômico adotadas pelo PT se articulam com as dinâmicas regionais e os instrumentos financeiros utilizados para promover a economia brasileira.

## **CAPÍTULO III: A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DOS GOVERNOS PETISTAS E A COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO FINANCEIRA SUL-AMERICANA**

### **3.1. As Origens e Bases do Neodesenvolvimentismo dos Governos do PT**

O surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT) coincide com o período de redemocratização no Brasil e se origina de um amplo movimento sindical e social que ganhou força durante a abertura política no final da década de 1970. Um marco significativo nesse contexto foi a greve dos metalúrgicos do ABC paulista em 1979, liderada por Luiz Inácio Lula da Silva. Os eventos políticos e mobilizações intensas desse período estabeleceram as bases para a fundação do partido.

Segundo André Singer (2010), o partido nasceu com a ideia de criar uma “nova sociabilidade”, combinando valores democráticos e socialistas. Sua fundação, aprovada em um congresso dos metalúrgicos em 1979, propunha a criação de um partido sem patrões, não focado apenas em eleições, mas sim em organizar os trabalhadores na luta por uma sociedade justa, sem exploração.

Durante o avanço do neoliberalismo, os movimentos grevistas exerceram significativa influência na contenção do desmonte das conquistas sociais da classe trabalhadora. O discurso do partido focado na organização de classe obteve grande adesão entre os trabalhadores industriais, dos setores de serviços, e entre os funcionários públicos. Embora não tenha assinado a Constituição de 1988, Singer (2010) ressalta o relevante papel da militância do partido na contribuição para o caráter progressista da constituição, que deixou um legado significativo na estrutura da democracia brasileira.

O PT se tornou importante personagem na política brasileira concorrendo na primeira eleição direta pós-ditadura militar, em 1989. No entanto, o candidato do partido foi derrotado por Fernando Collor, que intensificou as reformas neoliberais no país. Essa trajetória neoliberal avançou ao longo dos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, nos quais Lula também foi derrotado nas eleições.

As gestões de Fernando Henrique Cardoso (FHC) tiveram um impacto considerável na economia e sociedade brasileiras. Durante esse período, o país enfrentou desafios significativos, incluindo o aumento do desemprego, a redução do poder de compra, uma crise cambial em 1999 e um aumento no endividamento externo. As políticas de privatizações adotadas pelo governo de FHC também foram objeto de críticas, gerando descontentamento entre a população. A insatisfação popular com o legado deixado por seus governos proporcionou a

Lula uma margem significativa nas eleições de 2002, quando concorreu contra José Serra, candidato do mesmo partido de FHC, PSDB.

A possível vitória de Lula nas eleições de 2002 causou incerteza em investidores nacionais e internacionais relacionados ao setor produtivo e ao mercado financeiro. A classe burguesa temia que a condução de política econômica do PT pudesse comprometer os negócios no país.

A partir disso, o partido elabora o documento “Carta ao Povo Brasileiro”. O documento reafirma o comprometimento do candidato com o desenvolvimento econômico, com a justiça social e com a geração de empregos, critica o modelo econômico dos governos anteriores e a vulnerabilidade externa, além de priorizar programas sócias voltados para o combate a fome. No entanto, há uma mudança de discurso relacionada a condução da macroeconomia, na carta: Lula, que sempre foi opositor a política macroeconômica pós-Plano Real, afirma seu compromisso em manter o superávit primário, o controle da inflação e das contas públicas. O candidato ainda assume o compromisso de que não irá romper contratos nem revogar regras estabelecidas e que governos, empresários e trabalhadores terão de levar adiante uma grande mobilização nacional (SILVA, 2002).

Assim, o PT uniu dois movimentos políticos aparentemente contraditórios na sua abordagem da política econômica: por um lado, reafirmou os compromissos originais de justiça social; por outro, abandonou a defesa de uma sociedade livre de conflitos de classe para adotar um modelo de conciliação com a classe burguesa. Essa mudança discursiva se traduziu na manutenção dos princípios da macroeconomia neoliberal, uma estratégia que buscou articular a inclusão social com políticas de estímulo ao mercado interno e externo e ao crescimento econômico, enquanto mantinha certas bases da política macroeconômica anterior, representando um equilíbrio entre essas perspectivas aparentemente opostas.

Aloizio Mercadante Oliva<sup>80</sup>, importante membro e militante e político do Partido dos Trabalhadores, apresenta a seguinte visão:

Na “Carta ao Povo Brasileiro”, lançada em julho de 2002, abdicávamos publicamente de uma estratégia de ruptura e assumíamos o compromisso com uma transição progressiva e pactuada para o novo modelo de desenvolvimento. O compromisso com a estabilidade econômica era apresentado como inegociável e o regime de metas inflacionárias, o câmbio flutuante, o superávit primário e o respeito aos contratos eram claramente incorporados ao programa de governo. Acredito que a opção por uma transição progressiva foi acertada e fundamental para assegurar a governabilidade

---

<sup>80</sup> Um dos membros fundadores do PT, desempenhou papel crucial na formação do partido e na definição de suas diretrizes políticas. Ao longo de sua trajetória, ocupou importantes cargos políticos, sendo deputado federal e senador pelo estado de São Paulo. Durante o governo de Dilma Rousseff, assumiu as pastas de Ministro da Ciência e Tecnologia, Ministro da Educação e Ministro da Casa Civil. Atualmente, ocupa a posição de presidente do BNDES.

democrática, administrar politicamente a condição de minoria no parlamento, especialmente no Senado Federal, e acumular forças para que pudéssemos avançar em direção ao novo padrão de desenvolvimento.

(...)

Na realidade, a Carta constituiu-se em uma necessária revisão tática do tempo e dos meios para atingir o objetivo estratégico de concretizar o crescimento econômico sustentado com a formação de um amplo mercado de consumo de massa. As realizações ao longo do governo Lula, especialmente no seu segundo mandato, comprovam, como demonstraremos nesta tese, que o governo Lula implantou um novo padrão econômico e social no Brasil, muito distinto do anterior, pautado pela agenda neoliberal. (OLIVA, 2010, p. 3-4)

Oliva (2010) enfatiza que sua tese tem como propósito caracterizar o projeto político e econômico implementado pelo Partido dos Trabalhadores, a partir de sua própria experiência político-partidária e na gestão governamental. Ele destaca que tal projeto não emergiu de um esforço teórico, mas sim da prática decorrente da atuação política de um governo popular. Essa abordagem busca compreender e definir as bases do modelo adotado, destacando sua origem na práxis político-econômica do PT, ao qual dá o nome de Novo Desenvolvimentismo.

Bresser-Pereira (2019), a partir de um esforço teórico para definir as bases de uma política econômica novo-desenvolvimentista, compara o desenvolvimentismo clássico ao novo desenvolvimentismo, destacando divergências fundamentais. Enquanto o primeiro se voltava para países pré-industriais e defendia substituição de importações e protecionismo, o segundo se concentra em nações de renda média, preconizando a exportação de manufaturados e igualdade competitiva. O desenvolvimentismo clássico carecia de macroeconomia própria, favorecia uma moeda supervalorizada e endividamento externo, ao passo que o novo desenvolvimentismo possui sua macroeconomia, busca contas correntes equilibradas e uma política cambial central para garantir equidade competitiva às empresas nacionais.

Oliva (2010) destaca que esse novo processo de desenvolvimento, iniciado no Brasil, difere tanto do modelo neoliberal quanto do antigo nacional-desenvolvimentismo. Em sua análise, o “Novo Desenvolvimentismo” propõe uma abordagem centrada na distribuição de renda, inclusão social e combate à pobreza em sua primeira etapa.

Ainda segundo Oliva (2010), no governo Lula as ações sociais do Estado foram notavelmente ampliadas, coordenadas e fortalecidas, resultando em um salto quantitativo e qualitativo expressivo. O programa Bolsa-Família é um exemplo desse avanço, consolidando-se a partir da integração e expansão de iniciativas anteriores. O governo implementou políticas sociais coesas, aprimorando programas existentes e criando novas iniciativas, como ProUni, ReUni, Economia Solidária, Luz para Todos, Territórios da Cidadania e Minha Casa, Minha

Vida. Essas ações resultaram em uma melhoria substancial na eficácia, abrangência e estrutura das políticas sociais no Brasil.

Oliva (2010) destaca, adicionalmente, que o Novo Desenvolvimentismo marcou uma ruptura com o paradigma neoliberal, iniciando uma transformação no padrão histórico de acumulação brasileiro, marcado pela concentração de renda. Ao dar prioridade à distribuição de renda, inclusão social e combate à pobreza, o governo Lula foi fundamental na construção desse novo modelo de desenvolvimento. Ele ressalta que a busca por uma sólida estabilidade macroeconômica foi crucial para a continuidade e generalização dos processos distributivos.

A prioridade do governo Lula foi a de conter os desequilíbrios macroeconômicos gerados durante o governo FHC, notadamente, a dívida pública e os déficits em conta corrente, e os desequilíbrios sociais mais intensos através de políticas sociais para minorar a extrema pobreza. Para isso deu continuidade ou aprofundou políticas impulsionadas ao final do governo FHC: contenção dos gastos públicos e ampliação do superávit primário, estabelecimento do câmbio flutuante e implementação de políticas sociais para uma população ameaçada com a queda dos rendimentos, o desemprego crescente e a recessão econômica. Além disso, manteve o manejo das taxas de juros, significativamente apreciadas, como o principal instrumento de controle da inflação. Por outro lado, sustou políticas como as de privatização, impulsionando em seu lugar as licitações através das parcerias público-privadas, ampliando o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no fomento da atividade industrial, o que serviu de contrapeso às políticas de altos juros. (MARTINS, 2007, p. 39)

Armando Boito Junior (2012), por sua vez, adota uma perspectiva distinta sobre o período, caracterizando a corrente política e econômica do Partido dos Trabalhadores como Neodesenvolvimentismo. Em sua análise (BOITO JR, 2012, p. 5), os governos do PT adotaram políticas econômicas que, embora limitadas, apresentaram um viés desenvolvimentista. Entre essas políticas, o autor destaca: a) a implementação de políticas de valorização do salário mínimo e programas de transferência de renda, aumentando o poder de compra das camadas mais desfavorecidas, que têm maior propensão ao consumo; b) um substancial aumento na alocação de recursos orçamentários para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), visando financiar grandes empresas nacionais com taxas de juros favoráveis ou subsidiadas; c) uma política externa de suporte às grandes empresas brasileiras, ou estabelecidas no país, visando à exportação de mercadorias e capitais; d) medidas econômicas anticíclicas, adotadas para manter a demanda agregada durante períodos de crise econômica; e e) o aumento do investimento estatal em infraestrutura.

O autor (BOITO JR, 2012) afirma ainda que neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal e faz as seguintes distinções entre os dois modelos:

O neodesenvolvimentismo: a) apresenta um crescimento econômico que, embora seja muito maior do que aquele verificado na década de 1990, é bem mais modesto que

aquele propiciado pelo velho desenvolvimentismo, b) confere importância menor ao mercado interno, posto que mantém a abertura comercial herdada de Collor e de FHC c) atribui importância menor à política de desenvolvimento do parque industrial local (BRESSER-PEREIRA, 2012) d) aceita os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo, em condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro, e) tem menor capacidade distributiva da renda e f) o novo desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força social nacionalista e antiimperialista. Todas essas seis características, que se encontram estreitamente vinculadas umas às outras, fazem do neodesenvolvimentismo um programa muito menos ambicioso que o seu predecessor e **tais características advêm do fato de o neodesenvolvimentismo ser a política de desenvolvimento possível dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal.** (BOITO JR, 2012, p. 6, grifo nosso)

A partir do conceito de Bloco no Poder de Poulantzas<sup>81</sup>, Berringer e Boito Júnior (2013) destacam que a frente política que apoia o programa neodesenvolvimentista se destaca por sua heterogeneidade e por suas contradições internas. Essa frente aglutina setores diversos da sociedade brasileira, incluindo a grande burguesia interna, a classe média baixa, os operários, os camponeses e os estratos mais desfavorecidos da sociedade, representados pelos desempregados, subempregados, desalentados e trabalhadores por conta própria.

Os mesmos autores ressaltam que a frente neodesenvolvimentista era liderada pela grande burguesia nacional, desempenhando um papel crucial na orientação das políticas econômicas e governamentais. Essa coalizão estava vinculada ao agronegócio e à indústria, com ênfase especial nos setores de mineração, construção e indústria de transformação. Essa fração do capital buscava favorecimento e proteção estatal na competição com o capital estrangeiro, refletindo-se em políticas de fomento aos superávits na balança comercial e direcionamento de empréstimos do BNDES para grandes empresas nacionais. Além disso, buscou-se alinhar, também, a política externa a essa estratégia. Como consequência: “Essa grande burguesia é a força que mais ganha com a política neodesenvolvimentista” (BERRINGER e BOITO JR, 2013, p. 33).

A frente neodesenvolvimentista, liderada pela grande burguesia nacional, incorporou inicialmente o operariado e a baixa classe média por meio do sindicalismo e do Partido dos Trabalhadores (PT). Contudo, o PT evoluiu para se tornar um instrumento da grande burguesia, afastando-se de suas origens. A base social, composta pelo operariado e pela baixa classe média,

---

<sup>81</sup> O conceito de Bloco no Poder, segundo Nicos Poulantzas na teoria marxista do Estado, refere-se à unidade contraditória da burguesia enquanto classe dominante. Essa unidade é fundamentada na busca comum pela reprodução do capitalismo e na manutenção da propriedade privada. Contudo, é contraditória porque os capitalistas, devido a suas posições específicas na produção, formam frações de classe com interesses distintos. O Estado burguês, ao mesmo tempo que organiza a dominação de classe, também organiza a hegemonia de uma fração burguesa, priorizando seus interesses em relação às demais. O conflito em torno da política econômica reflete essa disputa de interesses contraditórios entre as diferentes frações burguesas. O conceito de Bloco no Poder ressalta a dualidade da unidade e da atuação ativa do Estado na estruturação dessas relações (BOITO JR, 2006).

se beneficiou do neodesenvolvimentismo com crescimento econômico e melhorias salariais. Os sindicatos colaboraram com grandes empresários em questões como proteção alfandegária. O campesinato esteve representado por organizações como o MST e a Contag. Movimentos de moradia influenciaram a política habitacional, resultando no programa Minha Casa, Minha Vida. Já a “massa marginal”, beneficiada por programas de transferência de renda, se tornou uma base eleitoral passiva para a frente neodesenvolvimentista<sup>82</sup>.

Carcanholo (2018) afirma que a política econômica do PT nos governos Lula e Dilma não se diferenciou do liberalismo, apesar da retórica de mudança. Destaca que Lula, ao assumir em 2003, manteve a ortodoxia econômica e as reformas pró-mercado, atribuindo o crescimento a fatores externos, não a mudanças na abordagem macroeconômica. A crise global de 2007 levou a medidas tímidas e, em 2014, a um ajuste ortodoxo. O autor argumenta que a opção por ajustes recessivos é necessária para sustentar os compromissos da estratégia do PT, que, segundo ele, não desafia os marcos estruturais da economia brasileira, devido às alianças políticas do partido.

Basicamente, esta primeira alternativa à estratégia neoliberal de desenvolvimento conforma o que se costuma chamar de novo-desenvolvimentismo. Esta corrente de pensamento restringe sua crítica ao neoliberalismo ao plano da instrumentalização da política econômica, como se ele se definisse neste nível de abstração. Na verdade, o neoliberalismo se define pela defesa da promoção da estabilização macroeconômica (controle da inflação e das contas primárias do setor público) como pré-condição, e, mais fundamental ainda, pela defesa das reformas estruturais pró-mercado como única forma de retomar o crescimento/desenvolvimento (Carcanholo, 2005). Não importa, portanto, o tipo de política econômica que se utilize, desde que os dois princípios sejam mantidos. Assim, ao se restringir no nível de abstração da política econômica, o novo-desenvolvimentismo não consegue se contrapor de fato ao neoliberalismo e, o que é pior, termina por aceitar implicitamente os seus princípios naquilo que é fundamental, no nível de abstração da estratégia de desenvolvimento. (CARCANHOLO, 2011, p. 252)

Assim, pode-se concluir que o neodesenvolvimentismo representa uma síntese de posições contraditórias e alianças políticas formadas pelo PT. Apesar do alinhamento histórico do partido à esquerda e às críticas ao modelo neoliberal, observou-se a continuidade da política macroeconômica ortodoxa durante seus governos. O PT atendeu aos anseios da classe trabalhadora, promovendo políticas de transformação social que desempenharam um papel crucial nesse período. Simultaneamente, estabeleceu parcerias com a grande burguesia nacional nos setores industrial e agropecuário, implementando iniciativas para fortalecer o grande capital nacional e enfrentar os desafios da competitividade externa. Dessa forma, apesar do discurso progressista, o neodesenvolvimentismo enfrentou obstáculos para uma transformação social e

---

<sup>82</sup> BERRINGER, Tatiana. Brasil; BOITO JR, Armando. Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 31-38, 2013.



econômica mais ativa, devido às barreiras impostas pela burguesia nacional fortalecida por suas políticas.

### 3.1.1. A Centralidade da América do Sul na Política Externa Neodesenvolvimentista

Saraiva (2010) destaca que diplomacia brasileira foi influenciada por três grupos distintos durante os períodos dos governos do PT, Institucionalistas Pragmáticos, Autonomistas e a Comunidade Epistêmica Pró-Integração.

Os Institucionalistas Pragmáticos, ligados ao Itamaraty durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, adotavam uma abordagem de “liberalização condicionada”. Esse grupo buscava conciliar a autonomia brasileira com a cooperação internacional e defesa das normas internacionais, enfatizando a estabilidade democrática e o desenvolvimento regional na América do Sul. Já os Autonomistas, liderados por figuras como Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães durante o governo de Lula, se destacaram por sua ênfase na autonomia, universalismo e fortalecimento da presença global do Brasil. Contrapondo-se aos institucionalistas, buscaram uma projeção mais autônoma e ativa, com ceticismo em relação aos regimes internacionais. Defenderam reformas na ONU e participaram ativamente em foros multilaterais, como BRICS e G7<sup>83</sup>.

O terceiro grupo, o qual a autora define como “comunidade epistêmica pró-integração”, surgiu durante o governo Lula e teve influência nas decisões de política externa, especialmente em questões sul-americanas. Com origens em acadêmicos e lideranças políticas, este grupo teve uma relação importante com o Itamaraty durante esse período. Diferentemente da tradição de concentração na formulação de política externa, o presidente Lula convocou Marco Aurélio Garcia, então secretário de Relações Internacionais do PT, para prestar assessoria e, ao final do mandato, o partido propôs a formação de um conselho de política externa composto por ONGs e movimentos sociais (SARAIVA, 2010; 2013).

Ainda segundo Saraiva (2013), a eleição de Lula da Silva e a ascensão do grupo autonomista no Itamaraty mudaram o perfil da política externa brasileira. A postura anterior, baseada na convicção dos anos 1990 nos regimes internacionais, deu lugar a uma abordagem mais ativa, buscando modificar esses regimes em favor dos países do Sul global ou do próprio Brasil, o qual, ela chama de *revisãoismo soft*. O objetivo era unir países emergentes ou com menos recursos para equilibrar o poder das potências ocidentais. Enquanto as parcerias com

---

<sup>83</sup> SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural internacional**, v. 1, n. 1, p. 45-52, 2010.

esses países impulsionavam as ações globais do Brasil, a diplomacia buscava uma liderança internacional de caráter individual, baseada na ideia de autonomia e universalismo, características marcantes do pensamento diplomático brasileiro. A compreensão do Brasil sobre o regionalismo sul-americano é moldada pelas três correntes de pensamento.

A corrente institucionalista, predominante nos anos 1990, buscava favorecer a abertura econômica controlada aliada à tradicional política industrial brasileira. Esta visão vê a integração na América do Sul como uma etapa intermediária para suavizar os impactos da abertura externa e absorver as exportações de manufaturados. Por outro lado, os desenvolvimentistas brasileiros, alinhados à corrente autonomista, defendem uma integração regional como meio de acesso a mercados externos, projeção das empresas nacionais e fortalecimento do país nas negociações internacionais. Eles criticam a ênfase comercialista do Mercosul, destacando o desenvolvimento como base para a integração regional, buscando implementar projetos de infraestrutura e projeção industrial brasileiros. Já a comunidade epistêmica pró-integração, concentrada principalmente na dimensão política, encara o processo de integração como uma estratégia de longo prazo para fortalecer a posição da América do Sul no cenário internacional. Os adeptos dessa perspectiva acreditam que um processo de integração sólido, fundamentado em uma identidade comum, com participação ativa da sociedade civil e fortalecimento institucional, pode desempenhar um papel significativo na consolidação da região como um ator coeso e influente em nível global<sup>84</sup>.

Berringer e Boito (2013) argumentam que a política externa de um Estado é moldada pelas características do grupo dominante no poder desse Estado. Eles ressaltam que, em segundo plano e em menor medida, a política externa também é influenciada pela crescente presença política das classes populares no cenário nacional. Os autores discordam das correntes teóricas realista e neo-realista, que tratam o Estado como uma entidade homogênea com interesses e poder próprios, e que separam a política interna da externa. Eles afirmam que as mudanças na política interna brasileira são responsáveis pela nova abordagem na política externa dos governos Lula e Dilma. Ou seja, argumentam que a política externa é fortemente influenciada pelas mudanças internas e suas interações com as dinâmicas internacionais.

A política externa dos dois governos Lula foi um importante instrumento para o fortalecimento da grande burguesia interna. Neste período houve uma mudança na atuação internacional do Estado brasileiro determinada pelos interesses dessa fração de classe. A burguesia interna brasileira uniu-se em torno de interesses comuns no plano internacional, que fundamentalmente foram: (i) o apoio do Estado para a conquista de novos mercados para exportação de seus produtos e para a realização de

---

<sup>84</sup> SARAIVA, Miriam Gomes. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*, v. 8, n. 1, p. 03-21, 2013

investimentos diretos no exterior; (ii) a prioridade para os seus produtos e serviços nas compras do Estado e das empresas estatais e (iii) uma maior proteção do Estado para o mercado interno. Para nós, foi justamente por isso que os principais focos de atuação internacional do Estado brasileiro foram: (i) a ênfase nas relações Sul- Sul; (ii) a prioridade dada à América do Sul; (iii) a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) e (iv) as negociações e o arquivamento da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). (BERRINGER e BOITO, 2013, p.34-35)

Para sustentar a tese de que a política externa nos governos Lula representou um instrumento significativo para fortalecer a grande burguesia brasileira, Berringer e Boito Jr. (2013) destacam os eventos relacionados ao projeto de estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Segundo esses autores, a ALCA desempenhou um papel crucial ao unificar a grande burguesia nacional e aproximá-la dos interesses dos movimentos populares e sindicais que se opunham à proposta. Esta iniciativa não só organizou a burguesia interna, mas também estabeleceu um vínculo entre seus interesses e as demandas dos grupos sociais contrários a proposta.

Nessa leitura, ressalta-se a oposição dos setores voltados para a produção de manufaturados destinados ao mercado interno e latino-americano, como papel e celulose, eletrônicos, químicos, alimentos e bens de capital, em relação às negociações da ALCA desde o início. Em contrapartida, os segmentos com foco na produção para o mercado externo, como o agronegócio, siderurgia, calçados e têxteis, mostraram-se favoráveis ao projeto. Contudo, apesar do interesse do agronegócio brasileiro em acessar o mercado dos Estados Unidos através da redução das barreiras protecionistas, a manutenção das políticas agrícolas dos EUA impediu que esse setor pressionasse o Estado brasileiro para aderir ao tratado de livre-comércio. Isso resultou na sua adesão aos setores contrários à ALCA, devido à falta de estímulos para apoiar ativamente o acordo<sup>85</sup>.

Berringer e Boito Jr. (2013) ressaltam a formação e atuação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) em 1996, cujo propósito era organizar as demandas do empresariado e convertê-las em pressão junto ao governo no contexto da formulação e condução das negociações internacionais. Além disso, mencionam a ação da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), que conseguiu reunir diversos setores da burguesia brasileira em torno da importância da participação desses atores na formulação, negociação e decisão das questões internacionais. Os autores também ressaltam o papel fundamental dos movimentos sociais na oposição à criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Eles mencionam a formação da Campanha Nacional Contra a ALCA (CNA), que congregou 55 organizações,

---

<sup>85</sup> BERRINGER, Tatiana. Brasil; BOITO JR, Armando. Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 31-38, 2013.

sendo notáveis a presença da Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Sem-Terra (MST), as pastorais sociais da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Consulta Popular, a Marcha Mundial das Mulheres, o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU) e certos setores do Partido dos Trabalhadores (PT).

O propósito central da Campanha era realizar atividades de base e educação popular para conscientizar e mobilizar a população, com o intuito de pressionar o governo a não assinar o tratado. Em 2002, a campanha promoveu um plebiscito popular, baseado na realização de cursos em massa para informar sobre o impacto político e econômico da ALCA. Esse plebiscito contou com mais de 10 milhões de votos, dos quais mais de 95% se mostraram contrários à entrada do Brasil na ALCA<sup>86</sup>.

A ALCA também foi um dos temas centrais durante a disputa eleitoral de 2002 entre os candidatos do PSDB e do PT. Lula, em suas declarações, destacou que, devido às disparidades entre as nações do hemisfério, a ALCA parecia mais ser um plano destinado a subjugar as economias latino-americanas aos interesses dos Estados Unidos do que um projeto de integração genuína.

Podemos dizer que a luta contra a ALCA contribuiu para a afirmação de uma plataforma neodesenvolvimentista que passa a ser reivindicada, com objetivos e definições particulares, e até contraditórias, tanto pelas organizações das classes trabalhadoras quanto pelos representantes da grande burguesia interna brasileira. (BERRINGER e BOITO, 2013 p. 36)

As negociações envolvendo a Organização Mundial do Comércio (OMC) e os diálogos entre o Mercosul e a União Europeia foram utilizadas como contraponto às negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Essas três negociações estão interligadas, permitindo que o Estado brasileiro atue estrategicamente no cenário internacional<sup>87</sup>.

Para o Brasil, essas negociações representaram: (i) relações assimétricas entre Estados imperialistas e dependentes; (ii) uma ameaça à indústria brasileira; e (iii) a expectativa de redução das barreiras protecionistas agrícolas. Estas perspectivas demonstram a complexidade das relações internacionais para o Brasil, envolvendo desafios estruturais, ameaças à sua indústria e a busca por um ambiente comercial mais equitativo, principalmente no que tange à agricultura. (THORSTENSEN 2001, apud BERRINGER e BOITO, 2013).

Com o objetivo de assegurar vantagens e aumentar sua participação nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o Estado brasileiro adotou uma estratégia dupla. Por um lado, demonstrou interesse e envolvimento nas negociações com a União

---

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 35-36.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 36.

Europeia. Simultaneamente, buscou uma atuação proativa nos processos de resolução de conflitos da Organização Mundial do Comércio (OMC), destacando sua habilidade para confrontar as posturas dos Estados Unidos e da União Europeia em instâncias multilaterais. Em contrapartida, os Estados Unidos se empenharam em diminuir a influência do Brasil na América Latina e imprimir a assinatura da ALCA. Para isso, investiram em negociações bilaterais com países sul-americanos, como Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Paraguai, buscando enfraquecer a liderança e a posição brasileira na região enquanto avançavam em acordos diretos com outras nações sul-americanas<sup>88</sup>.

O governo de Lula, desde o início de seu mandato, adotou estratégias para equilibrar as relações com os estados imperialistas. Uma dessas estratégias foi a busca pelo fortalecimento do Mercosul e de outras iniciativas de integração na América do Sul. Isso incluiu a aproximação entre o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações, além do apoio à Iniciativa de Integração em Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA). Segundo Berringer e Boito (2013), essas ações visavam à construção de alianças regionais sólidas, buscando estabelecer uma contrapartida à influência dos estados imperialistas na região sul-americana.

Em outra obra, Berringer (2014) elenca outros fatos que contribuem para o argumento da relação entre a burguesia interna e a política externa sul-sul e o respaldo recebido de organizações populares e sindicais ligadas à frente neodesenvolvimentista. Em relação à Rodada de Doha da OMC, que visava liberalizar o comércio global, abordando questões como tarifas, subsídios agrícolas, propriedade intelectual, serviços e outros temas relacionados ao comércio internacional. O agronegócio brasileiro via nas negociações uma oportunidade para ampliar o acesso aos mercados internacionais e reduzir as distorções que prejudicavam suas exportações. Os subsídios agrícolas concedidos por países desenvolvidos muitas vezes resultavam em excesso de produção e preços artificialmente baixos, tornando difícil a concorrência para os produtores de países em desenvolvimento.

O Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) desempenhou papel crucial, formando um Grupo Técnico (GT) composto por representantes de diversos setores, incluindo a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). O Estado brasileiro, influenciado pela frente neodesenvolvimentista, adotou posições defensivas e ofensivas nas negociações do G-20, atendendo aos interesses do agronegócio e dos pequenos agricultores. Entretanto, as disputas entre o agronegócio e os trabalhadores do campo no seio do GT evidenciaram conflitos internos que permearam a frente

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 36.

neodesenvolvimentista, impactando as posições do Estado brasileiro. O agronegócio, parte significativa da grande burguesia interna, exerceu influência sobre a ação estatal, enquanto o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a CONTAG ameaçaram protestar contra possíveis acordos desfavoráveis<sup>89</sup>.

Ainda segundo Berringer (2014), a burguesia industrial brasileira, representada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), viu na Rodada Doha da OMC uma estratégia central da política externa durante os governos Lula. A CNI defendeu a abertura do setor agrícola dos Estados imperialistas, buscando equilíbrio entre os ganhos no agronegócio e as possíveis consequências negativas para a indústria e serviços.

Nas negociações Mercosul com a União Europeia, as divergências surgiram entre a burguesia industrial e o agronegócio. A CNI defendeu uma postura defensiva em relação à entrada de bens industriais europeus, enquanto o agronegócio buscava abertura europeia para seus produtos. As tentativas de acordo enfrentaram obstáculos, com o setor industrial, em certa medida, descrente dos benefícios diante das vantagens para concorrentes como a China. Por sua vez, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) também manifestaram preocupações sobre os potenciais efeitos adversos do acordo entre o Mercosul e a União Europeia, especialmente para os pequenos agricultores. Alertaram que a abertura de setores-chave do mercado brasileiro aos europeus poderia acarretar prejuízos significativos para esses agricultores, enfatizando que o acordo beneficiaria predominantemente o agronegócio exportador em detrimento de amplos setores da sociedade brasileira. As organizações opuseram-se a uma abertura comercial desigual e unilateral, e sublinharam a importância de não expor a indústria brasileira a condições desfavoráveis que pudessem prejudicar os trabalhadores e os setores locais<sup>90</sup>.

O Estado brasileiro, além de ter rejeitado os acordos que eram desfavoráveis à burguesia interna e aos trabalhadores da indústria, passou também a investir em políticas que garantiram a expansão das vendas de produtos manufaturados e a intensificação da atuação das empresas transnacionais brasileiras em outros territórios. Graças à política de desvalorização cambial, de diminuição da taxa de juros, de incentivo à formação das grandes “campeãs nacionais”, de fortalecimento da integração da América do Sul e de aprofundamento das relações com os Estados dependentes, o Estado brasileiro obteve grandes benefícios à burguesia interna. (BERRINGER, 2014, p. 173-174)

Nesse contexto, Berringer (2014) afirma que o Mercosul se destacou como um espaço estratégico, contando com o apoio da Confederação Nacional da Indústria (CNI), que endossou

---

<sup>89</sup> BERRINGER, Tatiana. **Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula**. Campinas: Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2014.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 172-173.

iniciativas para fortalecer a integração, incluindo a criação do Focem. A CNI também propôs avançar na formação de uma área de livre-comércio na América do Sul, evidenciando o interesse em ampliar os horizontes comerciais brasileiros na região. A confederação enfatizou, ainda, a importância de investir em infraestrutura, especialmente em transporte e logística, enquanto demandou proteção jurídica para os investimentos externos diretos do Brasil. Além disso, a CNI pleiteou o aumento dos financiamentos direcionados à internacionalização das empresas brasileiras, buscando o auxílio do estado para consolidação global da burguesia nacional.

Portanto, durante o governo de Lula, a política externa brasileira empenhou-se em fortalecer a liderança na América do Sul. Esse esforço recebeu apoio de diversos setores da sociedade brasileira, incluindo segmentos burocráticos da diplomacia nacional, a burguesia industrial, os movimentos populares e os intelectuais.

A atuação do Estado brasileiro, alinhada à burguesia industrial e ao setor desenvolvimentista/autonomista do Itamaraty, reconheceu positivamente a ênfase na autonomia e no fortalecimento da presença global do Brasil como uma estratégia para consolidar a liderança regional. Dessa forma, o fortalecimento das relações com a América do Sul e outros países em desenvolvimento foi percebido como um espaço propício para a expansão dos negócios brasileiros. Essa abordagem, respaldada tanto na esfera empresarial quanto nas políticas externas, buscou promover a influência brasileira nesses países, alinhando interesses econômicos e estratégicos com uma visão de desenvolvimento nacional e autonomia diplomática.

No âmbito intelectual também houve o reconhecimento da importância da liderança regional, mas destacando a necessidade de considerar os impactos sociais e econômicos dos acordos. O cenário político e intelectual refletiu, assim, uma diversidade de vozes que, embora reconhecendo a relevância da liderança na América do Sul, instigaram a busca por equilíbrio entre interesses econômicos e sociais na formulação da política externa brasileira durante o governo de Lula.

Assim sendo, a política externa brasileira buscou fortalecer a liderança na América do Sul baseada na cooperação e multilateralismo. A ênfase foi na construção de consensos regionais e na promoção de investimentos e obras de infraestrutura financiados pelo BNDES.

## 3.2 O BNDES e o Financiamento ao Desenvolvimento Sul-Americano

### 3.2.1. BNDES e as Políticas Industriais nos Governos Lula e Dilma

Ao contrário das outras instituições financeiras e bancos de desenvolvimento mencionados, o BNDES não é um organismo internacional. No entanto, desempenhou um papel crucial como financiador de projetos de infraestrutura na América do Sul. Para entender o contexto dos investimentos do BNDES na integração regional, é fundamental revisitar a trajetória histórica do banco, especialmente durante os governos do PT, e compreender como o financiamento à integração estava entrelaçado com a política interna do banco e do governo.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é um banco público brasileiro criado em 1952, cujo objetivo é financiar projetos de investimento de longo prazo da economia brasileira em distintos setores, como agricultura, comércio, serviços, indústria, infraestrutura e, também, as micro, pequenas e médias empresas.

Ao longo do tempo, o banco passou por diversas transformações em suas funções. Criado durante o governo de Getúlio Vargas, com a promessa de financiamento do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o BNDE (mais tarde BNDES) tinha como objetivo direcionar recursos à indústria conforme os interesses do governo. Durante a gestão de Juscelino Kubitschek (JK), o BNDES desempenhou um papel crucial no Plano de Metas, empenhando-se em angariar mais recursos. Com as políticas de expansão estatal e apoio à indústria durante esse período, houve mudanças significativas no setor automobilístico e na imposição de medidas de conteúdo local na produção de veículos. Durante a década de 1960, em meio à crise econômica e ao surgimento do regime autoritário no Brasil, o BNDES confrontou escassez de recursos financeiros devido à extinção do Fundo de Reaparelhamento Econômico (FRE), uma fonte crucial de financiamento para o banco. Já na década de 1970, sob a gestão de Ernesto Geisel, o banco continuou a exercer influência no desenvolvimento nacional ao participar do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Este plano visava à conclusão do processo de industrialização baseado na substituição de importações, concentrando-se particularmente no setor de bens de capital e insumos básicos<sup>91</sup>.

Nos anos 1980 – conhecidos como a “década perdida” – o país enfrentou uma crise da dívida externa que impactou fortemente os investimentos estatais. Isso resultou em uma retração do papel do BNDES como agente ativo no desenvolvimento econômico, levando-o a concentrar-se mais no socorro a empresas enfrentando dificuldades financeiras, em detrimento

---

<sup>91</sup> BELIEIRO JUNIOR, José Carlos Martines; MURATT, Bernardo Schirmer. BANCOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: A EXPERIÊNCIA DE BRASIL E CORÉIA DO SUL. *RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 17, n. 32, 2015.



de seu papel de fomento ao desenvolvimento. Nos anos 1990, o banco desempenhou um papel significativo nas privatizações de empresas estatais, fornecendo suporte técnico, administrativo e financeiro para esses processos. Além disso, participou de consórcios de compradores, promovendo a transferência de empresas públicas para o setor privado, uma marca desse período no Brasil<sup>92</sup>.

Bugiato (2016) ressalta que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passou por mudanças significativas durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Com a posse de Carlos Lessa, em 2003, como presidente do banco, houve uma reestruturação na direção da instituição. Lessa, ligado ao nacional-desenvolvimentismo, buscou alinhar o BNDES com um projeto de desenvolvimento nacional que enfatizava a inclusão social, a redução das desigualdades e o fortalecimento da economia brasileira. A gestão de Lessa redefiniu a estratégia do BNDES, priorizando a inclusão social, a modernização da infraestrutura, o fortalecimento da produção e a integração econômica regional da América do Sul. O banco adotou critérios que levavam em conta não apenas os riscos e retornos financeiros dos aportes, mas também o impacto social dos projetos financiados, priorizando iniciativas que gerassem empregos e promovessem o desenvolvimento social.

Em 2003, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desembolsou cerca de R\$ 33,5 bilhões<sup>93</sup> para investimentos de médio e longo prazo e exportações. No ano seguinte, em 2004, esse valor aumentou para R\$ 39,8 bilhões<sup>94</sup>.

Durante esse período, o setor industrial foi o maior beneficiário desses financiamentos, absorvendo 43% do montante total desembolsado nos dois anos. Dentro desse setor, os segmentos que receberam as maiores quantias foram: material de transporte (53% dos recursos destinados à indústria), alimentos e bebidas (12%), metalurgia (7%), indústria mecânica (6%), indústria química e petroquímica (6%), celulose e papel (5%), têxtil e vestuário (2%), extrativa (1%) e outras indústrias (8%).

O BNDES também promoveu o apoio à modernização tecnológica em setores estratégicos, como softwares, indústria farmacêutica e bens de capital. Essa iniciativa visava diminuir a dependência do país em relação às importações de produtos de alto valor agregado.

Entre 2003 e 2004, cerca de 33% dos desembolsos do BNDES foram direcionados para o setor de infraestrutura. Dentro dessa categoria, a infraestrutura energética foi a mais contemplada, recebendo aproximadamente 48% dos aportes ao setor. Em seguida, o transporte

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 822.

<sup>93</sup> Preços correntes.

<sup>94</sup> Dados obtidos em: <[www.dadosabertos.bndes.gov.br](http://www.dadosabertos.bndes.gov.br)>. Acesso em 07/01/24.

rodoviário recebeu cerca de 29%, enquanto as telecomunicações contaram com 8% dos recursos destinados a essa área.

O banco também direcionou recursos para o agronegócio, esse setor recebeu 16% dos aportes durante o período analisado. Essa iniciativa não apenas fortaleceu a balança comercial, mas também contribuiu para o desenvolvimento e a sustentabilidade da produção agrícola nacional.

Por fim, o setor de comércio e serviços recebeu 8% dos desembolsos entre 2003 e 2004. Além disso, o BNDES financiou iniciativas sociais, como educação, saúde, saneamento básico e cultura, buscando reduzir a desigualdade social e melhorar as condições de vida da população.

Em novembro de 2004, Carlos Lessa foi sucedido por Guido Mantega, que ocupou a presidência do banco até março de 2006, introduzindo um período de mudanças estruturais significativas no BNDES. Após a saída de Mantega, Demian Fiocca assumiu a liderança do banco até maio de 2007, mantendo uma abordagem em linha com a de seu antecessor.

Segundo Bugiato (2016), durante a gestão Mantega/Fiocca, o banco adotou um novo modelo organizacional direcionado para áreas setoriais específicas, visando aprimorar a especialização e a eficiência operacional. Mantega e Fiocca não apenas priorizaram a continuidade das políticas de desenvolvimento, mas também implementaram medidas alinhadas com a orientação econômica do governo. Entre elas, destacam-se as Parcerias Público-Privadas (PPPs), uma abordagem à qual Lessa se opunha, pois defendia o direcionamento dos investimentos para entes públicos.

As reformas adotadas tinham o objetivo de completar a reforma institucional do banco, o afastando do modelo típico de banco comercial e de investimento focado na rentabilidade das operações adotado durante a década de 90. Visando aprimorar a especialização e a eficiência operacional o novo modelo dividiu as áreas de operação do banco em setores específicos, como infraestrutura, energia, insumos básicos, mercado de capitais, comércio exterior, inclusão social e operações indiretas<sup>95</sup>.

Nesse período, o BNDES desempenhou um papel crucial como apoiador da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)<sup>96</sup> implementada pelo governo Lula. As diretrizes dessa política enfatizaram os seguintes objetivos:

---

<sup>95</sup> BUGIATO, Caio. **A Política de Financiamento do BNDES e a Burguesia Brasileira**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2016.

<sup>96</sup> Um aspecto crucial da PITCE foi o estabelecimento de um marco regulatório. A Lei da Inovação, de 2004, incentivou parcerias entre universidades e empresas, enquanto a Lei do Bem, de 2006, ofereceu incentivos fiscais para empresas com investimentos nas áreas de Pesquisas e Desenvolvimento (P&D). Além da regulação, a política focou no desenvolvimento de mão de obra qualificada, resultando em um aumento significativo no número de

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior tem como objetivo o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional. Ela estará focada no aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações. Esta é a base para uma maior inserção do país no comércio internacional, **estimulando os setores onde o Brasil tem maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas, abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais.** (BRASIL, 2003, p. 3, grifo nosso)

As diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) (BRASIL, 2003) definiram um conjunto de metas visando fortalecer a economia brasileira em diversas frentes. Um dos principais objetivos era ampliar as exportações, destacando e valorizando os recursos e produtos nacionais para melhorar a imagem do Brasil no cenário internacional contribuindo para a criação da “marca Brasil”. Paralelamente, a PITCE buscava estimular a capacidade inovadora das empresas, incentivando a concepção, o projeto e o desenvolvimento de novos produtos e processos.

A política também se concentrava em setores considerados estratégicos para o futuro, como biotecnologia, semicondutores, softwares, eletrônica, energias renováveis e outras áreas alinhadas com tendências tecnológicas e ambientais. Além disso, visava o desenvolvimento regional, apoiando iniciativas que fortalecessem arranjos produtivos locais em diferentes regiões do país.

Outro ponto fundamental era direcionado ao mercado de consumo em massa. Aqui, a ênfase estava na qualidade, design e conteúdo dos produtos destinados a esse mercado, buscando não só alcançar mercados internacionais, mas também manter um mercado interno robusto e competitivo:

Desenvolver projetos voltados para o consumo de massa. Ainda que a demanda seja o indutor dos investimentos, o objetivo é estabelecer padrões de qualidade, design e conteúdo que possibilitem simultaneamente exportações para países com padrão de consumo e renda similares ao Brasil. Busca-se, com isso, auferir ganhos de escala e alcançar um padrão internacional de produto, reduzindo a dicotomia mercado de massas/mercado externo. (BRASIL, 2003, p. 10)

Em 2005 o BNDES realizou desembolsos da ordem de R\$ 47,0 bilhões, já em 2006 o banco desembolsou R\$ 51,3 bilhões<sup>97</sup>. Durante esse período a indústria recebeu cerca de 51% dos aportes, seguida pelo setor de infraestrutura (32%), comércio e serviços (9%) e agropecuária (8%)<sup>98</sup>.

---

bolsistas de pós-graduação no Brasil, especialmente em áreas como ciências da saúde, ciências agrárias, ciências humanas e engenharias (SILVA, LIMA e PEREIRA, 2018).

<sup>97</sup> Preços Correntes.

<sup>98</sup> Dados obtidos em: <[www.dadosabertos.bndes.gov.br](http://www.dadosabertos.bndes.gov.br)>. Acesso em 07/01/24.

Em linha com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, o BNDES aumentou os desembolsos voltados para o setor industrial durante as gestões de Mantega e Fiocca. Em relação aos investimentos em infraestrutura, durante a gestão Mantega/Fiocca, o BNDES passou a apoiar mais Parcerias Público-Privadas (PPPs)<sup>99</sup>, que concedem a entidades privadas o dever da prestação de serviços públicos, embora, conforme abordado anteriormente, essa abordagem fosse contestada pela gestão anterior, por ser uma forma de “privatizar” os serviços públicos. Na área social, o BNDES continuou a apoiar projetos alinhados com a política social do governo Lula, destinando recursos para educação, saúde, assistência social, trabalho, desenvolvimento urbano e regional<sup>100</sup>.

Segundo Bugiato (2016), durante o período em que Mantega/Fiocca estiveram à frente da instituição, o BNDESPar, divisão do BNDES focada em participações acionárias, intensificou sua atuação na gestão de participações acionárias em empresas, algo que também divergia da postura de Lessa.

O BNDESPar tem como objetivo principal fomentar o mercado de capitais e promover o crescimento de empresas brasileiras. Isso é feito por meio da aquisição de ações, debêntures conversíveis e apoio à constituição de fundos de investimento. O banco utiliza o investimento via mercado financeiro para financiar projetos de expansão de capacidade, fusões, aquisições ou internacionalização de empresas.

Em 2006, o BNDESPar possuía representantes em conselhos fiscais, de administração e acordos de acionistas em um total de 138 empresas em que mantinha participação acionária. Essas empresas estavam distribuídas em setores como petróleo e gás, química, mineração, energia, siderurgia, papel e celulose, telecomunicações, logística, bancos comerciais e aviação<sup>101</sup>

Após a saída de Fiocca, em 2007, Luciano Coutinho assume a presidência do BNDES. O perfil desenvolvimentista de Coutinho, professor titular no Instituto de Economia da

---

<sup>99</sup> Regulamentadas pela Lei 11.079 de 2004, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) são contratos administrativos firmados entre entes da administração pública e empresas privadas para execução de serviços públicos ou obras de interesse coletivo. Estas parcerias são aplicáveis a órgãos da administração direta dos Poderes Executivo e Legislativo, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades controladas diretamente ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Existem dois tipos de PPPs: a concessão patrocinada e a administrativa. A concessão patrocinada ocorre quando, além da tarifa cobrada dos usuários, há um pagamento adicional do parceiro público ao privado. Já a concessão administrativa é um contrato em que a administração pública é a principal usuária dos serviços, mesmo que envolva a realização de obras ou fornecimento de bens. (BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 10/01/2024)

<sup>100</sup> BUGIATO, Caio. **A Política de Financiamento do BNDES e a Burguesia Brasileira**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2016.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 186.

Unicamp<sup>102</sup>, foi fundamental para sua escolha como novo presidente do banco. Durante a gestão de Luciano Coutinho no BNDES, o banco iniciou um novo planejamento estratégico, o primeiro desde 1999. Esse plano tinha como objetivo principal estabelecer diretrizes para orientar a atuação do banco, visando a expansão econômica, o aumento da renda e do emprego, bem como a adequação da estrutura interna do BNDES para um novo ciclo de investimentos<sup>103</sup>.

A prioridade do Planejamento para a atuação do BNDES é a infraestrutura, por causa do PAC, e seus grandes protagonistas são as empresas brasileiras, para as quais o banco funciona como um estimulador de investimentos. Segundo o Planejamento, para enfrentar desafios de crescimento do investimento, o patrimônio do banco precisa ser reforçado. Pois, as empresas brasileiras cresceram e adotaram uma estratégia de diversificação de mercados, inclusive com a atuação em outros países. Estas empresas precisam contar com uma instituição capaz de apoiar a continuidade de seu processo de crescimento, para manter sua posição de liderança. **Ou seja, é necessário manter a capacidade de financiamento do BNDES, a fim de conceder às empresas nacionais posições de destaque nos grandes mercados internacionais.** (BUGIATO, 2016, p. 188-189, grifo nosso)

O Planejamento Corporativo do BNDES (BNDES, 2009, apud BUGIATO, 2016) destaca a relevância dos investimentos para apoiar empresas brasileiras que já possuem vantagens competitivas consolidadas no mercado internacional. Além disso, busca auxiliar empresas com potencial para desenvolver e fortalecer vantagens competitivas, permitindo que, posteriormente, ingressem no mercado global. Portanto, o objetivo é canalizar investimentos para setores com potencial de consolidação e expansão internacional, visando que empresas nacionais alcancem posições de liderança na divisão internacional do trabalho.

Bugiato (2016) destaca o notável aumento dos aportes feitos pelo BNDES na área de infraestrutura entre 2007 e 2010, enfatizando o papel crucial do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal como impulsionador desse crescimento. Lançado pelo governo federal em 2007, o PAC visava impulsionar o desenvolvimento econômico do Brasil por meio de investimentos públicos e privados na infraestrutura.

Assim sendo, o PAC foi anunciado como um conjunto de projetos distribuídos nos setores de infraestrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, combustíveis renováveis), logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias e marinha mercante) e social e urbana (saneamento, habitação, transporte urbano, iluminação pública e recursos hídricos). Para viabilizar os projetos o governo propôs um conjunto de medidas para enfrentar a insuficiência da infraestrutura – sobretudo de energia e transportes –, o baixo nível de recursos e crédito e para o financiamento dos investimentos e os aspectos regulatórios, fiscais e tributários que obstruíssem o programa. (BUGIATO, 2016, p. 193-194.)

A execução do PAC foi delineada para enfrentar a carência de infraestrutura, além de obstáculos financeiros, regulatórios e fiscais. O banco contribuiu significativamente para

---

<sup>102</sup> Universidade Estadual de Campinas.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 187.

viabilizar esses projetos, alinhando-se aos interesses do governo e da burguesia interna, promovendo concessões e parcerias público-privadas (PPPs)<sup>104</sup>.

Durante a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o BNDES assumiu um papel fundamental como financiador da infraestrutura no Brasil. Segundo dados do banco<sup>105</sup>, em 2007, os financiamentos destinados à infraestrutura representaram 39% do total desembolsado pela instituição naquele ano. Dentro desse volume, os investimentos em transporte<sup>106</sup> absorveram a maior parcela, correspondendo a 56% dos aportes do setor. Em seguida, os investimentos em energia elétrica representaram 25%, enquanto os destinados às telecomunicações foram de 13%, serviços de utilidade pública com 5% e construção com 1%. No mesmo período, o setor industrial obteve 41% dos financiamentos do banco, enquanto o setor de comércio e serviços recebeu 12%, e a agropecuária, 8%.

Sob a administração de Coutinho, o BNDES apoiou a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) do governo federal, que sucedeu a PITCE em 2008. O banco esteve envolvido diretamente na elaboração das diretrizes da PDP e desempenhou funções-chave, participando ativamente em colaboração com o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e os comitês executivos voltados a execução do projeto<sup>107</sup>.

A PDP estabeleceu quatro grandes metas até 2010: ampliação do investimento fixo da economia, aumento do dispêndio privado em pesquisa e desenvolvimento, incremento na participação das exportações brasileiras no mercado global e crescimento no número de micro e pequenas empresas exportadoras.

Segundo Mungoli (2019), a Política de Desenvolvimento Produtivo não tinha como objetivo principal realizar mudanças estruturais significativas na economia brasileira. A política concentrou seus esforços na preservação do ritmo de crescimento do PIB, visando não apenas aumentar a produtividade geral na indústria, mas também prevenir o declínio do setor industrial, evitando a desindustrialização da economia brasileira. Para alcançar suas metas, o programa adotou uma variedade de estratégias. Dentre elas, destacaram-se a renúncia fiscal e os investimentos para impulsionar a produtividade dos setores prioritários. Além disso, foram realizadas alterações nas condições de apoio financeiro do BNDES, com a redução geral das taxas de juros oferecidas a esses setores estratégicos.

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 186.

<sup>105</sup> Dados obtidos em: <[www.dadosabertos.bndes.gov.br](http://www.dadosabertos.bndes.gov.br)>. Acesso em 07/01/24.

<sup>106</sup> Soma dos segmentos: transporte rodoviário, transporte ferroviário, atividade auxiliar de transporte e outros meios de transporte.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 190.

Também, houve um significativo aumento nos recursos destinados à FINEP<sup>108</sup> para promover a inovação através de subsídios. Outras medidas incluíram a criação de mecanismos de garantia de crédito e alterações legislativas visando favorecer a compra de produtos nacionais pelo Estado e a mudança na postura diante de acordos comerciais. No entanto, o programa não visava diretamente uma reestruturação profunda da economia, mas sim um fortalecimento e avanço dentro do contexto já estabelecido<sup>109</sup>.

A PDP estabeleceu 32 setores industriais prioritários nos quais o BNDES desempenhou um papel ativo nos comitês executivos. Esses setores englobavam praticamente toda a base industrial nacional e tinham programas direcionados para fortalecer e expandir a liderança em alguns setores, aumentar a competitividade em outros e concentrar esforços em áreas estratégicas. Neste contexto foram adotadas medidas específicas para fortalecer e expandir a posição de destaque do Brasil em sete setores nos quais as empresas brasileiras já se mostravam competitivas, como o complexo aeronáutico, petróleo, gás natural e petroquímica, bioetanol, carnes, celulose e papel, siderurgia e mineração, visando seu crescimento e competitividade no cenário internacional (BUGIATO, 2016; MUNGIOLI, 2019).

A Política de Desenvolvimento Produtivo buscou fortalecer a posição das empresas brasileiras no cenário internacional. Isso implicava fornecer suporte financeiro, principalmente por intermédio do BNDES, com o intuito de auxiliar as empresas brasileiras na modernização e ampliação da escala de produção. A intenção era garantir que as empresas nacionais tivessem acesso a taxas de juros compatíveis com as oferecidas aos seus competidores internacionais que também buscavam expansão e inovação. Além do suporte financeiro, a PDP incluía outras estratégias para capacitar as empresas brasileiras, como a qualificação da mão de obra e dos fornecedores, investimentos em pesquisa e tecnologia, assistência para obtenção de certificações e padrões sanitários, redução de impostos, e esforços diplomáticos em fóruns internacionais para remover barreiras à produção brasileira<sup>110</sup>.

No ano em que a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi implementada, 2008, os investimentos do BNDES foram da ordem de R\$ 90,9 bilhões<sup>111</sup>. Desse montante, 43% foram direcionados para o setor industrial, enquanto a infraestrutura recebeu 39% dos aportes.

---

<sup>108</sup> A Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) é uma entidade pública cujo propósito é promover o avanço científico, tecnológico e a inovação em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas e privadas.

<sup>109</sup> MUNGIOLI, Rafael Palma. **O desenvolvimentismo possível?: política de campeões nacionais e inserção internacional do Brasil em inícios do século XXI**. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 94-98.

<sup>111</sup> Preços Correntes.

Por sua vez, comércio e serviços contaram com 12%, e agropecuária, com 6% dos investimentos do banco<sup>112</sup>.

Bugiato (2016) afirma que a PDP também concentrou esforços na promoção da produção sustentável, na descentralização da indústria para outras regiões do país, no apoio às micro e pequenas empresas, na expansão das exportações e na integração produtiva com a América Latina, especialmente no âmbito do Mercosul. Adicionalmente, a PDP visava fortalecer os laços com a África, capitalizando a presença de empresas brasileiras no continente para fomentar o comércio e promover a integração produtiva com o Brasil.

Em relação às Políticas industriais do governo Lula, Bugiato (2016) frisa:

A PDP, assim como a PITCE, foi planejada na confluência dos interesses da burguesia interna e do governo, reservando a este a responsabilidade de facilitar os empreendimentos a partir de medidas de cunho creditício, fiscal e regulatório. O Estado não participa como empreendedor, mas como grande incentivador e fomentador, por meio de maior volume e melhores condições de oferta de crédito, subsídios, isenções fiscais e medidas administrativas que facilitam a dinâmica das empresas. Assim, a motivação e a participação da burguesia são vitais para o sucesso da PDP. (BUGIATO, 2016, p.192.)

A crise financeira global de 2007-2008 afetou diretamente o mercado interno brasileiro e a condução de políticas públicas do governo. A crise se propagou com a crescente inadimplência após a quebra do banco Lehman Brothers nos EUA, afetando os credores com problemas de liquidez e solvência. A desvalorização dos ativos comprometeu a garantia de pagamento, forçando a venda desses ativos para cumprir obrigações financeiras, reduzindo ainda mais seus preços e intensificando a pressão por taxas de juros mais altas, levando a uma retração da liquidez internacional. No Brasil, a crise inicialmente se manifestou com a alta volatilidade nos mercados financeiros e a desvalorização do Real, evoluindo para uma contração da liquidez interna e do investimento.

Diante da crise e da queda no nível de investimento e liquidez da economia brasileira, o governo estabelece o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), em 2009, no qual o BNDES exerceu a função de financiar a política anticíclica de combate aos impactos da crise financeira global. Bugiato (2016) indica que o PSI tinha como objetivo mitigar a queda dos investimentos na economia brasileira, oferecendo condições vantajosas de juros, prazos e carências aos investidores. Esse programa foi estruturado com base em empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES, viabilizando o aumento da capacidade de financiamento para empresas em meio à crise.

---

<sup>112</sup> Dados obtidos em: <[www.dadosabertos.bndes.gov.br](http://www.dadosabertos.bndes.gov.br)>. Acesso em 07/01/24



Em 2009, ano de lançamento do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), o BNDES liberou um total de R\$ 136,4 bilhões<sup>113</sup>, dos quais R\$ 23,9 bilhões foram especificamente destinados às micro, pequenas e médias empresas. Os setores mais beneficiados mantiveram uma estrutura similar aos demais anos, com a indústria recebendo a maior parcela, seguida pela infraestrutura, comércio e serviços e agropecuária <sup>114</sup>.

Por sua vez, Mungioli (2019) aponta que o Brasil enfrentou, após a crise global, desafios econômicos com a diminuição da participação da indústria no PIB e um aumento na dependência de exportações de produtos primários, especialmente para a China. A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) tinha a intenção de diversificar as exportações e o número de empresas exportadoras, mas priorizou instrumentos financeiros do BNDES e desonerações, sem efetivas mudanças na estrutura econômica. Os investimentos e desonerações direcionaram-se para setores nos quais o país já possuía vantagem competitiva, sobretudo em commodities, contribuindo para a reprimarização da pauta exportadora do País.

Após dois mandatos (2003 a 2010), Lula deixa a presidência do Brasil com altos índices de aprovação e a candidata Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, vence a eleição de 2010. O governo de Dilma Rousseff enfrentou um contexto global de baixo crescimento nos países desenvolvidos e acentuada competição na indústria global. Em resposta, lançou em agosto de 2011 o Plano Brasil Maior (PBM), com o objetivo de elevar a competitividade da indústria nacional.

O Plano Brasil Maior foi concebido como a principal estratégia de políticas industriais, tecnológicas, de serviços e de comércio exterior durante o governo de Dilma Rousseff, abrangendo o período de 2011 a 2014. Seu foco primordial era impulsionar a inovação e a competitividade da indústria nacional, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento de programas e projetos em colaboração com o setor privado<sup>115</sup>.

Este plano abarcou uma série de medidas, como a desoneração de investimentos e exportações, ampliação do financiamento do governo, aprimoramento do arcabouço regulatório para inovação, estímulo ao crescimento de micro e pequenas empresas, fortalecimento da defesa comercial, melhoria dos mecanismos de financiamento e garantias para exportações, expansão e criação de regimes especiais para fortalecer a produção e a tecnologia nas cadeias de valor, além da regulamentação da estratégia de compras governamentais. Este conjunto de ações visava impulsionar a competitividade, a inovação e o crescimento dos diversos setores

---

<sup>113</sup> Preços correntes.

<sup>114</sup> Dados obtidos em: <[www.dadosabertos.bndes.gov.br](http://www.dadosabertos.bndes.gov.br)>. Acesso em 07/01/24.

<sup>115</sup> BRASIL, Governo Federal do. **Plano Brasil Maior**. Texto de referência, 2011.

produtivos do país, estabelecendo Parcerias Público-Privadas e promovendo um ambiente mais propício para o desenvolvimento econômico.

O plano estabelece algumas diretrizes, como o fortalecimento das cadeias produtivas e o enfrentamento ao processo de crescente substituição da produção nacional diante da forte concorrência das importações. Outra diretriz aborda a expansão e o desenvolvimento de novas competências tecnológicas e empresariais, incentivando atividades e empresas com potencial para adentrar em mercados dinâmicos, com elevadas oportunidades tecnológicas e aproveitando o poder de compra do setor público para impulsionar negócios que se destacam pelo conhecimento e pela escala.

Adicionalmente, destaca o aprimoramento das cadeias de fornecimento de energia, capitalizando as oportunidades ambientais e comerciais no setor energético. Essa estratégia visa alçar o país em uma posição de destaque entre os principais fornecedores globais de energia, tecnologias, bens de capital e serviços correlatos. Também estabelece como meta a consolidação de competências na economia do conhecimento natural, aproveitando os avanços proporcionados por esse modelo econômico para enriquecer o conteúdo científico e tecnológico dos setores que dependem significativamente de recursos naturais.

No que se refere ao comércio exterior, o PBM visava ampliar a gama de produtos e de mercados para exportação e fomentar ativamente a internacionalização das empresas como parte de suas metas. O objetivo principal era impulsionar a promoção de produtos manufaturados que se baseiam em tecnologias intermediárias e de ponta, com forte foco no conhecimento. Isso envolveria intensificar os esforços de internacionalização das empresas nacionais exportadoras de commodities, transformando-as em líderes de mercado com capacidade de diferenciar produtos, agregar valor e acessar novas tecnologias. Além disso, buscava-se incentivar a presença de empresas estrangeiras no país, visando estabelecer centros de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) para adotar as melhores práticas produtivas disponíveis.

O plano defende a internacionalização de empresas como uma estratégia essencial para diversificar a pauta exportadora, fundamentando-se na seguinte lógica:

Esse esforço de diversificação é também conexo à estratégia de internacionalização de grandes empresas nacionais. O caminho da internacionalização via investimentos diretos em novas plantas, fusões e aquisições tem seguido a lógica imediata das vantagens comparativas do país em produtos primários e insumos industriais, baseados em atividades intensivas em recursos naturais, como a produção de carnes, papel e celulose, mineração, siderurgia e agroindústria. Essa tem sido uma trajetória importante para a consolidação das vantagens estabelecidas, que começa com investimento direto estrangeiro em representações comerciais, avança para inserções na rede de distribuição e se firma na compra de ativos produtivos. O passo adiante requer a extensão do esforço de internacionalização a exportadores consolidados em setores intensivos em escala, com capacidade de diferenciação de produtos, maior

agregação de valor e elevado tempo de permanência no comércio exterior, porém ainda avessos ao risco de estabelecimento de bases operacionais fora do país. (BRASIL, 2011, p. 17)

Dentre as medidas para alcançar o desenvolvimento e promoção do comércio exterior de bens e serviços, o plano inclui aprimoramentos nos instrumentos financeiros e tributários que incentivam as exportações. Além disso, contempla a defesa comercial, buscando consolidar e harmonizar as regras tarifárias, bem como medidas para facilitar o comércio. Outro ponto chave é o estímulo à internacionalização das empresas nacionais através de investimentos diretos no exterior para expandir mercados e obter acesso a novas tecnologias.

Mungioli (2019) ressalta que o objetivo do Plano Brasil Maior (PBM) era aprimorar a posição do Brasil na economia global, mas os métodos empregados não conseguiram atingir os objetivos estabelecidos. O programa se concentrou primordialmente na redução dos custos das empresas, porém não gerou uma transformação substancial na estrutura fabril do país. As medidas adotadas pelo governo incluíram a diminuição dos encargos sobre a folha de pagamento, a redução de impostos sobre investimentos produtivos e empresas voltadas para a exportação, bem como o aumento do crédito fornecido pelo BNDES.

Adicionalmente, embora tais instrumentos já fossem utilizados anteriormente na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), no PBM houve uma ampliação para mais setores ou concessão de condições um pouco mais favoráveis. Entretanto, faltou uma abordagem setorial específica para impulsionar o desenvolvimento do parque produtivo brasileiro. O apoio do BNDES foi distribuído entre diversos setores e tamanhos de empresas, carecendo de uma direção mais clara e específica. A desoneração da folha de pagamentos, inicialmente aplicada em 15 setores, foi gradualmente expandida para 56 até 2014, seguindo sugestões da FIESP. Apesar das melhorias na legislação, a utilização do poder de compra público permaneceu restrita e o PBM não representou uma mudança substancial em relação às políticas e instrumentos empregados na PDP (MUNGIOLI, 2019).

Um ponto de destaque do primeiro mandato de Dilma Rousseff foi significativa mudança na distribuição dos aportes do BNDES entre setores. Ao contrário dos oito anos do governo Lula, nos quais a indústria foi a principal beneficiária, nos quatro anos de governo de Dilma, a infraestrutura recebeu a maior parcela de investimentos<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Dados obtidos em: <[www.dadosabertos.bndes.gov.br](http://www.dadosabertos.bndes.gov.br)>. Acesso em 07/01/24.

### 3.2.1.1. Campeãs Nacionais

Conforme elucidado, as políticas industriais e produtivas do Partido dos Trabalhadores se destacam pela ênfase no aprimoramento da eficiência da estrutura produtiva, pelo impulso à capacidade de inovação das empresas brasileiras, pela expansão das exportações e o apoio a internacionalização de grandes empresas nacionais. Esses elementos formam a base para uma inserção mais significativa do país no comércio internacional, estimulando setores nos quais o Brasil possui maior potencial ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas. Esse contexto fortaleceu a tese de que o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) possuíam uma política voltada para o fomento de “campeãs nacionais”.

Uma estratégia de fomento a campeãs nacionais visa utilizar a intervenção ativa do aparato estatal na economia para impulsionar grandes grupos empresariais nacionais, líderes de mercado e capazes de competir internacionalmente. A defesa da formação desses conglomerados destaca-se pelos benefícios decorrentes da ampliação dos retornos de escala na produção, vantagens competitivas globais, robustez financeira e sólida capacidade técnica e de inovação dessas empresas.

De acordo com Souza (2012), a experiência de desenvolvimento da Coreia do Sul é frequentemente invocada em defesa e promoção da política de incentivo aos “campeões nacionais”. A industrialização tardia, caracterizada por uma ativa intervenção estatal, presenciou a transição da produção industrial simples dos anos 60 para setores mais complexos, como indústria pesada, química, eletrônica e telecomunicações nas décadas seguintes. O Estado selecionou setores prioritários, desempenhando um papel crucial na formação de conglomerados industriais internacionalizados, orientados para exportações, conhecidos como *chaebols*. O êxito do modelo sul-coreano é atribuído a diversas medidas, incluindo a estatização do sistema bancário em 1961, a associação do capital estrangeiro a empresas locais por meio de joint-ventures, a implementação da reforma agrária, substanciais investimentos em educação de qualidade e avanço científico-tecnológico, além do apoio dos Estados Unidos ao país durante a Guerra Fria.

Quanto à contribuição do BNDES para o fomento e desenvolvimento de grandes conglomerados nacionais, Bugiato (2016) chama a atenção para o fato de que durante a gestão de Coutinho, o BNDES teve participação em aproximadamente 75 processos de fusões e aquisições de empresas. O banco financiou diversas operações, como a aquisição da Brasil Telecom pela Oi, a fusão da Totvs com a Datasul, a compra da Aracruz pela Votorantim,

resultando na criação da Fibría, e a união entre Perdigão e Sadia, formando a Brasil Foods. Também apoiou a fusão da JBS-Friboi com a Bertin, consolidando a maior empresa de carne bovina do mundo. Em muitos desses casos, o BNDESPar detinha participação acionária nas empresas envolvidas, e o BNDES concedeu novos financiamentos às empresas resultantes.

Além disso, destaca-se que a maior parte dos financiamentos concedidos pelo BNDES durante os governos do PT foi direcionada para empresas que já detinham vantagens competitivas nos setores aeronáutico, automotivo, petróleo e gás natural, carnes, celulose e papel, siderurgia, mineração e construção civil. Essas iniciativas foram fundamentais para fortalecer os grandes conglomerados empresariais do país, alinhando-se às políticas produtivas do Partido dos Trabalhadores, que visavam fortalecer o capital nacional frente a um mercado global altamente competitivo. No entanto, as empresas brasileiras que possuíam vantagens competitivas internacionalmente estavam predominantemente associadas à exportação de produtos primários, o que dificultou o alcance bem-sucedido da diversificação e dinamização da pauta exportadora como inicialmente proposto.

Bugiato (2016) oferece uma relevante reflexão sobre o tema ao ressaltar que as grandes empresas brasileiras com potencial global são aquelas que conseguiram persistir no país em meio a abertura econômica e a crises nacionais e internacionais. Ele destaca que essas empresas têm sido determinantes na definição da política econômica nacional. Assim, salienta-se que o BNDES não selecionou diretamente as chamadas “campeãs nacionais”, mas, sim, esteve envolvido em um complexo cenário de interação entre a grande burguesia e as diretrizes do governo federal que moldaram as decisões do banco.

Na visão de Mungioli (2019), a partir do conceito de “campeãs nacionais” estabelecido através da história de industrialização tardia sul-coreana e chinesa, não é possível afirmar que houve tal política no Brasil. O autor justifica enfatizando que nos outros dois países o objetivo principal era mais amplo do que criar grandes conglomerados nacionais, mas sim promover a diversificação da pauta exportadora e aumentar a capacidade técnica das empresas nacionais.

Desse ponto de vista, não se pode falar que o Brasil perseguiu uma política de campeões nacionais no passado recente. Aplicando uma política industrial pouco afeita à definição de metas para os seus beneficiários e que não atuou em prol de uma verdadeira conglomeração de capital e tampouco de uma escolha de tecnologias e setores a serem apoiados de forma a alterar o posicionamento estrutural da sua economia, o País viu-se, no mais das vezes, repetindo um padrão histórico de inserção produtiva, com a manutenção do posicionamento subalterno das suas empresas nas cadeias globais de valor. O capital foi centralizado e internacionalizado em alguns poucos setores, normalmente de commodities ou commodities industriais, e se o custo dessa política não parece tão alto quanto alguns dos seus detratores apontam, a verdade é que tampouco seus ganhos em termos de tecnologia, marcas e fluxos financeiros foram de destaque. (MUNGIOLI, 2019, pág. 114)

Portanto, as estratégias de política industrial adotadas pelo PT com o propósito de impulsionar o avanço tecnológico no Brasil não alcançaram os resultados desejados. Em vez disso, o país permaneceu fortemente dependente dos setores tradicionais da economia brasileira. Essa condição, em grande medida, foi influenciada pelo alinhamento político do partido com a grande burguesia nacional e pela estrutura produtiva existente, o que perpetuou a especialização regressiva da economia. Como consequência, essas políticas não apenas fracassaram em promover uma mudança significativa na estrutura econômica do país, mas também contribuíram para manutenção da inserção dependente do Brasil no contexto da divisão internacional do trabalho.

### 3.2.1.2. Internacionalização de Empresas Brasileiras

Em 2002, foram estabelecidas diretrizes para o financiamento de investimentos de empresas brasileiras no exterior e, em 2005, uma linha específica para a internacionalização de empresas foi criada. As condições dessa linha foram ajustadas ao longo dos anos, inicialmente ligadas ao saldo líquido positivo de divisas e, a partir de 2007, associadas à melhoria da competitividade das empresas brasileiras no exterior. As empresas elegíveis para acessar a linha de internacionalização também passaram por mudanças. Inicialmente, eram exigências que as beneficiárias fossem empresas brasileiras exportadoras, de controle nacional, atuantes na produção de bens de consumo ou bens de capital. Atualmente, a linha está disponível para empresas ou subsidiárias brasileiras, independentemente da atividade econômica, desde que o maior acionista seja de capital nacional<sup>117</sup>

O apoio a internacionalização abrange investimentos financiáveis em projetos como *greenfield*, aquisições, expansões, modernizações de unidades produtivas, canais de comercialização e centros de pesquisa no exterior. A assistência pode ser fornecida por meio de dívida ou participação acionária através do BNDESPAR. Os recursos podem ser desembolsados tanto no Brasil quanto no exterior<sup>118</sup>.

Entre 2005 e junho de 2014, o BNDES desembolsou R\$ 10,8 bilhões em 19 operações de apoio à internacionalização, divididas entre financiamento e participação no capital. Os setores contemplados incluem agroindústria, tecnologia de informação, farmacêutico e petroquímico, com ênfase em aquisições no exterior. A América Latina foi o principal destino região das operações de internacionalização apoiadas pelo BNDES, destacando-se a Argentina

---

<sup>117</sup> GUIMARÃES, Sergio Földes et al. A internacionalização do BNDES. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 42, p. 47-91, dez. 2014.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 61-62.

com três operações. Na Argentina, destacam-se as aquisições da JBS e da Eurofarma, que adquiriram, respectivamente, o frigorífico Swift Armour e o laboratório Quesada. Peru, México, Costa Rica e Paraguai também foram destinos de operações apoiadas pelo Banco na região. Vale ressaltar a operação de internacionalização da Braskem no México em 2012, visando a criação de um polo petroquímico para a produção de polietileno no estado de Veracruz<sup>119</sup>.

Individualmente, os Estados Unidos foram o país que mais recebeu operações de internacionalização, sendo também o principal destino das operações de empresas agroindustriais. A maioria dos desembolsos foi direcionada às empresas JBS e Marfrig, do subsetor de carnes animais, para a realização de aquisições e fusões com empresas norte-americanas<sup>120</sup>.

Nesse sentido, poderíamos dizer que JBS e Marfrig destacam-se como “campeãs” no caso brasileiro recente, porque constituíram, com apoio relativamente importante do BNDES, empresas internacionalizadas em um mercado que era antes pouco estruturado. (...) A centralização da produção de alguns gêneros alimentícios, por exemplo, ainda que possa trazer mais eficiência produtiva, pode se traduzir também em redução de salário na agricultura, aumento dos preços relativos dos alimentos e em maior impacto ambiental diante do crescente poder de alocação de recursos por poucas empresas. (MUNGIOLI, 2019, pág. 114)

Além de apoiar empresas brasileiras no exterior, o BNDES também empreendeu a internacionalização de suas próprias operações. O banco acumulou diversas experiências exitosas na internacionalização de bancos de desenvolvimento nacionais, fornecendo uma sólida base para embasar a decisão. Nesse contexto, o BNDES inaugurou escritórios em Montevideu (Uruguai) e Johannesburgo (África do Sul), além de estabelecer uma subsidiária em Londres, no Reino Unido.

O BNDES buscou apoiar a promoção da integração regional, estruturando financiamentos para exportações de bens e serviços brasileiros. Essa ação visava impulsionar o comércio, fomentar a integração produtiva e física, através da implementação de projetos de infraestrutura como usinas hidroelétricas, metrô, gasodutos e linhas de transmissão.

### *3.2.2. A Contribuição do BNDES para a Integração Econômica Sul-Americana e a Exportação de Bens e Serviços*

O BNDES iniciou seu apoio às exportações brasileiras em 1990 por meio da criação da linha Finamex, originalmente focada no financiamento de bens de capital na modalidade pré-

---

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 62-64.

<sup>120</sup> Dados obtidos em: <[www.dadosabertos.bndes.gov.br](http://www.dadosabertos.bndes.gov.br)>. Acesso em 07/01/24.

embarque. No ano seguinte, expandiu-se para incluir também financiamento pós-embarque. Ao longo dos anos, a linha evoluiu para abranger uma variedade mais ampla de bens, serviços e setores. Em 1997, sob o nome BNDES Exim, passou a incluir serviços de engenharia, produtos químicos, têxteis, eletrônicos, calçados, couro e alimentos, mantendo a inclusão de aeronaves como bens financiáveis<sup>121</sup>.

O BNDES Exim está, portanto, dividido em duas linhas de financiamento pré e pós-embarque. No pré-embarque a empresa obtém recursos para produzir o bem ou serviço a ser exportado. Já no pós-embarque, o apoio se dá na comercialização, em que o importador é financiado e o exportador recebe a antecipação dos recursos.

Segundo Castro (2011), o BNDES buscou fortalecer sua presença no mercado sul-americano, notadamente após o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Em dezembro de 2002, o banco firmou um Protocolo de Cooperação com a CAF, estabelecendo um mecanismo para troca de informações e experiências relacionadas à integração, infraestrutura, comércio exterior e desenvolvimento sustentável. O acordo previa a estruturação de operações em que o BNDES financiaria importações de bens e serviços brasileiros por outros países, enquanto a CAF financiaria gastos locais ou recursos complementares.

Entre 1998 e 2017, quando os desembolsos foram interrompidos, o BNDES destinou um total de US\$ 10,5 bilhões<sup>122</sup> para financiar a exportação de serviços de engenharia brasileiros no mundo. O suporte do BNDES às empreiteiras nacionais com atuação no exterior abrangeu 15 países, a saber: Angola, Argentina, Costa Rica, Cuba, Equador, Gana, Guatemala, Honduras, México, Moçambique, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Notavelmente, 92% das contratações desse tipo de financiamento ocorreram no período de 2003 a 2015, durante a gestão do Partido dos Trabalhadores. Entre os países supracitados apenas Paraguai não recebeu financiamentos durante o período.

---

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>122</sup> Dados obtidos em: <[www.dadosabertos.bndes.gov.br](http://www.dadosabertos.bndes.gov.br)>. Acesso em 07/01/24.



Figura VIII – Mapa dos países que receberam exportações de serviços de engenharia brasileiros financiados pelo BNDES – 2003 a 2015



*Elaboração própria. Fonte: BNDES*

Ao longo da gestão petista, a América do Sul foi beneficiada com 41% dos investimentos totais do BNDES, sendo Argentina e Venezuela os principais destinos desses recursos. Além desses países, o BNDES também desempenhou papel crucial ao financiar projetos significativos no Equador, Peru e Uruguai.

Na Argentina, merecem destaque os projetos de exportação de serviços de engenharia brasileiros direcionados para a expansão e aprimoramento do Gasoduto San Martin, no qual a Petrobras tinha participação ativa.

Na Venezuela, o financiamento foi especialmente direcionado para a ampliação do sistema de metrô em Caracas e a criação da Usina Siderúrgica Nacional.

No Equador, sobressaem-se a construção da Usina Hidrelétrica Manduriacu e o projeto de irrigação Trasvase Daule Vinces, visando otimizar a utilização dos recursos hídricos próximos ao Rio Daul e o aproveitamento da Hidrelétrica de San Francisco. Contudo, o projeto financiado pelo BNDES e executado pela Odebrecht, referente à Hidrelétrica de San Francisco, resultou em uma crise diplomática entre os dois países. O presidente equatoriano, Rafael Correa, ameaçou não honrar o empréstimo devido a falhas na execução da obra. Essa contenda levou ao agravamento das relações entre o governo equatoriano e a Odebrecht, culminando no

confisco dos bens da construtora. A hidrelétrica, sendo a segunda maior do Equador, enfrentava sérios problemas estruturais e encontrava-se paralisada, o que representava uma ameaça ao abastecimento de energia. Apesar das tensões entre os governos brasileiro e equatoriano, eventualmente chegou-se a uma solução com o pagamento da dívida ao BNDES.

No Peru, destaca-se a construção da central hidroelétrica Chaglla, a qual foi operada pelo grupo Odebrecht. Enquanto no Uruguai, o foco foi na renovação da rede de gás em Montevideu.

A maioria dos financiamentos concedidos à América do Sul durante esse período foi intermediada pelo Convênio de Pagamentos Recíprocos da ALADI, proporcionando garantias ampliadas de pagamento para esses financiamentos<sup>123</sup>. Esses investimentos não apenas impulsionaram o desenvolvimento de infraestrutura, mas também fortaleceram as relações bilaterais na região.

Ressaltamos que apesar do comprometimento do banco em financiar obras relacionadas à integração regional da América do Sul, não se pode assegurar que os projetos financiados em países vizinhos foram estratégicos para integração. Este cenário aponta para uma falha no alinhamento dos investimentos voltados para o desenvolvimento nacional com os objetivos preconizados para a integração econômica e produtiva na região.

Em outras nações latino-americanas, merecem destaque os investimentos realizados na Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, México e República Dominicana.

Na Costa Rica, a exportação de serviços de engenharia se destaca, especialmente no apoio à construção da Hidrelétrica Balsa Inferior. Em Cuba, o controverso Porto de Mariel. Na Guatemala, os esforços concentram-se na expansão da Autopista CA-2, enquanto em Honduras, o corredor logístico entre Puente San Juan I e a cidade de Goascorán foram objeto de investimento.

No México, o financiamento foi destinado ao Projeto Etileno XXI, que envolveu a construção de um complexo petroquímico pela empresa brasileira Braskem em parceria com a mexicana Idesa. Na República Dominicana, vários projetos focaram na construção e melhoria de aquedutos, além da edificação de uma usina hidrelétrica.

Além dos investimentos na América Latina, é importante destacar o significativo aporte no continente africano. Angola, importante produtor de petróleo, desponta como o principal destino dos financiamentos globais para a exportação de serviços de engenharia brasileiros, com 84 projetos financiados pelo BNDES. Em Gana, merece destaque o apoio à construção de

---

<sup>123</sup> Dados obtidos através dos contratos do BNDES, acessados em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/contratos-exportacao-bens-servicos-engenharia>>. Último acesso em: 13/01/2024.

um hangar para abrigar aviões, bem como a construção do Corredor Rodoviário Oriental. Já em Moçambique, os investimentos se concentram na construção do Aeroporto de Nacala, além do financiamento para a construção da Barragem Mamboa-Major.

Nogueira et al. (2017) ressaltam a relevância do mercado moçambicano para o Brasil, evidenciada pela iniciativa da Vale em estabelecer um polo de investimento em torno de suas operações de mineração e logística no norte de Moçambique, com sua subsidiária local responsável pela mina de carvão Moatize. A infraestrutura exportadora desenvolvida pela Vale atraiu notáveis investidores do agronegócio durante o auge das commodities globais. Nesse contexto, foi implementado o programa ProSAVANA, projetado para oferecer suporte institucional e tecnológico ao agronegócio na região. Contudo, o programa de desenvolvimento agrícola enfrentou críticas devido a preocupações relacionadas à apropriação de terras, reassentamentos, insegurança alimentar e desigualdades.

Os autores também sublinham a presença marcante de grandes empresas de construção brasileiras, como Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e OAS, que expandiram rapidamente suas operações no norte de Moçambique, impulsionadas pelas atividades da Vale. Essas empresas participam ativamente de projetos de infraestrutura, incluindo a construção do aeroporto internacional de Nacala e da usina hidrelétrica Mphanda Nkuwa. A inserção do capital brasileiro em Moçambique, especialmente relacionada às operações da Vale, resultou em conflitos significativos com as comunidades locais, deslocamentos forçados e preocupações com perdas sociais (NOGUEIRA et al., 2017).

Os investimentos direcionados à exportação de serviços de engenharia foram vantajosos para empresas brasileiras já consolidadas e com competitividade estabelecida tanto na América Latina quanto na África, destacando-se a Odebrecht<sup>124</sup>, Andrade Gutierrez, OAS e Camargo Corrêa. Essas empresas, ao aproveitarem essas oportunidades de exportação de serviços especializados, contribuíram não apenas para a expansão de seus negócios internacionais, mas também para o fortalecimento do setor de engenharia brasileiro em mercados estratégicos. Essa atuação internacional consolidou a presença e a reputação dessas empreiteiras em projetos de infraestrutura significativos, gerando impactos positivos no desenvolvimento econômico e na projeção global do setor de construção brasileiro.

As principais críticas ao financiamento de exportação de serviços de engenharia brasileiros no exterior envolvem os seguintes questionamentos: primeiramente, questiona-se a decisão de destinar recursos para obras no exterior enquanto o Brasil enfrenta um déficit

---

<sup>124</sup> Atualmente Novonor.

significativo em infraestrutura em seu território. Em segundo lugar, existem inquietações sobre a possibilidade de calotes por parte dos países beneficiados, trazendo à tona preocupações sobre a sustentabilidade financeira desses empréstimos e seu impacto nos cofres do BNDES. Por fim, há o argumento de que o BNDES foi utilizado como uma ferramenta política pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

No que se refere à primeira crítica, é essencial ressaltar que o BNDES não concede empréstimos diretamente aos países, mas sim financia a exportação de bens e serviços brasileiros para o exterior. Nesse processo, o importador, que pode ser tanto um ente privado quanto público, se compromete a pagar o montante contratado diretamente ao banco. Isso enfatiza a natureza comercial dos financiamentos, onde o foco está na promoção das exportações brasileiras e no estímulo ao comércio internacional, em vez de simplesmente conceder empréstimos a países estrangeiros. Dessa maneira, os recursos disponibilizados são direcionados para a contratação de trabalhadores brasileiros qualificados para executar os serviços no exterior, além da aquisição de insumos e equipamentos produzidos no Brasil necessários para a realização das obras. Essa modalidade de financiamento tem como objetivo não apenas promover a internacionalização das empresas brasileiras, mas também impulsionar a economia doméstica ao estimular a demanda por produtos e serviços brasileiros.

Além disso, conforme dados do BNDES<sup>125</sup>, entre 2003 e 2018, os desembolsos para exportação de bens e serviços de engenharia representaram apenas 1,3% do total desembolsado no período, enquanto 36% dos desembolsos foram alocados na infraestrutura nacional. Isso evidencia que o financiamento para exportação de serviços de engenharia no exterior constitui uma parcela mínima dos investimentos do BNDES, com a maior parte dos recursos sendo direcionada para projetos de infraestrutura no Brasil.

Em relação às dívidas, entre 1998 e 2023, dos US\$ 10,5 bilhões concedidos pelo BNDES para exportação de bens e serviços de engenharia brasileiros, o banco recebeu um retorno – que inclui principal e juros – de US\$ 13,1 bilhões. Os saldos devedores não pagos alcançaram o montante de US\$ 1,2 bilhões, dos quais 97% foram indenizados ao BNDES pelo Fundo Garantidor à Exportação (FGE). Esse panorama destaca não apenas a capacidade do banco em recuperar os recursos investidos, mas também a importância do FGE em mitigar os riscos associados aos financiamentos às exportações.

---

<sup>125</sup> Dados obtidos através dos contratos do BNDES, acessados em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/contratos-exportacao-bens-servicos-engenharia>>. Último acesso em: 13/01/2024.

Por fim, a crítica à utilização do BNDES como instrumento político é totalmente equivocada. É essencial reconhecer que o BNDES, enquanto instituição pública, está naturalmente sujeito às políticas e diretrizes do governo em exercício, como parte integrante do funcionamento democrático do país. Negar essa realidade seria ignorar o contexto político inerente a todas as instituições públicas e as adaptações que o banco passou ao longo de sua história. Portanto, o foco do questionamento não deve recair sobre a existência da relação do BNDES com as orientações governamentais, mas sim sobre a efetividade das políticas e diretrizes do banco estabelecidas em cada gestão. Garantir essa avaliação crítica contribui para o fortalecimento da instituição e para o avanço do desenvolvimento econômico e social do país. Isso é essencial para assegurar que suas ações estejam sempre alinhadas com o interesse público e o desenvolvimento econômico nacional.

Diante disso, este subcapítulo se propôs a traçar a trajetória do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com especial atenção para seu papel durante os governos do PT. Buscou-se oferecer uma abordagem crítica e reflexiva, explorando não apenas as ações do banco, mas também seus impactos no desenvolvimento do Brasil e na integração regional sul-americana.

A atuação do banco ocorreu em sintonia com os princípios do neodesenvolvimentismo do Partido dos Trabalhadores, que preconizavam uma atuação mais ativa do Estado na economia, visando a superação de desigualdades regionais e a promoção do crescimento econômico. Durante o período o BNDES não se limitou apenas a fornecer financiamentos, mas desempenhou um papel crucial na definição dos fundamentos dos programas de desenvolvimento durante a gestão petista.

Dentre os temas frequentes das políticas industriais do PT, destaca-se a busca pela inserção internacional de empresas brasileiras com vantagens competitivas, visando à ampliação dos produtos e mercados destinados à exportação. Dessa forma, o BNDES desempenhou um papel importante nesse processo, apoiando diretamente a internacionalização e a exportação de bens e serviços. No entanto, essas políticas não conseguiram impulsionar o avanço tecnológico no Brasil conforme desejado. Em vez disso, o país continuou dependente dos setores tradicionais da economia, em parte devido ao alinhamento político do partido com a grande burguesia nacional e à estrutura produtiva existente.

Essas políticas também moldaram a atuação do banco na cooperação financeira regional e internacional. Apesar do discurso pró-integração do PT, os projetos financiados pelo BNDES não estavam alinhados com a integração produtiva e econômica da América do Sul. Verifica-

se que o apoio à exportação de bens e serviços, tanto na América do Sul e Latina quanto na África, estava mais direcionado aos interesses de expansão das grandes empreiteiras nacionais, em conjunto com outras empresas brasileiras com operações no exterior. Essa abordagem visava principalmente à consolidação das vantagens competitivas brasileiras em relação aos demais países da região, em vez de promover uma verdadeira integração econômica e produtiva entre os países sul-americanos.

Sob a ótica da teoria marxista da dependência - tal como apresentado no primeiro capítulo - esse alinhamento revela uma dinâmica em que as estratégias de desenvolvimento adotadas não foram capazes de romper com as relações dependentes impostas pelo sistema capitalista global. Ao priorizar a ampliação dos espaços de valorização da grande burguesia nacional, as políticas industriais acabaram por contribuir para a perpetuação da dependência econômica, mantendo o capitalismo brasileiro em uma posição subordinada às economias centrais. Além disso, ao buscar vantagens competitivas em relação a outros países dependentes, a estratégia de desenvolvimento do PT inadvertidamente reproduziu o principal mecanismo de perpetuação da dependência em nível regional: o intercâmbio desigual de valor.

Essa perspectiva visava estabelecer relações comerciais com os países da América do Sul com base na exportação de produtos brasileiros de maior valor agregado, em troca de mercadorias menos desenvolvidas, como forma de impulsionar o desenvolvimento nacional. Embora isso possa parecer uma abordagem favorável ao Brasil em relação às economias vizinhas, na verdade contribuiu para reforçar a argumentação de Ruy Mauro Marini sobre o caráter subimperialista do capitalismo dependente brasileiro. Em vez de desafiar as estruturas de dependência, as políticas de desenvolvimento adotadas acabaram por reproduzir e reforçar as relações desiguais no contexto global e regional, evidenciando a complexidade e a persistência dos padrões de dependência dentro do sistema capitalista.

## CONCLUSÃO

Ao contemplar a jornada delineada nos capítulos precedentes, é plausível formular algumas considerações finais sobre o tema, sem a intenção de esgotar as discussões. Pretende-se delinear um quadro dos marcos da atuação brasileira durante os governos do PT (2003-2015), suas intenções e resultados relacionados a integração financeira sul-americana.

A revisão bibliográfica revelou evidências que indicam a inserção subordinada da América Latina na divisão internacional do trabalho, posicionando os países da região em uma condição de dependência em relação as economias capitalistas imperialistas. Essa dinâmica intrínseca resulta na distribuição desigual de recursos globais, com o capitalismo dependente transferindo uma parcela significativa do valor produzido para o capitalismo imperialista. Tais transferências não apenas impõe restrições ao pleno desenvolvimento econômico da região, mas também contribuem para superexploração do trabalho e para escassez de divisas internacionais, impactando negativamente o crescimento econômico, as condições de vida da classe trabalhadora e a capacidade financeira dessas economias. Isso posto, surge a necessidade crítica de estratégias e políticas econômicas que buscassem reverter esse quadro.

Diante desse cenário, os economistas estruturalistas da CEPAL passaram a advogar que a superação da dependência econômica poderia ser viabilizada por meio de um vigoroso processo de industrialização nos países em questão. Essa abordagem propunha impulsionar o consumo interno em larga escala mediante a substituição de importações por produtos de fabricação nacional. Contudo, ressaltavam que tal transformação só seria alcançada por meio de uma intervenção estatal robusta na economia para corrigir as distorções estruturais. O objetivo final seria aumentar a produtividade do trabalho e corrigir os déficits na balança de pagamentos, fomentando o crescimento do produto e a acumulação de capital.

Portanto, os economistas estruturalistas consideram o capitalismo como um pressuposto e abordam o desenvolvimento como um aumento na dotação técnica em escala ampliada. No entanto, o estruturalismo negligencia a reprodução contraditória das relações entre capital e trabalho, uma dinâmica presente tanto nas economias consideradas “subdesenvolvidas” quanto nas economias desenvolvidas.

A CEPAL, por sua vez, realiza as primeiras proposições de integração econômica na América Latina, fundamentadas na premissa de que a região deveria buscar soluções coletivas por meio da instauração de um Mercado Comum Latino-americano. O propósito central seria fortalecer o comércio regional, reduzir a dependência de importações mediante a promoção da

industrialização e, por conseguinte, potencializar a capacidade de geração de divisas (PREBISCH, 1959).

A advocacia da CEPAL pela construção da integração e de um Mercado Comum Latino-Americano resulta em algumas iniciativas nesse sentido, como a criação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) na década de 1960. Posteriormente, na década de 1980, essa iniciativa evolui para se tornar a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Todavia, essas iniciativas não lograram os objetivos iniciais propostos pelos economistas estruturalistas.

Durante a ascensão do neoliberalismo, as políticas de integração retornam ao centro do debate. Impulsionadas pela concepção dos economistas ortodoxos de que o livre mercado, a redução de barreiras tarifárias, a concorrência e a abertura para os fluxos de capital seriam catalisadoras do crescimento econômico e, por consequência, do desenvolvimento. Nesse contexto, a CEPAL e o Banco Interamericano de Desenvolvimento aderem a defesa de um novo modelo de integração, o qual, ficou conhecida como Regionalismo Aberto.

Em conformidade com os princípios do neoliberalismo, o Regionalismo Aberto advoga pela ampla abertura de mercados em âmbito regional como catalisador do crescimento econômico. Adicionalmente, percebe essa abertura como uma etapa preliminar e preparatória para a posterior abertura global. Contudo, é crucial ressaltar que o Regionalismo Aberto não aborda de maneira equitativa as distintas realidades econômicas presentes na região, negligenciando considerações sobre a equalização do desenvolvimento regional. Nesse sentido, o Regionalismo Aberto tende a favorecer predominantemente as economias de produtividade mais avançada, o que resulta na perpetuação de desigualdades e na criação de assimetrias entre os países da região.

Na década de 1990, surgem algumas propostas de integração nos marcos do Regionalismo Aberto, como a Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Para atender aos objetivos da ALCA, que visava integrar a América do Sul ao mercado global e norte-americano, a primeira Reunião dos Presidentes Sul-Americanos, a partir da iniciativa do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, lança o projeto da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), com apoio técnico do BID, da CAF e do FONPLATA.

A IIRSA, entretanto, não está alinhada com a busca por uma integração produtiva que promova a autonomia da região, em vez disso baseia-se na integração dos mercados sul-americanos de exportação de produtos primários com o mundo. Ao se concentrar na exportação



de produtos primários, o projeto de integração física perpetua a inserção da América do Sul na economia global de forma subordinada, não explorando plenamente o potencial de desenvolvimento endógeno e diversificação econômica. Essa abordagem compromete a autonomia dos países sul-americanos, mantendo uma dinâmica que historicamente favorece a dependência em relação ao capitalismo imperialista.

Adicionalmente, um ponto crítico a ser considerado em um projeto tão abrangente é a origem do financiamento para sua conclusão, especialmente em uma região marcada pelo capitalismo dependente com restrições de divisas e capacidade de financiamento. Nesse mesmo contexto, o neoliberalismo, que prometia estabilidade e crescimento econômico, acabou por conduzir as economias latino-americanas a recorrentes crises financeiras, instabilidade monetária e aumento significativo das dívidas externas.

Dito isso, a cooperação financeira regional se revela como uma estratégia imperativa na América Latina para enfrentar questões nacionais relacionadas à liquidez e instabilidade financeira. Esse modelo compreende o compartilhamento de reservas dentro da própria região, estabelecendo uma rede de apoio capaz de mitigar impactos adversos durante períodos de crise e aumentar a capacidade de financiamento dos países membros. A cooperação financeira regional pode desempenhar um papel fundamental na promoção da estabilidade e do crescimento econômico, oferecendo uma resposta conjunta a desafios financeiros nacionais ou regionais.

A compreensão do posicionamento brasileiro nessa conjuntura requer uma análise aprofundada das raízes do PT por meio do método materialista histórico-dialético. Somente ao mergulhar nessas origens é possível entender a atuação do partido em sua essência, revelada pelas contradições que o atravessam.

Conforme visto no terceiro capítulo, o Partido dos Trabalhadores surge de um amplo movimento sindical, com o compromisso inicial com a justiça social, a luta de classes e a crítica ao neoliberalismo. No entanto, ao buscar ascender ao poder em um Estado burguês, o partido se alinha às demandas da burguesia e adota uma postura de conciliatória de classes, evidenciando as contradições inerentes à sua trajetória.

As políticas sociais adotadas durante esse período desempenharam um papel fundamental na concretização do compromisso com a justiça social do partido, solidificando assim a base popular de apoio ao governo. Em contrapartida, a manutenção da orientação macroeconômica neoliberal e a alocação de recursos estatais para o setor privado contribuíram para consolidar a validação da classe burguesa.

A aspiração de empregar os recursos estatais para fomentar a diversificação da pauta exportadora e estimular setores de alto valor agregado revela a influência das teorias estruturalistas no desenho do projeto de desenvolvimento do partido. Entretanto, contrastando com essa intenção, a maior parte dos recursos acabou sendo direcionada para os setores relacionados à exportação de bens primários, atendendo, assim, às demandas da grande burguesia nacional e contribuindo para reprimarização da economia.

Tais contradições constituem a manifestação concreta da atuação do partido, caracterizada como neodesenvolvimentismo. Essa síntese representa a interação complexa entre as aspirações originais do PT, as demandas do sistema capitalista global e as limitações impostas pela luta de classes no capitalismo dependente. Esse panorama complexo culmina na expressão real desse projeto de desenvolvimento, conferindo-lhe um caráter histórico singular.

Nesse cenário, o neodesenvolvimentismo emerge como uma resposta às tensões e desafios específicos enfrentados pelo partido, marcando sua trajetória no espectro político-econômico. Ao confrontar as contradições inerentes às suas raízes sindicais, às demandas da burguesia e às expectativas populares, o PT buscou uma abordagem que conciliasse o desenvolvimento do capitalismo dependente com justiça social, dentro do padrão de acumulação de capital neoliberal, adaptando-se às complexidades do contexto histórico em que estava inserido. Como resultados, observa-se o aumento do salário-mínimo, a expressiva redução do desemprego, a diminuição significativa da desigualdade social, o incremento do consumo das famílias e a consolidação de uma expressiva reserva internacional. Por outro lado, houve um aumento no endividamento das famílias, ao passo que as políticas de isenção fiscal destinadas ao setor privado restringiram a capacidade financeira do Estado. Isso culminou, durante o governo Dilma, em um crescimento do endividamento público e na subsequente adoção de uma política de austeridade fiscal, sobrepondo as diretrizes do regime macroeconômico neoliberal ao compromisso de atuação direta do Estado na economia.

As contradições inerentes à atuação do Partido dos Trabalhadores (PT) refletem uma tentativa de conciliar interesses distintos, transformando o neodesenvolvimentismo em uma expressão singular da luta de classes brasileira.

A política externa neodesenvolvimentista, portanto, revela-se como a manifestação das contradições internas no campo das relações internacionais, evidenciando a complexidade e as tensões subjacentes às escolhas políticas do PT no cenário global. Deste modo, a diplomacia neodesenvolvimentista buscou a inserção do Brasil como um *player global*, ou seja, como um país capaz de influenciar a política internacional, especialmente em virtude de seu poder

econômico. Assim, um dos alicerces fundamentais da política externa era a aproximação com outras economias dependentes, visando explorar novos mercados e, por conseguinte, expandir os espaços de realização de valor do capital brasileiro. Isso reflete não apenas uma estratégia de ampliação das relações comerciais, mas também uma iniciativa voltada para a consolidação de parcerias que pudessem fortalecer a posição política do Brasil em um contexto global.

O mercado sul-americano, no qual o Brasil ostenta superávits, torna-se prioridade na agenda neodesenvolvimentista. Ainda, o advento de governos progressistas na região facilitou a aproximação entre essas economias, impulsionando a reativação de projetos de integração regional.

A pesquisa demonstra uma dissociação entre o discurso e a prática, a pretensa integração Pós-neoliberal é cooptada pelo neodesenvolvimentismo, através da articulação política do presidente Lula e por demonstrações de poder financeiro brasileiras. Ao inicialmente recusar participar da iniciativa venezuelana do Banco do Sul, o Brasil deixou claro seu domínio político e financeiro. A recusa levantou dúvidas acerca da viabilidade do banco sem a presença da maior economia sul-americana, demonstrando a marcante influência que o Brasil exerce na região. Ao vislumbrar o andamento das negociações, o neodesenvolvimentismo adere ao projeto, impondo restrições à proposta equatoriana de uma Nova Arquitetura Financeira Regional.

Um aspecto notável é a rejeição do Brasil, detentor da maior reserva de divisas internacionais da região, em apoiar a criação de um fundo de reservas compartilhado da América do Sul. Nesse contexto, destaca-se também a ausência do país no Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR). Embora seja evidente que, devido à considerável quantidade de reservas internacionais, o Brasil não necessite utilizar recursos provenientes de instituições financeiras internacionais, é fundamental observar que diversos países na região enfrentam vulnerabilidades externas devido a restrições de divisas.

A renúncia em participar ou apoiar a criação de fundos de reservas na América Latina e do Sul não apenas reflete a posição confortável do Brasil em termos de reservas, mas também destaca a relutância do país em apoiar os países vizinhos. Tal aspecto torna-se ainda mais latente com a criação do fundo de reservas do BRICS, o Arranjo Contingente de Reservas, com os países, com exceção da África do Sul, detentores das maiores reservas de divisas internacionais do mundo. Essa postura levanta questionamentos sobre a solidariedade regional e a disposição do Brasil em colaborar com os países vizinhos para enfrentar desafios econômicos particulares das nações da América do Sul.

Adicionalmente, a intervenção brasileira no Banco do Sul buscava modificar a proposta de “um país, um voto” e a priorização de investimentos com maior retorno social em detrimento do retorno econômico. A tentativa de alteração nessas proposições foi justificada pela necessidade de alinhar o banco com as diretrizes de mercado e os padrões adotados por outros bancos de desenvolvimento, onde a contribuição financeira confere maior poder de voto. O propósito implícito era consolidar a hegemonia brasileira dentro da instituição, conferindo ao país uma influência preponderante sobre as decisões do banco.

O neodesenvolvimentismo, por sua vez, articulou o projeto nacional de desenvolvimento com a política de integração e aproximação das economias sul-americanas. Durante esse período, as políticas industriais do Partido dos Trabalhadores delinearam de maneira clara o compromisso de financiar empresas detentoras de vantagens competitivas no mercado internacional e de promover o apoio à internacionalização de empresas brasileiras. Essas políticas foram impulsionadas por meio de financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) às grandes empresas nacionais. O objetivo era aumentar a exportação de bens e serviços, ao mesmo tempo que se buscava criar oligopólios internacionais sob domínio brasileiro.

A nível regional, o partido difundiu a concepção de que o BNDES poderia ser um agente financiador essencial para o projeto de integração da infraestrutura sul-americana. Entretanto, a maior parcela da exportação de serviços de engenharia realizada pelo banco não estava diretamente vinculada à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) ou ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Não obstante, os financiamentos desempenharam um papel fundamental na solidificação das empresas de engenharia brasileiras no mercado sul-americano.

Como desdobramento, essas empresas assumiram projetos em diversos países da região, consolidando a liderança brasileira no setor de construção civil latino-americano e em alguns países do continente africano. Vale ressaltar também o suporte oferecido pela Corporação Andina de Fomento (CAF) a companhias brasileiras relacionadas aos setores estratégicos para a política do Partido dos Trabalhadores, evidenciando um alinhamento entre o banco regional e a política interna brasileira.

Ainda no que diz respeito às exportações de serviços de engenharia pelo BNDES, é notável a relevância do uso do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos da ALADI durante o período. Além de cumprir com sua função principal de facilitar pagamentos sem a

necessidade de utilizar divisas estrangeiras, observa-se que o CCR foi empregado de forma adicional como um mecanismo de seguro para as operações.

Nesse contexto, o convênio não apenas intermediou os pagamentos, mas também funcionou como um instrumento de transferência de dívidas do setor privado para os bancos centrais dos países envolvidos nas operações, conferindo maior segurança e estabilidade às transações comerciais.

Por outro lado, o Sistema de Pagamentos em Moeda Local do Mercosul desempenhou a missão de fomentar as exportações brasileiras para a Argentina, Uruguai e Paraguai, nos quais o Brasil manteve superávits em relação aos demais países. Essa iniciativa promoveu uma dinâmica mais facilitada nas transações comerciais intrarregionais, reduzindo a dependência de divisas estrangeiras e fortalecendo a presença brasileira no Mercosul.

As posições adotadas pelo Brasil em relação aos projetos de integração econômica e financeira regional evidenciam que o neodesenvolvimentismo, apesar do discurso progressista, foi caracterizado por uma estratégia de desenvolvimento regional guiada pela diplomacia empresarial.

A compreensão da política externa petista só se efetua plenamente ao considerarmos o contexto histórico em que o neodesenvolvimentismo está inserido. Diante do desafio da concorrência internacional imposta pelo neoliberalismo e a competição com países imperialistas, tanto a burguesia nacional quanto a classe trabalhadora perceberam as limitações competitivas do mercado brasileiro. Nesse cenário, a grande burguesia nacional identificou no mercado sul-americano uma oportunidade para aumentar seus rendimentos, considerando as vantagens competitivas já existentes na região.

Dessa forma, o neodesenvolvimentismo concebe uma resposta estratégica, utilizando o aparato estatal para proteger o mercado interno brasileiro. A proposta visava estimular a criação de grandes conglomerados nacionais capazes de competir internacionalmente e promover a expansão econômica para a América do Sul. O Estado torna-se um instrumento fundamental para a consecução desses objetivos, agindo como um catalisador do desenvolvimento capitalista e da inserção internacional mais competitiva da burguesia nacional.

A dinâmica revela o predomínio de interesses econômicos nas decisões políticas e estratégicas do Brasil na América do Sul. Apesar do discurso progressista sugerir um comprometimento com a igualdade e cooperação regional, a práxis demonstra uma ênfase nas prioridades econômicas das corporações nacionais.

A perspectiva acaba por reproduzir, a nível regional, o dispositivo central da dependência – a transferência de valor como intercâmbio desigual. Isso favorece o Brasil em relação às demais economias da região, contribuindo para reforçar o argumento de Ruy Mauro Marini sobre o caráter subimperialista do capitalismo brasileiro.

Esse movimento reflete uma adaptação estratégica às condições do mercado global, buscando garantir a sobrevivência e expansão dos setores econômicos ligados à grande burguesia nacional. Ao favorecer os ganhos de capital das empresas brasileiras, o neodesenvolvimentismo, contudo, pode ter contribuído para desequilíbrios nas relações regionais e acentuação de disparidades econômicas entre os países sul-americanos.

## BIBLIOGRAFIA

ALADI. **Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos: Aspectos básicos**. 2019.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: GENTILI, P. (org.). ***Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o estado democrático***. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular Bacen nº 3.934**, de 3 de abril de 2019 (REVOGADO). Dispõe sobre a vedação do registro de novas emissões de instrumentos para curso no âmbito do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) e altera a Circular no 3.871, de 21 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, 5 abr. 2019. Disponível em: [www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3934](http://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3934). Acesso em: 17 de jan. de 2024.

\_\_\_\_\_. **Resolução BCB nº 210 de 22/3/2022**. Dispõe sobre o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR). Diário Oficial da União, Brasília, 24 de mar. 2022, Seção 1, p. 176/177. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=210>. Acesso em: 17 de jan. de 2024.

BARROS, Pedro Silva; LIMA, Raphael Camargo; CARNEIRO, Helitton Christoffer. Brasil-Venezuela: evolução das relações bilaterais e implicações da crise venezuelana para a inserção regional brasileira (1999-2021). **Texto para Discussão (TD) 2761**, IPEA, 2022.

BATISTA JR, Paulo Nogueira. A Alca e o Brasil. **Estudos Avançados**, v. 17, p. 267-293, 2003.

BELIEIRO JUNIOR, José Carlos Martines; SCHIRMER MURATT, Bernardo. BANCOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: A EXPERIÊNCIA DE BRASIL E CORÉIA DO SUL. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 17, n. 32. 2015.

BERRINGER, Tatiana. **Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2014.

BERRINGER, Tatiana. Brasil; BOITO JR, Armando. Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 31-38, 2013.

BOITO JR, Armando. A burguesia no governo Lula. **Crítica marxista**, v. 21, p. 52-77, 2016.

\_\_\_\_\_. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. 09º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, FGV, 2012.

BONENTE, Bianca Imbiriba. **Desenvolvimento em Marx e na teoria econômica**: por uma crítica negativa do desenvolvimento capitalista. Niterói, Eduff – Editora da Universidade Federal Fluminense, 2016.

BRASIL, Governo Federal do. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior**, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 10/01/2024

\_\_\_\_\_. **Plano Brasil Maior**. Texto de referência, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do desenvolvimentismo clássico e da macroeconomia pós-keynesiana ao novo desenvolvimentismo. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, p. 187-210, 2019.

BUGIATO, Caio. **A Política de Financiamento do BNDES e a Burguesia Brasileira**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2016.

CAF. **Informe anual 2003**. Corporação Andina de Fomento, 2003.

\_\_\_\_\_. **Informe anual 2004**. Corporação Andina de Fomento, 2004.

\_\_\_\_\_. **Informe anual 2005**. Corporação Andina de Fomento, 2005.

\_\_\_\_\_. **Informe anual 2006**. Corporação Andina de Fomento, 2006.

\_\_\_\_\_. **Informe anual 2007**. Corporação Andina de Fomento, 2007.

\_\_\_\_\_. **Informe anual 2008**. Corporação Andina de Fomento, 2008.

\_\_\_\_\_. **Informe anual 2009**. Corporação Andina de Fomento, 2009.



\_\_\_\_\_. **Informe anual 2010**. Corporação Andina de Fomento, 2010.

\_\_\_\_\_. **Informe anual 2011**. Corporação Andina de Fomento, 2011.

\_\_\_\_\_. **Informe anual 2012**. Corporação Andina de Fomento, 2012.

\_\_\_\_\_. **Informe anual 2013**. Corporação Andina de Fomento, 2013.

\_\_\_\_\_. **Informe anual 2014**. Corporação Andina de Fomento, 2014.

\_\_\_\_\_. **Informe anual 2015**. Corporação Andina de Fomento, 2015.

\_\_\_\_\_. **Informe anual 2022**. Corporação Andina de Fomento, 2022.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. **Abertura externa e liberalização financeira: impactos sobre crescimento e distribuição no Brasil dos anos 90**. Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. Integração regional dentro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento. **A América Latina no limiar do século XXI: temas em debate**. Florianópolis: Insular, p. 97-118, 2011.

\_\_\_\_\_. O Banco do Sul – arquitetura institucional e processo de negociação dentro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento na América do Sul. In: VIANA, André Rego; BARROS, Pedro Silva, CALIXTRE, André Bojikian (Orgs.). **Governança global e integração da América do Sul**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Governo Federal, Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. A crise do capitalismo dependente brasileiro. **DIMENSÕES DA CRISE BRASILEIRA**, p. 23, 2018.

CARCANHOLO, Marcelo Dias; DA CUNHA BARUCO, Grasiela Cristina. Pós-modernismo e neoliberalismo: duas facetas ideológico-políticas de uma pretensa nova era. **Lutas Sociais**, São Paulo, PUCSP, n. 21/22, p. 132-145, 2009.

\_\_\_\_\_. A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista: caráter e contradições. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v.21, p.9-23, jul/dez, 2011.

CARTA CAPITAL. Brasileiro deixa cargo de Alto Representante Geral do Mercosul. **Carta Capital**. 28 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/mundo/brasileiro-deixa-cargo-de-alto-representante-geral-do-mercosul/>>. Acesso em: 20 de jan. de 24. 2012.

CASTRO, Augusto César Batista de. **Os bancos de desenvolvimento e a integração da América do Sul: bases para uma política de cooperação**. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

FOCEM. **Fundo para a Convergência Estrutural Do Mercosul – FOCEM: 15 Anos Construindo Integração**, 2021.

FONPLATA. **Nossa História**. Disponível em: <<https://www.fonplata.org/pt/institucional/nossa-historia>>. Acessado em: 15 de jan. de 2024.

FUNAG. **Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos**. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

FURTADO, Celso. Formação de capital e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Economia**, v. 6, n. 3, p. 7-45. 1952.

\_\_\_\_\_. A superação do subdesenvolvimento. **Economia e sociedade**, v. 3, n. 1, p. 37-42, 1994.

FURTADO, Fabrina. “Integração financeira da América do Sul. Banco do Sul: mais do mesmo ou oportunidade histórica?”. **Oikos**, v. 7, n. 1, 2008.

GUIMARÃES, Sergio Földes et al. A internacionalização do BNDES. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 42, p. 47-91, dez. 2014.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo, Loyola, 2008.

LEITE, Leonardo de Magalhães. Imperialismo, dependência e subimperialismo: mapeando as relações categoriais. **Revista Espacio Crítico**, Colômbia, n.22, p. 28-38, 2015.

\_\_\_\_\_. O canal mais oculto do imperialismo: breve genealogia da categoria da troca desigual a partir das formulações pioneiras sobre o tema. In: **COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E O MARXISMO 2019: Marxismo sem tabus – enfrentando opressões**, 2019, Niterói. Anais... Niterói (RJ): Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e o Marxismo (NIEP-Marx), 2019. Disponível em: < <https://www.niepmarx.blog.br/MM/MM2019/AnaisMM2019/MC11/MC113.pdf> >.

LUCE, Mathias Seibel. **A Teoria do Sub Imperialismo em Ruy Mauro Marini: Contradições do capitalismo dependente e a questão do padrão de reprodução do capital. A história de uma categoria.** Tese (Doutorado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: < <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/36974/000817628.pdf?...1> >.

\_\_\_\_\_. O subimperialismo, etapa superior do capitalismo dependente. **Tensões mundiais**. Fortaleza, v. 10, n. 18, p. 43-65, 2014.

MACEDO, Marcus Vinicius Aguiar; FILIPPI, Eduardo Ernesto. A CEPAL e os primeiros blocos de integração regional no cenário latinoamericano: ALALC E ALADI. **Fórum Internacional Ecoinnovar..** Santa Maria, UFSM, 2021.

MANZUR, Juan Carlos Morales; GARCÍA, Lucrecia Morales. Origen y naturaleza de la Alternativa Bolivariana para las Américas. **Polis**, v. 3, n. 1, p. 55-85, 2007.

MARINI, Ruy Mauro. **El subimperialismo brasileño.** Documento de Trabajo. Santiago de Chile, Centro de Estudios Socio-economicos, Universidad de Chile, 1971. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/document/239114126/1971-Ruy-Mauro-Marini-El-subimperialismo-brasileno-CESO-Documento-de-Trabajo> >.

\_\_\_\_\_. A acumulação capitalista mundial e o subimperialismo. **Outubro**, n. 20, 2012a. Disponível em: < <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edição-20-Artigo-02.pdf> >.

\_\_\_\_\_. **Subdesenvolvimento e Revolução**. 3. ed. Florianópolis: Editora Insular, 2012b.

MARINI, Ruy Mauro; SADER, Emir. **Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**. Organização e apresentação de Emir Sader. Petrópolis, Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MARTINS, Carlos Eduardo. O pensamento latino-americano e o sistema mundial. In: LEVY, Bettina (Comp.). **Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano**. Buenos Aires, CLACSO, 2006.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. **Revista Katálysis**, v. 10, p. 35-43, 2007.

\_\_\_\_\_. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo, Boitempo Editorial, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas**. São Paulo, Boitempo Editorial, 2015.

MUNGIOLI, Rafael Palma. **O desenvolvimentismo possível?: política de campeões nacionais e inserção internacional do Brasil em inícios do século XXI**. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

NOGUEIRA, Isabela et al. INVESTIMENTOS E COOPERAÇÃO DO BRASIL E O PADRÃO DE ACUMULAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: REFORÇANDO DEPENDÊNCIA E POROSIDADE?/Brazil's investments and cooperation and the pattern of accumulation in Mozambique: reinforcing dependence and porosity?/Inversiones y cooperación de Brasil y el patrón de acumulación en Mozambique: reforzando dependencia y porosidad?. **REVISTA NERA**, n. 38, p. 220-254, 2017.

OLIVA, Aloizio Mercadante. **As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Análise do Governo Lula (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

PADULA, Raphael. Da IIRSA ao Cosiplan da Unasul: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. **O Brasil e novas dimensões da integração regional**, v. 1, p. 291-352, 2014.

PEREIRA, Tainah Santos. Esquerda Reformadora Versus Esquerda Refundadora: Como o Embate Entre Brasil e Venezuela Solapou a Criação do Banco do Sul. **Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil**, v. 7, n. 1, 2018.

PÉREZ, Pedro Páez. A nova arquitetura financeira regional, premissa indispensável para a integração latino-americana. **Perspectivas para Integração da América Latina**, p. 127, 2014.

PRA, Barbara; BERTONI, Ramiro. MERCOSUR: ¿Una esperanza que se aleja después de 30 años? **Boletín “Integración regional. Una mirada crítica”**. No 12. CLACSO, 2021.

PREBISCH, Raúl. **El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas**. CEPAL, 1949.

\_\_\_\_\_. **Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico**. CEPAL 1951.

\_\_\_\_\_. **La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana**. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, 1954.

\_\_\_\_\_. **El Mercado Comum Latino-Americano**. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, 1959.

RÜTTIMANN, André de Barros et al. CCR: seu papel no financiamento à infra-estrutura. **Revista do BNDES**, v.14, n.29, p. 81-114, 2008.

SALUDJIAN, Alexis. Del MERCOSUR al ALCA: críticas al modelo liberal de nuevo regionalismo del BID. **Problemas del desarrollo**, v. 36, n. 141, p. 9-25, 2005.

\_\_\_\_\_. Integração sul-americana: um balanço crítico. **Argumentum**, v. 6, n. 2, p. 76-102, 2014.

\_\_\_\_\_. Trajetórias de crescimento e volatilidade macroeconômica no Mercosul: alguns elementos de análise empírica. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 14, pp. 48-70, 2004.

\_\_\_\_\_. Perspectivas Para Un Modelo De Desarrollo Alternativo Para El Cono Sur. **Cadernos PROLAM**, v. 2, n. ano 7, p. 127-142, 2008.

SANTOS, Fabio Luís Barbosa dos. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)**. São Paulo, Editora Elefante, 2019.

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural internacional**, v. 1, n. 1, p. 45-52, 2010.

\_\_\_\_\_. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. **Carta Internacional**, v. 8, n. 1, p. 3-21, 2013.

SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; JUNIOR, Haroldo Ramanzini. El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**, p. 7, 2012.

SILVA, Fabricio Pereira da. Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. **Observador on-line**, v. 9, n. 12, p. 01-28, 2014.

SILVA, Guilherme Jorge; DE LIMA, Victor José Rocha; PEREIRA, Adriano José. Uma análise sobre a política industrial durante o governo Lula (2003-2010). **Revista Catarinense de Economia**, v. 2, n. 1, p. 102-122, 2018.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo, 2002.

SINGER, André. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. **Novos estudos CEBRAP**, n. 88, p. 89-111, 2010.

SOUZA, Angelita Matos. BNDES, campeões nacionais, expansionismo e integração regional. In: **CONGRESO LATINOAMERICANO DE HISTÓRIA ECONÓMICA**. 2012.

TAVARES, Maria da Conceição. O processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América Latina. In: SICSÚ, João; PORTARI, Douglas (Orgs). **Desenvolvimento e igualdade: homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

UNCTAD. **TRADE AND DEVELOPMENT REPORT, 2007**. UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. 2007.