

BREVES NOTAS SOBRE OS GOVERNOS LULA

Angelita Matos Souza¹

Resumo: O texto estabelece uma análise crítica dos Governos de Luis Inácio Lula da Silva. A partir de uma breve análise comparativa entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula e considerações sobre as “contribuições” do milagre asiático para a economia brasileira, em seguida se estabelece reflexões sobre o denominado novo desenvolvimentismo dos governos Lula, com destaque à política de incentivo à conglomeração econômica, ao expansionismo e à integração regional.

Palavras-chave: Governos Luis Inácio Lula da Silva; Governo Fernando Henrique Cardoso; milagre asiático; economia brasileira; política de incentivo.

BRIEF NOTES ON LULA

Abstract: This paper provides a critical analysis of the governments of Luis Inacio Lula da Silva. From a brief comparative analysis between the governments of Fernando Henrique Cardoso and Lula and considerations about the "contributions" from the Asian miracle for the Brazilian economy, then settles reflections on the so-called developmentalism of Lula, with emphasis on policy encouraging economic conglomeration, to expansionism and regional integration.

Keywords: Governments Luis Inacio Lula da Silva, Fernando Henrique Cardoso; Asian miracle; Brazilian economy; incentive policy.

INTRODUÇÃO

Num artigo no Jornal *Valor Econômico* (05/10/2011), Fabio Giambiagi comparou as políticas distributivas dos governos FHC e Lula a fim de questionar o “senso comum”, segundo o qual os governos FHC teriam focado na estabilidade, em detrimento da distribuição de renda, enquanto os governos Lula teriam resgatado a dívida social e focado a distribuição de renda: “[o ex-presidente Lula] em particular, frisa sempre que, antes dele, os governantes teriam agido apenas *em favor dos mais ricos*”. Comparando variáveis como o reajuste do salário mínimo e o das aposentadorias acima dele, assim como o índice de Gini, Giambiagi defendeu que os resultados dos governos FHC e Lula eram muito próximos, de forma que:

¹ Professora do Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento do Instituto de Geociências e Ciências Exatas (IGCE) - UNESP. Campus de Rio Claro. angelitams@uol.com.br
Estudos Geográficos, Rio Claro, 10(1): 83-96, jan./jun., 2012 (ISSN 1678—698X)
<http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo>

(...) a tese de que a economia cresceu mais no governo Lula porque este teria aumentado mais o salário mínimo ('gerando um novo modelo de desenvolvimento, baseado no mercado interno', conforme reza a cartilha) envolve um problema de lógica elementar: se essa fosse a razão do crescimento ter sido maior, a economia com FHC também deveria ter tido um crescimento próximo a 4 %.

Quanto à distribuição da renda, afirma o autor:

(...) houve melhoras importantes na distribuição de renda - no sentido dos mais pobres ganharem espaço relativo e dos mais ricos perderem peso - tanto no governo FHC como no governo Lula. Insisto: os historiadores, daqui a 50 anos, terão dificuldades de diferenciar muito um governo de outro².

Não é difícil desvendar o mistério. Para tanto há que se levar em conta o fator acumulativo, as políticas de reajustes salariais e distribuição de renda dos governos Lula não partiram do zero, contando ainda com o êxito relativo da política de estabilização econômica dos governos FHC. Êxito articulado ao processo de abertura da economia dos anos 1990, no qual produtos asiáticos contribuíram para com a deflação dos preços e à estabilização econômica. Quer dizer, o milagre do "fim" da inflação no Brasil deve muito à Ásia, sendo que o crescimento da China ainda pressionará os preços das commodities favorecendo decisivamente o bom desempenho da economia nos governos Lula.

Curioso é que só com a crise de 2008, no segundo governo Lula, maior autonomia política foi alcançada para reverter (um pouco) a ortodoxia do Banco Central, orientada pelas diretrizes principais da política macroeconômica dos governos FHC (juros altos, metas de inflação, superávit primário, câmbio flexível). Isto é bem mais verdadeiro que o contrário: o governo Lula pôde driblar a adversidade externa graças à ortodoxia dos últimos anos. De fato, foi a expansão de gastos estatais na forma de incentivos à economia interna e ao expansionismo que contribuiu para o efeito "marolinha" da crise internacional.

É certo que sem a alta nos preços internacionais das commodities seria difícil, todavia a especulação sobre os preços das commodities alimentou a tendência inflacionária da economia brasileira, já sob os efeitos das políticas distributivas à expansão do consumo, dificultando maior ousadia heterodoxa no enfrentamento da crise - manteve-se a política de juros altos. Mesmo porque tudo se passou em meio à luta política acirrada em torno da orientação principal da política macroeconômica do Estado brasileiro (finanças *versus* produção), com as taxas de juros altas promovendo entrada maciça de capitais, mantendo valorizado o Real e reforçando os riscos de maior desindustrialização, sem falar no endividamento público interno. Basicamente, é o que escreveu Luiz Gonzaga Belluzzo, em "A síndrome do peru de Natal", cujo argumento principal vem a seguir:

2. Pode ser, porém num aspecto a diferença é clara: o carisma e a habilidade política do ex-presidente Lula animaram a cena política e o povo brasileiro. E embora tenha contado com o fator acumulativo, nos governos Lula houve maior distribuição de renda.

Diante do tsunami de liquidez pós-crise que assola os mercados globais, as instituições financeiras, fundos e assemelhados continuam a apostar na valorização de ativos e, diante da incerteza extrema, cuidam de fugir do financiamento da produção de nova riqueza. Ainda nos tempos da euforia pré-crise, o economista americano Brad Setser disse em seu blog: “Esses movimentos nascem da ação de investidores ‘alavancados’ que tomam empréstimos (na moeda em processo de desvalorização) para comprar outras moedas... A lógica do negócio não oferece resistência à compreensão: é divertido tomar emprestado a 1% ou 2% ao ano numa moeda que se desvaloriza e aplicar a 6,75% numa outra que se aprecia”. Como diz o Delfim, somos o último peru de Natal na prateleira (*Revista Carta Capital*, 20/04/2011).

No que tange às relações com a China, saiu fortalecido seu papel de grande exportador de produtos industrializados e de importador de commodities, em negócios com empresas sul-americanas (mormente brasileiras) especializadas na exploração dos recursos naturais na região. Ironicamente, tanto China como Coréia do Sul foram evocadas em defesa da política dos governos Lula de incentivo à formação/consolidação de grandes grupos econômicos – os campeões nacionais. Tudo se passou como, se graças ao “milagre chinês”, no alvorecer do século XXI, o Brasil estivesse em condições de reproduzir as experiências asiáticas sem as reformas radicais que particularizam o desenvolvimento capitalista chinês e o sul-coreano.

China e Coréia do Sul promoveram as mais bem sucedidas revoluções industriais do século XX estatizando bancos privados e incentivando a formação de grandes grupos econômicos. A Coréia do Sul estatizou os bancos (reprivatizados nos anos 80, com a conclusão do processo de industrialização) e a China estatizou tudo, eis a monumental diferença dos dois casos. Na Coréia do Sul, o papel do Estado na condução do processo de industrialização foi crucial, porém fatores como a guerra civil, a divisão do país e a ameaça comunista ali ao lado seriam determinantes ao apoio dos EUA à estratégia de desenvolvimento (decisivo ao êxito alcançado), que contou com reformas estruturais na educação e no campo e autonomia do Estado para cobrar resultados. Já a China passou por uma enorme revolução nacional-popular e fechou-se para o mundo “livre”. São experiências muito particulares, sendo infrutífero “especular” sobre como seria a revolução industrial brasileira pela via da “revolução nacional”; enquanto o caso sul-coreano deve ser entendido como uma exceção (pelo êxito) no contexto das experiências de desenvolvimento dependente-associado do pós-guerra.

O Brasil, cuja revolução industrial resultou no maior e mais integrado parque industrial da América do Sul, pode ser considerado o caso mais bem sucedido na região. Todavia, o ponto de chegada deve ser destacado: a crise da dívida pondo fim às ilusões de autonomia político-econômica no cenário internacional. As enormes dificuldades envolvidas num processo de desenvolvimento capitalista tardio praticamente impuseram o recurso ao capital estrangeiro diante do quão difícil seria a construção das condições mínimas de autonomia nacional assentadas numa articulação dinâmica entre empresa produtiva, sistema financeiro privado e Estado (supondo que houvesse visão estratégica neste sentido e desejo de segui-la). O

resultado foi uma revolução industrial capaz de produzir um parque industrial bastante dinâmico, contudo incapaz de alçar o país da lista das nações periféricas e dependentes. Mas não se pode negar que o processo de desenvolvimento capitalista no Brasil livrou o país “(...) da dependência do modelo primário-exportador (além do bicho do pé e da hemoptise) e forjou uma importante economia urbana e industrial no chamado Terceiro Mundo” (BELLUZZO, 2006).

CAMPEÕES NACIONAIS, EXPANSIONISMO E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Apesar do passado não aconselhar entusiasmo por esse caminho preferencial (já buscado pela ditadura militar), o incentivo à conglomeração empresarial foi o carro-chefe do denominado novo desenvolvimentismo dos governos Lula, capitaneado pelo BNDES. O que como política de desenvolvimento é bastante questionável. O economista do IPEA, Mansueto Almeida, por exemplo, defende que o papel de um banco público de desenvolvimento não deve ser semelhante ao de um banco de investimento privado, financiando projetos de retorno individual elevado, em setores nos quais as empresas são competitivas e, portanto, poderiam levantar recursos no mercado privado sem a ajuda do BNDES, como seria o caso das grandes empresas ligadas à produção de commodities agrícolas e minerais. Ademais, o objetivo da criação de empresas grandes e do aumento das exportações não serviria à justificativa de algumas operações de fusões/aquisições, na medida em que os ganhos sociais não são evidentes. Para Almeida, o foco deveria ser:

(...) o financiamento a projetos de elevado retorno social ou até mesmo investimentos em setores de maior risco por se tratar de investimento em tecnologias novas. Claramente, financiar uma grande empresa para que ela faça mais do mesmo não deve ser uma atuação prioritária do banco.

(...) Empresas que invistam no desenvolvimento de novas tecnologias como, por exemplo, o desenvolvimento de tecnologias limpas; empresas envolvidas em projetos de infraestrutura como na construção de um metrô, obras de saneamento, etc. É preciso entender que, em muitos casos, uma atuação do banco mais voltada para o financiamento de infraestrutura e investimentos de risco pode até diminuir a rentabilidade do banco. Mas o queremos de um banco de desenvolvimento? Uma atuação mais pró-ativa no desenvolvimento de novas tecnologias e no financiamento de obras de infraestrutura importantes para o desenvolvimento ou o financiamento de projetos de maior retorno individual como faz um banco privado? (Almeida, 2012).

Já o economista Carlos Lessa, apesar da crítica a algumas escolhas (como a de frigoríficos), defende incentivos para Embraer e as operações de fusões que resultaram na Fibria e na Brasil Foods, pois interessaria ao país ter grandes empresas em mãos nacionais. No entanto, conforme declarou à revista *Piauí*, o Brasil estaria voltando à Velha República, a ser um país exportador de commodities: “Isso acontece porque não existe um projeto de desenvolvimento para o Brasil. O negócio do BNDES

Estudos Geográficos, Rio Claro, 10(1): 83-96, jan./jun., 2012 (ISSN 1678—698X)
<http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo>

hoje é emprestar a quem pede.” O economista Antônio Barros de Castro fez objeções semelhantes: “A impressão é que há muito dinheiro para emprestar, mas faltam projetos. Não há um planejamento que nos permita pensar que o Brasil dará um grande salto industrial.” Na mesma matéria, analistas do IBASE (que criou a Plataforma BNDES) teriam afirmado que, com a crise financeira mundial, o banco “só fez aprofundar o padrão de valorização das commodities, via o patrocínio de fusões e aquisições como a da Bertin pelo JBS, a da Brasil Telecom pela Oi, a da Sadia pela Perdigão e a da Aracruz pela Votorantim”, numa dinâmica ditada pelas demandas de grandes grupos empresariais locais. (*Piauí*, out. 2010)

Em síntese, é possível agrupar as críticas à atuação do BNDES em duas vertentes. De um lado, é condenado o apoio do Banco às empresas fortes e consolidadas, geralmente atuantes em setores ligados às exportações de commodities e/ou à construção civil (Vale, Votorantim, Gerdau, Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez), empresas que poderiam se financiar no mercado privado, sem ajuda do BNDES, cuja participação estaria pautada pela expectativa do lucro, como em qualquer banco privado, o que não deveria ser o foco de um banco de desenvolvimento público. De outro, é criticado o apoio a empresas cuja existência e/ou fortalecimento/expansão estão relacionadas às conexões com o BNDES (JBS/Friboi, Marfrig, Brasil Foods, Fibria, Oi), alguns casos produzidos por parcerias do banco com empresas do 1º grupo (Fibria, Oi³); escolhas que teriam se mostrado pouco lucrativas, em setores ligados fundamentalmente às commodities.

O apoio aos frigoríficos é o que gera maior controvérsia, especialmente no caso do JBS/Friboi, o grupo mais internacionalizado do país, com 60% dos empregos gerados no exterior, segundo Ranking 2011 da Fundação Dom Cabral, tendo o BNDES como sócio (participação acionária em torno de 30% na empresa) e financiador da sua expansão. A empresa era pouco conhecida até a “parceria” com o Banco, entre as mais polêmicas sob a presidência de Coutinho, sobretudo porque o grupo atua basicamente no setor de carnes – as demais atuações são ainda pouco relevantes: produtos de higiene/limpeza (marca Flora); negócios no segmento de couro, colágeno e lácteo (Vigor) e no setor de varejo bancário. No ano passado, o BNDES aprovou financiamentos à diversificação mais ambiciosa do grupo, rumo ao setor de papel/celulose, o que não teria chegado a surpreender o mercado, mas teria causado estranheza o momento pouco oportuno, com o anúncio pela Suzano Papel e Celulose do adiamento na construção de duas fábricas programadas, na “mesma semana em que os Batista comemoravam a liberação do dinheiro do BNDES” (*Isto é Dinheiro*, 10/06/2011).

Outro Batista que gera polêmica é Eike Batista, além de às conexões com o BNDES, seu enriquecimento nos últimos anos estaria relacionado ao pré-sal. Em entrevista recente, Ildo Sauer (2011) afirmou que o leilão de áreas de risco da franja do

2. A empresa Oi talvez seja mais defensável da perspectiva do desenvolvimento, tendo em vista o setor de atuação (telecomunicações), mesmo assim críticos condenam efeitos negativos para os consumidores se concretizada a monopolização do mercado supostamente pretendida pela empresa, cujos maiores acionistas são os grupos brasileiros Andrade Gutierrez e La Fonte (Jereissati), o europeu Portugal Telecom, o BNDES e fundos de pensão. Conforme Mansueto Almeida: “Se concentração de mercado fosse sinônimo de eficiência e oferta de produtos de melhor qualidade, o México teria um dos serviços de telefonia fixa e serviços de banda larga mais eficientes do mundo, já que uma empresa mexicana tem quase o monopólio nesse setor naquele país” (2011:78).

pré-sal foi: “O ato mais entreguista da história brasileira (...). Pior, foi dos processos de acumulação primitiva mais extraordinários da história do capitalismo mundial. Alguém sai do nada e em três anos tem uma fortuna de bilhões de dólares”. Na mesma linha, declarou Carlos Lessa:

A política de outorga de lotes nas reservas brasileiras, e principalmente concessões no pré-sal, é para o Brasil um erro estratégico. Sei que durante o governo Lula e no atual o Brasil conseguiu colocar um brasileiro no 6º (ou 8º) lugar na lista de maiores fortunas mundiais. O interessante é que esse salto aconteceu sem a produção de nada, apenas metamorfoses patrimoniais consagradas pela valorização de ações do empreendedor vendidas a capitais internacionais. Faz um estranho contraponto com a correta elevação do poder de compra do salário mínimo real colocar uma fortuna brasileira baseada em valorização de lotes de petróleo no pódio dos grandes patrimônios individuais. Façamos votos para que no futuro não tenhamos que enfrentar a maldição de país primário-exportador de petróleo. Ainda é tempo para não expor a soberania de um país que, no Atlântico Sul, pode vir a ser "dono" da terceira maior reserva mundial de petróleo. Há enorme risco geopolítico nessa matéria (Lessa, 2012).

Enfim, menos que orientada por um plano de desenvolvimento de longo prazo, a transferência de recursos públicos às empresas privadas nos governos Lula parece ter passado prioritariamente pelas relações locais entre empresários e governo federal. O governo aproveitou a bonança das exportações de commodities e a entrada de recursos atraídos tanto pelos juros altos como pelas possibilidades de negócios em meio ao crescimento da economia brasileira. Aproveitou para expandir políticas distributivas e de incentivo ao consumo e para praticar o incentivo aos campeões nacionais, sendo dimensão relevante dessa política o estímulo à internacionalização econômica.

Além de aquisições/fusões entre empresas, o BNDES em especial vem apoiando as exportações de bens e serviços para empreendimentos em países vizinhos, mormente no setor de infraestrutura. Quer dizer, se a Argentina, por exemplo, quiser construir um gasoduto, o banco pode financiar a compra de serviços de engenharia de empresas do Brasil, condicionando os financiamentos às compras de insumos e equipamentos brasileiros. Na América Latina, além da Argentina (mais de 50% dos investimentos), os vizinhos que mais receberam desembolsos do BNDES entre 2007 e 2009 são a República Dominicana, com 19,9% dos investimentos; Chile, 10%; Venezuela, 9,8% e outros, com 4,7% (Souza, 2010)⁴. Segundo matéria da *Folha de São Paulo*:

A exportação de obras de construtoras brasileiras explodiu nos últimos dez anos. O desembolso de financiamentos do BNDES para obras de empreiteiras brasileiras no exterior aumentaram 1.185% entre 2001 e

3. Em outros textos (ver referências) já escrevemos sobre o expansionismo de empresas brasileiras pela América Latina, por isso faremos apenas comentários breves a respeito, com alguns dados recentes, com destaque para o Peru e Colômbia. *Estudos Geográficos*, Rio Claro, 10(1): 83-96, jan./jun., 2012 (ISSN 1678—698X) <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo>

2010, passando de US\$ 72, 897 milhões para US\$ 937, 084 milhões. No governo Lula, que usou a diplomacia presidencial para abrir mercados para empresas brasileiras na África e América Latina, o crescimento foi de 544%. Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão e Camargo Corrêa tiram uma parcela cada vez maior de seu faturamento de obras feitas em países como Venezuela, Peru, Angola e Moçambique. "O banco financia obras de infraestrutura desde 1997 e jamais houve uma demanda tão grande para projetos no exterior", diz Luciene Machado, superintendente de comércio exterior do BNDES. "Antes isso se restringia à Odebrecht, mas agora vemos todas as empreiteiras fazendo uma opção pela internacionalização", afirma. Ela prevê que os desembolsos devem chegar a US\$ 1,3 bilhão neste ano, uma alta de 38% em relação a 2010. Já há contratos para construção de uma hidrelétrica na Nicarágua e hidrelétricas e gasoduto no Peru, que devem começar a ter desembolsos em breve (FSP, 18/09/2011).

Mais recentemente, tem avançado a presença de empresas brasileiras no Peru: em 2010, o investimento direto brasileiro foi de US\$ 1,014 bilhão, quase o triplo de 2008 (US\$ 492 milhões). Somente no primeiro trimestre de 2011, o BNDES teria emprestado US\$ 15,4 bilhões para empresas atuantes no Peru, "uma cifra maior que o total de investimento direto no Peru vindo de Espanha, Grã-Bretanha, Estados Unidos, Holanda e Chile em 2010, que chegou a US\$ 14,621 bilhões" (*Gazeta do Povo*, 17/07/2011). A Vale explora recursos de fosfato, insumo para a produção de fertilizantes, que servem ao abastecimento de agricultores no Brasil; a Votorantim comprou a maior produtora, refinaria, metalúrgica de zinco, e também a companhia mineira MinCo, que tem 66% das jazidas desse produto mineral; a Gerdau, em 2011, comprou a maior usina local produtora de aço e anunciou que pretende investir US\$ 120 milhões nos próximos três anos. Em 2010, foi assinado o acordo de integração energética Brasil-Peru, que prevê a construção de grandes hidrelétricas na Amazônia peruana pela Eletrobrás e empreiteiras brasileiras, com financiamentos do BNDES, embora a execução das obras esbarre na forte oposição de movimentos ambientalistas.

As construtoras brasileiras Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, doadoras nas campanhas eleitorais peruanas, estão envolvidas em grandes projetos de infraestrutura. Metade da rodovia Interoceânica (ou estrada do Pacífico) foi construída por dois consórcios liderados por empresas brasileiras: o CONIRSA liderado pela Odebrecht e o INTERSUR, formado pelas empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão. Os trechos construídos já estão operando e as empresas obtiveram 25 anos de concessão à administração da estrada. A Odebrecht participa de vários projetos - no setor energético, portuário, petroquímico, irrigação - e, no ano passado, presenteou o Peru com uma imponente estátua de Jesus Cristo, de 21 metros de altura, 70 toneladas e que custou US\$ 1 milhão a Odebrecht, instalada em junho de 2011 sobre um monte a poucos metros do Oceano Pacífico seria vista por peruanos como um símbolo (para muitos, de mau gosto) da crescente influência comercial e política do Brasil sobre o Peru (*Gazeta do Povo*, 17/07/2011).

Nos últimos cinco anos, empresários brasileiros também descobriram a Colômbia, atraídos pelo crescimento econômico articulado ao *boom* mineiro-energético produzido pela alta nos preços de commodities. Petrobras, Gerdau, Vale, Votorantim,

Marcopolo, Queiroz Galvão, Odebrecht, EBX, Stefanini, Natura, Eurofarma são algumas das empresas brasileiras que fizeram investimentos no país. Grandes investimentos em infraestrutura contam com a participação de construtoras do Brasil, por trás, claro, os financiamentos do BNDES, que, recentemente aprovou um financiamento de US\$ 90 milhões para a Scania exportar ônibus à Colômbia. Segundo Jorge Gerdau Johannpeter, a Colômbia é o país na América Latina com a melhor cultura pró-negócios - a Gerdau controla a maior siderúrgica local, a Diaco, e também a Cleary Holdings, que explora minas de carvão e exporta combustível para o Brasil (*Isto é Dinheiro*, 11/08/2011).

O expansionismo brasileiro pela América Latina vem produzindo acusações de imperialismo ao Brasil (apesar da economia brasileira não comportar tal designação), presentes em movimentos sociais, trabalhos acadêmicos e meios de comunicação, sendo curioso que se identifique, por exemplo, empreendimentos brasileiros na Bolívia ou Paraguai como exploração imperialista, mas sejam ignorados investimentos similares em Cuba ou mesmo Venezuela. Já as críticas internas aos investimentos no exterior – que poderiam ser direcionados aos investimentos/geração de empregos internamente – são rechaçadas sob o argumento de que os IBD no exterior são ao mesmo tempo investimentos no país, pois promovem exportações de serviços, equipamentos, insumos etc. Mesmo assim a geração de empregos “fora” chama atenção – nos casos do JBS e Gerdau, em torno de 60% e 45% respectivamente.

Por fim, existe ainda o projeto de Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA, substituída pelo COSIPLAN), um conjunto de obras organizado em torno de eixos de integração e desenvolvimento cujo objetivo seria criar/incrementar canais de intercâmbio e fluxo de mercadorias por meio da integração física entre os países da região (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela). O objetivo seria avançar na interação entre economias de escala, custos de transporte e distribuição espacial da produção, além de incorporar as preocupações contemporâneas de sustentabilidade ambiental e social (embora os críticos da Iniciativa contestem tais preocupações). A integração física, por meio da construção e aprimoramento da infraestrutura no espaço sul-americano, visa ampliar as vantagens comparativas e a inserção competitiva da região ao mercado mundial, com a logística por eixos articulados de investimentos em transporte, telecomunicação e energia estimulando o comércio e os investimentos, adicionando valor e reduzindo custos.

No final de 2011, a IIRSA foi transformada em Conselho de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL (COSIPLAN), a justificativa foi a de inversão de sentido, conforme João Mendes, do Itamaraty, o enfoque do COSIPLAN será diferente, ao invés de corredores de exportação de insumos “para fora” será privilegiado o “desenvolvimento interno” da região, com destaque à área de telecomunicações (*Folha de São Paulo*, 30/11/2011). Foi então aprovada a *Agenda de Projetos Prioritários de Integração* do COSIPLAN, com 31 obras consideradas prioritárias e estruturantes (dão suporte a outras) e a estimativa de custos em torno de US\$ 21 bilhões, porém as fontes de financiamento não foram definidas e o fator financiamento foi identificado como a grande dificuldade à IIRSA. Dos projetos estruturantes da agenda do COSIPLAN, onze são em território brasileiro e dez fazem parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Sobre os resultados da agenda IIRSA, não teríamos aqui como confrontar metas e resultados, contudo, mesmo considerando que obras de longo prazo nunca são executadas conforme planejamentos e cronogramas originais, a iniciativa parece ter despertado críticas demais tendo em vista a modéstia dos resultados alcançados nos seus dez anos de existência (uma busca na internet e inúmeros trabalhos a respeito dão ideia da reação). De maneira geral parece válida a avaliação de Raphael Padula, para quem a IIRSA acabou enfatizando pequenos projetos de transporte (mormente rodoviário) e abandonando a possibilidade de levar adiante empreendimentos mais estruturantes à integração regional:

(...) A IIRSA buscou facilitar e eleger projetos com capacidade de atrair o interesse privado e na sua concepção de planejamento não utilizou critérios para diferenciar (valorizar e priorizar) as obras com maiores impactos regionais. Concluímos que não fica claro qual foi a contribuição adicional da IIRSA à construção de obras de infraestrutura na região, visto que estas obras provavelmente já teriam suas motivações e viabilidade de financiamento e execução. Não foi estabelecida assim uma forma eficiente, dinâmica, sinérgica e indutora de transformação na infraestrutura de integração, na atividade diretamente produtiva, e nos espaços menos avançados, cuidando dos efeitos polarizadores (PADULA, 2011: 25).

Com efeito, algumas obras no setor de energia no Brasil e região seriam executadas muito provavelmente sem a IIRSA (por exemplo, Belo Monte e Camisea no Peru, ambas com financiamentos do BNDES) e devem merecer boa parte da reação que despertaram devido aos danos socioambientais. Já a participação do BNDES nas obras de infraestrutura articuladas ao projeto de integração física regional, dentro e fora do Brasil, marca uma diferença para com o projeto IIRSA como concebido no governo FHC, mais atrelado ao BID. No governo Lula, o banco de fomento nacional foi incluído na Iniciativa, mas sobre a maioria das obras financiadas pelo BNDES em países vizinhos não se pode afirmar que sejam estratégicas à integração, como se pode deduzir do quadro abaixo, que destaca os financiamentos mais relevantes entre cerca de 80 projetos de infraestrutura na América do Sul financiados pelo Brasil, totalizando cerca de US\$ 10 bilhões já aprovados⁵.

4. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.6-america-do-sul-infraestrutura>, acesso em 23/07/2012.

Estudos Geográficos, Rio Claro, 10(1): 83-96, jan./jun., 2012 (ISSN 1678—698X) <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo>

Argentina: Construção e ampliação da rede de gasodutos na Argentina, aprox. US\$ 1,9 bilhão (Odebrecht, Confab); Exportação de 20 Aeronaves EMB 190 para Austral/Aerolineas, US\$ 646 milhões (Embraer); Aqueduto do Chaco, US\$ 180 milhões CNO /Techint / OAS / ISOLUX – a licitar).
Bolívia: Rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari, US\$ 332 milhões (OAS – a licitar); Projeto Hacia el Norte - Rurrenabaque-El-Chorro, US\$ 199 milhões; Rodovia Tarija-Bermejo, US\$ 179 milhões (Queiroz Galvão).
Chile: Ampliação do metrô de Santiago, US\$ 209 milhões (Alstom); Apoio ao Projeto Transantiago (exportação de ônibus), aprox. US\$ 350 milhões (Mercedes-Benz).
Colômbia: Exportação de 127 ônibus para transporte coletivo urbano, US\$ 26,8 milhões (San Marino).
Guiana: Ponte sobre o rio Tacutu, US\$ 17,1 milhões.
Paraguai: Construção da segunda ponte sobre o rio Paraná, US\$ 200 milhões.
Peru: Ponte Assis Brasil-Iñapari, US\$ 17,1 milhões.
Uruguai: Rede de Distribuição de Gás de Montevideú, US\$ 7 milhões (OAS).
Venezuela: Construção e ampliação do Metrô de Caracas, aprox. US\$ 943 milhões (Odebrecht); Construção da Hidrelétrica La Vueltona, US\$ 121 milhões (Alstom).

Tudo aponta para o predomínio da lógica da acumulação privada sobre o ideal da integração baseada na cooperação e complementaridade entre os Estados sul-americanos. Claro que faltam recursos, as dificuldades financeiras são enormes, porém os recursos existentes podiam ser disponibilizados de forma casada com projetos estruturantes de integração regional, tendo em vista o desenvolvimento regional equilibrado, por meio da coordenação política e cooperação econômica, com prioridade aos investimentos em infraestrutura, como defendeu Samuel Pinheiro Guimarães, na carta de despedida ao posto de alto representante geral do MERCOSUL:

A infraestrutura é a base indispensável para a expansão da atividade produtiva e comercial e para a formação de mercados internos nacional e regional mais dinâmicos, capazes de absorver a mão de obra, de agregar valor e elevar o nível de renda e de desenvolvimento humano. A construção da infraestrutura e a geração de empregos são elementos fundamentais para a redução da pobreza e geração de empregos e para criar condições dignas de vida para a maioria da população a longo prazo (GUIMARÃES, 2012).

Igualmente fundamental seria a redução/eliminação das assimetrias econômicas (e assaz difícil⁶). Para o embaixador, as assimetrias econômicas constituem a característica central do MERCOSUL, a fim combatê-las, defendeu a forte expansão dos recursos do Fundo para a Convergência Estrutural (FOCEM), pois os recursos disponíveis ainda seriam insuficientes à execução de um “programa mínimo de recuperação e de construção das infraestruturas físicas”. E fortalecer o MERCOSUL - incluindo Venezuela, Equador, Bolívia, Suriname e Guiana - seria mais interessante que apostar na UNASUL, na medida em que o Chile, Colômbia e Peru adotaram acordos comerciais internacionais que, segundo Guimarães, “dificultam e até impossibilitam a construção de políticas regionais de promoção do desenvolvimento”.

5 Um bom texto sobre integração regional com destaque ao problema das assimetrias econômicas é o de Pedro Paulo Z. Bastos, 2012.

Estudos Geográficos, Rio Claro, 10(1): 83-96, jan./jun., 2012 (ISSN 1678—698X)
<http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo>

No entanto, o projeto de integração da infraestrutura está concentrado no COSIPLAN e parece que Guimarães propõe que o MERCOSUL vá incorporando os países da UNASUL à exceção do Chile, Colômbia e Peru, o que não teria muito sentido, tendo em vista o objetivo de construção da saída para o Pacífico. Ademais, o projeto de integração infraestrutural não se choca necessariamente com os acordos de livre comércio com os EUA ou China e, avançando a integração regional, estes poderiam ser abandonados. Quanto às dificuldades financeiras, documento recente da CEPAL, *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*, parece enxergar bonança no estreitamento da parceria com a China, que “vem modificando o mapa da economia mundial”:

El impetuoso crecimiento chino se expresa en una activa demanda de materias primas y recursos naturales, que en muchos casos provienen de países de América Latina y el Caribe. Desde la pasada década, el comercio de China con la región viene creciendo a tasas muy elevadas y en pocos años dicho país se ha convertido en un actor central de su comercio exterior, lo que ha favorecido el crecimiento de los países exportadores de materias primas de la región.

En consecuencia, las condiciones están dadas para aprovechar esta oportunidad histórica, para abordar los desafíos de infraestructura, innovación y recursos humanos y traducir la renta de los recursos naturales en formas variadas de capital humano, físico e institucional, que permitan elevar los niveles de productividad y competitividad y diversificar las exportaciones. Un desafío complementario de gran importancia es procurar mayores niveles de inversión extranjera directa de China en la región, especialmente dirigida a mejorar la infraestructura, promover la diversificación exportadora y estimular alianzas empresariales sino-latinoamericanas. Para ello es necesario trabajar en una aproximación estratégica de la región hacia China y Asia oriental y sudoriental que supere las limitaciones propias de los esfuerzos nacionales que han prevalecido hasta ahora (ROSALES et al, 2012, p.03).

No site da Instituição é possível encontrar um balanço da visita do 1º ministro chinês, quando foi lançado o documento e Wen Jiabao “dirigió desde la sede del organismo un mensaje a la región latinoamericana y caribeña”⁷. No que interessa, foi anunciada a criação de um fundo de cooperação dotado inicialmente de 5.000 milhões de dólares destinado, entre outras coisas, ao desenvolvimento da indústria manufatureira e mais uma linha de crédito do Banco da China de 10.000 milhões, para impulsionar a integração infraestrutural. O 1º Ministro teria salientado que a China não persegue o superávit com a região e que pretende aumentar no futuro a importação de produtos de maior valor agregado, prometendo incrementar a amizade por meio do respeito mútuo e da convivência pacífica entre China e América Latina/Caribe. Teria concluído citando um ditado chileno “Los amigos son como las estrellas, están lejos pero se ven”.

6. Raúl Zibechi (2012) escreveu a respeito, comentando também a carta de Samuel Pinheiro. *Estudos Geográficos*, Rio Claro, 10(1): 83-96, jan./jun., 2012 (ISSN 1678—698X) <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo>

Afinal, eis a história do capitalismo na América do Sul: tentativas de aproveitamento das oportunidades abertas pelo processo de acumulação mundial, pelas vias de menor resistência, recorrendo ao “amigo estrangeiro” e evitando conflitos mais agudos internamente. Uns mais outros menos, sempre se pôde avançar no desenvolvimento das forças produtivas por esse caminho, mas sem que nenhum país se aproximasse dos padrões de vida das economias desenvolvidas. Sequer da experiência de maior êxito dentro do “modelo” dependente-associado de industrialização tardia, a Coréia do Sul.

CONCLUSÃO

A resposta do governo Lula à crise que explodiu em 2008 concentrou-se na política de incentivo à conglomeração econômica combinada à ampliação de políticas distributivas. E deve ter sido o possível nos governos Lula (pela via não conflituosa), servindo à harmonização de interesses distintos que atravessam a cúpula do Estado – finanças *versus* setor produtivo – e distribuindo renda num país tão carente que o pouco que se distribuiu já produziu resultados sociais relevantes, assim como efeitos políticos positivos para o PT. Tal política, seguramente, não foi de todo infrutífera como política de desenvolvimento, mas é muito pouco para o governo Lula merecer a denominação de nacional desenvolvimentista, pois, essencialmente, a política macroeconômica seguiu as diretrizes principais dos governos FHC e a política anticrise concentrou-se na transferência de recursos públicos ao grande capital, com alguma expansão de políticas sociais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mansueto (2011). O Novo Estado Desenvolvimentista e o Governo Lula. *Economia & Tecnologia*, Ano 07, Volume Especial, 2011. Disponível em http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/boletim/indices/volume_especial_2011.html, acesso em 23/07/2012.

_____ (2012). Entrevista publicada na Plataforma BNDES. Disponível em <http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/297-economista-do-ipea-mansueto-de-almeida-sugere-que-o-banco-publico-faca-seu-papel-no-desenvolvimento-social-do-pais>, acesso em 23/07/2012.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (2012). A economia política da integração da América do Sul no mundo pós-crise. Publicado no site do Observatório da Economia Global. Campinas, IE-UNICAMP. Textos Avulsos, nº10, abril de 2012. Disponível em http://www.iececon.net/arquivos/OBSERVATORIO_10.pdf, acesso em 23/07/2012.

BELLUZZO, L. G. M. Esperanças do passado. *Lua Nova*, São Paulo, 66: 57-67, 2006.

FOSTER, John Bellamy e Fred Magdoff (2009). Implosão financeira e estagnação: De volta à economia real. *Revista Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de

Janeiro, nº 24, p. 7-40, junho 2009. Disponível em <http://coptec.org.br/biblioteca/Realidade%20Brasileira/Artigos/Belamy%20Foster%20Explos%20Financiera%20-SEP.pdf>, acesso em 07/09/2012.

GUIMARAES, Samuel Pinheiro (2012). Relatório ao Conselho de Ministros, junho de 2012. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseeeventos/relatorio-ao-conselho-de-ministros>, acesso em 23/07/2012.

LESSA, Carlos (2012). Um risco geopolítico. *Valor Econômico*, 09/05/2012. Disponível em <http://www.portalvalor.com.br/opiniaio/2650892/risco-geopolitico>, acesso em 23/07/2012.

PADULA, Raphael (2011). Infraestrutura, geopolítica e desenvolvimento na integração sul-americana – uma visão crítica à IIRSA. Publicado no site do Laboratório de Estudos da América Latina. Disponível em <http://leal-ufrij.blogspot.com.br/2011/04/artigo-infraestrutura-geopolitica-e.html>, acesso em 23/07/2012.

ROSALES, Osvaldo et al (2012). *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*. Publicado no site da CEPAL. Disponível em <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/47221/Dialogoycooperacion-ChinaWEB.pdf>, acesso em 23/07/2012.

SAUER, Ildo (2011). Entrevista *Revista da ADUSP*, out. de 2011. Disponível em <http://www.adusp.org.br/files/revistas/51/r51a01.pdf>, acesso em 23/07/2012.

SOUZA, Angelita Matos (2011) Desenvolvimento, expansionismo e integração regional. 2º CODE/IPEA, 2011. Publicado no site do IPEA. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/code/chamada2011/pdf/area11/area11-artigo18.pdf>, acesso em 23/08/2012. 24

_____ (2010). O Expansionismo nos governos Lula e o BNDES. *Boletim Meridiano 47* vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010.

ZIBECHI, Raúl (2012) Un dragón en el patio trasero. Publicado no site *Rebellion.org*. Disponível em <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=152628>, acesso em 23/07/2012.

Periódicos:

Jornal *O Estado de São Paulo* (2011). Empresa que elege mais políticos recebe mais recursos do BNDES, 11/12/2011. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,empresa-que-elege-mais-politicos--recebe-mais-recursos-do-bndes-,809497,0.htm>, acesso em 23/08/2012.

Jornal *Gazeta do Povo* (2011). Brasil aumenta presença no Peru, 17/07/2011. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/mundo/conteudo.phtml?id=1148006>, acesso em 23/08/2012.

Revista *Isto é Dinheiro* (2011). Colômbia uma mina de oportunidades, 11/08/2011. Disponível em: http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/62850_COLOMBIA+UMA+MINA+DE+OPORTUNIDADES, acesso em 23/08/2012.

Revista *Isto é Dinheiro* (2011). A aposta do JBS no papel, 10/06/2011. Disponível em http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/59474_A+APOSTA+DO+JBS+NO+PAPEL, acesso em 23/07/2012.

Revista *Piauí* (2010). O desenvolvimentista, out. 2010. Disponível em <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-49/vultos-da-republica/o-desenvolvimentista>, acesso em 23/08/2012.

Artigo submetido em: 24/11/2012

Aceito para publicação em: 24/11/2012

Publicado em: 18/12/2012