

FABIO LUÍS BARBOSA DOS SANTOS

**NEODESENVOLVIMENTISMO OU NEOLIBERALISMO:  
INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA E  
IDEOLOGIA**

Recebido em Agosto de 2015

Aprovado em Outubro de 2016

# NEODESENVOLVIMENTISMO OU NEOLIBERALISMO: INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA E IDEOLOGIA

## Resumo

**E**ste texto objetiva contribuir com o debate em torno do sentido da integração regional sul-americana protagonizada pelo Brasil em anos recentes. Nossa hipótese é que existe uma correspondência ideológica entre a proposição de que as gestões petistas avançam um projeto neodesenvolvimentista para o país, e o diagnóstico de que promovem uma integração regional “desenvolvimentista” ou “pós-liberal”, cuja premissa comum é uma minimização das continuidades estruturais determinadas pela política macroeconômica neoliberal praticada pelas gestões petistas desde 2003.

**Palavras-chave:** Integração sul-americana; neodesenvolvimentismo; neoliberalismo.

**Classificação JEL:** F02

## Abstract

### **Neo-developmentalism or neoliberalism: South American regional integration and ideology**

This article contributes to the debate about the meaning of the recent South American integration process led by Brazil. Our hypothesis is that there is an ideological correspondence between the idea that the recent federal PT (Workers Party) administrations in Brazil have advanced a new developmentalism project, and the diagnosis that a “developmentalism” or “post neoliberal” regional integration has

**FABIO LUÍS BARBOSA  
DOS SANTOS**

Professor do Curso de Relações  
Internacionais da Universi-  
dade Federal de São Paulo  
(UNIFESP)

been promoted. Both proposals minimize the structural continuities imposed by the neoliberal macroeconomic policies which have been enforced by PT administrations since 2003.

**Keywords:** South American integration; neo-developmentalism; neoliberalism

### Introdução

Em um movimento que se confunde com a própria globalização, a aceleração das tendências à financeirização do capitalismo pressionou por uma abertura econômica multilateral no contexto do colapso soviético, associada à difusão da agenda política identificada com o neoliberalismo, em um processo cuja racionalidade reforçou a liderança geopolítica dos Estados Unidos e culminou com a institucionalização de um regime multilateral de comércio referido à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994 (BRENNER, 2003; GOWAN, 2003; PANITCH; GINDIN, 2006). Projetos de integração regional voltaram ao debate político nesta conjuntura, que assistiu à formação de blocos econômicos nos marcos da concorrência intracapitalista, como a APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation* – 1989) e a União Europeia (1992).

Expressão regional deste movimento, a implementação de um acordo de livre comércio

entre Estados Unidos, México e Canadá em 1994 (NAFTA – *North American Free Trade Agreement*) selou o atrelamento da política externa mexicana aos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que a administração Bush lançou na 1ª Cúpula das Américas, em Miami, o projeto da ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas). Diante deste cenário, a diplomacia brasileira visualizou, progressivamente, a América do Sul como referência geográfica de um projeto de liderança regional, perspectiva que se materializou em uma aproximação entre o Mercosul e a CAN (Comunidade Andina das Nações), como uma estratégia para a constituição de um bloco econômico alternativo no espaço sul-americano (IPEA, 2010; FUNAG, 2012; LIMA & COUTINHO, 2007). É neste contexto que surgiu, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a proposta da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana), constituída como um mecanismo institucional de coordenação de ações dos doze países da América do Sul, com o objetivo de construir uma agenda comum de infraestrutura nas áreas de transportes, energia e comunicações.

Proposta em uma cúpula de presidentes sul-americanos em Brasília, em 2000, originalmente pensada como a dimensão de infraestrutura de

um projeto de integração regional referenciada no regionalismo aberto, a IIRSA foi retomada pelo governo Lula, a despeito de mudanças na política externa propostas por esta gestão. Com a constituição da UNASUL em 2008, a iniciativa foi incorporada ao Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) desta organização no ano seguinte, instrumento político por meio do qual se pretendia subordinar a carteira de projetos da iniciativa a um projeto de integração de sentido distinto. Consumou-se, portanto, uma situação paradoxal, na medida em que a IIRSA converteu-se no esteio material de uma organização identificada com um projeto de integração regional que postulava uma inversão das premissas que orientaram sua constituição original.

Autores identificam no contexto em que foi proposta a IIRSA, ainda na gestão Cardoso, um reconhecimento da necessidade de reorientar os parâmetros da política externa até então prevalente. Embora sinalizando para uma integração sul-americana referenciada no que a CEPAL descreveu neste momento como um “regionalismo aberto” – uma modalidade de integração regional orientada à abertura comercial multilateral (CEPAL, 1994) –, a ênfase em uma agenda para a América do Sul nos dois últimos anos deste governo emergiu, simultaneamente, como uma forma de contornar a crise do MERCOSUL e avançar no processo de integração regional, entendida

como premissa para recuperar autonomia diante dos Estados Unidos no contexto da administração Bush (VIZENTINI, 2005). Segundo Cervo, três fatores confluíram para este movimento, que seria consolidado na gestão seguinte: a constatação do malogro das experiências neoliberais nos anos 1990 na América Latina, atestado por dados da CEPAL; a percepção de que os países do centro não aplicavam as medidas que recomendavam aos países do subcontinente; e a subsistência de um pensamento crítico no Brasil e na América Latina, que serviu como substrato para a formulação de um norte alternativo para a diplomacia no país e na região (CERVO, 2003).

Apesar do reconhecimento de linhas de continuidade entre as gestões e de que a prioridade em relação à América do Sul antecede a eleição de Lula em 2002 (SILVA, 2010), prevalece entre os analistas em polos díspares do espectro político a leitura de que a política externa praticada pelos governos Lula (2003-2010) representa uma inflexão em relação à dinâmica prevalente nos governos anteriores, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), como analisaremos adiante. Para se diferenciarem em relação à gestão anterior, os simpatizantes da política externa petista referem o projeto de integração regional a uma inflexão na diplomacia brasileira, em sintonia com a ascensão de governos progressistas de diferentes matizes

entre o final dos anos 1990 e o início do século XXI no continente, questionando as políticas neoliberais domésticas e regionais prevalentes<sup>1</sup>. Neste contexto, o Estado brasileiro teria abandonado o regionalismo aberto característico dos anos anteriores em nome de uma política que enfatiza a integração sul-americana como estratégia de inserção internacional soberana, descrita como “regionalismo desenvolvimentista” ou “pós-neoliberal” (SERBIN; MARTÍNEZ & RAMANZINI JÚNIOR, 2012). Nesta perspectiva, sugere-se que esta modalidade de integração promoverá “a integração física entre os interiores dos países, passo fundamental para a integração de cadeias produtivas de fornecedores e produtores relacionados, objetivando a formação de economias de escala e a própria integração das sociedades sul-americanas” (DESIDERA NETO & TEIXEIRA, 2012, p. 32).

No entanto, os argumentos que sustentam esta leitura não se mostram convincentes (PADULLA & COUTO, 2012), e esta proposição tem sido problematizada por diversas evidências políticas, que incluem o paradoxo vivenciado pela diplomacia brasileira na crise que culminou na deposição do presidente Fernando Lugo no Paraguai em 2011 (SANTOS, 2013a), além dos numerosos conflitos socioambientais envolvendo a expansão das empreiteiras brasileiras no continente, apoiada na atuação controversa do BNDES (VERDUM, 2008;

INSTITUTO ROSA LUXEMBURGO, 2009; CARVALHO & ALMEIDA, 2009), o que levou um analista a descrever a IIRSA como uma espécie de PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) para a América do Sul, sugerindo que esta cooperação responde aos interesses de internacionalização destas empresas (CECEÑA; AGUILAR & MOTTO, 2007). Nesta perspectiva, esta modalidade de integração é vista como um processo de organização do território em unidades de negócio, no qual a IIRSA constitui “uma metodologia de repasse de recursos naturais, mercados potenciais e soberania a investidores privados, em escala continental, com respaldo político e segurança jurídica” (NOVOA GARZÓN, 2011). No plano teórico, ressurgem reflexões que resgatam, de modo explícito ou não, as proposições de Ruy Mauro Marini nos anos 1970 (MARINI, 2000), apontando para o que este autor descreveu como um “subimperialismo brasileiro” (FONTES, 2012; LUCE, 2007; ZIBECHI, 2012).

Em última análise, a polêmica em torno do caráter da IIRSA e do projeto de integração regional em curso no subcontinente remete a uma apreciação sobre o sentido das gestões presidenciais petistas no Brasil. De modo geral, observa-se uma tendência em estabelecer uma correspondência entre “regionalismo desenvolvimentista” ou “pós-neoliberal”, e um projeto nacional “neodesenvolvimentista”, ou “pós-neoliberal”<sup>2</sup>.

## **Neodesenvolvimentismo e integração regional**

O caráter ideológico da proposição neodesenvolvimentista (SICSÚ; PAULA & MICHEL, 2005; MERCADANTE, 2010) foi evidenciado em diversos trabalhos que demonstram a orientação conservadora da política econômica dos governos petistas (PAULANI, 2008; FIORI, 2011; SAMPAIO JR, 2012; CASTELO, 2012). Não pretendo reconstruir este debate, nem seus contrapontos, pois o foco do texto é a economia política da integração regional, que será examinada adiante. Porém, é relevante delinear os contornos desta argumentação crítica, para estabelecer uma correspondência entre o discurso econômico e a ideologia da política externa.

O sentido geral do argumento no campo da economia foi sugerido por Leda Paulani, ao mostrar como se consumou, no governo Lula, um processo iniciado durante as gestões Cardoso, orientado a fazer do Brasil uma “plataforma de valorização financeira internacional”. A abertura do mercado brasileiro de títulos públicos e a abertura financeira do país por meio de alterações nas contas CC5 entre 1992 e 1994 criaram “a forma e a substância” da inserção do Brasil nas finanças mundializadas, confirmando seu papel como emissor de capital fictício, e criando assim as condições para a implementação do

Plano Real. Nos marcos deste movimento, a promulgação da lei de responsabilidade fiscal (2000) sinalizou para os fundamentos jurídicos e políticos da almejada “credibilidade” internacional, um eufemismo do que Paulani descreve como “servidão financeira”, uma vez que a manutenção da “confiança dos mercados” supõe a permanente subordinação da política econômica a estes interesses. A inscrição deliberada do governo Lula nesta lógica, que se evidenciou na continuidade macroeconômica, mas também nas reformas da previdência e na nova lei de falências aprovadas em seu primeiro mandato, lastreiam a avaliação de que suas gestões constituem “a mais completa encarnação” do neoliberalismo (PAULANI, 2008, p. 10).

No campo produtivo, a estratégia adotada tem sido apoiar a internacionalização de grandes empresas de capital nacional ou sediadas no país, entendidas como vetor do desenvolvimento capitalista nacional. Nos anos 1990, o processo de internacionalização da economia brasileira avançou principalmente por meio da liberalização das importações, do fluxo de capitais e da privatização das principais empresas nacionais, resultando em uma desnacionalização da produção que correspondeu a uma internacionalização do mercado doméstico, ao mesmo tempo em que estimulou a concentração de capitais e a diversificação econômica de alguns dos

grandes conglomerados nacionais, muitas vezes envolvidos com as privatizações. Estes setores concentrados e oligopolizados do capitalismo brasileiro, que frequentemente operam como uma extensão de negócios dominados por transnacionais, receberam um impulso para a expansão regional de suas atividades a partir de 2003, quando o BNDES ofertou uma nova linha de crédito especial para estimular a inserção externa destas empresas, desde que promovessem as exportações brasileiras. Assim, política de crédito e política externa articularam-se em prol deste movimento.

No plano ideológico, a política econômica conservadora praticada por um partido identificado com aspirações progressistas ensejou uma redução do debate político aos parâmetros liberais da gestão responsável e, portanto, da microeconomia. É neste contexto que prosperou a ideologia neodesenvolvimentista. O denominador comum entre as diferentes formulações neste campo é o diagnóstico de que o país deve buscar uma via alternativa entre a financeirização que caracteriza o neoliberalismo e o nacionalismo associado ao desenvolvimentismo, recuperando a ênfase nas atividades produtivas em detrimento do rentismo, mas sem incorrer em inflação, populismo fiscal e outras mazelas que remetem ao nacional-desenvolvimentismo. Supostos aspectos salutares do neoliberalismo,

associados à estabilidade monetária, à competitividade internacional e à liberdade para os capitais, devem ser conciliados ao crescimento econômico, ao desenvolvimento industrial e à participação do Estado, sobretudo na esfera social, identificados com o desenvolvimentismo. Fiori descreve o novo desenvolvimentismo como:

[...] um pastiche de propostas macroeconômicas absolutamente ecléticas, e que se propõem fortalecer, simultaneamente, o estado e o mercado; a centralização e a descentralização; a concorrência e os grandes “campeões nacionais”; o público e o privado; a política industrial e a abertura; e uma política fiscal e monetária, que seja ao mesmo tempo ativa e austera. E, finalmente, com relação ao papel do estado, o “neo-desenvolvimentismo” propõe que ele seja recuperado e fortalecido mas não esclarece em nome de quem, para quem e para quê, deixando de lado a questão central do poder, e dos interesses contraditórios das classes e das nações. (FIORI, 2011)

Elidindo múltiplos antagonismos teóricos e políticos, este enfoque releva as contradições entre a inserção internacional brasileira como plataforma de valorização do capital financeiro internacional e a afirmação das bases sociais, econômicas, políticas e culturais do Estado nacional, instrumento imprescindível para qualquer projeto de nação. A função política da ideologia novo-desenvolvimentista, segundo Sampaio Jr., seria dupla

[...] diferencia o governo Lula do governo FHC, lançando sobre este último a pecha de ‘neoliberal’ e reforça o mito do crescimento como solução para os problemas do país, iludindo as massas (SAMPAIO JR., 2012).

O ideário neodesenvolvimentista encontra correspondência no campo das relações internacionais nas diversas formulações que reconhecem uma inflexão progressista na política externa praticada pelos governos Lula (2003-2010) em relação à dinâmica prevalente nas gestões que o antecederam, sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). De modo análogo ao que ocorre na economia, esta leitura é dominante entre os simpatizantes dos governos petistas, a despeito das permanências percebidas. Segundo Amorim, em um texto referente da sugerida guinada, a política externa praticada a partir de então enfatiza: o aprofundamento da integração regional, balizada por uma “aguda consciência da interdependência entre os destinos do Brasil e de nossos vizinhos sul-americanos”; a retomada da tradição multilateral do Brasil, envolvendo parcerias estratégicas com países afins em todos os continentes e, em particular, uma reaproximação com os continentes asiático e africano, embora sem prejuízo das relações harmônicas com os países desenvolvidos; por fim, a inclusão da temática social, expressa na proposição de “uma ação internacional voltada para o combate à fome e à pobreza” (AMORIM, 2004).

Referenciada a estas diretrizes, a política externa do governo Lula foi analisada sob distintos prismas, e descrita alternativamente como “desenvolvimento temperado” por Vizontini (2008); como “autonomia pela diversificação” por Vigevani e Cepaluni (2011); analisada em referência a “eixos combinados” por Pecequillo (2008). Uma das formulações mais influentes afinada com esta perspectiva, que reconhece uma inflexão positiva na diplomacia das gestões petistas, endossando a intenção enunciada pelo ministro Celso Amorim de combinar “a promoção da liberalização comercial e da justiça social”, é a leitura proposta por Amado Cervo nos marcos de uma mudança de paradigma entre o “Estado normal” e o “Estado logístico”, cujo conteúdo é sintetizado na seguinte passagem:

A ideologia subjacente ao paradigma do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo brasileiro. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano. Admite, portanto, manter-se na ordem do sistema ocidental, recentemente globalizado. (CERVO, 2003)

Por outro lado, as críticas de maior circulação à orientação da política externa das gestões petistas denunciam seu suposto caráter ideológico, procurando associá-la a uma emanação extemporânea do terceiro-mundismo dos anos 1960; a um apoio equivocado a regimes



considerados autoritários (LAMPRÉIA, 2013); e a uma expressão infantil de antiamericanismo (GONÇALVES, 2013a, p. 106). Em uma resenha das interpretações sobre a política externa do primeiro governo Lula, Almeida indica que análises neste diapasão encontram ampla acolhida em grandes veículos da imprensa nacional a partir de textos produzidos por jornalistas, mas também se evidenciam nos escritos de professores como Marcelo de Paiva Abreu, do departamento de economia da PUC-Rio, e Eduardo Viola, do IREL-UnB (2006). Escrevendo em 2006, o diplomata opina que:

[...] não existe ainda uma “interpretação tory” (isto é, conservadora, ou de direita) da política externa brasileira, cujos fundamentos conceituais continuam solidamente ancorados no desenvolvimentismo e no nacionalismo. Esse fator analítico-interpretativo não permite construir os fundamentos políticos de uma eventual crítica de “direita” (ou “liberal”) à atual política externa, que continuará gozando, aparentemente, de amplo apoio em diferentes segmentos da sociedade. (ALMEIDA, 2006)

No que tange especificamente à projeção regional brasileira, escritos recentes sob esta ótica enfatizam os óbices encontrados pelas gestões petistas para a realização dos objetivos propostos, apontando problemas de liderança e confiabilidade; ausência de uma estratégia de longo prazo; contradições entre os interesses dos países envolvidos, referidos às diferenças na estrutura produtiva; reticências entre

os vizinhos em relação a um protagonismo regional brasileiro (SORJ & FAUSTO, 2011). Embora estes e outros problemas sejam reconhecidos por autores de tendência diversa, a reflexão de viés liberal indica um potencial esvaziamento (RICUPERO, 2009) ou, quando menos, uma revisão do sentido e do alcance do projeto de integração sul-americana proposto nos marcos da UNASUL, embora a importância da região para o Brasil não seja subestimada<sup>3</sup>:

Nesta visão, que se apoia em evoluções estruturais da economia brasileira e no crescente protagonismo do Brasil em arenas de negociação globais e multilaterais, um investimento significativo do país na região não é inevitável e nem necessariamente desejável. A integração regional não é vista como elemento essencial da política externa brasileira e a importância atribuída à região deveria ser relativizada à luz dos interesses crescentemente diversificados do país, em termos geográficos. O aumento da integração do Brasil com a economia mundial seria o principal objetivo da estratégia de inserção internacional do Brasil, balizando a sua política regional (RIOS & VEIGA, 2011).

A despeito da diferença de enfoque, observa-se uma convergência em ambos os polos do espectro político em relação à importância de avançar obras de infraestrutura promovendo a integração continental. Neste contexto, a consecução da IIRSA é defendida por autores que se situam nos marcos do regionalismo aberto, como José Botafogo Gonçalves, quem

se queixa de que a iniciativa “tem sido pouco prestigiada, quando talvez seja a instituição que mais dinamismo possa dar à integração sul-americana”, e defende a prática de uma “diplomacia infraestrutural” (GONÇALVES, 2013b, p. 268).

Assim, as posições associadas às polaridades da política brasileira contemporânea revelam uma concordância fundamental em relação ao padrão de desenvolvimento que se projeta para o país, como plataforma de expansão do capital multinacional e exportador de gêneros primários, exigindo uma ulterior integração da infraestrutura regional para avançar.

Subjacente a ambas as leituras, está o que Celso Furtado descreveu como “mito do crescimento econômico” como horizonte político. As diferenças entre os enfoques estão referidas aos meios propostos para alcançar este objetivo: enquanto os tucanos apostam na liberalização radical como via para a competitividade internacional, os petistas mobilizam a integração regional para este mesmo propósito, associado ao desígnio de fortalecer o prestígio internacional do país, sob a égide de um mal disfarçado nacionalismo.

### **Economia política do regionalismo desenvolvimentista**

O substrato econômico da política de integração regional petista foi a estratégia do governo brasileiro de apoiar a internacionalização de grandes empresas de capital nacional ou sediadas no país, entendidas como vetor do desenvolvimento capitalista nacional: é a política das “campeãs nacionais”. Este apoio materializou-se, principalmente, por meio de uma diplomacia empresarial, praticada pelo Itamaraty, e pela política de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Como decorrência de uma nova linha de crédito, autorizada mediante alteração estatutária em 2003, o crédito concedido com a finalidade de estimular a projeção externa destas empresas, por meio do programa BNDES Exim, saltou, entre 2003 e 2009, de US\$ 42 milhões para US\$ 1,26 bilhão, configurando um aumento de cerca de 3000% (FOLHA, 2009). Em 2010, o volume de crédito movimentado pelo BNDES atingia US\$ 96,32 bilhões, o que era 3,3 vezes superior aos US\$ 28,6 bilhões concedidos pelo Banco Mundial neste ano, e muito mais do que os US\$ 11,4 bilhões movimentados pelo BID. Esta expansão esteve diretamente relacionada ao crescimento da economia brasileira, cujo PIB naquele ano crescera 7,5% nos marcos do *boom* das *commodities*, colocando o país como

a sétima economia mundial (CARCANHOLO, 2010).

Além do retorno das operações, a principal fonte de financiamento do BNDES é ao menos 40% dos depósitos compulsórios do PIS-PASEP, segundo estabelece o artigo 239 da Constituição. Além disso, recursos têm sido canalizados pelo Tesouro Nacional. Na realidade, a participação do Tesouro Nacional elevou-se de R\$ 3,8 bilhões, ou 3,4% do total, em 2001, para R\$ 450 bilhões, ou 54% do total, em 2014. Esta política também teria uma pretensão anticíclica, visando mitigar os efeitos da crise mundial desencadeada em 2008 (PINTO & REIS, 2016).

No entanto, estas políticas implicam em empréstimos a juros subsidiados pelo BNDES. Isso porque as taxas de juros de longo prazo (TJLP) praticadas pelo banco para a maioria de seus fundos são mais baixas e menos voláteis do que os acordos de recompra federal referidos à SELIC, uma vez que os juros brasileiros estão entre os mais altos do mundo: 5,64% no começo de 2015, comparado a 4,10% para China; 3,60% para Rússia; 2,75% para Índia; 0,45% para África do Sul (PINTO & REIS, 2016). Assim, no final do segundo mandato de Lula, títulos governamentais eram emitidos com base na taxa Selic, que naquele momento estava em 11,75%, enquanto os empréstimos do BNDES estavam referidos à TJLP, cotada em 6%. Calcula-se que o custo fiscal destes

empréstimos, em 2009, esteve em torno de 85% do orçamento do Bolsa-Família naquele ano (ESTADO, 2009). Evidentemente, esta diferença entre os custos para o governo captar dinheiro e os juros subsidiados tem impacto fiscal, afetando a dívida nacional.

Beneficiaram-se deste apoio setores concentrados e oligopolizados do capitalismo brasileiro, notavelmente no campo da construção civil e da exportação primária, em torno a produtos como soja, etanol, minérios, carne, petróleo e outros, em um processo descrito criticamente como uma “otimização das especializações econômicas regressivas” (NOVOA GARZÓN, 2008, p. 192). A justificativa para este foco é a avaliação de que são os setores em que o país é mais competitivo internacionalmente.

Outra forma de apoiar esta internacionalização é a atuação do BNDES Participações S.A. (BNDESPar), que capitaliza empresas por meio da aquisição de ações ou debêntures. Em 2009, o BNDESPar detinha participação em 22 multinacionais com sede no Brasil, e investimentos que totalizavam R\$ 92,8 bilhões, correspondente a 4% da capitalização total do mercado acionário brasileiro (TAUTZ *et al*, 2010, p. 261). Em 2012, 89% das ações do BNDESPar concentravam-se nos seguintes setores: petróleo, mineração, papel e celulose, energia e frigoríficos (GARZÓN, 2013).

A ação do banco intensificou a concentração de capitais em setores da economia brasileira. Este movimento foi acelerado com a crise mundial iniciada em 2008, e atingiu um recorde em 2010, quando se registraram mais de 700 operações de fusões e aquisições de empresas brasileiras. Para dar alguns exemplos: o banco proporcionou R\$ 6 bilhões ao grupo JBS para aquisições no Brasil e no exterior, que a converteram na maior produtora de carne do mundo; R\$2,4 bilhões para a Votorantim Celulose adquirir a Aracruz Celulose, resultando também em uma das maiores produtoras de celulose, a Fibria; mais de R\$1,5 bilhão para a fusão da Sadia com a Perdigão, tornando o grupo Brasil Foods o maior exportador mundial de frango (SAGGIORO, 2012).

O primeiro caso é emblemático: dois anos depois de financiar a compra da maior empresa de carne bovina na Argentina, a estadunidense Swift Armour, o BNDESPar injetou R\$ 4,5 bilhões no conglomerado JBS-Friboi para a compra da Swift&Co. e Pilgrim's Pride Corp nos Estados Unidos. Em 2008, o BNDES-Par detinha 20% das ações da empresa, participação que chegou, em anos seguintes, a 35%, como forma de eliminar dívidas e debêntures. Até 2010, o BNDES já investira mais de R\$ 7,5 bilhões na JBS (ESTADO, 2010).

A trajetória da JBS também ilustra o movimento de capitais brasileiros na direção

argentina, país que atravessou uma aguda crise que culminou na derrubada de cinco presidentes no final de 2001. Em 2003, a Petrobras adquiriu o controle da Perez Compac (empresa petrolífera argentina), incrementando sua presença no país desde então; a Camargo Corrêa comprou a maior fábrica de cimento do país, a Loma Negra (2005); em 2010, a Vale adquiriu os ativos argentinos da empresa anglo-australiana Rio Tinto (Projeto Potássio Rio Colorado); e a Votorantim, que já possuía ações da siderúrgica AcerBrag, adquiriu 50% da Cimentos Avellaneda; no setor de serviços, o Banco do Brasil adquiriu o Banco da Patagônia (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2010; LUCE, 2007).

No entanto, o protagonista da expansão internacional dos negócios brasileiros foi a construção civil, setor que se fortaleceu sob a ditadura (1964-1985) e diversificou suas atividades ao se envolver com as privatizações nos anos 1990, também impulsionadas pelo BNDES (CAMPOS, 2009). De modo geral, estas empresas tornaram-se conglomerados diversificados, que têm na construção apenas mais um ramo de atividade. Deve-se lembrar que o setor também foi estimulado pela gestão petista por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de modo que há quem interprete este apoio do BNDES à expansão internacional das empreiteiras como uma extensão do PAC (GARZÓN, 2013).

Entre 2001 e 2010, o repasse de recursos do BNDES para obras de empreiteiras brasileiras no exterior aumentou 1.185%, passando de US\$ 72,897 milhões para US\$ 937,084 milhões. Durante os dois governos Lula, entre 2003 e 2010, foram investidos mais de US\$ 10 bilhões em financiamento a obras na região, muitas delas referidas à IIRSA. Estas obras incluem: a construção e a ampliação da rede de gasodutos argentina (US\$ 1,9 bilhão, Odebrecht e Confab), o aqueduto do Chaco neste país (US\$ 180 milhões, empresas CNO, Techint, OAS e ISOLUX); a rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari (US\$ 332 milhões, empresa OAS), o Projeto Hacia el Norte - Rurrenabaque-El-Chorro (US\$ 199 milhões) e a Rodovia Tarija- Bermejo (US\$ 179 milhões, Queiroz Galvão), todos na Bolívia; ampliação do metrô de Santiago do Chile (US\$ 209 milhões, Alstom); a construção da ponte sobre o rio Tacutu na Guiana (US\$ 17,1 milhões), a segunda ponte sobre o rio Paraná no Paraguai (US\$ 200 milhões), e a ponte Assis Brasil-Iñapari no Peru (US\$ 17,1 milhões); no Uruguai, a Rede de Distribuição de Gás de Montevideu, com US\$ 7 milhões (OAS); na Venezuela, a construção e ampliação do Metrô de Caracas (US\$ 943 milhões, Odebrecht) e a construção da Hidrelétrica La Vuelta (US\$ 121 milhões, Alstom). A esta lista é necessário acrescentar grandes usinas hidrelétricas projetadas no Peru, na Venezuela, no Equador,

na Colômbia e na República Dominicana pelas empresas Odebrecht, Camargo Corrêa e OAS (SAGGIORO, 2012).

Muitos projetos apoiados pelo banco têm grande impacto socioambiental, além de envolverem empresas que desrespeitam sistematicamente a legislação trabalhista. Por estes motivos, sua atuação foi contestada pelo campo popular no Brasil e em outros países da região. Alguns exemplos desta atuação controversa incluem: a Usina São João, do grupo Brenco, que recebeu um empréstimo de R\$ 600 milhões, além de ter o BNDES-Par como sócio, foi autuada pelo Ministério Público do Trabalho por manter 421 trabalhadores em situação análoga à escravidão. O frigorífico Bertin, que recebeu R\$ 2,5 bilhões do banco, garantindo ao BNDESPar o controle de 27,5% das ações (antes de ser adquirido pela JBS), foi denunciado seguidas vezes por manter gado em áreas ilegalmente desmatadas. Em outro caso, R\$500 milhões foram emprestados ao grupo Alcoa para exploração de bauxita em território com licença ambiental expirada em Juriti, envolvendo diversos conflitos com a população local (TAUTZ *et al.*, 2010).

Os questionamentos à atuação do BNDES se replicaram no plano internacional. No âmbito das relações de trabalho, a situação mais famosa envolveu os operários da International Nickel Company of Canada (Inco), adquirida

pela gigante brasileira Vale do Rio Doce em 2006, que enfrentaram a nova direção da empresa em uma prolongada greve. No âmbito sul-americano, registram-se múltiplas controvérsias. No Equador, a tensão entre o governo Correa e a Odebrecht em função das irregularidades na construção da hidrelétrica de São Francisco conduziu os países à beira de uma crise diplomática em 2008. Na Bolívia, os conflitos em torno da construção de uma rodovia atravessando o TIPNIS, simultaneamente um parque ambiental e uma reserva indígena, são considerados como um divisor de águas na relação do governo Morales com os movimentos indígenas (ÁVILA, 2015). Apesar da repressão brutal à oitava marcha indígena em 2011, a obra adjudicada à construtora brasileira OAS, que contava com crédito de US\$ 332 milhões do BNDES, foi suspensa. Situação similar envolveu a construção de hidrelétricas na Amazônia peruana, impedidas até o momento pela resistência popular.

O caso peruano ilustra a estratégia regional brasileira. Em 2010, os presidentes Alan García e Lula da Silva assinaram um acordo prevendo a construção de cinco hidrelétricas na Amazônia peruana, que exportariam 80% da sua produção para o Brasil. A primeira e principal delas situar-se-ia em Inambari, obra adjudicada a um consórcio de três empresas brasileiras, liderada pela construtora OAS. Mais

além do projeto em si, pretendia-se desencadear um movimento orientado a acoplar a economia peruana ao Brasil, como aconteceu com a construção do gasoduto boliviano no final dos anos 1990, marco a partir do qual o Brasil se tornou o principal parceiro comercial deste país. Na visão dos formuladores brasileiros, o resultado é que se estreitariam os laços econômicos regionais, fortalecendo a base material para a autonomia política da região, sob a liderança brasileira (ARAUJO, 2015; PALOSCHI, 2015).

Em linhas gerais, a racionalidade petista entende que a internacionalização de corporações brasileiras serviria de alicerce material para projetar regionalmente a influência do país, modificando seu padrão de inserção internacional. Ou, para usar o jargão do meio diplomático, tornar o Brasil um “*global player*”.

Foi nesta perspectiva que se criou, em 2008, a UNASUL. Em oposição à lógica pleiteada pela ALBA sob a liderança de Hugo Chávez, que apontava para formas de integração que transcendessem a racionalidade mercantil, avançando em uma direção contra-hegemônica de escopo latino-americano (CEREZAL, 2015), a UNASUL esteve pautada pelo mínimo denominador comum capaz de aglutinar políticas díspares na América do Sul, como as praticadas pelos governos de Venezuela e

Colômbia naquele momento.

Mais além de realizações bem-vindas, porém de escasso impacto estrutural, como acordos para a convalidação de diplomas e compras conjuntas de vacina (NASCONE, 2015), esperava-se que a criação do COSIPLAN como organismo da UNASUL invertesse a racionalidade original da carteira de projetos associada à IIRSA. Em termos econômicos, este desafio implicava em minimizar o papel das instituições multilaterais que conceberam a iniciativa, o BID, a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o *Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata* (FONPLATA). Isso porque a lógica estritamente mercantil que baliza estas instituições impedia o investimento em obras relevantes para a integração regional, mas pouco rentáveis. Esta presença deveria ser contrabalanceada com a atuação de outros organismos financiadores, notadamente o BNDES (BARROS, 2015). Simultaneamente, emergiram propostas na direção de uma nova arquitetura financeira regional, que resultaram na criação do Banco do Sul em 2009, com a adesão formal de Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

Do ponto de vista brasileiro, o movimento integracionista ampliava as frentes de negócio e fortalecia seu protagonismo político. Os demais países da região tinham duas motivações fundamentais para se acercar.

Por um lado, há aqueles que enxergaram a oportunidade de consolidar um campo político alternativo à influência estadunidense. Esta é a motivação subjacente aos países sul-americanos que integram a ALBA, uma iniciativa de integração potencialmente mais radical, que foi neutralizada, na prática, pela conduta brasileira. Por outro lado, há países que fazem negócios com o Brasil como fazem com qualquer país, como é o caso do Peru. Sintomaticamente, Venezuela e Peru são os dois países em que a Odebrecht, corporação que simboliza a expansão apoiada pelas gestões petistas, movimenta maior volume de negócios (CHAN, 2015).

De maneira geral, os países em que mais se intensificaram os vínculos comerciais brasileiros são aqueles com quem as gestões petistas mantiveram vínculos de proximidade política, como Argentina, Venezuela, Cuba e República Dominicana na América Latina. Fora do continente, esta associação entre afinidade política e intensificação comercial parece menos relevante, tendo em vista o volume de negócios com a tenebrosa ditadura angolana. Mas foi a busca de aliados políticos que motivou o ativo apoio à eleição de Ollanta Humala em 2011 no Peru, ainda que o candidato tenha dado às costas aos apoiadores brasileiros como presidente.

## Desenvolvimentismo em crise

Como evoluiu este processo de integração regional? Do ponto de vista da política externa brasileira, que visava um desenvolvimento capitalista apoiado na internacionalização de suas corporações e, como decorrência, ambicionava um papel protagonista na política internacional, é possível afirmar que este projeto avançou com êxito durante as gestões de Lula (2003-2010). Neste período, o *boom* das *commodities* lastreou uma popularidade inquestionável, que permitiu ao presidente, inclusive, eleger uma virtual desconhecida como sua sucessora. Ao mesmo tempo, havia indícios de um novo papel para o país, entre a liderança na missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) no Haiti e a vitoriosa campanha para sediar a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos no país, todos triunfos de virtuosidade duvidosa.

Ao longo da primeira presidência de Rousseff (2011-2015), o processo ainda avançou, porém de forma intermitente. Ao perfil distinto da presidente, que não priorizou a agenda externa, nem a integração regional em seu mandato (RAMOS, 2015), somaram-se indícios de que a crise alcançava o país, prejudicando, por exemplo, os repasses do Tesouro Nacional ao BNDES.

Já em 2014, quando Rousseff se reelegeu, este projeto encontrava-se ameaçado em diferentes

frentes. Fundamentalmente, as condições econômicas que preservaram o Brasil dos impactos mais destrutivos da crise que eclodiu em 2008 já não se apresentavam, e havia indícios de recessão econômica. Por outro lado, numerosos escândalos evidenciaram os esquemas de corrupção que constituem o *modus operandi* de fazer negócio das empreiteiras, no país e fora dele. Estas revelações minaram a confiabilidade do governo e do partido que o comandava, mas também ameaçaram as bases do projeto capitalista por eles defendido. Paradoxalmente, a exigência de transparência nas prestações de contas do BNDES deixou de ser uma consigna dos movimentos populares e foi apropriada pela direita nas ruas.

Mesmo antes da crise se agudizar, o BNDES mostrava-se mais preocupado com as investigações do que com os investimentos, inclusive porque os cortes orçamentários somados ao decréscimo das receitas oriundas do FAT diminuíram os capitais disponíveis para investimento de longo prazo (PINTO & REIS, 2016).

Por outro lado, diversos indícios questionavam a eficácia da estratégia das “campeãs nacionais”. Em primeiro lugar, algumas empresas que receberam vultosos aportes do banco passaram, pouco depois, para o controle internacional. Foi este o caso do conglomerado de bebidas Ambev, que se fundiu com uma corporação belga e teve



sua sede transferida para este país; da usina de etanol Santa Elisa, adquirida pela francesa LDC Dreyfuss depois de ser apoiada pelo BNDES; da EBX, que se associou a empresas de capital chinês e coreano após aprovar grandes volumes de crédito público para seus projetos; da Alunorte e da Alumar, empresas vendidas pela Vale para a norueguesa Norsk Hydro, entre outros casos (TAUTZ *et al.*, 2010). Também houve situações como a operação da Odebrecht no Peru, que se autonomizaram: registrada legalmente como uma empresa local, já não tem projetos apoiados pelo BNDES, mas tampouco colabora para a exportação de serviços e produtos brasileiros (CHAN, 2015). No conjunto, há escassa evidência de que o apoio prestado pelo BNDES potencializou o crescimento nacional. Por outro lado, há indícios de que as “campeãs nacionais” acessaram créditos de longo prazo para reduzir custos de capital, ou mesmo para lucrar por meio da manipulação das taxas de juros, em operações de arbitragem (BONOMO *et al.*, 2014).

Às dificuldades domésticas do governo petista, somam-se óbices para consolidar a proposição de que o COSIPLAN imprima um sentido diverso à IIRSA. De acordo com esta perspectiva, a infraestrutura projetada contribuiria para a endogeneização do crescimento, a sustentabilidade ambiental e a inclusão social. O núcleo do problema é que o conjunto de bancos na origem da iniciativa

(BID, CAF e Fonplata) preservam, na prática, poder para pautar a agenda de projetos – por exemplo, são estes bancos que financiam os estudos que antecedem os projetos, e o comitê técnico da IIRSA continua sendo integrado por representantes destas três instituições (PARKINSON, 2015).

Por outro lado, a proposição de uma “nova arquitetura financeira” orientada a reduzir a dependência da região em relação às instituições financeiras internacionais tem sido bloqueada pelo próprio Brasil. Prevaecem objeções do Banco Central e do Ministério da Fazenda em utilizar as reservas internacionais para financiar o investimento, enquanto se continua a receber juros de 1% em títulos do tesouro estadunidense, ainda que na outra ponta desta engenharia financeira se paguem os juros mais altos do mundo. Embora um dos principais proponentes da “nova arquitetura”, o economista equatoriano Pedro Paes, minimize esta questão, argumentando que o aporte de reservas internacionais seria precedida de numerosas medidas que não implicam ônus desta natureza aos países (PAES, 2015), prevalece a percepção de que o motivo para o Banco do Sul não ter decolado é político: a instituição prevê igual poder de voto para os países, independentemente do aporte que realizem, em um modelo diferente daquele do FMI. Este arranjo não interessaria à pretendida liderança brasileira, o que evidencia as motivações de

poder subjacentes ao discurso de integração regional (ACOSTA, 2015).

A fragilidade da proposição integracionista também é explicitada pela constatação de que, em 2014, 477 projetos da carteira COSIPLAN eram obras nacionais, 95 binacionais, cinco trinacionais e somente dois projetos eram multinacionais, envolvendo Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela em projetos de telecomunicação. Ainda, o informe da IIRSA relatava que 89,1% dos projetos e 66,5% dos investimentos previstos correspondiam ao setor de transporte, dentre os quais praticamente a metade eram rodovias, enquanto os projetos de energia correspondiam a 9,3% dos projetos e 33,5% dos investimentos, e o setor de comunicações não alcançava 2% do número de projetos. Os dados evidenciam a afinidade entre a IIRSA e áreas de atuação das empreiteiras brasileiras (COSIPLAN, 2014). Portanto, quinze anos após o seu lançamento, é possível afirmar que a iniciativa tem avançado lenta, porém exitosamente, mas sem cumprir a função política que o projeto petista lhe atribuiu.

Esta constatação problematiza os alegados nexos entre neodesenvolvimentismo e regionalismo desenvolvimentista. Uma vez que a dimensão econômica do processo limita-se aos negócios potencializados pelas obras referidas a uma iniciativa incubada no âmbito do regionalismo aberto, a proposição

de um regionalismo desenvolvimentista envolve uma manobra retórica, evocando uma inflexão de sentido em um projeto que, em substância, permanece o mesmo. Sob esta perspectiva, a associação entre o conjunto de obras e modificações regulatórias associadas à IIRSA e um horizonte neodesenvolvimentista está revestida de um caráter duplamente ideológico, pois associa a expansão de negócios oligopólicos brasileiros e multinacionais ao novo desenvolvimentismo e, ao mesmo tempo, identifica este novo desenvolvimentismo com uma integração regional pós-neoliberal. Nesta operação, confunde-se interconexão com integração; crescimento com desenvolvimento; interesses oligopólicos com interesse nacional; diplomacia empresarial com cooperação sul-sul; e a internacionalização de negócios brasileiros com integração pós-neoliberal.

Por fim, confunde-se a gestão de conflitos regionais, principal virtude atribuída à UNASUL, com soberania. Segundo esta chave de leitura, a constituição de organizações regionais que não são conduzidas pelos Estados Unidos é entendida como um avanço na direção de um mundo multipolar, sugerindo um movimento que se opõe aos interesses desta potência. É importante ressaltar que o Departamento de Estado deste país nunca fez esta leitura. Às vésperas da formalização da UNASUL, por exemplo, Condoleezza Rice expressou apoio ao protagonismo brasileiro em

um projeto de integração regional. Questionada sobre a iniciativa brasileira de criar um Conselho de Defesa Sul-Americano, instância relacionada aos assuntos de segurança no âmbito desta organização, a então secretária de Estado declarou:

Bem, eu sou completamente a favor da cooperação regional em nível regional, subregional ou em qualquer nível que possamos atingir. [...] Assim, eu não apenas não tenho um problema com isso [criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano] como eu confio na liderança brasileira e anseio em coordenar com ela. O que nós não queremos, é claro, é que o hemisfério como um todo não possa cooperar. Mas eu acho que nós temos muitos meios pelos quais isso pode acontecer. E eu deixarei ao Brasil e aos outros que devem ser os membros deste esforço. (RICE, 2008)

Já sob a administração Obama, a subsecretária de Assuntos Políticos do Departamento de Estado, Wendy Sherman, enfatizava: “Hoje, o Brasil é um parceiro estratégico para endereçar questões globais – e não somente hemisféricas – de preocupação comum. E eu quero deixar claro que os Estados Unidos precisam e dão as boas-vindas ao positivo papel expandido do Brasil” (SHERMAN, 2012).

Nesta perspectiva, a liderança brasileira pode ser vista como funcional à ordem mundial sob a égide estadunidense. Observe-se que, até o momento, não houve ocorrências em que a

intercessão brasileira contrariou os desígnios deste país. A mediação da UNASUL na crise venezuelana no início do governo Maduro foi interpretada por alguns como um trunfo regional, em que a intervenção da organização preveniu uma ulterior desestabilização do país. Embora esta análise provavelmente seja correta, poucos na Venezuela acreditam que interesse aos Estados Unidos um aguçamento das tensões no país, a despeito da hostilidade militante ao processo bolivariano. Entre outros motivos, receia-se um incremento da pressão migratória para os Estados Unidos, já que a Venezuela cumpre um papel estabilizador na região caribenha, inclusive pela ação da Petrocaribe (RAMOS, 2015).

Neste momento, Lula enviou uma missiva ao novo presidente venezuelano, aconselhando-o a aceitar um papel de reformador do regime, em lugar de pretender ser um segundo Chávez (LULA, 2014; RAMÍREZ, 2015). No conjunto, observa-se uma ambiguidade na liderança regional do Brasil em relação à Venezuela, uma vez que o país ofereceu certo respaldo internacional ao processo bolivariano, ao mesmo tempo em que condenou iniciativas de maior potencial inovador, como a ALBA, o Banco do Sul e a TeleSUR, a uma relativa marginalidade. Assim, é possível interpretar que o papel brasileiro tem sido neutralizar as expressões mais radicais do bolivarianismo, um processo dinâmico cujo sentido está em

permanente disputa, ao mesmo tempo em que se multiplicaram os negócios brasileiros no país.

De modo análogo, o Brasil interveio em direção contrária aos interesses golpistas endossados pelos Estados Unidos nas recentes crises políticas em Honduras (2009) e no Paraguai (2012). No entanto, em ambos os casos, esta atuação foi impotente para reverter o curso dos acontecimentos, a despeito de um esforço ostensivo na situação paraguaia. Neste país, explicitou-se um dilema que evidencia as contradições inerentes ao caráter da hegemonia brasileira na região, uma vez que o consistente apoio do governo brasileiro ao empresariado rural brasiguai enrijeceu os óbices enfrentados pelo governo Lugo para avançar ações mínimas de democratização do acesso à terra, enfraquecendo sua posição diante dos interesses que desencadearam o processo de *impeachment* que a diplomacia brasileira foi, então, impotente para frear (SANTOS, 2014).

Consumada a destituição, o Paraguai foi suspenso temporariamente do MERCOSUL, viabilizando o ingresso efetivo da Venezuela. Poucos meses depois, o articulador do golpe elegeu-se presidente, o país voltou ao MERCOSUL e os negócios prosseguiram como sempre. Este episódio revela os estreitos limites do progressismo atribuído à diplomacia petista, uma vez que o apoio a Lugo nunca

contrariou os interesses do agronegócio protagonizado por empresários brasileiros, elo mais fraco de um negócio comandado por conglomerados transnacionais. Ao contrário, há indícios de que a afinidade política lubrifica as cadeias mercantis, facilitando a expansão de negócios brasileiros em países com governos considerados progressistas. O maior empresário rural brasileiro na Bolívia referiu-se a esta facilidade em uma entrevista:

Agora, nós, Heloisa, temos a garantia do governo brasileiro, sabe, eu acho que, assim como os “brasiguaios” têm a garantia do governo brasileiro, quando acontece alguma coisa lá existe uma intervenção, eu acredito que nós vamos ter a mesma atenção. O governo, o Celso Amorim, ele veio exclusivamente pra falar com a gente; o Celso Amorim, que eu acho um espetáculo o Celso Amorim, então, eu acho que, se acontecer alguma coisa aqui na Bolívia, o governo imediatamente vai intervir, e aí o Lula chama o Evo e fala: “Olha, a propriedade do Nilson Medina foi invadida, ele tem tudo certo, ele cumpre a função social e tudo...” (GIMENEZ, 2010, ANEXO).

Em suma, o papel atribuído ao protagonismo regional brasileiro, circunscrito a negócios que se harmonizam com a divisão internacional do trabalho prevalente, como o agronegócio e a construção civil, e à gestão de conflitos regionais, pode ser interpretado como funcional à reprodução capitalista e aos interesses estadunidenses na região. Mesmo analisado do

ponto de vista de sua própria racionalidade, o projeto avançado pelas gestões petistas apresenta uma debilidade incontornável, pois supõe uma burguesia identificada com um projeto nacionalista espúrio, baseado em um protagonismo regional que reproduz as assimetrias que caracterizam a região. No campo das relações internacionais, este dilema foi observado por Vigevani em sua análise sobre a evolução do MERCOSUL, em que constatou tensões entre a tradição autonomista e universalista da diplomacia brasileira, e os requisitos necessários para aprofundar a integração regional. Em última análise, este autor identifica ambiguidades no comportamento do estrato social que identifica como “elites”, em que o desígnio de liderar a integração regional confronta-se com receios em arcar com os custos políticos e econômicos que este compromisso implica, resultando em limitações no escopo e no alcance deste processo (VIGEVANI *et al.*, 2008).

É possível constatar uma dinâmica similar condicionando o processo de integração regional sob a égide da UNASUL, cujas ambiguidades estão referidas, em última instância, aos constrangimentos objetivos para conciliar “um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo brasileiro” (CERVO, 2003), nos marcos de uma política econômica ortodoxa. Evidentemente, os óbices para modificar a política econômica

brasileira incidem sobre a orientação do processo de integração, limitando seu alcance e profundidade. Assim, uma política externa que tem como principal vetor econômico a internacionalização de negócios de capital brasileiro encontra como limite político os óbices para conciliar um horizonte de integração pautado por um “regionalismo desenvolvimentista” aos interesses locais vinculados ao capital internacional – tensão que se expressa na reivindicação da tradição universalista da diplomacia brasileira. Longe de ser uma peculiaridade brasileira, dificuldades de natureza similar atravessam a política dos demais países do subcontinente, resultando em pressões que corroboram para restringir a dimensão econômica da integração, relegando o processo, em grande medida, à sua dimensão política (SANAHUJA, 2012).

## Conclusão

Existe uma correspondência entre o neodesenvolvimentismo como ideologia da política econômica das gestões presidenciais petistas e a noção de um regionalismo desenvolvimentista, ou pós-neoliberal, como ideologia da política externa praticada por estes governos. A função política, em ambos os casos, é estabelecer uma clivagem em relação às administrações precedentes, pretendendo diferenciar-se em relação à ortodoxia neoliberal,

sem que este movimento corresponda a qualquer mudança substantiva, seja na política macroeconômica fundada pelo Plano Real, seja no projeto de integração regional que tem como esteio as obras associadas à IIRSA. Ambos os polos do debate têm um fundamento comum remetendo, em última análise, ao mito do crescimento econômico. Esta polarização postiza cumpre uma segunda função política, que é balizar o debate por alternativas que elidem as conexões entre crescimento econômico e o aprofundamento da dependência externa e da assimetria social, que caracterizam o subdesenvolvimento. Proposições que apontam para um padrão civilizatório alternativo, seja em torno do Bem Viver, do bolivarianismo ou do socialismo, não têm voz no país.

Na economia, o debate é restringido à microeconomia, discutindo-se, em última análise, o ritmo e a intensidade do aprofundamento da agenda associada ao neoliberalismo. No terreno das relações internacionais, disputa-se a relevância concedida ao Sul em geral e à América do Sul em particular, como espaço privilegiado de expansão de negócios brasileiros. Os parâmetros do debate são estabelecidos por uma ponderação entre ônus e bônus da integração regional, segundo uma racionalidade mercantil. O contraponto à posição petista, que sustenta a importância estratégica da região, foi

sintetizado de modo lapidar pela ex-assessora da missão brasileira na OMC, Vera Thorstensen, em sua crítica ao MERCOSUL: “não adianta casar com pobre” (THORSTENSEN, 2014).

A despeito das diferenças de enfoque, a finalidade comum às duas posições é a inserção do espaço econômico brasileiro nos movimentos do capitalismo contemporâneo como exportador de matérias-primas, base para a expansão do capital multinacional e plataforma de valorização do capital financeiro. Sob esta perspectiva, a política é sempre instrumentalizada pela economia. Ao contrário do que a retórica do regionalismo pós-neoliberal prega, o sentido do processo integracionista não se modificou a partir da eleição de governos progressistas imbuídos de um horizonte neodesenvolvimentista, mas há indícios de que a interconexão do subcontinente como um imperativo mercantil ensejou uma instrumentalização da afinidade política entre estes governos em favor de negócios locais e internacionais.

Sob esta ótica, a incógnita analítica que desafia as leituras ancoradas neste campo, procurando explicar como um governo politicamente convencional, socialmente conservador e economicamente neoliberal praticaria uma política externa inovadora, perturbadora dos interesses estadunidenses na região, se desfaz. Explicitado o caráter ideológico da articulação

entre neodesenvolvimentismo e regionalismo pós-neoliberal, a política das gestões petistas para a América do Sul emerge não mais como o que gostaria de ser, mas como o que ela é: uma instrumentalização da integração regional em favor da internacionalização de negócios brasileiros oligopolizados, consonante com a divisão internacional do trabalho prevalente, garantindo ao país uma posição de liderança no subcontinente circunscrita à esfera política, a ser exercida em momentos de crise segundo os estreitos limites tolerados pela potência hegemônica.

## Bibliografia

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. 'Uma nova 'arquitetura' diplomática? - Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)'. *Revista Brasileira de Política Interna*, Brasília, v. 49, n. 1, June 2006.
- AMORIM, Celso. 'Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula'. *DEP - Diplomacia, Estratégia e Política*. Ano 1, n. 1, Outubro/Dezembro 2004, p. 41-48.
- BONOMO, M. BRITO, R. & MARTINS, B. "Macroeconomic and Financial consequences of the after crisis government-driven credit expansion in Brazil.", *Working paper 378*. Rio de Janeiro: Banco Central do Brasil, 2014.
- BRENNER, Robert. *O boom e a bolha*. Os Estados Unidos na economia mundial. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- CAMPOS, Pedro Henrique. "As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras". In: FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO. *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina*: um debate necessário. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- CARCANHOLO, M. D. "Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula". In: PASSARINHO, Paulo (Org). *Os anos Lula*: contribuições para um balanço crítico: 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- CARMO, Corival Alves do. "O projeto integracionista bolivariano de Hugo Chávez e o pragmatismo da política externa Brasileira". In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi & RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe*: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.
- CARVALHO, Guilherme; ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *O plano IIRSA na visão da sociedade civil pan-amazônica*. Belém: FASE; UFPA, 2009.
- CASTELO, Rodrigo. "O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro.". *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 112, dez. 2012. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000400002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000400002&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 28 out. 2014.
- CECEÑA, Ana Ester; AGUILAR, Paula & MOTTO, Paulo. *IIRSA: territorialidad de la dominación*. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 2007.
- \_\_\_\_\_. "Os caminhos e os agentes do saqueio na América Latina." In: FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO. *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina*: um debate necessário. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad". In: \_\_\_\_\_. *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal*: textos seleccionados. 1994. v. 2.
- CERVO, Amado Luiz. "Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático.". *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 46, n. 2, Dec. 2003.
- COSIPLAN. Cartera de Proyectos (2014). *Montevideo*: V Reunión ordinaria del COSIPLAN, 4/12/2014. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cn25\\_montevideo14\\_Cartera\\_COSIPLAN\\_2014.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn25_montevideo14_Cartera_COSIPLAN_2014.pdf)>. Acesso em 1/9/2015.
- COSTA, Darc. (org.). *América do Sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.
- \_\_\_\_\_. "Integrar é desenvolver a América do Sul." In: *Integração da América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2010, p. 47-70

DESIDERA NETO, Walter & TEIXEIRA, Rodrigo. “La recuperación del Desarrollismo en el Regionalismo Latinoamericano.” In: \_\_\_\_\_. *Perspectivas para la integración de América Latina*. Brasília: CAF; IPEA, 2012.

ESTADO DE SÃO PAULO. “BNDES aposta R\$ 7,5 bi no Friboi”. São Paulo, 15/02/2010.

\_\_\_\_\_. “BNDES empresta 3915 mais em 5 anos e supera em 3,3 vezes o Banco Mundial”. São Paulo, 10/3/2011. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-empresta-3915-mais-em-5-anos-e-supera-em-tres-vezes-o-banco-mundial-imp-,689817>>. Acesso em 21/05/2016.

FIORI, José Luís. *A miséria do “novo desenvolvimentismo”*. 2011. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=5334](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5334)>. Acesso em 28/10/2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. “Brasil faz obras nos vizinhos temendo a China”. São Paulo: Caderno Dinheiro, B6, 27/09/2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. “Brasil faz obras nos vizinhos temendo a China”. São Paulo: Caderno Dinheiro, B6, 27/09/2009.

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo*. Teoria e história. 3ed. Rio de Janeiro: UERJ, 2012.

FUNAG. *A América do Sul e a integração regional*. Brasília: FUNAG, 2012.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. *Ranking FDC das Transnacionais Brasileiras*. São Paulo, 2010.

FUSER, Igor. “A batalha do Brasil”. In: Portal Vermelho, 21/9/2014. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/249874-1>>. Acesso em 28/10/2014.

GIMENEZ, Heloisa Marques. *O desenvolvimento da cadeia produtiva da soja na Bolívia e a presença brasileira: uma história incomum*. Dissertação de mestrado apresentada no PROLAM-USP. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

GONÇALVES, José Botafogo. “Por que a ALCA fracassou?” In: PAZ, Leonardo (org.). *O CEBRI e as Relações Internacionais no Brasil*. São Paulo: SENAC, 2013.

\_\_\_\_\_. “Desafios da inserção internacional do Brasil: próximos passos”. In: PAZ, Leonardo (org.). *O CEBRI e as Relações Internacionais no Brasil*. São Paulo: SENAC, 2013

GOWAN, Peter. *A roleta global*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GUDYNAS, Eduardo. “As instituições financeiras e a integração na América do Sul”. In: VERDUM, Ricardo (org.). *Financiamento e Megaprojetos: Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: Inesc, 2008, p. 21-47.

IIRSA. *IIRSA 10 anos depois: Suas conquistas e desafios*. Buenos Aires: BID – INTAL, 2011.

INSTITUTO ROSA LUXEMBURGO. *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

IPEA. *Inserção internacional brasileira: temas de política externa*. Brasília: IPEA, 2010

LAMPRÉIA, Luiz Felipe. “Os desafios do Brasil”. In: PAZ, Leonardo (org.). *O CEBRI e as Relações Internacionais no Brasil*. São Paulo: SENAC, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de & COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (org.). “Agenda sul-americana: possibilidades e limites”. *Plataforma Democrática*, Working Paper nº 17, julho de 2011.

LUCE, M. S. *O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MERCADANTE, Aloísio. *As bases do novo desenvolvimentismo: análise do governo Lula*. Tese (Doutorado) — Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas — IE, Campinas: Unicamp, 2010.

NOVOA GARZÓN, Luis Fernando. “Brasil, via BNDES, reforça caráter regressivo da integração latino-americana”. Entrevista ao Correio da Cidadania, 19/11/2011.

\_\_\_\_\_. “O Brasil e seu ‘desbordamento’: o papel do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul”. In: FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO. *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

PADULLA, Raphael & COUTO, Leandro. “Integração da infraestrutura na América do Sul nos anos 2000: Do regionalismo aberto às perspectivas de mudança.” In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi & RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.

PANITCH, Leo & GINDIN, Sam. ‘Capitalismo global e império norte-americano’. In: \_\_\_\_\_. *Socialist register 2004: O novo desafio imperial*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2006, ps. 19-70.



- PAULANI, Leda. *Brasil Delivery*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- PAZ, Leonardo (org.). *O CEBRI e as Relações Internacionais no Brasil*. São Paulo: SENAC, 2013.
- PECEQUILO, Cristina S. “A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de política externa do governo Lula (2003-2006)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 49, n. 1, June 2006.
- PINTO, Luiz & REIS, Marcos. “Long term finance in Brazil: the role of the BNDES”. In: GRIVOYANNIS, Elias. *The New Brazilian Economy*. New York: Palgrave Macmillan, 2016.
- RICE, Secretary Condoleezza. *Remarks With Brazilian Foreign Minister Celso Amorim*. Brasília, Brazil, March 13, 2008. Disponível em: <<http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/03/102228.htm>>. Acesso em 10/5/2014.
- RICUPERO, Rubens. “A sempre anunciada, mas cada vez mais improvável integração latino-americana”. *Revista Política Externa*, V. 18 Nº3, 2009.
- RIOS, Sandra Polónia; VEIGA, Pedro da Motta. “O Brasil como vetor da integração regional sul-americana: possibilidades e limites”. *Plataforma Democrática*, Working Paper nº 17, julho de 2011.
- SADER, Emir. *A nova toupeira: Os caminhos da esquerda latino-americana*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- SAGGIORO GARCIA, Ana. *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: PUC, 2012.
- SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. ‘Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa.’ *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 112, Dec. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S01066282012000400004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01066282012000400004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 28/10/2014.
- SANAHUJA, José Antonio. “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi & RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe*: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.
- SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos. “A deposição de Lugo e os limites da democracia na América Latina.”, *Cadernos PROLAM/USP*, v. 22, p. 25-37, 2013.
- \_\_\_\_\_. “A problemática brasiguai e os dilemas da projeção regional brasileira.” In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (org.). *O Brasil e Novas Dimensões da Integração Regional*. Brasília: IPEA, 2014.
- SCHUTTE, Giorgio Romano. ‘Neodesenvolvimentismo e a busca de uma nova inserção internacional’. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.1, n.2, Jul-Dez 2012.
- SHERMAN, Wendy. Under Secretary for Political Affairs. *Remarks to the Council of the Americas Under Secretary for Political Affairs*. Remarks to the Council of the Americas. Washington DC. February 28, 2012. Disponível em: <<http://www.state.gov/p/us/rm/2012/184853>>. Acesso em 22/07/2014.
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F. & MICHEL, R. *Novodesenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. São Paulo: Manole, 2005.
- SILVA, André Luiz Reis da. *As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010)*. Meridiano 47 (UnB), v. 120, p. 1-10, 2010.
- SORJ, Bernardo & FAUSTO, Sergio. ‘O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas’ *Plataforma Democrática*, Working Paper nº 12, julho de 2011.
- TAUTZ, Carlos; SISTON, Felipe; LOPES PINTO, João Roberto. “O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário”. In: PASSARINHO, Paulo. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico (2003-2010)*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- THORSTENSEN, Vera. *Entrevista à Carta Capital*. Maio, 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/ficar-atrelado-ao-mercosul-e-afundar-o-brasil-804.html>>. Acesso em 28/10/2014.
- VERDUM, Ricardo (org.). *Financiamento e Megaprojetos*. Uma interpretação Da dinâmica regional sul-americana. Brasília: Inesc, 2008.
- VIGEVANI, Tullo et al. “O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites”, *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, v. 51, n. 1, 2008.
- \_\_\_\_\_. & CEPALUNI, Gabriel. ‘Política externa de Lula: a busca de autonomia pela diversificação’ In: \_\_\_\_\_. *A política externa brasileira: a busca de autonomia*, de Sarney a Lula. São Paulo: Ed. UNESP, 2011.
- \_\_\_\_\_. & RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. “Mudanças da inserção brasileira na América latina”, *Lua Nova*, São Paulo, n. 78, 2009.
- VIOLA, E. “A diplomacia da marola.”, *Primeira Leitura*. Nº 50, 2006, p. 90-93.
- VIZENTINI, Paulo F. *Relações internacionais do Brasil: De Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

\_\_\_\_\_. “O Brasil e o mundo, do apogeu à crise do neoliberalismo: a política externa de FHC a Lula”, *Ciências e Letras*, n. 37, 2005, p. 317-331.

ZIBECHI Raúl. Brasil potencia. *Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Bogotá: Ediciones desde abajo, 2012.

## Entrevistas

Acosta, Alberto. Ex-presidente da Assembleia Constituinte no Equador e ex-ministro do governo Correa. Quito, setembro de 2015.

Araujo, Joaquim. Chefe do Setor de Defesa e Cooperação da Embaixada do Brasil no Peru. Lima, julho de 2015.

Ávila, Miguel. Diretor do Centro de Estudos Jurídicos e Investigação Sociais (CEJIS). Santa Cruz de la Sierra, julho de 2015.

Barros, Pedro Silva. Diretor de Assuntos Econômicos da UNASUL. Quito, setembro de 2015.

Cerezal, Manuel. Assessor do Banco Central da Venezuela, pesquisador da Universidade Bolivariana da Venezuela. Caracas, novembro de 2015.

Chan, Alan. Diretor da operação da Odebrecht no Peru. Lima, julho de 2015.

Nascone, Mariano. Diretor de Assuntos Sociais da UNASUL. Quito, setembro 2015.

Paes, Pedro. Economista, um dos idealizadores de uma “nova arquitetura financeira”. Quito, setembro de 2015.

Paloschi, Jonas. Chefe do Setor Cultural e de Cooperação Educacional da Embaixada brasileira no Peru. Lima, julho de 2016.

Parkinson de Castro, João Carlos. Coordenação-Geral de Assuntos Econômicos da América do Sul. Montevidéu, dezembro de 2015.

Ramírez, Kenneth. Diretor do Consejo Venezolano de Relaciones Internacionales. Caracas, novembro de 2015.

Ramos, Felipe. Missão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) na Venezuela. Caracas, novembro de 2015.

## Notas

**1.** Os trabalhos organizados ou de autoria de Darc Costa são referências desta posição. COSTA, 2010; 2011. As posições de Costa são explicitamente questionadas por: GUDYNAS, 2008.

**2.** Por exemplo: “Identificamos, portanto, no discurso durante os dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, uma clara coerência entre a busca de uma maior inserção soberana na globalização, a retomada da estratégia de um projeto nacional de desenvolvimento e a nova agenda de ativismo estatal” (SCHUTTE, 2012, p. 63-4). Também: SADER, 2010.

**3.** A posição de Ricupero, que fala de uma “sempre anunciada, mas cada vez mais improvável integração latino-americana” é matizada por Sorj e Fausto: “Acreditamos que a integração regional fundamentada em sólidas bases institucionais comuns não deveria ser abandonada como aspiração.” (SORJ & FAUSTO, 2011, p. 14).

