

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**AS INICIATIVAS DO GOVERNO LULA DA SILVA PARA O PROCESSO DE  
INTEGRAÇÃO ECONÔMICA NA AMÉRICA DO SUL**

**Elena de Oliveira Schuck**

**PORTO ALEGRE**

**Novembro / 2010**

ELENA DE OLIVEIRA SCHUCK

AS INICIATIVAS DO GOVERNO LULA DA SILVA PARA O PROCESSO DE  
INTEGRAÇÃO ECONÔMICA NA AMÉRICA DO SUL

Trabalho de conclusão de curso apresentado  
como requisito parcial para a obtenção do título  
de Bacharel em Relações Internacionais pela  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho

PORTO ALEGRE

Novembro de 2010

## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pela oportunidade de realizar minha graduação; e ao CNPq, cuja bolsa de pesquisa me proporcionou a aquisição de conhecimentos que contribuíram para este trabalho.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho, pela preciosa ajuda e atenção que me concedeu ao longo do ano para a realização deste trabalho.

A todos que puderam me apoiar e incentivar ao longo deste ano, contribuindo para o desenvolvimento deste trabalho.

## **RESUMO**

Esta pesquisa analisa as iniciativas de cooperação econômica e financeira do governo brasileiro durante o mandato de Lula da Silva (2003 a 2006 e 2007 a 2009), identificando os principais traços das políticas brasileiras para a integração econômica da América do Sul. A hipótese apresentada é que durante o governo de Lula da Silva, as relações com a América do Sul foram prioritárias para o Brasil, o que fez com que a cooperação econômica e financeira regional fosse ampliada e fortalecida. Durante os anos de governo Lula da Silva, percebeu-se na orientação da Política Externa uma via que priorizou as relações com os países periféricos e emergentes como forma de reduzir as assimetrias do atual sistema político e econômico internacional. Desde então, o Brasil pôde orientar e ampliar algumas iniciativas que promoveram o financiamento de curto e longo prazo, medidas necessárias para o desenvolvimento e adensamento da integração regional.

Palavras-chave: Integração; América do Sul; Política Externa Brasileira; Governo Lula da Silva; Cooperação econômica e financeira

## **ABSTRACT**

This research analyzes the economic and financial cooperation initiatives proposed by the Lula da Silva's government through the identification of the main characteristics of the Brazilian economic integration policies to South America. The hypothesis presented relates the increase in the economic and financial cooperation in South America with the policies of regional priority for Brazil. During Lula da Silva's government the directions of the foreign policy led to a special link with others emerging countries so that the asymmetries perceived in the international political and economic system could be reduced. Since then, Brazil has been able to coordinate and strengthen some initiatives that aim to promote short and long term financing – measures required to develop and strengthen the regional integration process.

Keywords: Integration; South America; Brazil's Foreign Policy; Lula da Silva's government; Economic and financial cooperation

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 - Evolução do Intercâmbio Comercial Brasil - América do sul.....	36
Tabela 2 - Evolução do Comércio Exterior da América do Sul.....	36
Gráfico 1 - Evolução dos desembolsos do BNDES.....	50
Gráfico 2 - Desembolso para exportação de serviços em relação ao desembolso total do BNDES para exportações .....	51
Quadro 1 - Iniciativas de Integração Financeira de Curto Prazo .....	40
Quadro 2 - Iniciativas de Integração Financeira de Longo Prazo.....	43
Quadro 3 – Iniciativas Brasileiras de Financiamento.....	46
Quadro 4 - Operações de Financiamento do BNDES na América do Sul .....	53
Quadro 5 - Direção do Comércio exterior argentino para o Brasil .....	55
Quadro 6 - Intercâmbio Comercial Brasil – Argentina.....	55

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI- Associação Latino-Americana de Integração  
ALALC- Associação Latino-Americana de Livre Comércio  
ALCA- Área de Livre Comércio das Américas  
ALCSA- Área de Livre Comércio Sul-Americana  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BROU – Banco de la Republica Oriental Del Uruguay  
CASA- Comunidade de Nações Sul-Americanas  
CEPAL- Comissão Econômica para a América Latina  
ENID - Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento  
FHC- Fernando Henrique Cardoso  
FMI- Fundo Monetário Internacional  
FOCEM- Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do  
MERCOSUL  
G-7 – Grupo dos Sete  
G-20 – Grupo dos Vinte  
GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio  
IBAS- Índia, Brasil e África do Sul  
IIRSA- Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana  
MERCOSUL- Mercado Comum do Sul  
NAFTA - Tratado Norte-Americano de Livre Comércio  
OMC- Organização Mundial do Comércio  
ONU- Organização das Nações Unidas  
PIB- Produto Interno Bruto  
PPA – Plano Plurianual  
TEC- Tarifa Externa Comum  
UNASUL- União de Nações Sul-Americanas  
UA – União Aduaneira  
ZLC- Zona de Livre Comércio

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	8
2. Integração na América do Sul: Conceitos Teóricos e Evolução Histórica.....	11
2.1 Teoria da Integração para a América Latina, em Especial para a América do Sul.....	11
2.2 Histórico da Integração Regional da América do Sul.....	15
2.2.1 A Integração no Âmbito Regional.....	16
2.2.1 Os Acordos Bilaterais e Sub-regionais.....	17
2.2.3 A Cooperação Financeira Sul-Americana.....	20
3. A Política Externa Brasileira e a Integração Regional.....	22
3.1 A Política Externa de FHC: do Estado Mínimo à Globalização Assimétrica .....	22
3.2 A Política Externa do Governo Lula da Silva: Regionalismo e Autonomia .....	26
3.3 Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira.....	29
3.4 Uma Política de Integração Voltada para a América do Sul.....	33
4. A cooperação Financeira na América do Sul e as Iniciativas Brasileiras.....	39
4.1 As Iniciativas Regionais de Integração Financeira.....	40
4.1.1 Iniciativas de Integração Financeira de Curto Prazo.....	40
4.1.2 Iniciativas de Integração Financeira de Longo Prazo.....	42
4.2 As Iniciativas Brasileiras de Integração Financeira Regional.....	45
4.2.1 Iniciativa pra a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA).....	46
4.2.2 A Cobertura Regional do BNDES.....	48
4.2.3 O Sistema de Pagamentos em Moeda Local Brasil-Argentina.....	54
5. Considerações Finais.....	57
Referências bibliográficas.....	62

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a posse do primeiro governo de Lula da Silva em 2003, a orientação da política externa brasileira visa à intensificação da cooperação Sul-Sul. Através dessa linha, o Brasil passou a considerar um maior número de parcerias com países emergentes, inclusive com a América do Sul. Verificam-se iniciativas de redirecionar as linhas da política externa de modo a conferir às relações do Brasil com os demais países em desenvolvimento um maior grau de prioridade, principalmente com os países da América do Sul.

Diante deste contexto de busca da ampliação e do fortalecimento da cooperação Sul-Sul, isto é, da cooperação com países emergentes que visa à redução das assimetrias internacionais de poder e uma maior projeção internacional dos países em desenvolvimento, busca-se analisar quais foram as diretrizes políticas e econômicas do governo condizentes com esta nova estratégia brasileira. Dentre os múltiplos ganhos originários da intensificação das parcerias com os países sul-americanos, merecem destaque as novas relações financeiras, econômicas e comerciais que o Brasil passa a estabelecer com seus vizinhos continentais. A análise de tais tratativas faz-se imprescindível para a compreensão da conduta brasileira de diversificação das parcerias e fortalecimento das relações com os demais países emergentes.

Analisando a aproximação do Brasil com América do Sul, buscaremos ir além das prioridades nas transações comerciais, dando atenção especial para o papel dos fundos de financiamento para o Continente, os empréstimos concedidos por instituições brasileiras e os sistemas de pagamento. Este trabalho procurará focar-se em algumas medidas econômico-financeiras de iniciativa brasileira que têm por objetivo favorecer o desenvolvimento de países vizinhos. Assim, o enfoque será dado nas seguintes medidas iniciadas durante o governo de Lula da Silva: a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM); início das operações da Iniciativa para a Integração Regional Sul Americana (IIRSA); criação do sistema de pagamento em moeda local; os financiamentos na América do Sul promovidos pelo BNDES.

Este trabalho buscará responder às seguintes perguntas: a partir do governo Lula da Silva (período de 2003 a 2010) e da implementação de diretrizes de política externa que visam à cooperação Sul-Sul, houve aumento nos fluxos comerciais e financeiros e da cooperação financeira entre o Brasil e a América do Sul? Quais outras consequências de ordem política e econômica podem ser constatadas a partir do aumento (ou não) desses fluxos com a América



do Sul?

Para responder a essas perguntas, serão selecionadas informações relativas às iniciativas de cooperação financeira a fim de analisar a evolução das transações financeiras e comerciais durante o período relativo aos dois mandatos do presidente Lula da Silva (2003 a 2006 e 2007 a 2010). Busca-se verificar o aumento da integração econômica regional a partir de tais dados, para então relacionar a evolução do adensamento das relações Brasil - América do sul com as orientações da política externa brasileira atual.

O objetivo deste trabalho será o de especificar quais foram as iniciativas brasileiras, durante os mandatos de Lula da Silva, de ordem econômica condizentes com a lógica de fortalecimento das relações com os países da América do Sul. Nesse sentido, através da análise destas iniciativas brasileira de cooperação econômica na América do Sul, bem como a partir da identificação das linhas de orientação da política externa brasileira no governo Lula da Silva, buscaremos mostrar se está havendo (ou não) uma integração econômica efetiva na região, articulada pelo Brasil.

A idéia com a qual trabalharemos é a de que, durante seus dois mandatos, o governo de Lula da Silva orientou a política externa brasileira de forma a priorizar as relações com os países da América do Sul, ampliando a cooperação econômica e financeira regional. Esta aproximação vincula-se à estratégia governamental brasileira de intensificação das parcerias com países emergentes que visa à redução das assimetrias internacionais de poder político e econômico.

A importância do tema deste trabalho relaciona-se à verificação do *status* do Brasil de liderança regional no quesito de cooperação, integração e busca pelo desenvolvimento para os países da América do Sul. Em um contexto de busca da ampliação da cooperação com países emergentes, procuraremos verificar quais são os mecanismos brasileiros utilizados para implementar tais objetivos.

A política econômica do atual governo receberá especial atenção, considerando que a detenção de grandes fluxos comerciais, bem como a relevância econômica de um país estão estreitamente vinculadas ao poder deste no cenário internacional. A política econômica compõe um dos pilares fundamentais da inserção internacional do Brasil e merece especial atenção, apesar de ainda ser explorada de forma incipiente na literatura da política externa brasileira.

Para tanto, além desta breve introdução, o trabalho está dividido em quatro partes. O capítulo inicial objetiva traçar o histórico da integração sul-americana, procurando identificar as medidas de caráter econômico que auxiliaram na intensificação da cooperação comercial e

financeira regional. No capítulo seguinte, analisam-se as principais tendências do governo Lula da Silva em termos de política externa para América do Sul, destacando as diferenças constatadas entre sua gestão e a de Fernando Henrique Cardoso (FHC), sobretudo quanto a questões concernentes à situação econômica e financeira regional. No último capítulo apresentam-se as iniciativas de caráter político-econômico do atual governo a fim de identificar a aceleração da integração sul-americana a partir de um possível protagonismo brasileiro. Por fim, são apresentadas as conclusões.

## **2. INTEGRAÇÃO ECONÔMICA NA AMÉRICA DO SUL: CONCEITOS TEÓRICOS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA**

### **2.1 Teoria da Integração para a América Latina, em especial para a América do Sul**

Entre a segunda metade da década de 1980 e o fim da década de 1990, observou-se o surgimento de uma quantidade inusitada de acordos de preferência comercial em diversas regiões do globo e especialmente na América Latina. Segundo Baumann *et al* (2004), durante esta época a América Latina sofria sérias restrições impostas pela escassez de divisas derivada da crise da dívida externa que assolava muitos países da região. Assim, a integração regional passou a ser vista como uma ferramenta capaz de restabelecer o dinamismo econômico da América Latina.

O processo de integração regional pode trazer impactos dinâmicos não desprezíveis que estão relacionados:

- a) à absorção de economias de escala possibilitadas pelo tamanho ampliado do mercado, para empresas e setores operando abaixo do ponto ótimo antes da integração; b) à geração ou ampliação de economias de escala externa às empresas; c) à influência positiva na atração de investimentos; d) ao aumento da eficiência econômica, derivada do aumento da concorrência e da redução nos graus de incerteza, entre outros (BAUMANN *et al*, 2004, p.115).

Em se tratando de processos de integração regional, cabe aqui distinguir os diferentes níveis de integração, bem como seus efeitos e consequências. O nível mais primário a se considerar é a Área de Preferência Comercial, através da qual dois ou mais países estabelecem a redução ou isenção de impostos sobre um determinado tipo de produto a fim de facilitar o comércio setorial. Nesse nível de integração, os países possuem políticas comerciais independentes com o restante de seus parceiros em nível global.

Quando um grupo de países negocia concessões comerciais generalizadas, abrangendo a maior parte de suas respectivas pautas comerciais, tem-se a Zona de Livre Comércio (ZLC). Nesse nível de integração, os países participantes definem as regras de origem, os critérios relativos ao percentual do valor adicionado à mercadoria de modo a considerá-la um produto nacional e, por consequência, passível das preferências tarifárias da ZLC e do alinhamento das taxas de câmbio.

A partir do momento que a ZLC passa a adotar barreiras tarifárias externas comuns (a tarifa externa comum), passa-se a constituir a União Aduaneira. Esse estágio de integração denota o aprofundamento das relações comerciais entre os países membros, dado que todos

impõem uma mesma tarifa de importação aos produtos provenientes de países de fora do bloco. Diferentemente da ZLC, a União Aduaneira requer que todos os países participantes determinem conjuntamente sua política comercial externa, apresentando-se nas negociações internacionais como uma única voz.

O Mercado Comum compreende, além de todos os aspectos mencionados anteriormente, a plena mobilidade de fatores de produção e de pessoas. Nesse nível faz-se necessário coordenar as políticas fiscais, cambiais e monetárias, além de compatibilizar as legislações nacionais referentes às questões trabalhistas, previdenciárias, de regulação da concorrência e do capital, entre outras. Se os estágios anteriores de integração eram compatíveis com as relações intergovernamentais, a instituição do Mercado Comum requer algumas mudanças. Para que ele seja implementado, são necessárias instituições supranacionais que coordenem a harmonização desses diversos aspectos políticos e econômicos entre todos os países membros.

O nível de integração que sucede o Mercado Comum é a União Monetária. Nesse caso, todos os países membros passam a adotar uma moeda única que é emitida por uma autoridade supranacional do processo de integração. Com isso, há perda de autonomia na condução da política macroeconômica em nível nacional, pois as autoridades monetárias de cada país abrem mão da sua liberdade em prol de um órgão emissor único da região. Considerando que as políticas monetárias e fiscais são controladas por um órgão supranacional, todos os países devem promover a convergência de suas políticas fiscais para que se atinjam os níveis de harmonização e estabilidade econômicas requeridos para o êxito da moeda única.

A integração regional, além de ser vista como uma facilitadora de negociações, vem adquirindo uma considerável importância para a promoção do desenvolvimento econômico. Durante a década de 1980, a América Latina passou por uma fase denominada de “asfixia cambial” provocada pela dívida externa dos países. A região dependia consideravelmente dos países desenvolvidos para a obtenção de divisas, bem como para a importação de bens de produção. Segundo Baumann *et al* (2004, p. 116),

[n]esse contexto, a integração – além de proporcionar um mercado de proporções ampliadas – passou a ser vista como uma saída para a própria crise, uma vez que o comércio intra-regional permitiria a utilização da capacidade produtiva instalada, enquanto o regionalismo possibilitaria um ressurgimento do dinamismo comercial com menor uso de divisas.

Ao longo dos anos 1990, a integração regional continuou a ser uma questão prioritária nas agendas dos diferentes governos latino-americanos; contudo, as preferências regionais

deveriam ser compatíveis com a abertura multilateral. Esta prática passou a ser chamada de “regionalismo aberto” por convenção (BAUMANN *et al*, 2004, p.116).

Durante este mesmo período, novos argumentos que favoreciam a intensificação da integração começavam a ser articulados. Passou-se a defender a ideia de que a integração, além de permitir ganhos de economia de escala, reduziria rendas não produtivas – decorrentes da falta de concorrência – diminuiria custos de transações, aumentaria a eficiência produtiva, contribuindo para a estabilização de preços e dinamizaria a absorção do progresso tecnológico. Além disso, a integração propiciaria o comércio de produtos mais intensivos em tecnologia, dado que as transações intra-indústria seriam facilitadas pelas políticas de valorização do comércio intra-regional.

Os benefícios da integração podem ainda ser extensivos ao conjunto do sistema econômico em cada país, uma vez que o próprio aumento do volume de transações requer ajustes em termos institucionais e de superação de deficiências de infra-estrutura (BAUMANN *et al*, 2004, p.117). Desta forma, o processo de integração pode ainda garantir reformas internas que assegurem uma maior competitividade às economias.

Vale ainda ressaltar que o processo de integração propicia aos países membros um maior poder de barganha nas negociações em foros internacionais. Como os países integrados compartilham posições afins a respeito de numerosos temas, eles terão mais chances de adotar uma postura negociadora comum, o que lhes confere maiores chances de obter vantagens nas tratativas de diversos temas do plano internacional.

Por fim, há uma consideração importante a ser feita que se relaciona com a economia política da integração. Segundo Baumann *et al* (2004), os processos de integração são amparados por mecanismos formais, ou seja, por um conjunto de textos legais entre as partes contratantes, tais como acordos e protocolos. Todavia, em paralelo com a existência da integração *formal*, há também a construção de um processo de integração *informal*. Esta é a integração tornada viável de fato por obras fronteiriças, pela construção de estradas, pontes e facilidades de transmissão de energia e de comunicação, ou atos de ordem administrativa que facilitam a tramitação de cargas nos postos aduaneiros. Esses processos facilitam a integração entre os diversos agentes econômicos e dispensam, muitas vezes, a diplomacia formal.

Nesse particular, não é demais mencionar que o isolamento histórico entre os agentes econômicos latino-americanos contribuiu para que a maior parte das transações externas fosse feita com países de outras regiões. Logo, o investimento em infraestrutura constitui um fator essencial para o estabelecimento de uma integração que propicie a aproximação dos diversos

agentes econômicos e que garanta o desenvolvimento econômico dos países da América Latina.

O investimento em infraestrutura constitui um elemento chave para a promoção da integração no continente e requer, muitas vezes, recursos financeiros os quais apenas um país não consegue prover. Busca-se então promover a integração financeira na América do Sul a fim de criar um conjunto de iniciativas e instituições que propiciem uma crescente cooperação entre as doze nações formalmente envolvidas no processo de integração da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), que hoje é o acordo de base que fornece sustentação à grande maioria das iniciativas de integração no continente.

A dimensão financeira da integração é, de fato, ainda pouco estudada e debatida nos meios acadêmicos por duas razões em especial. A primeira razão deve-se à inexistência de uma estrutura empírica e de uma organização internacional que atenda às demandas e auxilie os acordos dessa área. O Fundo Monetário Internacional (FMI), uma instituição internacional que poderia suprir essas carências, não possui como foco temas regionais de integração financeira. Da mesma forma, a maior ferramenta teórica vinculada a essas questões – a área monetária ótima – refere-se a uma discussão muito mais avançada e muito distante da atual situação da América do Sul (BIANCARELI, 2009. p.2). A criação de área monetária ótima exige a convergência dos arranjos monetário e cambial dos países da região; todavia, tais pré-requisitos ainda não foram alcançados. As divergências entre as políticas econômicas adotadas e o desempenho econômico entre os países ainda são um empecilho para que ocorram avanços dessa ordem.

A segunda razão pela qual a dimensão financeira do processo de integração é ainda pouco debatida deve-se a uma distorção de conceitos. A “integração financeira” é normalmente vista como um processo que visa à extinção do controle de fluxo de capitais, presumindo-se que a economia de um país irá integrar-se com todo o sistema financeiro internacional. Este processo pode ser caracterizado como “abertura financeira”, que normalmente é defendido a partir de argumentos bastante distintos daqueles utilizados a favor da integração financeira. Os defensores da abertura financeira crêem num mundo com perfeita mobilidade de capitais – por consequência, compartilhamento global de riscos e disciplina macroeconômica – e logo descartam a necessidade de esforços regionais ou a criação de instituições que regulem os efeitos desse sistema em cada economia.

Para Biancareli (2009), a ideia de integração financeira surge então sob a perspectiva da economia política, quando países em desenvolvimento percebem não possuir poder suficiente nas arenas multilaterais para negociar questões de seus interesses. Neste sentido, as

iniciativas regionais estariam mais de acordo com os interesses sul-americanos e os representariam melhor no âmbito financeiro global.

A integração financeira, contudo, não deve ser vista apenas como uma atitude defensiva contra as assimetrias do atual sistema financeiro internacional. Ela constitui-se também como uma necessidade para o desenvolvimento e a integração regional. A necessidade de aprofundar a integração regional é consensual entre os líderes políticos no Continente e requer um suporte financeiro e institucional adequados às necessidades da região.

Para melhor compreender as finalidades da integração financeira na América do Sul, pode-se utilizar a abordagem da UNCTAD (2007) que classifica as iniciativas tomadas nesse sentido em três diferentes níveis: i) cooperação regional para facilitação de pagamento e financiamento de curto prazo; ii) cooperação regional para o financiamento do desenvolvimento (ou financiamento de longo prazo); e iii) acordos cambiais e uniões monetárias.

Como exemplo do primeiro nível, há os mecanismos para a facilitação do comércio regional e também para provisão de liquidez em momentos de dificuldade de financiamento externo, tais como uniões de pagamento, acordos de crédito recíproco e compensações e reservas internacionais. No segundo nível, há dois tipos de instituição: bancos de desenvolvimento regional e mercado de títulos regionais. Por fim, acordos formais de coordenação macroeconômica (principalmente políticas cambiais) e o percurso que visa uma única moeda regional estão dentre as iniciativas do terceiro nível (BIANCARELI, 2009, p.4).

A adoção de uma moeda única é certamente o estágio final do processo de integração, mas entre o primeiro e o segundo nível não há hierarquia. Para Biancareli (2009), há ainda muitas contradições que permeiam as discussões sobre a adoção de uma moeda comum e também sobre a real necessidade de um processo de cooperação para a implementação de uma união monetária. Devido ao debate prolongado que esta discussão sobre a união monetária exige, focaremos apenas nas iniciativas existentes dos dois primeiros níveis ao longo do trabalho.

## **2.2 Histórico da Integração Econômica na América do Sul**

Os experimentos de integração regional e sub-regional na América do Sul tiveram início no fim da década de 1950, quando passou a se perceber certo grau de complementaridade econômica entre alguns países, embora as correntes de comércio importantes entre as

economias da região fossem quase inexistentes até então. O comércio estava orientado de forma bilateral, e privilegiava o acesso das economias europeias e norte-americanas às mercadorias produzidas na América do Sul. As exportações começavam a ser prejudicadas pelo fato de que os principais parceiros comerciais da região recuperavam-se dos impactos causados pela Segunda Guerra Mundial e reduziam sua demanda.

### **2.2.1 A Integração no Âmbito Regional**

Constatando a falta de organização das estruturas econômicas do continente, passou-se a defender a necessidade de uma maior integração regional. Raul Prebisch e outros teóricos cepalinos viam nas reduzidas dimensões dos mercados nacionais um entrave à expansão econômica por substituição de exportações (GINEASTA, 1999, p.49). As estruturas do Continente eram pouco aptas pra a integração, sendo que as empresas medianas e pequenas não tinham experiência na organização exportadora. Assim, era imprescindível promover a interface comercial no Continente para que os países latino-americanos não continuassem tão suscetíveis a conjuntura de países distantes e dependente de fatores externos.

Dessa maneira, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), defensora das teses desenvolvimentistas e inspirada no processo de integração europeu, propôs um projeto de desenvolvimento no qual haveria uma zona de livre comércio protegida por tarifas alfandegárias a fim de abrir os mercados nacionais na América Latina. A eliminação das barreiras tarifárias entre os países tinha como objetivo a criação de um comércio regional, onde a produção ineficiente e os desvios de comércio seriam substituídos pela produção regional, o que era possível devido à ampliação de mercado e à consequente criação de empresas de grande porte. As primeiras expressões deste tipo de desenvolvimento puderam ter sustentação com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), através da assinatura do Tratado de Montevideú em 1960.

Ao total, foram onze os países que aderiram ao acordo que previa a liberalização comercial na América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Para Almeida (2009), o processo avançou até o limite permitido pelas competitividades nacionais sem que houvesse real intenção de avançar no caminho do desmantelamento dos programas nacionais de desenvolvimento, fortemente introvertidos.

Em 1980, através do Tratado de Montevideú, a Associação Latino Americana de Integração (ALADI) é instituída a fim de substituir a fracassada tentativa da ALALC de



criação de uma zona de livre comércio. A nova iniciativa de integração regional tinha como objetivo a formação de um mercado comum consolidado através de preferências tributárias para os países da região. Pela primeira vez, um acordo regional previa, além dos acordos comerciais, um fundo financeiro para empreendimentos comuns. Foi o primeiro acordo de integração do continente sul-americano a levar em conta a necessidade da cooperação financeira regional. Esse avanço no acordo estava ligado à ideia de que para se ter desenvolvimento se fazia necessária a eficiência tecnológica e, por consequência, investimentos nos setores “cruciais” de cada país.

A ALADI, apesar de haver representado um ambicioso desejo de integração, apenas instituiu um quadro jurídico formal de uma área de preferências tarifárias, trazendo poucos avanços concretos para o processo de integração. Por fim, de acordo com Almeida (2009), ela acabou sendo submetida à dupla competição dos projetos sub-regionais de integração e da proposta dos Estados Unidos em prol de uma “área hemisférica de livre comércio”, ou Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

### **2.2.2 Os Acordos Bilaterais e Sub-Regionais**

No intuito de aprimorar o comércio bilateral entre Brasil e Argentina, iniciou-se um processo de integração entre os dois países em 1986, quando foram criados protocolos setoriais de cadeias produtivas binacionais. Em 1988 foi firmado o Tratado de Integração, um tratado bilateral que previa a formação de um mercado comum bilateral através da liberalização tarifária a ser implementada nos dez anos seguintes. A Ata de Buenos Aires, adicionada ao Tratado em 1990, acelerou o processo de integração ao reduzir à metade os prazos acordados e ao promover desgravação tarifária automática (que até então era feita de maneira muito flexível e, portanto, pouco eficiente), fortalecendo a ideia de mercado comum completo. Os mecanismos que regiam o Tratado eram intergovernamentais e assim permaneceram quando se passou do plano bilateral para o quadrilateral, com a participação de Paraguai e Uruguai (ALMEIDA, 2009, p.3).

Mantendo os dispositivos já previstos na Ata de Buenos Aires referentes aos mecanismos e aos instrumentos necessários à formação do Mercado Comum do Sul, em 1991, através do Tratado de Assunção, foi criado o MERCOSUL. No artigo 1º do Tratado, os quatro países signatários – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – acordavam em:

a) Estabelecer uma área de livre circulação de bens, pessoas e fatores de produção;

- b) Eliminar as barreiras tarifárias e não-tarifárias em um período de quatro anos, bem como implantar uma Tarifa Externa Comum (TEC), para que o bloco econômico passasse a constituir uma União Aduaneira em 1995;
- c) Adotar uma política comercial comum frente a terceiros;
- d) Coordenar posições nos fóruns econômico-comerciais;
- e) Coordenar políticas macroeconômicas que assegurassem as condições adequadas de competitividade entre as partes;
- f) Coordenar políticas setoriais;
- g) Harmonizar legislações em áreas pertinentes.

O MERCOSUL avançou nos seus primeiros oito anos, mas não conseguiu concretizar o mercado comum prometido no Artigo 1º do Tratado de Assunção (ALMEIDA, 2009, p.4). As crises decorrentes da desvalorização do *real*, em 1999, e do esgotamento do modelo cambial argentino, 2001-2002, baseado na paridade fixa com o dólar americano, assolaram o MERCOSUL, enfraquecendo sua base de sustentação. Como consequência das crises, verificou-se o declínio do intercâmbio intra-regional, a descontinuidade da liberalização (quando a Argentina passou a utilizar salvaguardas unilaterais<sup>1</sup> contra os produtos brasileiros) e o abandono dos projetos de coordenação de políticas macroeconômicas que asseguravam condições adequadas de competitividade entre os Estados membros. O comércio entre os membros do bloco só voltou a crescer a partir de 2005, mesmo ano em que a Venezuela explicitou a demanda de ingresso no MERCOSUL.

De acordo com o protocolo de acesso assinado em 2006, a Venezuela ficava caracterizada como “membro pleno em processo de adesão”, podendo participar plenamente de todas as reuniões do MERCOSUL, mas não dispendo de poder de voto até que consiga cumprir os requisitos formais à sua integração à união aduaneira. Para isso deve substituir sua tarifa nacional pela TEC e internalizar outras medidas necessárias para fazer parte da união aduaneira.

Para alguns autores, o MERCOSUL foi criado de forma a favorecer sobretudo as ambições do Brasil. Para Gineasta (1999, p.92), é preciso reconhecer que o Tratado de Assunção está inspirado e favorece os interesses brasileiros, antes do que os de qualquer outro

---

<sup>1</sup> As cláusulas de salvaguarda são um conjunto de normas que garantem a possibilidade de adotar medidas que visam corrigir efeitos imprevistos e não desejados em uma relação de intercâmbio comercial entre países ou blocos de países. As medidas podem ser de caráter tarifário, através da redução ou eliminação de uma preferência comercial já consolidada, ou podem ser de caráter não-tarifário, com a restrição quantitativa da quota de importação. O uso das salvaguardas está previsto no âmbito do Mercosul no caso de prejuízo grave para a economia nacional ou para um setor econômico do país que as invoca.

país da região. O interesse na consolidação do MERCOSUL converge de encontro com as ambições de fortalecimento da posição brasileira em um contexto no qual surgia a possibilidade de formação de uma área de livre comércio continental sob a liderança dos Estados Unidos. O autor também aponta para o fato de que

enquanto o Uruguai, a Argentina e o Paraguai adotaram regimes de abertura comercial muito amplos, o Brasil seguiu sendo protecionista e que esse protecionismo refletiu-se nos critérios adotados para a fixação da tarifa externa comum, em favor da indústria brasileira, que é a mais desenvolvida da região, mas que seria em boa parte obsoleta e pouco competitiva ao adotar-se a tarifa externa comum (Ginesta, 1999, p.92).

Em função dos argumentos apresentados, a análise sobre o MERCOSUL repousa sobre os objetivos político-econômicos brasileiros, que condicionaram a estrutura do Tratado de Assunção. O Brasil, usufruindo do *status* de maior economia do grupo, estaria apto, pelo seu grau de desenvolvimento, a realizar os saltos qualitativos estabelecidos no Tratado, a ponto, inclusive, de expandir seu potencial nacional integrando-se à economia internacional. Assim, o país buscou consolidar sua posição global através de três instrumentos: (i) poupança e investimentos; (ii) importações e exportações; e (iii) geração de tecnologias de ponta.

A primeira iniciativa a ser tomada seria a atração de investimentos estrangeiros para financiar o crescimento, uma vez que este era inibido pela carência de poupança interna. Os investimentos estrangeiros, no entanto, não seriam irrestritos. Deveriam conferir ao Brasil parte dos ganhos provenientes do aumento das exportações e também deveriam estar acompanhados da transferência de tecnologia.

As exportações são atualmente protagonistas de qualquer modelo de desenvolvimento, principalmente quando referentes a produtos de alto valor agregado. Assim, no Brasil, a exportação de produtos de alta tecnologia direcionada a países desenvolvidos exige a remodelação da produção, da proteção e da promoção das exportações. Quanto à importação, a posição brasileira é a de incentivo à sua liberalização, cuidando, no entanto, para que ocorra de maneira gradual e controlada sem expor a indústria nacional a uma situação de competição excessiva.

A incorporação de tecnologia de ponta aos processos produtivos também é imprescindível para o crescimento das economias. O mercado de *commodities* agrícolas e pecuárias, ainda predominante na pauta de exportações brasileiras, traz como desvantagem a margem reduzida de lucro e o enfrentamento de uma forte competitividade em nível global. Dessa forma, o investimento na área de tecnologia faz-se indispensável para qualquer país que

almeje crescer através da inserção no mercado internacional, independentemente do seu tamanho.

O crescimento via inserção no mercado internacional é um objetivo comum a todos os membros do MERCOSUL, tendo em vista o comum acordo para a criação de um bloco de integração. Mais recentemente, o Brasil, na condição de líder regional, demonstrou preocupação com a cooperação financeira não só do MERCOSUL, mas da América do Sul como um todo. O *status* de potência de maior poder econômico e político da região conferiu ao Brasil a possibilidade de criar algumas iniciativas de cooperação financeira.

### **2.2.3 A Cooperação Financeira Sul-Americana**

Os esquemas de integração regional erigidos na década de 1990, tal como o MERCOSUL, foram concebidos e implementados em um contexto marcado por um amplo processo de globalização financeira (DEOS *et al*, 2009, p.2). Esperava-se que, por meio da liberalização dos mercados e da desregulamentação financeira, ocorreria a integração das economias periféricas com os mercados financeiros internacionais, levando-se ao fim os problemas de vulnerabilidade externa e as dificuldades de financiamento de longo prazo. Contudo, mesmo com a abertura da conta de capital e de seus sistemas financeiros, ao inserirem-se ao processo de globalização financeira, essas economias experimentaram a falta de recursos para financiar seu desenvolvimento.

A literatura de tradição keynesiana aponta, como se sabe, o investimento como uma variável de gasto fundamental para a determinação do emprego e da renda. Assim, o problema crucial a ser enfrentado pelas economias é a insuficiência de recursos para financiar o investimento. A realização de investimento depende da existência de mecanismos de financiamento de longo prazo que possam ser fornecidos pelos sistemas bancários ou pelos mercados de capitais. Dessa forma, em economias nas quais a instabilidade macroeconômica é maior e os mercados financeiros são menos desenvolvidos, a criação de um sistema financeiro reduz as incertezas, ampliando a oferta de liquidez e o financiamento investimentos.

Percebendo que em um contexto de elevada instabilidade financeira e crises recorrentes o papel da integração é fundamental para a redução das vulnerabilidades e para o financiamento de longo prazo, o MERCOSUL buscou recentemente reestruturar sua configuração.

Nesse sentido, passou-se a considerar a integração regional como uma ferramenta para reduzir os riscos associados à abertura das economias de seus países. Para Deos *et al* (2009, p.2) é possível observar um conjunto de medidas importantes tanto para prover o financiamento de longo prazo quanto para minimizar as diferenças estruturais entre seus membros. A partir de 2003, não somente os países membros do MERCOSUL, mas também o restante da América do Sul passa a ver na integração econômica uma forma de aprofundar a interdependência econômica dos países, criando, assim, instituições para fomento do desenvolvimento e para proteção contra crises financeiras na região.

Assistiu-se, assim, ao fortalecimento da integração sul-americana com o início das atividades da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA) em 2003, com a criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM) em 2006 e com a criação da UNASUL em 2008.

A IIRSA, criada a partir de uma iniciativa brasileira, foi idealizada para promover o desenvolvimento econômico sub-regional a partir do financiamento de projetos em áreas de infra-estrutura. O FOCEM é um instrumento financeiro de ajuda aos países, cujo objetivo consiste em arrecadar recursos provenientes dos quatro países membros do MERCOSUL para então reverter os fundos aos países que mais necessitam. Sua finalidade é a promoção da compensação das assimetrias intra-bloco por meio do financiamento de investimentos.

A UNASUL tem como origem a criação da Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA) em Brasília, no ano 2000. Criada a partir de uma iniciativa do governo brasileiro, a CASA refletiu uma mudança da diplomacia brasileira, que costumava dar preferência para uniões sub-regionais, mas a partir de então passou a vislumbrar um projeto de integração de maior amplitude, sendo inclusive mais abrangente que o projeto da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA).

Em maio de 2008 foi assinado o acordo que conferia a institucionalidade jurídica à CASA, transformando-a na nova organização de integração sul-americana em UNASUL. A partir da entrada em vigor do Tratado da UNASUL, estabeleceu-se que, dentre os diversos objetivos listados, as políticas de financiamento para a América do Sul seriam prioritárias.

### **3. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL**

O governo Lula da Silva, desde sua posse, gerou muitas expectativas de mudanças para os diversos setores da sociedade brasileira e, dentre tais expectativas, encontrava-se, sem dúvida, a alteração de rumo da política externa brasileira. As manifestações públicas do Presidente e dos principais líderes da gestão evidenciavam a vontade de assentar a política externa do país em novas bases, distinguindo-a da orientação do governo anterior de FHC (1995 a 1998 e 1999 a 2002) por meio da criação de um novo modelo de inserção externa.

#### **3.1 A Política Externa de FHC: do Estado Mínimo à Globalização Assimétrica**

A política externa do governo de FHC foi orientada para dar continuidade às linhas traçadas pelo governo de Itamar Franco (1993-1994) – as quais seguiam um viés nacionalista e desenvolvimentista. Todavia, aos poucos as orientações políticas foram adequando-se à lógica do Estado mínimo, promovendo uma maior abertura comercial, assim como a retração da presença estatal. Nesse sentido, o governo FHC, de certa maneira, consolidou a aplicabilidade do “Consenso de Washington” na economia brasileira, inserindo o País no processo de globalização.

No plano econômico, o governo de FHC seguiu as reformas sugeridas pelo Consenso de Washington para reestruturar a economia brasileira de acordo com as novas regras internacionais. O governo de FHC deparou-se com um quadro econômico bastante frágil, aonde havia: (i) superaquecimento da economia e possível elevação da inflação; (ii) temor de que o regime cambial relativamente rígido, adotado pós-Plano Real, pudesse desencadear graves consequências, à exemplo da crise do México de 1994; (iii) tendência à redução da entrada de capitais estrangeiros devido à instabilidade econômica internacional e a consequente diminuição das reservas internacionais brasileiras; e (iv) continuidade do processo inflacionário no país.

A fim de sanar tais problemas, em uma primeira fase de medidas, o Brasil implementou políticas de rigidez fiscal e monetária, retraiu o Estado de bem-estar e retirou-o da esfera produtiva. Nas políticas da segunda geração, o Brasil procurou a transparência dos gastos públicos e garantias para o investimento estrangeiro (REIS, 2009, p. 120). Assim, percebendo

sinais do aumento da vulnerabilidade externa, o governo FHC iniciou uma série de privatizações e a retomada de empréstimos junto ao FMI.

No entanto, segundo Reis (2009) a adesão ao neoliberalismo não foi integral, mostrando a persistência do paradigma desenvolvimentista. Coexistiram nessa gestão políticas de fortalecimento de núcleos nacionais da economia que ajudavam na inserção externa de empreendimentos brasileiros.

Ao longo da gestão, buscou-se alterar a agenda externa brasileira, que até então possuía um caráter reativo e era dominada pela lógica da *autonomia pela distância*, orientação do país durante os anos de Guerra Fria. A intenção era a de desenvolver uma agenda externa proativa de acordo com a lógica da *autonomia pela participação*, ou seja, uma orientação que permitisse a participação ativa do País na regulamentação das relações internacionais nas mais diversas áreas de forma a assegurar um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico brasileiro (objetivo que foi o eixo da ação externa do Brasil durante a maior parte do século XX).

De fato, a política externa de FHC foi implementada em um momento que exigia uma significativa readaptação de sua orientação devido ao contexto político mundial que se apresentava. O fim da hierarquia de poder existente na época da Guerra Fria cedia espaço para uma ordem mundial multipolar cuja estruturação não favorecia o Brasil em termos relativos. O governo sentia a necessidade de readaptar a política externa de acordo com a nova fase que se apresentava, chamada de globalização. A discussão de temas políticos e econômicos relativos aos direitos humanos, meio ambiente, narcotráfico, minorias e populações indígenas passavam a ter um peso maior na arena internacional. Para o Brasil, essa mudança conjuntural indicava que a importância de cada país não mais jazia sobre sua capacidade militar ou estratégica, mas na projeção econômica, comercial, científica e cultural. Assim, os formuladores de políticas econômicas, comerciais e industriais entendiam que a abertura do Brasil seria a forma mais adequada de inserir o país internacionalmente, pois, dessa maneira, se desenvolveria uma capacidade competitiva capaz de reduzir sua defasagem em relação a países desenvolvidos e também em relação a países em desenvolvimento que vinham adaptando-se ao novo contexto.

Assim, o país passou a alinhar-se às demandas de regimes internacionais, apostando que um ambiente institucionalizado fortaleceria a instituição de uma nova ordem global de maior transparência e justiça. A perspectiva institucionalista passou a ser vista como favorável aos interesses brasileiros, pois promovia o respeito às regras do jogo internacional, as quais, uma vez estabelecidas, deveriam ser respeitadas por todos, inclusive pelos países mais poderosos

(VIGEVANI *et al*, 2003). As alterações da política externa visavam à promoção do Brasil e à completa adesão aos regimes internacionais para que o País evitasse o isolamento diante das novas tendências internacionais. Para o governo, evitar o isolamento não significava subordinação, pelo contrário, significava o fortalecimento de sua projeção no sistema internacional como forma de se alcançar o desenvolvimento, o crescimento e a reversão de problemas sociais.

O posicionamento brasileiro foi de constante defesa do multilateralismo nas relações internacionais, relegando o bilateralismo a um segundo plano. Essa tendência destacou-se principalmente no escopo das relações econômico-comerciais. O Brasil aderiu à Organização Mundial do Comércio e também aos regimes estabelecidos por instituições como G7, FMI e Banco Mundial, confiando que estas poderiam controlar os fluxos de capitais e evitariam então os efeitos negativos sobre os mercados emergentes. Assim sendo, o governo FHC ordenou a sua diplomacia de maneira a colaborar, sem esmorecer, com as organizações multilaterais encarregadas de estabelecer as coordenadas dessa ordem planetária (CERVO, 2003, p.6).

A política cooperativa brasileira era evidenciada pelas relações do país com os Estados Unidos. Com o objetivo de tornar a inserção do Brasil no cenário internacional mais consolidada, FHC reconhecia explicitamente que as boas relações com os Estados Unidos eram imprescindíveis. Para o governo, a percepção da preponderância desse país nas relações internacionais era necessária para a garantia do espaço de autonomia do Brasil e para viabilizar o seu papel na América do Sul. De acordo com Vigevani *et al* (2003, p.15), esse era um entendimento geral, assumido por todos os governos nos diferentes países possuidores de política pragmática, que inclui as realidades existentes entre os dados do problema e não como objetivos a serem minimizados ou removidos.

A crise de matriz da política externa do governo FHC ocorreu entre os anos de 1999 e 2000, quando se perceberam os escassos resultados positivos do multilateralismo e o aumento da vulnerabilidade externa causada pela crise cambial de 1999. Tornava-se visível a fragilidade da política externa para alavancar os objetivos estratégicos, de caráter político e econômico, em virtude da debilidade do crescimento econômico no Brasil durante período. A participação do Brasil em alguns grandes debates internacionais, como o da tentativa de regulamentar os fluxos financeiros internacionais de capitais voláteis, que contribuem para o desencadeamento de crises financeiras, refletiu as dificuldades de incidir na construção de uma agenda ainda não desejada por atores internacionais de maior poder (VIGEVANI *et al*, 2003).



Na tentativa de reverter o processo de enfraquecimento e fragilização que a política externa brasileira vinha demonstrando, o discurso da “globalização assimétrica” passou então a assumir uma posição central nos pronunciamentos do governo. Este denunciava um sistema internacional desigual, condicionado às assimetrias de poder que vinham a prejudicar os países periféricos, sobretudo nas negociações comerciais. A política externa, tentando superar o desgaste do modelo de inserção internacional, passou a defender a necessidade de um projeto de desenvolvimento capaz de conciliar estabilidade com crescimento mais acelerado e redução da dependência de recursos financeiros externos. Neste processo, as relações com os países do MERCOSUL e da América do Sul foram adquirindo importância fundamental (REIS, 2009, p.127).

Segundo Reis (2009), foi a partir das negociações da ALCA e do MERCOSUL que o governo FHC iniciou a reorientação da política externa. O regionalismo era introduzido com cautela e senso realista em virtude da percepção da falha do multilateralismo para algumas instâncias. A consolidação do MERCOSUL era vista por FHC como uma plataforma a partir da qual a articulação com outros centros da economia internacional poderia ser reforçada. Como resultados positivos do processo de integração postos em marcha, houve uma forte expansão do comércio intra-bloco, a transformação do MERCOSUL em sujeito de direito internacional e a utilização da imagem externa de êxito do bloco para alicerçar o projeto de unidade política, econômica e de segurança da América do Sul. Tais resultados sinalizavam a “opção sul-americana” do Brasil, o que corroborava com os seus interesses em reivindicar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, uma vez que essas tendências davam ao país o reconhecimento como potência regional.

Em 2000, o governo realizou em Brasília a primeira Cúpula da América do Sul, objetivando aprofundar vínculos políticos e a criação de uma área de livre comércio da América do Sul. O Brasil encontrou espaço para exercer um papel de articulador das negociações regionais através do apoio de países vizinhos, enfatizando que a ALCA somente seria implantada caso as tarifas previstas não desfavorecessem a América do Sul. Desta forma, a política externa brasileira retomava o discurso diplomático autonomista, criticando a subordinação dos países periféricos a um sistema de forças injusto.

O espaço de manobra regional propiciado pelo fortalecimento do MERCOSUL e pela aproximação com a América do Sul no segundo mandato possibilitou um maior equilíbrio nas relações com os Estados Unidos. Enquanto muitos países viam na ALCA um referencial para se atingir seus objetivos comerciais, financeiros e tecnológicos, o Brasil deixava claro que a implantação da ALCA era uma opção e não um destino. FHC, ao pronunciar-se na terceira

Cúpula da ALCA em Québec em 2001, declarou que a ALCA seria bem-vinda no caso de satisfazer aos interesses sul-americanos – dando acesso aos mercados mais dinâmicos, reduzindo barreiras não tarifárias, promovendo a capacitação tecnológica dos países em contrapartida à proteção da propriedade intelectual e corrigindo assimetrias sobretudo na área agrícola, caso contrário, ela seria desnecessária e até indesejável.

Durante o governo de FHC, a adesão aos princípios do multilateralismo e aos valores considerados universais consolidou a conduta pacífica do país e tornaram-no respeitado internacionalmente pelas suas posições construtivas. Todavia, o alinhamento às demandas dos regimes internacionais, ao contrário do que era esperado, não melhorou a capacidade de promoção do desenvolvimento. O governo, então, passou a seguir linhas mais realistas para a política regional, preocupando-se com a eficiência no uso de instrumentos reais de ação através de recursos da Corporação Andina de Fomento, do BNDES, do Fundo da Bacia do Prata etc.. Ainda assim, a ideia de interesses comuns, por haver certa identidade e uma visão semelhante da região, não se fortaleceu suficientemente a ponto de tornar o tema da integração o grande articulador de interesses, seja no Brasil, seja nos países vizinhos (VIGEVANI *et al*, 2003). Assim, o Brasil continuou apresentando uma tendência histórica de encolhimento de seu peso na economia mundial, contribuindo para enfraquecer seu poder em negociações internacionais relevantes.

### **3.2 A Política Externa do Governo Lula da Silva: Regionalismo e Autonomia**

O presidente Lula da Silva, em seu discurso de posse, chamava a atenção para a política externa como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional. Defendia que a política externa de seu governo estaria configurando-se de modo a responder aos anseios de mudança da população brasileira. Assim sendo, segundo ele, seria através da promoção do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos que o relacionamento externo do Brasil traria melhorias para toda a nação.

A diplomacia econômica tinha claro que as vias de negociação com o Primeiro Mundo deveriam ser mantidas, pois as boas relações eram necessárias para a obtenção de recursos direcionados ao investimento e à tecnologia, para negociar a dívida externa e para sinalizar que o governo desejava cumprir com seus compromissos externos sem a possibilidade de rompimento brusco. Assim, o governo Lula da Silva buscou dar prosseguimento à linha de política econômica promovida pelo governo FHC. A abertura econômica teve continuidade, assim como as políticas de austeridade fiscal, a fim de que a estabilidade econômica, o

controle inflacionário e outros indicadores da economia brasileira atraíssem investimentos externos.

A diplomacia política representava um campo de reafirmação dos interesses nacionais e de um verdadeiro protagonismo das relações internacionais no governo. Lula da Silva devolveu ao Itamaraty a posição estratégica na formulação e execução da política externa brasileira, dando fim à diplomacia presidencial do governo FHC (VIZENTINI, 2008).

O que se percebe, todavia, é que embora tenha havido uma significativa mudança na ênfase dada a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira, não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo que algumas das orientações foram desdobramentos e reforços de ações observadas em curso na administração do governo FHC. Ademais, o governo Lula da Silva não se distinguiu do anterior ao apresentar como principal objetivo o desenvolvimento econômico do país combinada à preservação de certa autonomia política (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.322).

Todavia, é viés da condução da autonomia política do país que indica os principais traços de ruptura da orientação da política externa entre os governos de Lula da Silva e de FHC. Enquanto a literatura identifica a política externa do governo FHC como tendo um direcionamento para a “autonomia pela participação”, a política externa do governo Lula da Silva vincula-se à ideia de “autonomia pela diversificação”.

A linha de política externa baseada na “autonomia pela diversificação” defende, sobretudo, a autonomia do país frente à ordem internacional vigente, mas inova ao reconhecer a diversificação de parceiros e das opções estratégicas brasileiras como meio de atingir as metas propostas. Assim, a linha seguida pelo governo Lula da Silva opôs-se à linha de “autonomia pela participação” do governo FHC, aderindo aos regimes internacionais sem, no entanto, perder a capacidade de gestão da política externa com o objetivo de influenciar os princípios que regem a ordem internacional. Seriam prioritários os processos de integração regional, abertura comercial e negociações multilaterais.

O governo de Lula da Silva, ao utilizar a estratégia da “autonomia pela diversificação” buscou ir além dos preceitos defendidos pela política externa do governo FHC. Mantendo-se os objetivos de assegurar continuidade aos processos de integração e às negociações multilaterais, a gestão de Lula da Silva enfatizava a cooperação Sul-Sul para atingir um maior equilíbrio com os países do Norte e aumentar o protagonismo internacional do país (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.283). As alianças regionais e os acordos com países não

tradicionais (da África, da Europa Oriental, do Oriente Médio e da Ásia-Pacífico) evidenciavam a opinião de que a redução de assimetrias externas com relação a países mais poderosos e o aumento da capacidade negociadora nacional eram necessários para o desenvolvimento do Brasil. Com o intuito de afirmar autonomia em relação às grandes potências e ampliar laços com países do Sul, tanto bilateralmente como em instituições internacionais, algumas alterações foram percebidas durante a gestão de Lula da Silva. As mudanças constatadas na política externa do governo Lula da Silva iam ao encontro dos seguintes objetivos:

(1) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p.291).

Tais mudanças refletem políticas mais precisas durante o segundo governo quanto ao aprofundamento da Comunidade Sul Americana das Nações – CASA, a intensificação das relações com Índia, China, Rússia e África do Sul, a participação na Rodada de Doha e em negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), a manutenção das relações com países ricos, a aproximação dos vínculos com países africanos e a campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, buscando, com isso, um assento permanente para o Brasil.

Ademais, no governo Lula da Silva pareceu também existir um posicionamento mais demandante diante das nações desenvolvidas, construindo-se coalizões do Sul, tais como o IBAS - Índia, Brasil e África do Sul - e G-20, que visavam alterar a geografia do poder mundial, objetivando um melhor equilíbrio nas relações Norte-Sul. As grandes iniciativas deste governo estiveram bastante vinculadas à ideia da Cooperação Sul-Sul. A ênfase na diversificação das parcerias – estreitamento de laços com os países sul-americanos, bem como com países emergentes –, os esforços de se ter uma voz mais ativa nas negociações econômicas e comerciais em nível internacional, e as reivindicações do país para uma reforma de uma organização internacional demonstraram a vontade política dos líderes do governo em iniciar um processo de reversão das assimetrias internacionais de poder.

Através da lógica inerente à Cooperação Sul-Sul, compreende-se a importância que a América do Sul assume para as diretrizes da política externa de Lula da Silva. Além de a

região corresponder ao espaço natural de afirmação dos interesses brasileiros, ela também é vista como plataforma política e econômica que favorece o desenvolvimento dos países da região. A intensificação da integração regional tornou-se cada vez mais prioritária para a política externa brasileira e esteve presente em muitos dos discursos do presidente Lula da Silva. A partir das constatações de que a capacidade de negociação somente será alcançada através da UNASUL faz-se necessária a união política e a articulação política e econômica da região. A realidade global é a do fortalecimento dos regionalismos e, para tanto, para que o Brasil e os demais países da América do Sul sigam os caminhos necessários ao desenvolvimento e alcancem sociedades politicamente estáveis, justas e economicamente prósperas, precisa-se criar uma unidade forte que esteja imbuída da capacidade de negociar no âmbito internacional.

Assim sendo, o governo Lula da Silva assegurou continuidade às políticas do governo FHC no que diz respeito à promoção do crescimento econômico do país, adicionando, porém, novos elementos para a condução de tais diretrizes. O discurso terceiro-mundista e a importância da cooperação Sul-Sul deixam nas entrelinhas que a intensificação dos diálogos, do comércio e da cooperação entre os países sul-americanos são condições essenciais para a estabilidade e o desenvolvimento de toda a América do Sul.

### **3.3 Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira**

A cooperação Sul-Sul, na década de 1970, passou a fazer parte da agenda da política internacional de um grupo de países que reivindicava uma nova disposição do ordenamento político e econômico internacional. Este grupo era então composto tanto por *system-affecting states* – isto é, estados que dispõem de recursos suficientes para influenciar o andamento de negociações de temas internacionais – quanto por países conhecidos mais recentemente como “grandes mercados emergentes”.

Para Lima (2005), enquanto a definição feita de Estado *system-affecting* descreve o perfil da atuação política de um estado frente a negociações internacionais, a definição de “grandes mercados emergentes”, cunhada pelo *US Trade Representative*, refere-se à atuação de um grupo de grandes países periféricos frente à economia global. Este grupo é composto de países que aplicaram as reformas econômicas de privatização, liberalização comercial, desregulamentação da economia e reforma do Estado, tal como proposto pelo Consenso de

Washington. Este Grupo é composto pelos seguintes países: Índia, Indonésia, África do Sul, Coréia do Sul, Turquia, Polônia, Rússia, Argentina, Brasil e México.

Nos anos 1960 e 1970 países como a Índia, o Brasil e o México eram considerados *system-affecting states*, na medida em que tinham presença internacional multifacetada, participavam de vários foros de negociação comercial e de segurança no GATT e nas Nações Unidas e eram reconhecidos como interlocutores válidos (LIMA, 2005, p.2).

A articulação da política externa desse grupo de países baseava-se em duas questões fundamentais, quais sejam, o desenvolvimento econômico e a busca de autonomia política no sistema internacional. Atualmente, este grupo de Estados, juntamente com a África do Sul – que até a década de 1990 ficava excluída da coalizão de países terceiro-mundistas devido à manutenção do regime de *Apartheid* – são pertencentes à categoria de países emergentes.

Enquanto alguns críticos alegam que o primeiro conceito, o de *system-affecting state*, não possui mais referência empírica e perdeu, por consequência, a relevância analítica, Lima (2005) defende que ambos os conceitos ainda são relevantes. A autora, entretanto, ressalta que

há que se levar em conta que no contexto de hegemonia dos mercados, crise dos modelos de desenvolvimento da periferia e fim da rivalidade Leste-Oeste, não apenas as negociações Norte-Sul, palco do protagonismo político da coalizão terceiro-mundista, e a cooperação Sul-Sul, espaço de afirmação da identidade daquela coalizão, se modificaram profundamente, como alguns dos países que integraram no passado a categoria dos *system-affecting countries*, hoje, se acomodaram na condição de mercados emergentes. Outros, porém, estão buscando compatibilizar estes dois perfis internacionais... o Brasil busca conciliar estas duas identidades, mesmo em um contexto de graves restrições sistêmicas, econômicas e políticas (LIMA, 2005, p.3).

Apesar de o Brasil apresentar historicamente uma atuação junto às negociações na arena multilateral de caráter terceiro-mundista, será apenas a partir da década de 1990, com a ascensão de poder de Itamar Franco na presidência da República, que a agenda de política externa cederá espaço para a Cooperação Sul-Sul. Esta configuração ocorreu nos marcos de uma nova ordem internacional marcada por ações mais isoladas da dimensão Norte-Sul ou pela volatilidade das alianças organizadas na defesa de temas específicos (SARAIVA, 2007, p.42).

Deste modo, desde a ascensão de Itamar Franco até o governo Lula da Silva, a diplomacia brasileira, embora assumindo tônicas distintas ao longo do período, tem atuado no sentido de implementar a Cooperação Sul-Sul, tanto na relação com os vizinhos sul-americanos quanto com países considerados emergentes e *system-affecting* de outros continentes (como é o caso da África do Sul, da Índia, da China e da Rússia).

No início dos anos 1990, com o fim do mundo bipolar e a consequente emergência de uma ordem econômica internacional calcada em paradigmas liberais, o Brasil, assim como todo o grupo de países emergentes, teve de reorientar a sua inserção internacional a fim de adequar-se aos novos constrangimentos impostos pelo liberalismo econômico. Com base nisso, a formulação da política externa passou a reger-se pela Cooperação Sul-Sul como forma de se obter uma reinserção competitiva da economia brasileira no âmbito global.

A prioridade dada ao regionalismo, que se manifestou desde formas superficiais de cooperação entre países, até experiências mais profundas de união aduaneira, ou mesmo de um mercado comum, foi uma opção importante em termos de inserção externa. O regionalismo teve um papel importante em um novo modelo de integração adaptado ao padrão econômico liberal, considerado como uma forma de aumentar a competitividade econômica e de enfrentar desafios e pressões tanto internas quanto externas resultantes da economia globalizada (SARAIVA, 2007, p.45). Os avanços constatados no escopo da integração regional estavam diretamente ligados ao processo de liberalização econômica e à consolidação dos princípios democráticos em todo o continente sul-americano. A integração regional foi intensificada em meio a um período no qual a América do Sul encontrava-se em crise de estratégia de desenvolvimento econômico. Segundo Saraiva (2007, p.45):

Internamente, a crise na estratégia de desenvolvimento e os problemas inflacionários do início da década – assim como a ameaça de marginalização da região em relação ao comércio internacional e a fluxos financeiros – incentivaram os agentes econômicos a buscarem soluções de desenvolvimento e de inserção externa através de um processo de integração. A integração regional vista como um canal de inserção na economia internacional converteu-se em um mecanismo importante no arco das ações externas brasileiras.

O Brasil, ao longo deste período, tomou iniciativas que implementassem mecanismos de cooperação na América do Sul de modo geral, e buscou intensificar a cooperação política com a Argentina mais especificamente. A estratégia de construção de liderança no Continente esteve presente ao longo do período, embora tenha apresentado diferentes gradações.

No governo de Itamar Franco a cooperação do Brasil com seus vizinhos do sul teve enfoque nas questões econômicas. Havia a ideia de se criar a ALCSA que, inclusive, se destacaria em detrimento da criação do MERCOSUL. O Brasil ocuparia uma posição central de liderança no bloco, mas o projeto não prosperou (SARAIVA, 2007, p.47). Apesar das diversas mudanças ocorridas no cenário internacional, a diplomacia do período era orientada a seguir o modelo de não-intervenção em situações de crise. No interior da Organização dos

Estados Americanos, o Brasil defendia uma posição menos intervencionista (SARAIVA, 2007, p.47).

Durante a gestão de FHC, a diplomacia brasileira iniciou uma revisão da atuação política do Brasil frente à região e passou a construir uma imagem de liderança do país a partir da conjugação de dois fatores: segurança e estabilidade democrática. O Brasil passou a edificar vínculos mais fortes com os países vizinhos e passou a atuar de modo mais intenso nas mediações de conflitos e crises quando requisitado.

Em termos de cooperação econômica, o governo de FHC abandonou a ideia de criação da ALCSA e criou subterfúgios perante a proposta norte-americana de construção da ALCA. A diplomacia brasileira visava dar preferência para uniões sub-regionais, mas acabou incentivando o processo de formação da Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA), processo político mais abrangente que o projeto da ALCSA. A primeira reunião dos países sul-americanos para a criação da CASA ocorreu em Brasília em 2000 e a partir de então foram discutidos os temas da integração regional, infraestrutura da região e reforço dos regimes democráticos.

A partir do mandato de Lula da Silva, com o fortalecimento de uma corrente política mais autonomista, a liderança brasileira na América do Sul é defendida com mais vigor do que o governo precedente. A agenda da diplomacia brasileira passa a destacar a construção de um papel de liderança para o Brasil na região, baseado na segurança regional, na defesa da democracia, na integração regional e no desenvolvimento nacional.

As iniciativas de Cooperação Sul-Sul têm, de modo geral, tido uma importância crescente na política externa brasileira desde 1993. Esta linha política é decorrente da configuração da ordem internacional dos anos 1990, bem como da corrente autonomista que orienta a diplomacia brasileira.

Os avanços da Cooperação Sul-Sul destacam-se no plano regional da América do Sul e do MERCOSUL, apesar de ainda existirem desacordos entre os países da região sobre os princípios que devem reger a nova conjuntura internacional. O Brasil busca assumir uma posição de liderança em nível regional e, para isto, deve estar disposto a atuar na mediação de conflitos, bem como deve estar ciente de que esta posição implica a absorção de custos maiores que beneficiem parceiros menores.

A dinâmica da Cooperação Sul-Sul em relação a países de outros continentes – África do Sul, Índia e China, principalmente – é mais equilibrada. Há destaque para a ação coordenada de foros multilaterais que findam por trazer ganhos nas negociações internacionais.



Dentro das estratégias de ação internacional do primeiro caso, o Brasil assume uma estratégia mais próxima do padrão de hegemonia, enquanto no segundo a iniciativa busca a assunção de um comportamento de liderança na organização da ação coletiva, em cooperação com outros países igualmente *system-affecting* (SARAIVA, 2007, p.18). Em ambos os casos, constata-se por parte da política externa brasileira a adoção de um comportamento multifacetado ao implementar práticas de Cooperação Sul-Sul.

### **3.4 Uma Política de Integração Voltada para a América do Sul**

A reconstrução do MERCOSUL e a integração sul-americana passaram a ser prioritárias na agenda de política externa brasileira do governo Lula da Silva, o que permitiu ao Brasil assumir um papel de liderança nesses processos. Avaliando a importância da garantia da governabilidade e do desenvolvimento para a América do Sul, o país passou a atuar no sentido de possibilitar avanços na região, oferecendo parcerias para a retomada do crescimento e investimentos em infraestrutura, condições necessárias para sustentar um projeto de integração com as dimensões da sul-americana.

Tão logo o governo Lula da Silva iniciou, percebeu-se que a revitalização e o aprofundamento do MERCOSUL eram necessários para assegurar continuidade ao processo de integração. Entretanto, a vontade política de promover tais iniciativas deparou-se com o acirramento das assimetrias estruturais dos países membros. Além disso, caso o Brasil quisesse avançar nesse processo deveria articular com cautela a ambição de liderança cooperativa, pois poderia ser mal interpretado pelos países vizinhos. Assim, o Brasil precisava provar que a vontade política de liderar não estava permeada de ambições hegemônicas regionais e, da mesma forma, também precisava deixar claro para os Estados Unidos que a defesa da autonomia sul-americana não se transformaria em hostilidade.

A legitimação da América do Sul como espaço natural de atuação criou dificuldades ao Brasil, uma vez que este deveria dissuadir seus vizinhos sul-americanos de aderir às atrativas propostas americanas. Aos poucos, a vontade de aceitar o Brasil como líder natural da América do Sul, por um lado, e de cooperar, por outro, foram sendo demonstradas (BECARD, 2009, p.146). Através da concessão de financiamentos e da promoção de um comércio mais justo, o Brasil conquistou credibilidade na América do Sul, recebendo, dessa forma, o apoio necessário para exercer uma posição de liderança regional.

Apesar da boa receptividade que o Brasil obteve ao apresentar-se como líder regional, algumas dificuldades persistiram no âmbito do MERCOSUL, principalmente nas relações entre Brasil e Argentina. Para a Argentina, o caráter comercial da integração deveria

sobrepôr-se à proposta brasileira assentada nos pilares econômicos e político-institucionais. Mesmo que a Argentina tivesse obtido constantes superávits comerciais com o Brasil entre os anos de 1999 e 2003, desagradava a ela o fato de haver predominância de superávits brasileiros no comércio de manufaturados, enquanto os superávits argentinos restringiam-se aos produtos do setor primário. Assim, em um primeiro momento, a Argentina optou por recuar do processo de integração, criando barreiras protecionistas ao comércio brasileiro.

A partir de 2007, o Brasil evidenciou a estratégia de aprofundar a integração do MERCOSUL pelo tripé político-econômico-estrutural. No plano político, buscava-se agir conjuntamente internacional e multilateralmente na defesa de interesses comuns. No plano econômico objetivava-se a liberalização comercial e a ampliação dos investimentos conjuntos. Por fim, no plano estrutural, visava-se ao melhoramento da infraestrutura de transporte e da rede de energia.

Diversos foram os acordos de cooperação produtiva, comercial, de infraestrutura e de financiamento assinados com o Paraguai e com o Uruguai, sendo que o BNDES teve papel de destaque ampliando as linhas de créditos destinadas aos empreendimentos conjuntos e à ampliação do intercâmbio comercial.

Na ocasião, o presidente Lula da Silva visitou o Uruguai para buscar intensificar os laços político econômicos entre os dois países através da assinatura de novos acordos. Assim, em fevereiro de 2007 ficou estabelecido que o governo brasileiro promoveria a flexibilização das regras de origem em favor das economias menores do MERCOSUL e também com a exploração de meios para eliminar a dupla cobrança da TEC. A fim de melhorar o comércio bilateral com os dois países, elaborou-se uma lista de produtos que seria alvo de ações de promoção comercial conjunta. Além disso, os dois países assinaram um acordo operativo entre o BNDES e o Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), que concedeu linhas de créditos entre as duas instituições para financiamento de novos empreendimentos conjuntos e incremento do comércio bilateral. No quesito infraestrutura e energia, foram firmados acordos para a construção de uma segunda ponte sobre o Rio Jaguarão, para a construção de uma nova interconexão unindo a usina termoelétrica de Candiota, no Brasil, à de São Carlos, no Uruguai e para a facilitação da interconexão energética feita pela expansão da rede de gasodutos através de investimentos feitos pela Petrobrás.

Da mesma forma, o presidente Lula da Silva fez uma visita oficial ao Paraguai em maio de 2007 a fim de firmar acordos nas diversas áreas citadas acima. Assinou-se o Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio e do Investimento entre ambos os países, que visava à redução das assimetrias existentes nas relações bilaterais, ampliando as

exportações paraguaias ao Brasil e estimulando os investimentos brasileiros no Paraguai. No campo da infraestrutura e energia ofereceu-se o financiamento brasileiro, por intermédio da Itaipu Binacional, para a estabilização da capacidade de transmissão de elétrica no Paraguai. Houve também a firmação do apoio brasileiro no financiamento da reforma do lado paraguaio da Ponte da Amizade para tornar o transporte mais efetivo.

Devido à prioridade dada à América do Sul pela diplomacia brasileira durante o governo Lula da Silva, as iniciativas que visavam o fortalecimento da integração da infraestrutura física da região geraram perspectivas de avanço no desenvolvimento. Assim, muitos dos governos sul-americanos que assumiram o poder depois de Lula da Silva mostraram ter posições políticas internacionais comuns às da diplomacia brasileira e outros, que até então possuíam posições divergentes, alteraram sensivelmente sua agenda, convergindo com a posição do Itamaraty.

Distintamente de governos anteriores, o de Lula da Silva passou a negociar mais firmemente questões que envolvessem interesses econômicos nacionais. Manteve a postura de *global trader*, tendo relações com países de várias partes do mundo, mas priorizando o MERCOSUL e a integração sul-americana (VIZENTINI, 2008, p.109). Tal priorização pode, em parte, ser verificada a partir das Tabelas 1 e 2, que trazem dados relativos ao comércio exterior na América do Sul. Na Tabela 1, onde figuram os dados relativos ao intercâmbio comercial do Brasil com a América do Sul, percebe-se entre os anos 2000 e 2002 que há retração das trocas comerciais. A partir do ano de 2003, no entanto, ocorre a reversão da tendência de arrefecimento das trocas comerciais entre o Brasil e os países da América do Sul. No ano de 2008, o Brasil apresentou um total de intercâmbio comercial de US\$ 62,7 bilhões, resultando em um aumento de mais de 350,0% em relação aos valores do primeiro ano do governo Lula da Silva. A Tabela 2, ao apresentar os indicadores econômicos referentes à evolução do comércio exterior da América do Sul, mostra tendências semelhantes às do desempenho brasileiro para o mesmo período. De 2000 a 2002 há uma retração no intercâmbio comercial sul-americano, que, por sua vez, passa a recuperar-se a partir de 2003. A partir de então, o intercâmbio comercial na América do Sul evoluiu positivamente.

**Tabela 1 - Evolução do Intercâmbio Comercial Brasil - América do Sul (US\$ bilhões)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exportações	11,12	10,28	7,49	10,17	15,72	21,23	26,75	31,90	38,35
Importações	10,88	9,29	7,63	7,66	9,28	10,73	14,96	18,52	24,32
Intercâmbio comercial	22,00	19,58	15,12	17,83	25,00	31,96	41,71	50,41	62,67

Fonte: BrazilTradeNet.

**Tabela 2 - Evolução do Comércio Exterior da América do Sul (US\$ bilhões)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exportações	164,81	159,73	161,39	185,89	248,82	311,41	378,79	454,99	255,03
Importações	150,27	149,44	122,33	127,25	171,07	214,05	165,25	338,86	206,57
Intercâmbio comercial	315,08	309,17	283,72	313,14	419,89	525,47	544,04	793,85	461,60

Fonte: BrazilTradeNet..

Ao favorecer o comércio intra-regional, o governo Lula da Silva criou uma considerável margem de manobra ao contrariar desígnios da potência hegemônica, chamando a atenção para sua autonomia e também para reivindicações sócio-econômicas e de obras de infraestrutura com os vizinhos. Como destaca Vizentini (2008, p.116):

Nesse sentido, o governo Lula deu continuidade à importância estratégica desse aspecto da integração, como FHC já havia dado início. Aprofundou a política esboçada pelo FHC permitindo que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) financie obras de infra-estrutura (obras de integração física) na América do Sul.

A priorização da América do Sul ganhou destaque não somente nos discursos proferidos pelo presidente Lula da Silva ou pelo Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim. O plano plurianual (PPA) de 2004-2007 lançado pelo Ministério do Planejamento previa o estabelecimento de um novo patamar de relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento e em especial com os países sul-americanos. A estratégia de desenvolvimento do plano previa uma integração comercial sólida com toda a América do Sul, mas também através do esforço direcionado ao aumento das exportações, bem como pela diversificação da pauta exportadora e a conquista de novos mercados.

Da mesma forma, o segundo Plano Plurianual do governo Lula da Silva (PPA 2008-2011), ao atribuir um papel bastante relevante à política externa como instrumento de promoção do desenvolvimento, lista os desafios que deveriam constar na agenda internacional brasileira. Reconhecendo-se a importância da integração para os fins de desenvolvimento social do Brasil, apresentam-se os objetivos de “fortalecer a inserção soberana nacional e a integração sul-americana”. Em termos de política externa, esse é o grande destaque do novo Plano, que concebe a integração sul-americana como objetivo transversal do governo, formalizando o destaque que a região ganhou ao longo do primeiro ano do governo Lula da Silva (Lessa *et al.* 2007, p.124). O enfoque do PPA continua a ser a integração continental, com a única diferença de que desta vez as iniciativas brasileiras buscam contemplar não somente temas econômicos e comerciais, mas também científico-tecnológicos, ambientais e educacionais.

De um governo a outro, os discursos presidenciais e as publicações ministeriais cedem cada vez mais espaço para a promoção da integração continental. O governo de Lula da Silva, apesar de reconhecer a importância do MERCOSUL e dos benefícios que este processo de integração traz – união aduaneira e confluência de políticas, por exemplo – vê na América do Sul uma posição de destaque. Para o Brasil, os temas contemplados pela integração sul-americana transcendem os aspectos do MERCOSUL.

Logo após a posse do presidente Lula da Silva, foram estabelecidas as prioridades em política externa do Brasil. Como foi mencionado, tanto o fortalecimento do MERCOSUL quanto a retomada da integração na América do Sul eram questões de grande relevância para o primeiro governo.

Após uma das primeiras reuniões com os países membros do bloco, o Brasil passou a aceitar o conceito de assimetria, conforme requeriam os representantes do Paraguai e do Uruguai. A aceitação de que o MERCOSUL constituía uma união entre países com níveis consideráveis de assimetria levou, conseqüentemente, à sugestão da criação de um instrumento financeiro de ajuda aos países. Este é o FOCEM, para o qual os países membros fazem contribuições proporcionais ao seu PIB, para que, depois, os recursos sejam redistribuídos conforme as necessidades de cada um dos países membros. Logo, a maior parte dos fundos é revertida para o Paraguai e o Uruguai (AMORIM, 2009, p.16). Assim sendo, o reconhecimento da necessidade de compensação das assimetrias por meio de investimentos e a contribuição brasileira comprovam a tentativa de consolidar o fortalecimento do MERCOSUL.

A partir da constatação de que o estabelecimento de uma cooperação mais intensificada com os demais vizinhos sul-americanos traz benefícios diversos para todo o Continente, foi acertado pelos líderes sul-americanos que deveria haver um esforço para se alcançar a integração na região através da UNASUL. A diplomacia brasileira passou a concentrar maior atenção na implementação desta união regional a partir da organização de reuniões que discutissem as ideias de integração econômica, de infraestrutura e de defesa de regimes democráticos.

A UNASUL torna-se então uma realidade política e é aceita por outros interlocutores. Esta aceitação ocorre em um contexto no qual a cooperação intra-regional torna-se imprescindível para a viabilização de um projeto multidimensional como é o da UNASUL. A agenda social e nacional dos países envolvidos constitui uma condição para a emergência de um projeto alternativo no campo político, social e econômico da região. E a formação de blocos constitui uma tendência objetiva no plano internacional no século XXI (VIZENTINI, 2008, p. 109).

Constatando a abrangência das políticas de integração para o desenvolvimento regional, cabe então ressaltar um elemento que vem ganhando destaque ao longo dos últimos anos na América do Sul, qual seja, a da cooperação financeira sob os pilares da UNASUL. Desde a criação da UNASUL, os países da região empenharam-se no melhoramento e facilitação do comércio, bem como na ampliação de fornecimento de liquidez àqueles que encontravam dificuldade em obter financiamento externo.

A cooperação financeira ganhou destaque durante o governo Lula da Silva, permitindo o aumento das facilidades de crédito e empréstimo do Brasil para o restante da América do Sul, seja via BNDES, via IIRSA, via os Sistemas de Moeda Local, ou ainda via FOCEM.

Essa expansão de crédito e de empréstimos brasileiros para os demais países da América do Sul é analisada a seguir, quando são mostradas as iniciativas brasileiras postas em prática no âmbito financeiro regional e apresentados os impactos que trouxeram à integração regional sul-americana, seja por meio de acordos de crédito recíproco, seja por meio da ampliação do papel dos bancos de desenvolvimento regional.

#### **4. A COOPERAÇÃO FINANCEIRA NA AMÉRICA DO SUL E AS INICIATIVAS BRASILEIRAS**

Como visto no capítulo anterior, foi principalmente a partir da última década que a política externa brasileira passou a priorizar a América do Sul como plataforma para a articulação de políticas de cooperação regionais. Durante as décadas de 1980 e 1990, embora a integração regional do continente compusesse a pauta da política externa do Brasil e esse possuísse experiências e recursos institucionais que possibilitassem o fortalecimento da integração, as iniciativas de cooperação econômica e financeira deram-se de forma superficial e em eixos bilaterais, principalmente no Cone Sul.

A baixa representatividade brasileira, sobretudo nos anos 1990, no que tange à cooperação econômica sul-americana e do MERCOSUL ocorreu devido à desconexão dos países periféricos e emergentes no contexto de globalização financeira que se estabelecia. Embora a abertura de contas de capital e dos sistemas financeiros de tais países sul-americanos devesse resolver os problemas crônicos de falta de recursos para financiar o desenvolvimento através do compartilhamento global de riscos e da disciplina macroeconômica, não foi o que se constatou. De acordo com Deos *et al* (2009, p.2), a liberalização dos mercados e a desregulamentação financeira, ao contrário do previsto, não resolveram o problema estrutural de financiamento dos países periféricos, tampouco o da vulnerabilidade externa. A instabilidade macroeconômica dos países periféricos gerava um ambiente de incerteza, no qual prevalecia a preferência pela liquidez e, portanto, prazos mais curtos para os ativos e passivos financeiros.

Percebendo a debilidade dos sistemas financeiros em prover recursos que financiassem investimentos no âmbito do MERCOSUL, nos anos mais recentes foram se estabelecendo um conjunto de medidas que oportunizassem o financiamento de longo prazo. A cooperação financeira regional passou então a fomentar mecanismos de financiamento de longo prazo para as economias do MERCOSUL, fossem eles advindos dos sistemas bancários ou do mercado de capitais. Os esforços regionais direcionaram-se então para formas mais avançadas de cooperação, transcendendo os acordos comerciais regionais e concentrando as atenções para os aspectos financeiros. Para Biancareli (2008), as iniciativas que vão nessa direção são uma exigência das crescentes relações econômicas regionais e consistem em uma alternativa às insuficiências e aos problemas do sistema monetário e financeiro internacional, assim como a inadequação das instituições multilaterais dedicadas a esses temas.

Pois bem, a seguir serão mapeadas algumas iniciativas de integração econômica na América do Sul para, então, destacar a atuação brasileira que vai nessa direção. O Brasil, em virtude de sua projeção regional, pôde coordenar algumas iniciativas bastante relevantes para o desenvolvimento na América do Sul que serão analisadas a fim avaliar sua contribuição para a integração regional.

#### 4.1 As Iniciativas Regionais de Integração Financeira

Na América do Sul, as iniciativas de cooperação financeira estruturam-se para atuar no âmbito regional ou sub-regional e o processo de decisão ficar nas mãos dos governos da região. Estas podem dividir-se em dois diferentes tipos: aquelas que promovem a cooperação regional para facilitar os pagamentos e financiamento de curto prazo e as de longo prazo para o financiamento do desenvolvimento. O primeiro tipo refere-se às iniciativas cujo objetivo é garantir o manejo da liquidez externa, enquanto o segundo abrange iniciativas que viabilizam o acesso a recursos para o financiamento das exportações e da integração, como mostram os Quadros 1 e 2.

**Quadro 1 – Iniciativas de integração financeira de curto prazo**

Facilitação de pagamentos e financiamento de curto prazo			
Instrumento	Ano de criação	Países membros	Objetivos
CCR	Em funcionamento desde 1966; vinculou-se à ALADI em 1982	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela	Reduzir efeitos da escassez da moeda reserva internacional e facilitar a integração comercial
FLAR	Criado em 1978	Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela	Prover auxílio financeiro de curto prazo através de cinco tipos linha de crédito

Fonte: DE DEOS, S. (Coord.). Perspectivas do Investimento na Dimensão do Mercosul e da América Latina, 2008.



## Quadro 2 - Iniciativas de Integração Financeira de Longo Prazo

Financiamento de curto prazo e financiamento do desenvolvimento			
Instrumento	Criação	Países membros	Objetivos
Banco do Sul	2007	Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Venezuela e Uruguai.	Apesar de ainda não estar em operação, tem por objetivo o financiamento da integração
CAF	1970	Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Espanha, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguai, Venezuela e 15 bancos privados da região	Principal fonte de financiamento da região andina e pilar financeiros da integração sul-americana. A participação dos empréstimos de longo prazo vem aumentando, tendo chegado a 67,2% do total de empréstimos em 2003-2007.
FOCEM	2006	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	Financia, no âmbito do MERCOSUL, programas para promover a convergência estrutural entre os países do bloco e obras de infraestrutura para facilitar a integração regional.
FONPLATA	1974	Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai	Financia obras de infraestrutura e oferece suporte técnico para o estudo de projetos de investimento

Fonte: DE DEOS, S. (Coord.). Perspectivas do Investimento na Dimensão do Mercosul e da América Latina, 2008.

### 4.1.1 Iniciativas de Integração Financeira de Curto Prazo

Na América do Sul, existem hoje duas iniciativas regionais de integração financeira de curto prazo: o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) e o Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR).

O CCR é a iniciativa mais antiga no Continente nesse sentido. Inicialmente, quando criado, chamava-se Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos, mas com a instituição da ALADI, em 1982, foi ratificado sob a denominação de Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos. O Convênio foi criado para funcionar como um mecanismo para diminuir a transferência de divisas entre os participantes por meio da compensação multilateral periódica de débitos e créditos recíprocos. Ademais, também deveria estimular as relações financeiras

entre os países da região, facilitando a expansão do comércio recíproco e reduzindo os fluxos internacionais de divisas.

O CCR foi bastante utilizado durante os anos 1980, quando muitos dos países da região encontravam-se em meio à crise do endividamento. As operações cursadas no CCR chegaram a corresponder a 84% do total das importações regionais, devido à obrigatoriedade do uso do convênio em muitos dos países membros. No entanto, a partir de meados da década de 1990, essa participação diminuiu, chegando a 1,6% em 2003. Como fatores que causaram essa forte redução, há o fim da obrigatoriedade em cursar as operações comerciais via CCR e as restrições impostas pelos bancos centrais em um contexto de maior acesso da região à liquidez internacional.

A participação brasileira no convênio foi decrescente de 1996 a 2003, conforme as tendências gerais, passando de 20,6% para 2,9%. Todavia, quando o CCR passou por uma reforma no arranjo normativo, a participação brasileira passou a recuperar-se a passos largos. Em 2005, atingiu 4,8%, sendo que o saldo comercial saltou de US\$ 161,5 milhões em 2004 para US\$ 482,7 em 2005, evidenciando um crescimento de mais de 200,0%. A partir de 2005 a participação brasileira apresentou uma melhora significativa, sendo que de 2007 a 2008 houve um aumento de 30,2% nas operações realizadas junto ao convênio.

Hoje existem dúvidas sobre a relevância deste convênio em um contexto de relativa oferta de liquidez, ou ainda sobre a maneira como ele fomenta o comércio regional na época atual de globalização financeira. No entanto, a instabilidade financeira internacional e os esforços dos governos da região em reativar o convênio e buscar alternativas semelhantes levam-nos a concluir que esse tipo de iniciativa ainda responde positivamente às necessidades regionais.

A segunda grande iniciativa regional de financiamento de curto prazo é o FLAR, criado em 1978. Ele representa a tentativa mais bem sucedida de compartilhamento de reservas e auxílio financeiro de curto prazo da região (BIANCARELI, 2008, p.158). O Fundo dispõe hoje de cinco diferentes linhas de crédito (balança de pagamentos, reestruturação da dívida, liquidez de contingência e tesouraria) e seu histórico é de importante suporte à economia andina nos momentos de maior dificuldade da região, tais como a crise da dívida em 1984 (quando chegou a emprestar US\$ 700 milhões para a região), a crise da hiperinflação entre os anos 1980 e 1990, e os impactos da crise asiática de 1998 sobre a região. De 1973 a 2003, o FLAR forneceu recursos equivalentes a 60% do que o FMI emprestou para as economias andinas (BIANCARELI, 2008, p.158).

O FLAR possui um caráter institucional que poderia assumir o papel de complementaridade e concorrência com o FMI, mas, para isso, seria necessária a incorporação de outros membros da América do Sul. O problema que surge diz respeito às possibilidades brasileiras e argentinas de compartilhar reservas internacionais, pois estes países possuem legislações que limitam este tipo de atividade.

#### **4.1.2 Iniciativas de Integração Financeira de Longo Prazo**

Com o objetivo principal de financiar o desenvolvimento, as iniciativas de financiamento de longo prazo concentram-se sob a forma de bancos regionais ou agências com caráter semelhante. Há, entretanto, outros projetos relacionados a este segundo nível de integração financeira, tais como o FOCEM e o FONPLATA, os quais serão citados sucintamente. Hoje, os grandes expoentes regionais de financiamento de longo prazo são a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Banco do Sul, que ainda encontra-se em processo de formação.

A CAF é uma instituição multilateral de fomento que abrange um grande número de membros latino-americanos, além da Espanha. Ela é um importante pilar da integração financeira sul-americana e constitui a principal fonte de financiamento para os países andinos. Em 2006, a CAF contava com um capital total de US\$ 3,0 bilhões, sendo este dividido entre os países acionistas de diferentes categorias (A, B e C, conforme o grau de participação acionária). O Brasil, atualmente na categoria C, tem como meta obter US\$ 617,0 milhões em capital subscrito até o fim de 2010, para então tornar-se membro pleno (pertencendo assim à categoria A) e ampliar seu poder e a cobertura para a contratação de novos financiamentos (BIANCARELI, 2008, p. 162).

O Banco do Sul, cuja proposta de criação foi lançada em 2006 nos parâmetros da Comunidade Sul-Americana das Nações, tem por objetivo assumir o papel de instituição multilateral, assim como a CAF, mas com algumas características distintas. O projeto deve contar com um capital de US\$ 10,0 bilhões para começar a operar e tem como compromisso promover a integração financeira regional, levando em conta as diversas dificuldades atuais com as quais os países deparam-se. Assim, o Banco do Sul deve ser gerido exclusivamente por nações sul-americanas e também deve conceder crédito e financiar o desenvolvimento sem as restrições externas que os mecanismos atuais impõem.

Essa instituição tem um grande poder simbólico, uma vez que seu surgimento é fortemente associado ao “projeto bolivariano” de liderança regional e tem como proposta fazer frente às instituições financeiras multilaterais sediadas em Washington. Por conta da retórica utilizada pelos líderes da Bolívia e da Venezuela principalmente, geraram-se pressupostos de que a nova instituição seria uma substituta do FMI e do Banco Mundial.

O projeto, no entanto, ainda carece de definições quanto às suas funções e quanto aos atores envolvidos no processo. As práticas da boa gestão financeira, tais como os mecanismos de monitoramento e avaliação dos empréstimos, as garantias, os critérios para concessão de empréstimos e a transparência são medidas que precisam necessariamente ser estabelecidas a fim de que o projeto possa trazer resultados práticos contribuindo, assim, para o processo de integração na região.

Além da necessidade de fortalecimento dos bancos de desenvolvimento regionais, a América do Sul carece também de mecanismos que atuem na redução das assimetrias estruturais entre os países da região. Atualmente, a única iniciativa existente que atua neste sentido é o FOCEM, cujas funções visam, além de financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.

As contribuições dos países para o Fundo são proporcionais a seus PIBs históricos. Sendo assim, o Brasil contribui com 70,0% dos recursos, a Argentina com 27,0% e o Paraguai e o Uruguai com 1,5% respectivamente. No que se refere à distribuição desses recursos, o Paraguai recebe 48,0% deles mediante a apresentação de projetos, o Uruguai recebe 32,0% e os 20,0% restantes são divididos igualmente entre Brasil e Argentina. Embora o sistema conte com a ampla contribuição dos países mais ricos da região, ele obtém um volume anual de contribuições de apenas US\$ 100,0 milhões, o que ainda é insuficiente para o financiamento dos projetos de desenvolvimento. Ao final de 2008 havia 23 projetos em carteira, num valor de US\$ 169,0 milhões, sendo US\$ 130,0 milhões financiados pelo Fundo. Em 2008, foram desembolsados US\$ 6 milhões, destinados a nove projetos. O orçamento aprovado para 2009 era de US\$ 198,3 milhões (BNDES, 2008).

Além de contar com poucos recursos para os projetos aprovados, o FOCEM é uma iniciativa sub-regional que abrange apenas os países membros do MERCOSUL, ou seja, o restante dos países sul-americanos ainda não está inserido em iniciativas dessa ordem.

Por fim, o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) é uma instituição subregional integrada por Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Seus objetivos são o apoio aos estudos de pré-investimento e fornecimento de assistência técnica, podendo conceder empréstimos, outorgar finanças e avais (GUDYNAS, 2008, p.3). Atualmente, o FONPLATA financia projetos de infraestrutura e apoio a estudos de pré-investimento.

As iniciativas de integração financeira da América do Sul destacam-se atualmente pelo fato de estarem em mãos de governos sul-americanos, rompendo assim com a situação observada nas instituições financeiras internacionais, tais como FMI e Banco Mundial. Os governos sul-americanos contam agora com instituições financeiras regionais próprias para gerenciar os crescentes fluxos regionais de capitais. O crescente protagonismo das instituições criadas pelos países sul-americanos se deve à diversificação e ao volume crescente de fundos administrados que hoje se observa.

#### 4.2 As Iniciativas Brasileiras de Integração Financeira Regional

Ao longo do governo Lula da Silva, a orientação da política externa, baseada na Cooperação Sul-Sul, concedeu à aproximação com a América do Sul um crescente grau de prioridade. Percebeu-se a necessidade de desenvolver iniciativas de financiamento regionais a fim de que satisfizessem os interesses sul-americanos e os representassem melhor no âmbito financeiro global. A vontade política em promover a integração financeira regional tomou forma inclusive na criação da UNASUL, Tratado cuja dimensão financeira prevê a criação de um sistema financeiro integrado, um sistema de pagamento multilateral e também um fundo de estabilização econômica.

Hoje, o Brasil, conforme se vê no quadro 3, tem uma atuação destacada na América do Sul através da coordenação de três diferentes tipos de iniciativa que visam ao fortalecimento da integração financeira regional pela via do financiamento: a IIRSA, os financiamentos feitos pelo BNDES e o SML.

**Quadro 3 - Iniciativas Brasileiras de Financiamento**

<b>Instrumento</b>	<b>Criação</b>	<b>Países membros</b>	<b>Objetivos</b>
BNDES	1952	Brasil	Prover financiamento de longo prazo. Responde por cerca de 20% de todo o crédito do sistema bancário brasileiro ao setor privado.
IIRSA	2000	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela	Fortalecer o desenvolvimento da infraestrutura na América do Sul através do auxílio no financiamento de projetos de um ou mais países

SML	2008	Brasil e Argentina	Possibilitar o comércio exterior nas moedas locais, e ampliar o mercado Real/Peso Argentino.
-----	------	--------------------	--

Fonte: Estudos Transversais 08. *Perspectivas do Investimento na Dimensão do Mercosul e da América Latina*.

Na análise que segue, cabe destacar que embora as iniciativas coordenadas através do BNDES e do SML não estejam diretamente associadas aos acordos estabelecidos pelo órgão responsável pela política externa do governo, qual seja, o Ministério das Relações Exteriores, elas confluem com a orientação política do governo Lula da Silva. Em ambas as iniciativas existe o apoio institucional à promoção do desenvolvimento econômico do continente. Tanto no BNDES como no SML a política de priorização da América do Sul é considerada um elemento capaz de reduzir as assimetrias internacionais de poder, conferindo, assim, maior margem de manobra para a região nas tratativas multilaterais.

#### **4.2.1 A Iniciativa pra a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA)**

Embora pertença ao conjunto de iniciativas regionais para a integração física do continente, a IIRSA foi incorporada aos instrumentos brasileiros de promoção da integração econômica e financeira na América do Sul, obtendo destaque principalmente nos anos de governo de Lula da Silva. Criada a partir da I Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em 2000 em Brasília e operante desde 2003, a iniciativa que visava ao fortalecimento e desenvolvimento de infraestrutura da América do Sul evidenciava a vontade dos governos sul-americanos de promover a reafirmação da identidade própria da América do Sul como região. No marco da IIRSA, os governos criaram uma carteira com 510 projetos de infraestrutura de transporte, energia e comunicação, agrupados em 47 grupos de projetos e que representavam investimentos de cerca de US\$ 74,5 bilhões até dezembro de 2009. Ademais, os governos selecionaram um conjunto de projetos de alto impacto ao qual dariam atenção especial para seu financiamento e execução em curto prazo.

Dentre os principais objetivos da IIRSA, podemos destacar:

- (i) Identificação de obras de interesse bilateral e sub-regional;
- (ii) Identificação de fórmulas inovadoras de apoio financeiro para os projetos de infraestrutura;
- (iii) Adoção de regimes normativos e administrativos que facilitem a interconexão e a operação dos sistemas de energia, de transportes e de comunicações.

Assim, de modo a atingir esses objetivos, estabeleciam-se três linhas gerais norteadoras das ações da iniciativa: coordenação de planos e de investimentos, compatibilização e harmonização dos aspectos regulatórios e institucionais e, por fim, busca de mecanismos inovadores de financiamento público e privado (Couto, 2006). Analisando-se os objetivos da IIRSA, pode-se perceber uma grande semelhança com aqueles dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID), iniciativa brasileira que remonta à década de 1990. Os três principais objetivos do ENID estipulados nos Planos Plurianuais do governo relacionavam-se à:

- (i) Criação de um sistema integrado de logística que garantisse a competitividade dos produtos brasileiros no exterior;
- (ii) Incorporação de novas áreas do Brasil à dinâmica do comércio global;
- (iii) Criação de condições para a consolidação da hegemonia econômica de Brasil na América do Sul.

Há de fato uma superposição de objetivos comparando-se as duas iniciativas, com algumas distinções elementares, tais como a abrangência da IIRSA, considerando o seu aspecto regional. Todavia, há de se destacar que atualmente os países sul-americanos não são beneficiados igualmente pela iniciativa que teria por princípio a promoção da integração física no continente. O maior fluxo de benefícios concedidos pela IIRSA acaba sendo direcionado aos projetos brasileiros, que têm por finalidade principal promover o escoamento da saída de produtos brasileiros pelo Pacífico.

O maior beneficiamento do Brasil comprova-se quando se observam as principais empresas e instituições financeiras que participam dos projetos. Dentre as empresas envolvidas, estão a Odebrecht, a Petrobrás, a Andrade Gutierrez e a Queiroz Galvão. Todas recebem financiamento do BNDES, como forma de incentivo para a realização de obras em países vizinhos. O BNDES constitui um dos mecanismos de financiamento da IIRSA; entretanto, também há outros importantes organismos, tais como o Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), CAF e FONPLATA, que financiam os projetos. Apesar de serem diversos os mecanismos de financiamento, de acordo com Deos *et al* (2008), a IIRSA, mais do que uma instância de diálogo entre países latino-americanos, é um espaço para onde confluem os interesses brasileiros com os das empresas e instituições financeiras do Brasil.

Durante o governo Lula da Silva, a utilização da IIRSA como um instrumento da política externa para integração econômica e financeira foi, assim, relegada a um segundo plano. Em primeiro lugar, é importante salientar que, embora a IIRSA congregue diversos

objetivos que requerem o financiamento de longo prazo, ela não é propriamente uma iniciativa de promoção da integração financeira, mas, sobretudo, uma iniciativa que visa auxiliar os países sul-americanos a obterem recursos financeiros a fim de promover a integração física e comercial da região.

Em segundo lugar, devido às críticas de que a IIRSA estaria beneficiando os projetos brasileiros em detrimento dos demais países, o Brasil arcaria com custos políticos caso depositasse nessa iniciativa toda a sua vontade em promover a integração. O governo não desejaria ter sua imagem atribuída a um tipo de Estado que diz apoiar a integração para depois beneficiar-se amplamente de uma iniciativa em detrimento dos outros países. A vinculação do Brasil à ambição hegemônica no continente estaria contrariando os discursos que defendem a América do Sul como uma área natural de interesses.

Logo, o apoio brasileiro à IIRSA representa simbolicamente a vontade política de promoção da integração econômica no Continente; entretanto, o papel da IIRSA não é atribuído a um mecanismo primordial de integração do governo brasileiro. Assim, iniciativas de promoção da integração pela via da cooperação financeira acabaram se instrumentalizando sob o convênio do SML ou ainda sob as ações do BNDES, um banco cujo objetivo principal é o financiamento do desenvolvimento, como se verá a seguir.

#### **4.2.2 A Cobertura Regional do BNDES**

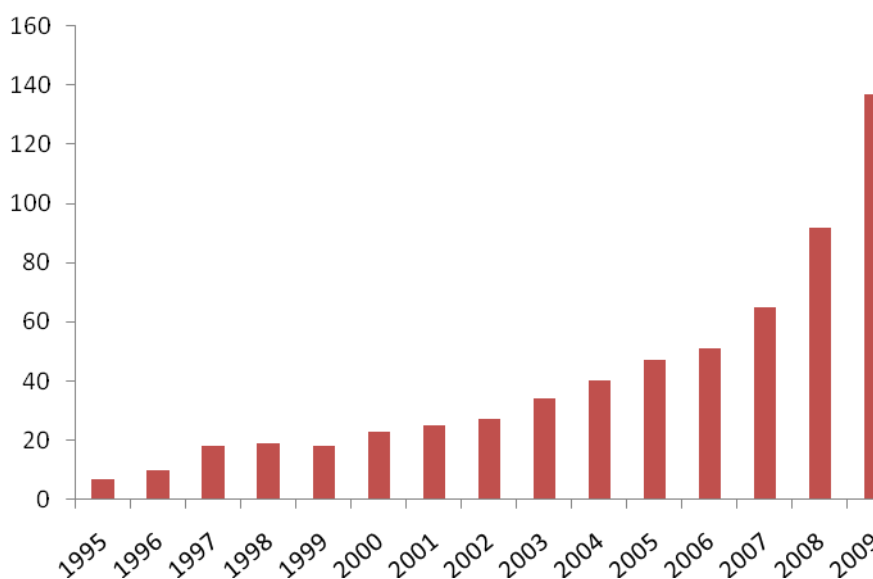
Enquadrando-se nas iniciativas que promovem o financiamento de longo prazo, o BNDES assume um papel cada vez mais preponderante na economia brasileira e também na integração sul-americana. Apesar de não ser uma instituição regional (uma vez que seu capital é detido exclusivamente pelo governo brasileiro), o BNDES é denominado de banco nacional com cobertura regional. Isso se deve ao alcance do financiamento que promove, seja por meio do apoio à exportação de bens e serviços, seja por meio dos investimentos diretos de empresas brasileiras no exterior, ou ainda através do financiamento da infraestrutura regional.

As atividades do BNDES como órgão financiador de exportações foram intensificadas a partir do ano de 1997, com a criação do BNDES-Exim. O Banco passou a ter, em um primeiro momento, características institucionais próprias que o levaram a se firmar como uma agência de financiamento de exportações e, em um segundo momento, características de uma instituição com ordenamentos próprios que possibilitaram a extensão das linhas de financiamento a toda a América do Sul.



O BNDES-Exim foi criado com o objetivo de financiar exportações de alto valor agregado, podendo contemplar também pequenas e médias empresas. Ele estendeu suas linhas de crédito para bancos de crédito de valores estrangeiros, o que permitiu a estruturação do processo de articulação com outras agências de financiamento da exportação para se estabelecer bases múltiplas de financiamento. Essas associações procuravam viabilizar os financiamentos para projetos de infraestrutura em mercados externos considerados de alto risco. Como consequência, viabilizaram-se recursos para as exportações de serviços de engenharia e construção civil brasileira na América do Sul. A evolução institucional do BNDES somada ao aumento dos recursos de financiamento durante o governo Lula da Silva (vide Gráfico 1) permite inferir a confluência da política de financiamento do BNDES com as orientações da política externa do governo Lula da Silva.

**Gráfico 1 – Evolução dos desembolsos do BNDES (US\$ bilhões)**



Fonte: BNDES.

Devido ao aumento significativo da disponibilidade de recursos para financiamento (conforme Gráfico 1) a partir do início dos anos de governo de Lula da Silva, o BNDES pôde se consolidar como um mecanismo ativo de política da integração financeira, tendo linhas de ação do banco voltadas para o financiamento em vários países da América do Sul. Esta orientação do Banco é reflexo da iniciativa da política externa brasileira, que tem por objetivo fortalecer sua articulação com a política econômica do financiamento a fim de alcançar seus

objetivos no que tange ao tema da integração regional. A articulação entre a política externa brasileira e a política econômica do financiamento ocorreu em um contexto no qual o governo Lula da Silva estabelecia novas prioridades frente ao contexto de globalização financeira, conferindo assim um papel preponderante para a cooperação financeira regional como forma de construir uma nova correlação de forças favorável aos países emergentes.

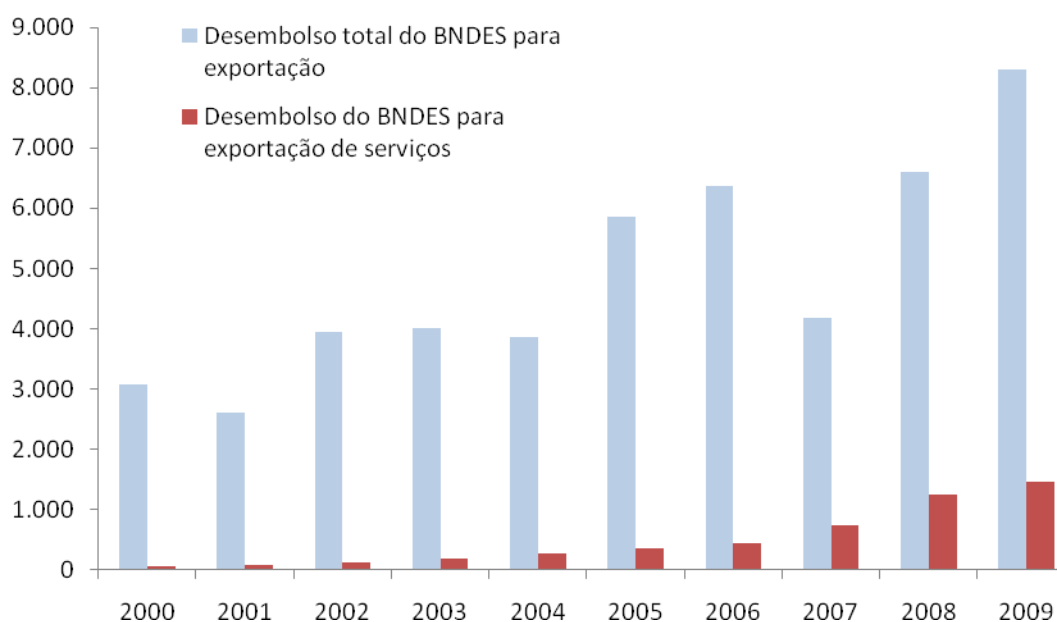
Criado em 1952, o BNDES é um banco público de financiamento de longo prazo está sob o controle único do governo federal, que também é seu acionista exclusivo. Em 1999 passou a pertencer à esfera do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e, a partir de então, tornou-se o principal instrumento do Governo para promover o financiamento de longo prazo. Atualmente, o BNDES é responsável por cerca de 20,0% do total de crédito concedido ao setor privado, sendo a principal fonte de financiamento de investimentos em indústria e infraestrutura no Brasil. Além disso, ele vem assumindo um papel importante no financiamento das exportações brasileiras de bens e serviços, mas principalmente serviços de engenharia, *software* e fármacos através da linha de financiamento BNDES-Exim.

Desde 2005, o BNDES tem criado linhas de apoio a empresas brasileiras que concedem crédito à exportação de bens e serviço e criam marcos regulatórios favoráveis à exportação de investimentos estrangeiros direto. Nos últimos anos, o BNDES teve papel relevante no apoio à inserção internacional das empresas brasileiras, fornecendo financiamentos à exportação que, em 2008, superaram US\$ 6,0 bilhões<sup>2</sup>. No Gráfico 2, podemos verificar a participação do BNDES no financiamento das exportações de serviços em comparação com o total dos desembolsos para as exportações brasileiras. A partir do ano de 2005, o financiamento da exportação de serviços assume uma maior proporção no total de financiamento a exportações concedido pelo BNDES, e essa proporção segue aumentando nos anos seguintes.

---

<sup>2</sup> Dados disponíveis no Relatório Anual do BNDES de 2008.

**Gráfico 2 - Desembolso para exportação de serviços em relação ao desembolso total do BNDES para exportações**



Fonte: BNDES.

A principal frente de atuação do BNDES ocorre por meio do apoio à exportação. Ele é hoje o maior banco de desenvolvimento da América Latina, e o segundo maior do mundo, ficando atrás apenas do Banco Mundial. Conforme mostra o Gráfico 1, percebe-se um forte crescimento dos desembolsos concedidos pelo banco desde 2007, quando estes passaram de US\$ 65,0 bilhões, no referido ano, para quase US\$140,0 bilhões em 2009, o que representa um aumento de 115,0% em relação a 2007. Pela análise da evolução dos dados do Gráfico 1, percebe-se que o Banco tem desempenhado uma papel cada vez mais ativo no desenvolvimento da economia brasileira.

A diferença do BNDES para um banco de desenvolvimento regional revela-se no escopo do financiamento. Enquanto um banco regional provê recursos a todos os membros conveniados, o BNDES somente financia empresas brasileiras, e o apoio a empreendimentos de integração em outros países sempre é feito por meio da participação de uma empresa brasileira.

Existem duas principais linhas de crédito à exportação. A linha de financiamento à produção permite que a empresa obtenha recursos para produzir o bem ou o produto a ser exportado. A linha de financiamento à comercialização, por sua vez, financia o importador, enquanto o exportador brasileiro recebe os recursos antecipadamente. Com base nos dados do

Gráfico 2, em 2008 18,5% das linhas de crédito de exportação do BNDES foram destinadas aos serviços. Essa segunda linha de crédito evoluiu positivamente ao longo dos anos do último mandato do governo Lula da Silva e detêm uma participação crescente no total de desembolsos do BNDES orientados para a exportação.

Além do enfoque dado à inserção internacional das empresas brasileiras, o BNDES vem demonstrando uma preocupação crescente com o financiamento da infraestrutura regional. Como foi enfatizado nos discursos da política externa do governo Lula da Silva, as diretrizes do Banco agiram conforme a crença de que a harmonização da infraestrutura regional constitui um elemento central para o avanço na integração e no desenvolvimento dos países sul-americanos. Todavia, nos últimos anos, o discurso político favorável à integração evoluiu mais rapidamente do que os mecanismos capazes de efetivar a integração sul-americana (Pontes, 2009). Assim, o BNDES insere-se em um contexto no qual as lideranças políticas da América do Sul procuravam suprir as lacunas deixadas pela carência de órgãos financiadores da integração sul-americana, focando-se em serviços de infraestrutura.

Os desembolsos do BNDES para a área de infraestrutura estão direcionados principalmente para o financiamento de serviços de engenharia e de construção executados por empresas brasileiras no exterior, e estão vinculados aos projetos de infraestrutura coordenados pela IIRSA, muitas vezes, como mencionado anteriormente. As empresas mais atuantes nesse sentido têm sido a Odebrecht e a Confiab, que têm tido amplo acesso aos recursos do Banco desde que esse incorporou à sua missão em 2003 o objetivo estratégico de atuar como órgão financiador da integração sul-americana. A Odebrecht, graças à sua consolidação no mercado nacional e à sua projeção internacional, é a maior beneficiária do sistema de financiamento, estando envolvida em quase todas as operações. O Quadro 4, abaixo, mostra o valor monetário, bem como o destino das operações financiadas pelo BNDES na América do Sul. As maiores quantias de recursos provenientes do Banco foram direcionadas a empresas brasileiras com atuação na Argentina, Equador e Venezuela, sendo que a Odebrecht esteve envolvida nos projetos desses três países.

#### Quadro 4 – Operações de Financiamento do BNDES na América do Sul até 2005

País / Projeto	Financiamento em US\$
<b>Argentina</b>	<b>516.000.000</b>
TGS - Gasoduto San Martín	200.000.000
TGN - Gasoduto Norte	37.000.000
Albanesi - Gasodutos	279.000.000
<b>Chile</b>	<b>208.000.000</b>
Ampliação Metrô de Santiago	208.000.000
<b>Colômbia</b>	<b>28.000.000</b>
Transmilenio	28.000.000
<b>Equador</b>	<b>511.565.000</b>
Aviões Embraer para TAME	61.600.000
Hidroelétrica San Francisco	242.965.000
Irrigação Manabi	113.000.000
Irrigação Tabacundo	64.000.000
Carretera Interoceánica	30.000.000
<b>Paraguai</b>	<b>77.000.000</b>
Ruta 10	77.000.000
<b>Uruguai</b>	<b>29.000.000</b>
Linha de Transmissão UTE	3.000.000
Irrigação Maldonado	26.000.000
<b>Venezuela</b>	<b>326.400.000</b>
Hidroelétrica La Vueltoza	121.000.000
Linha 4 Metrô Caracas	107.500.000
Linha 3 Metrô Caracas	78.000.000
Moderniz. Prod. Maíz y Ganado	19.900.000
<b>Total</b>	<b>US\$ 1.695.965.000</b>

Fonte: Estudos Transversais 08. *Perspectivas do Investimento na Dimensão do Mercosul e da América Latina*.

A transformação do BNDES em um instrumento regional de promoção da integração evidencia uma prática comum do governo brasileiro desde 2000, mas que se acentuou a partir de 2003, quando do início do governo de Lula da Silva. A cobertura regional que o Banco pôde consolidar nos últimos anos foi benéfica ao Brasil e também à integração sul-americana. Ao impulsionar a diversidade dos setores e abrir mercados para investimentos, o Brasil fechou um maior número de acordos com os países vizinhos, o que se traduz em aumento de mercados consumidores (PONTES, 2009).

É importante ressaltar que a proeminência do BNDES surge em um contexto no qual ocorre a expansão dos sistemas bancários das nações mais ricas do Continente (quase

exclusivamente o Brasil) em direção a outros países. Este é um processo que reflete a profunda assimetria existente em relação aos serviços financeiros disponíveis no Brasil em relação aos seus vizinhos, a começar pelo BNDES (no caso, um banco público), cuja estrutura e tamanho não encontram qualquer tipo de paralelo nas demais economias sul-americanas (BIANCARELI, 2008, p.161). Assim, a elevada demanda por recursos do Banco faz com que a criação de um fundo internacional para a integração sul-americana seja cada vez mais necessária para que o BNDES dê continuidade à sua atuação.

#### **4.2.3 O Sistema de Pagamentos em Moeda Local Brasil-Argentina**

A terceira iniciativa de financiamento de curto prazo é o SML entre Brasil e Argentina, cujo escopo de aplicação é de ordem bilateral. Esse sistema de pagamentos transfronteiriços passou a operar em 2008 a partir de um acordo bilateral firmado entre Brasil e Argentina e tem por objetivo a facilitação das operações comerciais entre os países através do uso das moedas locais respectivas. A vantagem trazida por este convênio é a redução dos custos de transação, a ampliação do acesso de pequenos e médios agentes às operações comerciais bilaterais e o aprofundamento do mercado Real/Peso Argentino. Os Bancos Centrais dos dois países são os responsáveis pela execução do convênio, devendo integrar as operações aos sistemas de pagamento nacionais.

A adesão ao SML é voluntária, sendo que no Brasil estão aptos a participar do convênio os exportadores de bens denominados em reais para a Argentina, bem como os importadores de bens da Argentina denominados em pesos argentinos. O sistema opera de maneira que os recursos debitados do importador sejam creditados diretamente na conta do exportador, mas em suas moedas convertidas pela taxa SML – taxa de câmbio entre as duas moedas que é divulgada pelos Bancos Centrais. Os Bancos Centrais efetuam os registros diários de todas as importações do parceiro e realizam a liquidação entre si, conforme a diferença de posição consolidada obtida (DEOS *et al*, 2008). O pagamento final é feito em dólares entre os dois Bancos Centrais. Há de se destacar, todavia, que através desse sistema os bancos centrais não oferecem garantias de pagamentos.

Existe a intenção de estender esse sistema ao Paraguai e ao Uruguai, a fim de que os benefícios gerados pelo uso das moedas locais nas operações comerciais estejam ao alcance dos outros dois países membros do MERCOSUL. Em outubro de 2009, os Bancos Centrais do Brasil e do Uruguai firmaram um acordo pelo qual se comprometiam a implantar o SML para facilitar as atividades dos exportadores e importadores de ambos os países. O principal

benefício é a redução dos custos de transação pelo descarte do uso do dólar americano como moeda intermediária, além do aumento da liquidez e da eficiência do mercado de câmbio. Os vínculos de cooperação entre os Bancos Centrais são mais um elemento que contribui para o processo de integração econômica.

Mesmo que o SML seja uma iniciativa muito recente para que se verifiquem os impactos causados a partir de sua implementação, já existem dados que possibilitam a análise dos impactos do convênio para os dois países. Conforme o Quadro 5, que mostra os indicadores comerciais do Brasil e da Argentina, verifica-se que as exportações argentina direcionadas ao Brasil decresceram do ano de 2008 para o ano de 2009, todavia, a participação proporcional passou de 18,9% para 19,3%. As importações feitas pela Argentina também seguiram uma tendência semelhante nesse mesmo período. A redução em números absolutos das trocas comerciais entre os dois países deve ser explicada pelo contexto da crise financeira internacional de 2008, que também repercutiu nesses dois países.

No Quadro 6, onde estão os indicadores relativos ao comércio brasileiro direcionado para a Argentina, percebe-se também o impacto da crise financeira com a redução em mais de 27,0% das exportações brasileiras para a Argentina e em 15% das importações no ano de 2009. Da mesma forma, o intercâmbio comercial decresceu no mesmo período, apresentando uma variação negativa de 22,0%. Contudo, comparando-se os dados referentes ao primeiro semestre de 2010 com o mesmo período do ano de 2009, percebe-se uma recuperação positiva de todos os fluxos. Desconsiderando as perdas ocasionadas pela eclosão da crise financeira de 2008, ano do lançamento do SML, a evolução do comércio entre ambos os países desde 2005 parece dar sinais de beneficiamento do sistema implementado. No entanto, a verificação do cumprimento dos objetivos mais específicos do convênio, tais como a ampliação da participação de pequenos e médios agentes no comércio bilateral, ainda é difícil de ser feita em virtude do curto período de avaliação que se tem disponível.

**Quadro 5 - Direção do Comércio Exterior Argentino para o Brasil (US\$ milhões)**

	2007	% do total	2008	% do total	2009	% do total
Exportações (FOB)	10.498	18,8	13.260	18,9	11.057	19,3
Importações (FOB)	14.660	32,8	17.977	31,3	13.905	31,7

Fonte: Relatório de Indicadores Econômicos Braziltradenet. Disponível em:  
<http://www.braziltradenet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/INDArgentina.pdf>.

**Quadro 6 - Intercâmbio Comercial Brasil - Argentina (US\$ milhões)**

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010*</b>
<b>Exportações (fob)</b>	9.930.153	11.739.592	14.416.946	17.605.621	12.784.967	7.812.365
Varição em relação ao ano anterior	34%	18%	23%	22%	-27,40%	58%
<b>Importações (fob)</b>	6.241.110	8.053.263	10.404.246	13.258.442	11.281.345	6.711.868
Varição em relação ao ano anterior	12%	29%	29%	27%	-15%	35%
<b>Intercâmbio comercial</b>	6.171.263	19.792.855	24.821.192	30.864.063	24.066.312	14.524.233
Varição em relação ao ano anterior	25%	22%	25%	24%	-22%	46%
<b>Balança Comercial</b>	3.689.043	3.686.329	4.012.700	4.347.179	1.503.622	1.100.497

(\*) De janeiro a junho.

Fonte: Relatório de Indicadores Econômicos Braziltradenet. Disponível em:

<http://www.braziltradenet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/INDArgentina.pdf>.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o maior grau de prioridade que o governo Lula da Silva buscou conferir às relações com a América do Sul durante os seus dois mandatos, essa pesquisa procurou verificar quais foram as estratégias políticas e econômicas utilizadas pelo governo a fim de implementar tais objetivos. Esta verificação guiou-se essencialmente pela dimensão da política externa do governo atual e das políticas de integração regional aplicadas na América do Sul, a partir de 2003. A orientação da política externa brasileira nesse período, seguindo um viés autônomo e prezando pela diversificação das parcerias internacionais do Brasil, pôde priorizar as relações com a América do Sul, ao considerar a região como a plataforma natural de afirmação dos interesses brasileiros. Essa prioridade conferida ao Continente Sul-Americano evidenciou, por consequência, a importância da integração regional. Assim, de acordo com os objetivos propostos pela pesquisa, perante a análise do período de governo de Lula da Silva, foi possível observar a criação ou ainda o fortalecimento de algumas iniciativas brasileiras que, em especial, visavam à ampliação da cooperação econômico-financeira em toda a América do Sul.

Em um primeiro momento, procurou-se verificar a importância da integração para a América do Sul. As primeiras iniciativas de integração regional, iniciadas na década de 1980, foram motivadas pelas necessidades de se reconfigurar as relações comerciais que o Continente havia estabelecido. As dimensões dos mercados nacionais eram muito reduzidas, o que acarretava em um entrave à expansão econômica. Logo, em 1980, a ALADI foi criada a fim de promover a interface comercial dos países da região para que estes não continuassem sendo tão sensíveis a fatores externos e à conjuntura internacional. A necessidade de políticas e instituições que promovessem a integração da América do Sul surgia também em um contexto no qual os países da região passavam por crises de asfixia cambial e de escassez de recursos. A integração financeira do Continente era percebida como necessária não apenas como uma atitude defensiva do sistema financeiro internacional, mas como forma de garantir o investimento em infraestrutura, elemento chave na integração continental.

Contudo, a integração regional, representada pelo ambicioso projeto da ALADI, não obteve êxito nas décadas de 1980 e 1990, na medida em que foi submetida à competição dos projetos de integração sub-regionais, tais como o MERCOSUL. Esse projeto foi erigido no início da década de 1990, em um contexto no qual se percebiam os efeitos da liberalização dos mercados e da desregulamentação financeira sob os países que ainda não haviam se adequadado ao regionalismo. O bloco econômico apresentou um quadro evolutivo positivo

durante os oito primeiros anos, mas, a partir de então, passou a evidenciar problemas e desentendimentos entre os países membros, que, juntamente com as crises econômicas pelas quais o Brasil e a Argentina passaram, culminaram com a queda acentuada de intercâmbio no MERCOSUL entre os anos de 2001 e 2002. O processo de integração do MERCOSUL a partir de então passou por um período de estagnação e o Brasil, membro de maior poder econômico do bloco, não agiu de maneira a restabelecer as funções e a credibilidades da integração da Região. As políticas para o fortalecimento do bloco foram retomadas somente a partir do segundo mandato do governo Lula da Silva, quando as preocupações voltaram-se principalmente para o MERCOSUL e a América do Sul.

Em um segundo momento, neste trabalho, procurou-se analisar as diretrizes políticas do governo Lula da Silva, comparando-as com as de FHC a fim de verificar quais foram as principais diferenças entre as duas gestões que permitiram que as relações América do Sul passassem a constituir uma prioridade para o Brasil. A política externa brasileira do governo FHC foi caracterizada como seguidora da linha de “autonomia pela participação”, aderindo ao multilateralismo e alinhando-se às demandas internacionais como forma de conferir melhores oportunidades de desenvolvimento para o País. A crise da matriz da política externa brasileira no início da década de 2000 evidenciou a fragilidade das estratégias políticas do governo, quando o multilateralismo mostrou poucos sinais de favorecimento às demandas brasileiras. A partir de então, o governo de FHC adotou então um viés mais realista para a política, levando em conta as assimetrias internacionais de poder, e passou a preocupar-se em utilizar instrumentos reais de ação para a implementação das políticas regionais. Todavia, a integração não chegou a assumir o posto de uma política prioritária para o governo FHC.

Coube ao governo de Lula da Silva articular os interesses do Brasil na integração regional. A política externa, muito vinculada aos princípios da Cooperação Sul-Sul, seguiu o viés da “autonomia pela diversificação”, indo além dos preceitos defendidos pelo governo anterior a fim de atingir um maior equilíbrio com os países do Norte e aumentar sua participação no sistema internacional. A intensificação da integração foi imprescindível para atingir tais objetivos, pois para que se pudesse ter acesso aos meios necessários para promover o desenvolvimento, a cooperação regional era necessária.

Durante o governo Lula da Silva houve uma preocupação constante e também o consenso de que a criação de instituições para fomento do desenvolvimento e para proteção contra crises financeiras na região era imprescindível para a interdependência econômica dos países. A cooperação financeira começou a compor as pautas de discussão das políticas de integração, na medida em que se percebia na insuficiência de recursos e no baixo grau de

desenvolvimento dos mercados financeiros regionais os entraves para a ampliação do desenvolvimento das economias sul-americanas.

A partir do início do governo Lula da Silva, tanto os países membros do MERCOSUL quanto os demais países da América do Sul veem na integração econômica uma forma de aprofundar a interdependência econômica dos países, criando instituições para fomento do desenvolvimento e para proteção contra crises financeiras na região. Logo do início deste período, observa-se um cenário positivo quanto à cooperação financeira no plano regional, em razão de um processo abrangente de crescimento e maior direcionamento, associado à política de valorização da dimensão Sul- Sul.

Assiste-se, por consequência, ao fortalecimento de instrumentos de integração financeira que promovem financiamentos de curto e longo prazo. As iniciativas de caráter sub-regional criadas nas décadas de 1970, tais como FONPLATA e CAF, readaptam-se ao contexto atual, contornando as normativas institucionais a fim de buscar novos membros e ampliando os recursos disponíveis para os financiamentos conforme as atuais demandas da América do Sul. O Banco do Sul e o FOCEM, iniciativas propostas no contexto do “pós-regionalismo aberto”, seguem uma orientação voltada para a percepção das carências e assimetrias que constituem um entrave à integração regional. Elas têm por objetivo prover recursos para o financiamento da integração, seja por meio da substituição das funções atribuídas a instituições financeiras internacionais, seja por meio da criação de mecanismos orientados para a realidade sul-americana especificamente.

A preocupação brasileira com a insuficiência de recursos não se restringiu apenas ao espectro do MERCOSUL, mas da América do Sul como um todo. O fortalecimento da integração foi então conduzido pelo início de atividades de alguns projetos sul-americanos que visavam à cooperação financeira. Assistiu-se, assim, ao fortalecimento da integração sul-americana através de iniciativas brasileiras que colaboraram com o início das atividades da IIRSA em 2003, com a ampliação do espectro do financiamento das exportações do BNDES a partir de 2005, com a criação do FOCEM em 2006 e com a criação da UNASUL e do SML em 2008.

O FOCEM, em primeiro lugar, é uma iniciativa sub-regional, operante no âmbito do MERCOSUL, que busca reverter as assimetrias estruturais financeiras através do repasse de recursos, que são feitos conforme as necessidades de cada país. O Brasil, apesar de não ser o coordenador exclusivo dessas operações, possui um papel relevante, pois sempre se mostrou disposto a apoiar o FOCEM e acordou em contribuir com 70,0% dos recursos do Fundo. Sua contribuição é quase uma condição necessária para o funcionamento da iniciativa.

A IIRSA, uma iniciativa regional criada no âmbito da UNASUL, constituiu um dos mecanismos brasileiros de promoção da integração, embora não promovesse a cooperação financeira diretamente, mas auxiliasse os países sul-americanos na obtenção de recursos financeiros. A iniciativa incluiu como financiadores alguns fundos regionais e sub-regionais, tais como BID, CAF e FONPLATA e também o BNDES. As principais empresas envolvidas nas obras de infraestrutura tinham origem no Brasil, e da mesma forma, muitos também foram os projetos aprovados para o Brasil. As críticas quanto a um favorecimento do Brasil em detrimento dos outros países contemplados pela iniciativa fez com que a IIRSA fosse relegada a um papel secundário nas políticas brasileiras de integração. Para o Brasil, haveria um grande custo político em dar continuidade a essas ações, em virtude de parecer buscar uma posição hegemônica e desmesurada no Continente.

Assim, os principais instrumentos de promoção da integração financeira, por ora, concentram-se em duas iniciativas de origem brasileira, ao menos parcialmente, quais sejam, o SML e o BNDES. O SML, uma iniciativa bilateral entre Brasil e Argentina em vigor desde 2008, ao facilitar as operações comerciais entre os dois países, pôde em certa medida ampliar as trocas comerciais em termos relativos desses países. Apesar do curto período de avaliação que se tem disponível e também do contexto de crise financeira, nos últimos dois anos o Brasil ampliou sua participação na pauta de exportações argentinas. Da mesma forma, a Argentina também acolheu um maior valor das exportações brasileiras no mesmo período. Embora o cumprimento dos objetivos mais específicos do convênio não possa ser avaliado em função do curto período de tempo de sua implantação, essa iniciativa parece contribuir para a integração financeira, tanto pelos sinais positivos da evolução das relações comerciais quanto pela extensão do convênio ao Uruguai e ao Paraguai, países que também se mostraram interessados em participar desse novo sistema.

A principal iniciativa brasileira em termos de integração financeira regional gira em torno do BNDES. Através do financiamento das exportações brasileiras de bens e serviços – uma tendência que surgiu no governo FHC e intensificou-se no governo Lula da Silva – o Banco passou a oferecer uma cobertura de financiamento regional, contribuindo para a integração física e financeira da América do Sul. A ampliação das linhas de crédito e dos recursos destinados à exportação a partir de 2005 demonstra a maneira como o BNDES tornou-se um mecanismo ativo das políticas de integração financeira do governo Lula da Silva. Esta instituição, que era tradicionalmente desligada das funções da ação diplomática, conseguiu harmonizar-se com as percepções e objetivos políticos formulados pela política externa brasileira. A inserção do BNDES na política externa deve-se à capacidade do Banco

de articular a lógica das instituições financeiras com a lógica relativa à diplomacia. Dessa maneira, ele mantém seu objetivo principal que é a provisão de financiamento de longo prazo e, concomitante a essa ação, responde aos anseios da política externa e do projeto de integração do governo Lula da Silva.

Mesmo que o BNDES exerça um papel ativo e importante para a integração financeira regional, sua proeminência reflete a profunda assimetria existente entre os serviços bancários da região. Dessa forma, além da ampliação das atividades de financiamento do BNDES, a criação de um fundo de financiamento regional faz-se necessária para que o processo de integração financeira na América do Sul siga tendo continuidade.

Verificando-se o aumento de fluxos dos desembolsos para exportação de bens e serviços do BNDES e do intercâmbio comercial Brasil-Argentina a partir do convênio SML, conclui-se que as iniciativas brasileiras de integração financeira também articulam-se na arena da política externa do governo Lula da Silva. O aumento dos fluxos financeiros repercute positivamente na região, ampliando o acesso dos países vizinhos a obras de infraestrutura que contribuem para o desenvolvimento nacional e também para a integração sul-americana como um todo. Ademais, a ampliação dos fluxos comerciais a partir da utilização do SML entre Brasil e Argentina pôde facilitar o comércio regional, atraindo inclusive o interesse dos outros dois membros do MERCOSUL em participar do convênio.

Sendo assim, há indícios de que, durante seus dois mandatos, o governo de Lula da Silva orientou a política externa brasileira de forma a priorizar as relações com os países da América do Sul, ampliando a cooperação econômica e financeira regional. Além da utilização do BNDES e do SML como instrumentos de integração, a participação e o apoio do Brasil às atividades do FOCEM e da IIRSA, também demonstram que a orientação da política externa deste governo procura fortalecer das relações do Brasil com os países da América do Sul por meio da articulação da integração econômica regional. Dentre os objetivos da política externa permeados pelos preceitos da Cooperação Sul-Sul, o governo brasileiro defende que a ampliação da cooperação financeira entre os países sul-americanos é um passo fundamental para que a integração regional se consolide e reforce, por consequência, os poderes políticos e econômicos regionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo P. *Política Comercial Brasileira: limites e oportunidades. In: O desafio das exportações*. BNDES. Rio de Janeiro, Brasil. 2002

ALMEIDA, Paulo Roberto. A Integração na América do Sul em Perspectiva Histórica: um balanço. *Revista Espaço da Sophia*. Tomasina, nº 23, Fevereiro, 2009.

ALTEMANI, Henrique. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

AMORIM, Celso. *Coletânea do Ministério das Relações Exteriores: Política Externa Brasileira vol. II: discursos, artigos e entrevistas do Ministro Celso Amorim (2003-2006)*. Brasília, Secretaria de Planejamento Diplomático, 2007.

\_\_\_\_\_. A integração Sul-Americana. *Diplomacia, Estratégia e Política*. Brasília, nº10 Outubro/Dezembro 2009.

BAUMANN, Renato et AL. *Economia Internacional: teoria e experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BECARD, Danielly Silva Ramos. *Relações Exteriores do Brasil Contemporâneo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

BIANCARELI, A. M. *The financial dimension of South American Integration: an assessment of the initiatives and a tentative quantification. (Relatório de pesquisa). A supremacia dos mercados e a política econômica do Governo Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2009, pp. 97-129.

\_\_\_\_\_; Inserção externa e financiamento: notas sobre padrões regionais e iniciativas para a integração na América do Sul. *Cadernos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, nº 5, vol.5, 2008, pp. 127-177.

BNDES, Relatório anual, 2008. Disponível em:

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresas/RelAnual/ra2008/relatorio\\_anual2008.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresas/RelAnual/ra2008/relatorio_anual2008.pdf). Acesso em 10 de novembro de 2010.

BRAZIL TRADE NET; Indicadores Econômicos. Disponível em:

<http://www.braziltradenet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/ComExtAmSul.pdf>.

Acesso em 17 de novembro de 2010.

CARNEIRO, Ricardo. A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula.

*Política Econômica em Foco*. Campinas, nº 7, Novembro 2005/Abril 2006, pp.1-23.

CERVO, Amado Luiz. A política exterior: de Cardoso a Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol.46, nº1, Janeiro-Junho/2003, pp.5-11.

\_\_\_\_\_. Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol.40, nº2, Julho-Dezembro/1997, pp.5-26.

COUTO, Leandro F. A Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. *Revista Oikos*. Rio de Janeiro, vol. 5, nº1, 2006.

DEOS, Simone. (Coord.). *Perspectivas do Investimento na Dimensão do Mercosul e da América Latina*. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, 2008/2009. 240 p. Relatório integrante da pesquisa “Perspectivas do Investimento no Brasil”, em parceria com o Instituto de Economia da UNICAMP, financiada pelo BNDES. Disponível em: <http://www.projetopib.org/?p=documentos>. Acesso em 10 outubro de 2010.

DEOS, Simone ; MENDONÇA, Ana Rosa R.; WEGNER, Rubia . Da integração comercial e regionalismo aberto à cooperação financeira e regionalismo pós-liberal: o caso do Mercosul. *Anais do XIV Encontro Nacional de Economia Política*, São Paulo, 2009.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto/ Brasília: FUNAG, 2005

GINESTA, Jacques. *El Mercosur y su contexto regional e internacional*. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

GONÇALVES, R. Estratégias de Desenvolvimento e integração na América dos Sul: divergência e retrocesso. *Sociedade Brasileira de Economia Política*. Rio de Janeiro, nº 29, Dezembro/2009, pp.32-51.

GUDYNAS, Eduardo. *Las instituciones financieras regionales y la integración en América Del Sur em “Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional*. Brasília: UNESC, 2008.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 2001.

LAFER, Celso. *Brasil: dilemas e desafios da política externa*. Estudos Avançados USP, 2000.

LESSA, Antônio Carlos. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol.52, nº167, Janeiro-Junho/2009, pp.89-109.

LIMA, Maria Regina Soares de. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol.48, nº1, Julho-Dezembro/2005, pp. 24-59.

\_\_\_\_\_; Marcelo Vasconcelos Coutinho (organizadores). *Agenda sul-americana: Mudanças e desafios no início do Século*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

OCAMPO, J.A. La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana. *Revista de la Cepal* 93, p. 7-29, 2007.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. A Ordem Econômico-Comercial Internacional: Uma Análise da Evolução do Sistema Multilateral de Comércio e da Participação da Diplomacia Econômica Brasileira no Cenário Mundial. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, Julho-Dezembro/2007, pp. 217-272.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol.48, nº2, 2005, pp. 55-69.

PEÑA, Félix. *O Mercosul e a agenda externa de seus membros. Brasil na arquitetura comercial global*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.

PAULANI, Leda Maria; PRATES, D. M. The Financial Globalization of Brazil under Lula. *Monthly Review*, v. 58, 2007, pp. 50-60.

PRATES, de O. Daniela. A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. *Política Econômica em Foco*. Campinas, nº 7, Novembro 2005/Abril 2006, pp.119-150.

\_\_\_\_\_; CUNHA, André Moreira . A Política Econômica do Governo Lula e o ajuste nas contas externas. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 33, nº 1, 2005, pp.5-39.

RAMOS, Guilherme C. Da Costa. *Comércio Internacional, Política Comercial Brasileira e a Atuação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) na Condução das Políticas para o Setor*. Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.



- REIS, André Luiz. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Curitiba: Juruá, 2009.
- RIBEIRO, Fernando. A Estratégia de exportações brasileiras: um passo na direção correta. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº96, Setembro/2008.
- RIOS, Sandra P. *O desenho das estratégias brasileiras de comércio com os Estados Unidos, América Latina e União Européia. Brasil na arquitetura comercial global*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.
- SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol.50, nº2, Julho-Dezembro/2007, pp. 42-59.
- SARAIVA, José Flávio. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº47, vol. 2, 2004, pp. 131-162.
- SILVA, Heloisa Conceição Machado. *Da substituição de importações à substituição de exportações*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- Silva, Luiz Inácio Lula da. *A política externa do Brasil*. Brasília: IPRI, 2003.
- UNCTAD. *Trade and Development Report: regional cooperation for development*. New York and Geneva: United Nations, 2007.
- VEIGA, C. João Paulo *et al.* Política externa e negociações internacionais. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro, nº87, Abril-Junho/2006, pp.1-3.
- VEIGA, da Motta Pedro. Cenários de política externa e comercial do segundo governo Lula: haverá espaço para o pragmatismo? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro, nº89, Outubro-Dezembro/2006, pp.1-3.
- VIGEVANI, Tullo *et al.* Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Revista Tempo Social – USP*. São Paulo, vol. 15, nº2, Novembro/2003, pp. 31-61.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 29, nº2, Julho-Dezembro/2007, pp. 273-335.
- VIZENTINI, Paulo. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. 3ª ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

\_\_\_\_\_. *O Brasil, o Mercosul e a Integração da América do Sul em: Processos de Integração Regional e cooperação intercontinental desde 1989*. Porto Alegre: UFRGS, 2008.