

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Adriano Saraiva Amaral

**OS GRANDES PROJETOS DE INFRAESTRUTURA,
COM PARTICIPAÇÃO DO BRASIL, NO PAÍS E NA AMÉRICA DO SUL:
uma análise a partir da teoria do subimperialismo**

Porto Alegre, 2013

Adriano Saraiva Amaral

**OS GRANDES PROJETOS DE INFRAESTRUTURA,
COM PARTICIPAÇÃO DO BRASIL, NO PAÍS E NA AMÉRICA DO SUL:
uma análise a partir da teoria do subimperialismo**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração. Área de concentração: Organizações.

Professora orientadora: Dra. Maria Ceci Misoczky

Porto Alegre, 2013

Adriano Saraiva Amaral

**OS GRANDES PROJETOS DE INFRAESTRUTURA,
COM PARTICIPAÇÃO DO BRASIL, NO PAÍS E NA AMÉRICA DO SUL:
uma análise a partir da teoria do subimperialismo**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração. Área de concentração: Organizações.

Professora orientadora: Dra. Maria Ceci Misoczky

Aprovado em dede.....

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Sueli Maria Goulart – PPGA/UFRGS

Prof. Dr. Ariston Azevedo – PPGA/UFRGS

Prof^a. Dra.. Maria Alice Lahorgue – PROPUR/UFRGS

Orientadora Prof^a. Dra. Maria Ceci Misoczky – PPGA/UFRGS

CIP - Catalogação na Publicação

Amaral, Adriano Saraiva
OS GRANDES PROJETOS DE INFRAESTRUTURA, COM
PARTICIPAÇÃO DO BRASIL, NO PAÍS E NA AMÉRICA DO SUL:
uma análise a partir da teoria do subimperialismo /
Adriano Saraiva Amaral. -- 2013.
163 f.

Orientadora: Maria Ceci Misoczky.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa
de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS,
2013.

1. Infraestrutura. 2. Subimperialismmo. 3. Ruy
Mauro Marini. 4. IIRSA. 5. PAC. I. Misoczky, Maria
Ceci, orient. II. Título.

*Dedicado a minha família.
Pelo amor e apoio incondicional.*

AGRADECIMENTOS

A brevidade dos agradecimentos em nada expressa o quanto sou grato a tantas pessoas que contribuíram de diferentes formas nessa trajetória. A realização do mestrado representou uma caminhada repleta de desafios, altos e baixos, conquistas e vivências absolutamente marcantes.

Além de dedicar este trabalho a minha família, agradeço muito o carinho, o estímulo e o apoio em todos os momentos. Vocês foram fundamentais para concretização desse objetivo tão importante para mim.

Agradeço muito especialmente a minha orientadora, profa. Maria Ceci Misoczky, por quem guardo profunda admiração e carinho. Obrigado pelo teu exemplo, pela confiança no trabalho, pela compreensão nos momentos mais difíceis e pelo apoio ao longo de toda a trajetória do mestrado.

Aos colegas de Grupo de Pesquisa Organização e Práxis Libertadora, pelos debates e pela troca franca de ideias que tanto contribuíram para realização deste e de outros trabalhos.

Também com muito carinho agradeço à profa. Sueli Goulart pelos vários momentos que trabalhamos juntos e pelo apoio e estímulo ao longo de toda a trajetória. Agradeço, também, aos professores Cristina Carvalho, Rosimeri Carvalho da Silva e Ariston Azevedo pelo incentivo ao longo de todo o mestrado.

Entre os colegas que se tornaram parceiros e bons amigos, dedico um especial agradecimento para Daniela Santos da Silva, Gabriela Cordioli Coto, Paulo Cerqueira, Guilherme Dornelas Camara, Rafael Kruter Flores, Fernanda Kraemer, Juliana Baldini, Larisse Kupski, Gilmar Casalinho e Cyro Sobragi.

Agradeço, por fim, à Gabriela Noé, Vanda Machado, Malu Nidbala, Daiane Menezes, Claudia Link, Christopher Galvão e Glauco Araújo. Pessoas tão queridas que sempre estiveram presentes em seu incentivo e confiança.

Conclui-se uma jornada preparando uma nova arrancada!

RESUMO

Esta Dissertação tem como objetivo analisar os grandes projetos de infraestrutura que têm participação do Brasil, executados no país e em outros países da América do Sul, para compreender sua relação com o desenvolvimento contemporâneo do país. A pesquisa busca conhecer o cenário na região através de informações sobre a Iniciativa de Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que é uma iniciativa dos doze países sul-americanos, lançada em 2000, com o objetivo de estabelecer uma agenda comum de projetos de integração no continente e que foi, posteriormente, renomeada como Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) que mantém uma agenda de projetos em execução em todo o continente sul-americano. Ao tratar do contexto brasileiro, a pesquisa se voltou para os grandes projetos de infraestrutura no país, passando a estudar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em suas duas fases (PAC 1 e 2). O Programa, desde 2007, articula a atuação do Governo brasileiro, e é uma peça-chave na estratégia de crescimento econômico do país, contemplando um amplo conjunto de investimentos em infraestrutura. Tanto no âmbito da IIRSA/COSIPLAN, quanto do PAC, se fez necessário compreender o papel específico desempenhado pelo BNDES, a partir da constatação de que essa organização é chave para a viabilização dessa política governamental, sendo a principal instituição provedora de crédito de longo prazo no país, bem como grande agente financeiro das obras de infraestrutura no Brasil e na América Latina. Para analisar e compreender as informações pesquisadas, o recurso à teoria foi fundamental. Buscou-se suporte teórico na obra de Ruy Mauro Marini, especialmente na teoria do subimperialismo, elaborada no contexto dos anos 60 e 70 em sua crítica ao desenvolvimentismo. Revisando a teoria do subimperialismo em seu contexto original de formulação e identificando elementos que permitiram apontar a vigência da teoria no contexto atual, foi possível indicar sua atualidade e seu potencial explicativo para compreender a estratégia de crescimento econômico do Brasil e sua participação nos projetos de integração da infraestrutura regional. A pesquisa destaca o duplo sentido dos grandes projetos de infraestrutura na América do Sul visto que são funcionais às demandas logísticas e energéticas do país e, ao mesmo tempo, “produto exportação” brasileiro, ou seja, oportunidades de negócios para grandes empresas de matriz brasileira e motivo de endividamento dos vizinhos regionais. Conclui-se que o subimperialismo brasileiro, compreendido a partir da análise da materialidade dos grandes projetos de infraestrutura, com participação do Brasil, executados no país (articulados pelo PAC) e na América do Sul (pela estratégia de integração regional de infraestrutura no âmbito da IIRSA/COSIPLAN), ganha novo fôlego e se manifesta atualmente de forma revigorada.

Palavras-chave: IIRSA. COSIPLAN. PAC. BNDES. Infraestrutura. Ruy Mauro Marini. Subimperialismo.

ABSTRACT

The main goal of this work is to analyze the major infrastructure projects that have participation from Brazil, performed in the country and in other countries of South America, in order to understand its relation to the contemporary development of Brazil. The research aims to understand the scenario in the region by information about the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA), which is an initiative of the twelve South American countries, launched in 2000, that established a common agenda of integration projects on the continent. IIRSA was renamed South American Council of Infrastructure and Planning (COSIPLAN) which maintains a schedule of projects throughout the South American continent. About the Brazilian context, the research turned to the major infrastructure projects inside the country and focused the study on the Growth Acceleration Program (PAC) in its two phases (PAC 1 and 2). Since 2007, the Program articulates the agency of the Brazilian Government, and is key in the economic growth strategy, covering a wide range of infrastructure investments. According the information about IIRSA/COSIPLAN and PAC became necessary to understand the specific role of BNDES. The Bank is a key organization to enable the government policy, the main institution provider of long-term credit in the country, as well the financial agent of infrastructure projects in Brazil and Latin America. To analyze and understand the information researched, the theory approach has been fundamental. The theoretical work of Ruy Mauro Marini, especially in sub-imperialism theory, developed in the context of the 60 and 70 in his critique of developmentalism is the fundamental theoretical basis. Reviewing the theory of sub-imperialism in its original context of formulating and identifying elements that allowed the validity of the theory point in the current context, it was possible to indicate their current and potential explanatory to understand the strategy of Brazil's economic growth and its participation in integration projects of regional infrastructure. The research highlights the double meaning of large infrastructure projects in South America because they are functional considering the logistics and energy demands of the country and, at the same time, an important Brazilian "export product", in other words, business opportunities for Brazilian companies and reason of indebtedness of regional neighbors. The conclusions allow to say that the Brazilian sub-imperialism, considering the analysis of the materiality of large infrastructure projects, with participation from Brazil, implemented in the country (articulated by the PAC) and in South America (by the strategy of regional integration of infrastructure – IIRSA/COSIPLAN), gains new life and manifests itself today so invigorated.

Keywords: IIRSA. COSIPLAN. PAC. BNDES. Infrastructure. Ruy Mauro Marini. Subimperialism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIC	Agenda de Implementação Consensual
API	Agenda de Projetos Prioritários de Integração
BANDES	Banco para o Desenvolvimento Econômico e Social
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR	BNDES Participações S.A.
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i>
CAF	Corporação Andina de Fomento
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CCT	Comitê de Coordenação Técnica
CDE	Comitê de Direção Executiva
CEPAL	Comissão Econômica para a América-Latina e Caribe
CESO	Centro de Estudos Socioeconômicos da Universidade do Chile
CLACS	<i>Centre for Latin American and Caribbean Studies</i>
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CN's	Coordenações Nacionais
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
EID	Eixo de Integração e Desenvolvimento
ELETRORÁS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
EMBAMEC	Mecânica Brasileira S.A.
EXIM Brasil	Agência de Crédito à Exportação do Brasil
EXIMBANK	<i>Export-Import Bank</i>
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIBASE	Insumos Básicos S.A Financiamento e Participação
FINAME	Financiamento para Aquisições de Máquinas e Equipamentos
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FIPEME	Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa
FMM	Fundo da Marinha Mercante

FMRI	Fundo de Modernização e Reorganização Industrial
FONPLATA	Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata
FRE	Fundo de Reaparelhamento Econômico
FUNAI	Fundo Nacional de Investimentos
FUNAR	Fundo Agroindustrial de Reconversão
FUNDEPRO	Fundo de Desenvolvimento da Produtividade
FUNTER	Fundo Tecnológico
GTE's	Grupos Técnicos Executivos
I PND	1º Plano Nacional de Desenvolvimento
I PND	2º Plano Nacional de Desenvolvimento
III PND	3º Plano Nacional de Desenvolvimento
IBRASA	Investimentos Brasileiros S.A.
IIRSA	Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
INTAL	Instituto para Integração da América Latina e Caribe
MRE	Ministério das Relações Exteriores
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAE	Plano de Ação Estratégico 2012-2022
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Regional
PIS	Programa de Integração Social
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PMRC	Programa de Modernização e Reorganização da Comercialização
PNB	Produto Nacional Bruto
PND	Programa Nacional de Desestatização
POLOP	Política Operária
PPA	Plano Plurianual de Investimentos
PROEX	Programa de Apoio ao Incremento das Exportações
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste

PSI	Processo Setoriais de Integração
PSI	Programa de Sustentação do Investimento
PTI	Processos Territoriais de Integração
REBELA	Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos
RFFSA	Rede Ferroviária Federal S.A.
SIDERBRÁS	Siderurgia Brasileira S.A.
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TIPNIS	Território Indígena e Parque Nacional Isiboro-Secure
TJLP	Taxa de juros de longo prazo
TMD	Teoria Marxista da Dependência
UBS	Unidade básica de saúde
UHE	Usinas Hidrelétricas
UNASUL	União de Nações Sul-americanas
UPA	Unidade de pronto atendimento
UTN	Usina Termelétrica Nuclear
VLT	Veículo leve sobre trilhos

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa da América do Sul x EID’s.....	23
Quadro 1 – Detalhamento dos Eixos de Integração e Desenvolvimento IIRSA.....	24
Tabela 1 – Composição setorial/subsetorial do Portfólio IIRSA em 2010.....	28
Gráfico 1 – Número de projetos e valores de investimento por país.....	29
Tabela 2 – Portfólio de projetos IIRSA por EID em 2010.....	30
Tabela 3 – Composição setorial/subsetorial do Portfólio COSIPLAN em 2011.....	35
Tabela 4 – Portfólio de projetos COSIPLAN por EID em 2011.....	35
Figura 2 – Fundamentos Econômicos do PAC.....	39
Tabela 5 – Atualização de valores do PAC.....	41
Tabela 6 – Previsão de investimentos do PAC2 no Brasil.....	43
Gráfico 2 – Investimentos em infraestrutura no Brasil de 2002 a 2014.....	44
Quadro 2 – Desdobramento de empreendimentos do PAC 2 - eixo e área de investimento....	45
Quadro 3 – Síntese das informações do PAC 2 por eixo e área de investimentos.....	54
Figura 3 – Piloto 1 de Produção - Campo Lula (Angra dos Reis - RJ)	61
Figura 4 – Refinaria Presidente Getúlio Vargas - Repar (Araucária- PR).....	61
Figura 5 – Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj).....	62
Figura 6 – Usina Hidrelétrica Belo Monte – Rio Xingu (Pará).....	62
Figura 7 – Usina Hidrelétrica Santo Antônio – Rio Madeira (Rondônia).....	63
Figura 8 – Usina Hidrelétrica Jirau – Rio Madeira (Rondônia).....	63
Figura 9 – Usina Termelétrica Nuclear Angra 3 (Rio de Janeiro).....	64
Figura 10 – Construção da Ferrovia Norte-Sul (TO/GO/MG/SP).....	65
Quadro 4 – Detalhamento de projetos comuns entre o Portfólio COSIPLAN/Brasil e o PAC 1 e 2 até novembro de 2012.....	67

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 INTEGRAÇÃO DE INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL	20
1.1 Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).....	20
1.2 Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)	32
2 O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E A EXPANSÃO DO INVESTIMENTO EM INFRAESTUTURA NO BRASIL	38
2.1 O Programa de Aceleração do Crescimento.....	38
2.2 As grandes obras de infraestrutura no contexto do PAC.....	60
2.3 A convergência entre o Portfólio IIRSA/COSIPLAN e as obras do PAC.....	65
3 BNDES: TRAJETÓRIA E ATUAÇÃO RECENTE COM ÊNFASE NO FINANCIAMENTO DAS GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUTURA	71
3.1 A atuação do BNDES de sua fundação até a Ditadura Militar.....	72
3.2 O BNDES ao longo dos anos e dos planos econômicos da Ditadura Civil-Militar.....	77
3.3 A crise de identidade do BNDES a partir de 1985.....	89
3.4 O BNDES como sustentador das políticas de investimento e estímulo ao crescimento a partir de 2003.....	99
4 VIGÊNCIA DA TEORIA DO SUBIMPERIALISMO	111
4.1 A teoria da dependência e o pensamento de Ruy Mauro Marini.....	111
4.2 O capitalismo dependente latino-americano.....	114
4.3 Teoria do subimperialismo: fenômeno histórico, social e político.....	121
4.4 Atualidade da teoria do subimperialismo.....	130
5 GRANDES PROJETOS DE INFRAESTRUTURA E TEORIA DO SUBIMPERIALISMO	137
6 CONCLUSÃO	144
REFERÊNCIAS	149
ANEXO 1 – AGENDA DE IMPLEMENTAÇÃO CONSENSUADA – IIRSA	160
ANEXO 2 – AGENDA DE PROJETOS PRIORITÁRIOS DE INTEGRAÇÃO – COSIPLAN	162

INTRODUÇÃO

Esta dissertação insere-se na trajetória de estudos do grupo de pesquisa do qual faço parte, Organização e Práxis Libertadora¹, onde temos problematizado, em vários estudos, o tema do desenvolvimento (FAÉ, 2009; FAÉ e FLORES, 2012; GOULART, 2007; 2010; MISOCZKY, 2010; MISOCZKY, GOULART e MORAES, 2010; MISOCZKY e BÖHM, 2012). A realização da pesquisa visa consolidar e dar continuidade a uma de nossas linhas de pesquisa, Estudos Críticos do Desenvolvimento. É fundamental salientar que em nosso grupo de pesquisa entendemos que o conceito de desenvolvimento está em disputa, sendo "a raiz conceitual de uma formação discursiva Ocidentalista que, desde sua emergência, tem sido estratégica para a legitimação de diferentes regimes de dominação" (MISOCZKY, 2010, p. 153).

O tema do desenvolvimento nacional, por sua vez, ocupa, novamente, posição central na agenda social e política. Na elaboração do projeto de pesquisa que antecedeu esta dissertação, revisei diferentes Governos, de diferentes matizes ideológicos que, ao longo da história do país, propuseram planos e programas que trataram do tema do desenvolvimento e/ou da gestão da economia. Partindo da Era Vargas, que consolidou muitas das bases do desenvolvimento que seriam seguidas nos anos seguintes, e chegando até o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que orienta a estratégia de crescimento do Governo atual, foi possível apreender algumas das categorias centrais das políticas expressas em cada plano/programa. Constatei que no período recente, planos, programas e ações do Governo tem estado voltados prioritariamente para o crescimento econômico, tendo nos investimentos em infraestrutura um de seus elementos estruturante para o fortalecimento econômico e político do país no cenário internacional, especialmente no espaço regional sul-americano. De modo complementar, são implementadas políticas sociais compensatórias de amplo espectro como o Bolsa Família e/ou Brasil sem Miséria (programas de transferência direta de renda mais destacados), bem como medidas de estímulo ao consumo.

¹ O Grupo de Pesquisa Organização e Práxis Libertadora, que se localiza na Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, busca contribuir para o entendimento das realidades brasileira e latino americana através do estudo das diversas organizações que atuam na formação e transformação econômica, política e social. Apoiar e estimular a pesquisa de mestrados, doutorandos, recém doutores e pós-doutorandos. Contribuir para a organização de lutas e movimentos sociais. Valorizar e disseminar o conhecimento produzido na práxis nas lutas sociais. (<http://dgp.cnpq.br/buscaoperacional/detalhegrupo.jsp?grupo=0192602LU6FNW8>).

No âmbito do Grupo de Pesquisa estão sendo realizadas duas Teses de Doutorado sobre essas temáticas: “A Dialética do Consumo da Nova Classe Média Brasileira”, por Paulo Abdala; e “Os Programas Sociais de Combate à Pobreza na Argentina e no Brasil: uma abordagem do marxismo latino-americano”, por Guilherme Dornelas Camara - ambos orientados pela profa. Maria Ceci Misoczky. De modo articulado e complementar, o presente estudo direciona o olhar especificamente para o tema dos grandes projetos de infraestrutura.

Os investimentos em infraestrutura desdobrados, em grande medida, em grandes projetos de infraestrutura no país e na América do Sul, são parte integrante do projeto econômico e político que está sendo implementado na região e, também, elementos estruturantes desse projeto que conta com evidente liderança brasileira. As grandes obras de infraestrutura no território brasileiro e no continente sul-americano, no âmbito da integração regional, são desdobramentos da estratégia de crescimento adotada pelo Brasil. Estudar as bases que sustentam e as prioridades que orientam a execução das grandes obras na região e no território nacional possibilita compreender sua relação com o desenvolvimento contemporâneo do Brasil que, nesse contexto, se expressa de diferentes formas. Os grandes projetos de infraestrutura priorizam regiões, refuncionalizam espaços, contam com fartos recursos públicos, privilegiam setores e grupos econômicos, articulam respostas às demandas infraestruturais para assegurar a reprodução e acumulação de capital, e são, *per se*, oportunidades de acumulação na própria execução das obras. Quais são esses grandes projetos, como estão articulados, quem são os principais beneficiários e onde encontram sustentação política e econômica se apresentam como questões de extrema relevância.

É nesse sentido que direcionar um olhar específico para a temática dos grandes projetos de infraestrutura, com participação do Brasil, buscando suporte teórico na tradição do pensamento social brasileiro, visa contribuir para análise e compreensão dos mesmos para além da retórica integracionista e do senso comum sobre o tema da infraestrutura no contexto do crescimento e desenvolvimento econômico tanto no âmbito brasileiro quanto sul-americano.

Trata-se de uma postura de pesquisa buscar suporte teórico na tradição do pensamento social brasileiro, especificamente no pensamento de Ruy Mauro Marini. A opção por valorizar esse importante pensador e lutador social brasileiro, que teve sua obra proibida no país e tem muitos de seus textos com edição brasileira recente, ganha força a partir de sua grande contribuição para compreender os grandes projetos de infraestrutura no momento atual do capitalismo dependente brasileiro e latino-americano. Sem anacronismos e buscando

compreender as ideias de Marini, tanto no contexto histórico em que foram formuladas quanto no contexto atual, a pesquisa parte dos dados sobre os grandes projetos de infraestrutura no país e na América do Sul e encontra na teoria do subimperialismo o suporte teórico necessário para análise e compreensão, uma vez reforçada sua pertinência e atualidade.

Essa pesquisa se articula, também, com a agenda mais ampla do Grupo de Pesquisa, da qual fazem parte cinco projetos financiados por agências de fomento - dois concluídos e três em andamento:

- “Da tradição do pensamento social brasileiro à atualidade do tema do desenvolvimento nacional”, já concluído, teve como objetivo analisar a tradição do pensamento social brasileiro, expresso por intelectuais, artistas e políticos que, nas décadas de 1950 e 1960, articulavam seu discurso em torno dos temas nação, povo e desenvolvimento, em sua relação com o discurso atual sobre desenvolvimento nacional.
- “Estratégias, contradições e dinâmicas sociais e econômicas em Livramento (BR) e Rivera (UY)”, também já encerrado, abordou o tema do desenvolvimento em uma abordagem loco-regional e analisou as características (processos de diferenciação) e tendências (coerência regional) da dinâmica socioeconômica que vem sendo construída pelos atores sociais em Livramento-Rivera.
- “Contribuições do pensamento social brasileiro para a qualificação do ensino e da pesquisa em Administração Pública”, em andamento, objetiva qualificar o ensino e a pesquisa em administração pública conjugando produção de conhecimento científico, intercâmbios acadêmicos e pesquisa em práticas de ensino a partir do pensamento social brasileiro, com foco nas singularidades do processo histórico-social do Brasil e da dinâmica de seu espaço organizacional.
- “Desenvolvimento: perspectivas em disputa”, em andamento, tem como objetivo analisar as características e tendências de projetos em disputa, construídos através de políticas públicas e de lutas sociais, no campo temático do desenvolvimento.
- “A estratégia emergente de desenvolvimento nacional”, em andamento, parte do entendimento de que a estratégia formal de crescimento econômico expressa posições teóricas e concretiza interesses de setores da sociedade, e tem o projeto de identificar a estratégia de desenvolvimento que emerge das diversas ações de estímulo ao crescimento impulsionadas pelo Governo Federal desde 2003.

Esta Dissertação se insere e visa contribuir para essa agenda de pesquisa, tendo como objetivo orientador **analisar os grandes projetos de infraestrutura que têm participação do Brasil, executados no país e em outros países da América do Sul, para compreender sua relação com o desenvolvimento contemporâneo do país.**

A primeira aproximação com este tema se deu na preparação de um Seminário apresentado na Universidade de Essex (Colchester - Reino Unido), em outubro de 2011, intitulado “*Current Hiper Development in Latin America: The Social and Environmental Impact of the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America*”. O Seminário foi promovido pela *Essex Business School* e pelo *Centre for Latin American and Caribbean Studies (CLACS)* e foi parte de uma missão científica de curta duração no exterior com financiamento da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

A pesquisa baseou-se em dados secundários. A busca em sítios oficiais e fontes bibliográficas relacionados ao tema dos grandes projetos de infraestrutura levou à constatação de que seria preciso, primeiro, conhecer o cenário na região, o que levou à busca de informações sobre a Iniciativa de Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), posteriormente renomeada como Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) - abordada no Capítulo 1. A IIRSA é uma iniciativa dos doze países sul-americanos, lançada em 2000, com o objetivo de estabelecer uma agenda comum de projetos de integração no continente. A pesquisa se voltou, primeiramente, para os documentos oficiais da IIRSA, que marcaram o início de suas atividades e o estabelecimento das metas e diretrizes para os anos seguintes, como o Plano de Ação 2000-2012 e as visões de negócios elaboradas para cada faixa territorial do continente sul-americano. O banco de dados dos projetos no âmbito da IIRSA foi uma importante fonte consultada porque centraliza informações técnicas, financeiras e administrativas atualizadas sobre todos os projetos da Iniciativa, permitindo diferentes formas de consulta e acesso a variados tipos de relatórios. Outra fonte de informações utilizada foi o balanço de 10 anos da Iniciativa, o que proporcionou uma visão geral da IIRSA ao longo do período em que essa representou o principal mecanismo institucional para a coordenação de ações dos países sul-americanos visando a integração física da sua infraestrutura. Esse conjunto de informações possibilitou apreender, além do histórico e da estrutura organizacional, as principais orientações, diretrizes, conceitos e metodologias que deram sentido às ações da IIRSA. Ao mesmo tempo,

foi possível descrever detalhadamente a composição do portfólio de projetos e seu *status* de implementação, o volume de investimentos, as fontes de financiamento e as principais obras realizadas ou planejadas no âmbito da Iniciativa.

Como em 2009 a IIRSA foi “reeditada” sob o nome COSIPLAN, a pesquisa se voltou, então, para o estudo dessa nova instância formal de discussão entre os países sul-americanos. Seguiu-se o mesmo caminho em relação ao procedimento de coleta, buscando informações nos documentos oficiais da criação do Conselho, como o Estatuto e o Plano de Ação Estratégico 2012-2022, seguindo a consulta e descrição detalhada do novo portfólio de projetos.

Como forma de qualificar e contextualizar a caracterização detalhada das informações obtidas sobre a IIRSA e o COSIPLAN, foram estudadas análises de diversos autores sobre a dinâmica regional sul-americana tendo como critério de seleção seu foco no tema da integração da infraestrutura regional.

Passando a tratar do contexto brasileiro, no Capítulo 2, a pesquisa sobre os grandes projetos de infraestrutura no país demandou o estudo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em suas duas fases (PAC 1 e 2). Desde 2007. O PAC articula a atuação governamental, sendo apresentado como uma peça-chave na estratégia de crescimento econômico. O Programa contempla um amplo conjunto de investimentos em infraestrutura. Como fontes de informação foram usados os documentos oficiais de lançamento do Programa, em ambas as fases, e, principalmente, os balanços trimestrais. Além de informações gerais sobre o andamento do Programa, através dos balanços, foram obtidas informações detalhadas sobre os eixos de investimento, os projetos e seus *status* de implementação e o volume de recursos aplicados e planejados. Foi possível, a partir dessas fontes, organizar os dados e elaborar uma descrição detalhada do PAC 1 e do PAC 2, o que resulta na apresentação do conjunto de medidas que organizam as ações e os investimentos do Programa, o volume de recursos e sua distribuição nos diferentes eixos/áreas de investimento, os eixos e áreas de investimento caracterizados em relação aos seus respectivos objetivos, além de uma revisão das obras e de seus respectivos *status* de implementação até setembro de 2012. Ao final do Capítulo é sistematizada a convergência entre o portfólio IIRSA/COSIPLAN e as obras do PAC, ambas as estratégias baseadas na expansão da infraestrutura econômica.

Tendo feito essa descrição ficou evidente a necessidade de compreender o papel específico desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

(BNDES), a partir da constatação de que essa organização é chave para a viabilização dessa política governamental, sendo a principal instituição provedora de crédito de longo prazo no país, bem como grande agente financeiro das obras de infraestrutura no Brasil e na América Latina. Com base em documentos oficiais e publicações do Banco, e em trabalhos que analisaram o histórico da instituição em diferentes períodos desde sua fundação, a trajetória e a atuação recente do BNDES estão detalhadas no Capítulo 3.

Foram seguidas as sugestões de Deslandes (1997) para a organização e análise dos dados em duas etapas. A primeira foi a caracterização detalhada que emerge do conjunto de dados, descritos pormenorizadamente. A segunda se dirige para a compreensão das relações que alicerçam e constituem as práticas evidenciadas. Para tanto, é obviamente indispensável o recurso à teoria. Uma postura adotada nesse estudo foi a de não tomar a teoria como referência para julgamento de adequação ou inadequação face aos dados. Ou seja, não se tomou a teoria como é usualmente feito nas abordagens positivistas, como um modelo a partir do qual julgar a realidade. Em vez disso, partiu-se das informações coletadas sobre o tema e se recorreu à teoria, de modo a dar sentido aos achados e encontrar suporte para analisar e compreender, para além da aparência dos fenômenos, o objeto definido para estudo. Essa postura decorre da adoção de indicações a respeito da prática interpretativa e do construcionismo, encontradas, entre outros autores, em Schwahdt (2003) e Patton (2002).

Com as informações sobre IIRSA, COSIPLAN, PAC (1 e 2) e BNDES organizadas e descritas, tornava-se necessário e indispensável o suporte teórico para análise e compreensão. Para chegar a esse suporte, foi considerado o acervo do nosso Grupo de Pesquisa, que inclui além dos projetos de pesquisa já mencionados, documentos de trabalho, artigos, seminários e oficinas internas e com outros grupos de pesquisa, textos editados na Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos (REBELA) de cujo coletivo editorial participam membros do Grupo. O recurso à teoria do subimperialismo, elaborada por Ruy Mauro Marini em sua crítica ao desenvolvimentismo, no contexto dos anos 60 e 70, mostrou-se como um caminho lógico. Assim, coube revisar, no Capítulo 4, alguns dos principais textos de Marini que permitem apreender o conceito de subimperialismo, bem como outros elementos das proposições teóricas desse importante autor que analisou a dinâmica político-econômica do Brasil e da América Latina.

No Capítulo 5 é realizada a análise dos grandes projetos de infraestrutura no Brasil e na América do Sul, ou seja, do tema da infraestrutura em sua relação com a dinâmica atual do capitalismo brasileiro e regional. Defende-se a atualidade e a relevância do pensamento de

Marini, particularmente da teoria do subimperialismo que mantém seu potencial explicativo para compreender a estratégia de crescimento econômico do Brasil e sua participação nos projetos de integração da infraestrutura regional.

As conclusões são apresentadas no Capítulo 6, a partir de uma breve retomada das informações pesquisadas e da interpretação das mesmas a partir da teoria do subimperialismo, afirmando que a teoria se mantém vigente e com amplo potencial explicativo e concluindo que o subimperialismo brasileiro, compreendido a partir da análise da materialidade dos grandes projetos de infraestrutura, com participação do Brasil, executados no país (articulados pelo PAC) e na América do Sul (pela estratégia de integração regional de infraestrutura no âmbito da IIRSA/COSIPLAN), ganha novo fôlego e se manifesta atualmente de forma revigorada.

1 INTEGRAÇÃO DE INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL

Neste Capítulo será apresentada a IIRSA, Iniciativa que buscou estabelecer uma agenda comum de projetos de integração de infraestrutura na América do Sul e que, em 2009, foi ‘reeditada’ através do COSIPLAN. Ambos serão apresentados em relação aos seus objetivos e orientações básicas, assim como serão revisados os portfólios de projetos, *status* de implementação, volume de investimentos e algumas das grandes obras concluídas e planejadas no âmbito da integração de infraestrutura regional.

1.1 Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)

Entre os dias 30 de agosto e 1º de setembro de 2000 foi realizado, em Brasília, o Encontro dos Presidentes da América do Sul. Participaram os mandatários de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. A convite do então Presidente Fernando Henrique Cardoso e no contexto da comemoração dos 500 anos de descoberta do Brasil, o Encontro tinha um objetivo amplo: “estimular a organização do convívio no espaço comum sul-americano e apoiar a configuração de uma área singular de democracia, paz, cooperação solidária, integração, como também de desenvolvimento econômico e social compartilhado” (IIRSA, 2011, p. 15).

O Comunicado de Brasília, documento síntese dos entendimentos resultantes do Encontro, abrangeu, além do tema da infraestrutura de integração, questões relativas ao comércio, drogas ilícitas, informação e tecnologia. Entretanto, foi com relação ao primeiro tema que os acordos mais imediatos e operacionais foram dirigidos.

Previamente à reunião dos presidentes foi elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com contribuições da Corporação Andina de Fomento (CAF), do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e de órgãos regionais, um Plano de Ação contendo sugestões e propostas, com um horizonte de dez anos, para ampliação e modernização da infraestrutura na América do Sul, em especial nas áreas de energia, transportes e comunicação. O conjunto de propostas tinha por finalidade

configurar eixos de integração e desenvolvimento econômico e social para o futuro espaço econômico ampliado da região, tendo presente, em particular, a situação dos países que enfrentam dificuldades geográficas para ter acesso por via marítima aos mercados internacionais (IIRSA, 2000, p. 8).

Constituía-se o lançamento político da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que surgia como um mecanismo institucional para coordenação de ações intergovernamentais dos doze países sul-americanos, com vistas à construção de uma agenda comum de projetos de integração. O cronograma de ações começava com a realização de uma reunião ministerial em dezembro de 2000, em Montevideu. A reunião, da qual também participaram BID, CAF e FONPLATA, instituições que formaram o Comitê de Coordenação Técnica (CCT) da IIRSA, teve por objetivo dar continuidade à consolidação de uma visão regional integrada sobre as linhas de ação necessárias para ampliação e modernização da infraestrutura sul-americana, com base nas diretrizes do Plano de Ação elaborado.

Em sua concepção, a instrumentalização do Plano de Ação de Montevideu se daria mediante nove orientações básicas (IIRSA, 2012a), apresentadas a seguir.

- Desenhar uma visão integral da infraestrutura centrada no desenvolvimento sinérgico de transportes, energia e comunicações, contemplando também a inter-relação com a infraestrutura social, aspectos ambientais e tecnologias da informação. A visão devia ser condizente com as possibilidades reais de financiamento e investimento.
- Contextualizar os projetos dentro de um planejamento regional estratégico procurando maior eficiência para os investimentos e coordenação das obras a serem realizadas nos diversos países de acordo com os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID's)² regionais.
- Modernizar os sistemas regulatórios e institucionais em cada país dando ênfase aos aspectos regulatórios e institucionais que obstaculizam a utilização da infraestrutura existente (pontos de fronteiras, transporte multimodal e aéreo), e buscando avançar na harmonização regulatória e regulamentar.
- Harmonizar políticas, planos e marcos regulatórios entre os estados de modo a avançar na harmonização dos critérios para projeto e avaliação técnica, econômica e ambiental integrada dos projetos de infraestrutura.
- Valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos adaptando um enfoque proativo em consideração das implicações ambientais e sociais dos projetos de infraestrutura, estabelecendo critérios próprios e normas comuns, assim como na

² O conceito de EID, fundamental na abordagem territorial e na estruturação do portfólio de projetos da IIRSA, será detalhado mais adiante.

coordenação de ações. Consideração do meio ambiente desde a concepção das obras, com enfoque nas oportunidades para aproveitamento integral e enriquecimento dos projetos, não somente do ponto de vista da mitigação de impactos não desejados.

- Melhorar oportunidades e qualidade de vida das populações locais buscando que as obras de infraestrutura gerem a maior quantidade possível de impactos locais de desenvolvimento, evitando que não sejam somente corredores entre os principais mercados.
- Incorporar mecanismos de participação e consulta na definição e seleção de projetos. Buscar mecanismos de efetiva participação e a contribuição ativa das comunidades envolvidas e do setor privado interessado no financiamento, construção e operação dos projetos.
- Instrumentalizar a gestão e o financiamento partilhado de projetos através do estabelecimento de mecanismos para gestão e financiamento compartilhado dos projetos entre as instituições financeiras e outros agentes financiadores.
- Estruturar esquemas financeiros adaptados aos riscos de cada projeto, buscando por soluções inovadoras entre governos e organismos financeiros multilaterais, incentivando a concorrência do capital privado, mediante estratégias comuns e soluções e instrumentos criativos, com uma adequada distribuição de riscos e benefícios entre setor público e privado.

O Plano de Ação de Montevideu foi desenvolvido sobre dois pilares conceituais e metodológicos fundamentais para estruturação da IIRSA: Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID's) e Processos Setoriais de Integração (PSI's).

Buscando superar os conceitos de corredores de transporte ou redes de infraestrutura, e também a ênfase de esforços anteriores concentrados no âmbito bilateral e na conectividade de infraestruturas, na IIRSA é utilizado o conceito de EID, ou seja,

uma porção multinacional de território que inclui uma certa dotação de recursos naturais, assentamentos humanos, áreas produtivas e de serviços logísticos. Este território é articulado pela infraestrutura de transporte, energia e comunicações que facilita o fluxo de bens e serviços, de pessoas e de informações dentro dele, como também para o resto do mundo (IIRSA, 2011, p. 64).

Em sua definição, cada eixo “dispõe sobre a organização do espaço sul-americano em faixas multinacionais que concentram fluxos de comércio atuais e potenciais para promover o desenvolvimento de negócios e cadeias produtivas” (BRASIL, 2011a, s.p.).

Cada um dos eixos da iniciativa foi delimitado a partir de sua vocação produtiva, que envolve as atividades econômicas atualmente dominantes e a infraestrutura básica existente, além das potencialidades a serem desenvolvidas tendo-se como referência a visão de negócios que se tem para cada região (BRASIL, 2011a, s.p.).

Inicialmente foram propostos 12 eixos que, mais tarde, em dezembro de 2003, na Reunião do Comitê de Direção Executiva realizada em Santiago do Chile, foram reduzidos a 10. Os eixos não delimitam faixas territoriais exclusivas, se sobrepondo quando vistos no mapa apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Mapa da América do Sul x EID's



Fonte: IIRSA (2011).

Na concepção da IIRSA, a infraestrutura é considerada como um elemento de integração física com o objetivo de catalisar o desenvolvimento econômico, social e ambiental, transferindo a análise para o território e sua dinâmica, e transcendendo o olhar mais estreito dos elos de infraestrutura ou enlace de redes (IIRSA, 2011). Constitui-se o EID em uma ferramenta central na articulação de projetos e obras, organização do território, exploração e exportação de bens.

Para cada eixo e sua área de influência foram formuladas Visões de Negócios, identificando as atividades econômicas e cadeias produtivas dominantes e potenciais, bem como oportunidades no eixo e perspectivas de investimentos. Com base no mapa apresentado na Figura 1 e nos relatórios com a visão de negócio formulada para cada eixo, foi produzida a síntese que se encontra no Quadro 1.

Quadro 1 – Detalhamento dos Eixos de Integração e Desenvolvimento IIRSA

Eixo	Área territorial	Produtos explorados	Visão de negócios
Eixo Andino	Territórios de Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.	Os principais produtos explorados, chegando a aproximadamente 80% das exportações do eixo, são petróleo cru, cobre, derivados de petróleo, ouro e carvão.	Dentre as oportunidades identificadas no eixo destacam-se a grande biodiversidade e diversidade de recursos exportáveis, especialmente hidrocarbonetos e minérios. Também é ressaltado o significativo espaço para privatizações e concessões de serviços de infraestrutura.
Eixo Peru-Brasil-Bolívia:	Territórios de Peru, Brasil e Bolívia.	Os principais produtos exportados são petróleo cru, mineral de ferro, cobre, soja e ouro.	Dentre as oportunidades identificadas no eixo destacam-se a exploração do potencial hidrelétrico e a situação promissora para investimentos no agronegócio, setor florestal e em atividades de mineração.
Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná	Territórios de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai.	Os principais produtos exportados são feijão de soja, petróleo cru, minérios de ferro e derivados de sementes oleaginosas.	A região possui grandes quantidades de recursos de minério de ferro e excedentes de energia hidrelétrica e gás natural. Destacam-se, em especial, os potenciais relativos ao setor florestal-celulósico e açucareiro-alcooleiro, e, de forma geral, capacidades para a produção agropecuária, agroindustrial e industrial.
Eixo de Capricórnio	Territórios de Chile, Argentina, Paraguai e Brasil.	Os principais produtos exportados são cobre refinado, soja e derivados, petróleo cru, ferro e mineral de cobre.	A região conta com grandes reservas minerais (cobre, ferro, prata, pedras preciosas etc.), excedentes energéticos (hidroeletricidade e gás natural), bem como potencial de expansão relativa ao agronegócio.

Eixo Andino do Sul	Faixa de território abrangendo regiões da Argentina e Chile.	Os principais produtos exportados são cobre refinado, minério de cobre e outros derivados.	Não foi elaborada visão de negócios para este eixo.
Eixo do Sul	Territórios de Argentina e Chile.	Os principais produtos exportados são cobre refinado, minério de cobre e concentrados, derivados de sementes oleaginosas, óleo de soja e derivados de petróleo.	Destaque para oportunidades relacionadas ao agronegócio, setores silvícola/madeireiro, pesqueiro e agroindustrial, e também para a exploração de energia elétrica, petróleo e gás natural.
Eixo Mercosul-Chile	Territórios de Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.	Os principais produtos exportados são cobre, feijão de soja, óleos crus de petróleo, minérios de ferro e derivados de sementes oleaginosas.	Dentre as oportunidades destacadas estão o agronegócio, o setor florestal e diversas atividades de mineração.
Eixo Interoceânico Central	Territórios de Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru.	Os principais produtos exportados são cobre refinado, minério de cobre e concentrados, óleos crus de petróleo, feijão de soja e concentrados de ferro.	Destaque para oportunidades no agronegócio e em diversas atividades de mineração.
Eixo do Amazonas	Territórios de Colômbia, Equador, Peru e Brasil.	Os principais produtos exportados são petróleo cru, minério de ferro, feijão de soja, minério de cobre e derivados de petróleo.	Enorme potencial relacionado aos recursos florestais da região e para expansão das atividades extrativas (agropecuárias e mineiras).
Eixo do Escudo das Guianas	Territórios da Guiana, Suriname, Brasil e Venezuela.	Os principais produtos exportados são petróleo cru, mineral de ferro e soja.	Destaque para oportunidades na exploração de recursos de petróleo e minerais.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em IIRSA (2011; 2012b)

Já os PSI's tiveram por objetivo identificar os obstáculos de tipo normativo e institucional que impedem o desenvolvimento e a operação da infraestrutura básica da região, e propor ações coordenadas para sua superação. Abrangendo serviços críticos ao processo de integração, os PSI's eram multissetoriais e transversais, incidindo sobre o conjunto dos EID's (IIRSA, 2011). Seguem os sete os PSI's definidos com seus respectivos objetivos resumidos:

- a) Instrumentos de Financiamento de Projetos de Integração Física Regional: o objetivo foi gerar alternativas para a superação dos fatores adversos que dificultam o financiamento dos projetos transnacionais de infraestrutura (novos mecanismos, novas formas de associação público-privado, etc.);

- b) Integração Energética: objetivou a criação de condições necessárias para o desenvolvimento de interconexões energéticas regionais eficientes e sob um marco regulatório que promovesse a concorrência;
- c) Facilitação de Passos de Fronteira: visando desenvolver ações relacionadas aos aspectos econômicos, jurídicos, logísticos e operacionais, com o objetivo de transformar as fronteiras em espaços de maior e melhor integração, facilitando a mobilidade de bens e pessoas na região;
- d) Tecnologia da Informação e das Comunicações: com o objetivo de promover um maior e melhor uso das tecnologias na América do Sul, através da melhoria de infraestrutura, aumento nos conteúdos disponíveis das redes, melhoria no fornecimento de serviços e ampliação do acesso às tecnologias;
- e) Sistemas Operacionais de Transporte Aéreo: visando propor ações orientadas à consolidação e integração do setor em nível regional, viabilizando sua operação comercial;
- f) Sistemas Operacionais de Transporte Marítimo: com o objetivo de promover ações para redução de custos, uso eficiente do equipamento instalado e para conseguir maior frequência e confiabilidade do transporte nesta mobilidade;
- g) Sistemas Operacionais de Transporte Multimodal: visando propor ações para atingir maior e mais adequada complementaridade entre diferentes modalidades de transporte, configurando uma rede multimodal que conte com infraestrutura adequada, além de normativa jurídica e operadores regionais.

A IIRSA é, portanto, a operacionalização de um projeto que articula respostas às demandas de infraestrutura, energia e logística, em consonância com os interesses do capital privado nacional e transnacional. Pode-se dizer que a iniciativa traça um novo desenho econômico-estratégico para as fronteiras do continente através dos EID's (CECEÑA, AGUILAR e MOTTO, 2007). Analistas ressaltam que a IIRSA não é apenas um gigantesco pacote de projetos físicos (GARZÓN, 2009), uma vez que se constituiu como um dos mais ambiciosos projetos de articulação, reordenamento territorial e convergência regulatória na região do mundo que possui as maiores riquezas em termos de biodiversidade, água, oxigênio, recursos energéticos, minerais estratégicos etc. (CECEÑA, 2009a; GARZÓN, 2009).

As possibilidades de expandir o acesso para exploração e escoamento de matérias-primas e recursos estratégicos, de refuncionalizar espaços e de intensificar o fluxo comercial

voltado aos grandes centros de produção e consumo do mundo, são dimensões obrigatórias na apresentação da IIRSA e de seus objetivos, ainda que não estejam explícitas nos documentos oficiais. As megaestradas interoceânicas que cruzam Bolívia e Peru, por exemplo, fazem parte de uma “corrida ao Pacífico” através de áreas de trânsito para os produtos chegarem aos portos com o menor custo possível (VERDUM, 2008). Buscar uma saída para o Pacífico e encurtar as saídas para o Atlântico são pretensões importantes, especialmente para o Brasil.

A partir de 2003, a estrutura institucional da IIRSA ficou definida de forma permanente, sendo composta por: Comitê de Direção Executiva (CDE) formado por ministros dos 12 países; Coordenações Nacionais (CN's) formadas por representantes e especialistas indicados em cada país; Grupos Técnicos Executivos (GTE's), constituindo o nível de trabalho técnico e integrados por funcionários e especialistas dos países; e, por fim, o Comitê de Coordenação Técnica (CCT) formado pelas instituições multilaterais BID, CAF e FONPLATA, com o suporte de uma Secretaria com funções exercidas pelo Instituto para Integração da América Latina e Caribe (BID/INTAL), com sede em Buenos Aires.

Logo após a fase fundacional foi dado início à fase de Ordenação do Portfólio de Projetos da IIRSA. Adotando uma metodologia de Planejamento Territorial Indicativo que incluiu, em uma primeira fase, entre 2003 e 2004, a estruturação de cada EID em grupos de projetos (conjunto de projetos com função estratégica específica e associados a um “projeto âncora” em faixas territoriais dentro de cada eixo), a avaliação comparativa dos grupos e a seleção de projetos prioritários. No final de 2005 foi dado início a segunda fase do planejamento com o objetivo de ampliar a abrangência estratégica do portfólio e incorporar novas ferramentas de análise e planejamento territorial (IIRSA, 2011).

O portfólio de projetos inicia, em 2003, com a definição de 335 projetos, distribuídos em 40 grupos e com investimento estimado em mais de 37 bilhões de dólares, chegando, em 2010, ao total de 524 projetos, 47 grupos e investimentos superando os 96 bilhões de dólares (IIRSA, 2011). No decorrer deste Capítulo são apresentadas outras análises sobre o portfólio, assim como um maior detalhamento dos projetos e respectivas fases de implementação.

A divisão dos projetos em quantidade e volume de investimentos estimados nas três áreas abrangidas pela IIRSA se deu da seguinte forma: no setor de Transportes estavam concentrados 433 projetos, o equivalente a 87% do total. Em termos de investimento, este setor concentrou aproximadamente 56% do total estimado. No setor de Energia foram elencados 64 projetos, ou seja, 11% do portfólio. Embora em menor número, em virtude do

tipo e complexidade de obras, estes representaram investimentos elevados, chegando a aproximadamente 43% do Portfólio IIRSA. Em menor número, os 9 projetos do setor de Comunicações representaram 2% do total e apenas 0,04% dos investimentos estimados (IIRSA, 2011). Na Tabela 1 o portfólio é detalhado por setor e subsetor.

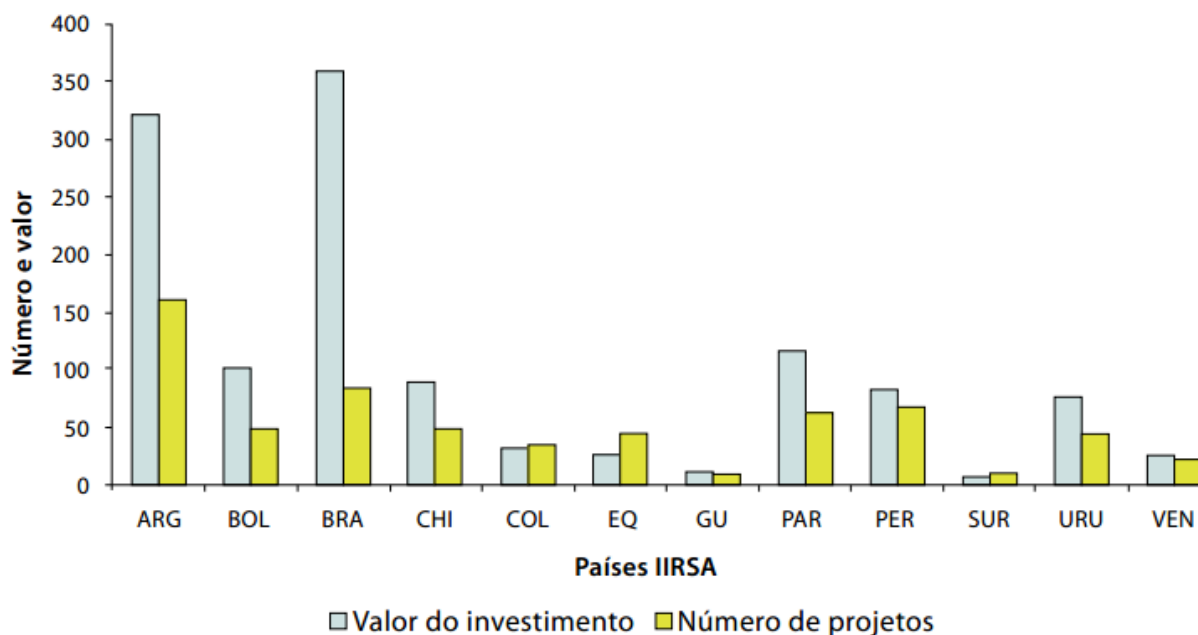
Tabela 1 – Composição setorial/subsetorial do Portfólio IIRSA em 2010
(número de projetos em unidades e valor do investimento em bilhões de dólares)

SETOR E SUBSETOR	Transporte		Energia		Comunicações	
	Número	Montante	Número	Montante	Número	Montante
Aéreo	24	2,6903				
Rodoviário	207	32,9911				
Ferroviário	61	12,7469				
Fluvial	74	2,8374				
Marítimo	31	3,3912				
Multimodal	15	0,4397				
Passos de fronteira	39	0,2935				
Harmonização regulatória energética			1	0,3804		
Geração energética			27	28,4333		
Interconexão energética			36	11,8707		
Interconexão de comunicações					9	0,0447
TOTAIS	451	55,3901	64	44,6844	9	0,0447

Fonte: IIRSA (2011).

Na relação entre projetos e países destaca-se que a maioria dos projetos, 433 (83%) do total, são projetos no âmbito nacional, seguidos por 78 (15%) e 13 (2%) de âmbito binacional e multinacional, respectivamente. Entretanto, a maioria dos grupos de projetos em cada EID são de caráter, no mínimo, binacional (IIRSA, 2011). O Brasil e Argentina aparecem como os países com o maior número de projetos e montante de investimentos, conforme fica demonstrado no Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Número de projetos e valores de investimento por país
(número de projetos e centenas de milhões de dólares)**



Fonte: IIRSA (2011).

Nos países do Cone Sul, por já existir uma rede de transporte e interconexão energética, os empreendimentos estão em sua maioria orientados à manutenção, melhorias e ampliações. Situação diferente das zonas tropicais, especialmente na faixa andino-amazônica, onde as conexões são mínimas ou inexistentes. Ali os projetos se orientam, em grande número, para a construção de novas estradas, pontes, interconexões energéticas etc. (GUDYNAS, 2008).

Na distribuição de projetos e investimentos por EID, detalhada na Tabela 2, o Eixo Mercosul-Chile aparece com o mais elevado número de projetos e montante de investimentos. O Eixo Andino do Sul, ainda que definido pela IIRSA, está omitido por que não teve agenda de projetos consolidada até 2010.

**Tabela 2 – Portfólio de projetos IIRSA por EID em 2010
(em unidades e em bilhões de dólares)**

Eixo de Integração e Desenvolvimento	Número de grupos	Número de projetos ^{a/}	Investimento estimado ^{b/}
Eixo do Amazonas	7	58	5.4009
Eixo Andino	10	64	7,4780
Eixo de Capricórnio	5	72	9,4214
Eixo do Escudo Guianês	4	25	1,6949
Eixo da Hidrovia Paraguai - Paraná	5	95	6,6774
Eixo Interoceânico Central	5	55	5,5251
Eixo MERCOSUL - Chile	6	107	35,8362
Eixo Peru - Brasil - Bolívia	3	23	21,4023
Eixo do Sul	2	27	2,7130
TOTAIS	47	524	96,1192

Fonte: IIRSA (2011).

Dentre o total de projetos do Portfólio IIRSA, um conjunto de 31, por suas características (importância do ponto de vista da integração física, apoio político nos países, impacto e visibilidade, boas perspectivas de financiamento etc.) formaram a Agenda de Implementação Consensual (AIC), que teve como objetivo concentrar e priorizar a atenção em um conjunto limitado de projetos estratégicos (IIRSA, 2011). Sem que isso signifique a interrupção dos demais projetos do portfólio. Os 31 projetos que compõem a AIC estão listados no Anexo 1, juntamente com informações relativas ao *status* de cada um na ocasião do balanço de 10 anos da iniciativa.

Dos 31 projetos priorizados na AIC, 7 dizem respeito mais diretamente ao Brasil: Ponte do Rio Tacutu e Ponte sobre o Rio Acre (obras concluídas); Rodovia Boa Vista-Georgetown; Anel Ferroviário de São Paulo; Ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco; Rodovia do Mercosul; e a segunda Ponte Internacional de Foz de Iguazu.

Após 10 anos de atividades da IIRSA, o portfólio com 524 projetos atingiu o seguinte *status* de implementação: 53 projetos concluídos (10%); 175 projetos em fase de execução (34%); 158 projetos em fase de pré-execução (30%), ou seja, fase de pré-factibilidade, factibilidade ou investimento; e 138 projetos em fase de perfil (26%), isto é, em fase muito preliminar ou ainda sendo idealizados (IIRSA, 2011).

Dada a importância de apresentar individualmente alguns dos projetos e, ao mesmo tempo, a complexidade de abordar um portfólio tão grande, será apresentado um breve

resumo sobre projetos concluídos, seguido de informações e detalhes de alguns dos maiores e mais polêmicos projetos da IIRSA.

Dentre os projetos concluídos estão milhares de quilômetros de estradas recuperadas, ampliadas e construídas como a megaestrada Interoceânica Sul³ com mais de 2.600km conectam o Pacífico peruano ao Atlântico brasileiro; o Trecho Sul do Anel Viário de São Paulo (Rodoanel); a ampliação de mais de 1000km de estradas peruanas na região de Iñapari/Inambari e a duplicação da estrada BR-381 entre Belo Horizonte e São Paulo. As pontes sobre os Rios Acre, Takutu, Oyapock e Arraya, no Brasil; e o novo Aeroporto Regional de Santa Rosa, na Colômbia, também são exemplos de obras já concluídas. Dois novos portos marítimos foram inaugurados (Encarnación, no Paraguai, e Bayovar, no Peru), além de projetos de melhorias, expansão ou reativação de outros 5 portos (Uruguai, Chile e Peru).

Na área de energia podem ser destacados, além de 7 projetos de novas linhas de transmissão e interconexões de energia elétrica, duas novas centrais termoelétricas construídas na Argentina (Belgrano e San Martin) e um gasoduto de 225km na Colômbia.

Um dos maiores e mais polêmicos projetos em execução trata-se da construção do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira. O projeto consiste na construção de duas centrais hidrelétricas de grande porte em Rondônia, região norte do Brasil: UHE Santo Antônio (3.150MW) e UHE Jirau (3.750MW). Juntas as obras totalizam um investimento de quase 30 bilhões de reais (IIRSA, 2012b). A construção das hidrelétricas acarreta graves impactos sócio-ambientais, considerando a vulnerabilidade das populações tradicionais e as comunidades indígenas atingidas e também o ecossistema afetado. Ainda que severamente contestado no país, o projeto segue em execução e como prioridade do governo brasileiro.

Na Bolívia, a construção de estrada ligando Villa Tunari (Cochabamba) e San Ignacio de Moxos (Beni) também ocasionou graves conflitos. A construção da estrada cortará mais de 300km do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS) onde vivem cerca 69 comunidades indígenas. Em 2011 os conflitos se agravaram com marchas, barricadas e interrupções de estradas no país, levando o governo a propor uma consulta aos indígenas. O processo de consulta, realizado em 2012, que também foi palco de polêmicas e controvérsias (ADITAL, 2012), indicou posição favorável à construção da estrada.

³ Um dos maiores projetos da IIRSA com severos danos socioambientais, principalmente do ponto de vista da vulnerabilidade da população indígena da Amazônia peruana.

A IIRSA funcionou, também, como um importante espaço de articulação entre governos, instituições financeiras (regionais e internacionais) e empresas construtoras (especialmente as brasileiras). Levando em conta o tipo de financiamento dos projetos, do total de investimentos estimados para o portfólio os setores públicos dos países apareceram como origem principal, com 46% do total de recursos, seguidos dos empreendimentos público-privados que totalizam 37% e, por último, do setor privado com previsão de originar 17% dos recursos (IIRSA, 2011).

Listadas as fontes de financiamento dos projetos aparecem como mais importantes, além dos tesouros nacionais de cada país, instituições financeiras multilaterais como o BID, CAF e FONPLATA e também bancos nacionais como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)⁴, do Brasil, e o Banco para o Desenvolvimento Econômico e Social (BANDES), da Venezuela. Há também a participação do Banco Mundial e de outros bancos e agências de fora da América do Sul como o Banco KfW da Alemanha, a Agência de Cooperação Internacional do Japão e o Banco Europeu de Investimentos da União Europeia (IIRSA, 2012c; ACTION 2030 INSTITUTE, 2009).

1.2 Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)

Decorridos mais de 10 anos do início da IIRSA, algumas modificações no arranjo político-institucional definiram a trajetória da iniciativa e de sua agenda de projetos. Em maio de 2008 foi assinado, em Brasília, pelos doze países sul-americanos o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas (UNASUL). A UNASUL foi constituída como uma união intergovernamental que substituiu e revisou os objetivos da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada em 2004. Buscando incorporar e articular os aspectos político, social, econômico, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, foi estabelecido para a UNASUL o seguinte objetivo, descrito no Artigo 2 de seu Tratado Constitutivo:

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir

⁴ A atuação do BNDES como importante agente financeiro de projetos de infraestrutura na América Latina será apresentada em Capítulo 3.

as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNASUL, 2008, p. 2).

Em agosto de 2009, como resultado da Terceira Reunião de Presidentes Sul-americanos, realizada em Quito, foi decidida a criação do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). O novo Conselho faria parte do conjunto de oito conselhos setoriais de nível ministerial que compõem a UNASUL. Coube a este Conselho, num primeiro momento, “a identificação e seleção de um conjunto de obras de alto impacto para a integração e o desenvolvimento da América do Sul” (COSIPLAN, 2011a, p. 5), o que incluía a revisão e atualização do portfólio de projetos da IIRSA e a definição do futuro da iniciativa que completava 10 anos no ano seguinte.

Em seu estatuto, o COSIPLAN ficou estabelecido como “uma instância de discussão política e estratégica, através da consulta, avaliação, cooperação, planejamento e coordenação de esforços e articulação de programas e projetos para implementar a integração da infraestrutura regional dos países membros da UNASUL” (COSIPLAN, 2009, p. 1).

Foram definidos como objetivos gerais do COSIPLAN: desenvolver uma infraestrutura para integração regional dando continuidade aos resultados da IIRSA e incorporando-os ao seu marco de trabalho; fomentar a cooperação regional em planejamento e infraestrutura entre os estados membros; promover a compatibilização dos marcos normativos que regulam o desenvolvimento e a operação da infraestrutura da região; e identificar e impulsionar a execução de projetos prioritários para a integração, bem como avaliar alternativas de financiamento. Ao mesmo tempo, foram desdobrados outros seis objetivos específicos (COSIPLAN, 2009):

- a) promover a conectividade da região a partir da construção de redes de infraestrutura para sua integração física, atendendo critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis, preservando o ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas;
- b) aumentar as capacidades e potencialidades da população local e regional através do desenvolvimento da infraestrutura com a finalidade de melhorar sua qualidade e esperança de vida;
- c) desenhar estratégias regionais de planejamento e desenvolvimento de infraestrutura;
- d) consolidar a carteira de projetos para a integração da infraestrutura regional sul-americana;

- e) fomentar o uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação a fim de superar barreiras geográficas e operativas dentro da região;
- f) impulsionar a aplicação de metodologias, o desenvolvimento de processos setoriais e ações complementares que viabilizem a concepção, execução e operação dos projetos de integração física.

Como instâncias de apoio do COSIPLAN foram definidos: um Comitê Coordenador formado por delegados ministeriais de cada país; a IIRSA como Foro Técnico; e Grupos de Trabalho de acordo com as áreas temáticas.

Ao longo do primeiro ano de atuação do Conselho foi elaborado e aprovado o Plano de Ação Estratégico 2012-2022 (PAE). Através do PAE 2012-2022, o COSIPLAN formalizou as pretensões de aperfeiçoar metodologias e ferramentas objetivando: executar e concluir projetos; incorporar mecanismos de participação social; concentrar a atenção ao financiamento de projetos de alto impacto socioeconômico na região; aperfeiçoar ferramentas de monitoramento e avaliação; e avançar na compatibilização dos marcos normativos e institucionais (COSIPLAN, 2010). Através do Plano, os objetivos específicos foram desdobrados em um conjunto de 23 ações específicas, com resultados esperados e prazos estabelecidos para cada uma.

Uma destas ações consistiu na revisão e atualização do portfólio de projetos da IIRSA com vistas à criação de uma Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), trabalho realizado ao longo do ano de 2011. Cada país identificou os projetos que deveriam ser excluídos e outros que deveriam ser incluídos no portfólio. Ao longo de reuniões dos Grupos de Trabalho, realizadas em Bogotá, em junho de 2011, as propostas foram analisadas e resultaram na consolidação do Portfólio COSIPLAN.

Em relação ao Portfólio IIRSA, foram excluídos 38 projetos e incluídos outros 46. As alterações quase não afetaram a composição setorial/subsetorial do portfólio, mantendo forte concentração em projetos rodoviários e de geração energética. O conceito de EID foi mantido na análise e distribuição econômico-territorial dos projetos que também se manteve praticamente inalterada. Como resultado, o Portfólio COSIPLAN passou a ser formado por um total de 531 projetos que somam um montante de investimento de mais de 116 bilhões de dólares. A proporção entre o número de projetos e o valor de investimento entre os países se manteve quase inalterada, assim como a composição setorial/subsetorial do portfólio e a distribuição de projetos por EID. Estes últimos estão detalhados nas Tabelas 3 e 4.

**Tabela 3 – Composição setorial/subsetorial do Portfólio COSIPLAN em 2011
(número de projetos em unidades e valor do investimento em milhões de dólares)**

SETOR E SUBSETOR	Transporte		Energia		Comunicações	
	Número	Montante	Número	Montante	Número	Montante
Aéreo	28	3.273,6				
Rodoviário	210	39.506,6				
Ferroviário	61	10.784,3				
Fluvial	75	2.778,7				
Marítimo	32	7.885,6				
Multimodal	14	549,9				
Passos de fronteira	41	365,9				
Harmonização regulatória energética			1	380,4		
Geração energética			26	37.934,3		
Interconexão energética			34	12.616,6		
Interconexão de comunicações					9	44,7
TOTAIS	461	65.144,6	61	50.931,3	9	44,7

Fonte: COSIPLAN (2011b).

**Tabela 4 – Portfólio de projetos COSIPLAN por EID em 2011
(em unidades e em milhões de dólares)**

Eixo de Integração e Desenvolvimento	Número de grupos	Número de projetos ^{a/}	Investimento estimado ^{b/}
Eixo do Amazonas	7	64	6.099,9
Eixo Andino	10	64	9.343,5
Eixo de Capricórnio	5	76	8.979,1
Eixo do Escudo Guianês	4	18	4.540,3
Eixo da Hidrovia Paraguai - Paraná	5	93	6.514,8
Eixo Interoceânico Central	5	61	4.112,7
Eixo MERCOSUL - Chile	6	105	44.389,8
Eixo Peru - Brasil - Bolívia	3	25	29.557,8
Eixo do Sul	2	27	2.738,0
TOTAIS	47	531	116.120,6

Fonte: COSIPLAN (2011b).

Dentre os novos projetos incluídos no portfólio destacam-se alguns dos maiores como o Terminal Portuário de El Callao, no Peru, que receberá mais de 1 bilhão de dólares em investimentos para modernização, construção de novos terminais e de zona de atividades logísticas em seu entorno; o Plano Integrado de Proteção Costeira, no Suriname, que conta com mais de 3 bilhões de dólares estimados para proteção da costa contra aumento do nível do mar, incluindo a construção de novo corredor viário na região norte do país; e um túnel binacional em Las Leñas, entre Argentina (Mendonça) e Chile (IV Região), ao custo estimado

de 1 bilhão de dólares. No Brasil, os maiores projetos incluídos são a construção do Trecho Norte do Anel Viário de São Paulo, com investimentos estimados em 3,18 bilhões de dólares; e a construção da Hidrelétrica Binacional de Panambi, a segunda do portfólio prevista para a Bacia do Rio Uruguai⁵, na fronteira entre Brasil e Argentina, que custará mais de 2,4 bilhões de dólares (COSIPLAN, 2011b).

Ao longo do período de consolidação do Portfólio COSIPLAN outros 10 projetos da IIRSA foram concluídos. Em relação ao *status* de implementação, o Portfólio COSIPLAN apresenta os seguintes dados: 63 projetos concluídos (12%); 159 projetos em fase de execução (30%); 157 projetos em fase de pré-execução (30%); e 152 projetos em fase de perfil (28%) (COSIPLAN, 2011b).

Assim como na IIRSA foi estabelecida a AIC, o COSIPLAN consolidou uma Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), ou seja, um conjunto de projetos estratégicos e de alto impacto. Passaram a compor a API um conjunto de “projetos estruturados”, aqueles que consolidam redes de conectividade física de alcance regional e que podem ser formados por um ou mais “projetos individuais” da carteira de projetos COSIPLAN (COSIPLAN, 2011a).

De acordo com o COSIPLAN, a API, formada por 31 projetos estruturados e 88 projetos individuais, muitos deles projetos não-concluídos oriundos da AIC, buscou estabelecer um equilíbrio entre o número de projetos impulsionados por cada país. Os projetos deveriam atender alguns critérios: serem prioritários para os governos e com compromisso de realização; contarem com estudos de viabilidade ou recursos já assegurados; e representarem oportunidade ou necessidade de desenvolvimento de ações complementares em matéria regulatória e de planejamento territorial (COSIPLAN, 2011a).

A identificação e implementação desse conjunto de ações complementares passou a ser resumida no conceito de Processos Territoriais de Integração (PTI), uma vez reconhecida

a necessidade de avançar sobre outros aspectos do planejamento territorial, com o objetivo de otimizar o manejo ambiental do território, somar ingredientes de integração produtiva e logística, harmonizar os temas de natureza regulatória e normativa e melhorar os impactos locais da infraestrutura (COSIPLAN, 2011a, p. 17).

A relação completa dos 31 projetos estruturados da API está disponível no Anexo 2. O total de investimentos estimados para a realização dos projetos da API é de 13,6 bilhões de

⁵ Considerando que o projeto da Hidrelétrica Binacional de Garabi (ARG-BRA), também na Bacia do Rio Uruguai, já fazia parte do Portfólio IIRSA e foi mantido no Portfólio COSIPLAN.

dólares, sendo que 52,3% dos recursos estão alocados em projetos já em execução (COSIPLAN, 2011a).

Totalizando 3,7 bilhões de dólares, são 10 projetos envolvendo o território brasileiro que integram a API: Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta; Conexão Viária Foz-Ciudad del Este-Asunción-Clorinda; Recuperação da Rodovia Caracas-Manaus; Rodovia Boa Vista-Bonfim-Lethem-Linden-Georgetown; Melhoria da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata; Melhoria na conectividade viária no Eixo Interoceânico Central; Construção da Ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco; Transporte multimodal no sistema Laguna Merín e Lagoa dos Patos; Corredor ferroviário Montevideu-Cacequí; e Conexão Porto Velho-Litoral Peruano.

O COSIPLAN, ainda que nos marcos da UNASUL e de seu tratado constitutivo, é considerado como um novo fôlego, uma reedição da IIRSA (VERDUM, 2012), com ampla sustentação política entre os países membros da UNASUL e reforçada por “novo colorido”, dado ao discurso integracionista da entidade e também presente no discurso que sustenta o COSIPLAN e sua agenda de projetos.

Em suma, os objetivos e determinantes da IIRSA estão reconhecidos no COSIPLAN, assim como o portfólio de projetos quase que integralmente mantido, as ferramentas e metodologias adotadas e os agentes de financiamento e cooperação técnica da iniciativa anterior. Como analisa Verdum (2012), está mantida uma característica fundamental, nem sempre visível ou explicitada: a relação com a exploração, extração e comercialização de recursos naturais, predominantemente voltadas para atender mercados situados fora da região.

2 O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E A EXPANSÃO DO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL

Nesse Capítulo será apresentada uma visão geral do PAC, em suas duas fases, buscando detalhar a agenda de projetos e as áreas/eixos de investimento abrangidos pelo Programa. Serão destacadas as grandes obras de infraestrutura que são foco desse estudo e, também, a convergência entre a agenda de projetos do PAC e o Portfólio IIRSA/COSIPLAN.

2.1 O Programa de Aceleração do Crescimento

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) se consolidou no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva e se mantém, reforçado e ampliado, na agenda do Governo de Dilma Rousseff. O Programa dá sentido à atuação governamental e representa a retomada de um plano global de ações com o objetivo declarado de traçar a estratégia de desenvolvimento do país.

O PAC foi lançado oficialmente pelo então Presidente Lula em 22 de janeiro de 2007, tendo sido anunciado como “o maior programa estratégico de investimentos do Brasil nas últimas quatro décadas” (BRASIL, 2007a, p. 3). O Programa foi apresentado pelo governo como “mais que um programa de expansão do crescimento”, como “um novo conceito de investimento em infraestrutura que, aliado a medidas econômicas, vai estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do país” (BRASIL, 2011b).

No material de lançamento do PAC, distribuído para a imprensa em 2007, foram apontados dois fatores, atribuídos aos resultados do primeiro mandato do governo Lula, que teriam viabilizado o lançamento do Programa: estabilização da economia e construção das bases para o crescimento com distribuição de renda.

Agora, é chegado o momento de ousar para crescer ainda mais. Crescer de forma sustentável e acelerada, uma vez que a economia brasileira tem grande potencial de expansão. Tal desenvolvimento econômico deve beneficiar a todos os brasileiros e brasileiras. Nesse sentido, o desafio da política econômica em 2007-2010 é aproveitar o momento histórico favorável e estimular o crescimento do PIB e do emprego, intensificando ainda mais a inclusão social e a melhoria na distribuição de renda do País (BRASIL, 2007a, p. 2).

O PAC é de âmbito nacional e visa promover (a) a aceleração do crescimento econômico; (b) o aumento do emprego; e (c) a melhoria das condições de vida da população brasileira. Trata-se de um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento (BRASIL, 2007b). O Programa prevê, também, a melhoria na qualidade do gasto público, contendo o crescimento do gasto corrente e buscando aperfeiçoar a gestão pública, tanto no orçamento fiscal quanto no orçamento da previdência e seguridade social (BRASIL, 2007a).

Os fundamentos econômicos e a lógica para viabilizar uma estratégia de crescimento acelerado são apresentados no esquema abaixo:



Fonte: Brasil (2007b).

As medidas do PAC estão organizadas em cinco blocos: (a) investimento em infraestrutura; (b) estímulo ao crédito e ao financiamento; (c) melhoria do ambiente de investimento; (d) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e (e) medidas fiscais de longo prazo (BRASIL, 2007a, 2007b).

O diagnóstico subjacente ao anúncio do PAC era que as carências e deficiências de infraestrutura brasileira constituíam sério obstáculo ao crescimento e desenvolvimento econômico do país. O investimento em infraestrutura seria, portanto, o carro-chefe do Programa, tendo como objetivos eliminar os principais gargalos que poderiam restringir o crescimento da economia; reduzir custos e aumentar a produtividade das empresas; estimular

o investimento privado; e reduzir as desigualdades regionais (BRASIL, 2007b). O Governo apresentou o PAC como sendo mais que um plano de expansão do investimento, mas um novo conceito de investimento em infraestrutura no Brasil, fazendo das obras de infraestrutura um “instrumento de universalização dos benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do país, para que elas sejam capazes de trazer riqueza a todos e não apenas lucro para poucos” (BRASIL, 2007a, p. 15).

No lançamento do PAC estavam previstos R\$ 503,9 bilhões de investimentos públicos e privados, de 2007 a 2010, distribuídos em três eixos: R\$ 58,3 bilhões em Infraestrutura Logística (construção e recuperação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); R\$ 274,8 bilhões em Infraestrutura Energética (investimentos na geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural e combustíveis renováveis); e R\$ 170,8 bilhões destinados à Infraestrutura Social e Urbana (investimentos em saneamento, habitação, transporte urbano, Programa Luz para Todos e recursos hídricos) (BRASIL, 2007a).

Em números totais, o PAC significou um plano de investimentos que contemplava a construção, adequação, duplicação e recuperação de 42 mil quilômetros de estradas; 2.158 quilômetros de ferrovias; ampliação e melhoria de 12 portos e 20 aeroportos; geração de mais de 12.000 MW de energia elétrica (principalmente com o aproveitamento do potencial hidrelétrico); construção de 13.826 quilômetros de linhas de transmissão; instalação de quatro novas unidades de refino ou petroquímicas, construção de 4.526 quilômetros de gasodutos; instalação de 46 novas usinas de produção de biodiesel e 77 usinas de etanol. Na área de habitação e infraestrutura social e urbana, o Programa previu beneficiar quatro milhões de famílias com o investimento de R\$ 106,3 bilhões entre 2007 e 2010; disponibilização de infraestrutura hídrica para 23,8 milhões de pessoas; e água e coleta de esgoto para 22,5 milhões de domicílios (BRASIL, 2007a).

“Em busca de resultados mais rápidos, o Governo Federal optou por recuperar a infraestrutura existente, concluir projetos em andamento e buscar novos projetos com forte potencial para gerar desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2007a, p. 16).

No início de 2009 foram acrescentados R\$ 142 bilhões ao orçamento do PAC, uma ampliação de aproximadamente 28% do total de investimentos. Esse incremento se deu por conta de investimentos da Petrobrás para exploração da camada Pré-sal; implantação de refinarias no Maranhão, Rio Grande do Norte e Ceará; inclusão das obras de expansão das linhas de metrô de São Paulo e Rio de Janeiro; e, também, devido a novas obras de habitação e saneamento. O valor total de investimentos previstos no PAC foi atualizado para R\$ 646

bilhões no período 2007-2010. No eixo Infraestrutura Logística, os investimentos aumentaram R\$ 37,7 bilhões, em Infraestrutura Energética, R\$ 21 bilhões, e em Infraestrutura Social e Urbana, R\$ 84 bilhões. Na Tabela 5 estão detalhados os valores e totais por eixo (BRASIL, 2009).

Tabela 5 – Atualização de valores do PAC

Jan - 2007				Jan- 2009				
R\$ bilhões				R\$ bilhões				
EIXOS	2007-2010	Pós 2010	TOTAL	EIXOS	Acréscimo até 2010	2007-2010	Pós 2010	TOTAL
LOGÍSTICA	58,3	-	58,3	LOGÍSTICA	37,7	96,0	36,2	132,2
ENERGÉTICA	274,8	189,2	464,0	ENERGÉTICA	20,2	295,0	464,0	759,0
SOCIAL E URBANA	170,8	-	170,8	SOCIAL E URBANA	84,2	255,0	2,0	257,0
TOTAL	503,9	189,2	693,1	TOTAL	142,1	646,0	502,2	1.148,2

Fonte: Brasil (2009).

Além do investimento em infraestrutura, que consiste no elemento central do PAC, as medidas foram organizadas em outros quatro blocos. O PAC previu ações de estímulo ao mercado de crédito e ao financiamento visando aumentar o volume de crédito, sobretudo habitacional e de longo prazo para investimentos em infraestrutura. Buscou, também, a elevação da disponibilidade de crédito e nos financiamentos, principalmente por parte da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (BRASIL, 2007a, 2007b).

Para melhoria do ambiente de investimento, no sentido de garantir um ambiente regulatório e de negócios adequado, o PAC incluiu medidas destinadas a agilizar e facilitar a implementação de investimentos em infraestrutura, sobretudo no que se refere à questão ambiental; aperfeiçoar o marco regulatório e o sistema de defesa da concorrência; e medidas de incentivo ao desenvolvimento regional, via recriação das Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Nordeste (SUDENE) (BRASIL, 2007a, 2007b).

O bloco de medidas visando a desoneração e o aperfeiçoamento do sistema tributário contemplou medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário; desoneração do investimento, sobretudo em infraestrutura e construção civil, visando incentivar o aumento do investimento privado; incentivo ao desenvolvimento tecnológico (TV digital e de semicondutores); e

formalização e incentivo ao crescimento das micro e pequenas empresas (BRASIL, 2007a, 2007b).

Por fim, no conjunto de medidas fiscais de longo prazo, estavam ações voltadas para a sustentabilidade fiscal de longo prazo que envolvem o controle das despesas de pessoal, a criação de uma política de valorização do salário mínimo e a implementação de medidas de aperfeiçoamento na gestão do orçamento fiscal e na administração da previdência social; além de ações voltadas para o aperfeiçoamento da gestão pública (BRASIL, 2007a, 2007b).

Em 29 de março de 2010, tendo realizado 63% dos investimentos previstos para o período, sendo 40,3% do total previsto em obras já concluídas⁶ (BRASIL, 2010a, p. 28), o Governo lançou a segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2)⁷, que incorporou um conjunto maior de ações na área de infraestrutura social e urbana, além de ampliar os investimentos para infraestrutura logística e energética.

O PAC 2 prevê investimentos de R\$ 955 bilhões de 2011 a 2014 e R\$ 631,4 bilhões após 2014. Os dois períodos somados totalizam mais de R\$ 1,58 trilhão em investimentos previstos, como pode ser visualizado na Tabela 6 (BRASIL, 2010a, p. 32). O conjunto de investimentos do PAC 2 está organizado em seis grandes eixos que se encontram sintetizados abaixo.

- Transportes: visando consolidar e ampliar a rede logística do país, interligando os diversos modais. Investimentos em expansão, manutenção, revitalização e construção de rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, aeroportos, equipamentos para estradas e vicinais.
- Energia: ações para garantir a segurança do suprimento de energia elétrica, difundir o uso de fontes renováveis e desenvolver as descobertas no Pré-Sal, ampliando a produção; investimentos em geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, marinha mercante, combustíveis renováveis, eficiência energética e pesquisa mineral.

⁶ O índice de realização de investimentos e do total investido em obras concluídas se baseia nos dados divulgados no “Balanço de 3 anos do PAC”, publicado em fevereiro de 2010, que foi o último balanço antes do lançamento oficial do PAC 2. Salienta-se que até o final de 2010, o último ano de execução do PAC 1, outros dois balanços oficiais foram publicados, apresentando a conclusão de outras obras e elevando ambos os índices. No último balanço do PAC 1, “Balanço de 4 anos do PAC”, publicado em dezembro de 2010, a realização de investimentos foi estimada em 94% do total previsto, sendo que o valor relativo aos empreendimentos concluídos chegou a 82% do total previsto para ser concluído no período 2007-2010 (BRASIL, 2010b).

⁷ O lançamento do Programa foi alvo de muitas críticas, especialmente da oposição ao Governo Lula, que considerava motivações eleitorais para o lançamento prematuro do PAC 2 no sentido de reforçar a candidatura à Presidência da República da então Ministra da Casa Civil e responsável pelo PAC, Dilma Rousseff.

- Cidade Melhor: medidas visando enfrentar os principais desafios das grandes aglomerações urbanas, incluindo investimentos em saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação.
- Comunidade Cidadã: ações para assegurar a presença do Estado nos bairros populares, aumentando a cobertura de serviços com investimentos em unidades de pronto atendimento (UPA), unidades básicas de saúde (UBS), creches e pré-escolas, quadras esportivas nas escolas, praças e postos de polícia comunitária.
- Minha Casa, Minha Vida (Habitação): investimentos para redução do déficit habitacional com ações voltadas para a produção habitacional para as famílias de baixa renda; financiamento habitacional para construção, aquisição de imóveis novos e usados e reforma de unidades habitacionais; e urbanização de assentamentos precários.
- Água e Luz para Todos: universalização do acesso à água e à energia elétrica com previsão de investimentos para redução do déficit de energia elétrica no país, expansão do abastecimento de água nas áreas urbanas e ampliação da infraestrutura de abastecimento de água envolvendo ações para desenvolvimento da agricultura irrigada e revitalização de bacias.

Tabela 6 – Previsão de investimentos do PAC2 no Brasil

Investimentos em R\$ bilhões

EIXOS	2011-2014	PÓS 2014	TOTAL
PAC CIDADE MELHOR	57,1	-	57,1
PAC COMUNIDADE CIDADÃ	23,0	-	23,0
PAC MINHA CASA, MINHA VIDA	278,2	-	278,2
PAC ÁGUA E LUZ PARA TODOS	30,2	-	30,2
PAC TRANSPORTES	104,5	4,5	109,0
PAC ENERGIA	461,6	626,9	1.088,5
TOTAL	955,0	631,4	1.586,4

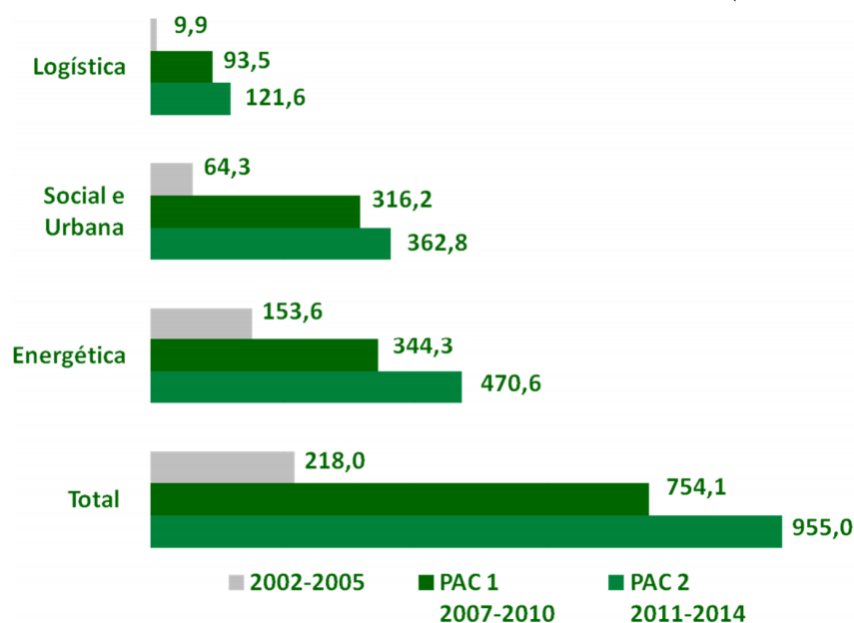
Fonte: Brasil (2010c).

Para ambas as fases do PAC, os recursos para investimentos se originaram do Orçamento Fiscal da União e da Seguridade Social; do orçamento de investimentos de empresas estatais (a Petrobras, por exemplo, possui grande participação no montante de investimentos); contrapartida de estados e municípios; financiamentos e recursos privados (BRASIL, 2012a).

O BNDES desempenha papel fundamental como o grande agente financeiro dos projetos de investimento em infraestrutura no país. Até 2011, a carteira do BNDES, no âmbito do PAC, em suas duas fases, reuniu 503 projetos que somam investimentos no valor de R\$ 327 bilhões, dos quais o Banco participa com financiamentos de R\$ 179,4 bilhões, ou seja, 55%. Destaque para o eixo Energia, que concentrava 77% dos recursos (BNDES, 2011). O Banco também atua como responsável pela contratação e coordenação de inúmeros estudos técnicos e pela elaboração de análises de viabilidade técnica, econômico-financeira, ambiental e jurídica para concessões rodoviárias e aeroportuárias. Alguns dos maiores projetos do PAC compõem a lista das obras financiadas pelo BNDES. Dentre as inúmeras usinas hidrelétricas financiadas pelo Banco estão as grandes Usinas Hidrelétricas do Rio Madeira (UHE Santo Antônio e UHE Jirau) e a Usina Hidrelétrica de Belo Monte no Rio Xingu. O Banco também financia a construção das Ferrovias Transnordestina (PI-CE-PE) e Norte-Sul (TO); os gasodutos GASENE (RJ-BA) e Coari-Manaus (AM); a Petroquímica Suape (PE); dentre outros grandes projetos. No Capítulo 3 será discutido o papel e a centralidade do BNDES no financiamento de grandes projetos de infraestrutura, no Brasil e na América Latina, bem como as diversas formas de atuação da instituição e as modalidades de financiamento adotadas.

No Gráfico 2 é possível comparar a evolução dos investimentos em infraestrutura no Brasil nos três quadriênios do período de 2002 a 2014.

Gráfico 2 – Investimentos em infraestrutura no Brasil de 2002 a 2014 (em bilhões de reais)



Notas: (1) A variação no total de investimentos do período 2007-2010, em relação ao total previsto no PAC 1, se deu em função de investimentos em infraestrutura não abrangidos na primeira fase do Programa, bem como pela variação no total de investimentos de empresas estatais como a Petrobras.

(2) Os valores de investimentos do período 2011-2014 se baseiam em valores previstos no PAC 2.

Fonte: Brasil (2012b).

Cada um dos seis grandes eixos do PAC2 é composto por um conjunto de áreas de investimento com objetivos específicos e que abrangem determinados tipos de projetos e obras. O desdobramento de empreendimentos nos eixos e nas suas respectivas áreas de investimento pode ser visualizado no Quadro 2.

Quadro 2 – Desdobramento de empreendimentos do PAC 2 por eixo e área de investimento (posição da carteira de projetos até setembro/2012)

EIXO	NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS POR EIXO	ÁREA DE INVESTIMENTOS	NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS POR ÁREA DE INVESTIMENTO
TRANSPORTES	663	AEROPORTOS	55
		PORTOS	71
		RODOVIAS	368
		FERROVIAS	56
		HIDROVIAS	80
		EQUIPAMENTOS PARA ESTRADAS VICINAIS	33
ENERGIA	698	GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	376
		TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	161
		PETRÓLEO E GÁS NATURAL	130
		COMBUSTÍVEIS RENOVÁVEIS	6
		GEOLOGIA E MINERAÇÃO	11
		REVITALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL	14
CIDADE MELHOR	7994	MOBILIDADE URBANA	54
		SANEAMENTO	7337
		PAVIMENTAÇÃO	198
		PREVENÇÃO DE ÁREAS DE RISCO	405
COMUNIDADE CIDADÃ	14072	QUADRAS ESPORTIVAS NAS ESCOLAS	2861
		UPA - UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO	270
		UBS - UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE	7563
		CRECHES E PRÉ-ESCOLAS	3019
		PRAÇAS DOS ESPORTES E DA CULTURA	359
MINHA CASA MINHA VIDA	3502	FINANCIAMENTO HABITACIONAL ⁸	27
		MINHA CASA MINHA VIDA ⁹	27
		URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	3448
ÁGUA E LUZ PARA TODOS	3406	RECURSOS HÍDRICOS	223
		LUZ PARA TODOS ¹⁰	47
		ÁGUA EM ÁREAS URBANAS	3136
TOTAL	30335		30335

Fonte: Brasil (2012c).

⁸ Os valores financiados para o programa Minha Casa, Minha Vida foram consolidados em empreendimentos por estado.

⁹ Os valores financiados para o Financiamento Habitacional foram consolidados em empreendimentos por estado.

¹⁰ Lotes com volume total de recursos para ações do Programa Luz para Todos (mais de um lote por estado).

A seguir, cada eixo de investimento será apresentado de forma resumida, assim como o *status* de implementação dos empreendimentos que compõem a carteira de projetos até setembro de 2012. As informações que seguem têm como base a apresentação detalhada de cada eixo e os dados divulgados no 1º e no 5º Balanço do PAC 2 (BRASIL, 2011c; 2012d; 2012c). Ao final, os dados estão organizados em um quadro síntese (Quadro 3).

O eixo Transportes corresponde a 2,2% do total de empreendimentos, 11% dos investimentos previstos para o período 2011-2014 e 6,9% do total planejado¹¹ no PAC 2. As seis áreas de investimento contempladas no eixo estão apresentadas abaixo.

- Aeroportos: expansão da capacidade aeroportuária por meio da ampliação ou construção de novos terminais de passageiros e cargas; reforma e construção de pistas, pátios para aeronaves e torres de controle; e modernização tecnológica de sistemas operacionais. O PAC 2 já concluiu 16 obras em 10 aeroportos e outras 22 estão em andamento.
- Portos: 71 empreendimentos em 23 portos para ampliar, recuperar e modernizar as estruturas visando reduzir custos logísticos, melhoria da eficiência operacional, aumento da competitividade das exportações e incentivo ao investimento privado. São obras de dragagem de aprofundamento; construção, recuperação e modernização de infraestrutura portuária, de inteligência logística; e implantação de terminais. 11 portos já possuem empreendimentos concluídos, sem levar em consideração ações de inteligência logística, em distintas fases de implementação, que abrangem todos os portos.
- Rodovias: expansão do sistema rodoviário brasileiro, sua manutenção, segurança rodoviária, estudos e projetos. Obras de duplicação, pavimentação e recuperação de rodovias; acesso a portos; e contornos e travessias urbanas. Projetos que visam a eliminação de pontos de estrangulamento em eixos estratégicos, além do desenvolvimento de novas regiões, ampliação da integração física nacional aos países vizinhos e redução do custo do transporte. Investimentos no setor com previsão de integração a outros modais (ferrovias e hidrovias) e concessão de rodovias. O PAC 2 já conclui obras em 1.120 km de rodovias, outros 2.795 km estão em obras de duplicação e adequação e 5.318 km de construção e pavimentação. O total de obras em rodovias supera a estimativa inicial de 8 mil km

¹¹ O total de investimentos planejados no PAC 2 contempla recursos para o período pós-2014 (ver Quadro 3). Aproximadamente 40% do total de investimentos do Programa estão previstos para este período.

(BRASIL, 2011c). Também foram ampliados contratos de manutenção para 53,3 mil km de rodovias.

- Ferrovias: expansão da malha ferroviária visando a ligação de áreas de produção agrícola e mineral a portos, indústrias e mercado consumidor. Projetos para ampliar e melhorar a utilização da malha, integrando-a aos demais modais de transporte (rodovias e hidrovias). Contempla, também, o investimento em trens de alta velocidade (Rio-São Paulo-Campinas, São Paulo-Curitiba, Campinas- Triângulo Mineiro e Campinas-Belo Horizonte). Atualmente 459 km de obras e estudos encontram-se concluídos e outros 2.672 km em andamento.
- Hidrovias: ampliar e melhorar a navegabilidade dos rios para diminuir o custo de frete, aumentar segurança e planejar o crescimento da navegação. Ações de dragagem, derrocamento, sinalização e manutenção; construção e melhoria de terminais; e implantação de eclusas. Previsão de intervenções em oito corredores hidroviários e de recursos para projetos, obras e estudos em mais de 65 terminais hidroviários e de cargas (BRASIL, 2011c, p. 36). Ao todo, 21 terminais hidroviários estão em construção na região Norte, com 70% das obras realizadas.
- Equipamentos para estradas vicinais: máquinas e equipamentos para municípios com até 50 mil habitantes melhorarem a infraestrutura e recuperarem estradas vicinais para escoamento da produção e circulação de bens. Foram entregues 1.275 retroescavadeiras para 1.299 municípios (meta inicial do Programa). Outras 3.591 retroescavadeiras e 1.330 motoniveladoras estão sendo adquiridas com previsão de entrega para janeiro de 2013.

O eixo Energia é o mais significativo em termos do montante de investimentos. No que diz respeito à exploração de petróleo e gás natural, por exemplo, o PAC 2 conta com volumosa provisão de investimentos em pesquisas exploratórias, perfuração de poços, construção de plataformas de petróleo e desenvolvimento da produção (incluindo a camada pré-sal). Grandes empreendimentos de refino e petroquímica também estão listados como algumas das maiores obras do Programa. São destaque, também, grandes obras de geração de energia elétrica como o Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira (UHE Santo Antônio e UHE Jirau) e a UHE de Belo Monte (maior usina em construção no mundo e terceira maior quando concluída), no Rio Xingu¹². Em resumo, este eixo corresponde a 2,3% do total de

¹² As 10 maiores obras do Programa serão listadas e detalhadas mais adiante neste mesmo capítulo.

empreendimentos, 48,3% dos investimentos previstos para o período 2011-2014 e 68,6% do total de investimentos planejados no PAC 2. São também seis áreas de investimento contempladas por este eixo e detalhadas a seguir.

- Geração de energia elétrica: construção de fontes de geração de energia elétrica para ampliação da capacidade do parque gerador. Construção de novas usinas hidrelétricas, termelétricas, nucleares, eólicas, pequenas centrais hidrelétricas, de biomassa e gás natural. Estimativa de acréscimo de mais de 30.000 MW ao parque gerador. O início de operações de 52 empreendimentos garantiu, até então, o aumento de 4.244 MW. A construção de 11 hidrelétricas, 28 termelétricas, 1 termonuclear, 87 eólicas e 9 pequenas centrais hidrelétricas visam consolidar a meta. Além destas, há, ainda, outras usinas em fase de estudo ou ação preparatória, principalmente hidrelétricas (aproximadamente outras 36).
- Transmissão de energia elétrica: investir em grandes interligações – 22.765 km de linhas de transmissão – para dar maior segurança e confiabilidade ao suprimento de energia elétrica. Conclusão da interligação dos Sistemas Isolados ao Sistema Interligado Nacional e garantia do escoamento da energia dos grandes projetos hidrelétricos como Belo Monte, Tapajós e Teles Pires. Prevê, também, a implementação de reforços em pontos do Sistema de Interligação Nacional para possibilitar maior escoamento de energia e atendimento ao incremento natural do sistema, além de atender à expansão da demanda nas cinco regiões do país. No PAC 2 já foram concluídos 3.308 km de linhas de transmissão, além de 13 subestações. Atualmente, 23 linhas (10.657 km) se encontram em obras.
- Petróleo e gás natural: ampliar a produção de petróleo e gás natural; promover pesquisas exploratórias; perfuração de poços; construção de plataformas e desenvolvimento da produção. Consolidar as atividades existentes e desenvolver as descobertas no pré-sal, explorando as reservas e ampliando a produção. Pretende ainda estruturar a cadeia produtiva da indústria do petróleo: indústrias naval, mecânica, metalúrgica, siderúrgica, química e de engenharia de precisão, entre outras. Até o momento 21 novos campos de exploração já iniciaram a produção, bem como 3 novas plataformas. Mais de 10 novas plataformas estão planejadas, bem como o início de exploração em novas bacias/campos. Desde o início do PAC 2 foram iniciados 285 novos poços exploratórios. Em relação ao refino e à petroquímica, estão em andamento as obras de construção de 3 novas refinarias

(Abreu e Lima, Premium I e II) e do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, além de obras de modernização e ampliação em outras 12 refinarias, 5 já concluídas. Também estão planejadas 4 Unidades de Fertilizantes (uma já concluída) e recursos para ampliação de gasodutos (aproximadamente 180 km) e terminais.

- Combustíveis renováveis: ampliar a participação dos combustíveis renováveis na matriz energética com a construção de novas plantas de biodiesel e etanol; e criar a infraestrutura necessária para o escoamento da produção. Pretende, ainda, ampliar a liderança como fornecedor mundial de etanol e consolidar o mercado interno de biodiesel com alternativas competitivas em relação à soja. Destaque para as ações em andamento para estruturação de um Sistema Logístico de Etanol (GO/MG/SP), bem como para as fases preparatórias de ampliação da usina de etanol em Goiás e da construção de planta de biodiesel no Pará.
- Geologia e mineração: produzir informações geológicas do território brasileiro, incluindo a Plataforma Continental Jurídica e áreas oceânicas adjacentes; e ampliar o conhecimento sobre os recursos minerais para estimular investimentos na pesquisa e produção de bens minerais. Gerar informações geológicas como subsídios a estudos de ordenamento e gestão territorial, identificando áreas suscetíveis a deslizamentos de encostas e enchentes, de forma a auxiliar na prevenção de riscos naturais. Estão em andamento projetos de gestão da informação geológica, levantamentos aerofísicos, geológicos, hidrológicos e da geodiversidade.
- Revitalização da indústria naval: consolidar a retomada da indústria naval, com o financiamento de estaleiros e embarcações. Visa, ainda, assegurar o atendimento da demanda da Petrobrás por embarcações de carga e de apoio a plataformas. No PAC 1 foram contratados financiamentos para 301 embarcações e 5 estaleiros. Para dar continuidade à retomada da indústria naval, o PAC 2 previu investimentos de R\$ 31 bilhões de reais para financiamentos a estaleiros e embarcações de carga, passageiros, pesca, apoio à navegação e apoio à plataforma. Atualmente, 228 empreendimentos estão contratados e 81 já foram entregues.

O eixo Cidade Melhor corresponde a 26,4% do total de empreendimentos, 6% dos investimentos previstos para o período 2011-2014 e 3,6% do total de investimentos planejados. Estão detalhadas abaixo as quatro áreas de investimento abrangidas neste eixo.

- Mobilidade urbana: projetos de implantação, melhoria e ampliação de sistemas de transporte público coletivo nas maiores cidades. Investimentos em metrô, *Bus Rapid Transit* (BRTs), corredores para passagens de ônibus, veículos leves sobre trilhos, entre outros. Investimentos direcionados para municípios que possuem mais de 250 mil habitantes. Até o momento 51 municípios foram selecionados para receber empreendimentos, incluindo 8 capitais.
- Saneamento: aumentar a cobertura de coleta e tratamento de esgoto, proteção dos mananciais, despoluição de cursos d'água e no tratamento de resíduos sólidos. Dos 3.652 empreendimentos em andamento, a execução média é de 63%. Outros 628 novos projetos de saneamento foram selecionados desde 2011, dos quais 97% estão contratados. No total, são aproximadamente R\$ 35 bilhões em investimentos previstos até o momento, beneficiando 3.450 municípios em 27 estados.
- Pavimentação: obras de pavimentação de vias, construção de calçadas, sinalização e obras de drenagem nas cidades brasileiras. Os recursos serão destinados às regiões de baixa renda densamente ocupadas e com infraestrutura precária. O PAC 2 selecionou 145 municípios para realizar obras de pavimentação e qualificação de vias, das quais 64% estão em obras. Até o momento são 176 obras contratadas, totalizando R\$ 1,5 bilhão em recursos.
- Prevenção de áreas de risco: prevenir novos deslizamentos, contenção de encostas em áreas de risco, controle de enchentes e inundações com obras de drenagem e canalização, além da redução de áreas vulneráveis a deslizamentos. As obras de drenagem em andamento, com 46% de execução média, totalizam 210 empreendimentos. Outros 118 projetos foram selecionados e contratados desde 2011. A estimativa é que quase 4 milhões de famílias sejam beneficiadas com as obras. As demais ações para contenção de encostas em aproximadamente 90 municípios, totalizam de 137 empreendimentos.

No eixo Comunidade Cidadã estão organizadas cinco áreas de atuação apresentadas a seguir. O eixo corresponde a 46,4% do total de empreendimentos, 2,4% dos investimentos previstos para o período 2011-2014 e 1,4% do total de investimentos previstos no PAC 2.

- Quadras esportivas nas escolas: construção de novas quadras cobertas ou cobertura para quadras já existentes. Estão previstas 6.116 novas quadras cobertas em escolas que ainda não tenham um local para a prática esportiva, e construção de coberturas

para 4 mil quadras já existentes em escolas. As duas modalidades são direcionadas às escolas municipais ou estaduais. Atualmente são 1.186 municípios com escolas beneficiadas e 44% das quadras contratadas em 2011 estão em obras.

- Unidades de pronto atendimento (UPA): construção de 500 unidades de pronto atendimento (com disponibilidade de 5 a 20 leitos de observação) que oferecem estrutura simplificada para resolução de grande parte das urgências e emergências, ajudando a reduzir a necessidade de atendimentos nos hospitais. Encontram-se contratadas 274 UPAs e 25% estão em obras.
- Unidades básicas de saúde (UBS): Construção de mais de 3 mil unidades básicas de saúde e ampliação de outras 10 mil unidades. As UBSs são locais com disponibilidade de atendimentos básicos e gratuitos em Pediatria, Ginecologia, Clínica Geral, Enfermagem e Odontologia. O PAC 2 já contratou 7.546 UBSs e 42% estão em obras.
- Creches e pré-escolas: ampliação da oferta de creches e pré-escolas para crianças de até cinco anos. Os recursos destinam-se à construção de creches e pré-escolas e aquisição de equipamentos e mobiliário. A previsão é de construção de 6 mil creches e pré-escolas até 2014. Até o momento 3.013 foram contratadas e 61% estão em obras.
- Praças dos esportes e da cultura: construção de até 800 praças em territórios urbanos de alta vulnerabilidade objetivando integrar num mesmo local programas e ações culturais, esportivas e de lazer, além de formação e qualificação para o mercado de trabalho e serviços sócio-assistenciais. 359 praças estão contratadas e 30% estão com obras em andamento.

O eixo Minha Casa Minha Vida contempla 11,5% dos empreendimentos atuais do PAC 2 e está desdobrado em três áreas de atuação detalhadas abaixo. O eixo corresponde a 29,1% dos investimentos previstos para o período 2011-2014 e 17,5% do total de investimentos previstos no Programa.

- Financiamento habitacional: financiamento para aquisição de imóveis novos e usados, além de previsão de recursos para reformas. Prevê a destinação R\$ 176 bilhões até 2014. Até setembro de 2012, R\$ 129,7 bilhões estavam contratados, contemplando 781 mil famílias.

- Minha Casa Minha Vida: programa habitacional para a contratação de unidades habitacionais com prioridade às famílias de baixa renda. Traz aperfeiçoamento das regras de financiamento e aprimoramento das moradias em relação à primeira fase (2009-2011). A previsão é de 2,4 milhões de unidades, sendo que 953 mil já foram contratadas.
- Urbanização de assentamentos precários: melhorar as condições de habitação e mobilidade em assentamentos precários em centros urbanos, com obras de infraestrutura como drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública, obras viárias, entre outras. 3.465 empreendimentos em execução são oriundos do PAC 1, totalizando R\$ 18,9 bilhões em recursos. Até setembro de 2012, o PAC 2 contratou 485 empreendimentos em 387 municípios, totalizando R\$ 8,9 bilhões de investimentos.

Por fim, o eixo Água e Luz para Todos representa 11,2% do total de empreendimentos do PAC2, 3,1% dos investimentos previstos para o período 2011-2014 e 1,9% do total de investimentos planejados. Encontram-se detalhadas a seguir as três áreas de investimento abrangidas pelo eixo.

- Recursos hídricos: abastecimento de água; irrigação (implantação, recuperação e transferência); estudos e projetos; e revitalização (esgotamento sanitário e controle de processos erosivos). Inclui ações para ampliar a infraestrutura de abastecimento de água, garantindo o acesso à água e o desenvolvimento no Nordeste Setentrional e demais regiões onde a escassez da água limita a qualidade de vida e a atividade econômica. Também prevê o desenvolvimento da agricultura irrigada, incorporando novas áreas de produção; revitalizar bacias; recuperar margens; e promover o desassoreamento dos rios (melhorando os indicadores de saúde). Ações de integração e revitalização de bacias envolvem mais de 120 obras de esgotamento sanitário (42 concluídas), mais de 250 sistemas simplificados de abastecimento de água (177 concluídos), além de projetos de integração e revitalização de bacias em andamento (16 no total, sendo 2 concluídos, 8 em execução e 6 em ação preparatória ou licitação). Em relação à infraestrutura de abastecimento estão planejados 37 projetos (6 adutoras, 15 barragens e 16 sistemas de abastecimento de água), estando 10 com obras concluídas. Quanto à irrigação, estão indicados 42

projetos (perímetros de irrigação), estando 2 concluídos e 21 com obras em andamento.

- Luz para Todos: realizar 727 mil ligações¹³ de energia elétrica entre 2011 e 2014. Até setembro de 2012 mais de 337 mil ligações foram realizadas, ou seja, 46% do total planejado.
- Água em áreas urbanas: melhorar e expandir o abastecimento de água da população das áreas urbanas com adutoras, estações de tratamento, reservatórios, regularização da distribuição, aumento da produção e cobertura. Foram R\$ 9,4 bilhões referentes a empreendimentos selecionados e contratados no período anterior ao PAC 2. Entre janeiro de 2011 e setembro de 2012, foram contratados R\$ 3,5 bilhões referentes a 369 empreendimentos. A seleção de novos empreendimentos está em andamento.

Uma visão geral do PAC 2, até setembro de 2012, indica que 38,5% das ações previstas para o período 2011-2014 encontram-se concluídas. O valor total investido em obras finalizadas corresponde a R\$ 272,7 bilhões. A execução global dos investimentos atingiu R\$ 385,9 bilhões, o equivalente a 40,4% do total de investimento total previsto até 2014 (BRASIL, 2012d).

É importante salientar, entretanto, que o número de empreendimentos tende a crescer, uma vez que há projetos sendo selecionados em diversas áreas de investimento. A seguir, as informações apresentadas sobre cada eixo e respectivas áreas de investimento estão organizadas em um quadro síntese (Quadro 3) permitindo a melhor visualização dos dados.

¹³ Há uma divergência entre os relatórios oficiais do PAC 2 em relação à meta de ligações de energia elétrica. No 1º balanço, publicado em julho de 2011, estavam previstas 813 mil ligações (BRASIL, 2011c, p. 166). O 5º e mais recente balanço, publicado em novembro de 2012, registra a meta de 727 mil ligações nos quatro anos do PAC2 (BRASIL, 2012d, p. 190). Já as informações detalhadas do eixo, disponibilizadas no sítio oficial do PAC2, apontam 495 mil ligações (BRASIL, 2012c). Será utilizada a quantidade informada no balanço mais recente do Programa.

Quadro 3 – Síntese das informações do PAC 2 por eixo e área de investimentos

EIXO	ÁREA DE INVESTIMENTOS	STATUS DAS OBRAS/AÇÕES	DETALHAMENTO DOS INVESTIMENTOS	DESTAQUES/COMENTÁRIOS
TRANSPORTES 2,2% dos empreendimentos 6,9% dos investimentos	AEROPORTOS	16 obras em 10 aeroportos concluídas e 22 em andamento.	Obras para ampliação e construção de novos terminais; reforma e construção de pistas, pátios e torres de controle; e modernização tecnológica.	Inclui ações para concessão de aeroportos à iniciativa privada.
	PORTOS	11 portos com ações concluídas. Total de 71 empreendimentos em 23 portos.	Obras de dragagem de aprofundamento; construção, recuperação e modernização de infraestrutura; de inteligência logística; e implantação de terminais.	
	RODOVIAS	1.120 km de rodovias com obras concluídas e contratos de manutenção ampliados para 53,3 mil km. Obras em andamento em 2.795 km (duplicação e adequação) e 5.318 km (construção e pavimentação).	Obras de duplicação, pavimentação e recuperação; integração com portos e ferrovias; contornos e travessias urbanas.	Inclui ações para concessão de rodovias à iniciativa privada.
	FERROVIAS	459 km concluídos (obras e estudos) e 2.672 em andamento.	Obras para ampliação e melhoria da malha ferroviária; integração a outros modais; e investimentos em trens de alta velocidade.	Destques para Ferrovia Norte-Sul (mais de 1.500 km de extensão e quase R\$ 7 bilhões em investimentos) e Trem de Alta Velocidade SP/RJ (estimado em mais de R\$ 33 bilhões).
	HIDROVIAS	21 terminais hidroviários em construção na região Norte, com 70% das obras realizadas. No total, foram previstas intervenções em 8 corredores hidroviários, e 65 terminais hidroviários e de cargas com recursos alocados para projetos, obras e estudos.	Ações de dragagem, derrocamento, sinalização e manutenção; construção e melhoria de terminais; e implantação de eclusas.	

	EQUIPAMENTOS PARA ESTRADAS VICINAIS	1.275 retroescavadeiras entregues para 1.299 municípios. Outras 3.591 retroescavadeiras e 1.330 motoniveladoras estão sendo adquiridas para entrega em jan/2013.	Fornecimento de equipamentos para municípios com até 50 mil habitantes melhorarem infraestrutura e recuperarem estradas vicinais.	
ENERGIA 2,3% dos empreendimentos 68,6% dos investimentos	GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	52 empreendimentos com operações iniciadas (6 hidrelétricas, 23 termelétricas, 19 eólicas, 4 PCHs). Em obras: 11 hidrelétricas (outras 36 em fase preparatória), 28 termelétricas, 1 termonuclear, 87 eólicas e 9 PCHs.	Construção de fontes de energia elétrica.	A geração de energia elétrica concentra grandes investimentos e grandes obras. São destaques o Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira (UHE Santo Antônio e UHE Jirau) que soma mais de R\$25 bilhões em investimentos; UHE Belo Monte com R\$ 25,8 bilhões; e a Usina Termonuclear Angra III com R\$ 13 bilhões. Destaque, também, para duas hidrelétricas binacionais entre Brasil e Argentina, na Bacia do Rio Uruguai (UHE Garabi e UHE Panambi).
	TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	22.765 km de linhas de transmissão como meta. 3.308 km e 13 subestações concluídos.	Instalação de grandes interligações e implementação de reforços no sistema.	Destaque para Interligação Madeira-Porto Velho-Araraquara (RO/MT/GO/SP/MG) com 4.750 km de extensão e R\$ 6,5 bilhões de investimento.

PETRÓLEO E GÁS NATURAL	21 novos campos e 3 novas plataformas com produção iniciada. Outras 10 plataformas e início de exploração em novas bacias/campos planejados. 3 novas refinarias em construção e 12 sendo ampliadas. Construção de 4 unidades de fertilizantes e aproximadamente 180 km de gasodutos e terminais.	Ampliação da produção de petróleo e gás natural (pesquisas, perfuração de poços, construção de plataformas).	Área de investimentos concentra os recursos da Petrobras referentes à pesquisa e exploração de petróleo e gás natural, incluindo a exploração da camada pré-sal. São destaques grandes obras como o Sistema Piloto de Produção (I e II) do Campo Lula (RJ), no pré-sal, com mais de R\$ 11 bilhões de investimento; a conversão da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (PR) com R\$ 8,6 bilhões investidos; e a construção da Refinaria Premium I (MA), R\$ 40,1 bilhões, Premium II (CE), R\$ 19,8 bilhões, Abreu e Lima (PE), R\$ 26,6 bilhões, e Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, R\$ 22,1 bilhões.
COMBUSTÍVEIS RENOVÁVEIS	Sistema Logístico do Etanol (GO/MG/SP) sendo estruturado. Em fases preparatórias a ampliação da usina de etanol em Goiás e a construção de planta de biodiesel no Pará.	Construção de novas plantas de biodiesel e etanol e criação de infraestrutura para escoamento da produção.	Destaque para o Sistema Logístico do Etanol (GO/MG/SP) que preve a construção de instalações para coleta, armazenamento e transporte por dutos, permitindo escoamento via marítima. Investimentos totais de R\$ 5,8 bilhões.
GEOLOGIA E MINERAÇÃO	Estão em andamento projetos de gestão da informação geológica, levantamentos aerofísicos, geológicos, hidrológicos e da geodiversidade.	Produção de informações geológicas do território brasileiro.	
REVITALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL	R\$ 31 bilhões de reais para financiamentos. 228 empreendimentos contratados e 81 já entregues.	Financiamentos de estaleiros e embarcações e atendimento da demanda da Petrobras por embarcações de carga e de apoio à plataformas.	

CIDADE MELHOR 26,4% dos empreendimentos 3,6% dos investimentos	MOBILIDADE URBANA	51 municípios selecionados para receber empreendimentos.	Investimentos em metrô, Bus Rapid Transit (BRTs), corredores para passagens de ônibus, veículos leves sobre trilhos (VLT) etc.	Destaque para R\$ 32,7 bilhões destinados à construção de VLT, corredores de ônibus e expansão de metrô em oito capitais. Está em andamento processo de seleção de outras cidades para empreendimentos nesta área de investimento.
	SANEAMENTO	3.652 empreendimentos em andamento e outros 628 projetos selecionados e contratados desde 2011. 3.450 municípios em 27 estados contemplados pelas obras.	Obras para aumentar cobertura de coleta e tratamento de esgoto, proteção dos mananciais, despoluição de cursos d'água e tratamento de resíduos sólidos.	Área de investimentos com elevado número de empreendimentos que totalizam aproximadamente R\$ 35 bilhões em investimentos até o momento. Novos municípios e empreendimentos em processo de seleção.
	PAVIMENTAÇÃO	176 obras contratadas em 145 municípios.	Pavimentação de vias, construção de calçadas, sinalização e obras de drenagem.	Obras contratadas somam R\$ 1,5 bilhão em investimentos. Outros R\$ 5,8 bilhões em processo de seleção.
	PREVENÇÃO DE ÁREAS DE RISCO	328 projetos referente à drenagem e outros 137 envolvendo ações para contenção de encostas contratados ou em andamento.	Contenção de encostas e obras de drenagem e canalização.	Obras de drenagem totalizam, até o momento, R\$13,2 bilhões em investimentos previstos e ações para contenção de encostas chegam a R\$1,2 bilhão. Novos empreendimentos em processo de seleção.
COMUNIDADE CIDADÃ 46,4% dos empreendimentos 1,4% dos investimentos	QUADRAS ESPORTIVAS NAS ESCOLAS	2.862 quadras esportivas selecionadas em 1.186 municípios. 44% em obras.	Construção de novas quadras cobertas ou cobertura para quadras já existentes em escolas municipais ou estaduais.	Área de investimentos com elevado número de empreendimentos. Previsão de R\$ 4,1 bilhões para 6.116 novas quadras cobertas e para coberturas de 4 mil quadras.
	UPA - UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO	274 UPAs contratadas e 25% em obras.	Construção de unidades de pronto atendimento com disponibilidade de 5 a 20 leitos de observação.	Previsto R\$ 1 bilhão em investimentos para construção de 500 UPAs.

	UBS - UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE	7.546 UBSs contratadas e 42% em obras.	Construção e ampliação de unidades básicas de saúde.	Área de investimentos com elevado número de empreendimentos. Previstos R\$ 2,26 bilhões em recursos para construção de mais de 3 mil e ampliação de mais de 10 mil unidades existentes.
	CRECHES E PRÉ-ESCOLAS	3.013 creches e pré-escolas contratadas e 61% em obras.	Construção de creches e pré-escolas e aquisição de equipamentos e mobiliário.	Área de investimentos com elevado número de empreendimentos. Previstos R\$ 7,6 bilhões em investimentos e a construção de 6 mil creches e pré-escolas.
	PRAÇAS DOS ESPORTES E DA CULTURA	359 praças contratadas e 30% com obras em andamento.	Construção de praças em territórios urbanos de alta vulnerabilidade.	Previsto R\$ 1,6 bilhão para construção de até 800 praças.
MINHA CASA MINHA VIDA	FINANCIAMENTO HABITACIONAL	R\$ 129,7 bilhões contratados contemplando 781 mil famílias.	Financiamentos para aquisição de imóveis novos e usados, e de recursos para reformas.	Previsão de R\$ 176 bilhões até 2014. Lotes de recursos por estado (reduzindo número total de empreendimentos).
	11,5% dos empreendimentos MINHA CASA MINHA VIDA	953 mil unidades habitacionais contratadas.	Programa habitacional para contratação de unidades habitacionais para famílias de baixa renda.	Previsão de 2,4 milhões de unidades. Lotes de recursos por estado (reduzindo número total de empreendimentos).
	17,5% dos investimentos URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	Quase 4.000 ações de urbanização em mais de 2.000 municípios.	Obras de infraestrutura em assentamentos precários (drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública, obras viárias etc).	Área de investimentos com elevado número de empreendimentos que totalizam aproximadamente R\$ 29,8 bilhões em investimentos até o momento.

ÁGUA E LUZ PARA TODOS 11,2% dos empreendimentos 1,9% dos investimentos	RECURSOS HÍDRICOS	120 obras de esgotamento sanitário, 42 concluídas. 250 sistemas simplificados de abastecimento, 177 concluídos. 16 projetos de integração e revitalização de bacias, 2 concluídos. 37 projetos de infraestrutura de abastecimento (6 adutoras, 15 barragens e 16 sistemas de abastecimento), 10 concluídos. 42 projetos de irrigação, 2 concluídos.	Ações para ampliar a infraestrutura de abastecimento de água, desenvolver agricultura irrigada, revitalizar bacias, recuperar margens e desassorear rios.	Destaque para o polêmico projeto de integração (transposição) do Rio São Francisco com a construção de mais de 600 km de canais, aquedutos, estações de bombeamento, reservatórios e investimentos que somam mais de R\$ 8 bilhões.
	LUZ PARA TODOS	337 mil ligações realizadas (46% do total planejado).	Realizar ligações de energia elétrica.	Previsão de 727 mil ligações realizadas entre 2011-2014.. Lotes de recursos por estado (reduzindo número total de empreendimentos).
	ÁGUA EM ÁREAS URBANAS	Mais de 3.000 empreendimentos contratados e em andamento.	Expandir abastecimento com adutoras, estações de tratamento, reservatórios, regularização da distribuição, aumento da produção e cobertura.	Área de investimentos com elevado número de empreendimentos que totalizam aproximadamente R\$ 12,9 bilhões em investimentos até o momento.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2011c; 2012d; 2012c).

Como se pode observar no Quadro 3, os eixos Transportes e Energia concentram mais de 75% dos investimentos, apesar do reduzido número de empreendimentos quando comparados com os demais. Os investimentos da Petrobras referentes à pesquisa e exploração de petróleo e gás natural também são significativos no montante de recursos relativo ao eixo Energia. Interessa destacar que são nesses dois eixos que se localizam as grandes obras do PAC, incluindo, por exemplo, as grandes ferrovias e rodovias e os grandes projetos de geração energética (hidrelétricas e termonuclear). Sendo as grandes obras de infraestrutura o foco dessa pesquisa, na seção seguinte serão detalhados alguns dos maiores projetos no âmbito do PAC.

2.2 As grandes obras de infraestrutura no contexto do PAC

Como ficou detalhado na seção anterior, a carteira de projetos do PAC, em suas duas fases, é bastante ampla, contando com grandes obras distribuídas na maioria das áreas de investimento e em todo o território brasileiro. Para ilustrar a magnitude dos grandes projetos de infraestrutura, foco deste trabalho, estão apresentadas nesta seção algumas das maiores e mais polêmicas obras no âmbito do PAC.

A relação de obras abordada não esgota os grandes projetos do PAC, tanto do ponto de vista do volume de investimentos, quanto da abrangência territorial e dos impactos das obras. Foram elencadas apenas as maiores obras do ponto de vista do montante de recursos investidos, magnitude e gravidade dos impactos gerados pela obra e, também, prioridade e visibilidade dentro do Programa.

A área de petróleo e gás natural é um dos destaques em termos de grandes projetos de investimento. O sistema piloto de produção do Campo Lula do Pré-sal (Figura 3) contempla a perfuração, completação e interligação de poços para exploração de petróleo e gás natural. A obra foi concluída com R\$ 3,4 bilhões de investimentos em seis poços produtores, dois poços injetores, além de gasoduto de interligação com plataforma PMXL-1 no Campo de Mexilhão (BRASIL, 2012e). A obra para construção do Piloto 2 de Produção no Campo Lula, prevendo outros 15 poços, está em andamento com investimento total previsto em R\$7,7 bilhões (BRASIL, 2012d).

Figura 3 – Piloto 1 de Produção - Campo Lula (Angra dos Reis - RJ)



Fonte: Brasil (2012e).

Os investimentos para construção, ampliação e modernização de refinarias também somam vultosos investimentos da carteira de projetos. O projeto para conversão da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (PR), já concluído (Figura 4), contou com R\$ 8,6 bilhões, além da construção da Refinaria Premium I (MA), que será uma das maiores do mundo, totalizando investimentos de R\$ 40,1 bilhões; Refinaria Premium II (CE), R\$ 19,8 bilhões; Refinaria Abreu e Lima (PE), R\$ 26,6 bilhões; e o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) que contempla R\$ 22,1 bilhões em investimentos (BRASIL, 2012e).

Figura 4 – Refinaria Presidente Getúlio Vargas - Repar (Araucária- PR)



Fonte: Brasil (2012e).

Figura 5 – Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj)



Fonte: Brasil (2012d).

Também no eixo Energia, porém relacionados à geração de energia elétrica, encontram-se três grandes projetos de Usinas Hidrelétricas (UHE) e uma Usina Termelétrica Nuclear (UTN). Com capacidade de 11.223MW, a UHE Belo Monte (Figura 6) foi considerada como o principal projeto energético do PAC e uma das principais prioridades. Trata-se da maior usina hidrelétrica em construção no mundo e, quando em concluída, será a terceira maior em operação. O projeto prevê investimentos de R\$ 25,8 bilhões (BRASIL, 2012e).

Figura 6 – Usina Hidrelétrica Belo Monte – Rio Xingu (Pará) – imagem ilustrativa



Fonte: Brasil (2012e).

Em Rondônia, a UHE Santo Antônio (3.150MW) e a UHE Jirau (3.300MW), totalizam investimentos de R\$ 16 e R\$ 9,6 bilhões, respectivamente (BRASIL, 2012e). Ambas fazem parte do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira (Figuras 7 e 8). Relacionados ao Rio Madeira, há também 6 empreendimentos para estruturação de hidrovias, melhorias em portos e terminais; construção de ponte sobre o rio (BR-319/RO); além de grandes obras para construção das linhas de transmissão do Complexo.

Figura 7 – Usina Hidrelétrica Santo Antônio – Rio Madeira (Rondônia)



Fonte: Brasil (2012e).

Figura 8 – Usina Hidrelétrica Jirau – Rio Madeira (Rondônia)



Fonte: Brasil (2012e).

A construção das três grandes hidrelétricas destacadas foi marcada por muita polêmica, gerando forte resistência na sociedade brasileira e motivando sérios conflitos. Isso se deve à magnitude e gravidade dos impactos sócio-ambientais gerados pelos

empreendimentos, especialmente considerando a vulnerabilidade das populações tradicionais e as comunidades indígenas atingidas, como também o ecossistema afetado. Ocorreram inúmeros problemas com os estudos técnicos e com o licenciamento ambiental dos projetos, e a fase de construção vem sendo marcada por greves e conflitos com os trabalhadores que atuam no canteiro de obras das usinas.

Outra usina de destaque é a Usina Termelétrica Nuclear Angra 3 (Figura 9), que está sendo construída na praia de Itaorna, em Angra dos Reis (RJ).

Figura 9 – Usina Termelétrica Nuclear Angra 3 (Rio de Janeiro)



Fonte: Brasil (2012e).

O projeto de construção da UTN prevê investimentos de cerca de R\$ 13 bilhões (BRASIL, 2012d). A geração de energia de fonte nuclear também é alvo de críticas e aponta contradições em relação ao discurso do Governo sobre uma matriz energética “limpa e sustentável”, retórica que sustenta o PAC.

Como fica claro a partir dos projetos destacados, o eixo Energia, que em ambas as fases do Programa concentrou o maior volume de investimentos, possui os grandes projetos do PAC. Outros investimentos da Petrobras para a construção de plataformas, abertura de poços de exploração e instalação da infraestrutura necessária à exploração e produção petrolífera, correspondem a significativo montante de recursos que compõem os investimentos previstos no PAC, sem suas duas fases.

No eixo Transportes é possível destacar, por exemplo, a construção do trecho sul da Ferrovia Norte-Sul (Figura 10), com 1.536 km de extensão. A ferrovia passa pelos estados de Tocantins, Goiás, Minas Gerais e São Paulo e a obra de construção prevê um investimento total de R\$ 6,98 bilhões.

Figura 10 – Construção da Ferrovia Norte-Sul (TO/GO/MG/SP)



Fonte: Brasil (2012e).

2.3 A convergência entre o Portfólio IIRSA/COSIPLAN e as obras do PAC

Analisando a agenda de projetos estruturada pela IIRSA, e revisada recentemente pelo COSIPLAN, em comparação com as obras de infraestrutura realizadas no Brasil, no âmbito do PAC, é possível evidenciar grande convergência. Torna-se fundamental salientar que ambas as estratégias concebem a infraestrutura como elemento catalisador do crescimento e desenvolvimento econômico.

Leher (2007) entende que o PAC é a expressão nacional da IIRSA, e que visa ratificar a inclusão do Brasil em determinada geografia econômica do continente sul-americano. Nesse sentido, Verdum (2012) acrescenta que ambas as estratégias foram, de fato, baseadas na expansão da infraestrutura econômica, em especial projetos de energia e transporte, mantendo, também, a relação com a exploração, extração e comercialização de recursos naturais.

O PAC, no âmbito do território brasileiro, garante elevados investimentos em infraestrutura e geração energética considerados estratégicos pelo Governo para manter e potencializar um ritmo e um padrão de crescimento baseado fortemente na exploração de recursos naturais. Ao mesmo tempo, o Programa dá sustentação à estratégia de integração regional através de sua agenda de projetos que contempla projetos planejados também no

âmbito do COSIPLAN, e através de outros projetos que visam integrar estruturas viárias e modais de transporte com as grandes vias planejadas no âmbito do continente sul-americano. A lógica de expansão da oferta energética também é evidenciada tanto na convergência entre portfólios, quanto nos demais projetos planejados apenas no território nacional que visam atender a demanda de energia de uma economia baseada, em grande medida, em atividades eletrointensivas.

O Portfólio COSIPLAN, a partir de 2011, passou a ser formado por 531 projetos, sendo que 86 estão relacionados ao território brasileiro (Portfólio COSIPLAN/Brasil nas referências seguintes). Destes, 44 projetos são executados no âmbito do PAC, o que corresponde a aproximadamente 70% dos investimentos previstos no Portfólio COSIPLAN/Brasil. É interessante destacar que 28 projetos fizeram parte do PAC 1, e outros 16 foram incluídos no PAC 2.

Do Portfólio COSIPLAN/Brasil, 17 projetos fazem parte da API, ou seja, são considerados estratégicos e de alto impacto. PAC 1 e PAC 2 contemplam 10 destes projetos. No Quadro 4, a seguir, estão detalhados, por setor e subsetor, os projetos comuns entre o Portfólio COSIPLAN/Brasil e o PAC, em suas duas fases. Cabe ressaltar que a revisão e atualização do Portfólio IIRSA pelo COSIPLAN, realizada ao longo de 2011, não excluiu projetos comuns ao PAC.

Quadro 4 – Detalhamento de projetos comuns entre o Portfólio COSIPLAN/Brasil e o PAC 1 e 2 até novembro de 2012

SETOR	SUBSETOR	QUANTIDADE DE PROJETOS	NOME DO PROJETO
ENERGIA	GERAÇÃO ENERGÉTICA	3	CONSTRUÇÃO DA PLANTA HIDRELÉTRICA DE GARABÍ
			CONSTRUÇÃO DA PLANTA HIDRELÉTRICA DE PANAMBI
			COMPLEXO HIDRELÉTRICO DO RIO MADEIRA (HIDRELÉTRICA SANTO ANTÔNIO E HIDRELÉTRICA JIRAU)
	INTERCONEXÃO ENERGÉTICA	1	LINHAS DE TRANSMISSÃO ENTRE AS DUAS CENTRAIS HIDRELÉTRICAS DO RIO MADEIRA E O SISTEMA CENTRAL
TRANSPORTE	AÉREO	2	AMPLIAÇÃO DO AEROPORTO DE CAMPINAS
			AMPLIAÇÃO DO AEROPORTO DE GUARULHOS
	FERROVIÁRIO	4	CORREDOR FERROVIÁRIO BIOCEÁNICO: TRECHO PARANAGUÁ - CASCAVEL E VARIANTE FERROVIÁRIA GUARAPUAVA - ENGENHEIRO BLEY
			CONSTRUÇÃO DA FERROVIA CASCAVEL - GUAÍRA - DOURADOS – MARACAJÚ
			FERROVIA DE INTEGRAÇÃO : TRECHO VILHENA - PORTO VELHO - RIO BRANCO - CRUZEIRO DO SUL
			ANEL FERROVIÁRIO DE SÃO PAULO
	FLUVIAL	8	MELHORAMENTO DA NAVEGABILIDADE DO RIO PARAGUAI ENTRE APA E CORUMBÁ
			MELHORAMENTO DA NAVEGABILIDADE DO RIO TIETÊ
			MELHORAMENTO DA NAVEGABILIDADE DO RIO ALTO PARANÁ (RIO ACIMA SALTOS DEL GUAIRÁ)
			PORTO DE SANTARÉM E TERMINAL DE CARGA DE ITAITUBA
MELHORAMENTO DA NAVEGABILIDADE DO SISTEMA SOLIMÕES – AMAZONAS			
MELHORAMENTO DA NAVEGABILIDADE DO RIO IÇÁ			

		REDE DE TERMINAIS FLUVIAIS NA AMAZÔNIA
		TRANSPORTE MULTIMODAL NO SISTEMA LAGOA MIRIM E LAGOA DOS PATOS
MARÍTIMO	5	DRAGAGEM NO PORTO DE PARANAGUÁ
		CONSTRUÇÃO DAS AVENIDAS PERIMETRAIS DO PORTO DE SANTOS E DRAGAGEM
		AMPLIAÇÃO DA INFRAESTRUTURA E DRAGAGEM DO PORTO DE SÃO FRANCISCO DO SUL (SC)
		MELHORAMENTO DA INFRAESTRUTURA E DRAGAGEM DO PORTO DE ITAJAÍ (SC)
		AMPLIAÇÃO DO CAIS DO PORTO DE RIO GRANDE (RS)
RODOVIÁRIO	21	NOVA PONTE PUERTO PRESIDENTE FRANCO - PORTO MEIRA, COM ÁREA DO CONTROLE INTEGRADO PARAGUAI - BRASIL
		CONCLUSÃO DO ANEL VIÁRIO DE CURITIBA
		RODOVIA CUIABÁ - SANTARÉM (BR-163 / MT / PA)
		CONEXÃO VIÁRIA RIO BRANCO - CRUZEIRO DO SUL (BR-364 / AC)
		MELHORAMENTO DA RODOVIA GEORGETOWN - ALBINA E DA RODOVIA MACAPÁ - OYAPOCK: TRECHO FERREIRA GOMES - OYAPOCK
		PONTE INTERNACIONAL SOBRE O RIO OIAPOQUE
		ANEL RODOVIÁRIO DE CAMPO GRANDE
		ANEL RODOVIÁRIO DE CORUMBÁ
		ARCO VIÁRIO DO RIO DE JANEIRO E ACESSO VIÁRIO AO PORTO DE ITAGUAÍ
		CONCLUSÃO DA DUPLICAÇÃO DO TRECHO VIÁRIO BELO HORIZONTE - SÃO PAULO (BR-381 / SP / MG)
		ADEQUAÇÃO DO TRECHO NAVEGANTES - RIO DO SUL (BR-470 / SC)
CONSTRUÇÃO DO ANEL VIÁRIO NORTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (BR-381 / MG ADEQUAÇÃO)		

		CONSTRUÇÃO DO ANEL VIÁRIO DE SÃO PAULO (TRECHO SUL)
		CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DA RODOVIA BR-282 / SC FLORIANÓPOLIS - FRONTEIRA COM A ARGENTINA
		CONSTRUÇÃO DO TRECHO SANTA MARIA - ROSÁRIO DO SUL (BR-158 / RS)
		DUPLICAÇÃO DO TRECHO PALHOÇA - OSÓRIO (BR-101 / SC / RS)
		RECUPERAÇÃO DE PORTO ALEGRE - URUGUAIANA (BR-290 / RS)
		ADEQUAÇÃO DO TRECHO RIO GRANDE - PELOTAS (BR-392 / RS)
		CONSTRUÇÃO DA PONTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RÍO BRANCO
		CONSTRUÇÃO DO ANEL VIÁRIO DE SÃO PAULO (TRECHO NORTE)
		PONTE SOBRE O RIO MADEIRA EM ABUNÃ (BR-364/RO)

Fonte: IIRSA (2012b) e Brasil (2012a; 2010a).

Fica claro que a estratégia de integração regional levada a cabo através do COSIPLAN se materializa no PAC, o pilar de sustentação da estratégia de crescimento econômico brasileiro nos últimos anos. Constata-se o grau de comprometimento do Brasil com a implementação dos projetos e execução das obras, reforçando sua liderança, que também é exercida através da atuação do BNDES, assunto que será abordado no Capítulo seguinte.

3 BNDES: TRAJETÓRIA E ATUAÇÃO RECENTE COM ÊNFASE NO FINANCIAMENTO DAS GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUTURA

Tanto no âmbito da IIRSA, agora COSIPLAN, como do PAC, a atuação do BNDES merece destaque. A relevância do BNDES no contexto da economia brasileira tem se intensificado muito nos últimos anos. Nesta seção será apresentado um breve histórico do Banco, sua trajetória ao longo de 60 anos, seu papel nos diferentes contextos econômico e sociopolítico do período, chegando até sua atuação como a principal instituição pública provedora de crédito de longo prazo no país e o principal agente financeiro das grandes obras de infraestrutura no Brasil e na América do Sul.

Retomar a trajetória do Banco desde o início de suas atividades se justifica devido à importância de entender sua trajetória, seu papel na economia brasileira nos diferentes contextos econômicos e sociopolítico, com destaque para sua atuação no financiamento das grandes obras de infraestrutura, na priorização de segmentos, setores e grupos econômicos e, de uma forma geral, enquanto organização chave para viabilização das políticas governamentais ao longo de todo o período.

Nesse Capítulo será realizado um recorte histórico mais longo quando comparado com os capítulos que o precedem, uma vez que rever a história do BNDES permite apontar elementos da trajetória do Banco ao longo de diferentes governos e diversas políticas e planos econômicos. Cabe entender o período em que o Banco iniciou suas atividades e os respectivos objetivos visados com a sua criação; passando pelo período dos anos 60 e 70 e pela concepção do projeto *Brasil Potência*, momento histórico especialmente importante para compreensão do contexto econômico e sócio-político no qual foi formulada a teoria do subimperialismo, base teórica desse estudo.

As décadas de 80 e 90, por sua vez, apresentam questões de extrema relevância para compreensão da dinâmica atual do capitalismo dependente brasileiro como, por exemplo, os processos que se refletiram em elevada concentração e centralização de capitais e na conformação de grandes grupos monopolistas de matriz nacional que, no período atual, contam com o fomento do BNDES para sua internacionalização e para execução dos grandes projetos de infraestrutura no país e no exterior. Estão destacados, também, o papel do Banco como principal fiador e viabilizador das grandes obras de infraestrutura, sua atuação para concentração de capitais, priorização de empresas de grande porte e o fomento a atividades, setores e grupos econômicos específicos, aspectos marcantes do momento atual do BNDES e

que se traduzem em condições essenciais para vigência e atualidade do subimperialismo brasileiro. Nas quatro seções que seguem cada um dos aspectos destacados nessa breve apresentação são tratados de forma detalhada, subsidiados por outras informações relevantes que caracterizam a atuação do Banco em cada momento desde sua criação.

3.1 A atuação do BNDES de sua fundação até a Ditadura Civil-Militar

O início das atividades do Banco ocorreu na década de 50. Lessa (1982, p. 20), avalia o período do segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) como “a primeira aproximação à política de desenvolvimento”. São os anos iniciais da década na qual a industrialização, apoiada sobretudo no processo de substituição de importações de bens de consumo duráveis, se transformou em meta social consciente e norteadora da política econômica e um dos eixos centrais da política de desenvolvimento do país. Em 1952 foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE)¹⁴, com o propósito declarado de apoiar a diversificação industrial e que atuaria, também, como um dos principais agentes das políticas de desenvolvimento do Governo (LESSA, 1982). O Banco iniciou efetivamente suas operações em novembro de 1953.

A origem do BNDE tem relação com a necessidade de contar com um órgão financeiro para canalizar investimentos internacionais para projetos resultantes da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). A Comissão, que contou com estudos resultantes de esforços anteriores como a Missão Cooke¹⁵ e a Missão Abbink¹⁶, foi constituída em 1951 visando ao financiamento de um programa de reaparelhamento dos setores de infraestrutura da economia brasileira (D'ARAÚJO, 2012). A CMBEU não se restringiu apenas à formulação de diagnósticos sobre a economia brasileira, elaborando 41 projetos específicos

¹⁴ Nova autarquia federal criada pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952 (BNDES, 2012).

¹⁵ Patrocinada pelos governos dos Estados Unidos e do Brasil, a Missão Cooke (1942-1943) é considerada a primeira tentativa de diagnóstico global da economia brasileira e de seus problemas dentro de uma perspectiva de promoção do desenvolvimento do país. A Missão Cooke permaneceu dez semanas no país e se limitou a um diagnóstico, não resultando em nenhum projeto concreto de aplicação de novas técnicas ao desenvolvimento do país. Para mais informações ver Calicchio (2011a).

¹⁶ A Missão Abbink, também patrocinada por EUA e Brasil, foi formada em 1948 e tinha por objetivo analisar os fatores que tendiam a promover ou a retardar o desenvolvimento econômico brasileiro. A comissão mista retomava o princípio da “cooperação econômica” estabelecido pela Missão Cooke em 1942. Apesar de todas as sugestões e medidas fixadas nos trabalhos realizados pela Missão Abbink em seu relatório final, nenhum projeto concreto foi realizado e nenhum empréstimo ou financiamento foi liberado para a execução de suas ideias e propostas. Para informações detalhadas ver Calicchio (2011b). Tanto a Missão Abbink como a anterior, Missão Cooke, não ultrapassaram os limites do diagnóstico dos problemas estruturais da economia brasileira.

(LAFER, 2002) contidos no Plano de Reparcelamento Econômico, para os quais seriam necessários 22 bilhões de cruzeiros, dos quais 14 bilhões seriam financiados em cruzeiros pelos governos federal e estaduais e cerca de 8 bilhões, equivalentes a 387 milhões de dólares, seriam financiados pelo Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou pelo estadunidense *Export-Import Bank (Eximbank)* (D'ARAÚLO, 2012). Para o aporte de recursos pelo governo federal foi criado o Fundo de Reparcelamento Econômico (FRE) e, como instituição responsável pela gestão e distribuição destes recursos, bem como daqueles provenientes do BIRD ou *Eximbank*, foi criado o BNDE (CABRIA, 2012).

Os recursos do FRE seriam provenientes de uma série de tributos em forma de empréstimos obrigatórios a serem devolvidos em 6 anos, sob taxa de 5% ao ano, e seriam obtidos a partir de uma taxa adicional de 15% do imposto de renda, 4% do valor dos depósitos das Caixas Econômicas Federais, 25% das reservas técnicas das companhias de seguros e capitalização, e 3% da arrecadação dos diferentes organismos de proteção social (CABRIA, 2012).

Em 1953 ocorreu a dissolução da CMBEU, resultado de mudanças na política de cooperação econômica e financeira dos EUA com a chegada de Dwight Eisenhower à presidência. A cooperação estadunidense jamais chegou conforme os termos pactuados anteriormente na Comissão. Ao mesmo tempo, o Banco Mundial rompeu relações com o Brasil numa reação à política nacionalista de Vargas sobre remessas de lucros para o exterior (BNDES, 2002a; CABRIA, 2012). Até 1954, 81% dos empréstimos concedidos pelo Banco foram referentes aos projetos orçados pela CMBEU, sendo que os financiamentos internacionais não chegaram a 50% do esperado e grande parte dos orçamentos haviam ficado defasados ante a inflação. Foram necessários alguns ajustes como a prorrogação dos mecanismos arrecadatórios e a inclusão de novos fundos como fonte de recursos¹⁷ (BNDES, 2002a). Ao longo dos anos, o grau de autonomia do Banco na aplicação dos recursos vinculados aos novos fundos variou, ao mesmo tempo em que a arrecadação proveniente dessas fontes ganhou maior importância a ponto de exceder, a partir de 1956, a arrecadação proveniente do Adicional sobre o Imposto de Renda, que consistia na principal fonte do Banco (TAVARES et al., 2010).

A dissolução da CMBEU também motivou a busca por cooperação com outros organismos, como a Comissão Econômica para a América-Latina e Caribe (CEPAL), com a

¹⁷ Entre estes, estavam o Fundo Federal de Eletrificação (Lei 2.308, de 1954); o Fundo da Rede Ferroviária Nacional (Decreto 37.686, de 1955); o Fundo Nacional de Pavimentação (Lei 2.698, de 1955); e o Fundo Especial Para Substituição de Ramais Ferroviários Deficitários (também Lei 2.698). Em 1954, ademais, criou-se o Imposto Único Sobre Energia Elétrica (BNDES, 2002a).

qual o BNDE formou um grupo de trabalho, coordenado por Celso Furtado, com o objetivo de estudar os problemas de longo prazo da economia brasileira. No mesmo ano, o Banco também firmou convênio com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para que esse produzisse estatísticas referentes às contas nacionais. O BNDE começava a adquirir capacidade técnica para decidir sobre projetos diferentes dos selecionados pela CMBEU, observando técnicas de planejamento de longo prazo e estabelecendo objetivos macroeconômicos (TAVARES et al., 2010; CABRIA, 2012).

Os anos seguintes foram marcados pelo Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) e propiciaram a consolidação definitiva do BNDE. De acordo com Lafer (1970, p. 30), o Plano, pela complexidade de suas formulações e pela profundidade de seus impactos, pode ser considerado como “a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil”. Kon (1999) também se refere ao Plano como a primeira experiência que considerou o processo global e contínuo de planejamento, e que foi efetivamente aplicada no país, marcando o período pela introdução de um processo de planejamento efetivo das políticas econômicas governamentais a serem empreendidas. O BNDE teve papel central na formulação, coordenação e implementação do Plano de Metas.

As propostas específicas do Governo JK foram no sentido do crescimento econômico acelerado, através da industrialização apoiada no processo de substituição de importações, com especial atenção para as necessidades infraestruturais. Foram cinco os setores abrangidos pelo Plano de Metas: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Os setores que mais recursos receberam foram energia, transportes e indústrias de base, num total de 93% dos recursos alocados. O Plano foi apresentado em 31 metas articulando ações nos cinco setores já destacados. Dentre as metas está também a construção de Brasília, meta 31, que mobilizou 2,3% do Produto Nacional Bruto (PNB) para sua construção (LESSA, 1982; LAFER, 2002).

Lucas Lopes e Roberto Campos, na época presidente e superintendente do BNDE, foram responsáveis por dirigir a equipe responsável pelo planejamento da estratégia econômica do Governo JK, incluindo sua peça chave, o Plano de Metas. O Banco se converteu em um centro de planejamento da política econômica, consolidando-se como um dos principais organismos estatais, senão o principal, para formulação de programas de desenvolvimento econômico (CABRIA, 2012). O BNDE atuou, também, como suporte

institucional e coordenador estratégico das medidas do Governo, passando a integrar, também, outras instituições responsáveis pela política econômica¹⁸ (BNDES, 2002a).

Junto com o trabalho de coordenação, o BNDE foi o principal financiador do Plano de Metas. O Banco atuou não só como distribuidor de recursos nacionais, mas, também, como um captador de fundos internacionais. A garantia de que o investidor internacional seria beneficiado pelo investimento no Brasil foi uma das diretrizes previstas no Plano de Metas. O Estado ficou responsável pelo investimento em infraestrutura e indústrias de base, enquanto ao capital estrangeiro coube o investimento direto no setor de bens de consumo duráveis (LIMA, 2007). Cerca de um terço dos investimentos previstos pelo Plano envolveria importação de bens ou serviços (TAVARES et al., 2010).

Nos anos 50, o BNDE caracterizou-se por financiar, principalmente, a indústria de base, com amplos investimentos em siderurgia, e infraestrutura de energia e transportes (TAUTZ, PINTO e FAINGUELERNT, 2012). É interessante analisar separadamente os três primeiros anos do Banco (1952-1955) e o período de investimentos referentes ao Plano de Metas (1956-1960). Com base em Tavares et al. (2010), entre 1952 e 1955 o Banco aprovou o equivalente a 3,63 bilhões de cruzeiros em investimentos: 83,3% para infraestrutura (36,6% energia elétrica; 41,5% ferrovias¹⁹; e 5,2% outros meios de transporte); 14,1% para indústrias básicas (destaque para química e automobilística); e 2,5% para setores complementares de atividade agrícola. No período referente ao Plano de Metas, os investimentos para indústria, com destaque para siderurgia, também ganharam relevância. O Banco aprovou 45,6 bilhões de cruzeiros com a seguinte distribuição setorial: 68,5% em infraestrutura (37,8% energia elétrica; 30,2% ferrovias; e 0,5% outros meios de transporte); 29% para indústrias básicas (destaque para siderurgia, metalurgia e química); e 2,4% dos financiamentos para outros setores complementares de atividade agrícola.

O País vinha de uma fase de euforia do período 1957-1961. A intensificação do processo de substituição de importações havia propiciado um crescimento do PIB à elevada

¹⁸ O presidente do Banco ocupou, durante todo o período, a Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Desenvolvimento (CND), órgão instalado para coordenar a execução do Plano de Metas. O CND operava mediante grupos executivos e grupos de trabalho, todos assessorados por técnicos do Banco. O presidente do BNDE também passou a ter assento entre os membros dos conselhos de instituições-chaves na condução da política econômica: a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), responsável por controlar o volume e a circulação de dinheiro no país; a Comissão de Investimentos e o Conselho de Política Aduaneira, órgãos responsáveis pela política econômica, monetária e alfandegária do Brasil (BNDES, 2002a).

¹⁹ Sobre a grande concentração de investimentos no setor ferroviário, Tavares et al. (2010, p. 34) salienta que “é provável que a concentração dos investimentos em infraestrutura ferroviária e em energia elétrica indique uma carência nacional, mas também esteja relacionada, no caso das ferrovias, a um excesso de oferta de material ferroviário nas indústrias norte-americanas, e que o governo dos Estados Unidos tinha interesse em vender. Se essa hipótese for válida, podemos dizer que a CMBEU foi também um veículo do *Eximbank* para a colocação desses produtos no mercado brasileiro”.

taxa média de 6,9% ao ano. Entretanto, 1962 havia apresentado um crescimento menor, já anunciando o período de relativa estagnação que se seguiria. Algo de mais grave ocorria com o processo inflacionário que apresentou um crescimento do nível geral de preços à taxa recorde de 51% em 1962. No setor externo, como consequência de sucessivos déficits no balanço de pagamentos, acumulava-se a dívida externa brasileira (MACEDO, 1970). A instabilidade política e econômica que sucedeu o Governo JK tornou o período de 1960 a 1964 pouco propício para grandes projetos econômicos, ainda que tenham havido tentativas como o Plano Trienal²⁰, elaborado em 1962, que visou orientar a política econômica do Governo João Goulart. Em um contexto de grande polarização político-ideológica, o clima de conspiração golpista já estava em andamento no país, culminando com o Golpe de 1964.

Ao longo do período que antecedeu a Ditadura Civil-Militar, durante os governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), o BNDE não se encontrava na “linha de frente” do governo e apenas cumpriu o cronograma previsível de liberação de recursos, ou seja, praticamente se limitou a executar projetos anteriores, aprovados no âmbito do Plano de Metas (TAVARES et al., 2010; CABRIA, 2012). O BNDE ficou à margem de uma série de medidas econômicas e políticas, muitas vezes conflitantes, destinadas ao combate à inflação e à estabilização econômica (LIMA, 2007). Lima (2007, p. 61) caracteriza o período 1961-1964 como um momento de “cautela” e “manutenção estrutural” do Banco.

É relevante, também, conforme destacam Tavares et al. (2010), o enfraquecimento de base financeira do BNDE, corroída com a aceleração inflacionária e com quedas nas arrecadações do imposto de renda, uma de suas principais fontes de recursos. Esforços como a criação, em 1963, do Fundo Nacional de Investimentos (Funai)²¹, com o objetivo de reforçar o caixa do Banco, não conseguiram prover meios suficientes para dinamizar a atuação do BNDE no período.

²⁰ De acordo com Macedo (1970), se comparadas as metas estabelecidas pelo Plano Trienal para o ano de 1963 com os resultados apresentados, pode-se concluir um enorme fracasso, tanto no desenvolvimento econômico como no combate ao processo inflacionário. Em 1963 o crescimento do PIB foi de apenas 0,6%, contrastando fortemente com os anos anteriores. Também o controle inflacionário apresentava resultados negativos uma vez que em 1961 o índice geral de preços registrou aumento de 34,7%, em 1962 subiu para 50,1% e em 1963 chegou a 78,4% (LEITE JÚNIOR, 2009).

²¹ Instituído pela Lei Ordinária nº 4.242. Os recursos do Funai seriam provenientes de um novo empréstimo compulsório sobre o Imposto de Renda, de 10%, prevendo-se uma arrecadação adicional que vigoraria durante os três anos seguintes.

3.2 O BNDES ao longo dos anos e dos planos econômicos da Ditadura Civil-Militar

No primeiro ano do regime ditatorial, foi lançado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). O PAEG, apresentado em novembro de 1964, fixou as diretrizes estratégicas de atuação do primeiro governo da ditadura, do Marechal Humberto Castelo Branco (KORNIS, 2011). Martone (1970) destaca que o objetivo primordial do PAEG foi o combate ao processo inflacionário, ainda que o Plano tenha apresentado outros objetivos²² que perderam significação face à necessidade de por fim à inflação.

No contexto do PAEG foram empreendidas reformas nos organismos econômicos do Estado que afetaram o BNDE²³. Novas regras foram estabelecidas e levaram o Banco a uma profunda reformulação interna, criando diversos fundos²⁴, nesse e nos anos seguintes, cada qual voltado para uma área da economia (BNDES, 2002a). Os fundos específicos foram direcionados, especialmente, para novos projetos de apoio ao incipiente setor da indústria privada de bens de capital, assim como às pequenas e médias empresas (WILLIS, 1986 apud CABRIA, 2012, p. 90). A maioria dos fundos significou dinheiro novo para o Banco (TAVARES et al., 2010). O Financiamento para Aquisições de Máquinas e Equipamentos (FINAME) foi convertido em autarquia em 1966 e, alguns anos mais tarde, em 1971, em empresa subsidiária do BNDE. Esse fundo se constituiu no núcleo do que posteriormente seria conhecido como “Sistema BNDES”, foi um dos programas mais exitosos deste período,

²² O PAEG apresentou os seguintes objetivos: (1) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país interrompido no biênio 1962-1963; (2) conter progressivamente o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966; (3) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais mediante a melhoria das condições de vida; (4) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente aflui ao mercado de trabalho; e (5) corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçaria a continuidade do processo de desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar (KORNIS, 2011).

²³ Ao Ministério do Planejamento foram atribuídas maiores competências, incluindo o controle do BNDE, que era anteriormente vinculado ao Ministério da Fazenda (BNDES, 2002a). A partir de reforma no Sistema Financeiro Nacional, também em 1964, foram criados o Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional, sendo que a atividade do BNDE passou a depender de outro nível de autoridade, de acordo com regras estabelecidas para as atividades de todas as instituições financeiras (CABRIA, 2012).

²⁴ Os fundos mais importantes criados no período foram o Fundo Tecnológico (FUNTEC), dedicado ao apoio à investigação e inovação; o Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa (FIPEME); e o Financiamento para Aquisições de Máquinas e Equipamentos (FINAME), dedicado ao desenvolvimento da indústria de bens de capital. Todos marcavam uma nova tendência de apoio ao setor privado e, sobretudo o FINAME, marcaria o desenvolvimento institucional do Banco nas décadas seguintes (WILLIS, 1986 apud CABRIA, 2012, p. 90). Outros fundos criados foram o Fundo Agroindustrial de Reversão (Funar), responsável pela administração dos recursos oriundos da Lei do Estatuto da Terra; e o Fundo de Desenvolvimento da Produtividade (Fundepro), substituído em 1970 pelo Fundo de Modernização e Reorganização Industrial (FMRI), para suporte do banco na modernização de empresas nacionais em diversos setores da economia, assim como ajuda para superação de problemas financeiros (BNDES, 2002a).

marcante na definição do novo papel do Banco, e se tornando, em pouco tempo, umas das mais importantes fontes de recursos (TAVARES et al., 2010; CABRIA, 2012).

Durante o PAEG, mesmo sem a visibilidade de outrora, o BNDE teve reforçadas suas bases financeiras. O Adicional sobre o Imposto de Renda foi extinto a partir de 1965, sendo substituído pela destinação, ao BNDE, de 20% da arrecadação do Imposto de Renda (TAVARES et al., 2010). A partir de 1967, o Banco passou a receber, também, dotações consignadas anualmente pelo Orçamento da União e parte da arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) (BNDES, 2002a; PROCHNIK, 1995).

Najberg (2002) aponta que, sob os governos ditatoriais, o BNDE voltou-se principalmente para o setor privado, ampliando o leque de setores financiados. A diversificação de investimentos para outros setores da economia foi apoiada, também, pela criação de empresas estatais nos setores ferroviário, elétrico e siderúrgico²⁵, que passaram, gradativamente, a planejar e implementar seus projetos, assim como gerir fundos destinados a seus fins específicos (BNDES, 2002a; MONTEIRO FILHA, 1995). O Banco passou a atuar no desenvolvimento tecnológico, no financiamento a pequenas e médias empresas, e apoiando a aquisição e comercialização de máquinas e equipamentos. Desta forma, destaca Cabria (2012, p. 90), o BNDE se consolidou como “o principal agente de conexão entre o Estado brasileiro e a incipiente indústria privada nacional”. Em 1968, pela primeira vez, o Banco aprovou mais recursos para o setor privado, 54% do total, do que para o setor público (BNDES, 2002a). Se 100% das operações aprovadas foram destinadas ao setor público em 1952, tendo permanecido o índice no patamar médio de 90% até 1964, em 1970 o percentual já havia caído para 35%, e ao final da década atingiria o patamar de 15%, conforme demonstra Najberg (2002).

Neste sentido, se consolida o novo perfil do BNDE, voltado de maneira preponderante para o fomento e financiamento do setor industrial, modificando, porém não abandonando, o foco em infraestrutura que havia marcado seus anos iniciais. No período 1964-1967 o BNDE aprovou um total de 1,74 bilhão de cruzeiros novos²⁶ em investimentos. Em média, 82% dos recursos aprovados foram destinados ao setor industrial, contra 66% do triênio anterior e 31% nos oito anos iniciais do Banco. Embora apresentasse uma distribuição setorial de recursos de certa forma diversificada na indústria de transformação, o setor siderúrgico-metalúrgico, desde o início da década de 60, foi o principal destino de recursos do

²⁵ Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA, criada em 1957); Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás, criada em 1962); e a Siderurgia Brasileira S.A. (Siderbrás, criada em 1973).

²⁶ O cruzeiro novo foi o padrão monetário estabelecido em 1965 e era equivalente à mil cruzeiros “antigos”.

BNDE, que ficou conhecido como “Banco do Aço”. Em infraestrutura, os investimentos do período se referem quase que integralmente à energia (TAVARES et al., 2010).

Os anos de 1968 a 1973 ficaram conhecidos na literatura como o “Milagre Econômico Brasileiro”. A economia apresentou a mais prolongada e dinâmica fase de crescimento depois da arrancada de 1945. Ao longo destes anos foram apresentados pelo Governo dois planos econômicos que influenciaram a atuação do BNDE: o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), para o triênio 1968-1970, apresentado no Governo do Marechal Artur da Costa e Silva (1967-1969); e o 1º Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), para o período de 1972 a 1974, já no governo do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). O I PND foi o primeiro de três, no que ficou conhecida como a “era dos PND’s”²⁷ (GREMAUD e PIRES, 1999a).

Segundo os autores Alves e Sayad (1970), o ponto de partida do PED foi o diagnóstico da economia brasileira, destacando, essencialmente, dois problemas maiores: o esgotamento ou redução das oportunidades de substituir importações e a crescente participação do setor público na economia brasileira. O PED caracterizou o período de 1962-66 como uma fase crítica durante a qual a economia aguardava uma alteração nos seus padrões de desenvolvimento, que possibilitaria que a economia contornasse alguns dos obstáculos criados pelas distorções acumuladas nas décadas anteriores: (1) o processo inflacionário crescente; (2) o sentido da industrialização com o emprego de técnicas “capital-intensivas”; e (3) o aumento vertiginoso da participação do setor público na economia.

A primeira etapa da nova estratégia do PED consistiu em uma transição com intuito de elevar o nível de atividade da economia até que se chegasse próximo do pleno emprego (mão-de-obra, capacidade ociosa etc.), dado o nível de capacidade subutilizada existente. Já na segunda fase do PED, que apontava a estratégia de longo prazo do Plano, o desenvolvimento econômico foi definido como o processo pelo qual a economia receberia o impulso para aproximar progressivamente a produção efetiva da capacidade de produção, a fim de, a partir de 1973, crescer a trajetória de equilíbrio dinâmico de longo prazo (ALVES e SAYAD, 1970).

Ao longo do período 1947-62, o fator dinâmico do desenvolvimento foi o processo de substituição de importações, que permitiu a consolidação do setor industrial a um grau razoável de complexidade. Naquele momento, o PED reconhecia a necessidade de

²⁷ A chamada era dos PND’s teve sua justificativa formal nos Atos Complementares n. 43 e n. 76, de 1969, que estabeleciam que cada novo governo deveria propor, no seu primeiro ano de gestão, um plano de desenvolvimento (GREMAUD e PIRES, 1999a, p. 41-42).

diversificação dos fatores dinâmicos de crescimento. Neste sentido, a política de investimentos em “áreas estratégicas” se consolidaria através do investimento em áreas bastante diversificadas (ALVES e SAYAD, 1970). Dentre os setores considerados dinâmicos estavam o de bens de capital (ênfase nas indústrias mecânica e elétrica), de bens intermediários (principalmente siderurgia e metalurgia do alumínio), bem como a modernização das indústrias tradicionais (TAVARES et al., 2010).

Segundo Tavares et al. (2010), tendo em vista a importância que o desenvolvimento industrial combinado (setores dinâmicos interligados) assumiu para a retomada do crescimento, o documento oficial do PED foi o primeiro dos planos econômicos que previa uma participação destacada para o BNDE. Nem o Plano de Metas, que teve participação central do Banco, havia dado tanto destaque. O Banco foi uma das principais agências oficiais sobre as quais recaiu o esforço de viabilizar o programa do PED, garantindo o aporte de recursos financeiros ao capital privado nacional, especialmente dirigido para o setor industrial.

Nesse contexto, a capacidade de financiamento do BNDE deveria ser expandida, o que se verificou no período 1967-1970 no qual as fontes de recursos evoluíram de forma estável e crescente, em termos reais²⁸. Em 1971, o Banco deixou de ser uma autarquia para se constituir como empresa pública. Dessa forma, seus fundos não estariam mais diretamente vinculados ao Orçamento Geral da União, permitindo maior autonomia para captação no mercado de crédito. O novo estatuto permitiu, também, a criação de empresas subsidiárias, fator crucial nas próximas décadas para composição do “Sistema BNDES” (CABRIA, 2012). Nesse mesmo ano o Governo encaminhou ao Congresso o I PND, que passou a orientar as ações do BNDE no período seguinte.

Diferentemente do PAEG e do PED, o I PND foi convertido em lei e tinha por objetivo colocar o Brasil entre as nações desenvolvidas no espaço de uma geração. A ideia básica da orientação econômica do Governo e que estava expressa no Plano era a de “Brasil potência”. Na consecução de seus objetivos, o Plano pretendia duplicar a renda per capita do país até 1980 e elevar o crescimento do produto interno bruto (PIB) até 1974, com base numa taxa anual entre 8% e 10%. Com esse fortalecimento da economia, buscava, ainda, a elevação

²⁸ O reforço substancial das fontes de recursos foi traduzido, principalmente, pela expansão das dotações nas rubricas do FINAME e dos recursos das reservas monetárias, no fortalecimento do FIPEME, concomitante à criação de dois novos fundos: o Fundo Especial para o Financiamento do Capital de Giro (Fungiro), em 1968, e o Fundo de Modernização e Reorganização Industrial (FMRI), em 1970. As mudanças possibilitariam que, mais tarde, durante o triênio 1970-1973, quase 50% da colaboração aprovada pelo Banco proviesse dos novos fundos voltados a atender setores específicos, ou seja, fundos vinculados, consolidando um movimento que já se encontrava em curso desde o final da década anterior (TAVARES et al., 2010).

da taxa de expansão do emprego até 3,2% em 1974, a redução da taxa de inflação e a adoção de uma política econômica internacional que acelerasse o desenvolvimento sem prejuízo do controle da inflação (ABREU, 2011).

Para Gremaud e Pires (1999a), o I PND deixava bem claro que seu objetivo básico era o crescimento econômico em detrimento de outros objetivos possíveis como o de estabilização ou de melhoria da distribuição de renda. Segundo a visão dos formuladores do Plano, a partir da ‘reconstrução econômica’ empreendida pelo primeiro governo militar, no segundo foi possível a ‘expansão econômica acelerada’ e, no terceiro, em curso, a pretensão era consolidar o processo de expansão econômica, mantendo uma taxa de aumento do PIB da ordem de 9% ao ano, com a indústria crescendo acima de 10%. O Plano almejava transformar o Brasil em nação desenvolvida incluindo o objetivo de fazer com que o país passasse da posição de nona à oitava economia do mundo ocidental.

Na perspectiva do I PND, as disparidades de renda entre as nações estariam cada vez mais condicionadas pelo chamado hiato tecnológico, ou seja, pelas disparidades crescentes de progresso na área científica e tecnológica. As conquistas essenciais apontadas pelo Plano eram modernização tecnológica e crescimento integrado (integrado em relação aos diferentes setores da economia e à própria integração nacional em sentido territorial) (GREMAUD e PIRES, 1999a).

No âmbito das ações para modernização tecnológica se destaca o objetivo do desenvolvimento da empresa nacional, preocupando-se em situar as grandes empresas nacionais de forma mais competitiva no mercado internacional, constituindo-as em bases sólidas e, ao mesmo tempo, dando-lhes o apoio decisivo através das empresas estatais. A grande empresa nacional é assumida como um dos suportes fundamentais no processo de desenvolvimento, sendo um dos elementos fundamentais para criação de um modelo brasileiro de capitalismo industrial (GREMAUD e PIRES, 1999a). Os mesmos autores apontam que é também característico do período o incentivo às fusões e incorporações, visando uma certa concentração de empresas, como parte da estratégia de modernização. “Ao BNDE foi destinado o papel de impulsionar a empresa brasileira e capacitá-la para se tornar ‘a grande empresa nacional’, o que iria demandar mecanismos financeiros para alavancar setores prioritários e permitir a associação de capitais” (TAVARES et al., 2010, p. 143), e consolidava ainda mais o redirecionamento dos recursos do BNDE ao setor privado.

Seguindo as diretrizes do I PND, recursos do BNDE também foram alocados no Programa de Modernização e Reorganização da Comercialização (PMRC), que implicava no estímulo à constituição de consórcios de exportações; no Programa de Integração Regional

(PIN) e no Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), com a participação do BNDE no sentido de financiar os projetos industriais de grande porte, por meio de repasses para agências de fomento regionais. Em relação ao setor financeiro privado, o BNDE passou a operar na concessão de crédito de médio e longo prazos às empresas, por intermédio de mecanismos que facilitavam a mobilização de recursos como os debêntures, simples ou conversíveis em ações, os certificados de depósito e as letras de câmbio (TAVARES et al., 2010).

No que diz respeito à dotação de recursos ao BNDE, o período 1970-1974 foi problemático, contrastando com o momento vivido pela economia brasileira que apresentava elevado crescimento do PIB, aumento da arrecadação fiscal, expansão dos investimentos e aumento da demanda do setor empresarial por recursos do Banco. Comparativamente ao triênio anterior, registrou-se uma estagnação nominal de recursos e consequente redução em termos reais. As causas apontadas gravitam na órbita política e na disputa por recursos, culminando na dependência de repasses pelo Tesouro Nacional (TAVARES et al., 2010).

A constatação sobre a mudança na estratégia decorrente dos governos militares, imprimindo novas prioridades e direcionando parcela significativa dos recursos do BNDE para o setor industrial e para o setor privado, é corroborada pela análise dos dados sobre os investimentos aprovados no período²⁹. Os recursos alocados na indústria de transformação partem de aproximadamente 44% do total, em 1968, chegando a 67%, em 1973³⁰. A crescente importância do FINAME passou a ficar evidente chegando a 26% dos recursos relativos às operações aprovadas em 1973. A diversificação setorial marcou os investimentos do período, e áreas como agropecuária, alimentação e abastecimento, por exemplo, passaram a receber recursos importantes (TAVARES et al., 2010). Em uma visão geral, o período 1968-1973 representou um montante de aprovações de quase 1,8 trilhão de cruzeiros, distribuído em quase 70% para indústria, 24% para infraestrutura e o restante em outras atividades (CURRALERO, 1998). Como já destacado anteriormente, 1968 foi o primeiro ano em que o Banco aprovou mais créditos para o setor privado em relação ao setor público, tendência que foi consolidada nos anos seguintes. Em 1973, a proporção relativa ao setor privado chegou a 75,8% (NAJBERG, 2002). Currelero (1998) acrescenta, também, que o incremento no número de atividades beneficiadas foi resultado do significativo crescimento verificado no

²⁹ Salienta-se, entretanto, que ao longo da década de 70 o BNDE não deixou de apoiar financeiramente grandes projetos de infraestrutura como as grandes usinas hidrelétricas de Itaipu (Brasil-Paraguai) e Tucuruí (Pará), bem como grandes estradas como, por exemplo, a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém (BNDES, 2002a).

³⁰ A estimativa considera que, pela série histórica 1968-1973, mais da metade dos recursos do FINAME foram destinados ao setor industrial (TAVARES et al., 2010, p. 154-155).

período e da ausência de uma política industrial com prioridades setoriais, levando o BNDE a apresentar maior diversificação em seus financiamentos.

Decorridos pouco mais de 20 anos da fundação do BNDE, o Banco havia passado por fases distintas que influenciaram sua trajetória e por diferentes planos econômicos que orientaram sua atuação. Monteiro Filha (1995) resume os três momentos: período da criação do Banco (1952-1956); voltado para investimentos em infraestrutura, especialmente ferrovias e energia elétrica; período de consolidação (1957-1963), marcado pelo Plano de Metas; e período de diversificação (1964-1973), no qual o Banco passou a atuar através de um maior número de programas de apoio financeiro, ampliou a gama de setores aos quais dava suporte e se voltou prioritariamente ao setor privado. Cabria (2012) ressalta, também, que a primeira década dos governos militares levou o BNDE a se dedicar quase que exclusivamente ao financiamento do setor privado nacional, perdendo relevância enquanto organismo participante da elaboração e coordenação da política econômica. Nos anos seguintes esse contexto se alteraria novamente.

Em 1974, no governo do General Ernesto Geisel (1974-1979), foi encaminhado ao Congresso o 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Segundo Gremaud e Pires (1999b), o documento continha um forte conteúdo retórico e consagrava a forma pela qual o Governo enfrentaria a crise mundial deflagrada pelo rompimento dos acordos de *Bretton Woods* e pelo primeiro choque do petróleo. A estratégia adotada no II PND foi a manutenção do crescimento.

O II PND expressava uma retomada do nacional-desenvolvimentismo dos anos 50, associando o desenvolvimento do país ao equacionamento do problema relativo à estrutura produtiva incompleta característica do subdesenvolvimento brasileiro; amparando-se na atuação incisiva do Estado, tanto mediante investimentos diretos, como apoiando o setor privado nacional; e retomando a substituição de importações como motor do crescimento. Ao II PND, como sendo o plano de desenvolvimento imediatamente posterior ao período do “Milagre”, caberia enfrentar as contradições³¹ do crescimento exacerbado da economia nos anos anteriores (GREMAUD, PIRES, 1999b). Dois caminhos diferenciados e interdependentes foram traçados: a construção de um novo padrão de industrialização,

³¹ “Primeiramente os ganhos do crescimento econômico não foram repartidos por igual dentro da sociedade, a piora na distribuição de renda foi alvo de críticas, inclusive internacionais, ao modelo de crescimento brasileiro. O segundo conjunto de críticas principais referiam-se ao crescimento desequilibrado inter e intra-setoriais. Inter-setorialmente percebia-se uma expansão da produção agrícola em proporção bem inferior à observada para a indústria [...] Tal discrepância nas taxas de crescimento ocorria também dentro do setor industrial, com o atraso relativo das indústrias básicas e de bens de capital frente à expansão mais intensa do setor de bens de consumo duráveis” (GREMAUD e PIRES, 1999b, p. 69).

calcado na indústria de base e de bens de capital, e o fortalecimento progressivo do capital privado nacional (TAVARES, et al., 2010).

Em relação ao desenvolvimento industrial, o Plano manteve a ênfase na necessidade de que se estruturassem no país grandes empresas por meio de política de fusões e incorporações. As estatais também continuaram com um papel fundamental no II PND, atuando em áreas onde o setor privado não atuava, no sentido da geração de emprego e bens, mas também para atendimento da demanda por insumos do setor privado.

É importante destacar, também, que no II PND o crescimento econômico e os incentivos governamentais envolvidos na estratégia tiveram nova orientação. Diferentemente do I PND, foram priorizados os setores de insumos básicos e de bens de capital, e não mais os de bens duráveis³². O II PND definiu prioridades e ações para atuação do BNDE: (a) expansão de suas fontes de recursos; (b) delimitação da atuação do Banco como financiador do setor privado, cabendo ao setor público buscar empréstimos externos; e (c) um novo processo de reorganização institucional do Banco, com a criação de novas subsidiárias que iriam compor o “Sistema BNDES”. Caberia ao Banco, não apenas o financiamento dos vultosos recursos necessários para o fortalecimento da empresa nacional, mas, também, a administração de novos mecanismos de capitalização das empresas privadas (BNDES, 2002a, TAVARES et al., 2010). Nesse sentido, em 1974, somaram-se ao FINAME as novas subsidiárias criadas para atuar no mercado de capitais: a Mecânica Brasileira S.A. (EMBRAMEC); a Insumos Básicos S.A. Financiamento e Participação (FIBASE), cuja função era dar apoio aos empreendimentos do setor privado nos quais fosse necessário maior aporte de capital de risco; e a Investimentos Brasileiros S.A. (IBRASA), que objetivava investimento de capital de risco em empresas carentes de capitalização (LIMA, 2007).

As novas subsidiárias ampliaram e direcionaram as atividades do BNDE para operações específicas visando o fortalecimento do setor privado (TAVARES, et al., 2010), capitalizando os setores de empresas nacionais selecionados e mantendo uma política de acompanhamento dos investimentos junto às empresas (CABRIA, 2012). Tavares et al. (2010, p. 164) ressaltam que a nova forma de atuação trouxe como consequência a criação de uma nova modalidade de empréstimo com juros subsidiados, com correção monetária limitada a 20%, e que resultou “em uma verdadeira doação de recursos públicos ao setor privado”.

³² Tais mudanças provocariam um certo desgaste com antigos grupos que davam sustentação para a estratégia do governo, sacrificando o apoio de interesses já fortemente cristalizados: o capital estrangeiro receoso de entrar na aposta e o capital industrial nacional que se vinculava à produção de bens duráveis. Por outro lado, o governo, distribuindo espacialmente os principais projetos de investimento, buscava trazer as forças políticas tradicionais das regiões, além de consolidar forte aliança com a parcela do capital nacional representado pelas empreiteiras e pelo capital financeiro nacional (GREMAUD e PIREZ, 1999b).

A ampliação das fontes de recursos foi condição para que o BNDE fosse capaz de cumprir os objetivos estabelecidos pelo II PND. Em 1974, o Banco passou a gerenciar os recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), recursos provenientes de uma parcela do lucro das empresas e que eram anteriormente administrados pelo Banco do Brasil (BNDES, 2002a). Nos cinco anos entre 1974 e 1979, os recursos do BNDE tiveram um crescimento médio real superior a 21% ao ano, e o PIS/PASEP passou a responder, a partir de 1975, por mais de 45% do total (TAVARES et al., 2010).

A partir de 1974 as atividades do Banco seguiram as diretrizes definidas em seu 1º Plano Quinquenal de Ação, elaborado a partir das prioridades definidas no II PND. Foram definidos oito programas básicos: insumos básicos; produção de equipamentos básicos; programas de fortalecimento da empresa privada nacional; infraestrutura; fomento regional; desenvolvimento tecnológico; consumo de base e outros programas. Os programas operacionais foram orientados, essencialmente, com o objetivo de promover a substituição de importações e gerar oportunidades efetivas de exportações adicionais, tendo os setores de insumos básicos e de bens de capital como prioridade. Em 1976, o Plano de Ação foi revisado para o triênio seguinte e o incremento da produção interna de matérias primas e de máquinas e equipamentos, ambos ligados à finalidade de fortalecimento da empresa privada nacional, passaram a figurar como objetivos essenciais. No período 1974-1978, os programas de insumos básicos e equipamentos básicos concentraram a maior parte dos recursos, 60% ao longo de quase todos os anos (exceção para 1974 com 48,7%), chegando a perfazer 86,1% em 1978 (TAVARES et al., 2010). Em 1979, através do financiamento de vários projetos ligados à modernização da indústria de cana-de-açúcar e ao desenvolvimento de motores movidos a álcool, o Banco iniciou sua atuação no Pró-Álcool, uma iniciativa do Governo, frente à nova crise do petróleo, que visou substituir os carros movidos à gasolina.

A análise por atividade econômica beneficiada confirma a consolidação de um perfil prioritariamente voltado para a atividade industrial privada. Os dados consolidados do período 1974-1979 apontam que infraestrutura correspondeu a 30% das operações aprovadas, sendo quase a metade do total para energia elétrica (CURRALERO, 1998). Embora o II PND tenha estabelecido importantes investimentos em infraestrutura, especialmente no setor energético, as estatais criadas tinham maiores possibilidades de angariar recursos de fundos parafiscais específicos, não precisando disputar recursos com os empreendimentos privados. O restante dos investimentos, quase 70% do total, está concentrado na indústria e através do Sistema BNDES, majoritariamente voltado ao setor industrial privado. Destaque especial para o

FINAME, um dos principais instrumentos de investimento do Banco (TAVARES et al., 2010). Curralero (1998) aponta que o volume de investimentos aprovados pelo Banco, no período 1974-1979, chegou a 9,5 trilhão de cruzeiros. O incremento é coerente com a ampliação das fontes de recursos que caracterizou o período.

Cabria (2012) destaca que o II PND trouxe o BNDE novamente para o centro das decisões da política econômica, considerando que o Banco voltou a ocupar um lugar proeminente na elaboração e implementação de um programa de planejamento na economia. Dessa forma, o Banco recuperou o papel que tinha perdido ante as reformas do PAEG pelas quais sua função foi relegada a basicamente prover crédito em condições preferenciais ao setor privado.

A década de 80 pode ser analisada destacando dois momentos distintos vividos pelo BNDE: o período 1980-1985, caracterizado por políticas de ajuste externo; e o período de 1986-1989, anos em que predominaram os planos de estabilização e o fortalecimento do discurso privatizante (CURRALERO, 1998).

Com o fim do II PND em 1979, o BNDE iniciou uma etapa de profunda redefinição de seus objetivos e de seu papel. A atuação do Banco sofreu importantes inflexões dada a nova realidade na qual estava inserido. A conjuntura econômica do início da década de 80 foi marcada pelo agravamento da crise econômica internacional, decorrente das altas taxas de juros internacionais e do segundo choque do petróleo em 1979. No contexto nacional, problemas no balanço de pagamentos, pressões da dívida externa, pressões inflacionárias, nível crescente de desemprego e crescimento econômico estancado contribuía para agravar o cenário de crise. Encerrava-se o processo de industrialização dirigido pelo Estado, como ficou claro no abandono do III PND que pretendeu apontar diretrizes para o período 1980-1985 (BNDES, 2002a; CABRIA, 2012).

“Em um mundo que se reorganizava pelos preceitos liberais, renovando a crença na ortodoxia, uma economia que se apoiava na capacidade de intervenção do Estado e de suas instituições parecia um peixe fora d’água” (TAVARES et al., 2010, p. 182). Perdia-se a capacidade estatal para intervir no processo de planejamento de longo prazo, a política macroeconômica passou a estar voltada para as necessidades de ajuste estrutural e conjuntural, e o BNDE alterava seu papel de mecanismo de apoio ao processo de industrialização substitutiva, passando a centrar esforços para conservar as indústrias existentes (TAVARES et al., 2010; CABRIA, 2012).

No período final do regime militar, no governo do General João Baptista Figueiredo (1979-1985), foram destinados ao Banco os recursos do Fundo de Investimento Social

(FINSOCIAL), criado em 1982. O objetivo do novo Fundo era captar recursos para programas governamentais nas áreas de amparo ao pequeno agricultor, educação, saúde e habitação popular. O mesmo se constituía da contribuição de 0,5% da renda bruta das empresas públicas e privadas, incluindo instituições financeiras e seguradoras (BNDES, 2002a). Os recursos, administrados pelo BNDE, estavam obrigatoriamente vinculados aos programas de natureza assistencial³³ nas áreas pré-definidas pelo objetivo do Fundo (PROCHNIK, 1995). Foi no contexto desta nova função, o financiamento de projetos sociais, que o nome do Banco teve o acréscimo da letra “S” à sua abreviatura, tornando-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Segundo Curralero (1998, p. 50), “a inclusão do ‘social’ ao nome do Banco não alterou de forma substancial o direcionamento dos desembolsos da instituição”, a julgar pela drástica redução na participação das áreas sociais no total de desembolsos do BNDES na segunda metade da década de 80, que ficou torno de 1%.

Em 1982 as três subsidiárias (FIBASE, EMBRAMEC e IBRASA) se fundem, sendo criada a BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), que passou a ser “a única empresa responsável pela capitalização da empresa nacional, sem a preocupação de trabalhar com segmentos específicos” (LIMA, 2007, p. 83). Durante a primeira metade da década de 80, o socorro financeiro às empresas em dificuldades financeiras foi sua principal forma de atuação, sendo que um dos desdobramentos das operações de saneamento financeiro foi o controle acionário de uma série de empresas (CURRALERO, 1998).

Com o agravamento da crise, o BNDES passou a atuar com dificuldades de expansão de suas fontes de recursos. A queda na arrecadação e nos repasses do PIS/PASEP e a ruptura do financiamento externo afetaram sobremaneira o potencial do Banco para financiar novos projetos (BNDES, 2002a). Nos primeiros anos da década de 80, a atuação do Banco seguia em três direções: recuo substancial de desembolsos destinados ao setor produtor de bens de capital; aumento da participação de setores exportadores (destaque para o setor agropecuário) em seus investimentos, incentivos voltados à geração de superávits comerciais conforme os objetivos da política econômica; e crescimento da participação do setor de infraestrutura nas operações aprovadas (finalização de projetos do II PND) (TAVARES et al., 2010). Curralero (1998) destaca, ainda, a atuação no processo de ajustamento dos setores público e privado por meio dos programas de saneamento e fortalecimento financeiro,

³³ Estava previsto que Instituições como o INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição), INAE (Instituto Nacional de Assistência ao Educando), INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), BNH (Banco Nacional de Habitação) receberiam os recursos do FINSOCIAL mediante repasses feitos pelo BNDES (CURRALERO, 1998).

responsável por um grande volume de operações no período. O Banco passou a funcionar como um “hospital de empresas” (CABRIA, 2012, p. 228).

No contexto da crise e com dificuldades de atuação, o BNDES traçou três metas básicas: “convergir para um esforço de economia de reservas em moeda estrangeira; preservar o parque industrial nacional (pois não era possível fazê-lo crescer); e agir de forma decisiva sobre os problemas sociais mais urgentes” (BNDES, 2002a, s.p.). Ações eminentemente voltadas ao curto prazo. Seguindo a orientação pró-exportadora da política macroeconômica, em 1984 o Banco criou o Programa de Apoio ao Incremento das Exportações (PROEX), visando apoiar empresas brasileiras que assumissem o compromisso de cumprir metas bienais de aumento das exportações (BNDES, 2002a). Esse Programa, segundo Cabria (2012), seria o embrião de umas das linhas de ação mais importantes para o BNDES alguns anos mais tarde, voltada ao fomento para empresas brasileiras competirem no exterior (conceito de integração competitiva).

Foi também nos primeiros anos da década de 80 que o BNDES iniciou um processo de privatização de empresas que estavam sob seu controle. Em muitos casos devido ao não pagamento de empréstimos tomados junto ao Banco, levando-o a se tornar acionista de empresas deficitárias ou insolventes. Entre 1981 e 1984, 20 empresas, consideradas de pequeno porte, foram vendidas, 1 arrendada e 8 absorvidas por outras instituições públicas (LIMA, 2007). Como será aprofundado mais adiante, a atuação do BNDES na privatização das empresas sob o seu controle se intensificou em 1987, ao mesmo tempo em que o processo de privatização (desestatização) se ampliou e se converteu em um dos pilares da reforma do Estado brasileiro na década de 90, tendo o Banco como agente governamental condutor do processo. Já em 1985 o BNDES foi o promotor da primeira grande oferta pública de ações com a venda de papéis da Petrobras (BNDES, 2002a).

A despeito da crise e das dificuldades de expansão das fontes de recursos, o BNDES aumentou a média de recursos mobilizados no período 1980-1985. Além dos novos recursos do FINSOCIAL, o Banco passou a gerir os recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM) em 1984, bem como incrementou em três vezes o montante de recursos de geração interna³⁴. Entretanto, os desembolsos apresentaram queda refletindo os dispêndios com o serviço da dívida externa do próprio BNDES, assim como a queda na demanda por apoio financeiro devido à recessão pela qual passava o país (CURRALERO, 1998). A mesma autora destaca,

³⁴ Recursos de geração interna provenientes do retorno de amortizações, juros e taxas de financiamentos concedidos; incorporação ao capital e reservas, referentes aos resultados anuais, dividendos de ações do Tesouro, correções monetárias de aplicações e incorporações ao capital; e ressarcimento do Tesouro referentes aos subsídios de correção monetária concedidos pelo Banco nos exercícios anteriores (PROCHNIK, 1995).

também, uma alteração significativa quando constatada a reaproximação do Banco em relação ao setor público, que recebeu, em média, 60% dos recursos desembolsados ao longo deste período. Esse incremento na tomada de crédito pelo setor público se justificou principalmente em função dos gastos com infraestrutura energética, com o setor siderúrgico e em operações de saneamento financeiro de empresas estatais em crise.

Entre 1980 e 1983, como já destacado, os investimentos visaram a finalização de projetos do II PND. Nos dois anos seguintes, visando a geração de superávits, o apoio financeiro se concentrou nos setores exportadores, em especial, metalurgia, química e papel e papelão. Os desembolsos do Banco no período totalizaram aproximadamente 3,4 bilhões de dólares, sendo que a indústria recebeu 53% dos recursos, com destaque para os setores já mencionados, e infraestrutura respondeu por cerca de 32%, com destaque para investimentos nas áreas de transportes e energia elétrica que representaram quase a totalidade dos investimentos (CURRALERO, 1998).

Após 20 anos de Ditadura Militar, ocorreu a primeira eleição, ainda indireta, para presidente. Em janeiro de 1985 foi eleito Tancredo Neves, que faleceu antes mesmo da posse, vindo a assumir o seu vice, José Sarney. O momento econômico já não era tão complexo do ponto de vista do comércio exterior, mas apontava, entretanto, para uma inflação crescente e para o agravamento de problemas em relação à dívida externa. Ambos marcariam os próximos dez anos (LIMA, 2007). Ainda assim, diretrizes iniciais do novo governo projetaram reformas, crescimento econômico e combate à pobreza, optando pela retomada do desenvolvimento econômico, sob o comando do setor privado (BNDES, 2002a).

3.3 A crise de identidade do BNDES a partir de 1985

O Governo Sarney conviveu perenemente com crises e foram três planos focados na estabilização econômica que falharam na tentativa de frear a hiperinflação e realinhar a economia: Plano Cruzado (I e II); Plano Bresser e Plano Verão (SILVEIRA, 2009).

Currallero (1998, p. 69) avalia que o BNDES passou a sofrer uma “crise de identidade”. O Banco continuava com disponibilidade de elevados recursos, porém se deparou com um conflito entre a manutenção de seu caráter de fomento ao desenvolvimento econômico e uma boa e rentável administração financeira. Até o final da década o Banco se afastou do setor público que se encontrava endividado; voltou seus recursos no sentido de

reforçar setores já exportadores; atendeu demandas localizadas de infraestrutura; e atuou fortemente em operações de desinvestimento e privatizações no âmbito do Sistema BNDES.

A partir de 1986 os recursos destinados ao setor público foram sendo progressivamente reduzidos. Ao final da década não chegavam à 20% dos desembolsos do Banco, já sinalizando o afastamento definitivo que seria consolidado na década seguinte (CURRALERO, 1998). Contribuíram para esse processo as ideias relativas à necessidade de reestruturar o Estado e seu papel na economia (exclusão do Estado como indutor do desenvolvimento, delegando ao setor privado papel de destaque), ao mesmo tempo em que normas de boa administração e rentabilidade financeira passaram a redefinir a política de crédito do Banco, a despeito de critérios de prioridades para aprovação de financiamentos (por exemplo, prioridades setoriais ou estratégicas pré-definidas em plano econômico do Governo) (CURRALERO, 1998). Houve, também, uma decisão do Banco Central, a Resolução nº 1.469 de 1988, que contingenciou e proibiu novos empréstimos ao setor público, impedindo novas liberações do Sistema BNDES às estatais (LIMA, 2007).

No início dos anos oitenta, o BNDES foi a única fonte de recursos de longo prazo das empresas estatais e, como anteriormente destacado, realizou inúmeras operações de saneamento e fortalecimento financeiro voltadas ao setor público. Entretanto, no decorrer da década, as empresas estatais viram sua situação financeira se deteriorar e se tornaram grandes devedoras do Sistema BNDES, além de concentrarem elevada inadimplência junto ao Banco (os quinze maiores mutuários públicos representavam 73% do inadimplemento total). Observou-se, naquele período, uma deterioração da capacidade de investimentos, da qualidade dos serviços públicos e da infraestrutura portuária, de transportes etc. Ganhou força o discurso da ineficiência intrínseca do setor público e a defesa das privatizações (CURRALERO, 1998).

No período 1982-1985 o BNDES aplicou, em média, 55% de seus recursos para custear o funcionamento ou atender necessidades de caixa de empresas sob seu controle, alterando profundamente o papel que historicamente lhe fora atribuído de provedor de financiamento de longo prazo na economia (PRADO, 1994). O Banco tinha muitos de seus técnicos como diretores de empresas controladas, em suma, considerava suas capacidades financeira e humana limitadas para empreender novos projetos (CABRIA, 2012). Em 1985, com a publicação do Decreto nº. 91.991 que forneceu as bases para o Programa Federal de Desestatização (que incluía entre seus objetivos a desregulamentação e a concessão de serviços públicos ao setor privado), o Governo Sarney iniciou a segunda fase do processo de privatização, imprimindo um ritmo mais forte e buscando a venda de empresas (privatizações)

e de participações acionárias (desinvestimento), abertura de capital ou encerramento de empresas deficitárias (LIMA, 2007). A participação do Banco no processo de privatização se deu, também, mediante a concessão de crédito, uma vez que até 70% do valor de aquisição das empresas podia ser financiado pelo BNDES e 80% dos compradores utilizaram essa forma de pagamento (CURRALERO, 1998). Conforme Prado (1994), as operações do BNDES corresponderam a 75% do total de receitas das privatizações realizadas na década de 80, sendo os quatro anos finais os mais representativos. O BNDES acumulou experiência na modelagem e na condução do processo de privatização, tornou-se central nos esforços de redução do Estado-empresário que se intensificaram na década de 90, com o Programa Nacional de Desestatização (PND), uma das bases da estratégia econômica adotada pelo próximo governo, como será detalhado mais adiante.

Em relação às fontes de recursos do Banco, com a promulgação da Constituição de 1988, a arrecadação do PIS/PASEP passou a financiar o Programa Seguro-Desemprego, e pelo menos 40% desta passou a ser destinada ao BNDES. Nos anos seguintes, com a Lei 7.998/90, foi criado o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), fonte de recursos do Programa, composto pela arrecadação do PIS/PASEP e os próprios juros pagos pelo BNDES pela utilização dos recursos, que seguiram sendo destinados ao Banco num percentual mínimo de 40% (BNDES 2002a; PROCHNIK, 1995).

Conforme apresentado por Currello (1998), os desembolsos do Banco somaram 3,76 bilhões de dólares e houve uma diversificação nos ramos e gêneros de atividades apoiadas, ainda que não muito significativa em termos do montante de recursos. A indústria manteve a liderança sendo destino de 57% do total. Os principais setores foram metalurgia, papel e papelão, química e produtos alimentares, sendo que, de 1980 a 1985, estes concentravam mais de 80% do total desembolsos direcionados para indústria, e, de 1986 a 1989, representaram cerca de 58%. Os desembolsos para infraestrutura ficaram próximos de 30% do total, com forte concentração na área de transportes³⁵.

Como já mencionado, os três “pacotes” econômicos do Governo fracassaram no objetivo de dar um novo dinamismo para a economia do país. A inflação e a dívida externa continuaram sendo um problema ao final do Governo Sarney (SILVEIRA, 2009).

Nos anos 90, ocorreu o aprofundamento do projeto liberal que havia sido semeado no fim dos anos 1980. A influência do Consenso de Washington e das políticas econômicas de caráter neoliberal se refletiu por toda a América Latina.

³⁵ Destaque para a construção do Metrô do Rio de Janeiro e São Paulo contaram com elevados financiamentos.

Como aponta Bandeira (2002),

a adoção de tais medidas, como a privatização das empresas estatais, a desregulamentação da economia e a liberalização unilateral do comércio exterior pelos países da América Latina constituiria condição fundamental para que pudessem renegociar a dívida externa e receber qualquer recurso das agências financeiras internacionais (BANDEIRA, 2002, p. 135).

A ideia de que a inserção brasileira no processo de globalização provocaria a melhoria das condições de vida da população teve reflexos na condução da política governamental (IPEA, 2010).

Algumas das características mais marcantes dos anos desse período foram o baixo e instável crescimento, a drástica redução da intervenção do Estado, a abertura comercial, a liberalização financeira e a política econômica fortemente contracionista. O governo brasileiro adotou uma série de medidas que conduziram a um veloz e profundo processo de privatização. Foram também efetivadas medidas que revogaram e eliminaram proibições, restrições e barreiras ao capital estrangeiro. O investimento direto externo que ingressou no Brasil, ao longo dos anos 1990, não levou à ampliação da capacidade produtiva, mas simplesmente à transferência de propriedade a mãos estrangeiras de empresas brasileiras, públicas e privadas. O capital dirigiu-se para o patrimônio público, através das privatizações, e para o setor privado nacional, através da desnacionalização. Um profundo processo de transferência patrimonial foi realizado ao longo dos anos 1990, com a venda de empresas nacionais, públicas e privadas, a empresas internacionais, também elas públicas ou privadas (IPEA, 2010, p. 26).

No início dos anos 90, com o Governo de Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito em eleições diretas após o fim da ditadura, foram acentuadas as políticas de caráter neoliberal que norteariam a ação do Governo. O programa de governo, consolidado no Programa de Reestruturação Nacional, previa, entre seus principais eixos, a inflação como inimigo maior, reforma do Estado e modernização econômica. As estratégias da política econômica seriam implementadas através do Plano Brasil Novo, que ficaria conhecido como Plano Collor e que também teve duas fases (Collor I e Collor II). Pode-se destacar alguns dos aspectos marcantes da política econômica do período como a redução do tamanho do Estado, principalmente via privatizações; retirada do Estado das atividades econômicas; liberalização dos mercados nacionais à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco; busca por capitais estrangeiros; estabilidade monetária por meio do combate à inflação à custa de recessão, aumento do desemprego, contenção salarial e diminuição dos investimentos públicos na área social. O desfecho do Governo Collor foi conturbado politicamente, culminando no *impeachment* do Presidente, envolvido em denúncias de corrupção, em 1992 (SILVEIRA, 2009).

Itamar Franco assumiu o cargo de Presidente horas depois do *impeachment* e, conforme destaca Silveira (2009, p. 95), apesar de um governo de transição, “cumpru um

papel chave na consolidação de uma série de medidas de reforma do Estado” e aprofundou os processos de desregulamentação da economia e abertura comercial. Foi no Governo de Itamar, com Fernando Henrique Cardoso a frente do Ministério da Fazenda, a implementação do Plano Real³⁶ que logrou êxito na estabilização da economia e levou Fernando Henrique, tratado como artífice da queda da inflação, a ser eleito no primeiro turno das eleições de 1994, vindo a governar o país por dois mandatos (1995-2002).

No Governo Fernando Henrique, aprofundou-se o caráter neoliberal do Governo dando continuidade à redução da intervenção direta do Estado e das áreas de atuação estatal. Com vistas a tornar o Estado adequado à economia de mercado, o Governo buscou reduzir os gastos públicos (diminuição de dispêndios com funcionalismo público; ajuste fiscal; reforma da previdência etc.), privatizar empresas estatais e intensificar a liberalização financeira e comercial (SILVEIRA, 2009).

Dentro do novo contexto político e econômico do país, ou seja, a consolidação do regime democrático e o fortalecimento do projeto neoliberal, o BNDES se tornou protagonista no processo das denominadas reformas orientados ao mercado. O Banco se converteu no organismo mais qualificado do Estado brasileiro para executar e coordenar o processo de privatização do setor público que se estendeu por toda a década (CABRIA, 2012). Como salientam Tautz, Pinto e Fainguelernt (2012, p. 65), o BNDES atuou como promotor e financiador das políticas de desmonte do Estado e foi

o condutor oficial e fornecedor de crédito para as privatizações no Brasil, pelas quais foram vendidas centenas de companhias públicas a preços muito abaixo do mercado. Juntamente com consultorias internacionais, o Banco elaborou os editais de privatização de estatais e disponibilizou recursos públicos subsidiados para os vencedores dos leilões de desestatização. Além disso, como o modelo das privatizações no Brasil foi a venda das estatais em blocos, estimulou-se a formação de consórcios entre empresas, contando com a participação do BNDESPar. Vários conglomerados dos setores de construção civil, agricultura e energia, que hoje se expandem internacionalmente ainda graças ao crédito facilitado do BNDES, ganharam escala internacional no período em que adquiriram controle acionário das estatais à venda.

Dentro do Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei n.º 8.031 de 1990, o BNDES foi designado gestor do Fundo Nacional de Desestatização que recebeu os fundos provenientes das privatizações. O Banco, que também participou da elaboração da legislação, se tornou responsável: pela modelagem financeira do processo; pelo fornecimento

³⁶ Segundo Batista Jr. (1996), o Plano Real representou um modelo geral de estabilização e integração nacional aplicado em diversos países da América Latina. A estratégia possuía como elementos centrais: (a) uso da taxa de câmbio como instrumento de combate à inflação; (b) abertura da economia às importações, por meio da drástica redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias; (c) abertura financeira externa, inclusive com a adoção de políticas de estímulo à entrada de capitais externos de curto prazo; (d) medidas de desindexação da economia; (e) ajuste fiscal e austeridade monetária; e (f) venda de empresas públicas.

de apoio administrativo, técnico e operacional; pela contratação de empresas de consultoria; pela avaliação de bens e realização auditorias necessárias ao processo de alienação; por submeter as condições gerais de venda; e pela definição dos preços mínimos dos valores mobiliários a serem alienados. O poder decisório do Banco era muito significativo, considerando que o presidente do BNDES ocupava, também, a presidência do Conselho Diretor do PND, que tinha dentre suas atribuições, por exemplo, a indicação das empresas a serem privatizadas e a aprovação das condições gerais de venda (BNDES, 2002a; LIMA, 2007).

Ao longo dos governos de Collor e Itamar, entre 1990 e 1994, 33 empresas foram privatizadas³⁷ (CABRIA, 2012). O setor siderúrgico foi responsável por mais de 90% da receita total das privatizações, liderado pela venda da Usiminas (LIMA, 2007). Cabria (2012) salienta que esse primeiro momento do PND buscava suprimir as funções do Estado como produtor de bens, deixando de participar diretamente com empresas estatais em setores estratégicos. No Governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso, houve uma ampliação do PND que também empreendeu esforços na privatização de serviços públicos como telecomunicações, eletricidade, finanças, transportes terrestres, saneamento etc., e o BNDES ainda foi designado para apoiar privatizações a nível estadual, que estavam fora do PND. De acordo com Currello (1998), o BNDES, através da BNDESPAR, chegou a comprar ações de empresas estaduais que seriam privatizadas concedendo um ‘adiantamento’ para os governos estaduais das receitas a serem obtidas com as privatizações.

Para implementação dessa nova fase houve reformulações dos marcos legais para concessão de serviços e obras públicas, e Cabria (2012) aponta, também, o aumento da participação do capital estrangeiro que chegou a alcançar 55% dos recursos envolvidos nos processos de privatização no período 1995-2002. O BNDES seguiu publicando relatórios de atividades, no âmbito do PND, até 2009 e, ainda hoje, segue envolvido em operações de concessão de rodovias, linhas de transmissão, aeroportos e trens de alta velocidade. De acordo com os relatórios do Banco (BNDES 2003a; 2009a), no período 1994-2003 foram realizadas 36 privatizações, e outras 2³⁸ até 2009, totalizando 71 desestatizações³⁹, entre 1990 e 2009, referentes aos setores: siderúrgico; químico e petroquímico; fertilizantes; elétrico; ferroviário; mineração; portuário; financeiro; de petróleo; de telecomunicações; e outros. Se incluídas

³⁷ Sendo 18 empresas controladas e 15 participações minoritárias (LIMA, 2007, p. 102).

³⁸ No Governo Lula, no âmbito do PND, foram privatizados os Bancos Estaduais do Maranhão (2004) e do Ceará (2005) (BNDES, 2009a).

³⁹ Sendo 31 empresas controladas, 26 participações minoritárias, 7 concessões e 7 arrendamentos. Esses dados não incluem outorga de concessões de aproveitamentos hidrelétricos, linhas de transmissão e rodovias federais (BNDES, 2009a, p. 7).

companhias estaduais, o número chega a 120 empresas (BNDES, 2002a). Adicionalmente, é relevante destacar que foram no Governo Fernando Henrique as maiores privatizações relacionadas ao PND, com mais de 80% do total arrecadado e de dívidas transferidas ao setor privado considerando todo o Programa (CABRIA, 2012).

Uma análise interessante sobre o processo de privatizações e, especialmente, sobre o Governo Fernando Henrique é apresentada por Abu-El-Haj (2007). O autor analisa que de fato o período de Fernando Henrique foi caracterizado pela agressiva política de privatizações, massivo investimento internacional e esforços para associação da burguesia nacional ao capital internacional. Entretanto, para o autor, a reorganização do capitalismo brasileiro nos anos 1990 foi muito mais contraditória. Sobre o Plano Real, houve uma inversão da hierarquia entre as classes dominantes em favor do capital local, e essa inversão histórica foi consolidada como resultado de escolhas políticas das elites no poder.

Abu-El-Haj (2007, p. 99) destaca, ainda, que o processo de privatizações nos anos 1990 ocorreu em “duas ondas”. Na primeira, entre 1991 e 1994, foram vendidas as indústrias tradicionais (aeronáutica, mineração, aço, ferro, químicos, petroquímicos e fertilizantes). Nessa primeira fase a participação do capital estrangeiro foi bastante reduzida, limitando-se a 28% dos investimentos e apenas 5% do controle majoritário de ações. O grande capital nacional, através da formação de consórcios (fundos de pensão, grandes investidores locais, bancos, etc.), teve destaque e, contando com recursos do BNDES, adquiriram o controle acionário das estatais à venda e consolidaram sólida posição no mercado, passando a ser conhecidas como “campeãs nacionais”. A participação do capital estrangeiro foi minoritária nessa fase, diferentemente da segunda fase destacada pelo autor, que começa em 1995 e vai até 2011, na qual foram privatizados serviços de utilidade pública e bancos, e quando capital estrangeiro passou a preponderar.

As privatizações se converteram em uma das bases da estratégia econômica no Brasil, sendo que o Programa foi implementado durante os Governos de Collor, Itamar e Fernando Henrique, mas contou com antecedentes no Governo Sarney e se manteve vigente no Governo Lula. Ao longo de todo este período, o BNDES, pioneiro na condução das privatizações nos anos 80, foi mantido como um dos agentes centrais no planejamento e coordenação do processo.

A participação e o protagonismo do BNDES no processo de privatizações foi o elemento mais marcante e definidor da atuação do Banco ao longo da década de 90. Entretanto, é necessário ressaltar outros aspectos das atividades do Banco neste período. Nos primeiros anos da década o BNDES não alterou seu perfil de estímulo aos setores

exportadores e, ao longo de todos os anos 90, seguiu se distanciando do setor público, destinando sempre menos de 20% dos recursos (CURRALERO, 1998) e chegando a 3% em 1999 (BNDES, 1999). O Banco manteve os critérios privados em relação a risco e rentabilidade na aplicação da maior parte de seus recursos, ao mesmo tempo em que criou linhas de financiamento com objetivos compensatórios que buscavam reduzir os impactos das políticas econômicas de abertura externa e estabilização. Nesse sentido, foram criados programas setoriais, regionais e sociais com novas linhas de crédito ou condições especiais de financiamento⁴⁰ (CURRALERO, 1998).

As operações de apoio ao exportador foram ampliadas, principalmente com a criação do BNDES-Exim, em 1997, a partir da transformação de outro programa de apoio às exportações no qual o Banco atuava desde 1991. O BNDES-Exim passou a contar com recursos para grandes projetos e também para operações destinadas a pequenas e médias empresas em variados setores da economia. O Programa ganhou importância ao longo dos anos e, ao final da década de 90, os desembolsos relativos ao BNDES-Exim representavam 25% do total de liberações do Banco (BNDES, 2002a).

A partir de 1998 o BNDES passou a supervisionar, juntamente com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a execução do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. A partir das informações apresentadas pelo BNDES em seu Relatório Anual de 1999 (BNDES, 1999) e das informações detalhadas por Nasser (2000), é possível fazer um breve resumo deste Estudo que contou com a participação do Banco e que foi importante no direcionamento dos investimentos futuros. O Estudo foi realizado pelo Consórcio Brasileira, formado pelas consultorias Booz Allen & Hamilton do Brasil Consultores, *Bechtel International Incorporation* e *ABN Amro Bank*, contratado pelo governo federal. O trabalho teve o objetivo de identificar oportunidades de investimentos públicos e privados em setores considerados essenciais para o desenvolvimento econômico e social nas áreas de influência dos eixos. A nova concepção de eixo foi central em uma nova estratégia de desenvolvimento espacial que identificou e caracterizou 9 Eixos Nacionais de Integração e

⁴⁰ Criados ou ampliados, em sua maioria, em 1996, são eles: Programa Nordeste Competitivo; Programa Amazônia Integrada; Reconvertul; Programa de Apoio ao Setor Coureiro-Calçadista; Programa de Apoio ao Setor Têxtil; Programa de Apoio à Indústria de Autopeças; Programa de Apoio aos Fornecedores da Indústria Siderúrgica; Programa de Apoio à Exportação de Produtos Manufaturados; Programa para Aquisição de Implementos Agrícolas e Manutenção/Recuperação de Máquinas, Tratores e Equipamentos Agrícolas; Programa Nacional de Financiamento ao Turismo; Programa de Crédito Produtivo Popular; Programa de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; e Programa de Modernização de Equipamentos de Hemodiálise (CURRALERO, 1998).

Desenvolvimento⁴¹ através da divisão do território nacional em espaços que agrupavam regiões independentemente da divisão político-administrativa, levando em consideração a rede multimodal de transporte; a estrutura produtiva atual e potencial; os ecossistemas; e as relações sociais entre as cidades. Os eixos tinham o objetivo de integrar as economias regionais e melhor articulá-las aos mercados internacionais. O Estudo elaborou um portfólio de empreendimentos para o período 2000-2007 que, juntamente com a concepção dos novos Eixos Nacionais, foram a base para elaboração do Plano Plurianual de Investimentos (PPA) para o período 2000-2003 (BNDES, 1999; NASSER, 2000). Cabe salientar a íntima relação entre o conceito de eixo elaborado neste Estudo, no âmbito do território brasileiro, e o conceito de EID utilizado posteriormente pela IIRSA em toda a América Latina.

No que se refere à análise da destinação dos recursos do Banco nesse período, são destaques importantes as operações de financiamento às empresas sediadas no Brasil controladas por capital estrangeiro e às empresas multinacionais, conforme novas regulamentações a partir de 1991 e 1995, respectivamente; a disponibilização dos recursos ao setor privado para compra das empresas que foram privatizadas; a participação das empresas privatizadas que passaram a usar programas de crédito do Banco; a abertura para o setor terciário, a partir de 1994, que diversificou os ramos de atividades beneficiadas; e o incremento no número de operações voltadas para pequenas e médias empresas, ainda que mantida uma participação baixa em relação ao total dos recursos do Banco (BNDES, 2002a; CABRIA, 2012; LIMA, 2007; CURRALERO, 1998).

Nos três primeiros anos da década de 90 a indústria de transformação foi responsável por 60% dos desembolsos, com destaque para metalurgia, papel e papelão, químico e petroquímico e produtos alimentares. O setor agropecuário, destacado seu potencial exportador, representou 11% dos desembolsos do Banco no período. O restante foi alocado em infraestrutura (aproximadamente 26%, sendo 16% em transportes) e comércio/serviços (3%). Vale salientar que mais de 39% dos desembolsos se deu via FINAME (CURRALERO, 1998), e que a participação de empresas estrangeiras se mostrava como um fator de crescimento nos desembolsos do Banco (LIMA, 2007). Nos anos seguintes, com a intensificação do PND e com a consolidação do Plano Real e das medidas de estabilização e liberalização econômica e financeira, ocorreram algumas mudanças no perfil dos investimentos do BNDES.

⁴¹ Arco-Norte, Madeira-Amazonas, Araguaia-Tocantins, Oeste, Sudoeste, Transnordestino, São Francisco, Rede Sudeste e Sul.

Os dados consolidados do período 1994-2002 (CURRALERO, 1998; BNDES, 1998; 1999; 2000; 2001; 2002b) mantêm a proeminência de investimentos no setor industrial, quase todos os anos acima dos 40%. Destaque para os novos investimentos relativos aos programas para setores específicos (têxtil, autopeças, couro-calçadista etc.), e para os setores tradicionalmente beneficiados pelo BNDES: equipamentos de transporte; alimentos e bebidas; automotivo; metalúrgica básica; siderúrgico; mineração; química e petroquímica; e papel e celulose. O setor agropecuário, apesar de oscilar em alguns anos, inicia a termina o período com uma participação em torno de 10%. Já os investimentos em infraestrutura voltaram a ganhar importância nos desembolsos do Banco totalizando mais de 30% dos investimentos em todo o período, especialmente pela demanda das empresas privatizadas, destaque para grandes investimentos no setor de telecomunicações, bem como projetos na área de infraestrutura de transportes e geração e transmissão de energia elétrica. Houve, também, um significativo volume de recursos destinados ao Programa Emergencial de Apoio Financeiro ao setor de energia elétrica em função do “apagão” e do racionamento de energia elétrica ocorridos no entre 2001 e 2002. Como já mencionado, o Banco diversificou os ramos de atividades beneficiadas pelos investimentos em comércio e serviços (hotelaria, *shoppings centers*, turismo, supermercados etc.), e manteve investimentos regulares que somaram aproximadamente 8% do total do período. Para finalizar a análise dos desembolsos no período é importante ressaltar a expansão das operações voltadas para pequenas e médias empresas, que ultrapassaram os 20% do total liberado pelo Banco a partir dos anos 2000, assim como os dados relativos à aquisição de ações no mercado de capitais pela BNDESPAR, que foi responsável por quase 5% dos desembolsos entre 1997 e 2002.

Analisada a distribuição dos investimentos do Banco, é necessário um último destaque uma vez constatada a significativa elevação dos desembolsos no BNDES neste período. Comparando os períodos 1990-1993 e 1994-1996, o valor anual médio dos desembolsos aumentou quase 140% (CURRALERO, 1998, p. 115). De 1996 para 1997, os desembolsos dobraram, passando de um patamar próximo aos R\$ 10 bilhões para aproximadamente R\$20 bilhões. O valor anual médio no período 1997-2002 foi de R\$ 24,7 bilhões, sendo que, em 2002, os desembolsos do Banco ultrapassaram os R\$ 38 bilhões (BNDES 1998; 1999; 2000; 2001; 2002b). Prochnik e Machado (2008) ponderam dois picos de ingresso de recursos no BNDES que ajudam a compreender o incremento nos desembolsos. Entre 1997 e 1998 o aumento de recursos é atribuído pelas captações em mercado, sobretudo pela monetização de ativos de renda variável (ações no mercado de capitais), aproveitando o volume de recursos internacionais que ingressaram na economia

naqueles anos. Foram essas captações que viabilizaram o aumento significativo nos desembolsos devido à realimentação impulsionada pelos retornos e aplicações. Já em 2002, o aumento no ingresso de recursos, segundo as mesmas autoras, foi possibilitado pelo repasse de recursos do Tesouro Nacional, em caráter temporário, direcionados ao setor elétrico.

3.4 O BNDES como sustentador das políticas de investimento e estímulo ao crescimento a partir de 2003

O período posterior ao Governo Fernando Henrique, com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2003, marca algumas mudanças na trajetória do BNDES, que recuperou seu papel como organismo sustentador das políticas de investimento e estímulo ao crescimento, com elevado incremento nos recursos aplicados no Brasil e no exterior.

Antes de tratar do período após 2003, cabe destacar a análise de Abu-El-Haj (2007) sobre o período de Fernando Henrique, mais especificamente sobre os últimos dois anos de governo. Nesse período, devido a pressões eleitorais e ao declínio do investimento estrangeiro, o país reforçou uma orientação exportadora e se voltou para o favorecimento de setores controlados pelo capital nacional, o que o autor chama de neo-mercantilismo. Essa mudança, de certa forma paradoxal em relação aos anos iniciais do Governo Fernando Henrique, é relevante na trajetória posterior da economia brasileira e, em especial, do BNDES.

Segundo Cabria (2012), a partir de 2003 o Banco se envolveu diretamente na elaboração, coordenação e financiamento das principais políticas estratégicas do Governo (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC; Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE; e Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP) e foi um dos principais encarregados na implementação de medidas para combate à crise econômica internacional em 2008. Conforme detalhado por Garcia (2012) e Tautz, Pinto e Fainguelernt (2012), merecem destaque, também, a atuação do BNDES como instituição financeira internacional, financiando obras e projetos fora do Brasil, especialmente na América Latina, e convertendo o Banco em um importante ator da política externa brasileira; a expansão nacional e transnacional de empresas brasileiras por meio do Banco; e a concentração de recursos em grandes grupos econômicos, tendo o Banco atuado na formatação e

financiamento dos principais processos de aquisições e fusões ocorridos no período. A seguir estão apresentadas informações sobre cada um dos aspectos elencados sobre a atuação do BNDES nesse período.

Nos primeiros quatro anos do Governo Lula, contrariando algumas expectativas no país, as linhas básicas da política econômica de seu antecessor foram mantidas, inclusive com certo radicalismo inicial - elevou-se a taxa de juros, a meta de superávit primário e também foram realizados significativos cortes de orçamento. A estabilidade macroeconômica foi mantida como diretriz do Governo, que centrou esforços para assegurar o equilíbrio cambial, fiscal e monetário (MAGALHÃES, 2010). Por outro lado, especialmente a partir do segundo mandato do Presidente Lula, intensificou-se a recuperação do papel do Estado como agente econômico e de planificação. O Estado passou a assumir posição de indutor da economia, como investidor e financiador, ao mesmo tempo em que buscou criar um ambiente favorável e estável para o investimento privado (IPEA, 2010). Foram marcantes, também, a ênfase dada a programas e políticas sociais compensatórias e de transferência de renda, sendo a mais emblemática o Bolsa Família⁴², e a visão da inclusão social como acesso ao consumo de massas..

Cabria (2012) ressalta que a PITCE e a PDP representaram um retorno do Governo Federal na elaboração e implementação de políticas industriais, como parte integrante de um conjunto de políticas relacionadas ao investimento público e de medidas para fomentar o crescimento. Segundo Carvalho Jr. (2005, p. 18), a PITCE, lançada em 2004, tinha como objetivo “aumentar a eficiência, a capacidade de inovação, a qualidade e a competitividade das empresas brasileiras tanto no ambiente doméstico quanto no internacional”, incluindo medidas para expansão das exportações. Esse mesmo autor destaca os setores de fármacos e medicamentos, *software*, semicondutores e bens de capital, que foram considerados estratégicos pela PITCE, bem como as áreas de conhecimento científico e tecnológico ligadas à nanotecnologia, biotecnologia e biomassa. O BNDES desempenhou papel relevante na formulação da Política e se manteve como principal instituição de apoio financeiro aos

⁴² O Programa Bolsa Família, criado em 2004, é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O Bolsa Família veio substituir o Programa Fome Zero, que havia sido o carro-chefe das políticas sociais da campanha de Luís Inácio Lula da Silva para a Presidência do Brasil em 2002. O Programa passou a ser o carro-chefe das políticas sociais do Governo Federal, atendendo, atualmente, a mais de 13 milhões de famílias. São três eixos principais: transferência de renda (benefícios que variam de R\$32 a R\$306), condicionalidades (que devem ser cumpridas para manutenção do benefício) e programas complementares (eixo de menor distinção dentro do Programa, voltado para ações nas áreas de educação, trabalho, capacitação, microcrédito, etc.). Em 2011, com a criação do Plano Brasil Sem Miséria, o Governo sinalizou o aprofundamento da focalização das políticas sociais, com a expansão dos benefícios parcelados para os sujeitos pobres que ainda não estavam contemplados pelo Bolsa Família (DORNELAS CAMARA e AMARAL, 2011).

diversos projetos, disponibilizando financiamentos de longo prazo, reduzindo seletivamente taxas de juros e adequando prazos. Carvalho Jr. (2005) aponta, ainda, que a PITCE indicou a importância da estruturação de sistemas empresariais maiores, compatíveis com as grandes corporações internacionais. Diretriz coerente com “a formação de monopólios e o movimento de concentração e centralização de capital que são, historicamente, um importante impulso à expansão internacional dos grandes grupos econômicos na busca por acumulação” (GARCIA, 2012, p. 67) e que foi acentuada no Brasil, em decorrência da crise internacional de 2008, com o grande número de fusões e aquisições entre empresas que, como será tratado mais adiante, contou com intensa participação do BNDES. A PITCE enfrentou uma série de limitações para sua implementação que trouxeram obstáculos para o atingimento das metas estabelecidas⁴³.

No âmbito das dificuldades na implementação e de resultados insatisfatórios da PITCE, em 2008, foi lançado um novo programa de promoção à indústria, com maiores pretensões em relação a sua abrangência, profundidade, articulações, controles e metas, e ampliando o número de setores e instrumentos de incentivo. A nova política, chamada de Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), teve como objetivo sustentar um longo ciclo de desenvolvimento produtivo, apoiado no investimento, na inovação, na competitividade das empresas e na ampliação das exportações (CANO e SILVA, 2010). Foram estabelecidas quatro grandes metas: aumentar a taxa de investimento para 21% do PIB; aumentar a taxa de investimento privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D) para 0,64% do PIB; aumentar a participação no comércio mundial para 1,25% das exportações mundiais; e aumentar em 10% o número de micro e pequenas empresas exportadoras (BNDES, 2008).

A PDP contemplou 24 setores da economia e buscou apreender a abrangência e complexidade da estrutura industrial e definindo focos específicos de ação. Foram definidos 3 grupos de programas com metas específicas: programas para consolidar e expandir liderança de setores onde o Brasil já era forte (aeronáutico, petróleo, gás e petroquímica, bioetanol, mineração, celulose e papel, siderurgia e carnes); programas para fortalecer a competitividade (complexo automotivo, bens de capital, indústria naval e cabotagem, têxtil e confecções, couro, calçados e artefatos, madeira e móveis, agroindústrias, construção civil, complexo de serviços, higiene, perfumaria e cosméticos, plásticos, biodiesel, trigo, eletrônica de consumo e brinquedos); e os programas mobilizadores em áreas estratégicas (complexo industrial da

⁴³ Dentre as principais limitações esteve a incompatibilidade entre a política macroeconômica e a política industrial proposta (CABRIA, 2012). Cano e Silva (2010, p. 9) apontam que o conjunto de iniciativas implementadas “não foi capaz de influenciar significativamente o nível de investimento na direção pretendida, nem de reverter problemas estruturais”.

saúde, tecnologias da informação e comunicação, energia nuclear, nanotecnologia, biotecnologia, e complexo industrial de defesa). Outro grupo, chamado Destaques Estratégicos, conteve 6 programas: Promoção das exportações; Regionalização; Micro e pequenas empresas; Produção sustentável; Integração com a África; e Integração produtiva da América Latina e Caribe (CANO e SILVA, 2010).

O BNDES participou da concepção e formulação da nova política industrial, e o próprio lançamento da PDP foi realizado na sede do Banco. Em relação à implementação e coordenação da nova política industrial, o Banco passou a compor a Secretaria Executiva da PDP; ficou responsável pela coordenação direta do grupo de programas para consolidar e expandir liderança; pela gestão dos comitês executivos de petróleo, gás e petroquímica, e indústria aeronáutica; além de integrar os comitês relacionados a todos os demais programas (BNDES, 2008, 2011). Conforme Cano e Silva (2010), a PDP reservou papel importante ao Banco no sentido de agilizar e desburocratizar financiamentos, bem como um significativo aporte de recursos: foram previstos R\$ 210,4 bilhões em financiamentos para o setor de indústria e serviços entre 2008 e 2010; uma redução de 20% no *spread* básico do conjunto de linhas de financiamento; redução ainda maior nas linhas para comercialização de bens de capital com duplicação dos prazos para indústria, de 5 para 10 anos, nos financiamentos via FINAME; além de taxas especiais para empresas que tenham investimentos em P&D.

O papel protagonista do BNDES na elaboração e sustentação das principais políticas do Governo ficou bastante evidente em relação às políticas industriais e, como detalhado a seguir, aprofunda-se em relação ao PAC, um dos pilares, senão o principal, da estratégia adotada pelo governo com base na expansão do crescimento via investimentos em infraestrutura.

Considerando a apresentação e o detalhamento do PAC realizados no Capítulo anterior, cabe abordar, neste momento, o papel e a centralidade do BNDES no financiamento de grandes projetos de infraestrutura. Como já mencionado, o BNDES desempenha papel fundamental como o grande agente financeiro dos projetos de investimento em infraestrutura no país. Até 2011, a carteira do BNDES, no âmbito do PAC, em suas duas fases, reuniu 503 projetos que somam investimentos no valor de R\$ 327 bilhões, dos quais o Banco participa com financiamentos de R\$ 179,4 bilhões, ou seja, 55% dos projetos apoiados. Destaque para o eixo Energia que concentrava 77% dos recursos. Os desembolsos para projetos do PAC, ou seja, parte dos financiamentos aprovados que foram efetivamente desembolsados pelo Banco, desde o lançamento do Programa em 2007 até 2011, atingiram R\$ 104,8 bilhões (BNDES, 2011), aproximadamente 20% do total de recursos desembolsados pelo BNDES no período. O

Banco também atua como responsável pela contratação e coordenação de inúmeros estudos técnicos e pela elaboração de análises de viabilidade técnica, econômico-financeira, ambiental e jurídica para concessões rodoviárias e aeroportuárias. Citados no Capítulo anterior, alguns dos maiores projetos do PAC compõem a lista das obras financiadas pelo BNDES. Estima-se que na segunda fase do PAC o BNDES contribuirá com mais de 50% do montante de investimentos previstos (TAUTZ; PINTO e FAINGUERLERNT, 2012).

O pacote de medidas adotadas pelo BNDES em relação ao PAC inclui a redução de *spreads* para diversas linhas operacionais ligadas à infraestrutura; o aumento de prazos de financiamento para setores de energia elétrica e elevação dos limites de participação do Banco nos investimentos⁴⁴; a criação de grupos de trabalho internos para monitorar, acompanhar e responder a órgãos de controle externo sobre os projetos do PAC na carteira do Banco; e o oferecimento do Programa de Apoio ao Financiamento das Contrapartidas do PAC (BNDES ProPAC), destinado a financiar o aumento de contrapartida requerido dos Estados e do Distrito Federal para concluir os projetos do PAC (BNDES, 2007, 2011).

Tautz et al. (2010) chamam a atenção para o modelo de financiamento “*Project Finance*” adotado em muitos projetos de infraestrutura, como por exemplo, o polêmico Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira. Nesses casos, o Banco concede os recursos para as obras e as garantias apresentadas são os recebíveis, a receita futura, dos empreendimentos, e não o patrimônio das empresas que compõem os consórcios. O BNDES se compromete, portanto, com a execução e com os resultados dos projetos. A participação do BNDES envolve, também, a BNDESPAR, como acionista de muitas das empresas envolvidas em consórcios relativos às obras do PAC (Vale, Votorantin, Eletrobras, Tractebel, CPFL, entre outras).

No contexto da crise internacional de 2008, que contraiu a disponibilidade de crédito tanto a nível global como no Brasil, o BNDES atuou como sustentador do crédito e do investimento e se converteu no principal mecanismo do sistema financeiro para executar ações anticíclicas paliativas às restrições advindas da crise. Primeiramente, o Banco atuou substituindo a falta de crédito das entidades financeiras privadas, aumentando em 29% sua porcentagem de crédito em relação ao PIB, entre setembro de 2008 e junho de 2009, e, posteriormente, criou novas linhas de financiamento através do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), lançado pelo Governo Federal em 2009 (CABRIA, 2012). O PSI reduziu

⁴⁴ Em projetos de geração hidrelétrica subiu de 80% para 85%; gás natural de 70% para 80%; em concessões rodoviárias de 60% para 70%; projetos voltados à infraestrutura social urbana, relacionados ao transporte urbano integrado, tiveram a participação elevada de 80% para 100%; e projetos de saneamento ambiental passaram de 90% para 95%.

os custos de financiamentos para os segmentos de bens de capital, inovação e exportações, e alongou os prazos de amortização e carência para utilização dos recursos. O PSI possibilitou custos financeiros mais baixos, com juros equalizados pelo Tesouro Nacional. O prazo de vigência do Programa foi estendido até o final de 2012 e a estimativa é que o total contratado junto ao BNDES fique próximo aos R\$ 200 bilhões (BNDES, 2009b; 2011).

Conforme mencionado anteriormente, a crise internacional também acentuou os processos de concentração de capital, elevando o número de fusões e aquisições entre empresas que bateram recorde em 2010 (GARCIA, 2012). Esses processos também influenciaram a expansão internacional de grupos fusionados durante a crise econômica e, considerando que contaram com significativos recursos do BNDES, permitem indicar outras dimensões da estratégia atual do Banco no que concerne à elevada concentração de recursos em determinados setores da economia e em grandes grupos empresariais com sólidas posições no mercado nacional, visando a internacionalização dos mesmos. São exemplos mais emblemáticos os casos do grupo JBS-Friboi (agronegócio/pecuária), R\$ 6 bilhões financiados para aquisição da Bertin e outras empresas no Brasil e no exterior; OI e Brasil Telecom (telecomunicações), R\$ 7,6 bilhões financiados à OI, empresa controlada pela Andrade Gutierrez e pelo grupo *La Fonte*, para criação do grande conglomerado de telecomunicações; Perdigão e Sadia (alimentos), R\$ 1,5 bilhão para fusão das duas empresas que formaram a Brasil Foods; e Votorantim e Aracruz (papel e celulose), R\$ 2,4 bilhões para fusão das empresas e formação do Grupo Fibria (TAUTZ et al., 2010; GARCIA, 2012).

Conforme analisam Tautz et al. (2010), a partir das privatizações e da liberalização econômica dos anos 90, muito às custas do patrimônio e dos fundos públicos, se formaram grandes conglomerados privados nacionais, bem como se fortaleceu a presença de conglomerados estrangeiros. Os fundos públicos seguiram mantendo tais conglomerados no período pós-privatizações. O Governo Lula, especialmente através do BNDES, trouxe à tona a prática do Estado de “escolha de vencedores”, segmentos e grupos econômicos “eleitos”, ou seja, “o fomento público à concentração de capitais como parte de uma estratégia nacional que visa à formação de empresas ‘campeãs nacionais’ com capacidade de competir globalmente” (GARCIA, 2012, p. 126). Nesse sentido, Tautz et al. (2010) destacam que os setores de mineração, siderurgia, etanol, papel e celulose, petróleo e gás, hidrelétrico e agropecuário receberam, juntos, quase a totalidade dos recursos desembolsados pelo Banco ao longo do Governo Lula. O argumento é privilegiar determinados segmentos e empresas nos setores em que o país é mais competitivo, numa estratégia deliberada de um Estado indutor,

garantindo a “inserção competitiva” do país no mercado mundial. Contudo, os autores avaliam que

mais do que uma retomada do papel estatal, configura-se aí um alinhamento do Estado à dinâmica e às demandas de grandes grupos empresariais com posições sólidas no mercado pré-Lula. Além de significar uma ancoragem da política de estabilização na balança comercial, levando o país a uma posição vulnerável no mercado internacional, centrada no instável comércio de *commodities* (TAUTZ et al. 2010, p. 2).

Analisando a atuação do BNDES é possível identificar os beneficiários preferenciais de crédito do Banco, dentre os quais se destacam grandes grupos econômicos como Bradesco, Itaú, Votorantim, Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, Grupo EBX, Gerdau, Perdigão/Sadia, JBS/Bertin, Vale e Grupo Vicunha (TAUTZ, PINTO e FAINGUELERNT, 2012).

Outro aspecto que chama a atenção é a participação do Banco, via BNDESPAR, como acionista dos principais grupos econômicos privados do país. Levantamento realizado por Almeida (2009) apontou a participação do BNDES em 22 das 30 maiores empresas multinacionais com sede no Brasil, “um tipo de apoio seletivo e concentrado” conforme assinalam Tautz, Pinto e Fainguelernt (2012, p. 66). A carteira da BNDESPAR, atualmente, ultrapassa R\$ 108 bilhões e as participações acionárias se concentram, principalmente, nos setores de petróleo e gás, mineração, papel e celulose, telecomunicações, energia elétrica e alimentos (BNDESPAR, 2012).

Para abordar a relação do BNDES com a atuação do Brasil no contexto internacional é preciso tratar tanto da consolidação do Banco como um ator relevante da política externa brasileira, ao se converter em uma das grandes instituições financeiras internacionais, quanto das ações do Banco para internacionalização de grandes empresas brasileiras. Aspectos que estão estreitamente relacionados.

Nos últimos anos, os grandes conglomerados aprofundaram ainda mais sua aliança histórica com o Estado brasileiro e, contando com fartos créditos do BNDES, se dedicaram vigorosamente à sua internacionalização. Garcia (2012) destaca dois momentos fundamentais para o BNDES nesse processo. Primeiramente, em 2003, o Banco criou uma linha de crédito específica para internacionalização de empresas brasileiras, alterando seu estatuto e passando a apoiar projetos no exterior de empresas de capital brasileiro. O segundo momento destacado pela autora foi a abertura de um escritório de representação no Uruguai, em agosto de 2009, e de uma subsidiária em Londres, em novembro de 2009.

A subsidiária *BNDES Limited*, em Londres, é uma empresa de investimento que visa a participação acionária em outras empresas, a captação de recursos no mercado e nas agências financeiras, e o empréstimo às empresas brasileiras diretamente no exterior. Já o escritório no Uruguai foi constituído com o objetivo de aportar recursos diretamente nos projetos de integração regional. Também em 2009, como destacam Tautz, Pinto e Fainguelernt (2012), o Banco criou outra subsidiária, a Agência de Crédito à Exportação do Brasil – EXIM Brasil, e o Fundo Garantidor do Comércio Externo. Em 2011, foi autorizado que o BNDES passasse a patrocinar processos de aquisições e fusões de grupos brasileiros no exterior. Considerando os dados apresentados por Garcia (2012), estima-se que, desde 2005, o Banco tenha destinado mais de R\$ 13 bilhões para projetos de internacionalização (aquisições, *joint ventures*, projetos novos e expansões). Alguns exemplos da atuação do Banco nesse sentido é o já mencionado empréstimo de R\$ 6 bilhões para o grupo JBS-Friboi, grande parte dos recursos para adquirir empresas no exterior, destacando, ainda, que o BNDES possui quase 30% das ações da empresa (BNDESPAR, 2012); a compra de uma fábrica na Índia pela WEG; e aquisições da Eurofarma na América do Sul. Como destacado anteriormente, as grandes transnacionais com sede no Brasil também figuram na lista das empresas consideradas beneficiárias preferenciais dos empréstimos do BNDES, ao mesmo tempo em que o Banco também participa da estrutura de capital das maiores empresas com atuação no exterior.

O caso das grandes empreiteiras brasileiras ilustra perfeitamente a relação entre a estratégia de estímulo à internacionalização e a própria atuação do BNDES como instituição financeira internacional. Conforme apresentado no Capítulo 2, o BNDES tem atuado como um dos principais agentes financeiros de projetos de infraestrutura na América Latina, e participa, também, de projetos na América Central e na África. O BNDES ultrapassou outras instituições financeiras multilaterais como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Cooperação Andina de Fomento (CAF), tornando o Brasil um dos principais credores dos países latino-americanos. Segundo os dados organizados por Tautz et al. (2010), no acumulado de 2005 a 2009, os desembolsos do BNDES corresponderam quase ao dobro da soma de desembolsos do Banco Mundial/BIRD e do BID. Em 2010, conforme Garcia (2012), os desembolsos do BNDES chegaram a mais de 3 vezes em comparação com o total desembolsado pelo Banco Mundial, consolidando a tendência nos anos seguintes com a relativa estabilidade dos altos investimentos do Banco brasileiro⁴⁵.

⁴⁵ Deve-se considerar, porém, que o BNDES também capta recursos no mercado externo, de bancos e agências estrangeiros e, por vezes, do próprio Banco Mundial.

A consolidação do BNDES na América Latina é consequência direta da IIRSA, apresentada no Capítulo 2, uma vez que o Banco atua como um dos principais articuladores e financiadores da Iniciativa que também é conduzida, em boa medida, pelas grandes empreiteiras brasileiras (GARCIA, 2012). Tautz, Pinto e Fainguerlent (2012), destacam que cerca de 80% dos financiamentos do Banco no exterior envolviam as grandes da construção civil, as empreiteiras Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão. Ao considerar a OAS, outra grande empreiteira com relevante atuação no exterior, formando as chamadas “cinco irmãs” da construção civil, é possível afirmar, seguramente, que o valor é ainda superior. Conforme Garcia (2012), o financiamento de obras regionais com recursos do BNDES repassados às empreiteiras aumentou 1.185% nos últimos 10 anos.

Os dados divulgados pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), com o qual o BNDES passou a ter forte articulação em função de sua importância para a estratégia de expansão brasileira no exterior, em especial nos países vizinhos, atribuem ao BNDES a maior parte dos resultados obtidos em relação à infraestrutura regional em termos de obras concluídas. Os projetos de infraestrutura regional que contam com linhas de financiamento público brasileiras, via BNDES e PROEX (financiamento à exportação via Banco do Brasil), estão a cargo das “cinco irmãs” e de empresas fornecedoras de máquinas, equipamentos e materiais de transporte, como a Embraer, Alstom, Confab e Mercedes-Benz do Brasil. Entre 2003 e 2010 o Brasil aprovou mais de 10 bilhões de dólares em financiamentos para mais de 80 projetos de infraestrutura na região (BRASIL, 2011d). A estimativa foi de aproximadamente 1,7 bilhão de dólares para o período 2011-2012 (GARCIA, 2012). Considerando os países da América Latina e do Caribe, o número chega a 100 financiamentos do BNDES totalizando cerca de 14 bilhões de dólares (TAUTZ, PINTO e FAINGUERLENT, 2012).

Com a “reedição” da IIRSA por meio do COSIPLAN, ganha força a retórica integracionista que, como resumido por Tautz, Pinto e Fainguerlent (2012), consiste na venda de um pacote fechado de megaprojetos de infraestrutura, financiados pelo BNDES, e com execução a cargo de empresas com sede no Brasil, principalmente do setor de energia, construção civil pesada e alguns grandes fornecedores de manufaturas.

América Central e África também são destinos de investimentos brasileiros e de concessão de crédito para empresas brasileiras que participam de projetos na região, basicamente as mesmas já citadas em relação à América Latina. O BNDES, mais uma vez, aparece como agente financeiro de vários projetos e como uma das principais fontes de recursos (BRASIL, 2011d; GARCIA, 2012).

Em 2011, o BNDES fechou, no âmbito dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), um acordo de cooperação com os bancos de desenvolvimento desses países com o objetivo de formular um arcabouço de projetos de interesse comum e, no futuro, constituir uma entidade interbancária única. O Banco brasileiro se intitulou como o modelo de instituição a orientar a criação de futura entidade voltada a financiar projetos de infraestrutura, uma espécie de BNDES dos BRICS (TAUTZ, PINTO e FAINGUERLENT, 2012).

Cabe destacar a análise de Tautz, Pinto e Fainguerlent (2012, p. 75) sobre este cenário de atuação do BNDES como braço da política externa brasileira:

Temos claro que a escala de atuação do BNDES nos obriga a falar de uma nova centralidade do Banco, não apenas no Brasil, mas em toda a América do Sul, em alguma medida já na América Central, no Caribe e na África e, possivelmente, no futuro, em outras economias ascendentes. A rigor, no cenário que se projeta para a próxima década, o papel do Banco tende a se agigantar ainda mais em conexão com a oligopolização da economia brasileira, que vem sendo concebida e fomentada deliberadamente como condição da internacionalização dos grandes grupos de base nacional.

O Governo Dilma Rouseff, iniciado em 2011, deu continuidade ao Governo Lula e às políticas centrais em relação ao crescimento econômico. O PAC, em sua segunda fase, se mantém como prioridade para o Governo, e a política industrial foi reeditada para o período 2011-2014, tendo como base as políticas anteriores, no Plano Brasil Maior, que manteve o BNDES como um dos atores principais na elaboração, coordenação e implementação. No âmbito da política externa, como já referido, o COSIPLAN revigorou a IIRSA e a integração regional segue como pauta prioritária, assim como as linhas gerais das políticas de investimento em outros países mantiveram o mesmo direcionamento.

O volume de desembolsos do BNDES ao longo desse período demonstrou uma trajetória de elevação muito significativa do montante de recursos. Recordando que em 2002 o Banco desembolsou um valor superior aos R\$ 38 bilhões, o valor caiu um pouco no ano seguinte, somando R\$ 35 bilhões, e passou a bater recordes históricos ano após ano até 2010. Em 2004 o total desembolsado pelo Banco superou R\$ 40 bilhões e atingiu o recorde histórico em 2010 ao superar os R\$ 168 bilhões⁴⁶. A média de desembolsos no Governo Lula fica próxima aos R\$ 80 bilhões por ano, ressaltando que os últimos anos correspondem aos maiores incrementos nos valores desembolsados. A indústria, especialmente em virtude do PSI, manteve a liderança no destino dos recursos e respondeu por aproximadamente 42% do total. Os investimentos em infraestrutura (fortemente concentrados no setor de energia elétrica

⁴⁶ Neste ano o BNDES desembolsou R\$24,8 bilhões referente ao processo de capitalização da Petrobras (BNDES, 2010).

e transportes), por sua vez, corresponderam a 35% do total desembolsado, retomando a importância relativa nos desembolsos do Banco. O segmento de comércio e serviços teve um forte incremento nos três últimos anos, e somou 12% dos recursos. O restante se divide no setor agropecuário (7%), aquisições no mercado de capitais (4%) e outros. No primeiro ano do Governo Dilma houve uma queda no volume de recursos desembolsados pelo Banco. Em 2011 o valor ficou em R\$ 139,7 bilhões e marcou a liderança dos investimentos em infraestrutura que totalizaram 40% do total, seguidos pela indústria com 31% e comércio e serviços, que seguiram em elevação, com 21% dos desembolsos. Outra característica que se manteve foi a concentração de recursos em empresas de grande porte que, em quase todos os anos, foram beneficiadas com mais de 70% dos recursos. (BNDES, 2003b, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009b, 2010, 2011).

Prochnick e Machado (2008) analisaram as fontes de recursos do BNDES de 1995 até 2007 e apontaram que o aumento nas captações de mercado, ou seja, o retorno de suas aplicações financeiras, especialmente de renda variável, foi um dos principais responsáveis pela elevação do patamar de desembolsos do Banco e sinalizavam tendência de crescimento para os anos seguintes. Ao mesmo tempo, Tautz, Pinto e Fainguerlent (2012) mostram que os repasses do Tesouro Nacional, que repassa ao BNDES, sob a forma de empréstimo, recursos captados com a emissão títulos no mercado⁴⁷, foram de R\$ 280 bilhões desde 2009, contribuindo fortemente para o elevado nível de desembolsos do Banco nos últimos anos.

O objetivo deste Capítulo foi apresentar um histórico do Banco e de sua trajetória desde 1952, analisar o papel desempenhado nos diferentes contextos econômico e sociopolítico do período, chegando até sua atuação recente. Foi possível identificar as mudanças de trajetória e de prioridades com as quais o Banco se deparou, mas, de qualquer forma, se pode utilizar a análise de Cabria (2012) ao definir o BNDES como um dos principais mecanismos de intervenção do Estado em relação aos objetivos de fomento ao desenvolvimento econômico, considerando o seu papel de instituição financeira pública provedora de crédito de longo prazo a setores econômicos específicos e, também, por ser uma das agências mais capacitadas para atuar no processo de formulação, execução e acompanhamento de diversas políticas públicas.

⁴⁷ É usado nesta operação, entretanto, um mecanismo que penaliza fortemente as contas públicas. Afinal, o Tesouro emite títulos a cerca de 9,75% ao ano e o repassa ao BNDES, que paga ao Tesouro pela taxa de juros de longo prazo (TJLP), que está a 6%. Dependendo da linha de financiamento, o BNDES ainda recebe de seus tomadores um spread bancário variável. Mas, a diferença entre o repasse do Tesouro e a TJLP, em torno de 3,75%, que o Banco recebe de seus financiamentos, é então assumida pelo Tesouro, penalizando o conjunto da sociedade para manter a política de transferência massiva de recursos públicos para agentes privados (TAUTZ, PINTO e FAINGUERLENT, 2012, p. 64).

No âmbito da atuação recente do BNDES fica evidenciado seu papel como fiador e viabilizador de grandes projetos no Brasil, principalmente através do PAC, e na América do Sul, através da IIRSA/COSIPLAN, bem como em outros países da América Central, Caribe e África, beneficiando diretamente com o repasse de recursos públicos, em especial, as grandes empreiteiras brasileiras e um seletivo grupo de grandes empresas privadas “eleitas” para se tornarem “campeãs nacionais” competindo no mercado internacional. Chama a atenção a dimensão que o Banco passou a ter enquanto instituição financeira internacional, tornando-se o grande credor dos vizinhos latino-americanos e de outros países do Sul Global. As ações do Banco para concentração de capitais, priorização de empresas de grande porte e fomento à atividades, setores e grupos econômicos específicos também são marcantes.

Nesse contexto, críticas e reflexões possíveis sobre a atuação recente do BNDES indicam variadas preocupações: a estreita vinculação do capital público aos interesses privados; a deliberada concentração de capital em um seletivo grupo de empresas e segmentos; a manutenção de um perfil econômico exportador de *commodities* e de produtos com baixo grau de tecnologia; a concentração de investimentos em setores eletro-intensivos e intensivos em natureza (indústria de transformação, agropecuária/agronegócio, extrativista); a co-responsabilidade do Banco em impactos e conflitos socioambientais decorrentes de megaprojetos de infraestrutura no Brasil e no exterior; a caracterização de problemas do âmbito privado em questões geopolíticas (caso de conflitos entre governos de outros países e empreiteiras brasileiras financiadas pelo Banco)⁴⁸; a forma de expansão das transnacionais brasileiras e o modelo de acumulação implementado no exterior; a falta de transparência sobre critérios, políticas e prioridades para destinação dos recursos; etc. A discussão de cada um destes pontos é de extrema relevância para uma análise crítica da atuação do BNDES, no entanto, fogem ao escopo deste estudo.

⁴⁸ São alguns exemplos o conflito entre o Governo do Equador e a construtora Odebrecht, que acabou sendo expulsa do país, por problemas na construção da hidrelétrica de San Francisco; entre a Queiroz Galvão e o Governo da Bolívia por problemas na construção de estrada que ficou a cargo da OAS que passou a ser acusada de corrupção e fraude no processo de licenciamento; entre a OAS e o Governo da Bolívia devido à construção da rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari que cruza a reserva indígena TIPNIS; etc.

4 VIGÊNCIA DA TEORIA DO SUBIMPERIALISMO

Nos marcos da Teoria Marxista da Dependência (TMD), e dentre outras categorias teóricas fundamentais que constituem o legado de Ruy Mauro Marini, se encontra formulada a teoria do subimperialismo, que será objeto de reflexão e aprofundamento neste Capítulo. Caberá demonstrar a capacidade explicativa da teoria a partir do seu contexto original de formulação⁴⁹, os anos 60 e 70, bem como sua pertinência para analisar os grandes projetos de infraestrutura, com participação do Brasil, no país e na América do Sul.

Primeiramente será apresentado um breve panorama sobre as abordagens da teoria da dependência para, em seguida, explicitar as razões que fundamentam a opção teórica por Ruy Mauro Marini. Será apresentada, também, uma visão geral do enfoque de Marini com base em uma de suas mais destacadas obras, *Dialética da Dependência*⁵⁰, na qual tratou, a partir de uma perspectiva marxista e de forma original e consistente, a dinâmica político-econômica da América Latina. A opção por trazer o aporte teórico dessa obra imprescindível para conhecer o pensamento de Marini se justifica por que o subimperialismo se define “a partir das leis próprias da economia dependente” (MARINI, 2012[1969], p. 40) e como resposta às contradições que lhe são inerentes.

A partir da revisão da base teórica que orienta a interpretação das informações apresentadas nos capítulos anteriores, serão abordados alguns traços que caracterizam o desenvolvimento contemporâneo do Brasil, especialmente a partir da análise dos grandes projetos de infraestrutura, tema objeto desta Dissertação.

4.1 A teoria da dependência e o pensamento de Ruy Mauro Marini

Ruy Mauro Marini foi um dos teóricos que se dedicaram à análise das características do desenvolvimento socioeconômico da América Latina e que contribuíram, de diferentes

⁴⁹ Ao tratar do contexto de formulação das ideias de Marini e, especificamente, da teoria do subimperialismo, estão referidas tanto as condições políticas, econômicas e sociais do momento histórico em que foram formuladas, os anos 60 e 70, quanto, considerando a contribuição do Contextualismo Linguístico de Quentin Skinner, o “universo de representações de uma sociedade”, que diz respeito às convenções linguísticas e ideológicas, ou seja, aos “valores”, ao “vocabulário normativo”, às “ideias” e aos “embates travados entre segmentos antagônicos” das sociedades nas quais e para as quais as formas simbólicas originalmente se inscrevem (SKINNER, 1996; LOPES, 2000).

⁵⁰ Obra publicada pela primeira vez no México em 1973.

formas, para a consolidação da teoria da dependência. Como explica Dos Santos (2000), a realidade que emergiu com a implantação da indústria nos principais países dependentes e coloniais, elementarmente na década de 1930-40, articularam a fase do desenvolvimento econômico do pós-guerra com o movimento de expansão do capital internacional, em cujo núcleo estavam as empresas multinacionais. A realidade contestava a noção de subdesenvolvimento como simples falta de desenvolvimento, evidenciando o primeiro como resultado histórico do desenvolvimento capitalista, ou seja, um sistema mundial que produzia ao mesmo tempo desenvolvimento e subdesenvolvimento como duas faces da mesma moeda.

Para Dos Santos (2000), a teoria da dependência surgiu, portanto, como parte de um esforço crítico para compreender as limitações e as contradições de um desenvolvimento que se dava em uma economia mundial constituída sob a hegemonia de grandes grupos econômicos e poderosas forças imperialistas. Inscrevia-se, a partir da densidade do pensamento social latino-americano que “buscava superar a aplicação de reflexões, metodologias ou propostas científicas importadas dos países centrais, em um campo teórico próprio, com metodologia própria, identidade temática e caminho para uma práxis mais realista” (DOS SANTOS, 2000, p. 31). As disputas ideológicas que marcavam o contexto histórico do surgimento da teoria da dependência, no qual confrontavam-se diferentes correntes teóricas⁵¹, influenciaram diferentes iniciativas e práticas políticas, organizações partidárias e movimentos sociais durante muitos anos subsequentes (TRANSPADINI e STEDILE, 2005).

Citando o trabalho de Blomström e Hettne (1990), Dos Santos (2000, p. 26-27) revisa quatro pontos comuns entre as ideias centrais dos autores dependentistas: (a) subdesenvolvimento conectado estreitamente com a expansão dos países industrializados; (b) desenvolvimento e subdesenvolvimento como aspectos diferentes de um mesmo processo; (c) rejeição do subdesenvolvimento como condição primeira para um processo evolucionista; e (d) dependência não só como um fenômeno externo, mas como manifestações sob diferentes formas na estrutura interna (social, ideológica e política).

Ainda com base em Blomström e Hettne (1990), Dos Santos (2000, p. 27-28) apresenta a distinção entre quatro correntes que, apesar de passíveis de algumas contestações, descrevem corretamente as tendências teóricas que conformaram a teoria da dependência:

⁵¹ Um detalhamento do debate teórico e político e das quatro correntes apontadas como principais (partidos comunistas vinculados à Terceira Internacional; foquismo; CEPAL; e Escola da Dependência), com a apresentação das ideias centrais e dos principais autores de cada uma, foi elaborado por Transpadini e Stedile (2005) e também é recomendado para um panorama geral do contexto histórico do surgimento da teoria da dependência.

- A crítica ou autocrítica estruturalista dos autores ligados à CEPAL que descobrem os limites de um projeto de desenvolvimento nacional autônomo. Nesse grupo estão: Osvaldo Sunkel; Celso Furtado e Raúl Prebisch (obra final *O capitalismo periférico*).
- A corrente neomarxista na qual se incluem os seguintes autores: Ruy Mauro Marini; Theotônio dos Santos; Vania Bambirra; e demais pesquisadores do Centro de Estudos Socioeconômicos da Universidade do Chile (CESO).
- A corrente marxista menos ortodoxa pela aceitação do papel positivo do desenvolvimento capitalista e da impossibilidade ou não necessidade do socialismo para alcançar o desenvolvimento. Aqui se incluem Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto.
- A abordagem da dependência fora ou distanciada das tradições marxista ortodoxa ou neomarxista. Abordagem representada por André Gunder Frank⁵².

Deste momento em diante é importante esclarecer a opção teórica por Ruy Mauro Marini. Destacado pelo seu rigor metodológico, pela disciplina que empenhava aos estudos e ao debate, e pela concepção prática de suas ideias, que resultou em uma práxis comprometida enquanto militante social, Marini se preocupou em entender os mecanismos internos e externos próprios da relação de dependência sob a égide do capitalismo (TRANSPADINI e STEDILE, 2005), contribuindo “decisivamente para construção de um novo paradigma de interpretação das formações sociais latino-americanas e do capitalismo mundial” (MARTINS e SOTELO VALENCIA, 2009, p. 11). Sua obra “foi decisiva para elucidar tanto os limites do reformismo no interior do marxismo quanto as ilusões burguesas da tradição cepalina” (OURIQUES, 2012, p. 15).

Na avaliação de Sader (2009, p. 30),

até *Dialética da Dependência*, o pensamento de esquerda da América Latina vivia dilemas que não conseguia resolver, preso em difíceis contradições. Uma parte das análises partia dos fundamentos do marxismo, sem, no entanto, conseguir dar conta da situação específica das formações sociais da periferia do capitalismo, sem uma compreensão histórica da configuração assumida pelo sistema capitalista internacional e do lugar particular ocupado por essas formações, com suas consequências concretas. Por outro lado, análises da formação histórica concreta dos nossos países privilegiavam a construção do Estado nacional, dos projetos de nação, as relações com o sistema internacional, com os centros do capitalismo, sem conseguir articular essa abordagem com os processos de acumulação de capital e de enfrentamento de classes.

⁵² Como explica Dos Santos (2000), Frank por vezes é vinculado à corrente neomarxista. É muito relevante a importância de André Gunder Frank para a teoria da dependência visto que a sua tese sobre o “desenvolvimento do subdesenvolvimento” se encontra na base de reflexão de muitos autores dependentistas.

Ainda para esse autor, é nesse ponto que a obra de Marini apresenta sua originalidade. A partir de sua capacidade de compreender a constituição de formações sociais particulares – as economias dependentes – de forma indissolivelmente intrincada com a constituição do sistema capitalista mundial, no interior do qual nascem como um de seus elementos constitutivos e, ao mesmo tempo, são condicionadas por esse tipo de inserção subordinada. Ceceña (2005, p. 295) acrescenta que “a maior contribuição de Marini foi a de realizar uma leitura da totalidade da América Latina”, levando até as últimas consequências o rechaço à interpretação do subdesenvolvimento como atraso e como etapa anterior ao desenvolvimento que foi atingido nos países centrais. A autora considera, também, que Marini pôs a América Latina e outras regiões semelhantes no centro de um esforço de reinterpretação da história do capitalismo, desvelando a dinâmica e as contradições das economias dependentes e do sistema capitalista mundial (CECEÑA, 2009b).

Ao explicar a particularidade histórica que cumpre a América Latina no âmbito geral da reprodução do capital, Marini analisou a relação de subordinação e os mecanismos de expropriação que definem a dependência e a transferência de valor. Marini cunhou, entre outros, o conceito de subimperialismo, que permitiu compreender a forma como as economias dependentes reproduzem mecanismos de dependência e exploração em relação a outros países na mesma situação, ou seja, o autor “estava interessado não somente em explicar as relações entre centro e periferia, mas também nas relações de subordinação entre os países periféricos” (MARINI, 1972, p. 15). Nas especificidades de uma teoria que trata das relações entre Brasil e seus vizinhos regionais, reside a opção por buscar na obra de Marini as referências teóricas necessárias frente aos objetivos da pesquisa, entendendo que a atualidade do pensamento do autor e das categorias por ele propostas dão fôlego para análise das características, problemas, contradições do desenvolvimento latino-americano no período recente.

4.2 O capitalismo dependente latino-americano

As ideias apresentadas em *Dialética da Dependência* contribuíram “para abrir novo caminho aos estudos marxistas na região e colocar sobre outras bases o estudo da realidade latino-americana” (MARINI, 2005a, p. 90). Marini rejeita a linha tradicional de análise do subdesenvolvimento naquela época – década de 1960 e início dos anos 1970 –, considerando-

o como a “outra cara do desenvolvimento” (MARINI, 2005a, p. 90). O autor analisou as condições em que os países da América Latina se integraram ao mercado mundial, como essa integração contribuiu para a economia capitalista dos países centrais e alterou a economia dos países latino-americanos, desvelando os mecanismos de acumulação de capitais, transferência de valor e exploração do trabalho que caracterizavam o capitalismo dependente.

Marini (2005b, p. 138) argumenta que mais do que um pré-capitalismo, ou seja, uma fase anterior e insuficiente do desenvolvimento das relações capitalistas, o que se verificava na América Latina era “um capitalismo *sui generis*, que só adquire sentido se o contemplarmos na perspectiva do sistema em seu conjunto, tanto em nível nacional, quanto, e principalmente, em nível internacional”.

Marini (2005b) destaca o caráter primário-exportador das economias latino-americanas em suas relações com os centros capitalistas europeus, ressaltando a estrutura da divisão internacional do trabalho que se estabeleceu em bases sólidas nas primeiras décadas do século 19 com o surgimento da grande indústria, momento em que se realizava plenamente a articulação da América Latina com a economia mundial. Para o autor, é essa divisão internacional do trabalho

que determinará o sentido do desenvolvimento posterior da região. Em outros termos, é a partir de então que se configura a dependência, entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida (MARINI, 2005b, p. 141).

Como é demonstrado por Marini (2005b), a inserção dos países latino-americanos no âmbito mundial e sua contribuição para o desenvolvimento dos países centrais se deu pelo fornecimento dos meios de subsistência de origem agropecuária (criação de uma oferta mundial de alimentos), o que permitia a elevada especialização produtiva de parte da sociedade daqueles países na atividade industrial e de serviços, convertendo-os em produtores mundiais de manufaturas; e, também, pela formação de um mercado de matérias-primas industriais, de importância crescente no contexto do desenvolvimento industrial que marca o período.

Para além da resposta aos requisitos físicos induzidos pela acumulação nos países industriais, Marini (2005b) salienta o processo de transferência de valor das economias dependentes para os países centrais. Nas palavras do autor,

a participação da América Latina no mercado mundial contribuirá para que o eixo de acumulação na economia se desloque da produção de mais-valia absoluta para a

de mais valia-relativa, ou seja, que a acumulação passe a depender mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que simplesmente da exploração do trabalhador. No entanto, o desenvolvimento da produção latino-americana, que permite à região coadjuvar com essa mudança qualitativa nos países centrais, dar-se-á fundamentalmente com base em uma maior exploração do trabalhador. É esse caráter contraditório da dependência latino-americana, que determina as relações de produção no conjunto do sistema capitalista, o que deve reter nossa atenção (MARINI, 2005b, p. 144).

Para o autor, a inserção da América Latina na economia capitalista está relacionada às exigências da passagem para a produção de mais-valia relativa nos países industriais. Diferentemente da mais-valia absoluta que se baseia exclusivamente na exploração do trabalhador, a mais-valia relativa tem base nas transformações das condições técnicas de produção e conseqüente desvalorização da força de trabalho. Marini (2005b) explica que a determinação da taxa de mais-valia se dá pelo grau de exploração da força de trabalho, ou seja, pela relação entre o tempo de trabalho excedente (em que o operário produz mais-valia) e o tempo de trabalho necessário (aquele em que o operário reproduz o valor de sua força de trabalho). Considerando que em Marx o valor da força de trabalho corresponde ao valor de uma determinada quantidade de meios de subsistência (bens salário), é a desvalorização desses bens que contribui para alterar a proporção entre o trabalho excedente e o trabalho necessário, em favor do capitalista, ou seja, desvalorizando a força de trabalho, aumentando o tempo de trabalho excedente (não remunerado) e, por conseguinte, a mais-valia relativa.

Enquanto provedora de alimentos no mercado mundial (bens salário), a América Latina contribuiu decisivamente para o aumento da mais-valia relativa nos países industriais. Como afirma Marini (2005b), não apenas o fornecimento de alimentos, mas também de matérias-primas industriais condicionaram a dependência latino-americana. O aumento da oferta desses itens foi acompanhado pela queda em seus preços, relativamente ao preço alcançado pelas manufaturas produzidas nos países centrais. A razão para isso, segundo o autor, foi a debilidade econômica das nações latino-americanas e a sua deterioração comercial que acarretaram, respectivamente, o abuso cometido pelas nações industrializadas e o aumento da escala de produção de bens primários.

As transações entre nações que trocam distintas classes de mercadorias, como produtos manufaturados e matérias-primas, considerando que umas produzam bens que as outras não produzam ou produzam em condições tecnológicas e econômicas muito inferiores (monopólio de produção), permite que as primeiras possam iludir a lei do valor, configurando uma troca desigual e implicando que as nações desfavorecidas cedam gratuitamente parte do valor que produzem. Na tentativa de diminuir as perdas em virtude desse mecanismo de

transferência de valor, as nações desfavorecidas se utilizam de mecanismos de compensação visando o incremento do valor trocado. Para isto, o capitalista das economias dependentes recorre a uma maior exploração da força de trabalho, aumentando sua intensidade, prolongando da jornada de trabalho, ou combinando os dois procedimentos (MARINI, 2005b).

Marini (2005b) avalia que a partir desse ponto não se poderia continuar analisando apenas a noção de troca entre nações, mas encarar que, no marco dessa troca, a apropriação do valor realizado encobre a apropriação da mais-valia que é gerada mediante a exploração do trabalho no interior de cada nação.

Sob esse ângulo, a transferência de valor é uma transferência de mais-valia que opera na nação desfavorecida, como uma queda da taxa de mais-valia e por isso da taxa de lucro. Assim, a contrapartida do processo mediante o qual a América Latina contribuiu para incrementar a taxa de mais-valia e a taxa de lucro nos países industriais implicou para ela efeitos rigorosamente opostos (MARINI, 2005b, p. 154).

Deslocando o foco para o âmbito da produção interna, Marini (2005b) passa a analisar a reação da economia dependente para compensar a perda de mais-valia, precisamente o aumento da exploração do trabalhador. Condizentes com o baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas e com os tipos de atividades produtivas que se realizam nos países dependentes, o autor aponta três procedimentos que configuram um modo de produção fundado exclusivamente na maior exploração do trabalho, e não no desenvolvimento de sua capacidade produtiva: (1) o aumento da intensidade do trabalho, como um “aumento da mais-valia, obtido através de uma maior exploração do trabalhador e não do incremento de sua capacidade produtiva”; (2) o prolongamento da jornada de trabalho, que simplesmente aumenta o tempo de trabalho excedente, “que é aquele em que o operário continua produzindo depois de criar um valor equivalente ao dos meios de subsistência para seu próprio consumo”; (3) a redução do consumo do operário mais além do seu limite normal, “pelo qual 'o fundo necessário de consumo do operário se converte de fato, dentro de certos limites, em um fundo de acumulação de capital', implicando assim em um modo específico de aumentar o tempo de trabalho excedente” (MARINI, 2005b, p. 154).

Como aponta Marini (2005b, p. 156-157), nos três procedimentos destacados

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

remunerado abaixo de seu valor e correspondem, portanto, a uma superexploração do trabalho.

Os países latino-americanos se inserem no mercado mundial para contribuir com a acumulação de capital baseada na superexploração do trabalhador, enquanto os países centrais têm na capacidade produtiva do trabalho a base da acumulação. Para Marini (2005b, p. 162), “é nessa contradição que se radica a essência da dependência latino-americana”.

Passando a tratar do ciclo do capital na economia dependente, Marini (2005b, p. 162) prossegue:

nascida [a economia latino-americana] para atender as exigências da circulação capitalista, cujo eixo de articulação está constituído pelos países industriais, e centrada portanto no mercado mundial, a produção latino-americana não depende da capacidade interna de consumo para sua realização. Opera-se, assim, desde o ponto de vista do país dependente, a separação dos dois momentos fundamentais do ciclo do capital – a produção e a circulação de mercadorias.

A diferença consiste em que nos países centrais o consumo individual dos trabalhadores representa um elemento decisivo na criação de demanda para as mercadorias produzidas, realizando o ciclo do capital, e, uma vez que a acumulação está baseada na mais-valia relativa, o sistema tenderá a buscar o barateamento das mercadorias que entram na composição do consumo dos trabalhadores. Já na economia exportadora latino-americana, a circulação está separada da produção ao se efetuar basicamente no âmbito do mercado externo, e o consumo dos trabalhadores não interfere na realização do produto, ainda que determine a taxa de mais-valia. Nesse sentido, a contradição inerente à produção capitalista, que opõe o capital ao trabalhador enquanto vendedor e comprador de mercadorias, fica acentuada até o limite. Nas palavras de Marini (2005b, p. 164),

a economia exportadora é, portanto, algo mais que o produto de uma economia internacional fundada na especialização produtiva: é uma formação social baseada no modo capitalista de produção, que acentua até o limite as contradições que lhe são próprias. Ao fazê-lo, configura de maneira específica as relações de exploração em que se baseia e cria um ciclo de capital que tende a reproduzir em escala ampliada a dependência em que se encontra frente a economia internacional.

O sacrifício do consumo dos trabalhadores em favor da exportação deprime os níveis de demanda interna e erige o mercado mundial como saída para produção. Ao mesmo tempo, as expectativas de consumo do capitalista sem contrapartida na produção interna, já que esta se orienta para o mercado externo, têm de ser satisfeitas via importações. Como consequência, há uma estratificação do mercado interno, expressa numa cisão do consumo em duas esferas contrapostas (baixa e alta) (MARINI, 2005b). É a partir das bases criadas pela economia de exportação, ou seja, de profunda contradição em relação ao ciclo do capital e

seus efeitos na exploração do trabalho, que a América Latina ingressa na etapa de industrialização.

O desenvolvimento industrial no seio da economia exportadora, para Marini (2005), não conformou uma verdadeira economia industrial que, ao redefinir o caráter e o sentido da acumulação de capital, acarretasse uma mudança qualitativa no desenvolvimento econômico desses países. “Ao contrário, a indústria continuou sendo ali uma atividade subordinada à produção e exportação de bens primários, que constituíam, estes sim, o centro vital do processo de acumulação” (MARINI, 2005b, p. 166). Foram fatores externos, como os momentos de crise da economia capitalista (período compreendido entre a Primeira e Segunda Guerra Mundiais, crises comerciais etc.) que limitavam a acumulação baseada na produção para o mercado externo e fechavam parcialmente o acesso da esfera alta de consumo para o comércio de importação, que aceleraram o crescimento industrial e, a partir de certo momento, deslocaram o eixo de acumulação para indústria provocando uma mudança qualitativa do capitalismo dependente. Nesse sentido, “a industrialização latino-americana não cria [...] sua própria demanda, mas nasce para atender a uma demanda pré-existente, e se estruturará em função das exigências de mercado procedentes dos países avançados” (MARINI, 2005b, p. 170).

A economia industrial dependente não supera a superexploração do trabalho, ao contrário, a reproduz de forma específica, reproduzindo também o modo de circulação que corresponde a esse tipo de acumulação, ainda que de maneira modificada: já não é a dissociação entre produção e circulação de mercadorias em função do mercado externo que opera, mas a separação entre a esfera alta e a esfera baixa de consumo no interior dessa economia. A utilização ampliada da superexploração do trabalho se dá também pela utilização do excedente de mão-de-obra, criado pela economia exportadora e agravado pela crise, para pressionar os salários na descendente. “Isso lhe permitirá absorver grandes massas de trabalho, o que, acentuado pela intensificação do trabalho e pela prolongação da jornada de trabalho, acelerará a concentração de capital no setor industrial” (MARINI, 2005b, p. 171).

A produção industrial latino-americana se dedicou à produção de bens que não entravam, ou apenas de forma muito escassa, na composição do consumo popular⁵³, sendo voltada prioritariamente para a alta esfera de consumo. Contudo, Marini (2005b) salienta que a certa altura do processo (na passagem dos anos 1940 para 1950 no caso do Brasil) a oferta

⁵³ Não sendo um elemento de consumo dos trabalhadores, o valor das manufaturas não determina o valor da força de trabalho, não influenciando a taxa de mais-valia. Ao mesmo tempo, a redução dos salários dos trabalhadores também não cria problemas para circulação dos produtos manufaturados. Ambos os aspectos reforçam as condições para superexploração do trabalho.

industrial coincide em linhas gerais com a demanda existente no mercado interno, constituída pela esfera alta de consumo. A economia industrial dependente é levada, então, a duas adaptações: a ampliação do consumo das camadas médias e o esforço para aumentar a produtividade do trabalho, condição para baratear as mercadorias (MARINI, 2005b). Como se verá adiante, o recurso à tecnologia estrangeira se dará nesse sentido.

A industrialização latino-americana⁵⁴ corresponde a uma nova divisão internacional do trabalho, na qual as etapas inferiores da produção industrial são transferidas para os países dependentes, sendo reservadas para as economias centrais as etapas mais avançadas e o monopólio da tecnologia. Concomitantemente, outros três fatores contribuíram para o processo de aceleração do crescimento industrial e incremento da produtividade do trabalho na indústria dos países dependentes: o avanço conseguido pela concentração de capital nas mãos das grandes corporações imperialistas que buscavam aplicação no exterior; o grande desenvolvimento do setor de bens de capital nas economias centrais que buscavam mercado para indústria pesada; e a necessidade dos países centrais de exportarem equipamentos e maquinário obsoletos (MARINI, 2005b).

Como demonstra Marini (2005b), a difusão do progresso técnico na economia dependente, considerando as contradições que lhe são inerentes, seguiu junto a uma maior exploração do trabalhador e se concentrou de maneira significativa nos setores de bens supérfluos, impondo novamente o afastamento entre as esferas de consumo, a compressão do nível de vida das massas trabalhadoras e o divórcio entre o aparato produtivo e as necessidades de consumo das massas. A estratificação entre ‘indústrias dinâmicas’ (produtoras de bens supérfluos ou bens de capital destinados a estas) e ‘indústrias tradicionais’ refletia a adequação da produção à estrutura de circulação do capitalismo dependente.

Marini (2005b, p. 178) acrescenta, ainda, que “a absorção do progresso técnico em condições de superexploração do trabalho acarreta a inevitável restrição do mercado interno [...] que não poderia ser resolvida por meio da ampliação da esfera alta de consumo no interior da economia, além dos limites estabelecidos pela própria superexploração”. Ou seja,

[...] não podendo estender aos trabalhadores a criação de demanda para os bens supérfluos, e se orientando antes para a compressão salarial, o que os exclui de fato desse tipo de consumo, a economia industrial dependente não só teve de contar com uma imenso exército de reserva, como também se obrigou a restringir aos capitalistas e camadas médias altas a realização das mercadorias supérfluas (MARINI, 2005b, p. 179).

⁵⁴ No Capítulo anterior fica clara a participação do BNDES no financiamento do processo de industrialização brasileiro, especificamente no que se refere aos investimentos em siderurgia e infraestrutura de energia e transportes, de modo a criar as bases para a industrialização.

A partir da década de 60 se apresenta, portanto, uma nova necessidade de expansão para o mercado externo buscando realizar seus produtos manufaturados no mercado mundial devido à limitação do mercado interno – consequência da superexploração do trabalho. Fortalece-se, novamente, o modelo da velha economia exportadora, apoiada, agora, sobre projetos de integração regional e sub-regional (MARINI, 2005b). Utilizando o exemplo brasileiro, a partir da expressão acentuada dessas tendências, Marini (2005b, p. 180) aborda o conceito de subimperialismo como uma “forma particular que assume a economia industrial que se desenvolve no marco do capitalismo dependente”.

Tendo essa ideia geral da construção teórica da dialética da dependência, será possível avançar na análise de uma forma particular, o subimperialismo, buscando compreendê-lo a partir do seu contexto original de formulação, os anos 60 e 70, para, posteriormente, revisar os debates que tratam de sua pertinência e relevância no período recente.

4.3 Teoria do subimperialismo: fenômeno histórico, social e político

O conceito de subimperialismo foi sistematicamente apresentado no livro *Subdesenvolvimento e Revolução*⁵⁵ (MARINI, 2012). Nele, fica claro que o subimperialismo é definido a partir da reestruturação do sistema capitalista mundial decorrente da nova divisão internacional do trabalho e a partir das leis próprias da economia dependente cujos fundamentos, como já referido ao tratar do capitalismo dependente latino-americano, são a superexploração do trabalho e a transferência de valor. O subimperialismo surge, portanto, em função das contradições do capitalismo industrial dependente e para restaurar a unidade entre produção e realização de valor, configurando-se, de acordo com Luce (2011, p. 40), “como forma específica de um novo padrão de reprodução do capital”.

Marini (2005b, p. 179-180) destaca que,

em sua dimensão mais ampla, o subimperialismo não é um fenômeno especificamente brasileiro nem corresponde a uma anomalia na evolução do capitalismo dependente. É certo que são as condições próprias à economia brasileira que lhe permitiram levar longe sua industrialização e criar inclusive uma indústria pesada, assim como as condições que caracterizam sua sociedade política, cujas contradições deram origem a um Estado militarista de tipo prussiano, as quais

⁵⁵ Obra publicada pela primeira vez no México em 1969. No texto “A dialética do desenvolvimento capitalista no Brasil” (MARINI, 2012) se encontram a maioria dos fundamentos sobre o conceito de subimperialismo e as bases para sua teorização.

deram lugar no Brasil ao subimperialismo. Porém, não é menos certo que este [o subimperialismo] é tão somente uma forma particular que assume a economia industrial que se desenvolve no marco do capitalismo dependente.

A ressalva anterior é fundamental para que o subimperialismo não seja encarado como um fenômeno especificamente brasileiro, muito menos como um caminho para o desenvolvimento do capitalismo latino-americano que permitiria a superação da relação de dependência, a autonomização frente aos centros imperialistas ou um imperialismo de menor grandeza⁵⁶. Trata-se, isto sim, da expressão econômica e política que o capitalismo dependente assume a partir de certas condições específicas para sua concretização histórica (MARINI, 2012)

Marini (1977, p. 17) define subimperialismo como “a forma que assume a economia dependente ao chegar à etapa dos monopólios e do capital financeiro”, implicando, por um lado, em “uma composição orgânica média em escala mundial dos aparatos produtivos nacionais⁵⁷ e, por outro, no exercício de uma política expansionista relativamente autônoma” que “não só é acompanhada de uma maior integração ao sistema produtivo imperialista, como também se mantém no marco da hegemonia exercida pelo imperialismo em escala internacional”.

De acordo com Luce (2011), quatro variáveis permitem apreender o fenômeno do subimperialismo: grau de monopolização e de operação do capital financeiro na economia dependente; mobilização de um esquema particular de realização do capital (mercado externo, Estado e consumo suntuário); hegemonia em um subsistema regional de poder; e lógica da cooperação antagônica com o imperialismo dominante. Cabe tratar mais detidamente as variáveis e as características abordadas até aqui.

Em relação à nova divisão internacional do trabalho e ao surgimento de subcentros econômicos da acumulação mundial, Marini (1977, p. 8) afirma que

a expansão e aceleração tanto da circulação do capital produtivo como da circulação do capital dinheiro [no pós-guerra] foram configurando uma nova economia mundial capitalista, que repousava sobre um esquema da divisão internacional do trabalho distinto ao que regia antes da crise mundial [...] Passou o tempo do modelo simples centro-periferia, caracterizado pelo intercâmbio de

⁵⁶ Tanto o imperialismo como o subimperialismo tem sua origem histórica derivadas da mesma raiz, a saber, a fase dos monopólios e do capital financeiro. Entretanto, um pertence às economias dominantes enquanto o outro é próprio do capitalismo dependente (MARINI, 2012). Assim, cada qual com lógica, características e contradições que lhe são próprias.

⁵⁷ Na análise marxiana do sistema capitalista, a composição orgânica média do capital, que compõe a dimensão econômica do subimperialismo, refere-se à relação entre capital constante (máquinas e equipamentos, matérias-primas etc.) e capital variável (compra da força de trabalho). Referindo-se a economias industriais dependentes medianamente industrializadas, Marini (2012) elegeu como parâmetro o coeficiente manufatureiro no PIB e estipulou como graus médios de composição orgânica aqueles países com uma produção manufatureira igual ou superior a 25% de seu produto interno.

manufaturas por alimentos e matérias-primas. Nos encontramos frente a uma nova realidade econômica em que a indústria assume um papel cada vez mais decisivo. Isto é certo ainda quando o capital industrial se amplia e fortalece em áreas extrativas e agrícolas; o é todavia mais quando consideramos a expansão e diversificação à escala mundial da indústria manufatureira. O que houve foi um reescalamento, uma hierarquização dos países capitalistas de forma piramidal e, por conseguinte, o surgimento de centros médios de acumulação – que também são potências capitalistas médias –, o que nos levou a falar da emergência de um subimperialismo. Esse processo de diversificação, que é simultaneamente um processo de integração, segue ostentando a sua dianteira a superpotência que a crise mundial fez surgir: os Estados Unidos da América do Norte.

Luce (2011) explica que a tendência integracionista marcada pela internacionalização da acumulação capitalista no pós-guerra se caracterizou por investimentos externos diretos na indústria buscando a integração dos sistemas de produção (transferência de etapas produtivas inferiores para as economias periféricas). A integração dos sistemas de produção, que é também a integração do capital nacional ao capital estrangeiro e a integração das burguesias locais às burguesias dominantes, produziu uma diferenciação da economia mundial, dando lugar a subcentros econômicos e políticos dotados de autonomia relativa, embora ainda subordinados ao imperialismo dominante. É nesse contexto que se deu a ascensão de potências intermediárias, como o Brasil, na economia política das relações internacionais. Os novos subcentros apresentavam “economias medianamente industrializadas que, após atingirem certo grau de monopolização e de presença do capital financeiro, passavam a apresentar também tendências expansionistas nas relações internacionais de poder” (LUCE, 2011, p. 75).

O desenvolvimento da estrutura produtiva a partir dos investimentos estrangeiros, como aponta Marini (1977), tinha como efeito a acentuação do processo de concentração e centralização do capital na economia latino-americana. A presença de corporações multinacionais, a associação de empresas multinacionais com empresas locais ou sua ligação a partir de laços financeiros e tecnológicos acabaram por conformar na América Latina um estrato de grandes corporações. Esse aspecto se relaciona diretamente com o acelerado processo de monopolização que se verificou no Brasil na década de 60 e que foi acompanhado pelo extraordinário desenvolvimento do capital financeiro, principalmente a partir de 1968⁵⁸ (MARINI, 2012).

Passando para a segunda variável, a mobilização de um esquema particular de realização do capital (mercado externo, Estado e consumo suntuário), cabe retomar alguns aspectos particulares do capitalismo dependente. Marini (2012, p. 256) explica que “o eixo do

⁵⁸ No Capítulo anterior foi destacada a atuação do BNDE e as prioridades do Banco naquele contexto.

esquema subimperialista está constituído pelo problema do mercado”, em outros termos, o problema de um mercado interno insuficiente que representava a contradição no ciclo do capital, ou seja, impunha limites para realização do capital em sua relação entre produção e realização de valor das mercadorias. Como explica o autor em sua análise do caso brasileiro:

O desenvolvimento capitalista brasileiro se caracterizou pelas elevadas taxas de mais-valia, que, ao refletir um grau desproporcional de exploração do trabalho, configuram de fato uma situação de superexploração. A aceleração da acumulação de capital que daí se deriva implicou a crescente concentração de riqueza nas mãos dos proprietários dos meios de produção e a pauperização absoluta das grandes massas. Em relação ao funcionamento do sistema, isso se traduziu no crescimento constante da capacidade de produção frente ao enfraquecimento correlato da capacidade de consumo do povo trabalhador e, portanto, do mercado interno (MARINI, 2012, p. 164-165).

Uma vez que o capitalismo dependente tem como fundamento a superexploração do trabalho, e o conseqüente divórcio entre a estrutura produtiva e o consumo das massas, e considerando que a industrialização nesses países se voltou prioritariamente para a produção de bens supérfluos ou bens de capital destinados a estas, o caminho para garantir a realização dos lucros e seguir o curso de um desenvolvimento ascendente dessas indústrias foi o mercado externo, a exportação de manufaturados e de capital principalmente para outros países periféricos do entorno regional.

Referindo-se novamente ao caso brasileiro e ao período da ditadura civil-militar, Marini observa que

[...] atendendo sempre aos interesses do grande capital, o novo regime propõe uma solução diferente para a crise, baseada em dois elementos: em primeiro lugar, a exportação de manufaturados, tanto de bens de consumo duráveis como não duráveis (sendo conveniente assinalar que a exportação desses últimos compreende a elevação do nível tecnológico das empresas, o que implica maiores possibilidades de absorção de bens de capital); em segundo lugar, o aumento da capacidade de compra do Estado, mediante uma ativa política de desenvolvimento da infraestrutura de transportes, de eletrificação e reequipamento das forças armadas, tudo isso acarretando uma expansão do mercado para bens de capital (MARINI, 2012, p. 257-258).

Na citação acima aparece o segundo elemento nesse esquema particular de realização do capital: o Estado⁵⁹. O esforço para complementar o mercado interno se dá através do consumo público

centrado em obras diretamente relacionadas aos interesses do capital, seja com o objetivo de criar maiores facilidades para sua reprodução, seja com a finalidade de absorver parte daquilo que não podia ser destinado ao consumo popular. Algumas dessas obras, como os investimentos na ampliação do sistema de produção de energia elétrica, cumpriam ambas as intenções, aumentando a oferta energética e

⁵⁹ O papel do BNDE nesse processo foi destacado no Capítulo anterior, salientando tanto as prioridades de investimento do Banco em determinados setores da economia, quanto sua presença nos investimentos em infraestrutura.

absorvendo bens produzidos por diferentes setores industriais; outras, como a compra de material bélico e o impulso dado à indústria aeronáutica, satisfaziam principalmente o segundo objetivo, cumprindo também com as ambições das forças armadas, que formam a coluna vertebral do esquema subimperialista (MARINI, 2012, p. 165-166).

O Estado, portanto, cumpre uma função no sentido de lançar mão de uma capacidade crescente de investimento em obras de infraestrutura, de reequipamento das forças armadas, além de proporcionar o financiamento aos setores prioritários (as indústrias ditas “dinâmicas”, produtoras de bens de consumo suntuário e de bens intermediários e equipamentos destinados a essa produção) e assegurar as condições políticas e econômicas para reprodução ampliada do capital investido pelos países imperialistas. Como complementa Luce (2011, p. 91), o Estado atua como “agente organizador da produção através do peso de sua participação no investimento bruto fixo e, sua presença como agente da realização do capital através de sua ação como promotor de demanda e provedor de subsídios em benefício de determinados ramos econômicos”.

O papel do Estado nacional dependente também é reforçado no momento em que o capital se internacionaliza e se converte em capital produtivo no marco de uma economia nacional, passando a depender das condições dessa economia e do Estado que a rege para garantir sua reprodução. Esse movimento determina o reforço do Estado nacional dependente que, como argumenta Marini (1977), não se dá apenas em função dos interesses do capital estrangeiro internalizado. Na relação de forças desigual entre a burguesia imperialista e a burguesia nacional dos países dependentes, esta última também recorre ao reforço do Estado nacional como instrumento de intermediação, o que lhe permite organizar suas forças na negociação por uma posição proveitosa ao decidir se associar à tendência integradora imposta pelos centros imperialistas. Em resumo, o Estado

comparece seja para melhor assegurar a reprodução do capital imperialista ali investido; seja para agir em uma posição de autonomia relativa perante os grupos capitalistas estrangeiros, provendo as burguesias locais com os meios de que elas não dispõem, para que possam gozar de uma condição relativamente mais favorável dentro do processo de desenvolvimento associado e integrado ao imperialismo. [...] Isto posto, chegamos à compreensão de que o Estado, no subimperialismo, se faz presente mediante duas formas de ação que se complementam: dentro do país, mediante instrumentos de política econômica, aloca recursos que controla, de maneira a favorecer um determinado padrão de reprodução – marcado por trustes capitalistas nacionais, ela monopolização em favor da indústria suntuária, pelo deslocamento de problemas do ciclo do capital da economia dependente. No plano da política exterior, por sua vez, o Estado corporifica essa autonomia relativa ao pressionar o imperialismo por melhores relações dentro de sua dependência (LUCE, 2011, p. 90, grifo nosso).

Completando o esquema particular de realização do capital que caracteriza o subimperialismo, Marini (2012, p. 262) apresenta o “terceiro pilar [...]: a ‘sociedade de consumo’ à moda da casa”. O autor se refere ao consumo suntuário, à intensificação do abismo entre as esferas alta e baixa de consumo, baseado em bens supérfluos ou intermediários, de forma a garantir mercado para uma indústria com alta composição técnica que se divorcia cada vez mais das necessidades de consumo do consumo popular.

O esquema particular de realização do subimperialismo é, portanto, a combinação dos três elementos elencados por Marini: o mercado externo, o Estado e o consumo suntuário. Deve ser entendido como uma “válvula de escape” (MARINI, 2012, p. 265) que cumpriu a função de enfrentar a contradição do ciclo do capital na economia dependente, restaurando a unidade entre a produção e a realização do valor, e, “por conseguinte, a realização da mais-valia extraída dos trabalhadores” (LUCE, 2011, p. 24).

Quando Marini (1977; 2012) aborda a ideia de uma política expansionista relativamente autônoma, ele se refere tanto à hegemonia em um subsistema regional de poder, quanto à cooperação antagônica com o imperialismo dominante. Essas são, respectivamente, a terceira e quarta variáveis que permitem apreender o fenômeno do subimperialismo.

A política de hegemonia em um subsistema regional de poder consiste na consolidação de uma esfera de influência própria, em termos econômicos, políticos e geográficos, para assegurar a reprodução do capital sob sua órbita, angariando uma autonomia relativa no marco de sua dependência e a ascensão na divisão internacional do trabalho e na hierarquia mundial do poder. Isso pressupõe, conforme a lógica do intercâmbio desigual, na apropriação pelo subcentro em expansão de parcela do valor produzido em outras nações sobre as quais o subimperialismo passa a exercer seu domínio (LUCE, 2011).

Ainda conforme Luce (2011, p. 93), encontra-se na obra de Marini referência a três formas típicas pelas quais o país subimperialista estabelece uma divisão desigual do trabalho organizada em seu próprio proveito: o controle de fontes de matérias-primas e energia, a exportação de manufaturados e a exportação de capitais. Analisando o caso brasileiro no período entre as décadas de 60 e 70, Marini argumenta que a política expansionista na América Latina e na África, além da busca por mercados e juntamente com a entrada do país na etapa de exportação de capital, corresponde à tentativa de assegurar o controle ou, nas palavras do autor, ‘a rapina’ de matérias-primas e fontes de energia, citando os exemplos do ferro e gás da Bolívia, petróleo do Equador e das colônias portuguesas na África e o potencial hidrelétrico do Paraguai (MARINI, 1977; 2012).

Outro esclarecimento importante é dado por Luce (2011, p. 93-94, grifo nosso):

enquanto a presença dominante da economia imperialista é mensurada pelo controle que suas corporações detêm nos diferentes ramos da produção, o poder relativo de um subcentro econômico que ascende à condição subimperialista é inferido, em contrapartida, pelo padrão de intercâmbio comercial que ele estabelece no âmbito da região. Não estando em questão, no mais das vezes, a penetração do capital estrangeiro nos ramos mais dinâmicos do seu comércio exterior e do fluxo de investimentos, a estratificação do poder na economia política regional em favor do país subimperialista é evidenciada, principalmente, por uma pauta nas trocas comerciais revelando uma especialização desigual em termos de valor agregado favorável ao subcentro político e econômico em relação aos demais países dependentes da região.

O mesmo autor fornece, ainda, uma síntese sobre como o país subimperialista, do ponto de vista econômico, exerce uma política de hegemonia regional:

(1) fazendo dos países limítrofes e do seu entorno geográfico mercados consumidores que absorvem seus produtos manufaturados de forma competitiva para a economia subimperialista; (2) controlando atividades extrativas e produtoras de matérias-primas e matérias auxiliares (insumos e energia) que reduzam os custos operacionais de suas indústrias, de modo a proporcionar, sempre que possível, a obtenção de lucros extraordinários; (3) manobrando para estabelecer e consolidar uma divisão regional desigual do trabalho, que permita ao país subimperialista não só apropriar-se de valores produzidos nos países mais débeis (o que pode compensar uma parte da soma de valor que ele próprio transfere aos centros imperialistas), como também suplantar competidores regionais (LUCE, 2011, p. 94).

Como já mencionado, a política expansionista relativamente autônoma é tratada por Marini ao se referir à política de hegemonia regional, já detalhada, combinada com a lógica da cooperação antagônica em relação ao imperialismo dominante. Esta última, por sua vez, consiste na quarta variável que permite apreender o fenômeno do subimperialismo. Como aponta Marini (2012), o conceito de cooperação antagônica foi cunhado originalmente no período do pós-guerra pelo teórico marxista alemão August Thalheimer e incorporado por Marini, como comenta Luce (2007), a partir da influência de outro autor de origem germânica, Eric Sachs, seu companheiro de militância na organização marxista Política Operária (POLOP).

Ao observar “que a expansão do capitalismo mundial e a acentuação do processo monopolista mantiveram constante a tendência integracionista, expressa [...] de maneira mais evidente pela exportação de capitais e pela subordinação tecnológica dos países mais fracos”, Marini (2012, p. 111) retoma o conceito de Thalheimer que captava as contradições interimperialistas, ou seja, contradições internas decorrentes do próprio processo de integração/cooperação no nível das relações entre os países industrializados. O que Marini (2012) acrescenta é que não foi apenas no nível das relações entre os países industrializados

que o processo de integração imperialista deu fôlego à sua própria negação, deslocando a análise para as relações entre as economias centrais e dependentes.

Para o autor, a exportação de capitais e de tecnologia para as economias dependentes impulsionava a industrialização, ao mesmo tempo em que contribuía para criar novas situações de conflito, tanto do ponto de vista interno quanto externo. Internamente, a industrialização dependente se refletia no acirramento de contradições sociais de vários tipos: entre grupos industriais e latifundiários exportadores; entre indústria e agricultura para o mercado interno; entre grandes proprietários rurais e campesinato; entre grupos empresariais e a classe operária e pequena burguesia. Como complementa Marini (2012, p. 113),

A diversificação econômica é acompanhada, portanto, de uma complexidade cada vez maior nas relações sociais, que contrapõe, em primeiro plano, os setores de mercado interno aos de mercado externo e, em seguida, no coração de ambos os setores, contrapõe os grupos sociais que os constituem.

Também os fatores antagônicos entre a economia dependente e a economia dominante se agravam e se expressam de diferentes formas: nas disputas entre setor industrial nacional e investimentos externos, em sua luta pelo mercado; no conflito cambial resultante dos choques entre as necessidades crescentes de importação (dado o nível de industrialização alcançado) e as pressões do setor estrangeiro para exportação de lucros; bem como pelas distorções que a dominação imperialista impõe à estrutura do comércio exterior (MARINI, 2012). Como mencionado anteriormente, ao traçar o esquema particular de realização do capital que caracteriza o subimperialismo, a atuação do Estado se vê reforçada como um instrumento de intermediação entre a burguesia imperialista e a burguesia nacional dada a relação desigual de forças entre ambas. O Estado atua no sentido de buscar melhores condições nos marcos de sua dependência ao imperialismo dominante.

A noção de cooperação antagônica referida por Marini diz respeito à dinâmica contraditória que se dava tanto no nível das relações entre as frações da burguesia dependente, como entre a economia dependente e o imperialismo hegemônico no âmbito da política externa. A cooperação antagônica no nível da política externa permite compreender o subimperialismo não em um papel subsidiário, como representante do centro imperialista e simples difusor de suas políticas e estratégias, pois reconhece a coexistência de elos de cooperação entre a nação dependente e os países centrais e de estratégias geopolíticas que também visam obter vantagens frente a estes e buscar uma esfera de influência própria.

A revisão feita até aqui permite apreender o subimperialismo e a teoria apresentada por Marini. Luce (2011, p. 106), caracterizando a existência de uma teoria do subimperialismo, a coloca nos seguintes termos:

Prevalecendo relações sociais de produção regidas pela superexploração do trabalho em uma economia dependente, esta, após atingir a etapa dos monopólios e do capital financeiro, tornando-se uma economia de composição orgânica média na escala mundial dos aparatos produtivos nacionais, tenderá a apresentar novas formas de problemas no ciclo do capital; se, para o deslocamento destas contradições, for engendrado o esquema tripartite de reprodução (mercado externo, Estado e consumo suntuário) e uma política de cooperação antagônica em relação ao imperialismo dominante, assegurando a reprodução ampliada do capital, apesar da manutenção da dependência, e promovendo a hegemonia deste país no subsistema regional de poder, teremos o subimperialismo, como forma particular do padrão de reprodução do capital⁶⁰.

Bueno e Seabra (2009; 2012) destacam que o mercado externo, além de recurso para a resolução dos problemas de acumulação, serve, no contexto da luta de classes, como elemento unificador das alianças no interior da burguesia ao sustentarem a busca pela sua ampliação. Nesse sentido, ficam enfatizados o aspecto da especificidade da luta de classes e o caráter das alianças no bloco dominante como características que também estão na origem do subimperialismo.

Em outros termos, o subimperialismo consiste em um processo histórico no qual as economias dependentes com um certo grau de industrialização e operação do capital financeiro implementam uma política expansionista relativamente autônoma no sentido de assegurar o acesso a mercados e fontes de energia e matérias-primas, e exportar seus produtos manufaturados e capital para outros países periféricos. Angariando nova posição na divisão internacional do trabalho e na hierarquia mundial de poder, o país subimperialista passa a explorar mercados periféricos como meio para enfrentar as contradições internas de sua própria economia dependente, incluindo as barreiras para realização de lucros na esfera do consumo e da circulação devido ao mercado interno limitado, como consequência da superexploração dos trabalhadores.

Como já mencionado, o subimperialismo não pode ser encarado como um fenômeno especificamente brasileiro, pois se trata da expressão econômica e política que o capitalismo dependente assume a partir de certas condições específicas para sua concretização histórica (MARINI, 2005, 2012). De qualquer forma, é importante abordar a análise de Marini (2012)

⁶⁰ Luce (2011) adota, com base no trabalho de Jaime Osorio, a noção de padrão de reprodução do capital. “A noção de padrão de reprodução de capital permite estudar a reprodução do capital no tempo e no espaço, interrogando como se reproduz o capital em tempos históricos e contextos geoespaciais determinados. [...] em outras palavras, com a noção de padrão de reprodução do capital podemos historicizar o movimento da economia à luz das modalidades que a reprodução assume em diferentes momentos históricos” (LUCE, 2011, p. 33).

sobre a conformação do subimperialismo brasileiro enquanto estratégia econômica e projeto político implementado pela ditadura civil-militar, o que ficou conhecido como projeto *Brasil Potência*. O subimperialismo brasileiro

não é somente a expressão de um fenômeno econômico. Resulta em ampla medida, do processo mesmo da luta de classes no país e do projeto político definido pela equipe tecnocrático-militar que assume o poder em 1964, somadas as condições conjunturais na economia e política mundial (MARINI, 1977, p. 18).

A análise do processo histórico brasileiro deve considerar a complexidade que a caracterização do subimperialismo exige, nas palavras do próprio Marini (2005, p. 179), “vai mais além da simples economia, não podendo ser levada a cabo se não recorrermos também à sociologia e à política”. Do ponto de vista da dimensão econômica devem ser analisadas as contradições particulares do capitalismo industrial dependente; a dimensão sociológica diz respeito à análise das relações de classe que caracterizam aquele contexto e fortalecem o modelo de acumulação; e a dimensão política garante a análise do projeto de hegemonia regional e de ascensão na hierarquia mundial do poder no âmbito da política externa do país.

A ditadura civil-militar que inaugurou o subimperialismo brasileiro, conforme Marini (2012), foi uma resposta à crise econômica que afetava a economia brasileira no início dos anos 60 e à conseqüente intensificação da luta de classes. Consistiu, por um lado, no suporte à acumulação baseada na superexploração dos trabalhadores, e, por outro, na expressão da hegemonia dos monopólios industriais e do capital financeiro. Para o autor, foi naquele momento que se constituiu todo um esquema econômico-político que consagrou definitivamente a fusão de interesses da elite militar com o grande capital (nacional e internacional): o subimperialismo.

4.4 Atualidade da teoria do subimperialismo

O contexto original no qual Marini elaborou o conceito de subimperialismo foi o dos anos 1960 e início da década de 1970. Desde então, mudanças importantes ocorreram tanto no âmbito interno quanto externo e, dessa forma, renova-se o interesse em avaliar a pertinência da teoria e das ideias do autor para a análise do capitalismo brasileiro e latino-americano contemporâneo.

Nas décadas de 1980 e 1990, explicam Bueno e Seabra (2009), a estratégia imperialista para a América Latina passou pela diretriz da reconversão produtiva. Nas palavras de Marini (1993), “o objetivo é forçar a reconversão econômica da região para adequá-la aos requerimentos dos centros imperialistas, frente aos quais ela está chamada e produzir e exportar bens primários e manufaturados de segunda classe”. Assim, o modelo exportador retoma a centralidade, sempre respeitando o princípio da especialização segundo as vantagens comparativas e as políticas neoliberais do Consenso de Washington com as conhecidas consequências sobre o novo papel do Estado. Esse processo leva a uma nova configuração no bloco das elites dominantes, na qual as novas frações da elite não apresentavam interesse em acessar mercados externos, mas, sim, em se associar com capital o internacional no espaço econômico brasileiro.

No Capítulo anterior foi mencionado sobre o processo de privatizações dos anos 1990 que pode ser caracterizado em duas fases distintas segundo Abu-El-Haj (2007). Na primeira, que interessa rever nesse momento, foi marcante a presença majoritária do capital nacional. Retomando Tautz, Pinto e Faiguerlent (2012), o modelo de privatizações adotado estimulou a formação de consórcios entre empresas e consolidou grandes conglomerados dos setores de construção civil, agricultura e energia que ganharam escala internacional naquele período e hoje se expandem internacionalmente contando com fartos créditos do BNDES. A aliança com o Estado, desde então, se aprofundou ainda mais: apoiada em políticas industriais que definiram como diretrizes a estruturação de sistemas empresariais maiores, compatíveis com as grandes corporações internacionais, visando impulsionar a expansão internacional dos mesmos (diretrizes das políticas industriais nos anos 2000); através da estratégia do BNDES de elevada concentração de recursos em determinados setores da economia e em grandes grupos empresariais; pelo aporte de recursos do Banco patrocinando empresas de matriz brasileira em processos de fusões e aquisições; e a estratégia que visa à formação de empresas ‘campeãs nacionais’, um seleto grupo com capacidade de competir globalmente (medidas que ganharam força a partir dos anos 2000). Esse processo se refletiu em elevada concentração e centralização de capitais, fortalecendo e conformando grandes grupos monopolistas, com presença majoritária do capital nacional, em diversos segmentos da economia brasileira.

Em consequência desse fortalecimento do grande capital nacional e do apoio do Estado aos grandes grupos monopolistas, desde o início da década de 2000, o grande capital nacional retomou o interesse em acessar os mercados externos, o que se deu, principalmente, na forma de investimentos diretos e com forte apoio do Governo através de políticas públicas e linhas de crédito para incentivo à internacionalização de empresas e exportação de capital,

sendo o BNDES um dos principais agentes (BUENO e SEABRA, 2009). Os mesmos autores explicam que

a década de 1990 iniciou um processo de centralização de capitais que eclodiu na década de 2000, recolocando a necessidade dos mercados externos para a acumulação brasileira pela exportação de capitais na forma de investimentos diretos das multinacionais brasileiras para os países da América do Sul, recolocando a insuficiência do mercado interno brasileiro não mais na realização das mercadorias (esfera da circulação), mas na limitação de oportunidades de novos investimentos para as multinacionais (esfera da produção) (BUENO e SEABRA, 2009, p. 9, grifo nosso).

Tendo como base a teoria do subimperialismo elaborada por Marini (2012), se pode afirmar que, no caso brasileiro, a estratégia passou a se fundar na necessidade de um determinado grupo de empresas de base nacional e com elevado estágio de monopolização acessarem novos mercados para realizarem novos investimentos afim de manter e aumentar seus níveis de lucratividade. Foi essa dinâmica que trouxe à tona a prática do Governo de “escolha de vencedores”, segmentos e grupos econômicos “eleitos”, ou seja, “o fomento público à concentração de capitais como parte de uma estratégia nacional que visa à formação de empresas ‘campeãs nacionais’ com capacidade de competir globalmente” (GARCIA, 2012, p. 126). A justificativa foi privilegiar determinados segmentos e empresas nos setores em que o país é mais competitivo, numa estratégia deliberada de um Estado indutor, garantindo a “inserção competitiva” do país no mercado mundial, especialmente nos vizinhos regionais.

Outra contribuição importante e que subsidia a análise sobre a atualidade da teoria do subimperialismo é a de Osorio (2012) que, adotando a TMD, avalia alguns aspectos que marcaram o sistema capitalista mundial e influenciaram a dinâmica entre os países centrais e os países periféricos, culminando na consolidação de um novo padrão exportador de especialização produtiva nas economias latino-americanas. Como analisa Osorio (2012), a América Latina passou por uma grande transformação econômica devido aos efeitos da crise capitalista do fim dos anos 1960. O contexto de crise “exigiu profundas mudanças tecnológicas, a implementação de uma nova divisão internacional do trabalho e a rearticulação da economia mundial” (OSORIO, 2012, p. 103). Conforme o autor, naquele contexto perderam força os projetos de industrialização e foi dado início ao um novo padrão exportador de reprodução do capital, ou seja, novas formas de organização reprodutiva

que reeditam, sob novas condições, os velhos signos da dependência e do subdesenvolvimento como modalidades reprodutivas que tendem a caminhar de costas para as necessidades de maioria da população. Na organização capitalista não dá no mesmo constituir economias que destinam montantes importantes de sua produção para os mercados exteriores – sustentando esse processo em uma significativa elevação da produtividade e da intensidade e tendo como contrapartida a manutenção e o aumento do poder de consumo da população assalariada – e

sustentar esse capacidade em uma queda dos salários e do consumo dos trabalhadores no mercado interno, em uma tendência à ampliação da exploração e a uma deterioração geral das condições de vida, o que estabelece um limite real ao compromisso do capital na região para integrar, no sentido forte do termo, avanços tecnológicos em um projeto geral ou de nação. Esse último modelo exportador é o que prevaleceu e atualmente domina na região (OSORIO, 2012, p. 104).

A tendência à constituição de economias exportadoras, presente nas formulações de Marini, dá sentido às ideias apresentadas por Osorio (2012, p. 106) que, ao caracterizar o novo padrão como exportador, enfatiza que “os principais mercados da nova reprodução do capital, de seus setores mais dinâmicos, encontram-se no exterior”, sendo que é a venda de mercadorias nos mercados mundiais um dos principais fatores para viabilidade do padrão. Nesse sentido, o autor demonstra o crescimento no valor das exportações na América Latina que, entre 1980 e 2008, em valores absolutos, foi multiplicado por 13. Levando em consideração a representatividade das exportações em relação ao PIB da região, o coeficiente foi de 10,3% em 1980, chegando a 23% em 2007. Como demonstrado por Osorio (2012), a América Latina, depois da Ásia (com China e Índia a frente), é a região do mundo com os maiores avanços percentuais no crescimento das exportações nas últimas décadas. O autor destaca, também, o papel dos grandes capitais nacionais (favorecidos pelos processos de concentração e centralização) e do capitais estrangeiros como os principais dinamizadores do novo padrão em andamento.

Permitindo a diferenciação em relação ao padrão agromineiro exportador que caracterizou a região no século XIX e no início do século XX, Osorio (2012) trata de um novo padrão de especialização produtiva com base na exportação de bens que exigem um determinado grau de elaboração que o anterior não requeria ou conhecia, integrando também atividades de *maquila* (montagem, *assembly*) e a produção de partes industriais diversas. O novo padrão exportador tende a se apoiar em alguns eixos (agrícolas, mineiros, industriais ou de serviços), sobre os quais as economias regionais contam com vantagens comparativas na produção e no comércio internacional. Em torno desses eixos se articula a nova reprodução do capital, estabelecendo a especialização em algumas atividades que tendem a concentrar os avanços tecnológicos e os principais investimentos que atingem a região (OSORIO, 2012).

Como afirma Osorio (2012), ainda que tenha passado a contar com bens provenientes das atividades de montagem da produção de automóveis e eletrônica (em sua maioria com débil incorporação tecnológica), a América Latina permaneceu como um grande abastecedor de matérias-primas e alimentos para o mercado mundial, e dentre os principais bens de exportação estão petróleo e derivados, minérios e produtos agrícolas. Para o autor, a

especialização produtiva exportadora, em condições de cadeias globais de direção transnacional com elos e segmentos espalhados em todo o mundo, encontra-se

associada a uma espécie de reedição, sob novas condições, de novos enclaves, à medida que um número reduzido de atividades, geralmente muito limitadas e que concentram o dinamismo da produção, operam sem estabelecer relações orgânicas com o restante da estrutura produtiva local, ao demandar prioritariamente do exterior equipamentos, bens intermediários e, em alguns casos, até matérias-primas, para não falar da tecnologia e do design, sendo os salários e impostos o aporte fundamental à dinâmica da economia local. Esses novos eixos produtivos constituem, em geral, segmentos de grandes cadeias produtivas globais, sob direção do capital transnacional, que já não obedecem a projetos nacionais de desenvolvimento, sendo o capital mundial, ao contrário, o que define que nichos privilegiar e impulsionar nas economias específicas. Nas novas condições, até o imaginário despertado com a industrialização em torno da produção sob direção local e com respostas a necessidades nacionais acabou por ser derrubada (OSORIO, 2012, p. 113).

A crescente especialização exportadora é apontada por Osorio (2012) ao destacar o peso crescente dos 10 principais produtos de exportação no total das exportações dos países latino-americanos, que passou de 29,2% a 35,1% entre 1995 e 2008, chegando a 41,6% em 2011 (CEPAL, 2012). O autor analisa, ainda, a composição da pauta de produtos exportados dos países latino-americanos que apresenta algumas diferenças devido a estruturas produtivas com diferentes graus de complexidade. Enquanto Chile e Colômbia, por exemplo, apresentam elevada concentração de suas exportações em um determinado produto, respectivamente cobre e derivados (56%) e petróleo e derivados (25%), o Brasil apresenta uma pauta de exportações mais equilibrada e com uma combinação maior entre bens primários e industriais (como aeronaves, veículos automotivos e autopeças).

Entretanto, também no Brasil se verificou a queda na participação do setor industrial no valor adicionado total da economia (OURIQUES, 2010), acentuando o debate sobre a desindustrialização, e o *boom de commodities* como maior fonte de crescimento da economia nos últimos anos. De uma maneira geral, no âmbito regional⁶¹, segundo dados da CEPAL (2012), as exportações de produtos primários corresponderam a 50,3% do total exportado em 1995, chegando a 60,7% em 2011, corroborando com as análises que tratam da forte tendência à reprimarização das economias latino-americanas, que também se apoiou na elevação dos preços de matérias-primas e dos produtos agrícolas no mercado mundial verificada na primeira década dos anos 2000. No Brasil, ainda que com um dos menores índices em relação aos vizinhos regionais, incidiu a mesma tendência. Em 1995 os produtos

⁶¹ Nos dados da CEPAL apresentados no *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2012* estão considerados os seguintes países: Argentina; Barbados; Belize; Bolívia; Brasil; Chile; Colômbia; Costa Rica; Cuba; Equador; El Salvador; Guatemala; Guiana; Haiti; Honduras; Jamaica; México; Nicarágua; Panamá; Paraguai; Peru; República Dominicana; Trinidad e Tabago; Uruguai; e Venezuela.

primários representavam 46,9% do total exportado pela economia brasileira, chegando a 66,2% em 2011 (CEPAL, 2012). A América Latina assiste, também, ao aprofundamento da dependência tecnológica em benefício exclusivo das empresas multinacionais, o que, somado ao quadro da reprimarização das economias, fortalece a relação de dependência, nos termos analisados por Marini (2005).

Nesse contexto, autores como Verdum (2008) apontam projetos como a IIRSA que potencializam o modelo de desenvolvimento que tem caracterizado o caminho histórico da América Latina: extração e exportação, com um mínimo de valor agregado, representando um retorno à estratégia exportadora e à continuidade da região como provedora de *commodities* dirigidas aos centros manufatureiros mais dinâmicos⁶².

Iniciativas regionais como a IIRSA, agora COSIPLAN, potencializam o modelo extrativista-exportador e também atuam no sentido de manter e reforçar assimetrias regionais. Trata-se da integração física da infraestrutura da região que busca fornecer as condições para ampliação da escala de exportações de bens com baixo valor agregado e permitir ao capital o acesso ilimitado aos recursos naturais do continente. Nesse contexto, a liderança do Brasil, tanto em termos políticos quanto econômicos é inegável.

No âmbito da política externa brasileira, pode-se também avaliar uma busca por relativa autonomia, ainda que mantidos os elos de colaboração com os países centrais. Como explica Ouriques (2010), a transição entre a antiga subserviência do Itamaraty – com vitalidade até FHC – e a nova linha inaugurada no governo Lula não pode ser entendida sem a análise crítica da economia política que orienta o desenvolvimento capitalista no Brasil desde 1994, ou seja, desde o estabelecimento do pacto de classe que sustenta o Plano Real. O ativismo diplomático do atual governo na África, o protagonismo no Haiti (Caribe) e Honduras (América Central), o interesse e a liderança do Brasil na integração econômica latino-americana (América do Sul) anda par e passo com as iniciativas de grandes empresas de matriz nacional que exploram as oportunidades abertas pela expansão conjuntural da economia mundial e o reforço da posição do país na divisão internacional do trabalho.

A revisão das mudanças que ocorreram no sistema capitalista mundial e que influenciaram a dinâmica entre as economias centrais e dependentes permitem apontar o

⁶² Gudynas (2009) chama a atenção que governos progressistas, eleitos com plataformas contrárias a este modelo, hoje são os que lhe dão sustentação. O caráter progressista, segundo este autor, se dá pela atuação do Estado na busca de maior legitimação por meio da distribuição de alguns excedentes gerados pelo extrativismo (financiando programas sociais, por exemplo) ainda que mantidos todos os danos sociais e ambientais relacionados à manutenção de estratégias baseadas na exploração intensiva da natureza, alimentando uma estrutura produtiva pouco diversificada e dependente de uma inserção internacional como provedores de matérias-primas.

potencial explicativo do pensamento de Marini em relação ao contexto atual das economias latino-americanas, e brasileira em particular, reafirmando o caráter dependente e subordinado dessas no contexto do sistema capitalista mundial. As dimensões que configuram a relação de dependência continuam presentes (superexploração do trabalho, transferência de valor, orientação exportadora), assim como é possível apontar os indícios de que, no caso brasileiro, o fenômeno do subimperialismo também se manifesta de forma revigorada.

As condições específicas para concretização histórica do subimperialismo são verificáveis no capitalismo dependente brasileiro. O país permanece como um subcentro econômico da acumulação mundial, com posição privilegiada no continente sul-americano e dotado de uma estrutura produtiva relativamente diversificada quando comparado com os vizinhos regionais, ainda que inserido no padrão exportador de especialização produtiva (orientação exportadora e reprimarização). Além de um poderoso setor financeiro em expansão, continuaram incidindo fortes tendências à concentração e centralização do capital que lograram o fortalecimento do grande capital nacional e de grupos monopolistas que, a partir do início dos anos 2000, passaram a buscar o acesso ao mercado externo em busca de oportunidades de investimento para manter e aumentar seus níveis de lucratividade. É nesse contexto que a integração regional é considerada umas das prioridades no continente sul-americano, com foco na integração física e em grandes projetos de infraestrutura na região.

Cabe, agora, compreender as novas bases do subimperialismo brasileiro, buscando subsídios em alguns dos casos ilustrativos sobre as grandes obras de infraestrutura, com participação do Brasil, no país e na América do Sul, bem como sobre a atuação do BNDES como instituição-chave nesse contexto.

5 GRANDES PROJETOS DE INFRAESTRUTURA E TEORIA DO SUBIMPERIALISMO

A partir das novas bases que sustentam o subimperialismo brasileiro nos últimos anos é possível analisar os grandes projetos de infraestrutura, com participação do Brasil, no país e na América do Sul. A interpretação dos dados pesquisados permite apontar: (a) infraestrutura regional como estratégia de integração do continente (IIRSA/COSIPLAN), integração voltada para as necessidades do mercado e para a divisão regional do trabalho entre os países sul-americanos; (b) aprofundamento de um modelo primário-exportador na América Latina e criação dos meios de escoamento dessa produção para o mercado mundial; (c) necessidades infraestruturais que garantem o acesso a mercados e fontes de matérias-primas e energia na região; (d) infraestrutura como “produto de exportação” brasileiro através dos grandes grupos da construção civil de matriz brasileira; e (e) atuação do BNDES como grande agente financeiro das obras de infraestrutura nos países vizinhos. No âmbito interno interessa destacar as condições políticas e econômicas para reprodução do capital como os investimentos em obras de infraestrutura articulados no PAC.

A atuação do Brasil está direcionada para a criação de novos espaços de acumulação na América do Sul para as grandes multinacionais de matriz brasileira, potencializados pelas vias de acesso a matérias-primas e escoamento da produção e pela ampliação da infraestrutura energética asseguradas pela implementação da estratégia de integração da infraestrutura no continente, na qual o país tem posição de liderança. Nos termos analisados por Marini (1977), está presente no capitalismo brasileiro a busca por mercados e a exportação de capitais que garantam a realização dos lucros de setores econômicos selecionados.

As grandes obras de infraestrutura que articulam a estratégia de integração regional estão voltadas prioritariamente para atender as demandas de energia e logística que aprofundam o caráter primário-exportador e as assimetrias existentes entre as economias da região. Retomando Verdum (2012), a IIRSA/COSIPLAN mantém a relação entre a expansão da infraestrutura econômica, em especial projetos de energia e transporte, refuncionalizando espaços e intensificando fluxos comerciais, com a exploração, extração e comercialização de recursos naturais, predominantemente voltadas para atender mercados situados fora da região. O Brasil, nesse contexto, exerce uma liderança evidente que se expressa tanto em termos políticos quanto econômicos. A atuação brasileira no planejamento e implementação dos grandes projetos de infraestrutura no país e na América do Sul, que se dá pela articulação

entre Governo, BNDES e um seleto grupo de multinacionais de matriz brasileira, é uma expressão consistente do subimperialismo brasileiro.

Alguns casos são emblemáticos, pois possibilitam ilustrar o propósito das obras para a dinâmica econômica do continente, especialmente em relação aos interesses brasileiros de acesso a novos mercados para produtos e investimentos, de estruturação de vias de escoamento para os produtos brasileiros aos mercados mundiais, de controle de fontes de energia e matérias-primas na região e, também, quanto às novas possibilidades de acumulação para grandes empresas de matriz brasileira na própria execução dos projetos (ênfase para as grandes empresas da construção civil).

O acesso ao Pacífico, por exemplo, é uma demanda estratégica para o escoamento de produtos brasileiros ao mercado mundial. Inúmeras obras estão conectadas a esse propósito. Uma obra que merece destaque é a Estrada do Pacífico, como é conhecida no Brasil, ou Interoceânica Sul, como é chamada no Peru. A megaestrada conecta a estrutura viária brasileira que chega até as margens do Rio Acre, cruzando o território peruano e desembocando em três portos do Pacífico: *San Juan de Marcona, Matarani e Ilo* (um dos maiores portos da costa latino-americana do Pacífico). O projeto, incluído no Eixo Peru-Brasil-Bolívia, foi concluído no âmbito da IIRSA e conectou vários projetos da Iniciativa como a construção da ponte internacional sobre o Rio Acre (Brasil) e em Puerto Maldonado (Peru), e mais de 2.600km de estradas (projeto dividido em cinco trechos). Incluindo os investimentos realizados para o centro fronteira entre Brasil e Peru, os investimentos totalizaram mais de 1,4 bilhões de dólares (IIRSA, 2012b). Considerando a estrutura viária existente no Brasil, com a nova estrada se estabeleceu uma conexão Atlântico – Pacífico, tida como estratégica no contexto da integração regional.

Esse que foi um dos maiores projetos a IIRSA e com severos danos socioambientais, principalmente do ponto de vista da vulnerabilidade da população indígena da Amazônia peruana, consolidou uma via de escoamento para produtos da região Centro-Oeste do Brasil à Ásia, com saída pelos portos do Pacífico. Em 2012, o Centro-Oeste foi a região com maior crescimento das exportações, incremento de 22,29% em relação ao ano anterior (BRASIL, 2012f). O agronegócio é uma das atividades dominantes e a exportação de grãos, especialmente soja e milho, e de carne, responde por grande parte da pauta de exportações da região. A nova estrada, novo corredor de exportação, potencializa a orientação exportadora do agronegócio brasileiro e, ao mesmo tempo, permite o acesso brasileiro a minerais e ao gás peruanos.

A participação brasileira na construção da Estrada do Pacífico envolveu, também, financiamento do BNDES. A construção da estrada ficou a cargo das grandes empresas brasileiras da construção civil: Odebrecht; Andrade Gutierrez; Queiroz Galvão; e Camargo Corrêa (envolvendo associações com as construtoras peruanas *Grana y Montero, Ingenieros Civiles e Contratistas Generales*).

Com o mesmo propósito de encurtar saídas para os produtos brasileiros via Pacífico, o Eixo do Amazonas contempla outro grande projeto conhecido como Corredor Viário IIRSA Norte, projeto em andamento e prioritário na API do COSIPLAN (Eixo Viário Paita – Tarapoto – Yurimaguas, Centros Logísticos e Hidrovias). A obra consiste na construção de um eixo de transporte multimodal (fluvial e rodoviário) que liga o Porto de Manaus (Brasil) ao Porto de Paita (Peru), considerando que entre os portos há o Porto de Yurimaguas (Peru) e quase 1.000km de rodovia na selva peruana em direção ao Pacífico. Fazem parte desse grande projeto a construção da estrada, melhoria da navegabilidade de duas hidrovias (Huallaga e Maranhão) e a melhoria e realocização de três portos (Paita, Yurimaguas e Iquitos), bem como a construção de três centros logísticos (Paita, Yurimaguas e Iquitos), somando mais de 830 milhões de dólares em investimentos (COSIPLAN, 2011a, 2011b).

Com o Corredor Viário IIRSA Norte, o Brasil terá condições de escoamento de sua produção da região amazônica, incluindo a Zona Franca de Manaus, a tempo e custo muito menores do que atualmente. É destaque a participação do minério de ferro, um dos principais produtos de exportação brasileiros, sendo que a região Norte é a segunda maior do país na exportação dessa *commoditie*, atrás apenas do Sudeste.

As construtoras brasileiras Odebrecht e Andrade Gutierrez estão envolvidas nas obras e participam de parceria público-privada junto com o Governo peruano. O projeto conta, também, com recursos do BID e do BNDES.

Outra obra que visa conectar Atlântico e Pacífico é o Corredor Ferroviário Bioceânico, no Eixo de Capricórnio, que parte de Paranaguá (Brasil), cruzando Paraguai, Argentina e Chile, e chegando até Antofagasta (Chile). A ferrovia interligará alguns trechos existentes e liga os portos de Paranaguá, São Francisco do Sul e Antofagasta. A obra, que está em fase inicial de execução, contou com recursos do BNDES na etapa de projeto e faz parte do Portfólio COSIPLAN e da agenda de projetos do PAC (que contempla o traçado em território brasileiro). A megaferrovia, ao custo estimado em 3,7 bilhões de dólares, visa favorecer o fluxo comercial das exportações (principalmente minério e soja) e das importações de manufaturados provenientes do mercado asiático, assim como aponta para

perspectivas de incremento agrícola e agroindustrial nos cerrados brasileiros, altiplanos bolivianos, campos do Paraguai e chaco da Argentina (OLIVEIRA, 2011).

A conexão entre as obras do PAC e da IIRSA, por vezes não aparente, fica mais clara a partir da análise de fluxos de mercadorias que vincula alguns grandes eixos do transporte interno no país aos projetos na fronteira com os países vizinhos. São alguns exemplos a pavimentação das rodovias Transamazônica, Cuiabá–Santarém (BR-163) e Porto Velho–Manaus (BR-394), que estão distantes da fronteira nacional, se considerada a dimensão geográfica, mas estão ligadas aos fluxos de escoamento da produção para o exterior. Também as rodovias que ligam Rondônia e Acre à Bolívia e ao Peru, ligadas definitivamente ao sistema de transporte fluvial, intermodal, do rio Amazonas/Solimões, e o caso da ponte sobre o rio Oiapoque, ligando o Brasil à Guiana Francesa e abrindo outra saída para o Caribe. A melhoria das estradas Manaus–Caracas (BR-432), Boa Vista–Santa Elena de Uaiarém, também na fronteira com a Venezuela, e da rodovia Boa Vista–Bonfim–Lethem–Linden–Georgetown, na fronteira com a Guiana, apontam para os mesmos objetivos (CASTRO, 2012).

Outro exemplo da atuação brasileira na América do Sul, especialmente no que diz respeito a uma das características do subimperialismo brasileiro relacionado ao acesso a fontes de energia nos países vizinhos, refere-se ao acordo energético assinado entre Brasil e Peru, em junho de 2010. O acordo energético prevê a exportação ao longo de 50 anos de até 7,2 mil MW de energia para o Brasil, cerca de 80% da energia gerada a partir de cinco grandes usinas hidrelétricas a serem construídas na Amazônia peruana: UHE Pakitzapango (2,2 mil MW), UHE Iñambari (2 mil MW), UHE Tambo 40 (1,27 mil MW), UHE Mainique I (607 MW) e UHE Tambo 60 (579 MW). Os projetos foram concebidos pela estatal brasileira Eletrobras em conjunto com Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS, e teriam financiamento do BNDES (TAUTZ, PINTO e FAINGUERLENT, 2012). Os projetos foram alvo de intensa oposição no Peru, mobilizada pelas comunidades afetadas, chegando a ser cancelados em 2011. Em 2012, o grupo indígena Central Ashaninka do Rio Ene demandou perante a Corte Superior do Peru a suspensão do acordo energético alegando a violação de direitos fundamentais dos povos indígenas (INTERNATIONAL RIVERS, 2011a, 2011b, 2012).

Presente em 14 estados brasileiros e com atuação em 4 países da América do Sul (Argentina, Chile, Paraguai e Peru), a Vale, grande multinacional de matriz brasileira do setor de mineração e uma das maiores exportadoras do país, é, também, um exemplo importante a ser destacado em relação à demanda por recursos energéticos e por condições logísticas para escoamento de sua produção pelo continente. A empresa participa de inúmeros consórcios

para construção e operação de portos, ferrovias, usinas hidrelétricas e exploração de gás natural visando suas operações. A Vale, juntamente com outros segmentos e grandes corporações eletrointensivas (mineração, alumínio, celulose etc.), justificam a constante demanda brasileira pelo aumento na oferta de energia que se desdobra em inúmeros projetos de geração e transmissão energética no território brasileiro e em todo o continente sul-americano. São exemplos significativos o Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira e linhas de transmissão (no âmbito do COSIPLAN e do PAC); a Usina de Belo Monte (projeto do PAC); as Binacionais de Garabi e Panambi, na fronteira entre Brasil e Argentina (projetos no âmbito do COSIPLAN e do PAC); as já referidas usinas hidrelétricas planejadas no âmbito do acordo energético Brasil-Peru; dentre outros projetos.

Segundo Marini (1972, p. 40), o subimperialismo se define “a partir das leis próprias da economia dependente” e como resposta às contradições que lhe são inerentes. O Brasil, inserido no padrão exportador de especialização produtiva que caracteriza a América Latina (OSORIO, 2012), mantém a orientação exportadora de sua economia e sua pauta de exportações baseadas em *commodities*, sendo as saídas para o Pacífico estratégicas para o país. Ao mesmo tempo, a busca por mercados externos, a partir dos anos 2000, passou a estar fundada na necessidade de um seleto grupo de empresas de base nacional, com elevado estágio de monopolização, acessarem novos mercados e realizarem novos investimentos para aumentar seus níveis de lucratividade, o que contou com forte apoio do Governo (políticas públicas e linhas de crédito via BNDES) para internacionalização de empresas e exportação de capitais (BUENO e SEABRA, 2009; GARCIA, 2012). Nesse último aspecto, os exemplos das ‘cinco irmãs’ da construção civil é um dos mais marcantes (Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão e Camargo Corrêa). As construtoras são beneficiárias preferenciais de crédito do BNDES e mais de 80% dos financiamentos do Banco no exterior envolviam as grandes da construção civil (TAUTZ, PINTO e FAINGUERLENT, 2012). Nesse ponto se destaca o duplo sentido das grandes obras de infraestrutura: funcionais às demandas logísticas e energéticas do país e, ao mesmo tempo, ‘produto exportação’, ou seja, oportunidades de negócios para grandes empresas de matriz brasileira e motivo de endividamento dos vizinhos regionais com o Brasil.

A atuação do BNDES como grande agente financeiro das obras de infraestrutura na América do Sul é consequência direta da IIRSA e do COSIPLAN. Atualmente, considerando toda América Latina e Caribe, o número chega a 100 financiamentos, totalizando cerca de 14 bilhões de dólares (TAUTZ, PINTO e FAINGUERLENT, 2012). Salienta-se que, condizente com a atuação subimperialista, a concessão do financiamento para obras de infraestrutura em

países vizinhos vem acompanhada da condição de que sejam empresas de matriz brasileiras as executoras dos projetos, e de que parte do material empregado na obra seja comprado do Brasil.

Tratando das grandes obras de infraestrutura no âmbito nacional, articuladas no PAC 1 e 2, é importante retomar o papel do Estado no esquema particular de realização do capital que caracteriza o subimperialismo. Como mencionado, o Estado cumpre função no sentido de lançar mão de uma capacidade crescente de investimento em obras de infraestrutura, “centrado em obras diretamente relacionadas aos interesses do capital” (MARINI, 2012, p. 165). Como salienta Luce (2011, p. 91), o Estado atua como “agente organizador da produção através do peso de sua participação no investimento bruto fixo e, sua presença como agente da realização do capital através de sua ação como promotor de demanda e provedor de subsídios em benefício de determinados ramos econômicos”. O PAC, nesse contexto, materializa a estratégia estatal de grandes investimentos em infraestrutura – vale lembrar que a parte mais significativa dos investimentos está voltada para os setores de Transportes e Energia (52% no PAC 1 e 74% no PAC 2) – cumprindo a função de assegurar as condições para reprodução do capital na economia brasileira e sustentando a estratégia de crescimento econômico do país que potencializa a atividade de determinados setores e segmentos. Setores como a produção de cana-de-açúcar, atividades de mineração, garimpagem, entre outras, beneficiados com as obras do PAC, são exemplos atuais da superexploração do trabalho no país (GOULART e MISOCZKY, 2010; COELHO, 2012).

Como retratado no Capítulo 2, o PAC é um importante ponto de apoio para a estratégia de integração regional uma vez que sua agenda de projetos converge com o Portfólio IIRSA/COSIPLAN e lhe dá sustentação no âmbito do território nacional (70% dos investimentos em projetos do COSIPLAN que envolvem o território brasileiro estão contemplados no PAC). Reforçando o entendimento de Leher (2007), o PAC é a expressão nacional da IIRSA/COSIPLAN e visa ratificar a inclusão do Brasil em determinada geografia econômica do continente sul-americano, ressaltando, a partir da teoria que orienta essa análise, o seu caráter subimperialista.

O subimperialismo brasileiro está voltado, portanto, para um projeto econômico expansionista, principalmente através da exportação de capitais das transnacionais de matriz brasileira, que se articula através de um projeto político no qual o BNDES tem uma atuação fundamental. As similaridades com o projeto Brasil Potência, da ditadura civil-militar, passam pela estratégia de crescimento baseada em investimentos públicos em obras de infraestrutura diretamente relacionadas aos interesses do capital (PAC 1 e 2); pelo incentivo à “inserção

competitiva” através do financiamento público visando a internacionalização de determinados grupos e segmentos econômicos, especialmente em direção aos países latino-americanos; tornando-se, inclusive, o principal credor dos países vizinhos através dos empréstimos concedidos pelo BNDES na região.

A teoria do subimperialismo permite compreender, com base na materialidade concreta dos grandes projetos de infraestrutura no país e na América do sul, a atuação do Brasil e as novas bases que sustentam seu projeto econômico e político na região. Além de ter posição de liderança em uma estratégia de integração regional voltada para o atendimento das necessidades infraestruturais que respondem às demandas da reprodução do capital no continente, aprofundando um modelo primário-exportador na região, o país se volta novamente para o mercado externo buscando novos espaços para realização de lucros de grandes grupos de matriz nacional com elevado grau de monopolização e também para obtenção e controle de insumos estratégicos. Nesse contexto, a atuação do BNDES merece atenção considerando seu papel na consolidação das chamadas ‘campeãs nacionais’ capazes de competir globalmente; suas ações para concentração de capitais, priorização de empresas de grande porte e fomento a atividades, setores e grupos econômicos específicos; e como fiador e viabilizador das grandes obras no país – consolidando a participação do Estado no esquema de realização do capital – através do PAC, na América do Sul, através da IIRSA/COSIPLAN e em outros países, salientando seu vínculo estreito com as ‘cinco irmãs’ da construção civil, beneficiárias preferenciais dos recursos repassados pelo Banco.

6 CONCLUSÃO

Partindo da constatação de que, no período recente, planos, programas e ações do Governo estiveram, em grande medida, voltados para o crescimento econômico e que os investimentos em infraestrutura aparecem como elementos estruturantes, essa pesquisa analisou os grandes projetos de infraestrutura que têm participação do Brasil, executados no país e em outros países da América do Sul, para compreender sua relação com o desenvolvimento contemporâneo do país.

A pesquisa forneceu um amplo conteúdo descritivo e informativo sobre o tema estudado, especificamente sobre os projetos de infraestrutura no âmbito da IIRSA/COSIPLAN e do PAC, assim como sobre a trajetória e atuação do BNDES, possibilitando que seja utilizado como importante fonte de informações para estudos posteriores.

Uma das principais contribuições desse estudo, além de retomar as ideias de Ruy Mauro Marini, que pensou o Brasil e a América Latina com rigor e originalidade, é afirmar que a teoria do subimperialismo se mantém vigente e com amplo potencial explicativo. Através dela se pôde compreender a atuação do Brasil em relação aos grandes projetos de infraestrutura executados no país e na América do Sul, analisando as novas bases que sustentam o subimperialismo brasileiro.

O desenvolvimento contemporâneo do Brasil tem os grandes projetos de infraestrutura como um de seus elementos estruturantes. Os resultados da pesquisa permitem reafirmar esse entendimento que se expressa tanto na estratégia de crescimento econômico baseada em amplos investimentos em infraestrutura no território nacional, garantindo as condições para reprodução do capital, em especial no que diz respeito à estrutura logística e energética, como, também, na liderança brasileira em relação à estratégia de integração da infraestrutura regional sul-americana visando o fortalecimento do país no cenário internacional, principalmente em relação aos vizinhos regionais. Como destacado na Introdução desse estudo, de modo complementar, são implementadas políticas sociais compensatórias de amplo espectro como o Bolsa Família e/ou Brasil sem Miséria (programas de transferência direta de renda mais destacados), assim como medidas de estímulo ao consumo, que também são marcantes em relação à atuação do Governo brasileiro no período recente.

A integração física da infraestrutura regional e os altos investimentos em infraestrutura dentro do país beneficiam segmentos e setores econômicos específicos e buscam atender demandas de acumulação do grande capital nacional e transnacional, reforçando o padrão exportador que caracteriza a América do Sul. O Brasil, particularmente, busca espaços e oportunidades de acumulação para grandes grupos monopolistas com matriz no país, sendo as grandes obras de infraestrutura cruciais tanto para garantir melhores condições de escoamento para os produtos brasileiros e acesso a recursos estratégicos no continente, quanto como oportunidades para um seleto grupo de empresas que se envolve na execução das grandes obras (destaque para a ‘cinco irmãs’ da construção civil).

O BNDES, nesse contexto, aparece como organização-chave a partir de diferentes aspectos de sua atuação: enquanto patrocinador da formação de grandes grupos monopolistas de matriz nacional, incentivando a concentração e centralização de capital; pelo fomento à internacionalização de um seleto grupo de empresas de matriz nacional apoiadas por fartos recursos do Banco (grandes grupos que buscam o mercado externo para realização de investimentos e incremento de lucros); na priorização de setores/segmentos econômicos e de grandes grupos monopolistas na disponibilização de recursos (fortemente concentrados em atividades intensivas em energia e recursos naturais); e através do financiamento de grandes projetos de infraestrutura no país e no exterior, com destaque para os vizinhos regionais (superando Banco Mundial, BID e CAF no volume de investimentos).

Com o suporte teórico da teoria do subimperialismo foi possível analisar e compreender os grandes projetos de infraestrutura executados no Brasil e na América do Sul, assim como os aspectos subjacentes à atuação brasileira para execução desses projetos, dentro da dinâmica do capitalismo dependente latino-americano.

Uma primeira e importante constatação é que as condições específicas para concretização histórica do subimperialismo são verificáveis no capitalismo dependente brasileiro. O país permanece como um subcentro econômico da acumulação mundial, possui um poderoso setor financeiro em expansão, e continuaram incidindo fortes tendências à concentração e centralização do capital que resultaram no fortalecimento do grande capital nacional e na formação de grupos monopolistas.

Em relação ao mercado externo, elemento que forma o esquema particular de realização do capital, cabe ressaltar uma diferença importante em relação ao contexto original no qual Marini formulou a teoria. Como analisam Bueno e Seabra (2009), a partir dos anos 2000, a necessidade dos mercados externos para a acumulação brasileira não se justificou mais pela insuficiência de seu mercado interno para realização de mercadorias (esfera da

circulação), mas pela exportação de capitais na forma de investimentos diretos das multinacionais de matriz brasileira para os países da América do Sul, buscando oportunidades de novos investimentos e realização de lucros (esfera da produção). Esse entendimento permite analisar sob nova perspectiva, para além da retórica integracionista sobre desenvolvimento econômico e social compartilhado, a liderança do Brasil em relação à integração regional.

Através da caracterização detalhada da estratégia de integração física da infraestrutura no continente sul-americano, materializada na IIRSA e reeditada sob o nome de COSIPLAN, foi possível identificar a agenda comum de projetos de integração no continente, destacando não só a composição do portfólio, o respectivo *status* de implementação e o volume de investimentos, mas, também, a relação entre os grandes projetos e os objetivos econômicos projetados para a região, ou seja, a operacionalização de um projeto que articula respostas às demandas de infraestrutura, energia e logística, em consonância com os interesses do capital privado nacional e transnacional.

A integração da infraestrutura sul-americana, no âmbito da IIRSA/COSIPLAN, reforça e amplia a orientação exportadora da região, mantendo o caráter dependente das economias do continente. Com objetivo explícito de proporcionar o acesso para exploração e as condições para escoamento de produtos via marítima aos mercados internacionais, a lógica da integração está voltada para o desenvolvimento de negócios e cadeias produtivas a partir da vocação produtiva de cada faixa territorial (retomando a definição dos EID's), das atividades econômicas atualmente dominantes e da visão de negócios elaborada para cada EID. É importante acrescentar, conforme detalhado no Quadro 1 e na revisão sobre o padrão exportador de especialização produtiva (OSORIO, 2012), que os países da região têm suas economias fortemente baseadas na exploração de recursos naturais voltados para o fornecimento de matérias-primas e recursos estratégicos ao mercado mundial. Ou seja, prelevassem atividades extrativas e a produção de manufaturas intensivas em recursos naturais. A pauta de exportações dos países sul-americanos é composta, principalmente, por produtos primários e as oportunidades identificadas nas visões de negócios de cada EID mantém o foco na exploração dos recursos naturais da região.

O Portfólio IIRSA/COSIPLAN, que abrange um grande número de projetos e o maior volume de investimentos voltados para o setor de transportes, especialmente o rodoviário, demonstra que a integração visa possibilitar o acesso a mercados, encurtar distâncias, estruturar vias de escoamento para produtos da região em direção ao Pacífico, com destaque para os interesses brasileiros, um dos maiores exportadores do continente. Ao

mesmo tempo, considerando também a infraestrutura energética planejada no âmbito do IIRSA/COSIPLAN, o Brasil potencializa seu acesso a recursos estratégicos em toda a América do Sul, reforçando outra característica do subimperialismo no que se refere à ‘rapina’ de matérias-primas e fontes de energia (MARINI, 1977; 2012).

A pesquisa sobre os investimentos em infraestrutura no Brasil levou diretamente ao PAC, peça-chave na estratégia de crescimento econômico do país. O Programa contempla um amplo conjunto de investimentos em infraestrutura e, desde 2007, articula a atuação do Estado, elemento decisivo no esquema particular de realização do capital que caracteriza o subimperialismo, através de uma capacidade crescente de investimento em obras de infraestrutura, “centrado em obras diretamente relacionadas aos interesses do capital” (MARINI, 2012, p. 165).

O PAC foi apresentado detalhadamente, em suas duas fases, sendo possível ressaltar a ênfase dos eixos Transporte e Energia, que concentram as grandes obras e o volume significativo de investimentos, e a convergência de sua agenda de projetos em relação ao Portfólio IIRSA/COSIPLAN. O Programa materializa a estratégia direcionada para a execução de grandes investimentos em infraestrutura e assegura as condições para reprodução do capital na economia brasileira, sustentando a estratégia de crescimento econômico do país que potencializa a atividade de determinados setores e segmentos econômicos.

O BNDES, instituição pública e principal mecanismo do Governo brasileiro para fomento ao desenvolvimento econômico, merece destaque enquanto organização chave para a viabilização a política governamental, sendo a principal instituição provedora de crédito de longo prazo no país, bem como grande agente financeiro, fiador e viabilizador, das obras de infraestrutura no Brasil e na América Latina. A atuação do Banco passa pelo incentivo à centralização e concentração de capitais, patrocinando a formação de grandes grupos monopolistas de base nacional que passam a buscar o mercado externo para realizar investimentos visando manter e aumentar seus níveis de lucratividade, condição decisiva para o subimperialismo brasileiro.

Os recursos públicos gerenciados pelo Banco são destinados prioritariamente para um seleto grupo de empresas e para setores econômicos específicos. Os grandes projetos de infraestrutura financiados pelo BNDES na América do Sul e em outros países tornam o Brasil um dos principais credores dos vizinhos regionais e de outros países do Sul Global, e consistem em um pacote fechado de obras com execução a cargo de empresas com sede no Brasil, principalmente do setor de energia, construção civil pesada e alguns grandes fornecedores de manufaturas, como destacado por Tautz, Pinto e Fainguerlent (2012) e como

evidenciado a partir das informações apresentadas na pesquisa. Destaque especial para a atuação das “cinco irmãs” da construção civil (Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS e Queiroz Galvão), que são beneficiárias preferenciais dos créditos do Banco e estão presentes nas maiores obras de infraestrutura no Brasil e na América do Sul, e, também, em outros países do Caribe, África e Oriente Médio.

Como limitação desse estudo e, ao mesmo tempo, possibilidades de futuras pesquisas, ressalta-se o aprofundamento do estudo em relação à variável do subimperialismo que trata da política externa relativamente autônoma. A partir dos indicativos que a atuação brasileira nos grandes projetos de infraestrutura na América do Sul fornece sobre a consolidação de uma política de hegemonia regional no contexto sul-americano, demonstra-se adequado acrescentar novos elementos para pesquisa e análise.

Mais uma vez, cabe destacar o duplo sentido dos grandes projetos de infraestrutura na América do Sul: funcionais às demandas logísticas e energéticas do país e, ao mesmo tempo, “produto exportação” brasileiro, ou seja, oportunidades de negócios para grandes empresas de matriz brasileira e motivo de endividamento dos vizinhos regionais.

Retomando a principal contribuição desse estudo, a teoria do subimperialismo se mantém vigente e com amplo potencial explicativo, e o subimperialismo brasileiro, compreendido a partir da análise da materialidade dos grandes projetos de infraestrutura, com participação do Brasil, executados no país (articulados pelo PAC) e na América do Sul (pela estratégia de integração regional de infraestrutura no âmbito da IIRSA/COSIPLAN), ganha novo fôlego e se manifesta atualmente de forma revigorada.

REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves de. **Programa Nacional de Desenvolvimento**. Acervo Virtual do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC/FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA>>. Acesso em: 31 mar. 2011.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. *From interdependency to neo-mercantilism: Brazilian capitalism in the age of globalization*. In: *Latin American Perspectives*, v. 34, n. 5, 2007. p. 92-114.

ADITAL, Notícias de América Latina e Caribe. **Consulta por el TIPNIS con final incierto**. 16. out. 2012. Bolívia. Disponível em: <<http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=71313>>. Acesso em: 31 out. 2012.

ACTION 2030 INSTITUTE. **Policy Brief: The Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America**. Action 2030 Institute, 2009. Disponível em: <<http://www.action2030.org/>>. Acesso em 02 nov. 2012.

ALMEIDA, Mansueto. **Desafios da real política industrial brasileira do século XXI**. Brasília: IPEA, Texto para discussão. n. 1452. dez. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1452.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

ALVES, Denysard O.; SAYAD, João. O Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1970. p. 91-110.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **O BNDES: A Empresa. História**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/historia.html>. Acesso em: 24 nov. 2012.

_____. **Relatório Anual**. 2011. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/RelAnual/ra2011/relatorio_anual2011.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. **Relatório Anual**. 2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual2010.html>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. **Programa Nacional de Desestatização**. Relatório de atividades. 2009a. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/pnd/PND_2009.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2012.

_____. **Relatório Anual**. 2009b. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual2009.html>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. **Relatório Anual**. 2008. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual2008.html>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. **Relatório Anual**. 2007. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual2007.html>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. **Relatório Anual**. 2006. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual2006.html>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. **Relatório Anual**. 2005. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual2005.html>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. **Relatório Anual**. 2004. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual2004.html>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. **Programa Nacional de Desestatização**. Relatório de atividades. 2003a. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/pnd/PND_2003.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2012.

_____. **Relatório Anual**. 2003b. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual2003.html>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. **50 Anos de Desenvolvimento**, Rio de Janeiro: BNDES, 2002a. Disponível em:
<[Http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes50anos.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes50anos.html)>. Acesso em: 24 nov. 2012.

_____. **Relatório Anual**. 2002b. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/RelAnual/relatorio2002/2002/index.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. **Relatório Anual**. 2001. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual2001.html>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. **Relatório Anual**. 2000. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual2000.html>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. **Relatório Anual**. 1999. Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual1999.html>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. **Relatório Anual**. 1998. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual1998.html>. Acesso em: 10 dez. 2012.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL PARTICIPAÇÕES S.A. – BNDESPAR. **Relatório sobre a Revisão Especial das Informações Trimestrais**. set. 2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empr esa/download/ITR_bpar0912.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2012.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As políticas neoliberais e a crise na América do Sul**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 45, n. 2, Dec. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 mai. 2011.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina**. In: Estudos Avançados. São Paulo, v. 10. n. 28, dez. 1996.

BLOMSTRÖM, Magnus; HETTNE, Björn. *La teoría del desarrollo económico en transición* México DF: Fondo de Cultura Económica, 1990.

BRASIL. **Perguntas e respostas sobre PAC2**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/layout/slices/faq.asp?sub=1>>. Acesso em: 16 nov. 2012a.

_____. **Apresentação da Ministra do Planejamento sobre Investimentos em Infraestrutura no Brasil** – Rio + 20. jun. 2012b. Disponível em: < <http://www.pac.gov.br/pub/up/apresentacoes/>>. Acesso em 19 nov. 2012.

_____. **PAC 2**. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov. 2012c.

_____. **5º Balanço do PAC 2** (maio/setembro2012). Comitê Gestor do PAC. nov. 2012d. Disponível em: < <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco/balanco-completo>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. **Infográfico: 10 maiores obras do PAC**. Disponível em: < <http://www.pac.gov.br/pub/up/infografico/fl1e1c8ab>>. Acesso em 19 nov. 2012e.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Sitio oficial: **Crescimento das exportações centro-oeste**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5¬icia=12097>>. Acesso em: 05. fev. 2012f.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Sitio oficial: **EIDs**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/ministeriodoplanejamento>>. Acesso em: 08 mar. 2011a.

_____. **PAC1**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac>>. Acesso em: 08 mar. 2011b.

_____. **1º Balanço do PAC 2**. Comitê Gestor do PAC. jul. 2011c. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/1o-balanco-pac-2>>. Acesso em: 30 out. 2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores – MRE. **Balanço da Política Externa 2003-2010**. 2011d. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

_____. **Balanço de 3 anos do PAC (2007-2009)**. Comitê Gestor do PAC. fev. 2010a. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/9o-balanco-3-anos>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

_____. **Balanço de 4 anos do PAC (2007-2010)**. Comitê Gestor do PAC. dez. 2010b. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/11o-balanco-4-anos>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

_____. **Relatório de lançamento do PAC 2**. Comitê Gestor do PAC. mar. 2010c. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/>>. Acesso em 13 mar. 2011.

_____. **Balanço de 2 anos do PAC (2007-2008)**. Comitê Gestor do PAC. fev. 2009. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/6o-balanco-2-anos>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

_____. **Caderno de lançamento do PAC preparado para a imprensa**. Secretaria de Imprensa e Porta-Voz da Presidência da República, 2007a. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC-integra.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2011.

_____. **Apresentação de lançamento do PAC**. 22 jan. 2007b. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2011.

BUENO, Fábio Marvulle; SEABRA, Raphael Lana. *El protagonismo brasileño en el siglo XXI: ¿subimperialismo o semiperiferia?* Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos – REBELA, v.2, n.1, jun. 2012. Disponível em: <<http://rebela.edugraf.ufsc.br/index.php/pc/article/view/72>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

_____. **Teoria do subimperialismo brasileiro: notas para uma (re)discussão contemporânea**. In: Anais do 6º. Colóquio Internacional Marx e Engels, 2009, Campinas. 6º. Colóquio Internacional Marx e Engels, 2009.

CABRIA, Juan Vicente Bachiller. **El BNDES y las estrategias de desarrollo económico en Brasil. Banca pública de desarrollo, instituciones gubernamentales y trayectorias de intervención estatal (1952-2010)**. 2012. Tese (Doutorado Processos Políticos Contemporâneos). Programa de Doctorado Procesos Políticos Contemporâneos, Universidad de Salamanca. Salamanca, 2012.

CALICCHIO, Vera. **Missão Cooke**. Acervo Virtual do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC/FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA>>. Acesso em: 31 mar. 2011a.

_____. **Missão Abbink.** Acervo Virtual do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC/FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA>>. Acesso em: 31 mar. 2011b.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. **Política Industrial do Governo Lula.** Texto para Discussão. n. 181. jul. 2010. Instituto de Economia, Universidade de Campinas – UNICAMP. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/textosdiscussao/texto181.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2012.

CARVALHO JUNIOR, Armando Mariante. **A Política Industrial e o BNDES.** Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, jun. 2005. p. 17-28.

CASTRO, Edna. **Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana.** In: CADERNO CRH, Salvador, v. 25, n. 64, jan-abr. 2012. p. 45-61. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n64/04.pdf>>. Acesso em: 8. fev. 2013.

CECEÑA, Ana Esther; AGUILAR, Paula; MOTTO, Carlos. **Territorialidad de la dominación: La Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).** Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 2007.

CECEÑA, Ana Esther. **Hegemonia x Utopia.** [Entrevista de Patrícia Bonilha]. In: *Contra-Corrente*, Brasília, nov. 2009a. p. 18-21.

CECEÑA, Ana Esther. **Meu querido Ruy.** In: SADER, Emir; DOS SANTOS, Theotonio (coords.); MARTINS, Carlos Eduardo; SOTÉLO VALENCIA, Adrián (orgs.). **A América Latina e os desafios da globalização.** Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009b.

_____. **Ruy Mauro Marini: um construtor de caminhos.** In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra.** São Paulo: Expressão Popular, 2005.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE - CEPAL. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.** 2012. Disponível em: <http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2012/es/contents_es.asp>. Acesso em: 02. fev. 2013.

COELHO, Tádzio Peters. **Mineração e dependência no quadrilátero ferrífero.** In: *INTRATEXTOS*, Rio de Janeiro, n. 3, 2012. p. 128-146. Disponível em: <www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intratextos/article/.../2245>. Acesso em: 14. fev.2013.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO – COSIPLAN. **Estatuto del Consejo de Infraestructura y Planeamiento.** 2009. Disponível em: <http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=95:consejo-suramericano-de-infraestructura-y-planeamiento&id=335:estatutos-del-consejo-de-infraestructura-y-planeamiento>. Acesso em: 03 nov. 2012.

_____. **Plano de Ação Estratégico 2012-2022.** 2010. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rc_brasilia11_1_pae.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

_____. **Agenda de Projetos Prioritários de Integração.** nov. 2011a. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/api_agenda_de_proyectos_prioritarios_de_integracion/api_agenda_de_proyectos_prioritarios_de_integracion.asp?CodIdioma=ESP>. Acesso em: 02 nov. 2012.

_____. **Portfólio de Projetos COSIPLAN 2011.** nov. 2011b. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/L/lb11_cartera_de_proyectos_iirsa_2011/lb11_cartera_de_proyectos_iirsa_2011.asp?CodIdioma=ESP>. Acesso em: 02 nov. 2012.

CURRALERO, Claudia Regina Baddini. **A atuação do Sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952-1996.** 1998. Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia, Universidade de Campinas – UNICAMP. Campinas, 1998.

D'ARAÚLO, Maria Celina. **Dossiês CPDOC: E ele voltou... o segundo governo Vargas. Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.** CPDOC/FGV. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/ComissaoMista>>. Acesso em: 26 nov. 2012.

DESLANDES. S. F. **Concepções em pesquisa social: articulações com o campo da avaliação em serviços de saúde.** *Cadernos de Saúde Pública*, v.13, n.1, p.103-107, 1997.

DORNELAS CAMARA, Guilherme ; AMARAL, Adriano Saraiva. **Políticas para os pobres no Brasil: um anúncio de superação da dependência desde a filosofia da libertação.** In: Anais do V Congreso Internacional de Economía Política y Derechos Humanos, 2011, Buenos Aires. V Congreso Internacional de Economía Política y Derechos Humanos, 2011.

DOS SANTOS, Theotônio. **A teoria da dependência.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

FAÉ, Rogério. **O Banco Mundial e o discurso do desenvolvimento como recurso político-estratégico.** 2009. Tese (Doutorado em Administração) Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

FAÉ, Rogério ; FLORES, Rafael Kruter . **Os limites do 'desenvolvimento local' e as possibilidades abertas pela abordagem dialética proposta por David Harvey para compreender uma região.** *Gestão e Sociedade (UFMG)*, v. 6, p. 407-435, 2012.

GARCIA, Ana E. Saggiaro. **A internacionalização de empresas durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo.** 2012. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro, 2012.

GARZON, Luis Fernando Novoa. **Imperialismo de aluguel ou sub-imperialismo: tupi or not tupi?.** In: *Contra-Corrente*, Brasília, Nov. 2009. p. 06-08.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Julio Manuel. “Metas e Bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON, Anita (org). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1999a. p. 41-66.

_____. II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979). In: KON, Anita (org). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1999b. p. 67-102

GOULART, Sueli. Uma abordagem ao desenvolvimento local inspirada em Celso Furtado e Milton Santos. In: Cadernos Ebape.Br, Rio de Janeiro, n. especial, 2007.

GOULART, Sueli. Organizações locais e desenvolvimento sócio-territorial: em busca de evidências empíricas. Relatório de Pesquisa desenvolvida no PPGA/UFRGS, 2010.

GOULART, Sueli ; MISOCZKY, Maria Ceci . A produção de álcool combustível no Brasil: reorganização do capital e superexploração do trabalho ou Vamos nos jogar onde já caímos... tudo novo de novo. In: Misockzky, Maria Ceci; Flores, Rafael Kruter; Moraes, Joysi. (Org.). **Organização e práxis libertadora**. Porto Alegre: Dacasa, 2010, v. , p. 185-208.

GUDYNAS, Eduardo. As Instituições financeiras e a integração na América do Sul. In: VERDUM, Ricardo (org.). **Financiamento e Megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, 2008. p. 21-48.

GUDYNAS, Eduardo. **Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual**. In: CAAP/CLAES (Eds.) *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP/CLAES, 2009. p. 187-225

INICIATIVA DE INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA - IIRSA. **10 años después: Sus logros y desafíos**. Buenos Aires: BID-INTAL, 2011.

_____. **Plan de Acción 2000-2010**. Disponível em:
<http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/P/plan_de_accion/plan_de_accion.asp?CodIdioma=ESP&CodSeccion=117>. Acesso em: 30 out. 2012a.

_____. **Banco de dados de projetos**. Disponível em:
<<http://www.iirsa.org/proyectos/>>. Acesso em: 01 nov. 2012b.

_____. **Visiones de Negocios (ejes)**. Disponível em:
<<http://www.iirsa.org/Documentos.asp?CodIdioma=ESP>>. Acesso em: 01 nov. 2012c.

_____. **Primeiro Encontro dos Presidentes da América do Sul**. Brasília, set. 2000. Disponível em:
<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/comunicado_brasilia_esp.pdf>. Acesso em: 30 out. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 10. Brasília: Ipea, 2010.

INTERNATIONAL RIVERS. *Peru-Brazil Energy Agreement Challenged in Peru Court*. fev.2012. Disponível em: <<http://www.internationalrivers.org/resources/peru-brazil-energy-agreement-challenged-in-peru-court-3688>>. Acesso em: 5. fev.2013.

_____. *Brazilian Construction Company Cancels Plans for Mega-Dam in Peru*. nov. 2011a. Disponível em: <<http://www.internationalrivers.org/blogs/233/brazilian-construction-company-cancels-plans-for-mega-dam-in-peru>>. Acesso em: 5 fev. 2013.

_____. *Mega-Dam in Peruvian Amazon Cancelled*. jun. 2011b. Disponível em: <<http://www.internationalrivers.org/resources/mega-dam-in-peruvian-amazon-cancelled-3712>>. Acesso em: 5. fev. 2013.

KON, Anita. A Experiência Brasileira de Planejamento Público Federal. In: KON, Anita (org). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1999. p. 15-40.

KORNIS, George. **Programa de Ação Econômica do Governo**. Acervo Virtual do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC/FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA>>. Acesso em: 31 mar. 2011.

LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1970. p. 29-50.

LAFER, Celso. **JK e o Programa de Metas (1956-61): processo de planejamento e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LEHER, R. **Programa de Aceleração do Crescimento, Educação e Heteronomia Cultural**. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E ENGELS, 5., 2007. Anais. São Paulo:Cemarx, 2007.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração – UFSC ; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LIMA, Alexandre de Santana. **A atuação do BNDES no desenvolvimento econômico brasileiro: 1952 – 2002**. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia Política). Departamento de Economia. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007.

LIMA, Marco Antonio Albuquerque de Araujo. **O desenvolvimento inacabado do Brasil: o BNDE e a Convenção de Crescimento de 1952 a 1978**. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, 2006.

LOPES, Marco Antônio. Definindo um campo de trabalho: a história das idéias políticas. In: **Comunicação & Política**. VII, nº 1, Jan.-Abr. 2000.

LUCE, Mathias Seibel. **A Teoria Do Subimperialismo em Ruy Mauro Marini: contradições do capitalismo dependente e a questão do padrão de reprodução do capital**.

A História de uma categoria. 2011. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

_____. **O subimperialismo brasileiro revistado: a política de integração regional do Governo Lula (2003-2007).** 2007. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1970. p. 51-68.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. Estratégias e modelos de desenvolvimento. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 19-34.

MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução.** Florianópolis: Insular, 2012.

_____. Memória: por Ruy Mauro Marini. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra.** São Paulo: Expressão Popular, 2005a.

_____. Dialética da Dependência. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra.** São Paulo: Expressão Popular, 2005b.

_____. *El desarrollo del capitalismo mundial y su impacto en América Latina.* In: Archivo de Ruy Mauro Marini. 1993. Disponível em: <http://www.marini-escritos.unam.mx/024_capitalismo_mundial_es.htm#4subt>. Acesso em: 14. fev. 2013.

_____. *La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo.* In: Cuadernos Políticos, n. 12, Ediciones Era, México, abr-jun. 1977. Disponível em: <http://www.marini-escritos.unam.mx/006_acumulacion_es.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. *Brazilian Sub-imperialism.* *Monthly Review*, v. 23, n. 9, fev. 1972.

MARTINS, Carlos Eduardo; SOTÉLO VALENCIA, Adrián. Apresentação. In: SADER, Emir; DOS SANTOS, Theotonio (coords.); MARTINS, Carlos Eduardo; SOTÉLO VALENCIA, Adrián (orgs.). **A América Latina e os desafios da globalização.** Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

MARTONE, Celso L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-1966). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1970. p. 69-90.

MISOCZKY, Maria Ceci; Desenvolvimento: conflitos sócio-ambientais e perspectivas em disputa. In: MISOCZKY, Maria Ceci; FLORES, Rafael Kruter; MORAES, Joysi. (Org.) **Organizações e Práxis Libertadora.** Porto Alegre: Dacasa Editora, 2010. p. 153-183.

MISOCZKY, Maria Ceci; GOULART, Sueli; MORAES, Joysi. **A ditadura do discurso do desenvolvimento em questão: das críticas proscritas a concepções emergentes.** In: Encontro Nacional de Estudos Organizacionais, Florianópolis, 2010.

MISOCZKY, M. C. ; Steffen Böhm . **Do desenvolvimento sustentável à economia verde: a constante e acelerada investida do capital sobre a natureza.** Cadernos EBAPE.BR (FGV), v. 10, p. 546-568-568, 2012.

MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa. **A contribuição do BNDES para formação da estrutura setorial da indústria brasileira no período 1952/89.** Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, jul. 1995. p. 151-166.

NAJBERG, Sheila. Transformação do Sistema BNDES em Financiador do Setor Privado Nacional. In: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **BNDES, Um Banco de Ideias.** Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/BNDES/200210_12.html>. Acesso em: 25 nov. 2012.

NASSER, Bianca. **Economia Regional, Desigualdade Regional no Brasil e o Estudo de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.** Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, dez. 2000. p. 145-178.

OLIVEIRA, Márcio Gimene de. **A Ferrovia Bioceânica Paranaguá-Antofagasta e a controvérsia entre o modelo primário-exportador e o modelo desenvolvimentista.** In: Revista Oikos. Rio de Janeiro. v. 10, n. 2, 2011. p. 243-266. Disponível em: <<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/276/161>>. Acesso em: 14. fev. 2013.

OSORIO, Jaime. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, Carla; OSORIO, Jaime; LUCE, Mathias (orgs.). **Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência.** São Paulo: Boitempo, 2012. p. 103-133.

OURIQUES, Nildo. Apresentação. In: MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução.** Florianópolis: Insular, 2012.

OURIQUES, Nildo. **O lugar do Brasil no mundo.** In: Revista Carta Maior. Análise e Opinião – Debate Aberto. 18. Ago. 2010. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/analiseMostrar.cfm?coluna_id=4750>. Acesso em: 5. mai. 2011.

PATTON, M. Q. *Qualitative Research and Evaluation Methods.* London: Sage, 2002.

PRADO, Sérgio R. R. **Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial.** 1994. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, Universidade de Campinas - UNICAMP. Campinas, 1994.

PROCHNIK, Marta. **Fontes de Recursos do BNDES.** Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, dez. 1995. p. 143-180.

PROCHNIK, Marta; MACHADO, Vivian. **Fontes de Recursos do BNDES 1995-2007.** Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, jun. 2008. p. 3-34.

SADER, Emir. Ruy Mauro, intelectual revolucionário. In: SADER, Emir; DOS SANTOS, Theotonio (coords.); MARTINS, Carlos Eduardo; SOTÉLO VALENCIA, Adrián (orgs.). **A América Latina e os desafios da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

SCHWANDT, T. A. *Three epistemological stances for qualitative inquiry: interpretism, hermeneutics and social constructionism*. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **The landscape of qualitative research: theories and issues**. London: Sage, 2003. p. 292-331.

SILVEIRA, Ramais de Castro. **Neoliberalismo: conceito e influências no Brasil – de Sarney a FHC**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

TAUTZ, Carlos; PINTO, João Roberto Lopes; FAINGUELERNT, Maíra Borges. O Grande Agente da Mudança. A Expansão Nacional e Transnacional de Empresas Brasileiras por meio do BNDES. In: HEINRICH BOLL STIFTUNG. **Um Campeão visto de perto: uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Heinrich Boll Stiftung, 2012. p. 63-78.

TAUTZ, Carlos; SISTON, Felipe. PINTO, João Roberto; BADIN, Luciana. O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico: 2003-2010**. Rio de Janeiro, Garamond, 2010.

TAVARES, Maria da Conceição. et al. **O papel do BNDE na industrialização do Brasil: os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980**. Memórias do Desenvolvimento, v. 4. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.

TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS - UNASUL. **Tratado Constitutivo**. Brasília, mai. 2008. Disponível em: <http://unasurg.org/PDFs/unasur/tratado-constitutivo/Tratado-Constitutivo-version-portugues.pdf>. Acesso em 03 nov. 2012.

VERDUM, Ricardo (org.). **Financiamento e Megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC, 2008.

_____, Ricardo. **Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais: Riscos e desafios no crescimento econômico**. Boletim Orçamento e Política Ambiental, n.28. Brasília, Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, 2012.

ANEXO 1 – AGENDA DE IMPLEMENTAÇÃO CONSENSUADA – IIRSA

N° Proyectos	Eje/Procesos	Millones de US\$	Países ⁽¹⁾
1 Duplicación de la Ruta 14 entre Paso de los Libres y Gualeguaychú	<i>MERCOSUR-Chile</i>	780,0	AR (BR)
2 Adecuación del Corredor Río Branco-Montevideo-Colonia- Nueva Palmira	<i>MERCOSUR-Chile</i>	234,0	UY (AR-BR)
3 Construcción del Puente Internacional Jaguarão-Río Branco	<i>MERCOSUR-Chile</i>	35,0	BR-UY
4 Duplicación del Tramo Palhoça-Osorio (<i>Rodovia Mercosur</i>)	<i>MERCOSUR-Chile</i>	700,0	BR (AR-UY)
5 Proyecto Ferroviario Los Andes-Mendoza (Ferrocarril Trasandino Central)	<i>MERCOSUR-Chile</i>	5.100,0	AR-CH
6 Ruta Internacional 60-CH (sector Valparaíso-Los Andes)	<i>MERCOSUR-Chile</i>	286,0	CH (AR)
7 Gasoducto del Noreste Argentino	<i>MERCOSUR-Chile</i>	1.000,0	AR (BO)
8 Construcción del Puente Binacional Salvador Mazza-Yacuiba y Centro de Frontera	<i>Capricornio</i>	23,0	AR-BO
9 Nuevo Puente Presidente Franco-Porto Meira, con Centro de Frontera Paraguay-Brasil	<i>Capricornio</i>	80,0	PY-BR
10 Construcción de la Carretera Pailón-San José-Puerto Suárez	<i>Interoceánico Central</i>	477,0	BO (BR-CH-PE)
11 Anillo Ferroviario de San Pablo (Tramo Norte y Sur)	<i>Interoceánico Central</i>	850,0	BR
12 Paso de Frontera Infante Rivarola-Cañada Oruro	<i>Interoceánico Central</i>	2,0	BO-PY
13 Construcción de la Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (1° Etapa)	<i>Interoceánico Central</i>	49,0	BO (PY)
14 Carretera Toledo-Pisiga	<i>Interoceánico Central</i>	95,0	BO (CH)
15 Pavimentación y Mejoramiento de la Carretera Iquique-Colchane	<i>Interoceánico Central</i>	42,0	CH (BO)
16 Rehabilitación del Tramo El Sillar	<i>Interoceánico Central</i>	120,0	BO (CH-PE)
17 Centro Binacional de Atención de Frontera Desaguadero	<i>Andino</i>	7,5	BO-PE
18 Paso de Frontera Cúcuta-San Antonio del Táchira	<i>Andino</i>	2,0	CO-VE
19 Recuperación de la Navegabilidad del Río Meta	<i>Andino</i>	108,0	CO-VE
20 Corredor vial Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asís	<i>Amazonas</i>	373,0	CO

21	Carretera Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Puertos y Centros Logísticos	Amazonas	681,2	PE (BR)
22	Carretera Lima-Tingo María-Pucallpa, Puertos y Centros Logísticos	Amazonas	1.351,3	PE (BR)
23	Puerto Francisco de Orellana	Amazonas	105,3	EC
24	Pavimentación Iñapari-Puerto Maldonado-Inambari, Inambari-Juliaca/Inambari-Cusco	Perú-Brasil-Bolivia	1.384,3	PE (BR)
25	Puente sobre el Río Acre	Perú-Brasil-Bolivia	12,0	BR-PE
26	Carretera Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown (1º Etapa: Estudios) ⁽²⁾	Escudo Guayanés	3,3	GY-BR
27	Puente sobre el Río Takutu	Escudo Guayanés	10,0	GY-BR
28	Carretera Venezuela (Ciudad Guayana)-Guyana (Georgetown)-Suriname (Paramaribo) (1º Etapa)	Escudo Guayanés	0,8	VE-GY-SU
29	Mejorías en la Vía Nieuw Nickerie-Paramaribo-Albina y Cruce Internacional sobre el Río Marowijne	Escudo Guayanés	105,0	SU-GY
30	Exportación por Envíos Postales para PyMEs	TICs	5,0	Regional
31	Implementación de Acuerdo de Roaming en América del Sur	TICs	1,3	Regional
TOTAL			14.023,0	

■ Perfil
■ Pre-ejecución
■ Ejecución
■ Concluido

ANEXO 2 – AGENDA DE PROJETOS PRIORITÁRIOS DE INTEGRAÇÃO – COSIPLAN

#	EID	NOMBRE PROYECTO API	PAISES INVOLUCRADOS	MONTO
1	AMA	EJE VIAL PAITA - TARAPOTO - YURIMAGUAS, PUERTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVÍAS	PE	USD 568,9
2	AMA	EJE VIAL CALLAO - LA OROYA - PUCALLPA, PUERTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVÍAS	PE	USD 2.529,4
3	AMA	ACCESO NORORIENTAL AL RÍO AMAZONAS	BR / CO / EC / PE	USD 105,5
4	AND	CORREDOR VIAL CARACAS - BOGOTÁ - BUENAVENTURA / QUITO	CO / EC / VE	USD 3.350,0
5	AND	INTERCONEXIÓN FRONTERIZA COLOMBIA - ECUADOR	CO / EC	USD 223,6
6	AND	SISTEMA DE CONECTIVIDAD DE PASOS DE FRONTERA COLOMBIA - VENEZUELA	CO / VE	USD 5,0
7	AND	CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTERA (CEBAF) DESAGUADERO	BO / PE	USD 4,0
8	AND	AUTOPISTA DEL SOL: MEJORAMIENTO Y REHABILITACIÓN DEL TRAMO SULLANA - AGUAS VERDES (INCLUYE VÍA DE EVITAMIENTO DE TUMBES)	PE	USD 90,3
9	CAP	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE BINACIONAL SALVADOR MAZZA - YACUIBA Y CENTRO DE FRONTERA	AR / BO	USD 23,0
10	CAP	CONEXIÓN OESTE ARGENTINA - BOLIVIA	AR / BO	USD 227,0
11	CAP	CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO PARANAGUÁ - ANTOFAGASTA	AR / BR / CH / PA	USD 944,6
12	CAP	CONEXIÓN VIAL FOZ - CIUDAD DEL ESTE - ASUNCIÓN - CLORINDA	AR / BR / PA	USD 316,0
13	CAP	LÍNEA DE TRANSMISIÓN 500 KV (ITAIPÚ - ASUNCIÓN - YACYRETA)	PA	USD 255,0
14	GUY	REHABILITACIÓN DE LA CARRETERA CARACAS - MANAOS	BR / VE	USD 480,0
15	GUY	RUTA BOA VISTA - BONFIM - LETHEM - LINDEN - GEORGETOWN	BR / GU	USD 250,0
16	GUY	RUTAS DE CONEXIÓN ENTRE VENEZUELA (CIUDAD GUAYANA) - GUYANA (GEORGETOWN) - SURINAME (SOUTH DRAIN - APURA - ZANDERIJ - MOENGO - ALBINA), INCLUYENDO LA CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE SOBRE EL RÍO CORENTINE	GU / SU / VE	USD 300,8
17	HPP	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DE LOS RÍOS DE LA CUENCA DEL PLATA	AR / BO / BR / PA / UR	USD 854,8
18	HPP	INTERCONEXIÓN FERROVIARIA PARAGUAY - ARGENTINA - URUGUAY	AR / PA / UR	USD 268,0
19	HPP	REHABILITACIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO CHAMBERLAIN - FRAY BENTOS	UR	USD 100,0
20	HPP	CIRCUNVALACIÓN VIAL DE NUEVA PALMIRA Y SISTEMA DE ACCESOS TERRESTRES AL PUERTO	UR	USD 8,0
21	IOC	AEROPUERTO DISTRIBUIDOR DE CARGA Y PASAJEROS PARA SUDAMÉRICA (HUB AEROPUERTO INTERNACIONAL VIRU VIRU, SANTA CRUZ)	BO	USD 20,0
22	IOC	MEJORAMIENTO DE LA CONECTIVIDAD VIAL EN EL EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL	BO / BR	USD 383,0
23	IOC	PASO DE FRONTERA INFANTE RIVAROLA - CAÑADA OROURO	BO / PA	USD 2,0
24	IOC	CORREDOR FERROVIARIO BIOCEÁNICO CENTRAL (TRAMO BOLIVIANO)	BO	USD 6,7
25	MCC	GASODUCTO DEL NORESTE ARGENTINO	AR / BO	USD 1.000,0
26	MCC	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RÍO BRANCO	BR / UR	USD 65,0
27	MCC	TRANSPORTE MULTIMODAL EN SISTEMA LAGUNA MERÍN Y LAGOA DOS PATOS	BR / UR	USD 100,0
28	MCC	CORREDOR FERROVIARIO MONTEVIDEO - CACEQUÍ	BR / UR	USD 196,0
29	MCC	OPTIMIZACIÓN DEL SISTEMA PASO DE FRONTERA CRISTO REDENTOR	AR / CH	USD 7,0
30	MCC	TÚNEL BINACIONAL AGUA NEGRA	AR / CH	USD 850,0
31	PBB	CONEXIÓN PORTO VELHO - COSTA PERUANA	BR / PE	USD 119,0
			TOTAL	USD 13.652,7