

Borges, Luís Maurício Martins

**Working Paper**

## O sentido da integração da política pública do Brasil na América do sul

Texto para Discussão, No. 1823

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Borges, Luís Maurício Martins (2013) : O sentido da integração da política pública do Brasil na América do sul, Texto para Discussão, No. 1823, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91409>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 1823

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## O SENTIDO DA INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL

**Luís Maurício Martins Borges**

### **O SENTIDO DA INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL\***

Luís Maurício Martins Borges\*\*

---

\*As observações de Bernardo Alves Furtado, diretor adjunto da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, Ernesto Galindo e Bolívar Pego, técnicos de Planejamento e Pesquisa da Dirur/Ipea, referentes ao curso e ao desdobramento da investigação, contribuíram decisivamente para o aumento da relevância, clareza e consistência deste trabalho. Entretanto, equívocos e omissões são de responsabilidade do autor.

\*\*Assistente de pesquisa da Dirur/Ipea para o Projeto Rede Urbana e Integração Produtiva no Brasil e na América do Sul.

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcelo Côrtes Neri

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Rafael Guerreiro Osorio

### **Chefe de Gabinete**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....7

2 CARACTERÍSTICAS DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: O CASO BRASILEIRO .....9

3 ASPECTOS PRODUTIVOS E SOCIOECONÔMICOS RECENTES DA AMÉRICA  
DO SUL.....27

4 O SENTIDO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA DA PERSPECTIVA  
DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA.....33

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....58

REFERÊNCIAS .....61



## SINOPSE

No presente texto de investigação é realizada uma análise histórica e contemporânea da trajetória das políticas públicas brasileiras, especialmente as orientadas ao desenvolvimento regional, a fim de caracterizar o padrão de integração do território. A inflexão que se procura está na transformação da integração regional promovida tradicionalmente como meio de apropriação mercantil dos recursos, com forte exclusão social e transformação avassaladora do ambiente, buscando-se uma dinâmica mais intensa na geração de tecnologia, renda regional, inclusão social e limites de impacto ambiental. Para isso, a revisão bibliográfica percorre o histórico de integração econômica da América do Sul, através do caso brasileiro, cujos destaques são a escala econômica e a intervenção da política pública. A partir do histórico da integração regional, consideram-se algumas das características dos fatores produtivos do mercado do continente. A análise dos investimentos brasileiros e sul-americanos vigentes no Plano Mais Brasil (PMB 2012-2015) e na Agenda de Projetos Prioritários de Integração 2012 (API, 2011) mostra a conexão dos projetos, mas com traços do padrão histórico brasileiro de integração dos fatores de produção (terra, trabalho e capital) no que diz respeito à falta de garantia da inclusão social e da preservação ambiental. O sentido que se procura relaciona-se à importância do processo econômico de integração regional, que passa pela construção de infraestrutura urbana, logística e produtiva, mas também por uma política pública brasileira ampla e articulada com os países do continente.

**Palavras-chave:** integração; fatores de produção; políticas públicas; Brasil; América do Sul.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

The present investigation text performs a historical and contemporary analysis on the Brazilian public policy trajectory, specially focused on the regional development, aiming at characterizing the pattern of the territorial integration. The inflexion one searches relies on the regional integration transformation, traditionally promoted as a means of appropriation of mercantile sources, followed by social exclusion and radical environment transformation, vis-à-vis a more intense dynamic of technology generation, regional income, social inclusion and environmental impact boundaries. For that purpose, the bibliographic review goes through the history of the South America economic integration, from a Brazilian standpoint, which highlights the economic

---

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*  
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

scale and the public intervention. As from the regional integration background, one considers some market characteristics of the continent productive factors. The analysis of the Brazilian and South American investments pursuant the Plan Plus Brazil (PMB 2012-2015) and the Agenda of Priority Integration Projects 2012 (API, 2011) shows the projects connection, although with traces of the Brazilian historic pattern of production factors integration (land, work and capital), with regard of the lack of guarantee of social inclusion and environmental protection. The meaning one searches relates to the importance of the regional integration economic process, which tangle with the construction of urban, logistic and productive infrastructure, as well as with a broad and articulated Brazilian public policy, jointly with the continent's country.

**Keywords:** integration; factors of production; public policy; Brazil; South America.



## 1 INTRODUÇÃO

O sentido que se procura na presente investigação está relacionado à importância do processo econômico de integração regional, que passa pela construção de infraestrutura urbana, logística e produtiva, mas também por uma política pública ampla e conjunta da ação brasileira, articulada com os países vizinhos do continente. Por conta da incipiência dessa integração entre os países da América do Sul, o projeto de integração das regionalidades abre um substancial potencial de desenvolvimento econômico, com um grande desafio à inclusão social e à preservação do ambiente.

A integração sul-americana e interna aos próprios países que constituem o continente guarda em seu processo histórico de desenvolvimento uma limitada integração das infraestruturas e dos fatores produtivos, representados por terra, trabalho e capital, em uma plena mobilização do seu potencial. Esse limite é explicado pela colonização do território latino-americano baseada num processo de exploração dos recursos naturais e do trabalhado escravo (e depois na mão de obra barata) controlado por oligarquias regionais de acordo com os interesses hegemônicos internacionais.

Desse processo resultaram regiões com baixo nível de integração das infraestruturas urbanas, logísticas e produtivas, visto que estavam orientadas para o mercado externo e a especialização na produção de matéria-prima, acompanhada de uma parcela importante de economia de subsistência. Uma diferente dinâmica de integração da infraestrutura ocorreu nos países desenvolvidos europeus, norte-americanos e outros: com seus mercados autocentrados, ampla disposição e acesso a fatores de produção em escala planetária, esses países se especializaram na produção de sistemas produtivos, máquinas e equipamentos elaborados, com maior produtividade do trabalho e aumento da renda.

Embora tenham ocorrido processos de desenvolvimento industrial em partes do território da América do Sul ao longo do século XX, com grande participação da ação estatal, tanto na expansão como no planejamento e na articulação de sistemas e redes de infraestrutura, o conjunto econômico dos países do continente não desenvolveu uma completa dinâmica capitalista. O caso brasileiro de especialização da produção primário-exportadora, junto a grupos de construtoras e de bancos, mostra a constituição de uma dinâmica capitalista menos estimulante no que tange à escala de operação, incorporação tecnológica e poder no âmbito do mercado internacional.

A economia do continente cresceu consideravelmente no século XX, mas sob uma estrutura social específica, com uma parcela importante de informalidade e precariedade das condições de trabalho e de vida, no campo e na cidade. A despeito do subdesenvolvimento econômico e social, estudos recentes constatarem o avanço da integração da rede urbana do continente. É como se pode ver, por exemplo, em Egler (2011), enquanto Flores Júnior (2010) observa que houve uma estrita integração comercial, mais relevante sob o aspecto de certas complementações econômicas do que de uma integração propriamente produtiva. Já Castilho (2012) atesta que, ainda que exista algum tipo de articulação entre as indústrias da América Latina, ela é incomparavelmente menor do que a observada nos países asiáticos.

Os limites da integração estritamente comercial, no âmbito das relações no Mercado Comum do Sul (Mercosul), mesmo com o aumento do fluxo de mercadorias, encontram-se nos consideráveis conflitos de interesses setoriais de mercado.<sup>1</sup> A recente criação, em 2008, da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) segue como desdobramento do esforço para a articulação de uma política regional que possibilite pactuar uma política industrial articulada regionalmente. Esse esforço tem um marco fundamental, na criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa) em 2000, que se transformou em um importante instrumento de organização de projetos, planejamento e articulação de esforços dos estados sul-americanos.

Essa política se fortaleceu com o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), instituído em 2008, para a reunião de ministros de planejamento do continente, possibilitando decisões conjuntas de investimentos. A presente construção institucional de uma política regional continental enfrenta os resquícios da economia colonial, que se tornou depois capitalista subdesenvolvida, com uma indústria tardia, periférica na concorrência internacional e muitas vezes mais em situação de competição com as economias vizinhas, do que em situação complementar a estas em suas atividades no mercado continental.

O sentido que se busca nos projetos brasileiro e sul-americano, com base na reflexão sobre os investimentos atualmente em andamento no Plano Plurianual (PPA) de 2012-2015, no Plano Mais Brasil (PMB) e na Agenda de Projetos Prioritários de Integração

---

1. Esses conflitos são, muitas vezes, negociados, considerando-se os acordos econômicos entre os países da região, no âmbito da Associação Latino-Americana de Comércio (Aladi).

2012 (API, 2011) da Unasul, está na capacidade desses planos no sentido de integrar os fatores de produção (terra, trabalho e capital) no mosaico do território, incrementando a geração de produto, tecnologia e renda. Para a investigação dessa perspectiva de integração econômica apresentam-se: *i*) as características da integração sul-americana, através do histórico de integração do Brasil, com destaque para a intervenção da política pública; *ii*) uma sucinta descrição do mercado de fatores produtivos dos países do continente; e, por fim, *iii*) uma análise do PPA do Brasil e da API da Unasul. Os tópicos a seguir contribuem para as considerações finais a respeito do sentido da integração sul-americana.

## **2 CARACTERÍSTICAS DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: O CASO BRASILEIRO**

O objetivo desta seção é analisar o projeto de desenvolvimento e integração sul-americana à luz do processo histórico brasileiro, no caso, o de industrialização, urbanização e organização da política pública do Estado. Por essa perspectiva é válido retomar, mesmo que brevemente, alguns aspectos da história mundial através da trajetória dos países desenvolvidos do capitalismo, procurando considerar os aspectos primordiais que possibilitaram integrar essas economias, constituir empreendimentos transnacionais e completar a dinâmica capitalista de seus mercados.

O processo de integração mundial que se vislumbra hoje perpassa todo o modo de produção e de vida social, inicia-se marcadamente no fim da Idade Média da Europa, progressivamente estreitando o domínio do território, sob distintas classes sociais e específicas condições de produção, desenvolvendo formas de circulação da riqueza monetária e financeira requeridas pelas possibilidades tecnológicas de acionamento produtivo. A dinâmica do investimento capitalista, dessa maneira, tem nos fatores produtivos (terra, trabalho, capital e tecnologia) importantes componentes para o entendimento do comportamento e da territorialidade dos mercados. As forças políticas que levam à coesão, à sinergia e põem em movimento esses elementos produtivos podem integrar mais ou menos a estrutura econômica na sua relação com o território e na configuração das possibilidades das distintas classes sociais.

Nas diversas regiões do mundo, a liberação dessas forças de transformação do modo de produção capitalista apresentam diferentes origens, trajetórias e resultados.

Em algumas dessas regiões há uma maior integração dos mercados, em função da especialização de determinados segmentos, com a concentração dos seus fatores produtivos, o que promove o desenvolvimento da economia e da sociedade, na medida em que cresce o investimento em capacidade de produção, aplicação de tecnologia e elevação da produtividade social do trabalho e da geração de renda.

Diferentemente dos países desenvolvidos, os países latino-americanos, por conta de seu processo de colonização por exploração mercantil destinada ao mercado europeu, depois de descolonizados, cresceram à sombra da transição de dois impérios (Tavares, 1999). A consideração das distintas trajetórias de desenvolvimento, integração e soberania dos países centrais do desenvolvimento capitalista, Inglaterra e Estados Unidos, mesmo que breve e em linhas gerais, dá algumas ideias para se pensar a própria especificidade da organização regional da economia e um projeto sul-americano.

Inicialmente na Europa, foi a Inglaterra uma importante precursora da integração produtiva, logística e urbana. Por meio da Lei dos Cercamentos de Terras, expulsou e liberou um contingente fenomenal de trabalhadores “livres” para as cidades, o que possibilitou as inovações produtivas que caracterizariam a primeira fase da Revolução Industrial, tais como a produção fabril, o uso da combustão à base do carvão e o transporte ferroviário (Polanyi, 2012 e Marx, 1983). O surgimento da indústria como sistema de produção apoiado na maquinaria “endogênica” o progresso técnico e impulsiona a divisão social do trabalho, engendrando diferenciações na estrutura produtiva e promovendo encadeamentos intrassetoriais e intersetoriais (Belluzzo e Almeida, 2012). No bojo desse processo, as primeiras empresas transnacionais inglesas que construíram a infraestrutura sul-americana visavam a exploração dos recursos naturais, os quais eram trocados por bens de consumo elaborados que encantavam as elites coloniais, numa bem definida divisão internacional do trabalho.

Dos países que se seguiram ao império inglês destaca-se aquele que o sucederia, pela escala e dinamismo do seu próprio mercado: os Estados Unidos venceram a concorrência entre os novos impérios, tornando-se o centro econômico, político e social da segunda fase da Revolução Industrial (marcada por produção em série, combustão a petróleo, automobilismo e aeronáutica, eletricidade e eletrônica). A sociedade e a economia norte-americanas construíram, por meio do processo de povoamento do território, promovido por um Estado de Guerra e pela cultura de massa, um dinâmico

movimento de integração da infraestrutura, primeiro do mercado nacional, depois da sua periferia imediata, e finalmente do mundo.<sup>2</sup> Desde a Guerra da Independência até a consolidação do território, o Estado agiu para a ocupação, colonização e implantação da infraestrutura no território.

A Guerra de Secessão representou a vitória de um capitalismo industrial, intensivo em capital e tecnologia, voltado ao mercado interno e com trabalho assalariado urbano, sobre um capitalismo mercantil arcaico, agrário e com produção de gêneros primários para a exportação, baixa divisão social e territorial do trabalho baseado em mão de obra escrava. O Norte urbano e industrial ganhou a guerra frente ao Sul agrícola e mercantil pela construção de ferrovias nas frentes de batalha, as quais integrariam o país, e pela produção em larga escala de insumos e tecnologia (máquinas, equipamentos e armas). A Marcha para o Oeste, no século XIX, com a expansão de rotas, rodovias e ferrovias, telégrafos e serviços, criaria, já no fim daquele século, um dos maiores e mais integrados mercados do mundo e o maior potencial industrial do globo (Teixeira, 1999).

A Segunda Guerra Mundial mostra outro capítulo da inteligência de integração produtiva norte-americana, que começa já no seu esforço de guerra no início de 1940, antes mesmo da entrada oficial do país no conflito, em 1942, com uma escala bélica nunca antes vista na história da humanidade (Fohlen, 1980). Com um parque tecnológico e produtivo e uma praça financeira que não foram atingidos pelo conflito, os Estados Unidos herdariam do antigo império inglês a hegemonia da economia internacional, consolidada pelo Acordo de Bretton Woods (1944), sob o padrão monetário ouro-dólar (Teixeira, 1999). O desenvolvimento da indústria de bens de consumo e de capital, de maior valor agregado, na região da América do Norte, possibilitou o desenvolvimento da indústria de insumos industriais e bens de consumo de menor valor agregado, na América ao sul dos Estados Unidos, com a formação de centros produtivos e mercados urbanos importantes, como México, Brasil, Argentina entre outros.

A força de integração de toda a Grã-Bretanha às suas vastas colônias e demais áreas de influência assentou-se sobre a transformação da terra em mercadoria, o que culminou em lotear metade do globo terrestre, promovendo a liberalização do mercado de trabalho, que nessa época substituiu o trabalho escravo e servil pela livre iniciativa de empreendimento

---

2. A esse respeito ver Teixeira (1999).

que concentrou no império tanto o desenvolvimento produtivo tecnológico como uma substancial riqueza em capital. Nos Estados Unidos, a força da colonização do território e da guerra, catalisada por uma escala continental, gerou um grande mercado de trabalho, uma enorme diversidade de matérias-primas e alimentos, tornando possível assimilar o desenvolvimento tecnológico do antigo império inglês mediante o surgimento de importantes grupos produtivos, ocupados primeiro na demanda do seu próprio mercado interno, e depois o do exterior, especialmente o da América Latina.

Essas trajetórias têm em comum situações especiais que alteram a dinâmica de integração da infraestrutura, seja urbana, logística ou produtiva, fundamentais na história do desenvolvimento socioeconômico regional, como as especificidades dos respectivos mercados de terra, trabalho e capital. Assim pode-se destacar tanto a formação do mercado de terras e de trabalho na Inglaterra, como o surgimento da escala de produção e do mercado norte-americano, e mesmo do Mercosul e da Unasul, como momentos históricos importantes do desenvolvimento pela integração econômica. A importância dessa instituição sul-americana é denotada pela oportunidade de superação do atraso histórico do continente, no que diz respeito ao acesso dos fatores de produção bem como na sua integração como conjunto articulado para o fomento de empreendimentos e com respeito à gestão das relações socioambientais mais sustentáveis dos projetos econômicos.

Os grupos privados nacionais ligados à iniciativa produtiva industrial desenvolveram recentemente suas conexões nos mercados de capitais e, mais timidamente, no de tecnologia e de comércio exterior. Mas não o fizeram no tempo, na escala planejada ou esperada pela iniciativa pública. Até o fim do século XX, como se verá com mais detalhes neste texto, as experiências econômicas mais importantes ocorreram pela ação direta e indireta das estatais (Lessa, 1977). A envergadura assumida pelo Estado brasileiro, no século XX, sob o aspecto das expectativas da sociedade, quanto às condições de produção tanto da rede urbana como da infraestrutura e de grandes iniciativas produtivas, constitui-se no grande diferencial da economia e da sociedade brasileira no continente.

A principal linha de ação da política pública realizou-se pela integração do mercado de terras, de trabalho e de matérias-primas, pela expansão da infraestrutura urbana, logística e produtiva, configurando novas potencialidades ao campo, na

sua relação junto à crescente rede de cidades. Como a economia capitalista não se desenvolveu, a “solução” encontrada foi a permanente fuga para a frente de populações em busca do espaço livre, na ocupação de regiões para a ampliação da acumulação, por meio da reprodução das relações sociais e econômicas desiguais e combinadas, que caracterizam a heterogeneidade da sociedade brasileira (Tavares, 1999).

A integração sul-americana pode ser pensada por meio da experiência brasileira, por ser um dos casos mais representativos no mosaico socioeconômico do continente, por ser parte substancial do território, o maior e mais integrado mercado nacional, sob o aspecto da magnitude dos mercados de fatores de produção e riqueza. Esse processo pode apresentar uma nova oportunidade para a integração não só da infraestrutura pública e social, como da infraestrutura logística e produtiva do continente. Isso pode ocorrer mediante a organização de empreendimentos brasileiros e sul-americanos, com relevante capacidade de articulação de cadeias produtivas, incorporação tecnológica e poder de influência no mercado mundial. Dessa maneira, importa considerar o caso brasileiro de integração econômica em seu processo de concentração e desconcentração socioeconômica nacional e de integração continental que se anuncia com a Unasul.

## 2.1 CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO: A INTEGRAÇÃO BRASILEIRA

A presente análise se vale do trabalho de investigação de Wilson Cano, que presta grande serviço ao esforço de entendimento do processo de integração brasileira e sul-americana, sobretudo em seus livros: *i) Raízes da concentração industrial em São Paulo* (Cano, 1998a); *ii) Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1995* (Cano, 1998b); *iii) Desconcentração produtiva no Brasil 1970-2005* (Cano, 2007); e *iv) Soberania e política econômica na América Latina* (Cano, 2000). Essa leitura, junto à contribuição de outros observadores da economia brasileira no século XX e início do XXI, possibilita entender o processo de organização e a regionalidade dos mercados e das políticas públicas para o fim de situar as condições socioeconômicas do país, seus desafios e caminhos de desenvolvimento que possam sustentar férteis transformações na sociedade sul-americana.

Para isso, convém reconhecer a trajetória da economia brasileira, que abrange a organização do Estado e a mobilização da sociedade nacional. Ilustra-se, a partir da transformação socioeconômica provocada pelo complexo cafeeiro, que demanda

trabalho assalariado, agricultura capitalista, infraestrutura urbana (cidades e ferrovias), produção industrial para o mercado interno e um sistema financeiro nacional, a constituição da primeira fase da Revolução Industrial no Brasil, em que houve uma integração do mercado mesmo que sem uma revolução burguesa genuína (Tavares, 1999). Segue-se a segunda fase da Revolução Industrial, que se inicia já no final da primeira fase com uma lenta implementação da indústria de bens de capital, a qual se acelera a partir de 1950 com o forte estímulo do Estado, apresentando seus anos gloriosos até a década de 1980. Por fim, considera-se o movimento político e econômico, que passa pela transformação do Estado e da liberalização das proteções do mercado nacional para o aumento da competitividade, bem como o resultado desse processo e algumas possibilidades de orientação da política industrial brasileira.

## **2.2 A PRIMEIRA FASE DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL: O INÍCIO DA CONCENTRAÇÃO SOCIOECONÔMICA**

No Brasil do final do século XIX vigorava ainda uma economia rural bastante dependente da demanda internacional e de extensa subsistência, constituindo-se ainda em uma estrutura produtiva predominantemente mercantil. Esta economia teve a sua base de acumulação alterada pelas transformações da organização social da produção que se processavam junto ao complexo cafeeiro e pelos distúrbios ocorridos durante as guerras mundiais e a crise financeira dos países capitalistas desenvolvidos na primeira metade do século XX. Com a possibilidade histórica de algum desenvolvimento desta economia capitalista periférica, originou-se um intenso movimento de urbanização da população e da produção, com crescente apoio do Estado e da sociedade civil, especialmente após a segunda metade do século XX, resultando num incremento do processo de industrialização, que em essência representa o aprofundamento da divisão social do trabalho entre o campo e a cidade, com a formação de uma complexa rede de cidades.

A estagnação econômica que atingia todas as regiões do país, até meados do século XIX, foi superada até o último quarto daquele século pela expansão da produção cafeeira no Sudeste, ao lado da consolidação da ocupação pela colonização de imigrantes no Sul e pela extração de borracha no Norte. Entretanto, o surto de produção de borracha, que vai do fim do século XIX até os primeiros decênios do século XX, produz uma massa enorme de renda regional apropriada pelo grande capital comercial, mas que ao não ser investida em capital produtivo e em escala, impossibilitou o surgimento de um sólido complexo econômico, reduzindo-se a um rápido ciclo econômico de



três décadas (Brandão, 2008). Por outro lado, a articulação e a complementaridade que se estabelecem entre as economias do Sudeste e do Sul teriam um efeito secular na articulação dessas economias, o que originaria um processo maior de integração nacional.

No último quarto do século XIX, em São Paulo, foi possível gerar, com a acumulação da produção, uma importante e precoce urbanização tanto no sentido da capital ao litoral quanto ao interior (Cano, 1988). As necessidades técnicas e econômicas do café exigiram sólida base urbana, com a estruturação de uma ampla rede de cidades de médio e pequeno porte. A esse respeito Singer (1968) mostra o caso de áreas do centro-sul, como São Paulo, Porto Alegre, Blumenau e Joinville onde, segundo comenta o autor, dá-se o surgimento de produções capitalistas na agricultura com a articulação da hinterlândia destas cidades, para a especialização regional da produção direcionada ao beneficiamento e ao comércio, já tendo em vista o mercado interno regional e mesmo o nacional.

No início do século XX, ocorre uma transformação no padrão de acumulação da economia paulista, quando o crescimento das inversões na produção agrícola e serviços são suplantados pelo investimento industrial, com o surgimento de um capitalismo diferente do que até então vigia. Essa mudança dá força à transformação da antiga estrutura mercantil numa nova forma de organização da produção, sob uma lógica industrial de inversão em meios técnicos, científicos e escala produtiva. Os desníveis regionais de produtividade, até 1919, não eram tão acentuados entre as principais regiões industriais: São Paulo, Minas Gerais, Guanabara, Nordeste e os estados do Sul (Cano, 2007). Apenas a indústria paulista apresentava uma dinâmica de crescimento à frente de sua demanda específica, ou seja, do mercado determinado pela sua própria região. Isso se explicitaria na década de 1920, com a aglomeração de diversas indústrias leves (alimentos e vestuários) e especialmente a implantação de indústrias de bens de produção.

Além da maior concentração industrial, na década de 1920 explicitam-se as condições imprescindíveis ao processo de integração, concentração e centralização do capital que tornaria São Paulo o polo econômico do Brasil.<sup>3</sup> Os bancos de capital nacional do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro e, principalmente, São Paulo, juntos superaram o porte do conjunto de capitais estrangeiros no mercado financeiro brasileiro.

---

3. A análise da concentração e de desequilíbrios regionais pode ser melhor observada, por meio dos dados estatísticos e da análise de Cano (1998b).

O sistema ferroviário construiria uma importante malha ferroviária até a década de 1930, que, com o sistema de navegação de cabotagem, permitiria, já nas décadas seguintes, a integração do polo paulista ao mercado nacional. Além disso, ocorreu um extraordinário crescimento da agricultura capitalista paulista, numa larga faixa de terra em direção ao oeste, com diversificação crescente e seletiva da produção de alimentos e matérias-primas.

A economia liberal agrário-exportadora perde força com a crise de 1929, simultaneamente com a redução do fluxo do comércio internacional e a insuficiente produção de divisas para a manutenção dos níveis precedentes de importação. O governo de 1930, ao longo da década, conquistou alguma autonomia político-econômica para a intervenção do Estado, sobretudo quanto ao gasto fiscal necessário à recuperação da economia, à remoção das barreiras à integração do mercado interno e à promoção do crescimento do produto nacional. A partir de frações de interesse de classes, de proprietários imobiliários, empresários e assalariados urbanos, o Estado desenvolveu a capacidade de agir, transformando problemas regionais e setoriais (café, siderurgia, sal, pinho, mate, açúcar e álcool) em questões nacionais, com instrumentos e instituições de âmbito federal. Sob essa conjuntura, o crescimento da indústria aconteceu em regiões com mercados de certa magnitude e influência em vastas áreas de hinterlândia, gestando a embrionária rede nacional de cidades.

Com a renda interna protegida pela restrição das importações, a demanda doméstica manteve-se cativa da nascente indústria nacional. A concentração industrial paulista conduziu a oferta para o mercado regional, progressivamente voltando-se à escala de produção nacional. As indústrias do Sul e do Nordeste permaneceram a salvo durante as décadas de 1930 e 1940, abaladas somente a partir do início da década de 1950, quando a integração territorial possibilitou que a indústria paulista avançasse sobre o mercado de outras regiões (Cano, 1998). A partir da década de 1930 começa uma primeira fase de integração mercantil do mercado nacional, com o aumento do volume do comércio inter-regional. Na segunda etapa de integração do capital, iniciada no fim de 1950, o parque produtivo sediado em São Paulo passa a determinar os investimentos no espaço do conjunto da economia nacional. O incremento do mercado inter-regional e intrarregional aumentou o grau de complementaridade da região da economia cafeeira com áreas não cafeeiras. Contudo, é preciso distinguir as condições diferenciadas das economias regionais de se integrarem ao mercado nacional nas primeiras décadas que se seguem à grande crise e à deposição do governo oligárquico.

Um ponto crucial a se enfatizar diz respeito às distintas condições de desenvolvimento das estruturas socioeconômicas formadas em específicos momentos históricos, configurando características regionais bastante singulares. Pesa, por um lado, como registra Cano (1989), o fato de que herdamos do colonizador um “sistema” de cidades voltado “para fora”, com uma infraestrutura primário-exportadora que pouco tinha a ver com nossas necessidades concretas de integração de nosso mercado nacional. Além disso, é marcante a permanência da concentração demográfica em áreas como o Nordeste, que manteve populações pouco valorizadas, trabalhadores com poucas condições de produção, em um sistema arcaico de atividades primárias e de subsistência. Essas estruturas arcaicas de produção, que também existiam nas regiões Sul, Sudeste, Norte e Centro-Oeste, com a integração da produção capitalista, pressionaram muitos dos trabalhadores destas antigas ocupações a migrar para novas áreas.

Até a primeira metade do século XX, a expansão da economia paulista, depois a do Sudeste-Sul, até a formação da economia nacional, integraria os pedaços dispersos dos arquipélagos regionais com “suas raízes coloniais” (Cano, 1989), portanto, sob distintas formas de inserção no processo de industrialização e de integração do mercado nacional. A abundância populacional do Nordeste, caracterizada pelo conjunto de pessoas potencialmente disponíveis para o trabalho, que já contribuíra para a colonização do Norte no final do século XIX e início do XX, na medida em que se processa a integração da economia nacional na segunda metade do século XX, destaca-se pelo gigantesco fluxo de migrantes para São Paulo, Rio de Janeiro, estados do Sul e Centro-Oeste. O que, junto ao movimento de gaúchos, mineiros e paulistas, e de outras regionalidades, que se deslocariam para as terras livres do Oeste e depois Norte e Nordeste, e em direção aos crescentes centros urbanos e metrópoles, dá forma a um período de grande intensidade de migração na história brasileira, com a integração e urbanização das mais distantes regiões do território até o fim do século XX. Nestas grandes regiões configuraram-se sociedades cultural e economicamente diversas e, portanto, um complexo tecido urbano.

### **2.3 A SEGUNDA FASE DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL: O INÍCIO DA DESCONCENTRAÇÃO**

O projeto nacional-desenvolvimentista de industrialização pesada inicia-se de fato no segundo governo Vargas, como conta Tavares (1999), quando ocorre a criação de importantes empresas, como Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Fábrica

Nacional de Motores (FNM), Álcalis, Petrobras e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Estado passou a conduzir a organização da demanda por meio de BNDES, Petrobras e do projeto da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD (hoje simplesmente Vale), de hidrelétricas e rodovias, para a ocupação do território e o apoio à acumulação de capital. O grande capital nacional dividiu-se entre o *agrobusiness*, bancos e uma indústria imigrante de metal-mecânica, a pata fraca do tripé de industrialização nacional (Tavares, 1999).

O Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (JK), com sua política de substituição de importações – por meio da ação do BNDES – consolidou a divisão social de trabalho em importantes complexos industriais, o famoso tripé de industrialização, com: *i*) as empresas nacionais ocupadas na indústria metal-mecânica, automobilística e naval, de autopeças e de bens de capital por encomenda, construção e alimentos, e nos serviços, comercial e financeiro; *ii*) as multinacionais concentradas na indústria de metalurgia, montadoras e na agroindústria; e *iii*) o setor público voltado para a indústria de base, serviços de infraestrutura e sociais. A construção de Brasília, de barragens e de estradas continentais, para Tavares (1999), favoreceu o crescimento em direção ao mercado interno, valorizando consideráveis extensões de terras, consolidando dois pilares clássicos do capitalismo brasileiro, as construtoras e os bancos nacionais.

A implantação de indústrias pesadas e a expansão da rede rodoviária, a partir de 1950, promoveram a integração e complementaridade da economia do polo às outras regiões, evidenciadas pelo aumento da exportação de São Paulo para o resto do Brasil e o aumento do produto de destino inverso (Cano, 2007). O eixo São Paulo–Rio de Janeiro originou o subconjunto mais denso do mercado nacional em termos de patrimônio, renda e população, o centro nacional de articulação industrial e de serviços da região Sudeste e do Sul, mas com o alcance do restante do país.

As metrópoles e frentes agrícolas passaram a atrair um substancial contingente de pessoas das diversas áreas do país, expulsas tanto pela estagnação econômica como pelas transformações capitalistas provocadas pelos efeitos da concentração econômica e populacional. As áreas vazias e próximas a São Paulo, disponíveis para a vanguarda agrícola do capitalismo paulista, como os estados do Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais e Paraná, tiveram uma rápida integração. As áreas de antiga ocupação, como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Guanabara, Santa Catarina e Rio Grande do Sul receberam

impactos positivos via complementaridade industrial, além do Sul, que estabeleceu uma complementaridade positiva pela demanda do polo por produtos agrícolas.

Entretanto, após a concentração da indústria pesada em São Paulo, fortaleceu-se o movimento para a sua desconcentração regional sob o argumento de que se processava o agravamento dos desequilíbrios regionais (Cano, 1998b). No início dos anos 1960, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), capitaneada pelo economista Celso Furtado, lança mão de diversos instrumentos, entre eles o incentivo fiscal, como política pública para o desenvolvimento do Nordeste. Em 1962, este incentivo foi estendido a outras regiões e setores (mercado de capitais, indústria, turismo, aeronáutica, pesca, reflorestamento e outros), com novas superintendências de desenvolvimento regional. Porém o movimento de desconcentração industrial de São Paulo não se explica somente pelo subsídio fiscal ou pelo trabalho das superintendências, mas, sobretudo porque ocorreu, nas diversas regiões periféricas, com o aprofundamento da divisão social do trabalho, um adensamento populacional que acabou constituindo mercados regionais de interesse para as indústrias leves e intensivas em trabalho, além de permitir aproveitamento do potencial de recursos naturais no interior do país.

O esforço de investimento feito pelo Estado, no fim da década de 1950 e início da de 1960, para a implantação do Plano de Metas, mostrou o sério limite da estrutura econômica que se construía sob o desajuste da oferta à capacidade de demanda industrial efetiva, em função dos problemas de distribuição de renda e da própria eficiência do sistema financeiro, na sustentação dos níveis de investimento produtivo e de consumo. Como o governo, que assume em 1962, não conseguiu, por uma via democrática, construir estabilidade suficiente à implantação das reformas de base, as reformas foram conservadoras e implementadas por via autoritária. O governo militar de 1964, simultaneamente com a política de austeridade fiscal para o combate à inflação, implantou inúmeras reformas institucionais de amplo impacto nas áreas fiscal, financeira e bancária do Estado.

No período de 1968-1973, as reformas de 1964-1967 ganharam conteúdo e coerência como instrumentos de promoção do crescimento econômico. A expansão das condições financeiras internas, acompanhada da disposição de recursos internacionais, garantiu um reforço à autonomia político-econômica do governo. Essa capacidade fiscal e financeira ampliada possibilitou ações intergovernamentais para articular a indústria

de transformação ao financiamento do BNDES, a construção civil ao Banco Nacional de Habitação (BNH) e o investimento estatal em setores elétricos, telecomunicações, siderurgia etc., que deram origem aos sistemas nacionais de serviços de infraestrutura e de produção estatal: Eletrobras, Telebras etc. Por meio da intervenção do Estado na produção, junto a investimentos privados, fortaleceram-se os movimentos de desconcentração industrial, frentes agrícolas e adensamento urbano que aprofundaram as transformações na divisão social do trabalho, ativando novas e velhas áreas para a expansão da produção agrícola e industrial.

A década de 1970 foi marcada por um período de enorme expansão da produção nacional, quando ocorreu uma desconcentração industrial virtuosa (Cano, 2007): o crescimento do setor industrial na economia de São Paulo deu-se a taxas elevadas, porém menores que as das outras regiões, apesar de se manter como a região economicamente mais concentrada. Nesta década, os investimentos públicos, na complementação da estrutura industrial brasileira, ativaram novos centros econômicos em diversas regiões promovendo a descentralização da expansão da oferta, pela produção de serviços públicos básicos. O investimento privado estrangeiro ocupou-se da produção de máquinas, equipamentos e produtos elaborados, com maior conteúdo tecnológico, enquanto a participação do investimento privado nacional foi menos importante.

Entretanto, o rápido crescimento industrial da economia brasileira do final dos anos 1960 até meados da década de 1970 sustentou-se na expansão da indústria de bens duráveis (automóveis, geladeiras, eletrodomésticos etc.), acentuando as discontinuidades no sistema industrial pelo crescimento menor de outros setores, como o de bens de capital, de intermediários e de não duráveis (alimentos). O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1975-1979) propôs-se a corrigir os desequilíbrios setoriais e regionais da expansão industrial anterior, mudando o eixo da política industrial do setor automobilístico para o da indústria de base (siderurgia, metalurgia de não ferrosos, química, mineração e eletrônica), produção de máquinas e equipamentos, que passava pela mudança da estrutura de transporte do modo rodoviário para uma ênfase maior no modo ferroviário e hidroviário, e a construção da independência e de maior sustentabilidade da matriz energética.<sup>4</sup> Neste momento surgem dois grandes polos petroquímicos, Camaçari e Triunfo, com substanciais encadeamentos produtivos.

---

4. Essa crítica ao II PND foi originalmente formulada por Carlos Lessa em palestra registrada pela *Revista Tibiricá* (1977).

O principal agente dessa mudança eram empresas estatais (CVRD, Petrobras, Petroquisa, Eletrobras e outras), e as empresas privadas ocupariam as metas subsidiárias no setor de bens de capital (Lessa, 1977). Para isso, o BNDES foi fortalecido pelos fundos do Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), reduzindo crédito ao consumo e reorientando os recursos, segundo os setores prioritários definidos pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). O CDI definia o apoio às empresas por meio da isenção de tarifas sobre equipamentos importados, créditos de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) pelo consumo de meios de produção nacionais e o acesso ao sistema de bancos oficiais de desenvolvimento, além de planos nacionais, ou seja, na prática a mudança da política industrial do II PND restringiu o acesso aos estímulos públicos de muitas empresas não inseridas na nova estratégia industrial.

A concepção otimista de que era possível continuar o crescimento do milagre depois do primeiro Choque Internacional do Petróleo (1973), com uma *economia brasileira em marcha forçada*, aprofundou o processo de “substituição” pelo aumento extraordinário da capacidade de produção das indústrias pesadas, de insumos e de bens de capital e de exportação de manufaturas (Tavares, 1999). O esgotamento do processo de substituição de importações de bens de capital, segundo Lessa (1977), deu-se pela debilidade estrutural do projeto, pelo fracasso do fortalecimento do capital privado nacional como promotor industrial e pelos limites das empresas estatais, em seu poder de promoção da demanda, de geração de receita e de política de tarifas.

Por sua vez, os bancos comerciais, cabeças de conglomerados financeiros, que se tornariam grandes bancos múltiplos, não se engajaram na articulação de recursos para as empresas, mas tão somente na oportuna captação de crédito no exterior. Enquanto Coutinho e Belluzzo (1982) consideravam o sistema financeiro público e as grandes empresas estatais formas superiores de organização do capital financeiro nas economias avançadas, Tavares (1999) discordaria desse ponto de vista, lembrando a sua tese e a de Lessa, as quais concluíam que a organização privada estava mais circunscrita a interesses rentistas e patrimoniais do que à construção de um projeto industrial soberano de desenvolvimento nacional. Assim, explica-se a fragilidade da centralidade econômica regional pela incapacidade do mercado de capitais e pelo caráter familiar da gestão das grandes empresas e dos bancos, o que não permitiu completar a articulação privada da produção à finança. A saída encontrada de uso de capital externo deixou vulnerável tanto o Estado como os bancos e o capital industrial nacional.



A América Latina foi uma grande tomadora de recursos na década de 1970, primeiro em eurodólares e depois em petrodólares. A retomada da hegemonia norte-americana, com a política de dólar forte, multiplicou por três a dívida externa brasileira, mexicana e argentina nos anos 1980. A solidariedade financeira do Estado nacional brasileiro salvou os bancos e as empresas, com a socialização das perdas e a condenação das estatais ao endividamento externo, para o combate à inflação pela redução das tarifas. A falta de apoio do capital financeiro nacional e internacional, e a oposição de parcela substancial do empresariado nacional constituíram-se em obstáculos intransponíveis para o alcance das metas do II PND, em sua proposta de reconversão da política industrial orientada ao estímulo da produção de bens duráveis e bens de capital (Lessa, 1977).

Concentrados na expansão dos setores pesados, os investimentos do II PND em meados dos anos 1970 deram impulso a um novo ciclo de exportação de manufaturados de tecnologia madura e de substituição de importações. Mas a estratégia escolhida não só provocou a crise da dívida do início dos anos 80 como descurou da incorporação dos setores da chamada Terceira Revolução Industrial, como a eletrônica de consumo, componentes eletrônicos, informatização dos processos produtivos, novos materiais e química fina (Belluzzo e Almeida, 2012).

A economia brasileira participou de um grande movimento de expansão do comércio internacional, com a conjugação da expansão interna e condições externas favoráveis, até o fim da década de 1970, quando essa situação se altera (Lessa, 1977). Apesar da intensidade do processo de industrialização, que perde vigor no fim dessa década, não se conclui a integração vertical da produção de bens de capital na estrutura industrial. Não se internalizaram centros importantes de decisões de produção na economia nacional, mantendo-se a economia dependente de capitais, tecnologia e ciclos econômicos internacionais. A dependência da economia brasileira jaz na incapacidade do capitalismo nacional de articular os esquemas financeiros à produção tecnológica sob uma finalidade industrial de mais longo prazo. O trabalho de Mello e Novais (1998, p. 593) lembra:

que já no começo dos 50 até o início dos 60, a burguesia brasileira, como salientou Fernando Henrique Cardoso, havia renunciado definitivamente a qualquer veleidade que porventura tivera de liderar o desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Mergulhada na passividade tradicional, limitou-se a tirar partido da ação do Estado e da grande empresa multinacional, que, esta sim, se tornara o centro indiscutível do novo poder econômico. Para ela, progresso continuou a significar bons negócios.

Os bancos tiveram uma redução da participação dos depósitos à vista na composição da sua estrutura de recursos, entre as décadas de 1970 e 1980, por conta do processo



de desmonetização da economia, se bem que recompensados pela extraordinária fonte de lucro originada pela inflação, políticas de ajustamento, aplicações em títulos da dívida pública e em moedas estrangeiras (Belluzzo e Almeida, 2002). Com a conversão financeira da economia brasileira já nos anos 1980, as grandes empresas não financeiras também se beneficiaram dos lucros possibilitados pelas condições financeiras sustentadas pelo setor público ao capital privado, mesmo que este estivesse retirando-se da esfera da economia produtiva. A crise da dívida externa nos anos 1980 e o processo de liberalização dos anos 1990 obstruíram uma longa trajetória de crescimento industrial e, pior, passaram a promover o retrocesso da indústria de transformação.

#### **2.4 A DÉCADA DA CRISE, A DÉCADA DO MERCADO E UMA DÉCADA PARA REFLEXÃO?**

Os aumentos das taxas de juros internacionais, pelo endurecimento das políticas monetárias, no início da década de 1980, e depois pelo novo modo de regulação imposto pelo movimento de liberalização financeira, “traduz a relação de forças doravante favoráveis aos detentores do capital financeiro” (Plihon, 1998). A maior rentabilidade do capital financeiro subjugou o capital produtivo, dando vazão a uma enorme expansão do capital fictício (Paula, 2010). O ajuste das economias periféricas para a superação das suas crises de dívida externa, imposto pelos centros financeiros internacionais, partiu do diagnóstico de queda da produtividade e da lucratividade, causados pelo aumento combinado da inflação e das despesas públicas (Block, 1987). Com toda a contenção de gastos dos anos de 1980, junto a medidas para o equacionamento da dívida, o pagamento de juros e as amortizações, somente na década seguinte foi possível ao governo construir a estabilidade monetária.

O neoliberalismo brasileiro, tardio em relação aos vizinhos da América do Sul, inicia-se no governo Collor, em 1990, pela liberalização comercial e a desregulação do mercado de capitais. Em meados da mesma década, já no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Estado promove a liberalização do mercado de trabalho, as reformas econômicas e do Estado e realiza as privatizações em tempo recorde, menos de cinco anos. A economia se inseriu numa dinâmica de aumento dos limites internos de gestão fiscal e do crédito, junto à estagnação da produção de bens e serviços (Tavares, 1999).

A transformação da concepção política do Estado, de cunho neoliberal na década de 1990, sob o esforço do ajuste ortodoxo (desde a década de 1980), apesar dos ganhos

de direitos sociais possibilitados pela Constituição Federal (CF) de 1988, reduziu o recurso destinado a esta finalidade. Após o Plano Real, a despesa pública social foi ainda mais restringida, em nome da prioridade da estabilização monetária, por meio de medidas de Desvinculação das Receitas da União (DRU) das suas obrigações e exigências constitucionais. Mais do que isso, foi encerrada a concepção calcada no planejamento da intervenção do setor público, com a mudança institucional dos Planos Governamentais por peças com funções meramente burocráticas.

O planejamento estratégico do Estado brasileiro na década de 1990, formulado por meio de eixos nacionais de integração e desenvolvimento (Galvão e Brandão, 2001), olvidou ou minimizou os aspectos socioeconômicos das especificidades territoriais, olhando-as estritamente como vias de transporte ou áreas amorfas, constituindo-se então a região dos eixos de desenvolvimento com objetivos definidos de planejamento, e tornando-se a região complementar anexa, acessória, de menor importância. Os PPAs de 1996-1999 e 2000-2003 priorizaram os grandes projetos infraestruturais, para a catalisação dos fluxos econômicos imediatos, mesmo que desprovidos do fomento de novas estruturas produtivas. Além disso, a relação e o impacto subestimados dos eixos sobre a dimensão espacial, de regionalidades, pobreza e outros campos das preocupações governamentais, contribuíram para acirrar conflitos sociais, promovidos pelas condições muitas vezes precárias da migração e da infraestrutura social.

A abrupta abertura da economia ao comércio exterior, desconcentração seletiva da produção e guerra fiscal, reforçaram a articulação de determinadas atividades regionais segundo os interesses privados internacionais (Diniz, 1999). Sob o processo de internacionalização da economia, com a privatização das estatais, ajustamento das empresas nacionais, fusão e transferência da propriedade de plantas produtivas para grupos estrangeiros, a capacidade de ordenamento territorial e de construção de uma economia nacional foi ainda mais reduzida. A transformação política do Estado e da sua ação econômica, no que se refere ao comércio exterior, ao gasto fiscal e ao setor produtivo estatal causou profundos impactos territoriais, especialmente na periferia das metrópoles e grandes cidades, manifestos na expansão de assentamentos precários e da economia informal.

As políticas de valorização do câmbio, por meio da elevação da taxa de juros, ao repercutir sobre a despesa financeira do setor público, requereu o incremento da

carga tributária, onerando a indústria nacional, o investimento e as exportações. Por isso, nos anos 1990, segundo observação de Belluzzo e Almeida (2012), “ocorreu uma regressão da estrutura industrial, que não acompanhou o avanço e a diferenciação setorial da indústria manufatureira global e perdeu competitividade e elos nas cadeias que conservou”. Na década seguinte, conforme o presidente do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Passos, 2012), a economia industrial brasileira continuou em crise, mesmo após a crise internacional de 2008, por conta do alto custo do investimento, seja pelos custos de impostos, salários, logística, seja de insumos, notadamente o de energia.

Segundo Belluzzo e Almeida (2012), o movimento de realocização da indústria internacional é determinado por duas forças complementares e conflitantes, “o movimento competitivo da grande empresa transnacional para ocupar espaços demográficos de mão de obra abundante e as políticas nacionais dos Estados soberanos nas áreas receptoras”. A política industrial neoliberal adotada nos anos 1990, a pretexto de estimular a competitividade, realizou a operação contrária, provocando a redução das exportações de manufaturados e favorecendo as importações predatórias, fruto de câmbio valorizado, custos elevados de insumos e de um sistema tributário irracional.

A resposta dos governos às crises cambiais, na Coreia do Sul em 1997, e no Brasil em 1999, fornece algumas lições úteis comentadas por Coutinho (1999). No país asiático o controle rápido e propositivo do sistema financeiro, junto à renegociação dos custos do trabalho e a reestruturação de grandes conglomerados em busca de maior competitividade, agregação de valor, infraestrutura e tecnologia orientados para os setores intensivos em conhecimento, constituíram um projeto de futuro de economia e sociedade orientado para a participação ativa na terceira Revolução Industrial. No Brasil, o governo foi incapaz de articular uma política de comércio exterior, junto ao característico conservadorismo na redução da taxa de juros, o impasse do equilíbrio de poder federativo na reforma tributária, o desperdício e a corrupção relacionada ao gasto público. O abundante capital advindo da globalização foi utilizado, para o estímulo do mercado financeiro e a desnacionalização da indústria nacional, privada e estatal.

Uma das novidades do governo brasileiro dessa última década encerrada em 2010 foi a retomada do gasto público em relação à década de 1990. Até 1998, a elevada taxa de juros requereu a contração do gasto para a sustentação da dívida pública em

expansão, especialmente aquela associada à preservação do câmbio. Após a gestão do passivo da flexibilização do câmbio, já em 2004, a persistência do controle monetário possibilitou o início da redução do gasto público com despesas financeiras. Apesar disso, como observa Giambiagi (2007), “o investimento público tem sido inferior ao observado nos anos 1980”, cuja conclusão é de que “(...) os gastos públicos que mais aumentaram no período 1991-2007 foram aqueles considerados como ‘gastos sociais’”.

No processo de transformação do Estado, o surgimento das agências reguladoras, criadas para fiscalizar a prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, permitiu estabelecer uma nova organização dos investimentos públicos e privados. Atualmente, existem dez agências reguladoras, autarquias com administração independente ou ligadas aos ministérios. São elas: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel, 1996), Agência Nacional de Telecomunicação (Anatel, 1997), Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP, 1998), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa, 1999), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS, 2000), Agência Nacional de Águas (Ana, 2000), Agência Nacional de Cinema (Ancine, 2001), Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ, 2001), Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT, 2001) e Agência Nacional de Transporte Aéreo Comercial (ANAC, 2006). As agências nacionais têm poderes de outorga, regulamentação e fiscalização, o dever de atender ao interesse do cidadão e de contribuir com a organização das políticas públicas setoriais do Brasil.

O atual PMB 2012-2015 articula as políticas setoriais às agências reguladoras, junto ao investimento público em infraestrutura urbana, logística e produtiva, para o estímulo ao investimento, especialmente da indústria, comércio exterior e de capitais. Segundo Belluzzo e Almeida (2012), “Esse arranjo, ao promover o crescimento dos salários e dos empregos, gera, em sua mútua fecundação, estímulos às atividades complementares e efeitos de encadeamento para trás e para frente”. Esse circuito virtuoso, como ensinam os professores Belluzzo e Almeida (2012), poderá ser catalisado pela mobilização dos recursos do pré-sal, pela correção das distorções da estrutura tributária e pela reversão do encarecimento dos insumos fundamentais, além de constituir espaço e demanda para a reindustrialização, o que leva a uma pergunta sobre o sentido da integração enquanto oportunidade de negócios e investimentos e como um projeto para o Brasil e a América do Sul.

### **3 ASPECTOS PRODUTIVOS E SOCIOECONÔMICOS RECENTES DA AMÉRICA DO SUL**

Sob o intuito de considerar aspectos importantes para a reflexão da integração econômica da América do Sul, na medida da disponibilidade da informação, apresentam-se alguns dados relevantes para uma visão conjuntural da integração dos fatores produtivos, a saber, dos mercados de terras, trabalho e capital. Dada a escassez de informações atualizadas, para o conjunto dos países, são usadas aqui algumas pistas, para analisar esses mercados, como tamanho em km<sup>2</sup> do território, população, renda e sua distribuição, salário mínimo (SM), formalidade e informalidade do trabalho, emigração e imigração, produção setorial e taxa base de remuneração do capital.

O conjunto sul-americano considerado a seguir, constituído pelos países de maiores populações e de maior Produto Interno Bruto (PIB), forma o agregado econômico mais relevante do território, ao qual se passa a referir como uma unidade continental. Essa unidade territorial estende-se por quase 17,8 milhões de km<sup>2</sup>, dos quais cerca de 48% pertencem ao Brasil, com 8,5 milhões de km<sup>2</sup>. A soma dos outros nove países representa 49,6%, com destaque da Argentina, com 15,6% do território do continente.

O conjunto do território da América do Sul representava em 2010 uma população de mais de 390 milhões de pessoas, com uma renda de cerca de US\$ 9.031 por pessoa, a partir de um produto de mais de US\$ 3,5 trilhões. Este agregado esconde um mosaico de condições sociais de produção e de vida, como o verificado pela diferença da renda *per capita* entre os países, como as mais altas de Brasil, Chile e Uruguai na comparação com a maior pobreza de Bolívia, Paraguai, Equador e outros. Essa desigualdade de nível de renda repete-se dentro dos países, como se observa através do coeficiente de Gini, com maiores concentrações de renda presentes em Colômbia, Brasil, Bolívia e Chile, e resultados menos drásticos em Venezuela, Uruguai e Paraguai. O Brasil representa a metade da população (195 milhões de pessoas) do continente (392 milhões), com uma renda *per capita* (US\$ 10,9 mil) superior à média da região (US\$ 9 mil).

Um fato relevante que vem ocorrendo em grande parte das economias nacionais do continente tem sido o incremento real do SM em diversos países, de forma bastante expressiva, como têm feito Argentina, Uruguai, Brasil e Equador e, em menor magnitude, Chile, Bolívia, Peru e Paraguai. Por outro lado, houve queda do SM real na Venezuela em 2010.

TABELA 1  
O território dos países da América do Sul, em km<sup>2</sup>, população total em 2010, coeficiente de Gini em 2009, PIB em 2010 e renda *per capita*

Países	Território (Km <sup>2</sup> )	População (milhões)	Renda <i>per capita</i>	Coeficiente de Gini	PIB (US\$ bilhões)
Brasil	8.547.404	195,5	10.962	0.576	2.143
Colômbia	1.141.748	46,3	6.237	0.578	289
Argentina	2.780.092	40,7	9.089	-	370
Peru	1.285.215	29,5	5.334	-	157
Venezuela	912.050	29,0	8.251	0.416	240
Chile	756.626	17,1	11.874	0.524	203
Equador	283.561	13,8	4.210	0.5	58
Bolívia	1.098.581	10,0	1.958	0.565	20
Paraguai	406.752	6,5	2.833	0.469	18
Uruguai	176.215	3,4	11.941	0.433	40
<b>América do Sul</b>	<b>17.850.568</b>	<b>391,8</b>	<b>9.031</b>	<b>-</b>	<b>3.539</b>

Fontes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), División de Desarrollo Económico/CEPALSTAT e Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población (Celade). <<http://www.portalbrasil.net/americas.htm>>.

Elaboração do autor.

O efeito do SM cresce na economia, na medida em que as relações de produção se constituem de maneira regular, ou seja, dentro da lei. Em economias em que existe grande informalidade, com boa parte do trabalho realizado por conta própria e em serviços domésticos, o efeito do SM instituído pelo governo repercute com menor impacto. Entre as economias de maior formalidade estavam a chilena (75% do mercado de trabalho formal), a argentina (74,3%), a uruguaia (69,6%) e a brasileira (68,6%). Entre os países de maior informalidade da economia estão Colômbia (49,4% de informalidade), Peru (44%), Bolívia (43,2%) e Venezuela (41%), todos com importantes contingentes de trabalhadores no mercado informal.

TABELA 2  
O crescimento do SM real<sup>1</sup>

Países	2000	2005	2010
Argentina	100	171.1	321.3
Uruguai	100	131.9	196.8
Brasil	100	128.5	182.0
Equador	100	125.9	161.5
Chile	100	113.4	127.7
Bolívia	100	106.3	119.9
Colômbia	100	105.0	111.6
Peru	100	105.1	110.1
Paraguai	100	104.4	102.5
Venezuela	100	103.7	93.8

Fontes: Cepal/CEPALSTAT.

Nota: <sup>1</sup>Índice anual médio, 2000 = 100.

TABELA 3

**Estrutura da população ocupada urbana total, nos países da América do Sul, por categoria ocupacional e representação de relações de produção formal e informal**

Países	Período	Empregadores	Assalariados	Formalidade da economia	Por conta própria	Serviço doméstico	Informalidade da economia
Chile	2009	3,1	72,0	75,1	19,8	5,0	24,8
Argentina	2010	4,5	69,8	74,3	19,0	6,7	25,7
Uruguai	2010	4,5	65,1	69,6	22,8	7,5	30,3
Brasil	2009	4,8	63,8	68,6	23,0	8,4	31,4
Paraguai	2010	6,2	57,3	63,5	27,0	9,5	36,5
Equador	2010	4,2	57,7	61,9	34,7	3,4	38,1
Venezuela	2010	3,5	55,6	59,1	39,6	1,4	41,0
Bolívia	2007	7,1	49,6	56,7	37,9	5,3	43,2
Peru	2010	6,2	49,8	56,0	39,9	4,1	44,0

Fontes: Cepal/CEPALSTAT.

Estudos da Cepal (2010) mostram que tem ocorrido um processo importante de expulsão e atração populacional desde o fim do século XX. O que se passa no processo brasileiro de migração é uma mostra de um processo maior que ocorre em toda a América do Sul, com a atração da população para os principais centros econômicos e frentes agrícolas, como no Oeste e Norte brasileiros e nas áreas limítrofes com Bolívia, Paraguai e Venezuela. Os dados disponíveis do fim do século passado e início do atual, sobre migrantes sul-americanos no Brasil e de brasileiros emigrantes no continente, indicam algumas tendências relevantes. Os emigrantes brasileiros na América do Sul eram na maioria mulheres, constituindo um total de mais de 158 mil pessoas residindo fora do país. Grande número deles nos vizinhos Paraguai, Argentina, Bolívia e Uruguai, ou seja, no âmbito do Mercosul. Em quantidade representativa têm morado também no Chile e na Venezuela e, em menor número, no Peru, na Colômbia e no Equador.

TABELA 4

**População brasileira emigrante na América do Sul, por sexo e total<sup>1</sup>**

Brasileiros	Total	Homens	Mulheres
Paraguai	80.156	41.932	38.224
Argentina	33.748	13.965	19.783
Bolívia	14.428	7.411	7.017
Uruguai	13.521	5.586	7.935
Chile	6.899	3.178	3.721
Venezuela	4.766	2.361	2.405
Peru	2.523	1.048	1.475
Colômbia	1.383	539	844
Equador	1.101	509	592
<b>Total de Emigrantes</b>	<b>158.525</b>	<b>76.529</b>	<b>81.996</b>

Fonte: Celade.

Nota: <sup>1</sup> Informação disponível mais recente.

Os imigrantes sul-americanos no Brasil são na maioria homens, mais do que mulheres, constituindo um total de quase 137 mil pessoas residindo no país, com grande participação de paraguaios, argentinos, uruguaios, bolivianos; em número representativo, os chilenos e peruanos; e em menor número, colombianos, venezuelanos e equatorianos. Frente ao tamanho da população de cada país, os números de imigrantes e emigrantes não são tão expressivos. Mas os emigrantes brasileiros eram mais representativos, nos períodos considerados, em relação aos imigrantes sul-americanos no Brasil.

TABELA 5  
População sul-americana no Brasil, por sexo e total (2000)

Sul-americanos	Total	Homens	Mulheres
Paraguai	28.822	13.520	15.302
Argentina	27.531	15.568	11.964
Uruguai	24.740	12.949	11.790
Bolívia	20.388	11.242	9.146
Chile	17.131	10.242	6.889
Peru	10.814	6.674	4.139
Colômbia	4.159	2.290	1.870
Venezuela	2.162	1.094	1.068
Equador	1.188	686	502
<b>Imigrantes</b>	<b>136.935</b>	<b>74.265</b>	<b>62.670</b>

Fonte: Celade.

A estrutura produtiva observada pelo percentual do PIB, das respectivas atividades econômicas de cada país, mostra algumas especializações importantes da produção. Os países foram organizados (tabela 6) segundo a importância da agricultura na sua economia, indicando uma das especializações da economia nacional, na qual se destacaram o Paraguai, com mais de 22% do PIB, e os demais países do Mercosul, Bolívia, Argentina e Uruguai, que, em média, apresentaram cerca de um décimo do seu PIB produzido por esta atividade. A importância da agricultura pode se relacionar à emigração de brasileiros, especialmente no Paraguai e na Bolívia, por conta do movimento de expansão da agricultura do Sul e do Centro-Oeste brasileiro, origem de importantes conflitos agrários. A agricultura brasileira apresenta uma menor contribuição ao PIB do país (4,5%) na comparação com a dos países associados ao Mercosul.

Outro aspecto importante é a expressiva concentração da extração mineral em alguns países, como Chile (19,2%), Equador (15%), Bolívia (14%), Peru (10,6%) e



Colômbia (8,2%). A indústria de transformação, em termos percentuais, teve os maiores destaques em Argentina (18,8%), Brasil (13,9%), Colômbia (13,7%), Peru (13,2%) e Uruguai (13,1%). Em termos absolutos, por conta da diferença do PIB entre Brasil e Argentina, de mais de cinco vezes a favor do primeiro país, eleva-se substancialmente a diferença de valor adicionado, de riqueza e renda geradas.

As atividades de comércio, reparação, hotelaria e alimentação tinham também grande importância em diversos países, como Paraguai (18,3%), Peru (16,9%), Uruguai (14,4%), Argentina (13,5%) e Brasil (12,2%). As atividades financeiras de intermediação, imobiliárias, venda e aluguel, também se destacam em muitos países, como Chile (19,9%), Argentina (18,7%), Colômbia (18,7%), Equador (13,8%) e Brasil (13,1%). A economia brasileira destaca-se pelo imenso peso que nela exerce o setor público e semipúblico, abarcando as atividades de Administração Pública, Defesa, Previdência Social, Educação, Serviços Sociais e de Saúde e Outros Serviços Sociais e Comunitários, totalizando mais de 26% do PIB nacional, de longe a maior participação percentual e absoluta.

**TABELA 6**  
**Composição do PIB anual, por atividade econômica, nos países considerados da América do Sul, percentual e total (2010)**

(Em US\$)

Atividades econômicas em percentual do PIB	Paraguai	Bolívia	Argentina	Uruguai	Equador	Colômbia	Peru	Brasil	Chile
Agricultura, pecuária, caça, silvicultura e pesca	22,3	10,4	9,2	8,3	6,6	6,5	6,2	4,5	3,1
Extração de minérios	1,0	14,0	3,3	0,3	15	8,2	10,6	2,5	19,2
Indústrias manufatureiras	12,2	11,3	18,8	13,1	10,8	13,7	13,2	13,9	11,1
Eletricidade, gás e água	1,3	2,2	1,1	3,2	0,8	4	1,7	2,8	3,2
Construção	6,7	2,7	5,1	7,2	10,3	7,4	7,4	4,8	7,9
Comércio, serviços de reparação, de hotelaria e alimentação	18,3	9,8	13,5	14,4	11,8	11,7	16,9	12,2	9,1
Transporte, armazenamento e comunicações	6,3	9,0	7,4	6,7	6,2	6,3	8,6	7,1	7,3
Intermediação financeira, atividades imobiliárias, venda e aluguel	7,2	8,7	15	18,7	13,8	18,7	12,6	13,1	19,9
Administração pública, defesa, previdência social, educação, serviços sociais e de saúde, e outros serviços sociais e comunitários	15,0	16,0	1,2	17,8	16,3	15,5	14,3	26,1	15,7
<b>(%)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>PIB em bilhões de US\$</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>370</b>	<b>40</b>	<b>58</b>	<b>289</b>	<b>157</b>	<b>2.143</b>	<b>203</b>

Fontes: Cepal/CEPALSTAT.

A utilização de alguns índices de preços, como dos títulos da dívida pública e de inflação ao consumidor, ajuda a verificar as distintas condições do mercado financeiro, por consequência de capitais, nos países verificados. O mercado brasileiro aparece como o de maior rentabilidade, pelo tamanho da taxa de juros real (4,8%), com a inflação ao consumidor (5%) descontada da taxa de juros nominal (9,8%). O mercado financeiro argentino apresenta uma taxa de juros real menor (1%), considerando-se a taxa de juros nominal dos títulos públicos (11,5%) descontada da taxa de inflação ao consumidor (10,5%). A Venezuela apresentou o mercado financeiro menos estruturado, com uma remuneração da dívida pública (6,3%) abaixo da taxa de inflação ao consumidor (29,1%), com remuneração negativa do capital (-22,7%). Os demais países apresentaram baixa taxa de remuneração dos respectivos mercados de capital.

TABELA 7  
Taxas de juros nominal, de inflação e de juros real (2010)

Países	Taxa de juros	Taxa de inflação ao consumidor (%)	Taxa de juros real
Argentina	11,5	10,5	1,0
Brasil	9,8	5,0	4,8
Uruguai	6,3	6,7	-0,4
Venezuela	6,3	29,1	-22,7
Colômbia	3,2	2,3	0,9
Bolívia	3,0	2,5	0,5
Paraguai	2,2	4,8	-2,6
Peru	2,1	1,5	0,5
Chile	1,5	1,5	0,0
Equador	-	3,6	-

Fonte: CEPALSTAT - Indicadores Econômicos, Financeiros, Política Monetária e Preços ao Consumidor (2010).

A importância do Brasil na América do Sul se evidencia por sua representatividade populacional, territorial e pela escala do seu conjunto econômico, como se vê pelo seu PIB. Consequentemente, a importância do país se deve ao seu nível de renda, à política de emprego e trabalho e à estrutura produtiva e financeira, segundo os dados da CEPALSTAT (2012) em suas estatísticas sociais e econômicas. A integração econômica que se visualiza passa por circuitos econômicos formais e informais, pela migração de diversas classes sociais, por investimentos públicos e negócios privados que integram o território, a população e os capitais regionais com o crescimento do mercado em geral.

Nesse sentido, o Brasil é o grande mercado e centro produtivo regional. Mas o seu destaque também se deve à singularidade da representação da ação do setor público

na adição de valor orientada às diversas políticas públicas setoriais (saúde, educação, assistência social, mas também, energia, transporte, habitação, infraestrutura etc.). A experiência da integração produtiva brasileira, em suas especificidades, regionalidades, condicionalidades sociais e limites, consiste em um histórico relevante para a consideração da institucionalidade do setor público e privado inter-regional.

#### **4 O SENTIDO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA DA PERSPECTIVA DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA**

O introdutório da análise que se segue busca mostrar a alteração da política sul-americana, notadamente, pela mudança da orientação da política externa brasileira, muito embora associada a um conjunto de interesses convergentes no continente. No final do século XX, a integração seletiva conectou a infraestrutura e os serviços públicos nas áreas de interesse do mercado internacional, mas com o agravamento das condições sociais e políticas em muitos países. Dessa conjuntura, com a sucessão dos mandatários, surgiu uma releitura do projeto político regional para a integração das infraestruturas a partir do mercado continental, com o desenvolvimento tecnológico e produtivo de empresas e organizações sociais estimulado pelos estados nacionais sul-americanos. Após uma apresentação inicial, segue-se uma análise dos projetos e programas do governo brasileiro em seu PPA mais recente, o PMB, e da ação conjunta dos países da América do Sul participantes da API.

No início do século XXI, no Brasil, a visão de Estado marcadamente liberal, dominada por um “pensamento econômico único” – em que preponderava a política de controle monetário sobre as demais políticas econômicas e sociais – perdeu força para a concepção institucional do Estado como orientador das escolhas e caminhos da nação. O Estado de Desenvolvimento Nacional que se constituiu historicamente pelo planejamento e expansão da economia via política pública, contribuindo decisivamente para a integração de parte do território, para a estruturação da rede urbana e de parcela substancial da rede produtiva, volta a possibilitar isso e a se viabilizar como agregador de interesses, na primeira década do novo milênio. Essa transformação institucional sustenta-se pelo imaginário popular construído ao longo do século XX de Estado de Desenvolvimento Nacional, que tem legitimado as políticas nacionais, para a realização de uma agenda de política pública mais inclusiva, do ponto de vista das condições sociais (moradia, infraestrutura e geração de renda).

A retomada do Estado de Desenvolvimento Nacional ganha maior sentido quando se consideram as raízes socioeconômicas da exploração colonial, em que as diversas regiões orientavam a sua produção e consumo para a metrópole europeia, sem se realizar nos mercados regionais, acarretando o fato de que pouco se desenvolveu a integração regional das infraestruturas. O processo de industrialização e integração nacional, que se deu no Brasil ao longo do século XX, com grande importância da ação do Estado, logrou romper o isolamento ocupando as fronteiras mais remotas do país, constituindo um dos grandes conjuntos econômicos do mundo. Esse processo foi simultâneo ao dos países vizinhos, que tiveram maiores ou menores possibilidades e êxito na sua integração e desenvolvimento produtivo. A integração mais intranacional do que internacional explica-se pela persistência de barreiras, sejam naturais (relevo, rios etc.), sociais (estigmas sociais, língua, vias de transporte etc.) e políticas (condição socioeconômica, documentação formal, conjunturas, origem etc.) entre os conjuntos econômicos do continente.

A transformação neoliberal dos Estados na América do Sul, em geral nas últimas décadas do século XX, se processou por meio da liberalização da iniciativa produtiva estatal (privatização) e da desregulamentação dos mercados produtivos, financeiros e de trabalho, além de um planejamento econômico territorial em eixos produtivos orientados ao investimento do mercado global. O Estado apoiou a iniciativa do grande capital produtivo internacional, resultando na concentração dos recursos em regiões privilegiadas por esses interesses, deixando em segundo plano o planejamento da infraestrutura e dos serviços públicos sociais.

Após as crises econômicas e financeiras, quando não sociais e políticas, em diversos países do continente, nos anos anteriores e posteriores ao fim do século XX, sucedeu uma mudança da visão sobre o Estado, bem como da relação entre os próprios Estados sul-americanos. O Estado brasileiro, depois de recuperada a sua condição financeira, no início do século XXI no governo Lula, voltou a ser um indutor importante das atividades do mercado interno e regional pelo investimento público social e econômico.

O Estado no Brasil possui uma tecnologia institucional e uma envergadura econômica construídas no século XX por meio dos sucessivos planos de investimento, sob diferentes conjunturas, projetos e prioridades políticas, que o distingue por sua capacidade de protagonismo no conjunto de países do continente. Os investimentos por meio do Programa

de Aceleração do Crescimento (PAC) em habitação, saneamento e logística, pré-sal, grandes eventos (Copa e Olimpíada), medidas anticíclicas em conjunturas de crises econômicas e financeiras, gastos estratégicos em participações e financiamentos produtivos de longo prazo, investimentos em pesquisa aplicada em tecnologias e na integração da América do Sul têm consistido em grandes linhas recentes de ação deste Estado de Planejamento.

A essência da mudança institucional do Estado, nos últimos anos, está na estratégia de crescimento econômico por meio da ampliação do consumo pela inclusão no mercado de 36 milhões de pessoas (Brasil, 2011a). Com isso tem havido um círculo virtuoso em que a expansão de rendimentos das famílias amplia o consumo de bens e serviços, que estimula, por sua vez, a elevação dos investimentos e incrementa a produtividade, cujo repasse aos salários realimenta o processo. O ciclo de crescimento recente da economia brasileira, na primeira década do século XXI, teve também um impulso importante na expansão chinesa, sendo em seguida determinado por fatores endógenos associados à dinamização do mercado interno.

No entanto, o aumento da demanda do Leste Asiático por matéria-prima da América do Sul, simultaneamente ao crescimento do consumo de bens de maior valor agregado vindos da região oriental, tem provocado a desindustrialização de regiões econômicas importantes do continente, ou seja, está ocorrendo a regressão da agregação de valor na estrutura produtiva local (Passos, 2012; Belluzzo e Almeida, 2012). Ao passo que a relação comercial do Brasil no mercado sul-americano tem não só se expandido quantitativamente como se realizado com produtos de maior valor agregado (Furtado *et al.*, 2012). Por isso, a estratégia brasileira de integração nacional converge no sentido da integração do continente e do respectivo aprofundamento das relações de mercado, produtivas e de infraestrutura.

O atual projeto do Estado de Desenvolvimento Nacional pode ser representado pela visão de futuro do país, expressa no PPA 2012-2015, chamado de PMB (Brasil, 2011a), como um “modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental” e uma “nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo”. Podem-se traçar dois eixos fundamentais da Política Nacional do Brasil: o da política industrial para fortalecer as cadeias produtivas, fomentar

a inovação tecnológica como forma de agregar valor aos produtos exportados e elevar a participação do país nos mercados mundiais mais dinâmicos, de responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); e o eixo em que se busca o multilateralismo nos níveis de governança regional e global, a ser capitaneado pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE).

No caso da integração com os países sul-americanos, ganha importância a busca do desenvolvimento equilibrado da região, com ações de ampliação de mecanismos de financiamento do bloco, integração das infraestruturas e busca pelo fortalecimento de uma identidade comum (Brasil, 2011a). Para compreender a política pública de integração brasileira na América do Sul, faz-se necessário considerar não só os planos de ação das instituições de planejamento de políticas públicas nacionais como supranacionais, bem como a conexão entre elas. Isso pode ser entendido no âmbito da América do Sul, na presente conjuntura político-social, pela relação que se estabelece entre o PMB, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a API para 2012, da Iirsa/Cosiplan, enquanto não se disponibiliza o detalhamento do Plano de Ação Estratégica (PAE 2012-2022), de mais longo prazo.

#### 4.1 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO BRASILEIRO

O PMB estabelece as políticas e linhas de ação defendidas no programa de governo da presidente Dilma Roussef, a partir de 11 macrodesafios que orientarão a dimensão estratégica das políticas públicas federais nos quatro anos subsequentes (Brasil, 2011a, 2011b, 2011c). Dentre os macrodesafios, três se destacam pela sua relação com a integração dos fatores produtivos: *i*) o Projeto Nacional de Desenvolvimento, entendido como o apoio à redução das desigualdades entre as regiões, entre o rural e o urbano e à continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; *ii*) a infraestrutura, ou seja, a expansão da infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo-se a integração do território nacional e do país com a América do Sul; e *iii*) a noção de integridade e soberania nacional, que visa preservar os poderes constitucionais, a integridade territorial e a soberania nacional, participando ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento no mundo.

O plano tem para o período um valor previsto de R\$ 4,5 trilhões, distribuídos em quatro grandes temas: o Social (57%), a Infraestrutura (26%), o Desenvolvimento

Produtivo e Ambiental (15%) e os Projetos Especiais (2%). O gasto da Política Social responde pelos Programas Sistema Único de Saúde (SUS) (28%), Trabalho, Distribuição e Renda (22%), Educação (17%), Sistema Único de Assistência Social (Suas) (13%), Agricultura Familiar (8%) e Bolsa Família (BF) (7%). A despesa da Política de Infraestrutura abrange os Programas Moradia Digna (32,6%), Energia (25,1%), Petróleo e Gás (19,1%), Transportes (9,8%), Minerais (5%) e Demais (8,4%). O recurso da Política de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental é formado por Programas como Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização (33%), Comércio Exterior (27%), Desenvolvimento Produtivo (15%) e Micro e Pequenas Empresas (12%).

Esses programas compreendem uma série de iniciativas, das quais muitas têm importantes desdobramentos territoriais pela especialização produtiva, concentração econômica e valorização patrimonial. O PMB apresenta uma organização de programas, que aglutina tanto as iniciativas do atual governo como as de governos anteriores. Por suas respectivas relações com determinados segmentos econômicos, destacam-se alguns programas para a investigação a seguir. Esta seleção também se deve às suas relações mais diretas em termos de potenciais efeitos da integração de mercado, da integração produtiva e da rede urbana, a saber: combustíveis, petróleo e gás, transporte (ferroviário, rodoviário e hidroviário) e energia elétrica, e que posteriormente também se identificam com os investimentos da Iirsa/Cosiplan, estratégicos para a integração do território.

#### **4.2 SEGMENTOS PETROQUÍMICO E QUÍMICO**

A ANP, atua em quatro eixos: regulação (legislação, desenvolvimento e estabilidade do mercado), estudos, dados e editais para a licitação dos campos de exploração e da produção, para a segurança e a qualidade dos produtos e serviços e as relações com a sociedade. Embora a ANP tenha um profundo poder institucional no mercado em que opera, a Petrobras, empresa líder do mercado nacional, tem destaque ainda maior, pela magnitude do seu capital social, econômico e institucional. Assim como a agência, a atividade da empresa insere-se na política de desenvolvimento nacional.

A indústria química transforma produtos orgânicos derivados de combustíveis fósseis, como petróleo e gás, usados na fabricação de plásticos, fibras e pigmentos sintéticos,

defensivos agrícolas e produtos farmacêuticos; e inorgânicos, que se baseiam em substâncias de origem mineral, como cloro, soda cáustica e dióxido de titânio, importantes insumos industriais. A definição de Gomes, Vorsak e Heil (2005), com respeito às gerações da indústria petroquímica, ajuda-nos a apreender as fases do encadeamento da atividade mais expressiva, dinâmica e diversificada da indústria química nacional.

A cadeia petroquímica constitui-se de unidades ou empresas de primeira geração, que são as produtoras de básicos petroquímicos – olefinas (eteno, propeno e butadieno) e aromáticos (benzeno, tolueno e xilenos) –, e de unidades ou empresas de segunda geração, que são, sobretudo, as produtoras de intermediários e resinas termoplásticas. As empresas de terceira geração, mais conhecidas por empresas de transformação plástica, são os clientes da indústria petroquímica que transformam os produtos da segunda geração e intermediários em materiais e artefatos utilizados por diversos segmentos, como o de embalagens, construção civil, elétrico, eletrônico e automotivo.

O Programa de Petróleo e Gás tem por objetivo orientar o planejamento, a implementação e a manutenção das atividades exploratórias de petróleo e gás natural, com o Zoneamento Nacional de Recursos, de forma a possibilitar a definição de áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional e o aproveitamento racional das reservas. Para isso, o Ministério de Minas e Energias (MME) coordena um conjunto de iniciativas (Brasil, 2011b, 2011c) promovidas desde 2001, mas que se aceleraram a partir de 2011, com um valor de mais de R\$ 154 bilhões, concentrando-se nas bacias de Santos (SP), Campos (RJ) e Vitória (ES).

**TABELA 8**  
**Iniciativas relacionadas à produção e exploração de petróleo e gás, seu valor e datas de início e término**

(Em R\$ milhões)

Iniciativas	Valor em R\$ milhões	Início	Término
Aquisição de unidades estacionárias de produção I	3.000	01.2011	12.2020
Construção de base de apoio	5.208	01.2011	12.2016
Construção de unidades estacionárias de produção I	14.960	01.2001	12.2012
Construção de unidades estacionárias de produção II	10.523	01.2007	12.2020
Construção de unidades estacionárias de produção III	6.307	01.2007	12.2014
Construção de unidades estacionárias de produção V	42.985	01.2012	12.2020
Levantamentos e sísmicos e perfuração de poços - bacias sedimentares marítimas I	68.596	01.2012	12.2020
Levantamentos e sísmicos e perfuração de poços - bacias sedimentares terrestres I	3.000	01.2012	12.2020
<b>Total</b>	<b>154.579</b>	<b>2007</b>	<b>2020</b>

Fonte: PMB 2012-1015 (Brasil, 2011c).



O Programa de Combustíveis é o responsável pelo segundo maior volume de investimento em quatro grandes refinarias, a conclusão da modernização de diversas outras refinarias, orientado à garantia do suprimento em termos de controle da quantidade, qualidade, preço e logística de custos. Os investimentos na implantação de novas refinarias tiveram início no governo anterior e a primeira unidade entrará em funcionamento somente em 2015, para a expansão da capacidade de oferta, de forma a atender integralmente o mercado interno de combustíveis e de insumos petroquímicos.

TABELA 9  
Iniciativas relacionadas à implantação de refinarias, seu valor e datas de início e término  
(Em R\$ milhões)

Iniciativas	Estado	Valor em R\$ milhões	Início	Término
Abreu de Lima	PE	29.640	01.2008	12.2016
Complexo petroquímico	RJ	16.145	01.2010	12.2015
Premium I	MA	46.332	05.2008	12.2020
Premium II	CE	20.297	02.2008	12.2020
<b>Total</b>		<b>112.414</b>	<b>2008</b>	<b>2020</b>

Fonte: PMB 2012-2015 (Brasil, 2011c).

Tanto a implementação como a modernização das antigas refinarias, objeto do Programa de Combustíveis, também são iniciativas de responsabilidade do MME. A modernização das refinarias, em todos os casos, ultrapassou o período de uma década, com a conclusão de muitos projetos no atual Plano de Governo.

TABELA 10  
Iniciativas relacionadas à modernização de refinarias, seu valor e datas de início e término  
(Em R\$ milhões)

Iniciativas	Estado	Valor em R\$ milhões	Início	Término
Duque de Caxias	RJ	11.272	01.2001	12.2015
Getúlio Vargas	PR	13.172	01.2002	12.2015
Paulínia	SP	10.502	01.2001	12.2018
Landulpho Alves	BA	7.066	01.2002	12.2015
Presidente Bernardes	SP	6.495	01.2003	12.2016
Gabriel Passos	MG	4.060	01.2002	12.2015
Vale do Paraíba	SP	7.014	01.2001	12.2015
Reforma malha dutoviária	SP	4.975	01.2005	12.2018
<b>Total</b>		<b>64.556</b>	<b>2001</b>	<b>2018</b>

Fonte: PMB 2012-2015 (Brasil, 2011c).

A partir do cenário de abundância de petróleo e gás, resultante da descoberta dos recursos do pré-sal, o Programa de Desenvolvimento Produtivo do MDIC promoveu iniciativas (projetos de investimento) em vigor desde 2009 para ampliar a capacidade da indústria petroquímica nacional e reduzir a substituição competitiva das importações. O MME, por meio do BNDES, Petrobras e da participação patrimonial e da concessão de incentivos fiscais e creditícios contribuirá para a desconcentração espacial da produção, como mostram os programas do PMB (Brasil, 2011b) em seu Anexo I.

TABELA 11

**Iniciativas relacionadas ao desenvolvimento produtivo, seu valor e datas de início e término**

(Em R\$ milhões)

Iniciativas	Estado	Valor em R\$ milhões	Início	Término
Unidade de produção de 1ª e 2ª geração de petroquímicos: Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ)	RJ	78.998	06.2011	12.2017
Complexo de poliéster e resina PET	PE	30.808	08.2009	12.2012
Unidade de ácido tereftálico (PTA)	AM e PE	25.877	07.2009	12.2012
Unidade de estireno no polo petroquímico do Sul	RS	5.036	07.2011	12.2013
Unidade de Produção de fertilizantes nitrogenados I	CO	42.236	01.2011	12.2017
Unidade de produção de amônia	CO e SD	28.878	01.2010	12.2016
Unidade de produção de fertilizantes nitrogenados	CO	35.549	08.2009	12.2015
<b>Total</b>		<b>247.382</b>	<b>2009</b>	<b>2017</b>

Fonte: PMB 2012-2015 (Brasil, 2011c).

As iniciativas de produção de fertilizantes nitrogenados, amônia e ureia no Centro-Oeste e Sudeste respondem por três grandes projetos que somam quase a metade deste conjunto de recursos, mais de R\$ 106 bilhões. A localização desses investimentos interioriza e aprofunda a especialização da produção de fertilizantes nitrogenados, repercutindo sobre a escala e a produtividade da agricultura brasileira, bem como suas áreas de influência no continente (como visto no caso de Paraguai e Bolívia).

As unidades que formam um polo petroquímico são, principalmente, as de primeira e segunda geração, podendo estar empresarialmente integradas ou não, conquanto a maior integração vertical assegure maiores economias de escala e escopo (Moreira *et al.*, 2007). A chamada terceira geração petroquímica corresponde à indústria de transformação plástica, formada por muitas empresas, na maioria de pequeno porte, localizadas perto do mercado consumidor final, atendendo um grande número de setores e fornecendo embalagens, peças e utensílios para os segmentos de alimentação, construção civil, elétrico, eletrônico e automotivo, entre outros.

A indústria petroquímica, localizada no COMPERJ, desponta como um polo destacado de concentração de investimentos, com a construção da Unidade de Produção de 1ª e 2ª Geração de Petroquímicos, tais como: etilbenzeno, estireno e etilenoglicol, polietileno e polipropileno. O conjunto de projetos em implantação do COMPERJ, de cerca de R\$ 79 bilhões, ampliará substancialmente a capacidade nacional de produção. Os demais complexos petroquímicos brasileiros encontram-se em quatro polos: São Paulo (SP); Camaçari (BA) e Maceió (AL); Triunfo (RS); e Duque de Caxias e Itaboraí (RJ).

O projeto do COMPERJ, com a parceria do Grupo Ultra, evidencia a estratégia da Petrobras de induzir novos investimentos para o aumento da disponibilidade das matérias-primas utilizadas na indústria, com a diversificação de suas fontes paralelamente à manutenção de suas participações em empresas do setor que estejam dentro de seu escopo estratégico. Isso se estende à internacionalização de empresas, como no caso do projeto conjunto com a empresa estatal Petroquímica de Venezuela S.A. (Pequiven) e ao acordo de cooperação com a Petroperu .

A estrutura da oferta de resinas termoplásticas e intermediários petroquímicos (2ª geração), como polietilenos – polietileno de alta densidade (PEAD), polietileno de baixa densidade (PEBD) e polietileno linear de baixa densidade (PELBD) –, polipropileno (PP), politereftalato de etileno – purified terephthalic acid (PET, PTA) –, policloreto de vinila (PVC) e estireno/poliestireno (PS), se distingue por sua concentração e pela não integração das empresas à 1ª geração. A Braskem destacava-se por responder por 42% da produção total do setor, conforme Gomes, Vorsak e Heil (2005), ao passo que a soma dos demais seis grupos nacionais (Unipar, Ipiranga, Suzano, Elekeiroz, Ultra e Unigel) respondia por 37%. As sete empresas estrangeiras (Dow, Rhodia, Rhodiaco, Solvay, Basell, Oxychem e Basf), representavam 15%, e a Petrobras, cerca de 6%. Essa situação começou a mudar, conforme Moreira *et al.* (2007), depois da implantação da Rio Polímeros e da futura implantação do COMPERJ, que poderá promover alguma desconcentração setorial.

Neste setor a integração produtiva sul-americana tem ocorrido especialmente no segmento da 1ª geração produtiva da petroquímica, com a Venezuela, entre a Petrobras e a Pequiven, e a Argentina pela importação da Companhia Petroquímica do Sul (Copesul) de matéria-prima (FACTO 2009). Segundo a *Revista FACTO* da Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades (Abifina),

não há uma política industrial de inovação e desenvolvimento ambiciosa para o setor. O desenho definido para o COMPERJ reflete um saudável pragmatismo, na medida em que privilegia o retorno comercial, mas é pouco ambicioso do ponto de vista estratégico no longo prazo. A agregação de valor ao petróleo produzido no país não ultrapassa o instável patamar das *commodities* da indústria química (FACTO 2009). O COMPERJ, segundo a revista, poderia impulsionar mais decisivamente a competitividade de outros segmentos industriais estratégicos.

A reconcentração dos investimentos nos polos petroquímicos do Sudeste, como explicitada pelo COMPERJ, tem como exceção as relevantes inversões em fertilizantes no Centro-Oeste e refinarias no Norte e Nordeste do país. Caso não se realize uma política complementar para o adensamento da cadeia produtiva nas distintas regiões, pelo desenvolvimento tecnológico e a agregação de valor, é fácil antecipar as decisões de mercado para a concentração industrial no Sudeste e a especialização regressiva pelo foco na venda de *commodities*.

#### 4.3 OS SEGMENTOS DE TRANSPORTE: FERROVIA, RODOVIA E HIDROVIA

Os diferentes modais dos programas de transporte do governo federal do Brasil são orientados pelos princípios do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), que objetiva “formalizar e perenizar instrumentos de análise, sob a ótica logística, para dar suporte ao planejamento de intervenções públicas e privadas na infraestrutura e na organização dos transportes, de modo que o setor possa contribuir para a consecução das metas econômicas, sociais e ecológicas do país, em horizontes de médio a longo prazo, rumo ao desenvolvimento sustentado”. O PNLT tem um foco claro no Desenvolvimento Regional, como informa o sítio da instituição:<sup>5</sup>

Numa evolução do processo tradicional de planejamento de transportes, o PNLT passa a considerar a questão da territorialidade e dos impactos da infraestrutura no desenvolvimento das diversas regiões do país. Assim, além da simples relação benefício/custo, que tende a concentrar investimentos em regiões mais desenvolvidas, serão consideradas proposições para diminuição de desigualdades regionais, integração da América do Sul, ocupação do território e defesa da faixa de fronteira.

---

5. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/3254>>. Política de Transporte. Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT). Acesso em: 25 set. 2012.

A integração brasileira de infraestrutura viária tem ganhado um reforço importante no sistema ferroviário, se bem que continua a contar com grande volume de investimento no modal rodoviário, agora na expansão dos eixos Oeste e Norte e em direção às fronteiras. As hidrovias ainda correspondem a uma pequena parcela no total do investimento público em transporte. O responsável pelas iniciativas intermodais de integração da infraestrutura viária é o Ministério dos Transportes (MT), que operacionaliza o planejamento e a execução dos sistemas ferroviário, rodoviário e hidroviário.

O sistema ferroviário tem recebido maior atenção financeira da União, especialmente a partir de 2006, constituindo um investimento total de mais de R\$ 56 bilhões no PPA vigente, considerando R\$ 33 bilhões do trem Rio–São Paulo–Campinas, e R\$ 23 bilhões para a integração do sistema de ferrovias brasileiras com a expansão de mais de 4.546 km de malha nos eixos Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul para o transporte de cargas e pessoas. O sistema ferroviário nacional adotará a bitola de maior capacidade, de forma integrada com os demais modos de transportes. Os investimentos objetivam conectar as Zonas de Processamento e Transformação Mineral (ZPTM) e as Áreas de Relevante Interesse Mineral (Arims) aos polos industriais e comerciais e a interligação ferroviária com os países da América do Sul, consolidando eixos de integração e desenvolvimento.

A integração dos polos produtivos das regiões Centro-Oeste e Norte com as outras regiões do país construirão o acesso tanto aos portos de exportação quanto às outras regiões consumidoras do mercado interno. As ligações serão realizadas pelas ferrovias Norte-Sul e Transnordestina, de Integração Oeste-Leste (Fiol), Integração Centro-Oeste (Fico), Ferronorte e do Pantanal.

A integração ferroviária busca articular, a partir do centro do país, as saídas pelo Norte e Nordeste e pelo Sul, com uma forte centralidade de linhas ferroviárias, constituindo um retângulo central entre os estados de São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul. Como se verá, esse retângulo ferroviário, ainda em fase de estudo, articula-se aos projetos de integração ferroviária do Mercosul e do Chile, conectando por trilhos o Brasil ao Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia e Chile.

**TABELA 12**  
**Iniciativas relacionadas ao transporte ferroviário, seu valor e datas de início e término**

(Em R\$ milhões)

Iniciativas	Valor em R\$ milhões	Início	Término
Ferrovia Norte Sul	9.300	12.2006	12.2017
Ferrovia Transnordestina	4.404	01.2006	12.2017
Ferrovia Pantanal	1.557	10.2013	10.2016
Ferrovia de Integração Oeste-Leste	4.280	12.2010	12.2017
Ferrovia de Integração Centro-Oeste	3.947	01.2012	12.2019
Trem de alta velocidade RJ-SP-CP	33.242	12.2007	12.2015
<b>Total</b>	<b>56.729</b>	<b>2006</b>	<b>2019</b>

Fonte: PMB (Brasil, 2011c).

**MAPA 1**  
**Integração da infraestrutura viária do Brasil, exceto rodovias**



Fonte: PMB (Brasil, 2011a).

Os investimentos em transporte rodoviário somam quase R\$ 15 bilhões em iniciativas datadas desde 2000, em grande parte, com o término próximo ao fim do

Plano estudado em 2015. O programa rodoviário busca: *i)* adequar a capacidade dos eixos rodoviários federais para atender às demandas de cargas e ao volume de tráfego; *ii)* ordenar o tráfego rodoviário de passagem nos trechos de perímetro urbano; e *iii)* aumentar a interligação rodoviária com os países da América do Sul, fortalecendo os eixos de integração e desenvolvimento, criando correntes logísticas na região.

**TABELA 13**  
**Iniciativas relacionadas ao transporte rodoviário, seu valor e datas de início e término**  
(Em R\$ milhões)

Iniciativas	Região	Valor em R\$ milhões	Início	Término
BR-364	AC	2.045	01.2007	12.2013
BR-319	AM	846	01.2007	12.2015
BR-429	RO	609	12.2008	04.2014
BR-230	PA	841	12.2000	12.2015
BR-163	PA	1.365	10.2000	12.2013
BR-135	BA	578	07.2004	12.2014
BR-235	BA	995	12.2008	12.2016
Anel de Belo Horizonte	MG	1.009	01.2007	11.2016
Arco rodoviário do Rio de Janeiro	RJ	1.240	12.2005	11.2014
Rodoanel de São Paulo	SP	4.379	06.2011	05.2014
BR-448	RS	933	01.2007	12.2013
<b>Total</b>		<b>14.840</b>	<b>2000</b>	<b>2016</b>

Fonte: PMB (Brasil, 2011c).

As iniciativas de promoção do transporte hidroviário foram retomadas a partir de 2008, mas especialmente a partir de 2011, com um volume de investimento, ainda que modesto, nas diversas regiões do país. A maior parte do recurso está sendo prevista para fortalecer os corredores hidroviários, garantindo condições de navegabilidade, com eclusas e portos, para desenvolver o transporte aquaviário de mercadorias, passageiros e de uso misto e aumentar a integração hidroviária com países da América do Sul, fortalecendo os eixos de integração e desenvolvimento.

As tendências espaciais esperadas das iniciativas do MT, de acordo com os programas ferroviário, rodoviário e hidroviário são: *i)* a consolidação das rodovias nas áreas centrais e nas frentes de expansão; *ii)* a integração articulada por ferrovias entre as plataformas de comércio exterior, os centros de produção e de consumo; e *iii)* o reforço da integração intermodal por hidrovias no Norte, Nordeste, Sudeste e Sul.

Todos os programas orientaram-se no sentido de integrar a infraestrutura viária inter e intranacional no continente.

**TABELA 14**  
**Iniciativas relacionadas ao transporte hidroviário, seu valor e datas de início e término**  
(Em R\$ milhões)

Iniciativas	Região	Valor em R\$ milhões	Início	Término
Implantação de Porto	Manaus	105	02.2012	08.2014
Adequação da navegação de hidrovia	Rio Madeira	154	11.2011	12.2014
Adequação da navegação de hidrovia	Rio São Francisco	152	08.2011	12.2015
Adequação da navegação de hidrovia	Rio Tietê e afluentes	1.386	01.2012	12.2015
Adequação da navegação de hidrovia	Rio Paraná e Paraguai	184	06.2011	12.2015
Construção de eclusa	Lajeado -RS	1.080	01.2008	12.2020
<b>Total</b>		<b>2.955</b>	<b>2008</b>	<b>2020</b>

Fonte: PMB (Brasil, 2011c).

O projeto de malha nacional ferroviária aponta para o reforço ou ligação dos principais centros urbanos aos portos, aos investimentos do petróleo e à fronteira Oeste. Se descontado o gasto com o Trem de Alta Velocidade, o gasto em ferrovias alcança quase o dobro da despesa em rodovias. A diversificação dos meios de transporte pela adequação das hidrovias (Madeira, São Francisco, Tietê, Paraná e Paraguai) constitui-se na via mais natural, ainda que pouco utilizada, de grande potencial, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste. Esse conjunto de projetos aponta para indícios importantes de integração da infraestrutura de transporte à da produção agrícola, extrativa e industrial e aos mercados, numa escala certamente nacional, tendo em vista o mercado continental.

#### 4.4 O SEGMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA

O mercado de energia do Brasil passou por uma ampla reformulação, com a mudança da regulamentação da concessão do serviço público de energia elétrica, até a implantação da Aneel. Mas esse mercado ainda requer alguns ajustes, necessários para a desverticalização das atividades, a universalização dos serviços, o planejamento setorial, o atendimento aos sistemas isolados, para rever o papel da Eletrobras no novo contexto, o financiamento setorial e a participação cruzada dos agentes em geração, transmissão e distribuição, entre outros (Abdo, 2002).



Segundo o diagnóstico da política de infraestrutura (Brasil, 2011d), em 2011 o país possuía um total de 2.339 empreendimentos de geração de energia elétrica em operação, com 113 GW de potência instalada e aproximadamente 100.000 km de linhas de transmissão no Sistema Interligado Nacional (SIN). Nesse sentido o Programa de Energia Elétrica (PEE) busca planejar o atendimento das demandas futuras de energia elétrica para orientar o desenvolvimento do setor.

Reúne, para isso, um investimento de R\$ 32,8 bilhões, na implantação de sete usinas hidrelétricas, localizadas nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul do país. Além de um investimento substancial, de mais de um terço de todos os recursos, na implantação de mais uma usina termonuclear e na política nacional nuclear complementar.

TABELA 15  
Iniciativas relacionadas a energia elétrica, seu valor e datas de início e término

(Em R\$ milhões)

Iniciativas	Estado	Valor em R\$ milhões	Início	Término
Implantação da Usina Hidrelétrica Batalha	GO	1.130	02/01/2008	31/12/2015
Implantação da Usina Hidrelétrica Simplicio	MG	2.376	02/01/2007	31/12/2013
Implantação da Usina Termonuclear Angra III	RJ	11.700	31/12/1995	20/05/2015
Implantação da Usina Hidrelétrica de Cubatão	SP	1.366	30/06/2004	31/12/2012
Implantação da Usina Hidrelétrica Mauá	PR	1.279	31/12/2007	28/12/2012
Implantação da Usina Hidrelétrica Panambi	RS	4.720	01/07/2014	28/12/2018
Implantação da Usina Hidrelétrica Garabi	RS	4.931	01/07/2014	28/12/2018
Implantação da Usina Hidrelétrica em Candiota	RS	2.400	02/01/2013	30/12/2017
Política nuclear	Nacional	2.921	01/08/2000	31/12/2021
<b>TOTAL</b>		<b>32.823</b>	<b>1995</b>	<b>2018</b>

Fonte: PMB (Brasil, 2011c).

Esse mercado ganha mais substância quando consideramos as diversas empresas regionais de energia elétrica: Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG S.A.), Companhia Paranaense de Energia (Copel S.A.), Eletropaulo S.A. e Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL S.A.) etc. que, junto à Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), a maior empresa do segmento do país, além de planejar investimentos em muitas regiões, orientam-se para o mercado internacional, especialmente o sul-americano. Além da escala nacional desse mercado específico, outros segmentos econômicos, como o da construção e o de máquinas e equipamentos, assim como o financeiro, convergem para a ação no continente, em consonância com a política nacional e sul-americana.

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO BRASILEIRO

Constatam-se então as seguintes linhas de ação, especialmente relacionadas à política de infraestrutura, com potencial de integração produtiva: *i*) transportes multimodais, *ii*) polos químicos (petroquímicos, agroquímicos e bioquímicos); e *iii*) o sistema de energia elétrica. A articulação da malha ferroviária, rodoviária e hidroviária no território nacional à infraestrutura produtiva petroquímica e energética habilitará diversos territórios dotados de importantes mercados de trabalho e de recursos naturais para a instalação de plantas produtivas de transformação industrial.

A Abifina apresenta uma importante crítica ao projeto do COMPERJ pela falta de iniciativa de uma planta produtiva de insumos químicos de tecnologia fina para diversas cadeias produtivas, integrando as linhas industriais químicas, petroquímicas, bioquímicas e agroquímicas. As empresas do segmento petroquímico estão passando por um processo bastante expressivo de integração regional da sua cadeia, da exploração, produção de *commodities* e transformação industrial que deve incorporar a gestão de resíduos sólidos e dos impactos socioambientais.

O segmento de energia elétrica, apesar de não considerar neste estudo o biocombustível, caracteriza-se por sua diversidade de fontes e por seus importantes encadeamentos. Destaca-se a capacidade de implantação de hidrelétricas, que passa pelas atividades de construção, produção de máquinas e equipamentos, como gestão do sistema de energia e seus impactos.

O desafio histórico da integração do território brasileiro e sul-americano por ferrovia e hidrovias está colocado, para a redução do custo, a diversificação de meios e a expansão da capacidade de transporte. De outra maneira, a mais rápida e completa integração rodoviária, sem dúvida com a ajuda dos outros modos de transporte, se refletirá em um processo de migração, progressivamente mais marcante no território do continente, com reflexos sobre a rede de cidades e o desafio de inclusão social das populações em situação de vulnerabilidade.

Por fim, podem-se destacar incógnitas de profundo alcance relacionadas a algumas questões centrais do planejamento da integração e do desenvolvimento regional, como: *i*) o êxito da articulação do projeto brasileiro à iniciativa de ação pública continental; *ii*) a aderência do investimento privado às iniciativas do setor público; e *iii*) o impacto

socioambiental e na rede urbana, por conta dos grandes projetos de investimentos. Esses processos sociais estão, dessa maneira, intrincados na conjuntura dos países sul-americanos em seus desígnios, divergências e convergências quanto a um projeto, a sua orientação, tempo de implantação, seus responsáveis e financiadores.

#### 4.6 A AGENDA DE PROJETOS PRIORITÁRIOS DA AMÉRICA DO SUL

A estratégia de inserção internacional do Brasil tem priorizado a integração sul-americana e a relação com os polos emergentes de poder mundial. Por isso, ganha força a ampliação do Mercosul, mas com a progressiva institucionalização da Unasul sob uma nova orientação. Como ressalta o Macrodesafio de Integridade e Soberania Nacional do PMB (Brasil, 2011a), em sua dimensão estratégica:

o grande desafio para a América do Sul e para o Brasil será a superação das assimetrias entre os países da região, promovendo, por meio do Mercosul e da UNASUL, o desenvolvimento daqueles mais atrasados para tornar o espaço sul-americano uma grande área econômica, dinâmica e inovadora.

O esforço de construção da Unasul remete à Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul em 2000. Desse encontro surgiu a iniciativa para a Iirsa, que tem sido o instrumento mais concreto de convergência entre os países, para o planejamento e ação da integração do continente.

Em uma primeira fase da Iirsa, iniciou-se a construção de uma metodologia de planejamento territorial indicativo, para a definição de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), e a organização de um Portfólio de Projetos de Infraestrutura que respeitasse as características regionais do território continental. Em 2005, numa segunda fase, a organização dos projetos ampliou a sua abrangência estratégica e de promoção de desenvolvimento sustentável. Isso foi realizado pela incorporação de novas ferramentas de análise e metodologias de planejamento territorial, tais como: Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico (Ease); Integração Produtiva e Logística (IPrLG); Rede Geoespacial da América do Sul (Geosul); Banco de Dados do Portfólio de Projetos/ Iirsa.

Desse processo resultou a Agenda de Implementação Consensual 2005-2010 (AIC), que selecionou, do total de 531 projetos, um conjunto prioritário de 31, acordados pelos países em 2004 no âmbito do comitê executivo da Iirsa e pela cúpula de presidentes. A AIC 2005-2010 visava resultados concretos, como projetos de alto

impacto sobre a integração física sul-americana, a convergência de esforços dos países e instituições multilaterais na busca de resultados visíveis, com impacto favorável na atração de investimentos para a região.

A consistência do ordenamento do Portfólio de Projetos/Iirsa forneceu subsídios que orientaram a seleção dos projetos da AIC a partir de critérios como: *i*) apoio político e econômico-financeiro; *ii*) projetos de grande impacto e visibilidade; *iii*) projetos-âncora ou associados; *iv*) projetos com nível avançado de preparação e boa perspectiva de financiamento e execução; e *v*) projetos dos EIDs bem avaliados no Portfólio de Projetos da Iirsa. Os 31 projetos que integravam a AIC significavam um investimento total estimado de mais de US\$ 14 bilhões nos setores de transporte, energia e comunicações cujos avanços se veem no estudo da Iirsa (API, 2011).

Com a Iirsa as instituições nacionais da América do Sul ganharam maior unidade e se tornaram mais integradas, através da referência de seu Portfólio de Projetos nos setores de transporte, energia e comunicação. O esforço de cooperação, diálogo e acordos consensuais entre os países, visando atingir um maior e mais sustentável nível de integração física da região, tem trabalhado para consolidar a capacidade de coordenação do planejamento territorial. Segundo João Mendes Pereira, chefe da coordenação-geral de assuntos econômicos da América Latina e do Caribe do MRE, a Iirsa “deu suporte enorme a estudos e projetos, mas falhou em encontrar mecanismos de financiamento”. A criação da Unasul/Cosiplan e do Banco do Sul, em fase de ratificação pelos países-membros, cria condições para isso, na medida em que diversifica e incrementa os fundos nacionais e internacionais.

A Unasul foi implementada em 2008 pelos presidentes de doze países do continente com o objetivo de construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união das diferentes origens culturais, sociais, econômicas e políticas de seus povos.<sup>6</sup> No âmbito institucional dos ministérios foram criados oito

---

6. O Tratado Constitutivo da Unasul (Brasil, 2012), de 23 de maio de 2008, em Brasília, com o propósito de “promover a integração e modernização da infraestrutura física sob uma concepção regional do espaço sul-americano”, objetiva construir, de maneira participativa e consensual, 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 as assimetrias no contexto do fortalecimento da soberania e independência dos estados.

conselhos setoriais,<sup>7</sup> entre os quais se destaca, para objeto do estudo, o Cosiplan. Entre as tarefas desta instituição, consta a identificação e seleção de projetos de impacto sobre a integração e o desenvolvimento da América do Sul, já que o desenvolvimento da infraestrutura de integração é entendido pela Iirsa/Cosiplan 2011 como a principal ferramenta do planejamento territorial da América do Sul, para o desenvolvimento sustentável econômico, social e ambiental.

A dinâmica de funcionamento<sup>8</sup> do Cosiplan ocorre por meio de grupos de trabalho (GT), seminários e apresentações, como os GTs dos eixos de integração, de telecomunicações, de infraestrutura regional do continente e de catástrofes, dos trabalhos de integração comercial por envio postal e de apoio financeiro a estudos de diagnósticos, elaboração de projetos e estruturação de financiamentos. O comitê coordenador do Cosiplan, onde se definem projetos e recursos, reúne-se eventualmente para a organização de atividades, mas há uma reunião ampla ordinária com os ministros das respectivas áreas de infraestrutura dos países, na qual o representante brasileiro é o MPOG.

O processo de constituição da agenda do Cosiplan demandou diversas fases de negociação. Iniciou-se pela revisão do Portfólio de Projetos, em nível nacional, em que se procedeu à apreciação<sup>9</sup> dos planos de desenvolvimento nacionais e subnacionais, das políticas e estratégias setoriais, de acordos binacionais e/ou prioridades de investimento. Em seguida aglutinou-se a sugestão de cada país para a constituição de uma lista atualizada de projetos prioritários. Num terceiro momento, os projetos foram contrastados com os critérios de seleção e também de acordo com os consensos e contribuições de cada país. Numa quarta rodada de negociação acordou-se em reunir projetos com objetivos convergentes, ou seja, estruturados em maiores dimensões, com a intenção de potencializar o impacto na integração física dos países. Na fase seguinte surgiu a denominação API, a terminologia de “projetos estruturados” e “projetos individuais”; e se completaram as informações relativas à justificativa de critérios e cronogramas de execução. Por fim, procedeu-se à aprovação do Conselho.

---

7. Os conselhos setoriais, segundo o Itamaraty em nota que explica a criação da Unasul (Brasil, 2012), são: i) Energia; ii) Saúde; iii) Defesa; iv) Infraestrutura e Planejamento; v) Desenvolvimento Social; vi) Problema Mundial das Drogas; vii) Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; e viii) Economia e Finanças.

8. Essa dinâmica foi retratada a partir do Calendário Preliminar 2012 de atividades da Cosiplan.

9. Essas informações foram coletadas e processadas pelo Comitê de Coordenação Técnica (CCT) da Iirsa.

A API 2012,<sup>10</sup> recentemente aprovada pelo Cosiplan, é o resultado de dez anos de trabalho da Iirsa na elaboração e constituição de uma carteira de mais de quinhentos projetos, e da continuidade das ações da AIC 2005-2010. A API constituiu então um conjunto de 31 projetos, num investimento total estimado de US\$ 13,6 bilhões, de caráter estratégico e de alto impacto para a integração física e o desenvolvimento socioeconômico regional. A priorização destes projetos foi feita pela análise do atendimento de critérios de seleção aplicados, em função da conectividade promovida pelo projeto, e dos benefícios da sua implantação para o processo de integração e o desenvolvimento do território.

Para isso, os países acordaram quatro critérios para a seleção de projetos da API: *i*) fazer parte do Portfólio de Projetos do Cosiplan, ser prioridade na ação de governo e contar com compromisso de realização (evidenciado por alocação de verbas em PPA, legislação, orçamento etc.); *ii*) contar com estudos de viabilidade, ou ter verbas alocadas para isso; *iii*) consolidar redes de conectividade com abrangência regional, com sinergias transfronteiriças; e *iv*) desenvolver programas de ações complementares para a prestação efetiva de serviços e o desenvolvimento sustentável do território.

Os doze países representaram seus interesses para o equilíbrio no número de projetos promovidos por região. Os projetos primaram pelo incremento relativo das diferentes modalidades de transporte. A API é composta por 31 projetos estruturados e por 88 projetos individuais. Um projeto estruturado, segundo a definição da Iirsa/Cosiplan (API, 2011), “caracteriza-se por consolidar redes de conectividade física com abrangência regional, visando potencializar sinergias existentes e solucionar as deficiências da infraestrutura implantada”.

O Cosiplan, através do PAE (Cosiplan, 2011), elaborado a partir dos Projetos da Iirsa, reúne um portfólio de 531 projetos com um investimento orçado em US\$ 116 bilhões no ano de 2011. A API (2011) constitui um plano de trabalho para o ano de 2012, com um orçamento estimado em US\$ 13,6 bilhões, cerca de 11,8% do total do portfólio. O PAE ainda não possui um detalhamento de médio e longo prazos, como se vê no PPA brasileiro, com programas, metas e objetivos, vinculados a empenhos orçamentários. Por isso, a API (2011) constitui-se na iniciativa detalhada mais atual dos projetos em execução da Iirsa/Cosiplan, inseridos nos objetivos do PAE, portanto de interesse da análise que se segue.

---

10. Segundo estudo elaborado pela Iirsa/Cosiplan (2011), chamado API.

**TABELA 16**  
**Projetos de investimentos por EID**

EID	Número de grupos	Número de projetos	Investimento estimado em US\$ milhões
AND Andino	10	64	9.343,5
CAP De Capricórnio	5	76	8.979,1
HPP Da Hidrovia Paraguai-Paraná	5	93	6.514,8
AMA Do Amazonas	7	64	6.099,9
GUY Do Escudo Guianês	4	18	4.540,3
SUL Do Sul	2	27	2.738,0
IOC Interoceânica Central	5	61	4.112,7
MCC Mercosul-Chile	6	105	44.389,8
PBB Peru-Brasil-Bolívia	3	25	29.557,8
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>531</b>	<b>116.120,6</b>

Fonte: API (2011).

Destes mais de U\$ 13,6 bilhões, um terço ou cerca de U\$ 3,8 bilhões serão investidos no território brasileiro junto a países parceiros, como se vê na tabela 17. Dois projetos mostram bem as linhas gerais do planejamento nacional brasileiro: o Corredor Ferroviário de Paranaguá a Antofagasta (U\$ 944,6 milhões), ligando por trilhos o Brasil à Argentina, ao Chile e ao Paraguai e depois à Bolívia; e a Hidrovia da Bacia do Prata (U\$ 854,8 bilhões) que liga por rio as regiões do Sudeste e Sul do Brasil às regiões de Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai.

**TABELA 17**  
**Os EIDs, por projetos da API, envolvendo regiões do Brasil e países parceiros**

(Em R\$ milhões)

EID	Projetos da API	Região	Países parceiros	Valores (US\$ milhões)
GUI	Rodovia	Boa Vista, Bonfim, Lethem, Liden e Georgetown	Guiana	250,0
GUI	Rodovia	Caracas e Manaus	Venezuela	480,0
AMA	Acesso ao rio	Rio Amazonas Nororiental	Colômbia, Equador e Peru	105,5
PBB	Conexão	Porto Velho e litoral peruano	Peru	119,0
IOC	Conectividade viária	Eixo Interoceânico central	Bolívia	383,0
CAP	Corredor ferroviário	Paranaguá e Antofagasta	Argentina, Chile e Paraguai	944,6
HPP	Hidrovia	Rios da Bacia do Prata	Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai	854,8
CAP	Conexão viária	Fóz do Iguazu, Assuncion e Clorinda	Argentina e Paraguai	316,0
MCC	Transporte multimodal	Sistema Laguna Merín e lagoa dos Patos	Uruguai	100,0
MCC	Ponte	Jaguarão e Rio Branco	Uruguai	65,0
MCC	Ferrovia	Montevidéu e Cacequi	Uruguai	196,0
<b>Investimento direto total relacionado ao território brasileiro</b>				<b>3.813,9</b>

Fonte: API (2011).

O norte do continente e o acesso ao pacífico serão integrados tanto pela introdução e manutenção das vias rodoviárias do país junto à Guiana (US 250 milhões), à Venezuela (U\$ 480 milhões), ao Peru (U\$ 119 milhões) e à Bolívia (U\$ 383 milhões) como também por hidrovias ao Amazonas Oriental – Colômbia, Equador e Peru (U\$ 105 milhões). O sul do continente ainda será integrado por uma conexão viária entre Brasil, Argentina e Paraguai (U\$ 316 milhões) e três projetos que ligam o Sul do país ao Uruguai por linha ferroviária (U\$ 196 milhões), melhorias na hidrovia das Lagunas Merín e dos Patos (U\$ 100 milhões), e uma ponte (U\$ 65 milhões).

Entre as iniciativas da API, de integração sul-americana da Iirsa/Cosiplan, há sete grandes projetos que somam mais de dois terços dos recursos, ou seja, mais de U\$ 10 bilhões, explicitando um claro sentido territorial de integração. Por isso, destacam-se, em termos de impacto e valor: *i*) o corredor rodoviário entre Caracas, Bogotá, Buenaventura e Quito, no valor de U\$ 3,35 bilhões; *ii*) o acesso ao Pacífico pelo rio Amazonas, no Peru (que ajudará a integração na região Norte do Brasil, inclusive o acesso ao corredor acima citado), com o custo de mais de U\$ 3 bilhões em dois grandes projetos de eixos viários, centros logísticos e hidrovias; *iii*) o gasoduto entre a Argentina e a Bolívia (U\$ 1 bilhão) e o túnel de Água Negra (U\$ 850 milhões) na fronteira da Argentina com o Chile; e *iv*) os dois principais projetos, em que o Brasil se insere, também estão entre estes grandes projetos, o da Ferrovia Bioceânica (U\$ 944,6 milhões) e da Hidrovia do Prata (U\$ 854,6 milhões).

Até 2010 o papel de agente financiador dos projetos da Iirsa coube ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No API o BNDES do Brasil, a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Rio da Prata (Fonplata) e até instituições nacionais de menor porte – o venezuelano Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Bandes) e os argentinos Bice e La Nación – deverão ganhar mais peso, segundo disse o representante do Itamaraty, coordenador geral econômico da América do Sul, Central e Caribe do MRE, João Mendes Pereira ao Valor Econômico em 28 de novembro de 2011. Em outra entrevista de Pereira, em agosto de 2011, à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), o representante do Itamaraty indicava a capacidade de alavancagem do Banco do Sul, em cerca de U\$ 20 bilhões; que a capacidade de financiamento do BNDES, em se tratando de operações de crédito na América Latina, seria de cerca de U\$ 16 bilhões, com a gestão de mais de cem projetos; além da participação de outras instituições, como o CAF e o Banco de Desenvolvimento do Caribe, com uma menor capacidade financeira.



TABELA 18

**Os EIDs, os sete maiores projetos da API, região e países participantes**

(Em R\$ milhões)

EID	Projeto API	Região	Países participantes	Valores (US\$ Milhões)
AND	Corredor rodoviário	Caracas, Bogotá, Buenaventura e Quito	Colômbia, Equador e Venezuela	3.350,0
AMA	Eixo viário, centros logísticos e hidroviário	Callao, La Oroya e Pucallpa	Peru	2.529,4
MCC	Gasoduto	Nordeste Argentino	Argentina e Bolívia	1.000,0
CAP	Corredor ferroviário – ferrovia bioceânica	Paranaguá e Antofagasta	Argentina, Brasil, Chile e Paraguai	944,6
HPP	Hidrovia – melhoria da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata		Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai	854,8
MCC	Túnel binacional Água Negra		Argentina e Chile	850,0
AMA	Eixo viário, centros logísticos e hidroviário	Paita, Tarapoto, Yurimaguas e Portos	Peru	568,9
<b>Grandes Projetos de Integração</b>				<b>10.097,7</b>

Fonte: API (2011).

A contribuição da Iirsa como instituição promotora da convergência de projetos de infraestrutura dá-se tanto pelo seu acúmulo de metodologias territoriais de planejamento, análise e seleção de projeto, mas especialmente por ser um importante foro de debate, aprendizado, sinergia e integração de esforços para a construção da convergência da infraestrutura continental. O Cosiplan aumenta a relevância desta instituição, pela participação dos ministros de planejamento, no debate e mobilização de recursos. O que fica evidente pelo volume financeiro da API, que apresentou para o ano de 2012 um orçamento próximo ao total realizado no período de 2005-2010 (AIC). Se houver a manutenção deste aporte de recursos ao longo da década, a realização de toda a carteira de projetos da Iirsa poderá se materializar nesse período. Um grande desafio a esse projeto continental está nas fontes e formas de financiamento deste portfólio.

TABELA 19

**Instituições financeiras, aporte de capital e valores em US\$ milhões**

Instituições financeiras	Aporte de capital (US\$ milhões)
Banco do Sul	20.000
BNDES e Programa de Financiamento à Exportação	16.000
Corporação andina de fomento	467
Banco de Desenvolvimento do Caribe	28
<b>Total</b>	<b>36.495</b>

Fonte: API (2011).

#### 4.7 A CONEXÃO OU AJUSTE ENTRE OS PLANOS

A análise comparada do PPA do Brasil (PMB 2012-2015) e do PAE da Unasul/Cosiplan/Iirsa (PAE 2012-2022), através da API (2011), mostra que os projetos de infraestrutura territorial têm ganhado um sentido comum ou convergente, preservando as distintas raízes regionais, bem como as trajetórias, condições e possibilidades próprias de cada país. Isso fica claro com o projeto brasileiro de integração ferroviária, inserido no PMB, que se articula a diversos países ao Sul e Sudeste, como se vê na API. Da mesma maneira, vê-se a previsão da integração da rede rodoviária do continente se expandindo e melhorando as vias internas até o limite das vias de fronteira. Uma novidade são os investimentos integrados em hidrovias e rodovias, que poderão incentivar os fluxos nas regiões amazônicas e intensificar ainda mais os do Sudeste e Sul.

A conexão entre o PMB 2012-2015 e o API de 2012 pode ser apresentada, com alguns cuidados, como: a elaboração do PPA segundo uma média do gasto por ano; e a conversão dos valores do API de U\$ para R\$, segundo a taxa de câmbio comercial de compra de novembro de 2011, data do acordo da API. Feito isso, o agrupamento das Iniciativas e Projetos Prioritários, segundo a sua função de governo nos setores de energia e transporte, por modal, permite conhecer a infraestrutura em expansão e comparar as ações institucionais do Brasil à da Unasul.

As iniciativas brasileiras em infraestrutura, segundo o PMB, constituem um orçamento anual médio de mais de R\$ 171 bilhões, o que representa um volume quase sete vezes maior que a soma dos projetos da API da Unasul (de quase R\$ 25 bilhões). Além da diferença quantitativa, a distribuição também foi distinta, pois o gasto no segmento econômico de petroquímica (R\$ 144,7 bilhões, 84,3% do total), o maior conjunto de iniciativas brasileiras, foi quase oitenta vezes maior do que os projetos prioritários do mesmo segmento (R\$ 1,8 bilhão, 7,3% do total). O segmento de energia elétrica também se caracterizou por uma intensidade da política pública brasileira (R\$ 8 bilhões, 4,8% do total), superior à da API (R\$ 468 milhões, 1,9% do total). A API aportou um recurso mais substancial na infraestrutura de transporte, notadamente o rodoviário (R\$ 12,1 bilhões, 49,2% do total) e hidroviário (R\$ 7,5 bilhões, 30,5%), mais significativa em termos relativos e absolutos do que o previsto no PMB para rodovias (R\$ 3,7 bilhões, 2,2%) e hidrovias (R\$ 765 milhões, 0,4%).

TABELA 20

**Comparação das iniciativas setoriais brasileiras, com os Projetos Prioritários de Integração da América do Sul (2011)**

(Em R\$ milhões)

Segmentos econômicos	PPA médio por ano (R\$ milhões)		API 2012 (R\$ milhões)	
	Valor	%	Valor	%
Petroquímica	144.733	84,3%	1.810	7,3%
Energia elétrica	8.206	4,8%	462	1,9%
Ferrovias	14.182	8,3%	2.743	11,1%
Rodovia	3.710	2,2%	12.135	49,2%
Hidrovia	765	0,4%	7.528	30,5%
<b>Total</b>	<b>171.596</b>	<b>100%</b>	<b>24.678</b>	<b>100%</b>

Fontes: PMB (2011), API (2011) e Taxa de Câmbio Comercial (Ipeadata, 2012).

Dentre as integrações mais especificamente produtivas contidas nestes planos, tais como: *i*) a expansão da produção de petróleo, refino de combustíveis e insumos industriais, integrados entre a Petrobras e Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), na Refinaria Abreu de Lima, em Pernambuco; *ii*) o gasoduto que se estende da Bolívia ao Nordeste argentino, que poderá viabilizar uma refinaria ou complexo petroquímico; e *iii*) a extensão da linha de transmissão de alta voltagem (500 KV) que permitirá melhorar o sistema energético do Paraguai, inclusive as trocas de energias com regiões da Argentina.

Nos setores de transporte, a distribuição também foi diferenciada, com uma forte ênfase da iniciativa brasileira na ampliação do sistema de ferrovias (R\$ 14 bilhões, cerca de 8,3% do total, com grande importância do trem Rio–São Paulo–Campinas), ao passo que na API o montante de recursos nesse modo de transporte foi o menor dos setores (R\$ 2,7 bilhões, 11,1% do total). Um terço dos projetos em que o Brasil tem participação territorial junto a outros países localiza-se nos países-membros do Mercosul e no Chile, pela expansão das ferrovias que conectarão esses países ao sistema brasileiro, pelo retângulo de trilhos que se formará no Sul e no Sudeste do país.

O gasto em projetos de hidrovias (R\$ 7,5 bilhões) que envolvem o Brasil, é mais importante do que a iniciativa do próprio país nesse modal (R\$ 765 milhões). Mas trata-se de uma integração estratégica por meio de um sistema multimodal com grande destaque de hidrovias, que permeiam as regiões amazônicas e aprofundam a densidade socioeconômica do Sudeste e Sul do continente.

O sentido da integração do Brasil na América do Sul tem sido predominantemente político, expresso por políticas públicas setoriais, como as de transporte, energia elétrica e petroquímica, mas também as de educação, comunicação e cultura. A repercussão física desse processo está programada para acontecer no continente nos próximos anos. Resta acompanhar o quanto esse fenômeno de transformação da rede urbana, do espaço rural e do ambiente em geral, desencadeado por grandes projetos de integração da infraestrutura, do mercado de trabalho, financeiro e tecnológico será efetivo no aumento de produtividade, renda e inclusão social do conjunto da população do continente.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como observado na breve consideração do caso de desenvolvimento inglês e norte-americano, certas condições especiais, como a organização do mercado de trabalho, do comércio e de investimentos, por meio da guerra ou de tratados internacionais, ao possibilitarem a integração dos mercados nos seus fatores de produção, repercutem diretamente sobre a constituição de escalas econômicas, identidades culturais e soberania de política nacional. A mudança fundamental que está se dando no plano do continente é o início de uma construção de consensos políticos entre os Estados sul-americanos. Mesmo com seus conflitos internos e regionais, vislumbra-se um interesse mútuo de integração da infraestrutura, por parte dos Estados nacionais e das empresas nos mercados regionais. De outro lado, como lembra Egler (1999), há o desafio de Eliezer Baptista, o qual está na construção de um novo paradigma de desenvolvimento que alie competitividade e sustentabilidade.

O Brasil integrou no século XX uma importante rede de infraestrutura (de transporte rodoviário, ferroviário, aeroviária e hidroviário; de geração, transmissão e distribuição de energia; de habitação, saneamento e transporte urbano), alcançando os distantes territórios do país. Essa integração consolidou um importante mercado imobiliário, mas com sérios problemas de concentração e disputas pela propriedade fundiária, entre outras coisas, pela falta de um cadastro nacional de terras (Reydon, 2007). A concentração de terras, por conta do controle político e da valorização, ainda hoje repercute sobre a produção imobiliária, provocando a inacessibilidade de muitas pessoas a moradia e a trabalho adequado, o que explica a persistência de importantes movimentos sociais no continente.

A falta de acesso à terra formal, à habitação adequada, à formação técnica e a capital constitui-se em grave obstáculo a uma melhor inserção dos trabalhadores, repercutindo sobre a precariedade das suas condições de vida. O mercado de trabalho no Brasil tem consolidado cada vez mais a formalidade de suas relações, segundo a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT de 1943), com permanentes ajustes para a adequação frente à complexa realidade das condições de produção. A informalidade desse mercado no continente é compatível ou mais grave que a realidade brasileira.

O mercado de capital, entendido sob a forma produtiva e financeira, tem historicamente, no país, uma restrição quanto ao acesso e à articulação dos recursos financeiros aos produtivos, restrição maior do que a que se observa em outras economias importantes, se bem que no Brasil esse mercado torna-se o mais desenvolvido da América do Sul. Com um movimento recente de abertura de capital de empresas nacionais, depois da privatização, e mesmo por meio da expansão do uso de instrumentos financeiros, inclusive, sob a finalidade produtiva.

Ainda assim, perdeu-se a chance de um importante desenvolvimento da indústria eletrônica, como registra Coutinho (1999). Por outro lado, o país tem uma oportunidade histórica, com a descoberta dos recursos do pré-sal, biocombustíveis e o potencial de desenvolvimento de diversos elos da cadeia da indústria química. O dilema no uso desses recursos, de alta apreciação no mercado internacional, está na orientação de seu consumo, seja como fonte de energia ou como matéria-prima industrial.

A segunda possibilidade incentiva importantes elos da cadeia de produção, desde a química fina, agroquímica, farmacoquímica, bioquímica e outros segmentos. Um circuito virtuoso, como argumentam Belluzzo e Almeida (2012), pode ser catalisado pela mobilização dos recursos do pré-sal, pela correção das distorções da estrutura tributária e a reversão do encarecimento dos insumos fundamentais, permitindo espaço e demanda para a reindustrialização. A integração sul-americana da infraestrutura urbana, logística e produtiva, por sua vez, estende oportunidades e constitui bloqueios às economias vizinhas da América do Sul.

O que leva à pergunta: qual o sentido da integração, enquanto oportunidade de projetos, investimentos e negócios para o país e os demais países sul-americanos? A envergadura das iniciativas brasileiras de exploração, produção e transformação

petroquímica; de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; e de transportes intermodais anuncia um substancial impacto socioambiental e sobre a rede urbana, logística e produtiva. Esse processo pode sustentar uma política de desenvolvimento comunitário regional, caso logre estimular a complementaridade e a cooperação econômica dos investimentos públicos e privados, mobilizando os recursos do conjunto de países para a integração dos fatores produtivos. Com isso abre a possibilidade regional de elevar a produtividade social do trabalho, a geração de renda e a inclusão nas atividades econômicas formais.

A expectativa do setor público brasileiro é a de estimular a complementaridade de projetos junto à iniciativa privada nacional e estrangeira. O grande desafio à integração do continente está também na construção de consensos dos distintos projetos regionais, na organização dos recursos e iniciativas dos países integrantes da Unasul. O processo social de construção de uma política regional intrinca-se na conjuntura dos países sul-americanos, nos seus desígnios, nas divergências e convergências quanto a um projeto, quanto à sua orientação, seu tempo de implantação e a seus responsáveis e financiadores.

Mais de uma década depois do encontro de presidentes da América do Sul, o ano de 2011 marca um momento importante de reafirmação do interesse dos países, seus presidentes e povos de realizarem a integração do continente. Mas sob um grande desafio, qual seja, a colossal realização financeira de longo prazo destas infraestruturas e a articulação das cadeias produtivas locais, de modo a criar condição de competitividade internacional e de sustentabilidade socioambiental. A instituição da API 2012 representa a confirmação dessa agenda de articulação internacional e inter-regional do continente, com uma boa conexão junto às políticas brasileiras. A ser confirmado o aporte dos recursos previstos para a década, nos próximos anos, a API cumprirá uma importante etapa da integração dos mercados de fatores produtivos do continente.

O grande mercado está centrado no Brasil, que tem buscado retomar maiores níveis de investimento, primeiro social, agora em uma fase importante de gasto com infraestrutura. A singularidade da ação do setor público do país está na magnitude da adição de valor orientada às diversas políticas setoriais (saúde, educação, assistência social, além de energia, transporte, habitação, infraestrutura etc.). A experiência da integração produtiva brasileira, em suas especificidades, regionalidades, condicionalidades sociais e limites, consiste em um marco relevante para a consideração da institucionalidade do setor público e privado do continente.

Como mencionado, a principal linha de ação da política pública realizou-se pela integração do mercado de terras, de trabalho e de matérias-primas, pela expansão da infraestrutura urbana, logística e produtiva. Por outro lado, a “solução” encontrada no passado para o subdesenvolvimento econômico foi a permanente fuga para a frente de populações em busca do espaço livre. Hoje esta tem se tornado uma alternativa cada vez menos viável, frente à ocupação e à valorização de grande parte do território. As relações sociais e econômicas desiguais e combinadas, que caracterizam a heterogeneidade das sociedades brasileira e sul-americana, ainda hoje se reproduzem, mantendo a pobreza de populações à margem da economia formal.

Entre os desafios da polarização de investimentos inter-relacionados no continente para agregação de valor nas distintas cadeias de produção está a sua complementação por políticas sociais e ambientais, com potencial relevante de fortalecimento das condições de desenvolvimento humano, para a redução da pobreza e da precariedade do trabalho, em um processo de desenvolvimento mais sustentável na integração dos fatores produtivos. Nesse sentido, embora haja a disponibilidade brasileira de ofertar o seu capital social com respeito à institucionalidade para o planejamento, financiamento e gestão dos investimentos sul-americanos, o desafio do desenvolvimento social e econômico ambientalmente sustentável é uma novidade para o próprio país, o que torna ainda mais oportunas as diferenças de visão, de projetos e de iniciativas na convergência da política pública da Unasul, com destaque para uma política de desenvolvimento continental.

## REFERÊNCIAS

ABDO, J. M. M. **Marco regulatório do setor energético**. Apresentação 2002. Aneel. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2012. Apresentacao\_Inst\_Tancredo\_Neves\_Final.ppt.

API. **Agenda de Projetos Prioritários de Integração 2012**. Documento elaborado pela Iirsa e aprovado pelo Comitê Coordenador do Cosiplan, 2011. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130\\_Cosiplan\\_API\\_Agenda\\_de\\_projetos\\_prioritarios\\_de\\_integracao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130_Cosiplan_API_Agenda_de_projetos_prioritarios_de_integracao.pdf)>.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. Como recuperar o vigor. **Revista carta capital**, 2012. Disponível em: <<http://ledi.org.br/Cartas>>. Acesso em: 7 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Depois da queda**. A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Brasileira, 2002.

BLOCK, F. Social policy and accumulation: a critique of the new consensus. *In*: REIN, M.; ESPING-ANDERSEN, G.; RAINWATER, L. **Stagnation and renewal of social policy**. London: M.E. Sharpe Inc., 1987.

BRANDÃO, A. C. **Território & desenvolvimento**. As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: UNICAMP, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012-2015 – Plano Mais Brasil. **Dimensão estratégica**. 2011a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012-2015 – Plano Mais Brasil. **Anexo I** – Programas. 2011b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012-2015 – Plano Mais Brasil. **Anexo III** – Iniciativas. 2011c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012-2015 – Plano Mais Brasil. **Política de Infraestrutura**. 2011d.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Notas**: América do Sul e integração regional. Brasília: MRE, 2012. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/temas/América do Sul e Integração Regional](http://www.itamaraty.gov.br/temas/América%20do%20Sul%20e%20Integração%20Regional)>. Acesso em: jan. 2012.

CANO, W. Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós-30. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 6., 1988. **Anais...** Olinda: ABEP, 1988.

\_\_\_\_\_. Urbanização, sua crise e revisão de seu planejamento. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 1-3, 1989.

\_\_\_\_\_. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 4ª ed. Campinas: IE/UNICAMP, 1998a.

\_\_\_\_\_. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-95)**. 4ª ed. Campinas: IE/UNICAMP, 1998b.

\_\_\_\_\_. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: UNESP, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desconcentração produtiva no Brasil 1970-2005**. São Paulo: UNESP, 2007.

CASTILHO, M. **Comércio internacional e integração produtiva**: uma análise dos fluxos comerciais dos países da Aladi. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para Discussão, n. 1.705).

CELADE – CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFIA. **División de población**. Disponível em: <<http://www.eclac.org/celade/>>. Acesso em: mar. 2012.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Migración interna 2010**. Observatório demográfico.



CEPALSTAT. **Base de dados**. Disponível em: <[http://websi.eclac.cl/sisgen/consulta\\_integrada.asp](http://websi.eclac.cl/sisgen/consulta_integrada.asp)>. Acesso em: mar. 2012.

COSIPLAN. PAE 2011. **Plano de Trabalho de 2012 – Plano de Ação Estratégica 2012-2022**. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130\\_Cosiplan\\_plano\\_de\\_trabalho\\_2012.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130_Cosiplan_plano_de_trabalho_2012.pdf)>. Acesso em: jan. 2012.

COUTINHO, L. Coreia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres. *In*: FIORI, J. L. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

COUTINHO, R.; BELLUZZO, L.G. Política econômica, inflexão e crise: 1974-1981. *In*: BELLUZZO, L. G. ; COUTINHO, R. **Desenvolvimento capitalista no Brasil – ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

DINIZ, C. C. **Impactos territoriais da abertura externa, privatizações e reestruturação produtiva no Brasil**. V Seminário Internacional de la RII. Toluca, 1999.

EGLER, C. A. G. **Eixos nacionais de integração e desenvolvimento: prováveis impactos ambientais**. Rio de Janeiro: CREA, 1999.

\_\_\_\_\_. **Relatório 2: Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul**. Projeto Ipea/Ipardes/Cepal: rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul. Brasília, 2011.

FACTO 2008. Verticalização da cadeia produtiva: um imperativo estratégico. *In*: **Facto Abifina**. Disponível em: <<http://www.abifina.org.br/factoNoticia.asp>>. Acesso em: jan. 2012.

FACTO 2009. O Comperj e a química fina: o desafio de ousar um pouco mais. *In*: **Facto Abifina**. Disponível em: <<http://www.abifina.org.br/factoNoticia.asp>>. Acesso em: jan.2012.

FACTO 2011. Incentivo à internacionalização. *In*: **Facto Abifina**. Disponível em: <<http://www.abifina.org.br/factoNoticia.asp>>. Acesso em: jan. 2012.

FLORES JUNIOR, R. G. **Relatório 1: Identificação de setores potenciais (candidatos), em termos de ..... de integração produtiva na América do Sul**. Projeto Ipea/Ipardes/Cepal: Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul. Brasília, 2010.

FOHLEN, C. **América anglo-saxônica de 1815 à atualidade**. São Paulo: Pioneira, 1980.

FURTADO, B. A. *et al.* **Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul**. Projeto Ipea/Ipardes/Cepal: Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul. Brasília, 2012 (Working-paper).

GALVÃO, A. C. F.; BRANDÃO, C. A. **Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”**. Porto Alegre, 2001 (Seminário Regional Sul).

GIAMBIAGI, F. **Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007**. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1.309).

GOMES, G.; VORSAK, P.; HEIL, T. **A indústria petroquímica brasileira: situação atual e perspectivas**. 2005. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set2105.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set2105.pdf)>. Acesso em: jan. 2012.

LESSA, C. Visão crítica do II PND. **Revista Tibiricá**, São Paulo, n. 6, 1977.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. I. III, t. 2, Seção VI. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MELLO, J. M. C. ; NOVAIS, F. A. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. *In: História da vida privada no Brasil*. 1998. v. IV.

MOREIRA, C. *et al.* **Potencial de investimentos no setor petroquímico brasileiro 2007-2010**. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Livro/200706\\_2.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Livro/200706_2.html)>. Acesso em: jan. 2012.

PASSOS, P. L.B. As causas da crise industrial brasileira. **O Estado de S. Paulo**. Disponível em: <<http://www.IEDI.org.br/Cartas>>. Acesso em: 11 mar. 2012.

PAULA, J. A. Crise econômica e reiteração do capitalismo dependente no Brasil. *In: Capitalismo globalizado e recursos territoriais*. Lamparina: Rio de Janeiro, 2010.

PLIHON, D. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. *In: CHESNAIS, F. A mundialização financeira*. São Paulo: Xamã, 1998.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campos, 2012.

REYDON, B. P. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente. *In: RAMOS, P. (Org.). Dimensões do agronegócio brasileiro – políticas, instituições e perspectivas*. Brasília: Nead Estudos - MDA, 2007.

SINGER, P. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo: Nacional, 1968.

TAVARES, M. da C. Império, território e dinheiro. *In: FIORI, J. L. Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

TEIXEIRA, A. Estados Unidos: a “curta marcha” para a hegemonia. *In: FIORI, J. L. Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo  
Cristina Celia Alcantara Possidente  
Edylene Daniel Severiano (estagiária)  
Elisabete de Carvalho Soares  
Lucia Duarte Moreira  
Luciana Nogueira Duarte  
Míriam Nunes da Fonseca

### **Editoração eletrônica**

Roberto das Chagas Campos  
Aeromilson Mesquita  
Aline Cristine Torres da Silva Martins  
Carlos Henrique Santos Vianna  
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)  
Maria Hosana Carneiro Cunha

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)  
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Rio de Janeiro-RJ

---

### **Missão do Ipea**

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

