

As instituições financeiras e a integração na América do Sul

Eduardo Gudynas

Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES)

egudynas@integracionsur.com
www.integracionsur.com

En: "Financiamento e Megaprojetos. Uma interpretação
Da dinâmica regional sul-americana",
Ricardo Verdum (organizador). Inesc, Brasília, 2008. pp 21-47.

Nos últimos anos, as relações entre os países da América do Sul se tornaram mais complexas e estreitas. Seus componentes incluem diversos aspectos, tais como convênios essencialmente comerciais (Comunidade Andina ou MERCOSUL), fóruns políticos (UNASUR) e projetos de infraestrutura física, como estradas ou gasodutos.

Um aspecto particularmente relevante neste processo é que muitos desses empreendimentos são promovidos e financiados por um conjunto de “instituições financeiras regionais” (IFRs). Essas instituições são fundos ou bancos, que têm a particularidade de estar nas mãos dos próprios governos da América Latina.

O surgimento dessas IFRs não é um fato menor, já que representam uma alternativa às mais conhecidas “instituições financeiras internacionais” (IFIs), tais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional. Essas instituições são fontes clássicas de créditos dos governos latino-americanos e estão por trás de muitos grandes empreendimentos.

Mas, atualmente, as IFRs mostram um protagonismo crescente que, em grande parte, é associado ao surgimento dos governos progressistas ou de esquerda em vários países. Este artigo descreve as IFRs que atuam na América do Sul e seu papel como promotoras e reprodutoras de certo tipo de integração continental.

As Instituições Financeiras Regionais na América do Sul

As IFRs apresentam diversas particularidades. Em primeiro lugar, são “regionais” porque enfocam a América Latina, ou sub-regiões dela, além de se estruturarem para atuar ali. Em segundo lugar, suas autoridades e o processo de tomada de decisões estão nas mãos dos governos da região. Em terceiro lugar, seu enfoque primário são os financiamentos convencionais, tais como projetos de infra-estrutura e energia, a expansão empresarial privada ou a cooperação técnica. A descrição das IFRs a seguir reproduz algumas

seções da análise em Gudynas (2008), onde é possível encontrar informações adicionais.

O conjunto de IFRs inclui, no mínimo, oito instituições: Corporação Andina de Fomento (CAF), Fundo da Bacia do Prata (Fonplata), Banco Centroamérica de Integración Económica (BCIE), Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), Caribbean Development Bank (CDB), Fundo Latino Americano de Reservas (FLAR), e os bancos nacionais BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) do Brasil e BANDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) da Venezuela. O Banco do Sul está atualmente em processo de negociação e deverá entrar para essa lista quando começar a funcionar. Finalmente, em sentido estrito, o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) também possui vários atributos de uma IFR.

As grandes instituições regionais

Este conjunto de IFRs pode ser subdividido segundo o espaço geográfico de ação de cada instituição. Atualmente, há duas instituições com mandato para operar em toda a América Latina: o Banco Latino Americano de Exportações e o Fundo Latino Americano de Reservas. A Corporação Andina de Fomento, embora se concentre nos países andinos, tem se expandido para outras áreas.

O *Banco Latino Americano de Exportações* (Bladex) foi criado em 1978 por iniciativa do governo do Panamá, aprovado pelos presidentes dos bancos centrais dos países latino-americanos. Atualmente sua operação se assemelha mais à de um banco privado que financia o comércio exterior e serve de intermediário de fundos. A propriedade do Bladex está distribuída entre bancos centrais e agências governamentais de 23 países da região, alguns bancos internacionais e fundos de investimento, o que o transforma em uma instituição mista. Tem sede na cidade do Panamá, com uma carteira de clientes muito diversificada, onde quase a metade é de empresas. Em 2007 desem-

bolsou US\$ 8 bilhões em suas operações, inclusive empréstimos de US\$ 3 731 milhões (cujo principal destinado foi operações no Brasil, com US\$ 1 379 milhões; BLADEX, 2007). Além disso, criou uma subsidiária brasileira, a Bladex Representação Ltda. e tem um escritório em Buenos Aires (Bladex, 2007).

O *Fundo Latino-Americano de Reservas* (FLAR) tem por objetivos apoiar as balanças de pagamento dos países membros, garantindo créditos ou empréstimos de terceiros, contribuir com a harmonização das políticas de câmbio, monetárias e financeiras, e melhorar as condições dos investimentos de reservas internacionais. O fundo, criado em 1991, é composto pela Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Uruguai Venezuela, e tem sede em Bogotá (Colômbia).

A *Corporação Andina de Fomento* (CAF) foi fundada em 1966, mas suas atividades começaram em 1970, como um banco de promoção do desenvolvimento e de serviços financeiros, tanto a clientes do setor privado como estatais. A corporação oferece empréstimos, garantias e avais, assim como outros serviços financeiros. Além das contribuições de cada país, a corporação recebe capitais dos grandes bancos de países desenvolvidos.

A corporação virou a principal fonte de financiamento em alguns países andinos, superando tanto o BID como o Banco Mundial. Na realidade, entre 2002 e 2006, concedeu aos países andinos quase 12 bilhões de dólares (48% do total dos fundos aprovados por agências multilaterais nessa região). Contudo, ampliou sua integração acionária e seus membros. Atualmente, é composta por 17 países da América Latina e da Espanha, e com 15 bancos privados da região andina. Sua sede principal é em Caracas, com escritórios em vários outros países. A corporação financia empreendimentos clássicos de infra-estrutura, como água e saneamento, interconexões entre países e, particularmente, aqueles vinculados à Iniciativa para Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana (IIRSA), participando de seu Comitê de Condução Técnica (CCT), junto ao BID e ao Fonplata. Mais recentemente, começou a conceder empréstimos setoriais para uso contingente. A

carteira de empréstimos cresceu de 6 172 milhões em 2003 para US\$ 9 622 milhões em 2007. Seus principais destinos em 2007 foram 22.3 % em projetos no Equador, 18.8% para o Peru, 17% destinados à Colômbia e 15.3% para a Venezuela.

O BID também pode ser considerado como uma IFR que atua em escala continental. Seu campo de ação se concentra nos países da América Latina e do Caribe, financiando diversos empreendimentos estatais, mas também ao setor privado. A principal diferença está no fato que do total de 47 países membros, apenas 26 são nações latino-americanas e, por tanto, o controle da gestão se encontra, em grande parte, nas mãos dos países industrializados (como os Estados Unidos, Canadá, várias nações européias e o Japão).

Finalmente, a criação do *Banco do Sul* avança gradualmente. O Banco é um organismo de financiamento especificamente voltado para a América do Sul. Embora tenha sido assinada uma ata de acordo para sua criação, durante a cúpula presidencial realizada em dezembro de 2007 em Buenos Aires (Argentina), sua estrutura e funcionamento continua a ser objeto de negociação (Romero, 2008). Por outro lado, parece que há um consenso de que este banco financiará projetos de desenvolvimento e integração regional. A ata de acordo para sua criação foi assinada pela Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela; recentemente a Colômbia decidiu solicitar sua adesão, o que, contudo, não aconteceu.

Bancos e fundos sub-regionais

Dos dois bancos sub-regionais latino-americanos, o *Caribbean Development Bank* (CDB) conta com membros sul-americanos (enquanto o *Banco Centroamericano de Integración Económica* está restrito a países da América Central). Os integrantes sul-americanos do CDB são a Colômbia, Guiana e Venezuela. Este banco foi fundado em 1969 e tem sede em Barbados. Atualmente conta com 26 membros, dos quais quase todos são países caribenhos, além de algumas nações como a China, o Reino Unido, a Colômbia e a Venezuela.

O banco tem por objetivo apoiar a integração caribenha e o desenvolvimento econômico e social.

Há uma terceira instituição sub-regional atuante na América do Sul: o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). Este fundo é composto pela Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai, e sua sede está em Santa Cruz (Bolívia). Seus objetivos são apoiar estudos de pré-investimento e assistência técnica, e pode conceder empréstimos, dar fianças e avais. Sua sede é em Santa Cruz (Bolívia). Atualmente, financia várias obras de infra-estrutura, apóia as contrapartes nacionais junto aos empréstimos outorgados por outros bancos, e realiza estudos de pré-investimento (Fonplata, 2008). Além disso, o fundo integra três principais comissões mistas: o Comitê de Condução Técnica (CCT) da IIRSA, o Comitê Inter-governamental da Hidrovia Paraguai Paraná, um antigo mega projeto de infra-estrutura que agora é parte da IIRSA, e o Comitê Inter-governamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata. Todas essas comissões estão diretamente envolvidas com temas de integração. Além disso, apóia o projeto “Aqüífero Guarani”, um empreendimento conjunto da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, dedicado a promover uma gestão coordenada desse enorme aqüífero.

Bancos nacionais

Entre as IFRs, é necessário considerar ao menos dois bancos que, embora nacionais, atuam em diferentes países da América do Sul: o *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social* (BNDES) do Brasil e o *Banco de Desenvolvimento Econômico e Social* (BANDES) da Venezuela,

O BNDES é uma estatal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior. Criado em 1952, tem sede no Rio de Janeiro (Brasil), com escritórios em outras cidades do Brasil. Foi anunciado que seu primeiro escritório internacional será em Montevidéu (Uruguai), já que lá se encontra a secretaria do MERCOSUL.

A maioria das operações do banco é no Brasil, com créditos para

a produção, consumo e exportação, além do apoio empresarial. Entre esses financiamentos, há diversos componentes do IIRSA dentro do território brasileiro. Além disso, avançou em atividades regionais, tais como apoiar empreendimentos em outros países da região, que em muitos casos também corresponde à IIRSA. A particularidade do BNDES é que ele financia empresas brasileiras e, então, embora possa apoiar empreendimentos de integração entre outras nações, sempre o faz por intermédio da participação em uma empresa do Brasil. Sua carteira de recursos é enorme. Em 2006 desembolsou aproximadamente 24 bilhões de dólares (com ganhos líquidos de US\$ 2 500 milhões). Além disso, o BNDES assinou acordos com o CAF e o Fonplata.

O BANDES está vinculado ao Ministério do Poder Popular para as Finanças. Criado em 2001, o banco financia projetos de desconcentração econômica e incentiva ao investimento privado na Venezuela. Mas também foi designado como agente financiador da política exterior da Venezuela e, por tanto, apóia diversos programas e investimentos relacionados à cooperação internacional, especialmente na área de energia. O banco segue uma estratégia que é, em parte, diferente da do BNDES. Embora exija que pelo menos 50% do empreendimento sejam com participação venezuelana, dá maior importância a acordos de complementação. Além disso, criou uma estratégia internacional que divide os países conforme sua classificação no índice de desenvolvimento humano.

Tabela 1

Países participantes nas diferentes instituições regionais que atuam na América do Sul. As abreviações são explicadas no texto.

	BLADEX	FAR	CAF	Fonplata	CDB	BID.	Banco Sur
Argentina	+		+	+		+	+
Bolívia	+	+	+	+		+	+
Brasil	+		+	+		+	+
Chile	+		+			+	
Colômbia	+	+	+		+	+	
Equador	+	+	+			+	+
Guiana					+	+	
Paraguai			+	+		+	+
Peru	+	+	+			+	
Suriname						+	
Uruguai		+	+	+		+	+
Venezuela	+	+	+		+	+	+

O papel das IFRs na integração sul-americana

Há várias IFRs que atuam, direta ou indiretamente, sobre o amplo campo da integração regional, as relações entre países e o comércio internacional. Suas capacidades de incidência nesse plano dependem muito dos volumes de financiamento disponíveis. Considerando o patrimônio, o BNDES supera em muito as outras instituições, contando com 14 070 milhões de dólares (em 2007), seguido pela CAF com 4 125 milhões de dólares (2007). É importante dizer que o BNDES está abaixo apenas do BID (cujo patrimônio em 2007 foi de US\$ 20 353 milhões). O BANDES conta com um patrimônio de US\$ 4 560 milhões que, embora inferior ao do BNDES, supera o CDB (que tinha US\$ 506 milhões em 2007), o FLAR (US\$ 1 797 milhões em 2007) e o Fonplata (US\$ 415 milhões em 2006). Essas diferenças explicam a relevância que adquire o BNDES que, embora seja um banco nacional de promoção, acaba por atuar como uma IFR que, inclusive, compete com a CAF.

A CAF aprovou empréstimos de US\$ 6 607 milhões em 2007. A corporação afirma que é a principal fonte de financiamento dos projetos de infra-estrutura na América Latina. No caso da IIRSA, seu papel é essencial. Em 2007 apoiou 46 projetos que totalizaram US\$ 4 493 milhões, representando no mínimo 35% dos custos totais desses projetos (CAF, 2008). Os principais destinos têm sido os projetos destinados a empreendimentos nos corredores continentais centrais, envolvendo especialmente a Bolívia, o Peru e o Brasil. Por exemplo, na Bolívia 33% dos desembolsos da CAF estão orientados à infra-estrutura de transporte, particularmente obras viárias e pontes. Aí se incluem obras como as estradas de Puerto Suárez a Santa Cruz, ou as conexões da cidade com Cochabamba e Sucre. A CAF desenvolve o Programa Portos de Primeira, que atua em cinco portos (Cartagena e Buenaventura na Colômbia; Guayaquil no Equador; El Callao no Peru e o venezuelano Puerto Cabello), e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento e à Integração Fronteiriça (PADIF), que mantém 12 iniciativas em quase todas as fronteiras sul-americanas. Finalmente, a corporação conta com fundos não reembolsáveis para promover estudos de pré-investimento (Fundo de Promoção de Projetos de Infra-Estrutura Sustentável – Proinfra) que administra 30 projetos que totalizam US\$ 9 milhões (CAF, 2007).

Atualmente o Fonplata tem 14 projetos em execução, por US\$ 303,67 milhões (alguns deles já há vários anos em execução). Entre esses empreendimentos, pelo menos sete envolvem infra-estrutura de transporte, e alguns deles também recebem o apoio da CAF. Na Argentina, podemos citar a pavimentação das rotas No 8 e 22 e a reconversão do porto Santa Fé; na Bolívia, a estrada Guabira – Chané – Piraí; no Brasil, obras de infra-estrutura viária na região sul do Mato Grosso do Sul; no Paraguai, contribuições para o pré-investimento e execução das obras de um porto multi-propósito na cidade de Pilar e apoio a obras nas estradas da região ocidental do Paraguai. No Uruguai, foi concedido um empréstimo como contribuição às contrapartes nacionais do endividamento daquele país com outras agência, onde

alguns se relacionam à melhoria de estradas. Entre os projetos regionais do fundo, se destacam as contribuições para um Programa Marco para a Gestão Sustentável dos Recursos Hídricos da Bacia do Prata (informação em www.fonoplata.org).

O BNDES financia de várias formas as empresas brasileiras na América do Sul. Em alguns casos, o faz diretamente no Brasil, para aumentar sua capacidade de exportação e, em outros casos, apóia as subsidiárias em outros países, ou financia a compra de bens e serviços gerados no Brasil. No Brasil, o apoio do BNDES ao comércio exterior atua no mesmo sentido que o “Programa de Financiamento às Exportações” (Proex).

Podemos citar vários exemplos referentes a projetos de infra-estrutura e intercomunicação que normalmente são apresentados como parte de uma integração sul-americana. Na Argentina, o BNDES financiou vários gasodutos, totalizando US\$ 690 milhões, como a expansão de 500 km do gasoduto San Martín, da Patagônia a Buenos Aires, e a construção do gasoduto de interconexão com o Brasil. Financiou, ainda, a conexão viária fronteiriça de Paso de los Libres - Santo Tomé e está discutindo a construção do túnel de Água Negra, que cruzará os Andes entre a Argentina e o Chile (14 km de extensão). Este é um exemplo relevante da racionalidade desses empreendimentos, embora o túnel conecte a Argentina com o Chile, na realidade é concebido como parte de um “Corredor Bioceânico” que gera uma rota alternativa que une o sul do Brasil ao porto de Coquimbo no Chile. Em uma visita presidencial a Buenos Aires, Lula da Silva informou que o banco destinará US\$ 1 700 milhões em empreendimentos na Argentina (agosto 2008), inclusive um fundo conjunto com os bancos estatais argentinos (Banco da Nação e BICE), de US\$ 100 milhões para diversos projetos, entre os quais, reciclagem da infra-estrutura de transporte.

No Chile, o BNDES começou a financiar a participação de empresas brasileiras no novo sistema de transporte público (US\$ 250 milhões para a aquisição de ônibus brasileiros). No Peru, em vários momentos financiou

obras no segmento peruano do corredor de estradas que se estende do Estado do Acre, cruzam a Amazônia peruana, os Andes, chegando aos portos de Ilo, Matarani e San Juan, no Oceano Pacífico. O banco já financiou a ponte sobre o Rio Acre, que liga Assis Brasil (Brasil) e Iñapari (Peru), com US\$ 19 milhões, enquanto que a estrada é um investimento de US\$ 420 milhões, onde participam as empresas Odebrecht, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e Camargo Correa. Na Colômbia, o BNDES está analisando o financiamento da estrada de ferro de Carare, que permite transportar o carvão das minas de Boyacá e Cundinamarca, sob os auspícios de uma empresa membro do grupo empresarial brasileiro Votorantim. Na Venezuela, tem desempenhado um papel chave no financiamento de uma ponte sobre o Rio Orinoco e analisa uma segunda extensão. Na Bolívia, negocia financiar as conexões viárias do norte boliviano com os Estados do Acre e de Rondônia, inclusive as rotas entre La Paz e Guayaramerín, onde coordena ações com o BANDES.

Figura 1

Ponte internacional entre Assis Brasil (Acre, Brasil) e Iñapari (Madre de Dios, Peru) no coração da Amazônia. Uma conexão que faz parte da “Estrada do Pacífico” que conecta o centro-oeste da Amazônia do Brasil com o Peru e os portos no Ocean Pacífico. Foto E. Gudynas, novembro de 2007.



Em nível internacional, o BNDES também apóia o processo chamado de “internacionalização” das empresas brasileiras. Para tanto, não só garante empréstimos, mas também instala fundos de investimento e chega a co-participar em aquisições e fusões de empresas em outros países. Os procedimentos mais comuns têm sido outorgar empréstimos por meio dos quais as empresas brasileiras adquirem empresas em outros países (como no caso da compra do setor agroalimentar da Argentina e do Uruguai por capitais brasileiros), atuar como controlador e financiador de aquisições (por exemplo, no caso da Companhia Vale do Rio Doce CVRD), comprando ações ou bônus de empresas brasileiras para financiar sua expansão (por esse procedimento, a JBS-Friboi de Brasil emitiu ações compradas pelo BNDES, o que lhe permitiu adquirir por US\$ 1400 milhões o frigorífico Swift do Estados Unidos, para se transformar na maior processadoras de carne bovina do mundo).

O BANDES da Venezuela está envolvido em projetos mais diversificados e sua escala de operação internacional é menor. Mas a petroleira estatal daquele país, a PDVSA (Petróleos de Venezuela SA) participa em vários empreendimentos conjuntos apresentados como parte de uma “integração energética”.

As IFRs e a integração reduzida a conexões

É necessário analisar o tipo de integração promovida por essas IFRs, principalmente se trazem visões inovadoras para o vínculo entre os países. Um primeiro passo nesta análise deve considerar os vínculos atuais entre essas instituições e os blocos de integração regional na América do Sul.

A CAF faz parte do Sistema Andino de Integração e é o guarda-chuva que abriga vários organismos da Comunidade Andina. Sua origem se encontra na criação do antigo Grupo Andino. Contudo, atualmente, a corporação desfruta de muita autonomia diante da Comunidade Andina e se apresenta como uma instituição financeira multilateral, com “acionistas”,

tendo expandido seus membros e área de ação. Por outro lado, o Fonplata foi criado muito antes do MERCOSUL e, atualmente, esse fundo não faz parte da estrutura daquele bloco. O BNDES, como o BANDES, são bancos nacionais e, por tanto, respondem a interesses nacionais. Assim, as diferentes IFRs não são parte ou têm vínculos obrigatórios com os blocos de integração regional. Esta situação poderia mudar no futuro, com o Banco do Sul, já que se insiste que ele deveria operar como uma instituição da UNASUR (União de Nações da América do Sul). Porém, agora se repete um esquema de tomada de decisões presidencialista: os acordos entre os países devem ser concretizados nas cúpulas presidenciais e, então, partem das diretivas que devem implementar os blocos de integração (CAN e MERCOSUR), enquanto cada governo, em paralelo, envia instruções a seus delegados nas IFRs, como a CAF ou o Fonplata.

De qualquer forma, conforme a época, as principais IFRs colocam a integração regional como um dos seus principais compromissos. Na realidade, a apresentação institucional da CAF indica que os pilares de sua missão são o compromisso com o desenvolvimento sustentável e a integração regional. A missão do Fonplata é o “desenvolvimento harmônico e a integração física dos países membros da Bacia do Prata” e o compromisso com a integração caribenha também aparece no CDB.

As ações de várias IFRs para fortalecer a integração se expressam especialmente na IIRSA. Esta iniciativa em infra-estrutura foi criada na primeira cúpula presidencial sul-americana, realizada em Brasília no ano de 2000. O movimento pretendia criar uma área de livre comércio sul-americana e uma de suas colunas vertebrais seria esse grande programa de interconexões de transporte, energia e comunicações. A idéia de livre comércio sul-americano sofreu muitas mudanças, até que na cúpula presidencial em Cusco, em 2004, voltou a ser a Comunidade Sul-Americana de Nações. Naquela ocasião, a carteira de projetos da IIRSA foi ajustada, mas seus objetivos essenciais foram mantidos. A comunidade foi substituída em 2008 pela União de Nações

Sul-Americanas (UNASUR) que traz as mesmas idéias em seu tratado de constituição: a integração como “interconexão” da região, junto a alusões tradicionais como a referência a um desenvolvimento “social e econômico sustentável”. Os espaços de cooperação regional, como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) ou o Comitê Inter-governamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata também apóiam a IIRSA. Em seus primeiros anos, a IIRSA contou com muitos apoios do BID (considerados em detalhes em Carvalho, 2006a), somando-se, em seguida, à CAF e ao Fonplata. Inclusive, no caso do Fonplata, é mantida uma relação estreita com o Comitê Inter-governamental da Hidrovia Paraguai – Paraná, que é um dos eixos da IIRSA. Portanto, seja por um caminho ou pelo outro, várias IFRs desembocam na IIRSA como espaço privilegiado da integração sul-americana.

Contudo, na *Alternativa Bolivariana para as Américas* (ALBA), que se apresenta como outro caminho para a integração regional, são propostos como objetivos uma rede ferroviária latino-americana (RFL), uma rede de estradas para a integração e o desenvolvimento (RCID), e empresas regionais em transporte mercantil, uma linha aérea continental, e uma frota fluvial, junto a vários acordos em energia e hidrocarbonos (Altmann, 2007). Neste marco, os mesmos objetivos de interconexão física são mais ou menos repetidos, com ênfase em energia (por exemplo, o governo de H. Chávez foi um forte promotor do “Gasoduto do Sul”). Pelo menos por enquanto, a ALBA não é uma alternativa à IIRSA.

Essas linhas de evidência e os exemplos apresentados nas seções anteriores mostram uma estreita relação entre um determinado conceito da integração expresso pela IIRSA e o papel das IFRs. Embora invoquem a “integração”, na realidade as ações específicas estão voltadas principalmente a financiar “conexões” como estradas, hidrovias ou gasodutos. É indispensável fazer uma distinção entre a integração como um processo de vinculação entre países que se desenvolvem em vários planos, não somente comerciais,

mas também políticos, produtivos, culturais, etc., e as interconexões como podem ser corredores de estradas, pontes internacionais, extensões elétricas, etc. Embora as conexões deste tipo sejam um importante ingrediente para permitir uma integração entre países, não se pode perder de vista que são conceitos muito distintos: interconexão não é sinônimo de integração (sobre a integração como processo multidimensional, consulte Gudynas, 2005a).

Estabelecidas essas diferenças, de fato as IFRs financiam especialmente interconexões e não um processo de integração. Referimo-nos especialmente a projetos relacionados à IIRSA e à promoção do comércio exterior. Neste papel atuam especialmente a CAF e o Fonplata, junto com o BID. Essas instituições desenvolveram sua própria visão da integração sul-americana, que deveria se orientar por sete princípios: regionalismo aberto; eixos de integração e desenvolvimento; sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional; aumento do valor agregado da produção; tecnologias de informação; convergência normativa; e coordenação público-privada (BID, CAF e Fonplata, 2003).

Fica claro que esta visão insiste no *regionalismo aberto*, um conceito muito difuso utilizado pela CEPAL, uma postura funcional à globalização econômica, onde os acordos e blocos entre países são considerados uma preparação e um ajuste para se inserirem nos mercados globais (Gudynas, 2005b). É necessário reconhecer nas IFRs alguns aspectos positivos e necessários, como a importância das complementaridades e sinergias, e o caráter multidimensional do processo. Contudo, estas instituições respondem a uma visão onde a inserção no mercado global é essencial e, para tanto, é necessário solucionar os problemas de interconexão e fragmentação em escala continental.

Essas idéias consideram que dentro da América do Sul ainda há “ilhas” ou regiões com precárias conexões entre si, até mesmo isoladas umas das outras. Na proposta “América do Sul 2020” (BID, CAF e Fonplata, 2003) cinco ilhas são reconhecidas: *Plataforma Caribe*, que cobre o território litorâneo do

Caribe colombiano e a maior parte da Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa; *Elevação Andina* que é a vertente ocidental da Cordilheira dos Andes, desde o istmo do Panamá até a Patagônia chilena; *Plataforma Atlântica* que vai do noroeste do Brasil até a Patagônia argentina, incorporando o Paraguai, Uruguai e o Pampa argentino até a Cordilheira Andina; *Enclave Amazônico Central*, formado pela área adjacente à cidade de Manaus e suas conexões fluviais com outras cidades e o Oceano Atlântico; e o *Enclave Amazônico do Sul* que “abrange o território entre a Cordilheira Andina do lado oeste e sul, a Floresta Amazônica ao norte e o Pantanal ao este, pertencente ao Peru (Departamento de Madre de Dios), Brasil (Estados do Acre e Rondônia) e Bolívia (Departamentos de Beni, Pando, Norte de La Paz e Santa Cruz)”.

Então, a integração é vista como “pontes” que deveriam conectar essas “ilhas”. Essas pontes são chamadas “Eixos de Integração e Desenvolvimento” (IED), um conceito chave na plataforma da IIRSA. Esses eixos organizam o território continental em “faixa multinacionais que concentram fluxos de comércio atuais e potenciais”, onde se pretende “estabelecer um padrão mínimo comum de qualidade de serviços de infra-estrutura de transportes, energia e telecomunicações, para apoiar as atividades produtivas específicas” de cada um. Supostamente, esses IED facilitarão “o acesso a zonas de alto potencial produtivo que se encontram atualmente isoladas ou subutilizadas devido à deficiente oferta de serviços básicos de transporte, energia ou telecomunicações” (BID, CAF e Fonplata, 2003).

Esta idéia de “ilhas” e conexões entre elas não é nova. Para fins desta análise sobre as IFRs é importante ressaltar que o BNDES tinha uma proposta similar. Entre seus expoentes mais conhecidos, é necessário mencionar Carlos Lessa, um economista que foi presidente do banco de 2002 a 2004 e, particularmente, Darc Costa, que ocupou a vice-presidência em 2003 e 2004 (atualmente é conselheiro da Escola Superior de Guerra do Brasil). Costa é autor de vários documentos que explicitam seu apoio à IIRSA, ao Gasoduto do Sul e, inclusive, há idéias ainda mais extremas como conexões entre ba-

cias hidrográficas, complexas redes de ferrovias, etc. Costa identificou suas próprias “ilhas” que eram sete grandes regiões: Litoral atlântico; Altiplano brasileiro; Bacia do Prata; Cordilheira; Litoral Pacífico; Bacia Amazônica, e Orinoco/Caribe (Costa, 2005). Por sua vez, também postula que a integração seria vincular essas ilhas por meio de “conexões estratégicas”.

Os planos nacionais em infra-estrutura idealizados no Brasil mantêm uma lógica similar, já que identificam áreas isoladas que devem ser incorporadas aos processos produtivos em “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” (ENID). Essas posturas podem ser encontradas, no mínimo, nos planos plurianuais do governo federal de 1996-1999, 2000-03 e 2004-07 (Verdum, 2007). Esses ENID servem de corredores de transporte multimodais, permitem incorporar novas áreas com fins produtivos e consolidam a presença e os interesses do Brasil em escala de América do Sul, pois estes eixos continuam nos países vizinhos.

Este breve sumário indica que a perspectiva que reduz a integração a uma interconexão entre países para promover o comércio não só não é uma idéia nova, mas também é defendida em vários locais. Todas essas coincidências explicam a persistência da IIRSA. Porém, a despeito das diferenças que possam existir, citemos, por exemplo, aquelas entre Santiago do Chile e Caracas que, apesar de serem capitais, defendem a importância de construir novas estradas, aumentar o número de travessias internacionais e melhorar as conexões de energia, como meio de promover o comércio exterior entendido como motor fundamental de desenvolvimento.

As semelhanças dos planos internos do Brasil com os planos da IIRSA explicam o forte respaldo desse governo a essa iniciativa e o compromisso financeiro do BNDES. Esta estreita relação e as grandes superposições podem ser interpretadas sustentando que os planos brasileiros de integração se expandem na IIRSA, ou que a IIRSA incorpora muitas das idéias brasileiras sobre a integração (consulte Carvalho 2006a, e Verdum, 2007). Finalmente, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da se-

gunda administração Lula da Silva segue no mesmo sentido (Iglesias et al., 2007). Inclusive, um relatório recente encaminhado pela CEPAL reconhece que a IIRSA corresponde a um interesse próprio do Brasil (Cerqueira Antunes, 2007).

Atualmente a IIRSA considera oito EIDs: (i) Mercosul - Chile; (ii) Andino; (iii) Inter-oceânico Central; (iv) Amazonas; (v) Escudo Guianês (Venezuela – Brasil – Guiana - Suriname); (vi) Peru – Brasil - Bolívia; (vii) Capricórnio (Porto Alegre – Assunção – Jujuy - Antofagasta); (viii) Sul (Talcahuano-Concepción-Neuquén-Bahía Blanca); e aí se soma a Hidrovia Paraná Paraguai. Nesta ampla carteira de projetos, é necessário advertir que nos países do Cone Sul já existe uma rede básica de transporte e interconexão energética e, por isso, os empreendimentos estão orientados à sua manutenção, melhoras e em alguns casos, ampliações. Mas a situação é diferente nas zonas tropicais, especialmente na faixa andino-amazônica, onde essas conexões não existem ou são mínimas. No entanto, a prioridade na construção de novos empreendimentos envolve o Brasil, a Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela, Guiana e Suriname. Nesses casos é necessário construir estradas a partir do zero em alguns casos, instalar novas pontes e estabelecer interconexões energéticas.

Podemos citar exemplos dessas duas situações. No caso do Cone Sul, há a alternância de obras de ampliação de estradas, interconexões elétricas e expansão da rede ferroviária. Mas na zona tropical há vários projetos onde a construção de estradas parte do zero ou de caminhos precários, e são construídas pontes onde não havia. Um bom exemplo são as obras da conexão de estradas do Acre (Brasil) a Madre de Dios (Peru), e dali cruzando os Andes até alcançar os portos no Oceano Pacífico (a obra é conhecida como “Estrada do Pacífico” no Brasil ou “Interoceánica Sur” no Peru). O empreendimento inclui estradas, novas pontes e inclusive conexões laterais com diferentes localidades (figura 1). Os atuais projetos nacionais do Brasil e os empreendimentos internacionais da IIRSA deste tipo colocam em sério risco

importantes zonas amazônicas, abrindo-as ao aproveitamento convencional, de tipo extrativo (Iglesias et al., 2007). A Amazônia aparece como a “ilha” de maior envergadura a ser “conectada”.

Uma vez que essas novas estradas dão acessibilidade a zonas isoladas, há pressão para instalar empreendimento energéticos (como, por exemplo, represas no Rio Madeira), mineração ou exploração petroleira (como em vários locais da Amazônia peruana ou as tentativas de fazê-lo no Estado do Acre) e usos agrícolas (desmatamento para conversão em áreas de pecuária e agricultura). Uma vez instalados, os colonos e empresas começam a pedir financiamento para promover a exportação.

Em todas as fases aparecem as IFRs. Em alguns casos, apóiam os estudos de viabilidade e pré-investimento, depois financiam a execução do projeto, seja por vias diretas (tanto empréstimos como apoio às garantias nacionais), ou por vias indiretas (um caso notório é o financiamento das empresas brasileiras pelo BNDES). Por fim, apóiam empresas exportadoras que usarão esses transportes (atuam em apoio ao comércio exterior do BLADEX, CDB, BID e, mais uma vez, se destaca o Brasil, com o BNDES e outros fundos). Entretanto, agora também financiam estudos e pesquisas para contribuir com essas perspectivas.

Uma vez descrita essa estreita relação entre as IFRs e IIRSA é necessário se perguntar se o modelo de integração que expressam, com base em “ilhas” e “interconexões”, serve a uma visão alternativa da integração? A resposta deve ser negativa.

Na realidade, fica evidente uma postura convencional e reducionista da integração, com metas essencialmente comerciais e ações convencionais. As IFRs apoiando um estilo de integração regional que, em seus aspectos centrais, continua concentrado na geração de acessibilidade a diferentes áreas do continente para permitir a extração de seus recursos naturais e inserir seus produtos nos mercados globais. Essas obras de infra-estrutura servem particularmente para se articular com os mercados globais, são funcionais para

economias muito dependentes de regiões de extração de recursos naturais (tais como mineração, petróleo, soja, etc.) e as diferentes regiões se anexam compulsivamente a essa dinâmica capitalista. As “interconexões” oferecem acessibilidade para a entrada de maquinários e outros insumos, além de permitirem a escoação dos produtos extraídos até os portos de embarque. Em alguns casos se ensaiam medidas que não passam de compensações de alguns impactos negativos.

As IFRs assumem um papel funcional nessa estratégias, a alimentam e reproduzem, sem dar apoio substantivo a outras expressões da integração regional. O mesmo problema se repete com a estratégia da “transnacionalização” do capital brasileiro e sua estreita vinculação com a IIRSA, já que seu resultado não é uma genuína integração, mas uma expansão empresarial brasileira para os países vizinhos. Portanto, nos fóruns governamentais e nos blocos de integração na América do Sul, todos concordam com maior ou menor ênfase na IIRSA e a necessidade de interconexões.

A partir das esferas governamentais as vozes de alerta têm sido muito escassas. Nesse sentido, é necessário recordar a carta do presidente boliviano, Evo Morales, para a cúpula presidencial da Comunidade Sul-Americana de Nações (Cochabamba, 2006). Nessa nota, Morales adverte que a integração física deve estar a serviço dos povos e não ser somente para exportação. Agrega, ainda, que é necessário “desenvolver a infra-estrutura viária, as hidrovias e os corredores, não tanto para exportar mais ao mundo mas, sobretudo, para a comunicação entre os povos da América do Sul respeitando o meio ambiente e reduzindo as assimetrias”. Neste sentido, postula revisar IIRSA “para levar em conta as preocupações da gente que quer ver estradas no marco de pólos de desenvolvimento e não auto-estradas pelas quais passam os transportadores para exportação em meio a corredores de miséria e um incremento do endividamento externo” (Morales, 2006). A proposta de Morales não teve eco já que o programa da IIRSA continua sob os mesmos preceitos.

Desafios e opções com as IFRs

As IFRs têm muitos desafios e algumas opções no contexto da integração sul-americana. Em primeiro lugar, o fato de as operações dessas instituições se encontrarem essencialmente nas mãos dos próprios governos latino-americanos oferece oportunidades importantes. Isso rompe com a situação observada com as IFIs globais, onde o poder na tomada de decisão é assimétrico e se encontra, acima de tudo, nas nações industrializadas, com papéis determinantes dos Estados Unidos ou da União Européia. Por sua vez, nas IFRs as responsabilidades pelas decisões tomadas, seja em seus aspectos positivos ou negativos, estão com os governos latino-americanos. Também é importante ressaltar que o protagonismo dessas instituições aumenta cada vez mais, tanto por sua diversificação como pelo volume de fundos que administram, gerando fluxos regionais de capital de grande importância. Por tanto, em segundo lugar, se os governos da América do Sul decidissem avançar uma estratégia de integração regional alternativa, agora contam com suas próprias instituições financeiras para colocar em prática alguns de seus empreendimentos, o que oferece muitas oportunidades que deveriam ser aproveitadas.

Contudo, atualmente as IFRs funcionam, em muitos aspectos, de forma semelhante e nos mesmos ritmos que aqueles empregados pelas IFIs convencionais. Embora várias invoquem compromissos sociais e ambientais, o conteúdo dessas metas e de suas aplicações é incerto e discutível. Por exemplo, a CAF afirma que integra as variáveis sociais e ambientais, conta com uma estratégia ambiental e inclui em suas operações critérios de ecoeficiência e sustentabilidade (CAF, 2007). Por sua vez, o BNDES possui um código de ética, avaliações ambientais e um mecanismo de informação sobre suas operações. No entanto, esses propósitos nem sempre se expressam em diretrizes específicas e detalhadas sobre a incorporação desses aspectos às operações de cada instituição. No caso, vários projetos financiados pela CAF e pelo BNDES apresentam claras tensões e contradições

sobre a dimensão social e ambiental. Em outros casos, como acontece com o BANDES, os procedimentos não são claros, a informação ao público é insuficiente e as metas institucionais não incorporam adequadamente os objetivos nesses terrenos.

Nas situações onde houve tensões diante de alguns compromissos sociais e ambientais, elas não conseguiram impor restrições ou modificações substanciais nos projetos. Por exemplo, a CAF inovou ao incorporar ensaios de Avaliações Ambientais Estratégicas Rápidas, mas até agora não teve conseqüências práticas substantivas que sejam palpáveis. Ainda há enormes vazios em questões que são essenciais para garantir um desenvolvimento sustentável como, por exemplo, diretrizes de operação e mecanismos de avaliação em temas chaves, como povos indígenas, ambiente, livre acesso à informação, procedimentos para levar denúncias ou queixas, sistemas de revisão, incorporação de análises verdadeiramente multidisciplinares, etc.

Algumas IFRs chegaram a aplicar mecanismos que lembram as exigências impostas pelo Banco Mundial ou pelo FMI. Por exemplo, o BNDES exige e consegue algumas condicionalidades e vantagens em alguns projetos na Argentina. Nesses acordos, embora o banco conceda fundos, foi exigido que o Estado argentino desse garantias a seus empréstimos e conseguiram que os contratos da Petrobrás pudessem cobrar tarifas mais altas e até aplicaram mecanismos para compensar as flutuações em cotizações das moedas ou do preço do gás. Em operações desse tipo, o BNDES também atua conjuntamente com empresas transnacionais, tais como Pan American Energy, Total Austral, e Wintershall Energy.

Nas IFRs as consultas com a sociedade civil são insuficientes, ou têm um papel subsidiário que não consegue influenciar na tomada de decisões dos financiamentos. O acesso à informação é difícil, o ciclo dos projetos é mais difuso e os mecanismos aplicados para avaliar nem sempre são claros. Tudo isso faz com que as várias dimensões das IFRs sejam opacas. Chegamos à situação em que alguns temas as IFRs latino-americanas parecem mais

atrasadas do que os dos IFIs. Isso pode se dever ao fato que as IFIs foram objeto de muitas campanhas durante as últimas décadas.

Também é necessário mencionar a perda de controle de algumas instituições à medida que se somam países extra-regionais (por exemplo, algumas nações européias e a China aparecem em algumas IFRs). Se este processo se acentuar, algumas instituições terminarão por reproduzir a situação da tomada de decisão assimétrica, assim como acontece no BID.

A confusão entre “interconexão” e “integração” que está sendo divulgada e reproduzida pelas IFRs junto a outros atores, impede de avançar em propostas alternativas, onde seja dada mais relevância aos aspectos sociais e ambientais. Infelizmente, ainda não existe um consenso sobre o tipo de integração que os diferentes governos desejam, já que alguns apostam em continuar com o caminho da liberalização unilateral dos mercados globais (por exemplo, Chile, Peru e Colômbia), enquanto outros desejam manter os blocos de integração como fóruns políticos (Argentina e Brasil), enquanto a Venezuela lidera uma tentativa com base na cooperação e assistência financeira (embora muito dependente de sua renda do petróleo). Contudo, além dessa diversidade de posturas, na verdade todos os governos têm uma visão tradicional que privilegia interconexões físicas, cuja expressão mais notória é a IIRSA.

Também é necessário reconhecer que no Brasil existe uma discussão sobre o papel que o país deve desempenhar em nível regional e global. Essa discussão conta não somente com uma história relevante, mas também é substantiva e parece se cristalizar em algumas idéias básicas acordadas em nível nacional e que são defendidas por grupos da burocracia tecnocrata tanto no setor estatal quanto empresarial. Aos olhos dos países vizinhos, isso se expressa na existência de mais coincidências do que diferenças sobre esses temas entre os governos de F.H. Cardoso e de Lula da Silva. Essa persistência, junto aos enormes recursos disponíveis no BNDES e à própria debilidade das discussões ou posturas alternativas em outros países, faz que a posição brasileira tenha fortes influências nos caminhos seguidos na Américas dos Sul.

Essa situação gera enormes desafios para as organizações da sociedade civil. Inclusive em outros governos progressistas, é evidente que substituir o capitalismo transnacionalizado dependente de corporações originadas de países industrializados, por um capitalismo brasileiro, argentino ou chileno, não implica mudanças substanciais nas relações de poder e nos estilos de desenvolvimento. Da mesma forma, renunciar uma integração multidimensional para cumprir com as interconexões seria aceitar uma triste derrota nas demandas cidadãs por “outra integração”. Assim, continua sendo necessário avançar muito mais na mudança dos estilos de desenvolvimento e gerar uma integração alternativa onde as IFRs desempenham outros papéis.

A descrição de uma proposta de integração alternativa foge aos fins deste artigo, mas é necessário colocar que as análises realizadas na CLAES mostram um “regionalismo autônomo”. Alguns de seus atributos são a autonomia diante da globalização, focar o desenvolvimento em função das necessidades humanas e da qualidade de vida diante do crescimento econômico, promover a articulação e complementação produtiva, gerar marcos legais supranacionais e desenhar estratégias de desenvolvimento regionais. Os passos para tanto com certeza necessitarão da cooperação de instituições financeiras próprias, já que financiará muitos empreendimentos, inclusive em infra-estrutura e energia. Mas a diferença substancial é que esses empreendimentos são orientados, primeiramente, a resolver nossos próprios problemas de justiça social e ambiental, mais do que a se incorporarem aos mercados globais.

Por outro lado, as IFRs não podem ser meros canais para repassar os fundos globais e não podem financiar os mesmos projetos que os bancos convencionais, gerando altos impactos sociais e ambientais, sob um escudo que cobre sua operação e os mecanismos de avaliação, servindo a uma integração que se baseia em planos como a IIRSA. Seguindo esse caminho, é necessário que haja mudanças substantivas nas IFRs como, por exemplo, explicitar e melhorar os aspectos econômicos, sociais e ambientais nessas ins-

tuições, melhorar substancialmente o acesso à informação e à participação cidadã e estabelecer mecanismos mais transparentes. Essas e outras mudanças, de qualquer forma, continuarão a precisar transformações radicais nos estilos de desenvolvimento e nas concepções sobre integração.

Referências

Altmann B., J. 2007. Dossier: ALBA. Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe. Cuadernos Integración América Latina, FLACSO, San José, Costa Rica.

BID, CAF e Fonplata. 2003. América del Sur 2020. Una visión estratégica de la integración física regional. IIRSA, BID, CAF e FonPlata, Santa Cruz.

BLADEX. 2007. Bladex annual report 2007. Bladex, Panamá.

CAF. 2007. La CAF e el medio ambiente. CAF, Caracas.

CAF. 2008. Relatório anual 2007. CAF, Caracas.

Carvalho, G. 2006a. La integración Sudamericana e el Brasil: el protagonismo brasileño en la implementación de la IIRSA. ActionAid, Rio de Janeiro.

Carvalho, G. 2006b. IIRSA: os ricos da integração. Orçamento & Política Socioambiental, INESC, 5(17): 1-11.

Cerqueira Antunes, J.A. 2007. Infra-estrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil. CEPAL, Escritório Brasil, LC/BRS/R.186, Brasília.

Costa, D. 2005. Estrategia nacional. La cooperación sudamericana como camino para la inserción internacional de la región. Prometeo Libros, Buenos Aires.

Fonplata. 2008. Memoria anual 2007. Fonplata, Santa Cruz.

Gudynas, E. 2005a. Dos caminos distintos: tratados de libre comercio e procesos de integración, pp 41-62. En: “TLC. Más que un tratado de libre comercio” (A. Acosta e F. Falcón, comps). ILDCIS e Flacso Equador, Quito.

Gudynas, E. 2005b. El “regionalismo abierto” de la CEPAL: insuficiente y confuso. Observatorio Hemisférico, Programa de las Américas, 28 setiembre (www.ircamericas.org)

Gudynas, E. 2008. Una introducción a las IFRs: instituciones financieras regionales en América Latina. Programa de las Americas, 15 julio (www.ircamericas.org)

Iglesias, M.P., E. Coffaci de Lima e M. Barbosa de Almeida. 2007. Os riscos da IIRSA e do PAC para a Amazônia. Orçamento & Política Socioambiental, INESC, 6(20): 1-12.

Morales, E. 2006. “Construyamos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para ‘Vivir bien’”. Carta del Presidente Evo Morales a los Mandatarios e Pueblos de Sudamérica; documentos de la Cumbre Sudamericana de Naciones en Cochabamba.

Romero, M.J. 2008. Etapa de definições sobre o Banco do Sul. ALAI, 24 de julio (alainet.org/active/25401)

Verdum, R. 2007. Infra-estrutura e políticas territoriais do Brasil no contexto da integração sul-americana. Programa das Américas, Relatório Especial, 16 de novembro (www.ircamericas.org)