



As políticas industrial e infraestrutural durante o governo Lula: implicações e desafios da adoção do modelo do Estado Logístico para o Brasil

Industrial and infrastructural policy in Lula government: implications and challenges of adopting the logistical state model for Brazil

DOI: 10.21530/ci.v11n1.2016.232

Fernando Dall'Onder Sebben¹

Pedro Perfeito da Silva²

Resumo

O artigo concentra-se na análise da política industrial brasileira durante o governo Lula (2003-2010) e dos projetos associados à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Em ambos, observa-se um modelo de desenvolvimento, próximo ao que denominamos Estado Logístico – tipo ideal, diferente do conceito de Amado Cervo, que surge da confluência de um alto nível de autonomia inserida com políticas de corte horizontal, as quais buscam reforçar as vantagens comparativas do sistema produtivo nacional e regional. Assim, há uma mútua influência entre as políticas, pois o sucesso da IIRSA promove a integração do mercado sul-americano com o do Pacífico, ampliando a pressão sobre a indústria brasileira, enquanto a política industrial reforça uma estrutura produtiva baseada no setor primário e na indústria tradicional, dificultando a integração regional.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Integração Sul-Americana; Política Industrial; Política de Infraestrutura.

1 Analista Legislativo do Senado Federal, doutor pelo PPGEEI-UFRGS.

2 Estudante de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).

Artigo recebido em 17/11/2015 e aprovado em 27/05/2016.





Abstract

The article focuses on the analysis of the Brazilian industrial policy under Lula (2003-2010) and projects associated with the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA). In both, there is a development model, close to what we call Logistic State – ideal type, different from the concept of Amado Cervo, which arises from the confluence of a high level of autonomy inserted with horizontal policies, which seek to strengthen comparative advantages of national and regional production system. Thus there is a mutual influence between policies, because the success of IIRSA promotes the integration of the South American market with the Pacific, increasing the pressure on the Brazilian industry, while industrial policy strengthens a productive structure based on the primary sector and traditional industry, hindering the regional integration.

Keywords: Development; South American Integration; Industrial Policy; Infrastructure Policy.

Introdução

O artigo analisa a política industrial brasileira durante o governo Lula (2003-2010) e os projetos associados à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Nas duas dimensões, parte-se de um modelo semelhante de intervenção estatal, tanto a respeito da cooperação entre Estado e sociedade quanto no que tange ao escopo das medidas estatais postas em prática. Tal modelo de desenvolvimento aproxima-se ao que denominamos Estado Logístico – tipo ideal³ que surge da confluência de um alto nível de autonomia inserida com políticas (industriais e infraestruturais) de corte predominantemente horizontal, reforçando as vantagens comparativas do sistema produtivo.

A observação da política industrial nacional e dos projetos infraestruturais regionais revela uma influência mútua entre tais dimensões, pois as medidas horizontais na infraestrutura regional diminuem os custos associados à importação, contribuindo para a crise da indústria brasileira. Na mesma linha, a política industrial interna, caracterizada por uma maioria de medidas horizontais e voltadas ao reforço das vantagens comparativas, não logrou incentivar a integração produtiva regional – que poderia fortalecer grupos sociais interessados em projetos

3 “A forma bastante usual de construir conceitos nas ciências humanas é através da elaboração de tipos ideais, seguindo a tradição weberiana. Nesta, como é sabido, cada categoria é definida através de um conjunto de atributos ao qual se chega a partir de um exercício da razão, sem se esperar, na realidade fática, que se encontrem todos os atributos nas diferentes situações concretas ou casos. Os conceitos, então, são construtos mentais e a aproximação entre eles e o real é sempre probabilística” (FONSECA, 2014, p. 3-4)





infraestruturais voltados ao mercado interno regional – e permitiu a manutenção de uma inserção externa baseada na exportação de bens primários.

Tal argumento principal será aprofundado ao longo das seguintes etapas analíticas, dispostas, respectivamente, nas próximas seções: i) exposição do conceito de Estado Logístico, diferente do empregado por Amado Cervo; e ii) uma breve avaliação da política industrial brasileira e dos projetos infraestruturais regionais. Por fim, observar-se-á a mútua influência entre as duas dimensões de políticas estatais.

Estado Logístico: a reformulação do conceito

Amado Cervo formulou o conceito de Estado Logístico, referente a um “paradigma” de política externa capaz de superar as heranças do subdesenvolvimento. Trata-se de uma síntese entre os modelos desenvolvimentista e liberal, que objetiva “atenuar a dependência tecnológica e financeira, promovendo a inovação produtiva e a saída da condição de esmoleiro internacional” (CERVO, 2008, p. 86). O modelo teria como foco o “apoio logístico aos empreendimentos, o público e o privado, de preferência o privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais” (CERVO, 2008, p. 87)⁴. Tal paradigma passou a ser comumente tratado enquanto sinônimo de políticas públicas promotoras do desenvolvimento, sobretudo a partir da década de 2000. Estaria associado, por exemplo, ao aumento do consumo, das exportações e do crescimento do Brasil. Todavia, embora ele represente avanços em relação ao paradigma neoliberal, requer uma análise crítica sobre seus fundamentos e resultados para o desenvolvimento nacional. Assim, a partir das variáveis da política industrial e da infraestrutural, questiona-se o conceito proposto pelo autor, no sentido de questionar seus fundamentos e poder melhor observar seus impactos, sobretudo para a estrutura produtiva.

Desse modo, neste trabalho, em contraste à perspectiva de Cervo (2008b), procura-se ir além da descrição conceitual do Estado Logístico. Mais do que mapear seus atributos e simplesmente apontar normativamente o perfil desejado do tipo de intervenção estatal, como faz o autor, objetiva-se investigar de que

4 No caso brasileiro, o Estado Logístico apresentaria as seguintes características: a) o controle do processo de privatização; b) a criação de grandes empresas (mineração, siderurgia, indústria aeronáutica e espacial); c) o reforço da capacidade empresarial do país e a aplicação da ciência e tecnologia assimiladas; d) os mecanismos de proteção diante de capitais especulativos; e) a política de defesa nacional (CERVO; BUENO, 2002, p. 460-61). Ademais, é componente essencial do modelo “a agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais e a os investimentos diretos no exterior, a começar pela vizinhança” (CERVO, 2008, p. 87).





modo operam as relações entre Estado e mercado e, em especial, como elas interagem com as diferentes políticas de infraestrutura. A partir da análise da literatura existente, propor-se-á um *novo conceito* de Estado Logístico, capaz de ser construído a partir de duas variáveis: escopo das políticas estatais e relação entre Estado e sociedade.

Assume-se que, nos países em desenvolvimento, determinados tipos de infraestrutura de transporte, energia e comunicações, articulados com políticas industriais, podem permitir a dinamização de regiões pobres e, dessa forma, reduzir a desigualdade. Tais investimentos podem induzir o surgimento de indústrias, nacionais ou integradas a outros países. Nesse cenário, reduz-se a força política das elites exportadoras e a dependência de recursos naturais. O Estado aumenta sua capacidade extrativa e distributiva, bem como obtém meios físicos de aumentar sua presença no território, oferecendo serviços públicos. Todavia, a desconexão entre as políticas industriais e de infraestrutura também pode trazer resultados adversos, conforme se procurará demonstrar⁵.

O conceito aqui proposto de Estado Logístico⁶ combina um alto nível de autonomia inserida com políticas industriais e infraestruturais de corte horizontal, as quais buscam reforçar as vantagens comparativas do sistema produtivo nacional. Os pressupostos teóricos do Estado Logístico residem, portanto, em uma visão específica sobre o papel das instituições e do Estado, especialmente no sentido de reduzir a atuação estatal e de ampliar a liberdade dos agentes privados. Por essa ótica, a garantia dos direitos de propriedade constitui variável central, visto que aumentaria a credibilidade das regras do jogo e, dessa forma, majoraria a previsibilidade das interações. Nesse sentido, reformas como, por exemplo, dos poderes judiciários e a constituição de bancos centrais independentes sinalizariam um caráter neutro da intervenção estatal. Com efeito, haveria uma alteração na estrutura de recompensas da sociedade: o ambiente para a atividade produtiva seria fortemente otimizado, de modo a aumentar a participação do setor privado e permitir que ele desenvolva suas vantagens comparativas.

Dessa forma, o presente conceito do Estado Logístico aproxima-se da visão do Banco Mundial em seu relatório de 1994, *Infrastructure for Development*.

5 Cabe mencionar, ainda, as características estruturais da América do Sul, que combinam um padrão histórico de desigualdade socioeconômica com a presença de elites exportadoras. Observa-se, como resultado dessa trajetória, a menor capacidade de o Estado atingir o território nacional e incluir diferentes grupos sociais. Trata-se das “áreas marrons” (O’DONELL, 1993), áreas em que a presença do Estado é mínima ou mesmo inexistente, de modo que predomina a falta de direitos e de acesso à ordem legal.

6 Tal conceito, obviamente, difere de sua formulação mais conhecida, de Cerro (2008).





Influenciado pelo contexto da época, o relatório sugere três medidas aos governos a respeito das políticas públicas de infraestrutura: 1) aplicar princípios comerciais de operação na infraestrutura (autonomia gerencial e financeira, orçamentos baseados nas receitas dos usuários); 2) aumentar a competição, expandindo a participação do setor privado; 3) ampliar a participação dos usuários, em diversas fases da política pública (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 8).

Entre as premissas do relatório, destaca-se o entendimento de que o desempenho da infraestrutura não está relacionado ao nível de renda do país, mas, sim, a políticas setoriais. Para tanto, a variável chave estaria nos Estados serem capazes de prover ambientes institucionais favoráveis às forças de mercado.

Em termos teóricos, tal visão também está associada às premissas de North e Weingast (1989), para os quais as instituições políticas precisam ser capazes de limitar a intervenção do Estado, de modo que os direitos privados e os mercados prevaleçam: essas são as condições fundamentais do crescimento econômico. Com premissas semelhantes, Acemoglu e Robinson (2012) explicam o papel das instituições inclusivas que, ao garantir a propriedade privada e a concorrência, favorecem a inovação tecnológica e, por conseguinte, o crescimento sustentado. Haveria, por essa ótica, um ciclo virtuoso mediante o qual as instituições políticas e econômicas inclusivas se reforçariam mutuamente, garantindo a pluralidade e a democracia e, ao mesmo tempo, diminuindo as chances de surgirem relações extrativas ou um governante autoritário.

Vale à pena destacar que a interação entre as variáveis independentes (grau de autonomia inserida do Estado em questão; o predomínio de políticas industriais e infraestruturais horizontais ou verticais) dá origem a diferentes tipos ideais em termos de modelo de desenvolvimento (variável dependente)⁷, o qual diz respeito ao padrão de políticas públicas adotado e seu impacto previsto para a estrutura de produção de um país e, dessa forma, para o conjunto de sua sociedade. Sendo assim, por constituírem políticas públicas, tais tipos ideais são classificados como “Estados”; a adjetivação de cada um deles revela seu impacto esperado sobre a estrutura produtiva e, indiretamente, sobre a sociedade.

Tal impacto sobre a estrutura produtiva está associado à noção de mudança estrutural: “processo de longo prazo pelo qual os países experimentam a transformação e a diversificação de suas estruturas produtivas e tecnológicas e, como resultado, da composição de suas demandas intermediária e final” (UNIDO, 2013, p. 30). Observa-se se as variáveis dependentes contribuem para reproduzir

7 Os Estados caracterizados por um baixo grau de autonomia inserida não serão tratados no presente artigo.





ou alterar essas estruturas produtivas, principalmente a indústria e a economia de recursos naturais (*commodities*).

Nesse sentido, há uma clara diferença entre o Estado Logístico e o Estado Desenvolvimentista, ainda que compartilhem um alto nível de autonomia inserida⁸. O primeiro tem como objetivo principal o reforço a vantagens comparativas – e, conseqüentemente, da posição do país na divisão internacional do trabalho e no paradigma tecnológico vigente – por meio de um conjunto de projetos de caráter horizontal. Já o segundo desenha políticas verticais com a intenção de transformar a estrutura produtiva e a posição econômica internacional do país, a partir da promoção de setores estratégicos por sua capacidade de gerar sinergias, inovações tecnológicas e demanda para as exportações nacionais⁹. Dito isso, passa-se ao detalhamento das variáveis independentes.

As relações Estado-Sociedade e a Autonomia Inserida

O conceito de Autonomia Inserida é originado a partir da formulação de Peter Evans que, a partir das relações entre Estado e sociedade, explica o maior ou menor sucesso dos países em seus processos de desenvolvimento. Significa a combinação entre coerência interna do Estado, com sua capacidade de conexão externa, e a sociedade, a fim de promover a transformação industrial (EVANS, 1993). Embora a autonomia inserida seja um atributo típico do Estado Desenvolvimentista, entende-se que constitui uma variável, com níveis oscilantes, de modo que pode ser utilizada para examinar outros casos que não o *developmental state*. Duas dimensões importam para examinar o relacionamento entre setor público e privado: autonomia e parceria.

A *parceria* diz respeito a “um grupo concreto de conexões que ligam o Estado íntima e agressivamente a grupos sociais particulares com os quais o Estado compartilha projetos conjuntos de transformação” (EVANS, 2004, p. 93). Trata-se

8 Em termos históricos, é possível apontar o governo Juscelino Kubitschek (1956-61), no Brasil, como exemplo de Estado Desenvolvimentista, e o governo coalizão política da Concertación (1990-2010), no Chile, como exemplo de Estado Logístico.

9 Na origem do conceito de Estado Desenvolvimentista, estão as explicações do subdesenvolvimento sul-americano a partir de causas tais como a exploração das grandes potências sobre os países periféricos, o relativo atraso tecnológico, o predomínio da exportação de produtos primários, a herança colonial, entre outras. Indicadores de distribuição de renda, concentração da propriedade de terras, pobreza e analfabetismo ilustram esse quadro negativo. Para revertê-lo, defendem-se mudanças estruturais nas economias nacionais mediante a intervenção governamental nas áreas de infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento, defesa, ciência e tecnologia, bem como o uso de uma política comercial agressiva combinada com ações de fortalecimento da indústria.





do grau de sinergia entre a burocracia e os grupos privados no processo de transformação industrial.

A *autonomia*, por sua vez, refere-se ao grau de independência da burocracia em relação ao capital privado nacional. O excesso daquela leva a um Estado predatório, avesso ao capital nacional, ou até mesmo a um desinteresse pelo setor privado. Já sua falta abre caminho à captura do Estado por grupos particulares e ao patrimonialismo.

As duas dimensões são complementares: “Um aparato de Estado robusto e coerente facilita a organização de um capital industrial: uma classe organizada de industriais facilita um projeto conjunto de industrialização, que por sua vez legitima tanto o Estado quanto os empresários” (EVANS, 2004, p. 291). Em relação ao papel de cada uma das dimensões, o autor afirma: “A parceria é necessária para obter informações e implementar políticas, mas sem a autonomia a parceria vai se degenerar em um supercartel” (EVANS, 1993; 2004, p. 91).

Os Estados do Leste Asiático seriam exemplos de níveis ótimos nas duas dimensões. O MITI (*Ministry of International Trade and Industry*) japonês foi central na industrialização japonesa, visto que orientava o capital privado em direção a um processo de industrialização com crescente sofisticação tecnológica, mas guardava suficiente distanciamento para não ser capturado pelos interesses particulares do empresariado local. A Coreia do Sul, marcada pela simbiose entre o Estado e os *chaebols*, e Taiwan, também podem ser considerados casos exemplares.

Na mesma linha, Rodrik (2004) afirma que um arcabouço institucional capaz de equilibrar parceria e autonomia é mais importante do que a forma precisa que a política pública pode assumir. De fato, a dicotomia entre Estado e mercado perdeu espaço na era pós Consenso de Washington, ao passo de haver um relativo consenso de que “o desenvolvimento do moderno capitalismo depende de uma interação entre mercado e mecanismos fora dele” (PERES; PRIMI, 2009, p. 15). Por isso, o grau de Autonomia Inserida constitui variável decisiva para, combinada com o tipo de política industrial e infraestrutural, explicar a estratégia de desenvolvimento adotada pelos países.

O escopo das políticas industriais e infraestruturais

A relação entre as políticas públicas industriais e de infraestrutura não é algo novo na história. Perez (2002) demonstra que cada revolução tecnológica está associada a um conjunto de infraestruturas típico do paradigma tecnoprodutivo.





Por exemplo, a chamada Era do Aço e das Ferrovias foi marcada pelas ferrovias que, combinadas com navios de aço e telégrafo, criaram redes transcontinentais de comércio e produção. A Era da Informação combina a produção de microeletrônica com a infraestrutura de comunicação (internet). A associação entre novas tecnologias, indústrias e infraestrutura ocorre em cada uma das cinco revoluções tecnológicas categorizadas pela autora.

Justin Lin e Ha-Joon Chang (2009) realizaram um debate acerca do papel do Estado e da política industrial nos países em desenvolvimento, com implicações que dizem respeito à infraestrutura. Para Lin, devido à existência de falhas de mercado, como externalidades sobre a informação¹⁰ e problemas de coordenação, o Estado deve apoiar o surgimento de empresas e setores que façam uso das vantagens comparativas de um país, determinadas com base na dotação de fatores (trabalho, capital, recursos naturais)¹¹. Por isso, defende um “Estado Facilitador”, que apoie o setor privado a extrair o máximo de suas vantagens. Para ele, se adotada essa estratégia, a evolução das vantagens de um país, a passagem de um ramo de produção para outro mais avançado, ocorrerá naturalmente – como teria sido o caso da Coreia do Sul, que teria iniciado com indústrias intensivas em mão de obra, acumulado capital e migrado naturalmente para setores mais dinâmicos.

Já Chang entende que essa evolução passo a passo não se sustenta: é preciso desafiar as vantagens comparativas a fim de avançar em setores intensivos em capital e tecnologia. Para progredir, o país necessita ingressar em indústrias, mesmo que sua dotação seja incompatível, como teria sido o caso sul-coreano e finlandês. Segundo o autor, a acumulação de capital não é um processo abstrato, requer planejamento governamental e ações práticas. A racionalidade dos agentes é limitada e existe incerteza. Por isso, as empresas precisam ser subsidiadas e protegidas, como o foram em diversos países desenvolvidos que transformaram com sucesso sua estrutura produtiva (CHANG, 2002).

À luz desse debate, e considerando os impactos diferenciados entre economias baseadas em recursos e em manufaturas, bem como a importância das capacidades produtivas e tecnológicas para a mudança estrutural, as políticas industriais e infraestruturais podem ser mecanismos de reprodução ou de transformação socioeconômica. Com base na classificação das políticas industriais (PERES; PRIMI,

10 Diz respeito à possibilidade de alguma empresa produzir inovação, arcando com seus custos, e ela ser utilizada por competidores e imitadores que não compartilharam o ônus (*free rider*).

11 Refere-se ao papel que o Estado deve exercer para suprir carências em capital humano, físico e institucional, de modo a coordenar as mudanças e induzir melhorias.





2009, p. 12-13; COUTINHO et al., 2012, p. 105; CUNHA; PERFEITO; PERGHER, 2014, p. 41), construiu-se um modelo analítico que diferencia as políticas de infraestrutura entre horizontais e verticais¹². Vale dizer que as políticas governamentais concretas não são compostas de medidas de apenas um escopo, de modo que, neste trabalho, considera-se o sentido das políticas industriais e infraestruturais, ou seja, o caráter predominante das medidas formuladas e, principalmente, implementadas.

Além disso, as duas formas de política também podem ser diferenciadas quanto ao nível de complexidade. A política horizontal, basicamente, requer identificar gargalos logísticos, permitir que as cadeias produtivas fluam e que o mercado automaticamente se ajuste à melhoria de condições. Portanto, seu nível de complexidade é reduzido. Por outro lado, a política vertical exige a coordenação com outras políticas públicas, em especial a industrial. É preciso que o Estado leve em conta, em seu planejamento, sinergias potenciais entre infraestrutura, indústria e serviços. Por isso, seu nível de complexidade é mais elevado e requer maior capacidade estatal.

As políticas horizontais não buscam alterar a estrutura produtiva de determinada economia, mas, sim, aumentar a eficiência, tendo como objetivo a alocação ótima de recursos escassos. Tais políticas conferem uma centralidade teórica ao mercado, já que o funcionamento sem falhas desse implicaria na melhor informação dos agentes, que racionalmente empregariam fatores e distribuiriam recursos da melhor forma possível. Nesse sentido, qualquer intervenção estatal no mecanismo de mercado deve ser condicionada a problemas preexistentes, bem como a efeitos amplos, que afetem igualmente agentes e setores e que, principalmente, não gerem poder de mercado.

Em relação à estrutura produtiva, a política horizontal pretende ser neutra. Todavia, é preciso ressaltar que a neutralidade acaba por privilegiar alguns setores (RODRIK, 2008, p. 6; PERES; PRIMI, 2009, p. 38). Assim, uma intervenção neutra pode acelerar o avanço de setores, não necessariamente os mais eficientes no longo prazo (CHANG, 2008), que já se encontram em posição de vantagem em determinada estrutura produtiva.

Em termos práticos, as políticas horizontais industriais e infraestruturais reforçam as vantagens comparativas, afinal, ampliam a eficiência do sistema econômico sem engendrar mudanças estruturais. São exemplos de políticas

12 Uma terceira possibilidade de classificação seria como “política de fronteira”. De viés schumpeteriano também, na indústria, corresponderia a setores como bio e nanotecnologia; na infraestrutura, o projeto do elevador espacial seria um exemplo. Esse tipo de política foge ao escopo desse trabalho.





desse corte na indústria: isenções fiscais ou subsídios de alcance amplo, medidas institucionais que elevam a transparência das trocas no mercado, promoção comercial, defesa da propriedade intelectual, entre outros. Já no que tange às políticas de infraestrutura, destacam-se obras que facilitam a conexão de dois ou mais territórios, mediante rodovias, hidrovias ou ferrovias, de modo a reduzir custos logísticos para a estrutura produtiva existente, isto é, a infraestrutura atua em favor da ampliação de vantagens comparativas existentes. É o caso, por exemplo, de ferrovias projetadas para reduzir o custo de transporte de minério de ferro ou soja.

Já as políticas verticais pressupõem a seleção de projetos e setores prioritários a partir de uma visão estratégica. Seu objetivo é construir capacidades produtivas e tecnológicas. Embora possam gerar benefícios, não são intrinsecamente qualificadas como positivas: a escolha de projetos e a construção das capacidades podem ser equivocadas. Em maior ou menor grau, encara-se o mercado como uma construção política, de modo que “as regras do jogo” e “os ganhadores e os perdedores” podem ser determinados de acordo com as necessidades coletivas da sociedade em questão (CHANG, 2000), abrindo espaço para outra dimensão da intervenção estatal.

A política vertical parte do pressuposto de que o mercado, por si só, é incapaz de gerar transformação e garantir bem-estar social. O mercado não garante alocação de recursos com retornos crescentes (PERES; PRIMI, 2009, p. 18). Mais do que isso, em razão do próprio funcionamento do sistema econômico, que carece de mecanismos de ajuste automático (PERES; PRIMI, 2009, p. 20), o Estado precisa formular esse tipo de políticas. Se as instituições governamentais não detêm informação perfeita, o mercado da mesma forma não a possui (RODRIK, 2004, p. 40). Em tal perspectiva, a eficácia, entendida no sentido de atender aos objetivos estratégicos nacionais, sobrepõe-se à eficiência (PERES; PRIMI, 2009, p. 20).

Como dispensam a neutralidade, as políticas verticais podem promover desequilíbrios, assimetrias que transformam a produção, no sentido proposto por Hirschman (1961). Dessa forma, visam à geração de encadeamentos para trás e para frente. Tanto nas políticas industriais quanto nas infraestruturais, a posição da economia nacional (ou regional) na divisão internacional do trabalho é uma variável chave na conformação da intervenção estatal. Nas primeiras, segundo Freeman e Soete (1997), fortalecem-se setores, seja pelo seu peso na demanda global (políticas keynesianas), seja pela sua capacidade de engendrar inovações tecnológicas (políticas schumpeterianas). Nas segundas, as obras de energia ou transporte são articuladas à consolidação do mercado interno nacional (ou





regional), ao fortalecimento de novas atividades e à ampliação da competitividade de uma determinada economia.

Em termos práticos, as políticas verticais abordam os problemas econômicos de forma dinâmica, desafiando as vantagens comparativas e promovendo mudanças nas estruturas social e econômica. São exemplos de políticas industriais desse tipo: incentivos fiscais a setores prioritários, política de compras governamentais, crédito público direcionado e subsidiado, promoção de inovação a partir de gastos militares e até mesmo produção estatal em setores estratégicos. Já no caso da infraestrutura, há medidas como obras de transporte, que favorecem a integração produtiva de uma economia, obras de energia, que ampliam a capacidade produtiva, e obras de comunicações, com o mesmo sentido (expansão da rede de fibra ótica, por exemplo), ou infraestrutura de apoio para indústrias portadoras de futuro.

A política industrial brasileira e a política infraestrutural sul-americana entre 2003 e 2010

Nesta seção, traçar-se-á uma avaliação da política industrial brasileira e da política infraestrutural sul-americana ao longo dos anos 2000, com destaque para o período referente ao governo Lula. Vale retomar que este artigo caracteriza ambas como próximas ao tipo ideal do Estado Logístico, apresentado na seção anterior. Mais do que isso, entende-se que há pontos de contato e influências entre tais políticas.

Quanto à política industrial, a década foi marcada por dois conjuntos de medidas: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Ambas foram formuladas e executadas em um contexto de desindustrialização, podendo ser caracterizadas, por um lado, pela retomada da dimensão estratégica da política industrial no seio da agenda governamental e pelos avanços em termos de autonomia inserida na relação entre Estado-setor industrial e, por outro lado, por problemas de coordenação e execução das ações planejadas. Esse último ponto é de fundamental importância na aproximação ao Estado Logístico da política industrial brasileira, afinal, tais problemas e a amplitude dos projetos listados fazem com que a formulação se caracterize por um misto de medidas horizontais e verticais, mas que os limites da capacidade estatal engendrem um desequilíbrio na implementação dos projetos. Nesse sentido, a PITCE e a PDP guardam um sentido horizontal, o qual passa pelas dificuldades do Estado brasileiro na execução de medidas verticais, caracterizadas por um nível maior de complexidade e coordenação com demais políticas.





No que tange à dimensão infraestrutural, a IIRSA, em seu formato original, vigorou de 2000 a 2009, quando foi incorporada como foro técnico ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL. Em um contexto de crescente enfraquecimento das indústrias sul-americanas, tal política opunha-se, em tese, aos chamados “corredores de exportação”: rodovias, ferrovias e hidrovias que serviam somente para o escoamento da produção. Por isso, projetos de infraestrutura conectados por eixos centrais de desenvolvimento, como uma “espinha de peixe”, articulariam as regiões produtivas de modo a integrá-las gradualmente – proposição formulada por Eliezer Baptista (FARO; POUSA; FERNANDEZ, 2005, p. 159). A integração com a economia global seria o auge do processo. Mais uma vez, a diferença de nível de complexidade entre políticas horizontais e verticais cumpre um papel relevante, afinal, a velocidade da execução de medidas horizontais somada à dificuldade de coordenação e execução de medidas verticais faz com que os resultados práticos da IIRSA se aproximem do tipo ideal do Estado Logístico.

A PITCE e a PDP: avanços e limites

Em que pese a manutenção da política econômica ortodoxa, baseada no tripé macroeconômico¹³ herdado do governo anterior, o governo Lula colocou-se o desafio de enfrentar o problema da perda de participação do setor industrial no emprego e na pauta exportadora a partir de novas medidas. Destaca-se que o cenário de desindustrialização passa pelos desdobramentos da crise da dívida externa, enfrentada pelo choque liberal do governo Collor e, posteriormente, por um Plano Real assentado na abertura comercial e valorização cambial, o que gerou a chamada *modernização defensiva* das empresas industriais, levando a não apenas a adoção de novas práticas gerenciais, mas também à substituição de componentes produzidos internamente por importados e, conseqüentemente, à perda de densidade das cadeias produtivas locais (CASTRO, 2001).

Nesse sentido, a PITCE, lançada em 2003, constitui um marco da retomada da política industrial no Brasil, ao propor, ao menos em teoria, a substituição de medidas horizontais descoordenadas pela combinação coerente de políticas

13 O tripé macroeconômico é composto pelas seguintes proposições: câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário. Tal norte de política econômica parte do que Arestis e Sawyer (2008) chamam de Novo Consenso Macroeconômico, o qual prioriza a estabilidade de preços, mesmo que à custa do emprego e do investimento produtivo.





horizontais com ações seletivas focadas na inovação tecnológica. Não obstante, já na análise dos objetivos da política e de seu modelo de gestão é possível antever a tendência ao Estado Logístico. No primeiro ponto, concentra-se no aumento da eficiência da estrutura produtiva vigente, na difusão de tecnologias e no aumento da competitividade das exportações (BRASIL, 2003a)¹⁴. No segundo, destaca-se o avanço da autonomia inserida a partir da criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), com participação permanente de associações empresariais e trabalhistas na formulação e acompanhamento das políticas.

A PITCE organizou-se em torno dos seguintes eixos: i) inovação e desenvolvimento tecnológico; ii) inserção externa; iii) modernização industrial; e iv) melhora do ambiente institucional e aumento da capacidade produtiva. Para avançar nessas quatro frentes, lançou-se mão de instrumentos horizontais, como afirmam Campanário; Silva; Costa (2005) e Suzigan e Furtado (2006), restringindo a ação estatal a reformas institucionais e normativas, a desonerações tributárias, à oferta de garantias e de fontes de financiamento e ao estímulo à fusão de empresas ou à atuação conjunta para permitir o desenvolvimento tecnológico.

No que concerne aos eixos da política, Castilhos (2005) apresenta as principais ações em cada um deles. Em todos, verifica-se uma aproximação ao tipo ideal do Estado Logístico. Na inovação, o foco são parcerias público-privadas e reformas institucionais (Lei de Inovação, Lei do Bem, Lei de Biossegurança, Política de Desenvolvimento da Biotecnologia e criação do Instituto Nacional de Propriedade Industrial). Na inserção externa, destacam-se as desonerações tributárias e a promoção comercial (Centros de Distribuição e Logística no Exterior, Programa Brasil Exportador e Sistema Radar Comercial). Já quanto à modernização industrial e ao aumento da capacidade produtiva, as medidas concentram-se na promoção da concorrência, no incentivo a micro e pequenas empresas (MPEs), na redução de custos de transação e em isenções fiscais.

Em termos de ações seletivas voltadas aos setores estratégicos, Laplane e Sarti (2006) destacam apenas a abertura de linhas de crédito específicas pelo BNDES, como o Programa Modermaq, Prosoft (para *softwares*) e o Profarma (para o setor de saúde). Quanto aos resultados gerais e setoriais, Cano e Silva (2010)

14 Em Brasil (2003a), a aparente dualidade no tratamento das cadeias produtivas ganha coerência quando se nota que o desenvolvimento de grandes empresas brasileiras internacionalizadas (“campeãs nacionais”) acaba restrito a setores nos quais o país dispõe de vantagens comparativas como, por exemplo, a carne.





pontuam que a PITCE não foi capaz de influenciar significativamente o nível de investimentos na direção pretendida, nem de reverter problemas estruturais, ainda que tenha havido avanços na estrutura institucional de apoio à política e no arcabouço regulatório da inovação.

As críticas à PITCE podem ser divididas em dois grupos: i) as que relacionam seus limites a problemas mais amplos do Estado brasileiro; e ii) as que discordam dos rumos da política por seu conteúdo adequado aos marcos do Estado Logístico, isto é, de suporte ao mercado e reprodução das vantagens comparativas. Na primeira linha, Cano e Silva (2010) relacionam a ausência de metas da política industrial com os limites da capacidade estatal de planejamento e execução – fruto do desmonte ocorrido ao longo dos anos de 1980 e 1990. Aqui, vale notar que os limites da capacidade estatal cumprem um papel determinante na caracterização do modelo de desenvolvimento como próximo ao Estado Logístico, afinal, a dificuldade frente a políticas mais complexas – como as verticais – gera diferenças entre a política industrial na teoria, misto de medidas horizontais e verticais, e, na prática, horizontal. Além disso, os autores destacam a contradição entre a política macroeconômica e a política industrial¹⁵.

No segundo grupo, Castilhos (2005) sublinha que todas as ações da PITCE se orientam para a inserção externa (via exportações) da indústria brasileira, a partir de empresas transnacionais, dado que se emprega um conceito genérico de empresa nacional. Segundo a autora, isso gera uma inserção subordinada de empresas brasileiras nas cadeias globais de inovação e o reforço à estrutura produtiva atual. Além disso, haveria uma relação negativa entre o modelo assentado em PPPs e a difusão tecnológica.

A consciência dos limites da PITCE levou à formulação da PDP, lançada com o objetivo de aumentar a competitividade sistêmica da indústria brasileira – via incentivos às atividades de pesquisa e à inovação tecnológica – e de dar sustentabilidade ao ciclo de crescimento do período – puxado pela valorização externa das *commodities* (BRASIL, 2008). Nesse sentido, a política avança no que tange ao modelo de governança e ao estabelecimento de metas quantitativas explícitas (gerais e setoriais). Em teoria, o escopo mais amplo e transversal, como destacam Cano e Silva (2010), permitiria um caráter mais vertical, voltado para

15 A política econômica prejudica a indústria por dois canais: i) os juros elevados diminuem o investimento industrial; e ii) o câmbio valorizado, pela entrada de capitais de curto prazo e pela doença holandesa, afeta negativamente a competitividade das exportações industriais.





o adensamento de cadeias produtivas. Não obstante, Guerriero (2012) sublinha elementos que ressaltam a proximidade da PDP e o modelo de desenvolvimento do Estado Logístico, afinal, aquela não interferiu na política de câmbio valorizado e não promoveu medidas comerciais de proteção à indústria, concentrando-se em instrumentos de facilitação e de redução de custos para inovação e o investimento.

No que tange ao modelo de governança, o comando da PDP ficou com o Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio (MDIC), mas, a coordenação, com o setor privado. Portanto, a autonomia inserida ganhou força a partir de instâncias de articulação público-privada e de instâncias de deliberação de políticas. Em parte, tais mudanças ocorreram devido à expansão da abrangência da política industrial, de quatro setores estratégicos (na PITCE) para mais de vinte programas setoriais estruturantes.

Quanto às metas gerais, estabeleceram-se as seguintes: i) elevação da razão entre investimento fixo e PIB, de 17,6% para 21% entre 2007 e 2010; ii) aumento da razão entre gastos em P&D e PIB, de 0,51% para 0,65% entre 2005 e 2010; iii) ampliação da participação das exportações brasileiras nas mundiais – de 1,18% para 1,25% entre 2007 e 2010 –, das empresas exportadoras – em 10% – e das exportações para países não tradicionais; e iv) dinamização das MPEs – aumento de 10% das exportadoras, elevação da proporção de inovadoras industriais para 35% e manutenção da taxa de criação líquida de firmas com até dezenove empregados em 5,2%. Para isso, os instrumentos institucionais e legais foram mantidos e ampliados: desonerações tributárias, financiamento e redução do spread bancário em linhas de crédito do BNDES, Programa de Financiamento das Exportações (Proex), Sistema Integrado de Comércio Exterior (simplificação operacional), compras governamentais, regulação (técnica, econômica e concorrencial) e apoio técnico. Além disso, a PDP reconhece a importância de ações sistêmicas, que buscam gerar externalidades junto a outros programas (Programa de Aceleração do Crescimento, Plano de Desenvolvimento da Educação, entre outros).

Em relação às ações setoriais, elas são divididas em três eixos: i) áreas estratégicas – complexo industrial da saúde, tecnologia da informação, energia nuclear, complexo industrial de defesa, nanotecnologia e biotecnologia; ii) fortalecimento da competitividade – complexo automotivo, têxtil, madeira, higiene, construção civil, serviços, indústria naval, complexo agroindustrial, biodiesel, plásticos e couro e calçados; e iii) expansão e consolidação de liderança – complexo aeronáutico, petróleo e gás, carnes, bioetanol, celulose, mineração e siderurgia. Vale a pena





também observar medidas estratégicas para integração produtiva com a América Latina, como a criação do Programa de Integração Produtiva (PIP) e do Fundo MERCOSUL de Garantias a MPEs, a inauguração de escritórios da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), ABDI, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e do BNDES em países da região e os desembolsos do BNDES para investimentos em infraestrutura (IIRSA).

A avaliação da PDP¹⁶ demonstra que houve progresso em termos de fortalecimento institucional e autonomia inserida. Além disso, não é possível negar que houve avanços em setores estratégicos como o complexo industrial da saúde, a tecnologia da informação e a indústria naval. Não obstante, o caráter geral da política industrial seguiu nos marcos do Estado Logístico, dado que faltaram propostas no sentido de desafiar as vantagens comparativas e acelerar as mudanças estruturais (GUERRIERO, 2012). Os instrumentos permaneceram concentrados em desonerações tributárias e ampliação do financiamento, os quais parecem mais preocupados com os resultados do balanço de pagamentos do que com a crise da indústria brasileira. São exemplos disso: o caráter genérico das macrometas (sem priorizar a indústria de transformação), a inclusão de setores primários, como a pecuária e o trigo, e a centralidade da atração de empresas transnacionais em setores como mineração e petróleo e gás. Mesmo quando o rumo da política está correto, observam-se problemas, como a lentidão na implementação de mudanças legislativas e organizacionais (caso do setor de defesa) e o não estabelecimento de medidas de desempenho (caso da nanotecnologia).

Na mesma linha, Brandão e Drummond (2012) partem de Rodrik (2004) para apontar os limites da PDP em termos de inovação, afinal, o potencial de geração de atividades novas não é critério para o incentivo governamental, não há critérios mensuráveis sobre a avaliação de produtividade das empresas que recebem incentivos, os prazos não são baseados em medidas de desempenho específicas das empresas incentivadas, não existe nenhuma forma de subsídio a empresas que fracassam por inovar, e boa parte do apoio direciona-se a setores já consolidados. Por fim, Almeida (2009) destaca a falha da política industrial na criação de mecanismos de incentivo à diversificação da pauta de exportações em direção a produtos de maior intensidade tecnológica.

16 Ver Brasil 2011a, 2011b, 2011c, 2011d.





A Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana (IIRSA): integração produtiva ou aprofundamento da abertura comercial?

O surgimento da IIRSA¹⁷, no ano 2000, ocorreu durante a Primeira Reunião de Presidentes dos 12 países do continente, em Brasília. Ao fim da reunião, foi lançado o Plano de Ação para a IIRSA, no qual se previu um prazo de dez anos para aprofundar a integração e gerar desenvolvimento econômico (QUINTANAR; LÓPEZ, 2003). Para tanto, delinear-se projetos de infraestrutura nas áreas de energia, transporte e telecomunicações. Vale lembrar o contexto de crise da economia brasileira, após a desvalorização do real em 1999, o que aumentou a pressão sobre as contas nacionais e tornou necessário revitalizar a integração regional com a intenção de aumentar a participação de mercado dos produtos brasileiros.

No que tange ao governo brasileiro, a IIRSA nasce no governo de Fernando Henrique Cardoso, o qual conferia ao Estado um papel secundário e complementar ao mercado, que objetivava induzir o investimento privado. Na área de infraestrutura, as empresas deveriam realizar projetos para melhorar a logística do comércio, facilitando o escoamento da produção (corredores de exportação), e gerar oportunidades de negócio rentáveis. Trata-se de diretrizes relacionadas ao conceito de Estado Logístico, conforme mencionado anteriormente.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, alterou-se a visão do planejamento governamental. Em Brasil (2003b, 2007), observa-se uma maior preocupação com a autonomia inserida, ao favorecer temas como inclusão social, desconcentração de renda e da redução da pobreza e da taxa de desemprego. Quanto à infraestrutura, permaneceu uma visão centrada no reforço às vantagens comparativas, tendo em vista a eliminação dos principais gargalos do setor produtivo, a redução dos custos de logística e a expansão das vendas brasileiras no mercado internacional (BRASIL, 2003b, p. 23).

Na IIRSA, a instância decisória mais elevada é o Comitê de Direção Executiva (CDE), formado por representantes indicados pelos governos, normalmente ministros de planejamento e/ou infraestrutura. Abaixo do CDE, estão as Coordenações Nacionais e o Comitê de Coordenação Técnica (CCT). Esse último é formado por representantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação

17 A respeito das origens da IIRSA, cumpre destacar a importância da Declaração Conjunta (1967) que previa a necessidade de estruturar uma rede de infraestrutura física para facilitar a livre circulação de bens e pessoas, com atenção especial aos países menos desenvolvidos.





Andina de Desenvolvimento (CAF), Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), além da participação do setor privado, com mandato de dez anos. Compete a ele a hierarquização de novos projetos e a assessoria técnica. As coordenações nacionais são compostas por agências governamentais nacionais e são responsáveis por representar a IIRSA e difundir as ações da Iniciativa em cada país.

Nessa estrutura de governança, o CCT é fundamental, pois assessora e define prioridades na execução de projetos. Isso está de acordo com a visão de regionalismo aberto, de modo que esse processo de tomada de decisão muitas vezes prioriza fatores técnicos, tais como a rentabilidade e a probabilidade de financiamento, pondo em segundo plano projetos de difícil viabilização em termos técnicos e financeiros, mas que são estratégicos à soberania e à cidadania dos países.

Para avaliar de que modo os princípios e objetivos da IIRSA são postos em prática, examinam-se quatro casos. Trata-se de quatro grupos de projetos infraestruturais, em quatro diferentes regiões e Eixos da IIRSA¹⁸: Eixo Interoceânico Central (Grupo 5); Eixo de Capricórnio (Grupo 3); Eixo Andino (Grupo 5) e Eixo MERCOSUL-Chile (Grupo 4). Observa-se o perfil produtivo de cada região, quais cadeias de comércio prevalecem, qual a infraestrutura existente e qual o papel de cada um dos projetos. A amostra é representativa, englobando projetos infraestruturais de Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Peru, Chile, Equador e Colômbia.

Importa ressaltar que a avaliação de resultados é difícil de ser mensurada, haja vista a baixa taxa de execução dos projetos. Em dezembro de 2010, apenas 10,2% dos projetos estavam concluídos; 35,9% estavam em execução e 28,5% estavam em fase final de preparação (SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE, 2011, p. 41). Por isso, a avaliação da IIRSA, nesta seção, realiza-se a partir dessa associação conjunta entre a relação entre estrutura produtiva, comércio e infraestrutura projetada para uma determinada região.

Nesse sentido, vale destacar que, em meio a um grande número de projetos, os países acordaram criar uma Agenda de Implementação Consensual (AIC), com apenas 31 projetos, nos quais se nota novamente a elevada importância atribuída à infraestrutura de transporte: do total, um só projeto é de energia; dois

18 A IIRSA foi organizada originalmente em dez Eixos de Integração e Desenvolvimento: Escudo Guianês, Amazônico, Andino, Peru-Brasil-Bolívia, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central, Capricórnio, MERCOSUL-Chile, Sul, Andino do Sul.





são de comunicação; e 28 são de transporte. Couto (2012) observa que os países priorizaram de um modo geral a ligação horizontal Atlântico-Pacífico, com vistas a reduzir custos de logística e obter acesso a novos mercados. Além dessa ênfase no comércio exterior, verifica-se que 18 projetos (cerca de 58%) são de interesse de um único país, tendência já apontada na Agenda ampla. São projetos importantes, mas que carecem de objetivos claros (COUTO, 2012, p. 140), bem como de uma visão sistêmica focada no planejamento e na realização da integração regional¹⁹.

Sobre os estudos de caso, o Grupo 3 do Eixo de Capricórnio (Assunção-Paranaguá) reúne um conjunto de 14 projetos de infraestrutura, com custo estimado de 1,58 bilhões de dólares. Sua área de influência (AI) corresponde à região sul do Paraguai, ao sul do Paraná, de parte do estado de São Paulo e do estado de Santa Catarina. Em termos produtivos, verifica-se no Brasil a presença de indústrias, em especial metalmeccânica, petrolífera e madeireira, na área de Curitiba e Ponta Grossa, bem como a agricultura comercial no Oeste do Paraná (soja, trigo e milho). No Paraguai, destaca-se a agricultura, setor mais importante da economia paraguaia, representando um terço do PIB nacional (IIRSA, 2009, p. 17), com ênfase na exportação de grãos.

Os principais projetos de infraestrutura desse Grupo são: a ampliação do porto de Paranaguá, a construção do anel ferroviário de Curitiba, a construção da ferrovia Assunção-Cidade do Leste, o novo corredor ferroviário no Oeste do Paraná, a central hidrelétrica de Iguazu e as novas linhas de transmissão. A maioria desses não altera o perfil de desenvolvimento local. Por exemplo, a construção do novo corredor ferroviário no Oeste do Paraná, da ferrovia Assunção-Cidade do Leste, da ponte ferroviária com pátio de cargas, a nova ponte Porto Presidente Franco-Porto Meira, a ferrovia Cascavel-Foz do Iguazu e Cascavel-Guaíra e Maracaju, que interliga centros de produção agrícola. Em comum a todos, verifica-se uma melhora da integração física entre Brasil e Paraguai, o que só intensifica os fluxos existentes (exportação de produtos agrícolas do Paraguai para o Brasil, e de industriais do Brasil ao Paraguai), reforçando as estruturas produtivas.

Já o Grupo 5 do Eixo Interoceânico Central engloba uma área de influência compreendida por uma faixa central da Bolívia, pelo norte do Chile e pelo sul do Peru. Os principais polos econômicos dessa área são: na Bolívia, as cidades de

¹⁹ Padula (2014) sublinha a baixa execução dos projetos planejados. Para o autor, isso se daria devido a dois fatores: i) falta de financiamento; e ii) o caráter comercialista da IIRSA. No primeiro, as agências financiadoras participam, em geral, de projetos com rentabilidade elevada e de curto prazo. Já o segundo teria contribuído para que os parceiros comerciais do Brasil vissem a IIRSA com desconfiança.





La Paz e de Santa Cruz de la Sierra; no Peru, Ilo, Arequipa, Tacna e Juliaca; no Chile, Arica e Iquique. Em geral, trata-se de uma área produtora de *commodities* agrícolas e minerais. A Bolívia, sem saída para o oceano Pacífico, depende em maior parte do comércio com Chile e Peru. Esses, por sua vez, possuem elevada conexão com as economias asiáticas, o que pode ser notado pela importância e pelo grande número de portos e Áreas de Zona Franca, situadas no litoral Pacífico e inseridas na lógica liberal de inserção econômica.

Em relação aos 21 projetos do Grupo 5 do Eixo Interoceânico, nove são iniciativas de interesse preponderantemente nacional, como portos e aeroportos (Arica, Ilo, Maratarani, Iquique e Tacna). Já a reabilitação do trecho El Sillar e da Rodovia Santa Cruz-Cochabamba, bem como a ampliação da Rodovia Arica (Chile)-Tambo Quemado (Bolívia), importam para a conclusão do Corredor Bioceânico que vai ligar o Brasil (Santos) ao Chile, passando pela Bolívia. Projetos como a Rodovia Toledo-Pisiga, o passo de Fronteira (Pisiga-Colchane) e a reabilitação da rodovia Iquique-Colchane ligam a fronteira oeste da Bolívia, próxima a Oruro, com a cidade de Pisiga, na fronteira com o Chile, com vistas à conexão com o Pacífico. Outros projetos como a Pavimentação Tacna-Tarara-Candarabe, a reabilitação e a melhoria da Rodovia Camaná-Matarani-Ilo, a construção da dupla faixa concessionada Aeroporto Diego Aracena-Iquique e a Estrada de Ferro Aiquile Santa Cruz também se inserem na mesma lógica. Daí se entende que os projetos do Grupo favorecem infraestruturas com inserção voltada para fora, em especial ao comércio com os países asiáticos.

O Grupo 5 do Eixo Andino compreende a Colômbia (região Sudoeste, na fronteira com o Equador, departamentos de Nariño, Cauca e Vale do Cauca), o Equador (a metade ocidental do país) e o Peru (a faixa litorânea que envolve desde Lima até a fronteira norte com o Equador). Economicamente, destacam-se, no departamento colombiano de Cauca, 139 empresas transnacionais ou subsidiárias de empresas da capital, que atuam em setores como metalmecânica, plásticos e papel (IIRSA, 2010, p. 22), a produção de cana-de-açúcar (há também a produção de batatas no departamento de Nariño), a exportação de carvão e esmeraldas e os serviços de comunicação e conexão com as economias asiáticas. No Equador, o petróleo e as bananas possuem grande peso na economia nacional, bem como a indústria metalmecânica em Guaiquil. No Peru, o foco é a mineração de prata e cobre.

Os projetos do Grupo são: dois Centros de Atenção Fronteiriça (nas fronteiras entre Equador e Peru e entre Equador e Colômbia), dois trechos rodoviários





conectando Equador e Colômbia (facilitando a exploração do óleo de palma equatoriano, a conexão com os portos locais de Esmeralda e de Tumaco e a proteção da Reserva Ecológica Cayapas-Mataje), a construção de um aeroporto regional (que pode atender o fluxo de pessoas e cargas do sul do Equador e Norte do Peru), uma nova rota e uma ponte na fronteira norte do Peru e sul do Equador (a fim de melhorar o tráfego na Rodovia Panamericana, via que liga as três Américas e é considerada a maior rodovia do mundo) e melhorias rodoviárias ao redor de Lima, do sul e do litoral peruano. Com base no perfil dos projetos prioritários, pode-se apontar um descompasso entre o predomínio de fluxos de comércio por via marítima, que utilizam em grande medida os portos nacionais, e o predomínio de projetos prioritários de transporte terrestre desse Grupo.

Além disso, os projetos são iniciativas pontuais, sem uma estratégia clara. Buscam otimizar a conectividade de determinadas regiões e, de um modo geral e completo, aumentar a eficiência do intercâmbio de pessoas e mercadorias (políticas horizontais). Isso se relaciona com a visão da equipe da IIRSA (2010), a qual entende que um maior desenvolvimento da integração produtiva está associado a uma redução do custo de transações, favorecendo um maior intercâmbio comercial. Ainda que bem-sucedida, tal abordagem reproduz vantagens comparativas e busca a eficiência sem uma estratégia de desenvolvimento definida, marco do Estado Logístico.

Já o último Grupo analisado, o quarto do Eixo MERCOSUL-Chile, envolve uma Área de Influência que vai do centro do Chile em direção horizontal até a porção ocidental do Uruguai, passando por diversas províncias argentinas. Quanto à estrutura produtiva de cada uma das três regiões, notam-se perfis diferenciados. Na Argentina, observa-se a produção de uva, vinhos e oliva (províncias de San Juan e La Rioja), de grãos, oleaginosas, gado, automóveis, alimentos, máquinas agrícolas, material ferroviário (Córdoba), de soja, milho, trigo e gado bovino (Santa Fé), e de laticínios, aves e laranja (Entre Ríos). No Chile, há intensa mineração de cobre, além de produção de frutas, pesca e turismo. Já no Uruguai, o foco é a agropecuária, diversificada, e polos industriais esparsos, como a metalmecânica e a têxtil. Além disso, a indústria papelreira também possui elevado peso na economia do país.

Nesse Grupo, observam-se vários projetos, que buscam prover a infraestrutura de transporte, sobretudo terrestre e localizada em território argentino, que conectará a região ao Pacífico. A maioria dos projetos da região está associada ao





grande projeto do Corredor Bioceânico Central (CBC), que ligará Porto Alegre a Coquimbo, no Chile, passando pela região central da Argentina. São eles: o Túnel Subfluvial entre Paraná e Santa Fé; a duplicação e repavimentação do trecho entre San Francisco e Río Cuarto; a melhoria e duplicação da rodovia que conecta as províncias de Corrientes e Entre Ríos e estas com o Rio Grande do Sul; a melhoria da conexão do centro industrial de Córdoba com as províncias argentinas que fazem fronteira com o Chile; a pavimentação da rodovia que liga a região da fronteira da Argentina com Coquimbo, no Chile; e o Túnel Binacional Agua Negra (conexão entre Argentina e Chile).

Há ainda outros projetos, que também apresentam um corte predominantemente horizontal e que se caracterizam como Estado Logístico. São exemplos disso: a ampliação da conexão viária entre as cidades de Victoria e Nogoyá (Entre Ríos), a renovação da ferrovia Belgrano para ligar a região de Mendoza, na Argentina, com as províncias argentinas ao norte, Tucumán, Salta e Jujuy, visando aos mercados do Pacífico; a ampliação e a adequação do aeroporto de Salto na província uruguaia de mesmo nome; e a duplicação do trecho La Serena-Vallenar reforçaria a capacidade de uma ligação vertical entre duas cidades chilenas de Coquimbo.

Por fim, de um modo geral, constata-se que, na prática, a IIRSA apresenta um elevado número de projetos de interesse estritamente nacional, com lenta execução e perfil predominantemente comercialista. Os princípios de redução de desigualdades e aumento do valor agregado não são ou são muito marginalmente realizados, visto que, em essência, os projetos da IIRSA reforçam as vantagens comparativas regionais e, ademais, buscam a conexão biocênica, com vistas ao acesso dos mercados do Pacífico.

Portanto, a maioria dos projetos da IIRSA busca diminuir a sobrecarga de estruturas de transporte ou facilitar a expansão de fluxos de comércio já existentes, de modo a intensificar as vantagens comparativas já existentes. Também é visível a ênfase na ligação horizontal Ásia-Pacífico por meio de obras que compõem corredores bioceânicos. Os quatro grupos caracterizam-se, pois, enquanto tipos de Estado Logístico. Assim, a política infraestrutural, ainda que formulada com autonomia inserida, isto é, a partir da cooperação entre Estado e setor privado, de um modo geral atua de modo a reforçar a estrutura produtiva existente e sem buscar saídas para a crise na estrutura produtiva, problema também revelado na análise da política industrial.





Conclusões

A avaliação da política industrial brasileira e da política infraestrutural sul-americana aponta que ambas tendem a um modelo de desenvolvimento nos marcos do Estado Logístico. Isso significa que, por um lado, tais conjuntos de medidas foram construídos a partir da coordenação entre Estado e sociedade (principalmente, capital privado), alcançando um grau relevante de autonomia inserida; por outro lado, o escopo horizontal das ações executadas tende a reforçar a estrutura produtiva, sem reverter problemas como a especialização da pauta exportadora em bens primários e a desindustrialização.

Dessa maneira, torna-se possível pensar em um círculo vicioso entre as duas políticas citadas acima. De um lado, a realização dos projetos da IIRSA, no que tange a medidas horizontais que integram o mercado sul-americano ao do Pacífico, ampliou e pode ampliar ainda mais a pressão sobre a indústria brasileira, à medida que reduz o frete para importações. De outro, a política industrial de mesmo escopo reforça uma estrutura produtiva baseada no setor primário e na indústria tradicional, sem esboçar ações voltadas para a integração produtiva com os países vizinhos e para o fortalecimento de indústrias dinâmicas, associadas à Terceira Revolução Industrial. Tal processo pode engendrar uma trajetória cumulativa, nos termos do *path-dependence*, dentro da qual aumenta, ao longo do tempo, o custo de oportunidade do investimento industrial de alta tecnologia, direcionando as economias sul-americanas, inclusive a brasileira, para uma relação semelhante ao modelo centro-periferia, ainda que com os chineses (e, portanto, Sul-Sul).

Por fim, vale a pena refletir a respeito do grau de intencionalidade nos resultados das políticas analisadas, dado que estas foram formuladas como uma combinação de medidas horizontais e verticais. Nesse sentido, há duas possibilidades não excludentes: i) a perda de capacidade de planejamento e execução por parte do Estado, como consequência de políticas neoliberais e da própria engenharia institucional do “presidencialismo de coalizão”, que gera uma situação na qual as medidas horizontais, devido ao menor grau de complexidade, apresentam maior grau de execução do que as verticais; ou ii) ainda que isso seja verdade, o conteúdo teórico das políticas já indica uma opção pelo Estado Logístico, apostando seja na pressão competitiva como forma de recuperar a competitividade da indústria, seja na possibilidade de haver desenvolvimento por outros caminhos, se estes forem





mais eficientes em termos de preços sinalizados no mercado. Qualquer que seja o meio, o desenvolvimento brasileiro e sul-americano espera uma resposta, que precisa ser dada no tempo acelerado da Terceira Revolução Industrial.

Referências

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. Nova Iorque: Crown Publishers.2012
- ALMEIDA, M. 2009. Os desafios da real política industrial brasileira do século XXI. *Texto para Discussão IPEA*, n. 1452. Brasília: IPEA.
- ARESTIS, Philip; SAWYER, Malcom. A Critical Reconsideration of the Foundations of Monetary Policy in the New Consensus Macroeconomics Framework. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 32 (nº 5), 2008, 761-779.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. Executive Summary. Washington, DC: The World Bank.1994
- BRANDÃO, Leidiane; DRUMMOND, Carlos Eduardo. Políticas pró-inovação: uma análise da política industrial nos oito anos do governo Lula. *Revista de Economia e Tecnologia (RET)*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 143 -156, abr./jun. 2012. Disponível em: < <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/14%20Leidiane%20Alcantara%20Brandao%20-%20Carlos%20Eduardo%20Iwai%20Drumond.pdf> > . Último Acesso em: 16/08/2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*. Brasília: MDIC, 2003a. Disponível em: < <http://www.anped11.uerj.br/diretrizes.pdf> > . Acesso em: 20 jan. 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial*. Brasília: MP, 2003.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei*. Brasília: MP, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento*. Brasília: MDIC. 2008. Disponível em: < <http://www.mdic.gov.br/pdp/arquivos/destswf1212175349.pdf> > . Acesso em: 12 fev. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010. Volume 2: Programas para Consolidar e Expandir a Liderança*. Brasília: 2011a. Disponível em: < http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Lideran%C3%A7a_vers%C3%A3o%20final.pdf > . Acesso em: 22/10/2011.





- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010 – Volume 3: Relatório dos Programas para Fortalecer a Competitividade*. Brasília: 2011b. Disponível em: < <http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Fortalecer%20a%20Competitividade%20Final102.pdf> > . Acesso em: 22/10/2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010 – Volume 4: Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas*. Brasília: 2011c. Disponível em: < http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Mobilizadores_vers%C3%A3o%20final.pdf > . Acesso em: 22/10/2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010 – Volume 5: Destaques Estratégicos*. Brasília: 2011d. Disponível em < http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Destaques%20Estrat%C3%A9gicos_vers%C3%A3o%20final.pdf > . Acesso em: 22/10/2011.
- CAMPANÁRIO, Milton Abreu; SILVA, Marcello Muniz; COSTA; Tiago Ribeiro. *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE): análise de fundamentos e arranjos institucionais*. In: *XI Seminário Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica*, Salvador, 2005. Anais Eletrônicos. Disponível em: < http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/351_milton%20Campanario.pdf > . Acesso em: 17 ago. 2016.
- CANO, Wilson; SILVA, Ana Lúcia Gonçalves da. *Política industrial do governo Lula. Texto para Discussão IE/UNICAMP*, n. 181, 2010.
- CASTILHOS, Clarisse Chiappini. *Contradições e limites da política industrial do Governo Lula. Indicadores Econômicos (FEE)*, v. 33, n. 1, 2005, p. 54-74. Disponível em < <http://www.revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/download/1080/1409> > . Acesso em: 17 ago. 2016.
- CASTRO, Antônio Barros. *A reestruturação industrial brasileira nos anos 90: uma interpretação. Revista de Economia Política*, v. 21, n. 3 (83), 2001, p. 3-26.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva. 2008.
- CERVO, Amado Luiz. *Conceitos em Relações Internacionais. Revista Brasileira de Política Internacional*, volume 51 (nº 2), 2008b, p. 8-25. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a02.pdf> > . Acesso em: 17 ago. 2016.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. da UNB, 2002.
- CHANG, Ha-Joon. *An Institutional Perspective on the Role of the State: towards an Institutional Political Economy*. In: BURLAMAQUI, Leonardo; CASTRO, Ana Célia; CHANG, Ha-Joon. (eds.). *Institutions and the Role of the State*. Cheltenham: Edward Elgar. 2000.





- CHANG, Ha-Joon. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Londres: Anthem Press. 2002.
- CHANG, Ha-Joon. *The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future*. Penang: TWN; New York: Zed Books. 2008.
- COUTINHO et. al. Industrial Policy and Economic Transformation. In: SANTISO, Javier; DAYTON-JOHNSON, Jeff (Eds). *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*. Oxford: Oxford University Press. 2012.
- COUTO, Leandro Freitas. *Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Brasília: UnB. 2012.
- CUNHA, André; PERFEITO, Pedro; PERGHER, Natasha. Estado e Política de Desenvolvimento no Brasil (2003-2014). In: HENKIN, Hélio. (org.) *Política Industrial e Internacionalização*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV. 2014.
- DECLARAÇÃO CONJUNTA. Reunião de Presidentes de Punta del Este, 12 a 14 de abril de 1967. Disponível em < <http://diplomattizando.blogspot.com.br/2012/02/marcha-da-integracao-na-america-latina.html> > . Acesso em: 10 out. 2013.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova [online]*, n. 28-29, pp. 107-157. 1993. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006&lng=en&nrm=iso > . Acesso em: 17 ago. 2016.
- EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 2004.
- FARO, Luiz Cezar; POUSA, Carlos; FERNANDEZ, Cláudio. *Conversas com Eliezer*. Ed. Insight: Curitiba. 2005.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito*. 2014. < <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201309121650480.Conceito%20Desenvolvimentismo%20-%20Pedro%20Fonseca.pdf> > . Acesso em: 20 nov. 2014.
- FREEMAN, Chris; SOETE, Luc *The economics of industrial innovation*. Cambridge (MA): MIT Press. 1997.
- GUERRIERO, Ian. A recente política industrial brasileira: Política de Desenvolvimento Produtivo e Plano Brasil Maior. In: *XVII Encontro Nacional de Economia Política*, Sociedade Brasileira de Economia Política, Rio de Janeiro, 2012. Anais eletrônicos. Disponível em: < <http://www.sep.org.br/artigos/download?id=2043&title=A%20recente%20pol%C3%ADtica%20industrial%20brasileira:%20Pol%C3%ADtica%20de%20Desenvolvimento%20Produtivo%20e%20Plano%20Brasil%20Maior> > . Acesso em: 20 jul. 2012.





- HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. 1961.
- IIRSA. *Análise do Potencial de Integração Produtiva e Desenvolvimento de Serviços Logísticos de Valor Agregado de Projetos da IIRSA (IPrLg): Aplicação ao Grupo 3 de Projetos dos Eixos de Integração e Desenvolvimento de Capricórnio*. 2009. < http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/iprlg_g3_cap_informe_final_port.pdf > . Acesso em: 01 mar. 2011.
- IIRSA. *Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado de Proyectos IIRSA (IPrLg): Aplicación al Grupo 5 de Proyectos del Eje de Integración y Desarrollo Andino*. 2010. < http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/iprlg_gp5_andino_informe_final.pdf > . Acesso em: 01 mar. 2011.
- LAPLANE, Mariano, SARTI, Fernando. Prometeu Acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. *Política Econômica em Foco*, n. 7, 2006. Disponível em: < http://www3.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/pesquisa-2003-2006/Secao_IX07PEF.pdf > . Último Acesso em: 16/08/2016.
- LIN, J.; CHANG, H. 2009. Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantages or Defy It? A Debate Between Justin Lin and Ha Joon Chang. *Development Policy Review*, v. 27, n. 5, p. 483-502.
- NORTH, Douglass; WEINGAST, Barry. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England. *Journal of Economic History*, Cambridge, v. 49, n.4, p. 803-832, Dec. 1989.
- O'DONNELL, Guillermo. On the State, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, vol. 21(nº 8), 1993, p. 1355-1369. Disponível em: < <https://www3.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/192.pdf> > . Último acesso em: 16/08/2016.
- PADULA, Raphael. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a Integração de Infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas Perspectivas de Mudança. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antônio. (Org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA. 2014.
- PERES, Wilson; PRIMI, Annalisa. Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience. *Serie Desarrollo Productivo*, n. 137. 2009. Disponível em: < http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4582/1/S0900176_en.pdf > ; último Acesso em: 16/08/2016.
- PEREZ, Carlota. *Technological Revolution and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. 2002.





- QUINTANAR, Silvia; LÓPEZ, Rodolfo. O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. *Revista Brasileira de Política Internacional [online]*, v. 46, n. 1, 2003, p. 213-221. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n1/a11v46n1.pdf> > . Último Acesso em: 16/08/2016.
- RODRIK, Dani. Industrial Policy for the Twenty-First Century. *CEPR Discussion Papers*, n. 4767. 2004.
- RODRIK, Dani. Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How. *Middle East Development Journal*, v. 1, n. 1, 2008, p. 1-29. Disponível em < <http://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-dont-ask-why-ask-how.pdf> > . Último acesso em: 16/08/2016.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE – SELA. Physical Infrastructure for Integration in Latin America and the Caribbean. 2011. Disponível em: < http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/06/T023600004772-0-Physical_Infrastructure_for_Integration_in_LAC.pdf > . Acesso em: 20 out. 2012.
- SUZIGAN, Wilson, FURTADO, João. Política Industrial e Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 2 (102), 2006, p. 163-185. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a01v26n2.pdf> > . Último Acesso em: 16/08/2016.
- UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION – UNIDO. Competitive Industrial Performance Report 2012/2013. Viena, 2013.

