**CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL - UNIBRASIL**
PROGRAMA DE MESTRADO E DOUTORADO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA

**LUIZ PAULO DAMMSKI**

# Integração Regional e Desenvolvimento na América do Sul: a IIRSA como pivô da implementação de políticas públicas transnacionais financiadas com recursos públicos

**CURITIBA**
**2019**

**CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL - UNIBRASIL**

**LUIZ PAULO DAMMSKI**

# Integração Regional e Desenvolvimento na América do Sul: a IIRSA como pivô da implementação de políticas públicas transnacionais financiadas com recursos públicos

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Fundamentais e Democracia

Orientador: Professor Doutor Eduardo Biacchi Gomes

**CURITIBA**

**2019**

**TERMO DE APROVAÇÃO**

LUIZ PAULO DAMMSKI

**Integração Regional e Desenvolvimento na América do Sul: a IIRSA como pivô da implementação de políticas públicas transnacionais financiadas com recursos públicos**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais e Democracia do Programa de Mestrado do Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil pela seguinte banca examinadora:

_____

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Biacchi Gomes

_____

Coorientadora: Profa. Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier

_____

Prof. Dr. Luis Alexandre Carta Winter

_____

Prof. Dr. Doacir de Quadros

Curitiba, 29 de março de 2019.

Ao alvorecer de cada nova jornada que ganha indescritíveis cor, sabor e encanto graças ao teu sorriso. Transitoriedade que deixa de ser, quando encontro o infinito no teu olhar, e alegria no teu ser. A Izadora, minha esposa, por cada amanhecer.

## AGRADECIMENTOS

A elaboração de um trabalho acadêmico é, certamente, uma das mais solitárias jornadas do universo escolástico. Ainda assim, por vezes temos a sorte de encontrar nesta jornada indivíduos que cruzam a história de nossa existência e, em meio a suas próprias obrigações, dedicam tempo e energia à colaboração com as nossas próprias ambições.

Primeiramente, agradeço a todos os componentes de minha família que, de alguma forma, colaboraram com a conclusão desta importantíssima etapa. Ao meu já finado pai, por me incutir a ambição pelo conhecimento, único bem impassível de me ser tolhido. Aos meus irmãos, pelo constante aconselhamento e pelos sacrifícios realizados para auxiliar o prosseguimento de minha trilha no mundo acadêmico. A minha mãe, pelo afeto, pelo cuidado e pelo incentivo que transluz, até hoje, num simples olhar. A minha esposa, por todo o incentivo, toda a abdicação, toda a compreensão e todo o carinho nestes que foram nossos primeiros anos como casal e que, apesar da atribulação, certamente sacramentaram os melhores dias de minha existência.

Em segundo lugar, não posso deixar de agradecer a todos os meus colegas que aceitaram o desafio do mundo acadêmico e enveredaram pelo tortuoso e apinhado caminho da pós-graduação que, apesar de pertencer à modalidade strictu, se apresenta em seu sentido mais lato. O convívio com todos certamente ampliou o meu horizonte em todos os sentidos;

Por fim, não posso deixar de desfiar agradecimentos ao meu orientador, Eduardo Biacchi Gomes e a minha coorientadora, Adriana da Costa Ricardo Schier. Seus caminhos são como labirintos indecifráveis para mim, todavia aspiro um dia trilhar ao menos uma pequena fração deles. O conhecimento e a paciência que me foram emprestados ao longo deste período pode representar-lhes apenas parte do labor diário, todavia para o meu desenvolvimento, representam a estreita, todavia singular ponte rumo ao destino almejado.

As árvores têm de se resignar, precisam das suas raízes; os homens não. Respiramos a luz, cobiçamos o céu e quando nos metemos na terra é para apodrecer. A seiva do solo não nos sobe pelos pés em direção à cabeça, os pés só nos servem para andar. Para nós, só as estradas contam. São elas que nos guiam — da pobreza à riqueza ou a outra pobreza, da servidão à liberdade ou à morte violenta. Elas fazem-nos promessas, levam-nos, empurram-nos e depois abandonam-nos. E então morremos, tal como nascemos, à beira de uma estrada que não escolhemos.

(...)

Ao contrário das árvores, as estradas não surgem da terra, ao acaso das sementes. Tal como nós, têm uma origem. Origem ilusória, já que uma estrada nunca tem um verdadeiro começo; antes da primeira curva, lá para trás, já havia outra curva e ainda outra. Origem inatingível, pois que a cada encruzilhada se juntam outras estradas, que vêm de outras origens. Se tivéssemos que contar todas estas estradas confluentes, daríamos cem vezes a volta à Terra.

(Amin Maalouf – Origens)

**RESUMO**: Busca-se, no presente trabalho de pesquisa, um aprofundamento no conhecimento acerca dos reflexos para a integração e para o desenvolvimento do subcontinente sul-americano obtidos a partir da implementação de obras propostas a partir da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Partindo-se da premissa de que o conjunto de medidas e obras gestados pela IIRSA são compreendidos como um conjunto de políticas públicas de envergadura transnacional, busca-se aferir a convergência entre a missão institucional proposta pela IIRSA e as demandas decorrentes do contexto histórico de gestão pública na América do Sul, especialmente vinculados à promoção do desenvolvimento. Vincula-se, portanto, à linha de pesquisa "Jurisdição e Democracia" pela premente vinculação governamental à emancipação das capacidades individuais e regionais por intermédio de políticas públicas inclusivas.

Por conta da amplitude continental da IIRSA e do grande número de projetos nela gestados, a pesquisa foi verticalizada para uma análise detida de dois projetos situados dentro de um dos dez eixos da IIRSA. Estas obras são a Expansão do Porto de Paranaguá e a construção da Ferrovia Bioceânica, ambos inseridos no Eixo de Capricórnio, que envolve o Brasil, a Argentina, o Paraguai, a Bolívia e o Chile.

Adotando o viés analítico-dedutivo e utilizando-se de estatísticas socioeconômicas dos países e das regiões envolvidas nestas duas obras, busca-se aferir a pertinência de investimentos públicos – especialmente por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – numa política pública transnacional voltada à integração regional e ao desenvolvimento em sua acepção mais ampla.

Vinculando-se o desenvolvimento a uma conotação voltada à promoção das capacidades regionais e individuais e relacionando a proposta da IIRSA ao conceito de desenvolvimento regional e promoção de *clusters* locais, busca-se aferir o sucesso (ou não) da proposta da IIRSA como política pública para a efetivação de direitos e o desenvolvimento amplo de regiões e indivíduos menos favorecidos no continente sul-americano.

**PALAVRAS-CHAVE**: IIRSA. Políticas Públicas. Desenvolvimento Regional. Clusters. BNDES.

**ABSTRACT**: It is aimed, in this research work, a deeper knowledge about the reflexes for the integration and the development of the south American continent obtained from the implementation of the constructions proposed by the Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA).

Assuming as a premise that the role of works and measures proposed by IIRSA can be conceived as a set of public policies of continental width, it is pursued a verifying on the convergence between the institutional mission proposed by IIRSA and the demands of the south American continent, taking in account its historical context and the public management practices, especially those related to the development promotion. In this sense, it is bound to the research line “Jurisdiction and Democracy”, in consequence of the governmental bind to the promotion of individual and regional capacities through public policies.

Taking in account the continental wideness of IIRSA whole project and the big number of propositions gestated, this research is verticalized to a detained analysis of two projects situated in one of the ten IIRSA axis. These constructions are the expansion of the Paranaguá Seaport and the construction of the Bioceanic Railway, both inserted in the Capricórnio Axis, which involves Brazil, Argentina, Paraguay, Bolivia and Chile.

Adopting the analytic-deductive approach and using socioeconomic statistics of countries and regions involved in these two constructions, this research assesses the pertinence of public investments – especially through the Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – in a transnational public policy related to the regional integration and the development in its widest meaning.

Linking development to a connotation associated to the promotion of regional and individual capabilities, relating IIRSA’s propose to the concept of regional development and promotion of local clusters, it is sought to check the success (or not) of IIRSA propositions as a public policy to the effectiveness of rights and the broad development of regions and individuals less favored in the south American continent.

**KEYWORDS**: IIRSA. Public Policies. Regional Development. Clusters. BNDES.

**RIASSUNTO**: Si trova, in questo lavoro di ricerca, un approfondimento nella conoscenza di riflessi per l'integrazione e lo sviluppo del continente sudamericano ottenuti dall'implementazione di costruzioni proposte dalla Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Partendo dela premessa di che il set di misure e costruzioni incubati da IIRSA sono capiti come um set di politiche pubbliche di larghezza continentale, si cerca controllare la convergenza tra la missione istituzionale della IIRSA e le domande conseguenti del contesto storico di gestione pubblica in Sud America, in speciale qualli collegati com il sviluppo. Si conetta, pertanto, col la linea di ricerca "Giurisdizione i Democrazia", per conta della relazione tra il governo e la promozione delle capacità individuali i regional per mezzo di politiche publicci.

Per conta dela largheza continentale dela IIRSA e del grande numero di progetti incubati, questa ricerca è stata approfondata per un'analisi specifica di due progetti situate all'interno di uno dei diece assi dela IIRSA. Queste costruzioni sono l'espansione del Porto de Paranaguá e la costruzione dela Ferrovia Bioceanica, i due inseriti sull'Asse di Capricornio, coinvolgendo Brasile, Argentina, Paraguay, Chile e Bolivia.

È adottato l'approccio analítico-deduttivo e sono utilizzate statistiche socioeconomiche di paese e regioni coinvolti in queste due costruzioni, cercando verificare la pertinenza dell'investimenti pubbliche – specialmente per mezzo del Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – in uma politica publicca transnazionale associata com l'integrazione regionale e allo sviluppo nella sua conotazione più ampia.

Collegando il sviluppo a uma conotazione associata alla promozione degli capacità regional e individuali, così come associando la proposta dela IIRSA al concetto di sviluppo regionale e promozione degli clusters locali, è cercata uma conclusione sul successo (o no) dela proposta dela IIRSA come politica pubblica per la effettuazione dei diritti e sviluppo ampio di regioni e persone meno favoriti nel continente sudamericano.

**PAROLE CHIAVE**: IIRSA. Politiche Pubbliche. Sviluppo Regionale. Clusters. BNDES.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Área de influência do Eixo de Capricórnio .....114
Figura 2 - Agrupamentos do Eixo de Capricórnio.....119
Figura 3 - Rede ferroviária do Eixo de Capricórnio .....122
Figura 4 - Estrutura aeroportuária do Eixo de Capricórnio .....124
Figura 5 - Localização dos dos Institutos Nacionales de Tecnologia Industrial (INTI) no território argentino .....139
Figura 6 - Localização dos principais polos fabris automotivos argentinos .....142
Figura 7 - Ferrovias e hidrovias do Eixo de Capricórnio.....145
Figura 8 - Evolução do crescimento da produção e do consumo de zinco entre 2008 e 2045. .....148
Figura 9 - Evolução do crescimento da produção e do consumo de siderúrgicos entre 2008 e 2045 .....149

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Volume de financiamentos anuais destinados à América Latina (em milhões de dólares estadunidenses) ..... 51
Tabela 2 - Orçamento do exercício 2017 do FOCEM ..... 65
Tabela 3 – Percentual do PIB brasileiro investido em infraestrutura e melhorias sociais (1930-2000) ..... 73
Tabela 4 - Desenvolvimento das atividades produtivas no Brasil (1930-2000) ..... 75
Tabela 5 - Número de estabelecimentos comerciais por unidade da federação (1970-1995) ..... 76
Tabela 6 - Documentos voltados à integração produzidos no âmbito da IIRSA ..... 84
Tabela 7 - Investimento em infraestrutura e participação da infraestrutura no PIB brasileiro (1970-1998) ..... 90
Tabela 8 - Participação do conjunto de regimes previdenciários, pessoal (ativos e inativos) e benefícios assistenciais na Receita Líquida e Depesas Primárias do Governo Central ..... 92
Tabela 9 - Composição do PIB da América Latina (2017) ..... 115
Tabela 10 - Balanço das exportações e das importações de produtos primários e produtos manufaturados de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai (2017) ..... 116
Tabela 11 - Composição dos produtos mais relevantes para a exportação de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai (2017) ..... 117
Tabela 12 - Fluxos de importação e exportação da América do Sul (2017) ..... 120
Tabela 13 - Fluxo de exportações e importações do Mercosul (2017) ..... 121
Tabela 14 - Volume de exportação e produtos mais relevantes dos portos situados na área de abrangência do Eixo de Capricórnio (2017) ..... 123
Tabela 15 - População economicamente ativa oriunda de outros países do Eixo de Capricórnio ..... 125
Tabela 16 - Percentual de população urbana dos países do Eixo de Capricórnio (1950-2010) ..... 126
Tabela 17 - Mix de produtos relevantes para a exportações dos países do Eixo de Capricórnio (2017) ..... 130

Tabela 18 - Comércio intrarregional de bens entre os países do Eixo de Capricórnio (2010-2017).....132
Tabela 19 - Volume de exportações globais dos países componentes do Eixo de Capricórnio (2010-2017) .....133
Tabela 20 - Volume e produtos mais relevantes (em valor) para as exportações da Argentina para o Brasil (2016).....134
Tabela 21 - Destino (em %) das exportações de automóveis argentinas (2016) ....136
Tabela 22 - Produção de soja na área de influência do Eixo de Capricórnio (em mil toneladas) em 2008.....147

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---|---|
| ALADI | Associação Latino-Americana de Integração |
| ALALC | Associação Latino-Americana de Livre Comércio |
| APPA | Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina |
| BIRD | Banco Internacional do Desenvolvimento |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| BPC | Benefício de Prestação Continuada |
| CAF | Banco de Desenvolvimento da América Latina |
| CAN | Comunidade Andina |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe |
| CMC | Conselho do Mercado Comum |
| CNAOP | Comisión Nacional de Apredizaje y Orientación Profesional |
| COSIPLAN | Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento |
| FEP | Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES |
| FINSOCIAL | Fundo de Investimento Social |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FOCEM | Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL |
| GATT | Acordo Geral de Tarifas e Comércio |
| IIRSA | Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| INTI | Institutos Nacionales de Tecnologia Industrial |
| LOAS | *Lei Orgânica da Assistência Social* |

| | |
|---|---|
| MERCOSUL | Mercado Comum do Sul |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| PAEG | Plano de Ação Econômica do Governo |
| PIB | Produto interno bruto |
| PND | Plano Nacional de Desenvolvimento |
| PNG | Plano de Metas |
| RENCA | Reserva Nacional do Cobre e Associados |
| UNASIL | União de Nações Sul-Americanas |

**SUMÁRIO**

**RESUMO.....i**

**ABSTRACT.....ii**

**RIASSUNTO.....iii**

**LISTA DE FIGURAS.....iv**

**LISTA DE TABELAS.....v**

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....vii**

**INTRODUÇÃO.....1**

**1. PROCESOS DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS E DESENVOLVIMENTO.....11**

1.1 ESTADO, LIBERALISMO ECONÔMICO E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONVERGÊNCIA PARA A ARGUMENTAÇÃO UTILITARISTA.....19

1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A PERSPECTIVA DO INDIVÍDUO TOMADO COMO CIDADÃO.....27

1.3 A SUPERAÇÃO DO PARADIGMA DO CONTRATO SOCIAL PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO INDIVÍDUO E AO EXERCÍCIO DE SUA CIDADANIA.....31

1.4 PROPOSTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DE AMARTYA SEN.....38

**2. A PROPOSTA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO ALTERNATIVA ÀS INTERFERÊNCIAS EXTERNAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA DO SUL: O NASCIMENTO DA IIRSA.....44**

2.1 O CONTEXTO LATINO-AMERICANO E A TOMADA DE DECISÕES NO ÂMBITO PÚBLICO.....52

2.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA A SER ADOTADO PARA O DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA DO SUL E A RELEVÂNCIA DA PROMOÇÃO DA INFRAESTRUTURA.....57

2.3 GLOBALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA.....62

2.4 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A REALIDADE BRASILEIRA.....72

**3. FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL: O INVESTIMENTO PÚBLICO PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS NACIONAIS ..... .81**

3.1 BANCOS PÚBLICOS E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....88

3.2 A ALOCAÇÃO DE RECURSOS DO BNDES NO BOJO DE PROJETOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DA IIRSA E O DESENVOLVIMENTO TRANSFRONTEIRIÇO NA AMÉRICA DO SUL .....97

3.3 LEGITIMIDADE E LEGALIDADE DE FINANCIAMENTOS PÚBLICOS APLICADOS NA INTEGRAÇÃO REGIONAL PROPOSTA PELA IIRSA POR INTERMÉDIO DO BNDES .....105

**4. O EIXO DE CAPRICÓRNIO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: INTEGRAÇÃO, REGIONALISMO ABERTO E INTERESSES DOS ESTADOS ENVOLVIDOS.....114**

4.1 A EXPANSÃO DO PORTO DE PARANAGUÁ: ASPECTOS PRÁTICOS E REPERCUSSÕES NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL .....128

4.2 O *CASE* ARGENTINO E A RELAÇÃO COM A INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES LOCAL: POSSIBILIDADES A PARTIR DA IDEIA DE *CLUSTERS* .....134

4.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA FERROVIA BIOCEÂNICA E OS REFLEXOS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A INTEGRAÇÃO .....144

**CONSIDERAÇÕES FINAIS.....153**

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....160**

## INTRODUÇÃO

Desde a segunda metade do século passado, sobretudo nos países do Ocidente, o fenômeno da globalização vem ocorrendo de modo acelerado, reproduzindo, de forma mais ou menos acentuada em cada Estado, a desregulamentação financeira, profundas mudanças tecnológicas, de inovação e melhoria de produtos, a revolução da informação que transforma a mídia e os meios de comunicação, o custo e o tempo do transporte de mercadorias e de pessoas, que remove as restrições espaciais de produção, consumo e população e, também, a reterritorialização dos Estados individuais.[1]

As conferências de Breton Woods representam o marco mais relevante de implementação de um sistema de gerenciamento econômico internacional e institucional, implementando pela primeira vez na história uma ordem monetária totalmente negociada. Por intermédio destas conferências, criou-se um arcabouço institucional monetário de ordem global, consubstanciado num tripé que até hoje regulamenta a política monetária global, formado pelo Banco Internacional do Desenvolvimento (BIRD), pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT-1947), posteriormente substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1994.[2] [3]

---

[1] HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. Trad. por Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011. p. 133.

[2] GOMES, Eduardo Biacchi. Comunidade Sul-Americana de Nações e democracia: condicionantes ao desenvolvimento da região. **Revista da informação legislativa**, v. 44, n. 174, p. 107, abr./jun. 2007. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/141151/R174-03.pdf?sequence=4> Acesso em: 11 mar. 2018.

[3] Por conta da condição de maior credor do mundo assumida pelos Estados Unidos à época, as questões essenciais voltadas à economia internacional foram por esta nação encaminhadas, inclusive com o estabelecimento das sedes do BIRD e do FMI em Washington e da ONU em Nova York. Apesar de a própria idealização da OIC ter sido encampada pelos Estados Unidos, tensões políticas internas agravadas pelas eleições do Legislativo – com uma vitória dos Republicanos –, dificuldades na reconstrução da Europa no pós-guerra, mudanças no cenário internacional no período compreendido entre 1945 e 1950 e a expansão da influência internacional da União Soviética alteraram os planos estadunidenses com relação à OIC. Por conta desse cenário, e já em fase de início de implementação do Plano Marshall e caminhada para a Guerra Fria, o Congresso Americano não deliberou sobre a ratificação da Carta de Havana, permanecendo em seu lugar o GATT, um acordo executivo que não exigia a aprovação do Congresso. *In* SATO, Eiiti. **Mudanças estruturais no sistema internacional**: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC.UFGRS, 2001, pp. 5-18. Disponível em <http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/DA%20OIC%20PARA%20OMC%202001.pdf> Acesso em: 5 jan. 2019.

A adoção de um instrumental eminentemente institucionalista focado no controle da economia global refletiu a preocupação do período pós-guerra com a recuperação da economia e a prevenção de uma crise cíclica, nos mesmos moldes da Grande Depressão de 1929. A despeito do ímpeto inicial – em grande medida promovido por Keynes – de promover maior controle da economia por intermédio deste instrumental, o conjunto de instituições formado pelo BIRD, pelo FMI e pela OMC acabou por inverter a lógica inicial e criar um ambiente de intercomunicação e interferência global.[4]

Tal fenômeno desencadeou a relativização do modelo de Estado-nação, cujas raízes históricas se encontram no Iluminismo, o que propiciou a formação de blocos regionais de Estados. Nesse sentido, Lucia Cortes da Costa afirma que o modelo de Estado-nação *"já não se apresenta como realidade estável em várias regiões, sendo o caso mais claro de integração dos estados nacionais a formação da União Europeia"*[5].

Como corolário desta relativização, os Estados passam a perder a tutela que até então detinham sobre os mercados e a economia, passando a globalização a se mostrar associada ao *"neoliberalismo globalizante", assim* delineado por David Harvey[6]. Tais transformações, vinculadas ao modelo de produção e comercialização capitalista, produziram uma reinvenção da ordem econômica mundial, nunca abandonando a lógica do capital.

Rapidamente o setor privado se apropriou das mudanças do cenário global, muitas das quais ensejadas por sua própria atuação em prol da maximização do alcance de seus mercados[7]. A redução de barreiras e a possibilidade de manipulação de uma ordem monetária global permitiu que o setor privado finalmente dispusesse de mercados globais, opções de obtenção de matéria-prima variadas,

---

[4] STIGLITZ, Joseph Eugene. **Globalization and its discontents**. New York: W.W. Norton, 2002. p. 13.

[5] COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista:** uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006. p. 26.

[6] Ibidem, p. 27.

[7] WINTER, Luís Alexandre Carta; WACHOWICZ Marcos. **Empresa transnacional como fator de desenvolvimento e integração regional para América Latina.** In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16., 2008, Salvador. Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI, p. 1509. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/luis_alexandre_carta_winter.pdf> Acesso em: 11 mar. 2018.

exploração de concorrências locais e obtenção de mão-de-obra sob medida e a custos reduzidos[8].

Grupos econômicos multinacionais passaram, então, a atuar em um mercado globalizado e altamente comunicativo não somente no campo comercial, mas também nos campos político e econômico. Não apenas o ímpeto na formação de reservas de mercado e oligopólios tornou-se o objetivo de grupos empresariais multinacionais, mas uma atuação corporativa que avança os limites do campo empresarial e interfere – por vezes até mesmo afrontando – aspectos relacionados ao próprio poder dos Estados onde opera[9].

Desses processos de reinvenção, com o objetivo de aumentar a produção de bens com redução de custos – aumentando o lucro e explorando a força de trabalho assalariado – foi que, após a segunda metade do século XX, a Revolução Tecnológica fora determinante para acelerar a desigualdade entre as nações centrais e periféricas, o que refletiu no aumento do desemprego, da pobreza e da flexibilização das normas de proteção social aos trabalhadores. Todas estas alterações foram associadas a medidas adotadas pelos governos sob influência liberal com o escopo de aumentar a *"competitividade inter-capitalista"*[10].

Nesse contexto, as fronteiras nacionais já não se mostram suficientes para deter os objetivos de maximização dos lucros, demonstrando a fraqueza do poder estatal como instrumento de proteção de sua própria economia. As indústrias também passam a demandar mais alternativas para baratear os custos de produção e circulação de mercadorias; os trabalhadores e seus direitos sociais são os mais afetados, haja vista a dependência de salário para garantia de sobrevivência.

Importante destacar que as transformações ocorridas nesse contexto internacional, por força da nova fase do capitalismo, representam uma mudança mundial na estrutura do funcionamento global da economia, provocando profundas alterações quanto ao papel de articulador desempenhado pelo Estado[11].

---

[8] MELLO, Celso de Albuquerque. **Direito Internacional Econômico**. Rio de Janeiro, Renovar, 1993. p. 115.
[9] MAGALHÃES, José Carlos de. **Direito Internacional Econômico**. Curitiba, Juruá, 2005. p. 209.
[10] BOTEGA, Leonardo da Rocha. Os dilemas da livre circulação de trabalhadores no MERCOSUL. **Revista Latino-Americana de História:** Edição Especial – Lugares da História do Trabalho, v. 1, n. 3, p. 583, 2012.
[11] REVELEZ, Lincoln Bizzozero. MERCOSUR: agenda de temas y debate de ideas em la segunda década del siglo XXI. **Boletim Meridiano 47**, v. 14, n. 135. p. 3-9, jan./fev. 2013.

Como resultado destas alterações, Maria Lucia da Costa aponta que o Estado-nação é progressivamente corroído pela internacionalização que desloca a produção, a base de criação do valor, para espaços supranacionais, aliando-se a um sistema financeiro internacional, que detém um fluxo de capital volátil que não está sob o comando de nenhum banco central, de nenhum governo[12].

O fenômeno da mundialização da economia, ou globalização econômica, que se configura em mais uma transformação da sociedade capitalista a partir da década de 1980, conduziu a mudança de papel dos Estados[13]. Estes passaram a atuar quase que como sujeitos do mercado, que agora passa a ser mundial.

Suas políticas demandam enxergar o contexto macroeconômico e suas estruturas se reformam em busca de maior competitividade e capacidade de atração de capital investidor. O modelo de Estado característico do pós-guerra, conhecido pela publicística alemã como *Daseinsvorsorge*[14], relacionado à implementação de direitos que sejam mais concernidos com a qualidade da prestação do que, efetivamente, com a quantidade, buscando promover a democracia e a cidadania com matiz na força de uma Constituição forte e estruturada[15] foi paulatinamente substituído por um modelo mercadológico global.

Este modelo decorre da falta de autonomia e pujança dos próprios Estados frente ao avanço das interferências cada vez mais extensas e intensas de fatores externos, primordialmente guiados pela força do capital privado. O conjunto de forças que passa a interferir na governança dos Estados e na tomada de decisões públicas se revela numa pluripotência, demonstrando a incapacidade dos Estados em promover suas próprias pautas, mas tão somente executar comandos da economia global[16].

A fraqueza dos Estados frente à força dos agentes externos é um fenômeno que avança na medida em que as fronteiras se relativizam e ganha corpo o fenômeno da globalização. Na mesma intensidade em que se deteriora a capacidade do Estado de gerir suas próprias pautas políticas, surge a necessidade

---

[12] Ibidem, p. 106.
[13] CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Les Temps Modernes**, n. 607, p. 12, out. 2000.
[14] HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1991. p. 23.
[15] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almeidina, 1993, p. 227.
[16] BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Trad. por Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999. p. 73.

de cooperação entre os mesmos, ganhando cada vez mais espaço a integração regional de países para que, conjuntamente, os objetivos políticos colimados possam ser atingidos.

Mesmo diante de um inegável avanço do movimento de integração global voltado ao alcance de uma sociedade mais justa e solidária, pautada no reconhecimento do homem como elemento central do contexto político, é inegável o fôlego de que goza a agenda neoliberal no século XXI[17].

Por outro lado, este mesmo processo de globalização trouxe avanços no que diz respeito à integração regional, possibilitando o implemento de processos democráticos e de avanços sociais cujo alcance ultrapassa as fronteiras dos Estados. O processo de universalização da proteção de direitos fundamentais cria e fortalece mecanismos de controle da violação de direitos humanos em âmbito global[18], permitindo a inclusão de um incontável número de indivíduos que jamais receberiam qualquer ação afirmativa por parte de seus próprios governantes.

Em igual maneira, a existência de esforços regionais foi e tem sido responsável por avanços consideráveis tanto no campo da economia quanto no âmbito social em decorrência do engajamento de nações em prol de objetivos comuns. A existência de oligopólios internacionais e a formação de cartéis passam a dar lugar à lógica de colaboração regional, demonstrando que o engajamento político entre nações vizinhas (ou não) possibilita a construção de ambientes de trânsito de informações, pessoas e mercadorias com a produção de benefícios tanto no campo econômico quanto no campo social.

Exemplos de iniciativas regionais que têm como condão o fortalecimento de grupos de países e até mesmo continentes são plurais, sendo relevantes as iniciativas gestadas em regiões periféricas do globo, historicamente exploradas por nações mais ricas. O subcontinente sul-americano, nas últimas décadas, vivenciou processos de integração desta natureza, destacando-se a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), a Associação Latino-Americana de

---

[17] ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 18.

[18] SARMENTO, Manuel Jacinto. **Administração da infância e da educação:** as lógicas (políticas) de ação na era da justificação múltipla. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2001, Braga. Braga: Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho, 2001.

Integração (ALADI), o Mercosul, a Comunidade Andina (CAN) e especialmente a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), um dos focos da presente dissertação.

A IIRSA, implementada no ano 2000, durante a Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, se caracteriza e se distingui das propostas de integração anteriormente planejadas para o subcontinente sul-americano pela sua missão institucional voltada à promoção de diálogo para a realização de obras de infraestrutura que permitam a integração física da região nas áreas de transporte, energia e comunicação[19].

Para além da simples implementação de obras de infraestrutura voltadas ao desenvolvimento econômico dos países componentes da América do Sul, a IIRSA almeja, desde a sua criação, a conformação de uma área singular de democracia, paz, cooperação solidária, integração e desenvolvimento econômico e social compartilhado[20]. Trata-se, portanto, de uma iniciativa voltada à promoção da integração regional pautada num projeto de cooperação e solidariedade.

A cooperação internacional, assim como qualquer medida adotada pelos governos com o fito de alcançar determinado objetivo, depende de planejamento e alocação de recursos públicos, envolvendo não apenas uma ação isolada, mas um conjunto de ações estrategicamente tomadas com o fito de alcançar determinado objetivo[21]. O alcance do fim colimado numa decisão governamental pública, portanto, depende, de modo impositivo, da alocação de recursos públicos em prol do alcance do objetivo traçado.

A destinação dos recursos públicos, todavia, não remonta simplesmente a uma decisão governamental isolada, ainda mais quando se trata de uma política pública voltada a um projeto de envergadura continental.

Partindo-se da perspectiva da administração pública, a governança – e a tomada de decisões públicas pela Administração – relaciona-se em grande medida ao regime de leis, regimentos, práticas administrativas, repartição de poderes e formação de coalizões entre os mesmos que permitem o exercício da autoridade

---

[19] Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação de Documentação Diplomática**. Resenha de Política Exterior do Brasil,** n. 87, 2° semestre de 2000. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N87_2Se m_2000.pdf> Acesso em: 03 mar. 2018.

[20] Idem.

[21] RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Brasília: CAPES, 2009. p. 66.

pública em benefício do interesse público[22]. Esta atuação, concebida como agenda política e plano de governo, se consubstancia efetivamente na construção de uma política pública que visa o atendimento de demandas produzidas de forma democrática pela própria sociedade – neste caso, internacional.

Partindo-se da premissa de que o conjunto de obras gestadas no bojo da IIRSA se coaduna a um feixe de políticas públicas voltadas à integração e à promoção do desenvolvimento econômico e social do subcontinente sul-americano a partir de princípios de cooperação e solidariedade, verifica-se a existência da premente necessidade de planejamento e, especialmente, financiamento das obras.

Por conta da envergadura da IIRSA, que conta com 531 projetos, orçados em 96.119,20 milhões de dólares espalhados ao longo de 10 eixos de integração que envolvem 12 países, optou-se por compartimentalizar o presente trabalho, estudando, especificamente, dois projetos situados no Eixo de Capricórnio, que engloba parte das regiões sul e sudeste do Brasil, a integralidade do território do Paraguai, as regiões norte e nordeste da Argentina, parte do sul do Chile e o sul da Bolívia.

Tal escolhe se deu em decorrência dos impactos de ambas as obras para regiões que englobam realidades absolutamente distintas dentro da América do Sul, bem como conectam os dois extremos costeiros do continente. Ademais, as regiões abarcadas por estas duas obras carecem, em grande medida, de desenvolvimento regional, existindo em seu interior um considerável *vazio* de desenvolvimento e de investimentos públicos.

Na medida em que a compreensão da IIRSA como iniciativa multilateral para a promoção de mudanças econômicas e sociais demanda a atuação de governos e a alocação de recursos financeiros, o primeiro capítulo desta dissertação foi destinado à verticalização do conhecimento dos fenômenos relacionados à gestão e à implementação de políticas públicas.

Devido ao fenômeno da globalização e à adoção da lógica utilitarista para a justificação de decisões governamentais comumente visualizada em governos na América do Sul ao longo da década de 1990, o primeiro capítulo foi, igualmente, dedicado a reflexões acerca do utilitarismo e de sua adequação como justificação à

[22] LYNN, Laurence Jr. Public Management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Handbook of Public Administration**. London: SAGE Publications, 2003. p. 21.

tomada de decisões públicas, especialmente levando em consideração a centralidade do indivíduo num mundo cada vez mais global.

Por conta da necessidade de compreensão do fenômeno da IIRSA como uma iniciativa inédita e que propõe a implementação de políticas públicas de envergadura continental, foi abordada, ainda no primeiro capítulo, a noção de políticas públicas sob uma perspectiva colaborativa e que rompe com o paradigma contratualista, avançando para além das fronteiras do Estado e permitindo a realização de investimentos e de melhorias fulcradas no indivíduo, e não no conceito de nacionalidade, adotando-se a perspectiva proposta por Amartya Sen para a gestão pública e o desenvolvimento.

A opção pela adoção deste marco teórico se justifica pela abordagem holística conferida pela teoria de desenvolvimento proposta por Amartya Sen, incluindo aspectos de desenvolvimento social, de modo a elastecer o tradicional ideário de desenvovlimento estritamente econômico. Justamente por conta deste caráter, são destinados espaços para reflexões – especialmente ao longo dos dois primeiros capítulos desta dissertação – às correntes teóricas utilitaristas e à inadequação de seus primados para o desenvolvimento holístico em âmbito global.

De igual sorte, a apresentação de outros filósofos das teorias da justiça contemporâneas – como Michael Sandel e John Rawls – se destina à demonstração do desenvolvimento do conceito de desenvolvimento a partir de uma perspectiva colaborativa que se adeque à realidade globalizada e globalizante, demonstrando necessidade de novas propostas para o desenvolvimento em âmbito global.

Especificamente no que diz respeito às políticas públicas, foi adotado o marco teórico adotado para a abordagem do conceito de políticas públicas neste trabalho, optou-se, inicialmente, pela adoção do conceito sugerido por Frey Klaus para a compreensão dos componentes e das fases de gestão de políticas públicas, bem como pela proposta neoinstitucionalista, encabeçada, primordialmente, por Paul Sabatier.

Esta opção se dá em decorrência da coerência da proposta de Sabatier diante de uma pluralidade de agentes que interferem sobre cada uma das fases de encubação, criação, gestão e implementação de políticas públicas, conferindo vez e voz a indivíduos e grupos que, sob uma perspectiva formalista do jogo de forças envolvido na gestão pública, não goza de representatividade e participação.

O segundo capítulo se dedica a fornecer ao leitor um panorama mais amplo sobre as origens da IIRSA, seus antecedentes e, especialmente, o contexto sul-americano de tomada de decisões públicas. Neste capítulo busca-se situar o leitor no contexto histórico do subcontinente, apontando traços comuns que interferem na forma como são tomadas e justificadas decisões públicas nos países do subcontinente.

A partir da compreensão dos traços comuns do subcontinente – focando-se na construção histórica das maiores dificuldades para o desenvolvimento dos países que o compõem – faz-se uma reflexão acerca da adequação da proposta da IIRSA para o desenvolvimento da região.

Ressaltando as premissas da IIRSA, destacando-se a proposta de integração e fortalecimento do subcontinente como um todo, apresenta-se ao leitor o conceito de desenvolvimento regional, concebido em sua amplitude, englobando tanto o viés econômico quanto o social. A partir da ideia de integração, propõe-se uma reflexão acerca da ideia de regionalização do desenvolvimento, especialmente a partir da ideia de *clusters* locais proposta por Michael Porter, em plena consonância com a proposta da IIRSA.

Na medida em que a IIRSA propõe o desenvolvimento de todo o subcontinente, reduzindo assimetrias e promovendo o fortalecimento das economias e dos mercados locais, a ideia de fortalecimento de regiões específicas, bem como da relação entre essas regiões, proposta pelos teóricos favoráveis à ideia dos *clusters* locais se adequa aos projetos e à missão institucional da IIRSA.

Ainda no segundo capítulo, procura-se demonstrar que a ideia de desenvolvimento regional e de promoção dos *clusters* locais promove o desenvolvimento social, bem como permite o fornecimento de serviços intercambiáveis. A abertura proposta pela integração, neste sentido, rompe com o paradigma econômico, alcançando a integração de serviços, ainda que entre Estados distintos.

Uma vez que todo tipo de política pública demanda, necessariamente, a alocação de recursos, destinou-se o terceiro capítulo a algumas reflexões relacionadas aos investimentos públicos necessários para a implementação das obras previstas no rol executivo da IIRSA.

Ainda que existam fontes de financiamento particular, a maioria esmagadora dos financiamentos das obras é previsto a partir de financiamentos públicos, dos próprios países envolvidos. O traço cooperativo e solidário da IIRSA, neste sentido, é posto sob análise, especialmente no que diz respeito ao financiamento de obras transfronteiriças.

No caso brasileiro, chama a atenção a existência de financiamentos de iniciativa do BNDES, com dotação orçamentária própria, inclusive em obras que se situam fora do território nacional.

Por conta desta particularidade, reserva-se espaço do terceiro capítulo para verticalização acerca dos mecanismos de financiamento do BNDES e, especialmente, para reflexões acerca da legalidade e da legitimidade de proposições próprias de financiamento do BNDES para obras da IIRSA.

Por fim, o quarto e último capítulo destina-se à análise mais aprofundada do Eixo de Capricórnio, o qual engloba duas das obras que foram analisadas neste estudo. A opção pelo Eixo de Capricórnio se deu pelo seu caráter estratégico, eis que corta o subcontinente sul-americano no sentido leste-oeste, englobando a integralidade do Estado do Paraná, bem como obras de grande interesse nacional e continental financiadas pelo BNDES: a expansão do Porto de Paranaguá e a construção da Ferrovia Bioceânica.

Neste capítulo faz-se um levantamento estatístico amplo de parâmetros econômicos e sociais do subcontinente sul-americano e, especificamente, dos países e das regiões influenciados pelas obras estudadas.

Dentre tantas outras, a inquietação maior e motivadora – desta dissertação se relaciona à verificação da vinculação aos financiamentos públicos realizados em obras de infraestrutura na América do Sul e o necessário desenvolvimento regional – concebido em sua mais lata holística concepção.

A partir da análise de dados estatísticos e dos marcos teóricos alocados ao longo do trabalho – desenvolvimento regional e foco na promoção de capacidades regionais e individuais – procura-se encontrar substrato para uma conclusão acerca da adequação das obras em questão à missão institucional da IIRSA, bem como da utilização de recursos do BNDES – um banco voltado ao desenvolvimento social – para tanto.

## 1. O PROCESOS DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS E DESENVOLVIMENTO

A posição do Estado na promoção do desenvolvimento se vincula necessariamente a uma atuação positiva, utilizando-se de instrumentos político-administrativos para a implementação de projetos de interesse da sociedade. Tal atuação depende do cotejo de forças políticas internas e externas, de pressões sociais e da própria limitação de recursos, fazendo necessária a elaboração de projetos voltados a determinados objetivos, consubstanciados em verdadeiras *políticas públicas*.

O conceito de *política pública*, por si só, apresenta um amplo espectro de definições possíveis, sendo imprescindível a verticalização do tema para a definição de um único caminho a ser trilhado para abordar o tema a ser trabalhado. Inúmeras definições foram apresentadas ao longo do desenvolvimento desta temática, como aponta Celina Souza[23].

Para a própria compreensão da dimensão do conceito de política pública (*public policy*), convém reconhecer as dimensões dos conceitos de *polity, politics* e *policy*, que se entrecruzam e se relacionam de forma contínua no campo institucional de produção das relações de poder na esfera pública do Estado[24].

O campo da *polity* pode ser definido como organização formal das instituições políticas no âmbito do sistema político e jurídico, sob a perspectiva do sistema político-administrativo. O campo da *politics*, por seu turno, se relaciona aos processos políticos, geralmente conflituosos, que se guiam a definição de objetivos e

[23] Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". In: SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias,** Porto Alegre, v.8, n. 16, p. 24, jul./dez. 2006.

[24] JORDAN, Grant; SCHUBERT, Klaus. **A preliminar ordering of policy network labels**. Disponível em: <https://www.academia.edu/25459176/A_preliminary_ordering_of_policy_network_labels?auto=do wnload> Acesso em: 03 set. 2018.

decisões políticas. A seara da *policy*, por fim, se consubstancia no conteúdo da política pública em si, no âmbito material das decisões políticas[25].

Justamente por conta do entrecruzamento de interferências e de relações dos âmbitos da *polity,* da *politics* e da *policy*, pode-se concluir pela existência de um campo relacional altamente institucionalizado e com intenso relacionamento entre os atores de cada campo entre si.

A forte influência exercida sobre o campo da *politics* – especialmente em nações marcadas por práticas democráticas rudimentares[26] – reforça, em alguma medida, nestas circunstâncias, uma visão de menosprezo à análise das políticas públicas sob uma perspectiva procedimental e técnica.

Apesar desta aversão, uma leitura séria e coerente do fenômeno das políticas públicas é imprescindível para a compreensão das interações entre atores na tomada de decisões no âmbito público. O reconhecimento de todo o fenômeno de produção de políticas públicas passa, portanto, pelo reconhecimento dos próprios autores envolvidos – ainda que indiretamente – no jogo de forças entre os campos da *policy,* da *politics* e da *polity*.

Segundo o esquema de *policy cycle* apresentado por Frey Klaus[27], existe uma sequência lógica que deve ser respeitada para a implementação de políticas públicas, a qual, todavia, dificilmente se reproduz no plano fático.

Esta inconsistência entre o plano teórico e o fático se dá em decorrência de diversos fatores, destacando-se a própria arena política e as complexas interações existentes entre diversos setores da sociedade entre si e com a arena política. A dificuldade na compreensão dos fenômenos envolvidos no *policy cycle* decorre, em

---

[25] FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, n. 21, p. 212, jun. 2000.

[26] BRIQUET, Jean-Louis; CAIA, Claudia Russo. Clientelismo e Processi Politici. **Quaderni storici NUOVA SERIE**, v. 33, n. 97, p. 10, apr. 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/43779867?readnow=1&googleloggedin=true&seq=1#metadata_info_tab_contents> Acesso em: 10 out. 2018.

[27] O *policy cycle* corresponde à dinâmica de implementação de políticas públicas e das relações entre os indivíduos envolvidos ao longo do tempo. Por intermédio de uma análise do *policy cycle* torna-se possível subdividir as fases de uma política pública e verificar, ao longo de sua vida, quais seus custos, impactos, efeitos práticos e outros fatores envolvidos na política pública ao longo de sua existência. In: FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, n. 21, p. 226, jun. 2000.

grande medida, da incerteza quanto aos limites do próprio objeto de estudo: as instituições.

Há um amplo espectro de concepções e significados atribuídos à própria expressão *"instituição"*, por vezes compreendida de forma equivocada, relacionada especificamente aos campos organizados por normas e regras, em grande medida identificados com a *polity*.

Ainda que, em grande medida, este estudo se dedique à identificação dos fenômenos que estão adstritos ao campo da tomada de decisões públicas finalizadas por atores que compõem o campo da *polity*, faz-se pertinente pontuar que a compreensão de instituições engloba conceitos adotados em situações repetitivas organizadas por regras, normas e estratégias, independentemente de qualquer aparato público[28]. A mera existência de um nível mínimo de intersubjetividade entre agentes já configura a existência de regras compartilhadas, ainda que não compreendidas por um sistema normativo.

Na medida em que as políticas públicas (*policy*) são implementadas, em seu desfecho, por atores do campo da *polity*, há uma grande interferência do campo da *politics*. Ocorre, todavia, que a própria dimensão dos agentes que interferem no campo da *politics* é de difícil definição, na medida em que não há consenso acerca daqueles agentes que estão (ou não) no campo da institucionalidade.

Justamente aí reside uma das grandes dificuldades na compreensão do fenômeno de gestação das políticas públicas: na medida em que não há possibilidade de identificação clara e definida das próprias instituições, o fenômeno de relacionamento e entrecruzamento de forças e ideias não é captado em sua integralidade. Trata-se, portanto, de uma dificuldade na própria identificação das institucionalidades envolvidas neste processo[29].

Tal dificuldade se revela ainda maior em ambientes marcados pela baixa autonomia das instituições, pela dificuldade de organização de grupos interessados em influenciar a orientação de políticas públicas e, de modo geral, com baixos níveis de democracia. A existência de diversos subsistemas mais ou menos organizados e

[28] CRAWFORD, Sue E. S.; OSTROM, Elinor. A grammar of Institutions. **American Political Science Review**, v. 89, n. 3, p. 585, sep. 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2082975?read-now=1&googleloggedin=true&seq=1#metadata_info_tab_contents> Acesso em: 11 out. 2018.

[29] OSTROM, Elinor. Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 23.

a interrelação existente entre os mesmos torna, por vezes, pouco autônoma a orientação dos indivíduos com relação às mudanças desejadas no campo da *politics*.

Estes grupos se relacionam com os fatores envolvidos na própria política pública, de modo a direcioná-la. Pode-se afirmar, portanto, que há uma dualidade de fatores envolvidos nos processos de definição de políticas públicas: os fatores objetivos envolvidos (recursos naturais, controle de poluição ou gestão de recursos públicos, por exemplo) e os fatores subjetivos, representados por externalidades (grupos interessados, dinâmica da economia, mudanças culturais ou sociais, por exemplo)[30].

O reconhecimento da existência destes grupos, no entanto, é um fator preponderante da *Advocacy Coalition Framework* adotada por Paul Sabatier – pautada na interferência de informações de ordem técnica para a definição das forças envolvidas na definição de políticas públicas, na existência de diversos atores públicos e privados envolvidos na definição da *politics*, na eventual tomada de decisões baseadas em informações limitadas e incertas e na necessidade de longos períodos de tempo para a decisão efetivamente se tornar uma política pública (até dez anos)[31].

Além do relevante papel do aporte técnico para a compreensão e a definição de políticas públicas, Sabatier reconhece a relevância da participação de outros atores sociais e, por consequência, realiza uma leitura expandida do conceito de institucionalidade, englobando atores públicos, organizações internacionais e atores privados e minimamente organizados como atores relevantes no campo da *politics* e da própria *policy*[32].

Uma tentativa de fortalecimento da previsibilidade das decisões no campo das políticas públicas complementar à proposta de Sabatier reside na adoção de um discurso direcionado à primazia das instituições como fontes únicas de produção de

[30] SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 193.
[31] SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning**: An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westerview Press, 1993. p. 15-16.
[32] SABATIER, Paul. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Public Policy** 5:1, March 1998, p. 99. Disponível em: <http://www.hnp.terra-hn-editions.org/TEDI/IMG/pdf/the_advocacy_coalition_framework_revisions_and_relevance_for_europe.pdf> Acesso em: 12 out. 2018.

políticas públicas. Ocorre, todavia, que ao mesmo tempo em que se garante estabilidade ao campo político, se promove a exclusão de um grande número de indivíduos que simplesmente não tem acesso aos meios institucionais de tomada de decisão[33].

A partir de tal constatação, uma abordagem sugerida para a compreensão da integralidade do fenômeno de tomada de decisões acerca de políticas públicas é o neoinstitucionalismo.

Apesar da amplitude deste conceito, no campo de estudos a que se dedica este trabalho adota-se a vertente sociológica do neoinstitucionalismo, consubstanciada na inclusão de atores que se encontram fora das rígidas estruturas de poder definidas pela burocracia, incluindo-se manifestações coletivas, simbólicas, culturais e linguísticas informais e não necessariamente organizadas[34]. O neoinstitucionalismo, portanto, apresenta uma compreensão não apenas das instituições reconhecidas, sobretudo publicamente, como também constituições estatais, mas defende uma compreensão mais ampla do conceito de instituição[35].

A expansão do conceito e o reconhecimento de instituições para além do campo estritamente organizado do âmbito público, visto como instável e suscetível a interferências decorrentes de fenômenos ou forças externas[36], permite o reconhecimento da interferência de grupos mais ou menor organizados e a sobreposição de constelações de forças na definição de políticas públicas, influenciando simultaneamente os campos da *politics* e as definições nas *policies*[37].

A inserção de novos atores ao campo de forças tem a capacidade de promoção da confiança dos envolvidos, bem como de um sentimento de participação que se relaciona umbilicalmente à própria ideia de democracia. Trata-se

---

[33] FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, n. 21, p. 230, jun. 2000.

[34] HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **Political Science and the Three New Institucionalisms.** Disponível em: <https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf> Acesso em: 11 out. 2018.

[35] FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, n. 21, p. 232, jun. 2000.

[36] SABATIER, Paul. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Public Policy** 5:1, March 1998, p. 103. Disponível em http://www.hnp.terra-hn-editions.org/TEDI/IMG/pdf/the_advocacy_coalition_framework_revisions_and_relevance_for_europe.pdf. Acessado em 12/10/2018.

[37] PIERSON, Paul. **Politics in Time**: History, Institutions, and Social Analisys. Princeton: Princeton University Press, 2004. p. 70.

de uma abordagem que retira os atores de uma mera perspectiva passiva, que apenas contempla o fenômeno da política, para uma posição ativa, participativa e plural[38].

A pluralidade por si só denota um campo de interferências múltiplas e sobrepostas entre diversos indivíduos e grupos. Estas preferências, todavia, não são inteiramente livres e, muitas vezes, podem sofrer sobreposição de outros fatores externos e de forças de outros grupos com interesses distintos ou até mesmo opostos[39].

Na medida em que grupos de interesses passam atuar ativamente, sendo englobados, comumente, no campo da *politics*, interferências externas são assimiladas e passam a fazer parte do jogo de forças relacionado à produção de políticas públicas. Tais grupos de interesse, em alguma medida, denotam práticas clientelistas ou patrimonialistas que tencionam o vetor de influências sobrepostas nesta constelação de forças[40].

As interferências realizadas por estes agentes na constelação de forças que consubstanciam o campo de tomada de decisões políticas visam, em última análise, a obtenção de benefícios decorrentes das próprias políticas públicas. Na medida em que as políticas públicas determinam a alocação de recursos públicos em prol de determinados grupos[41], interferências dos próprios grupos são uma marca distintiva do próprio campo da *politics*.

O enfoque da distribuição de recursos que inaugurou o estudo das políticas públicas, proposto por Harold Lasswell, portanto, se relaciona primordialmente ao estudo dos fenômenos envolvidos na atuação dos governos na alocação de recursos frente à desigual distribuição de bens, habilidades, relacionamentos, atitude

---

[38] ARENDT, Hannah. **¿Qué es política?** Trad. por Rosa Sala Carbó. Barcelona: Ediciones Paidós, 1997. p. 35.

[39] OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action**: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press, 1995. p. 35.

[40] CAPANO, Giliberto; LIZZI, Renata; PRITONI, Andrea. Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo. **Rivista Italiana di Politiche Pubbliche**, fascicolo, Italia, v. 3, p. 328, dic. 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Renata_Lizzi/publication/270448172_Gruppi_di_interesse_e_politiche_pubbliche_nell%27Italia_della_transizione_oltre_il_clientelismo_e_il_collateralismo/links/596dc7b2aca2728ade773619/Gruppi-di-interesse-e-politiche-pubbliche-nellItalia-della-transizione-oltre-il-clientelismo-e-il-collateralismo.pdf> Acesso em: 10 out. 2018.

[41] LASSWELL, Harold Dwight. Who Gets What, When, and How? New York: McGraw Hill, 1936. A*pud*: INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L.; DELEON, Peter. Social Construction and Policy Design. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 112.

e personalidade dos indivíduos de dado contexto social[42]. A existência de distribuição desigual destes (e de outros) atributos entre os componentes da sociedade poderia, portanto, ser a responsável pela formação de elites e grupos empoderados que, de alguma forma, teriam a capacidade de influenciar decisões governamentais.

Apesar da abordagem científica adotada por Lasswell, não se nega, neste trabalho, a existência de influência política (*politics*) na construção e aplicação das políticas públicas, perpassando obrigatoriamente pela seara da construção de pautas e agendas governamentais no âmbito político[43]. Tais agendas, para sua implementação, obrigatoriamente demandarão a alocação de recursos públicos.

Para além do próprio crivo da legalidade a que se submetem financiamentos públicos de políticas públicas, podendo-se citar a título exemplificativo, no caso brasileiro, as previsões constitucionais de investimento em saúde (art. 198) e educação (art. 212), os governos gozam de maior ou menor autonomia para o direcionamento de recursos públicos na implementação de outras políticas públicas além daquelas constitucional ou legalmente previstas.

Ainda que haja certo consenso entre os estudiosos do tema – encabeçados por um dos pais fundadores, Harold Lasswell – acerca da função da ação governamental por intermédio de políticas públicas na implementação de condições de desenvolvimento e emancipação democrática[44], há que se levar em consideração a existência de influências externas que interferem no direcionamento de recursos públicos.

Neste ponto específico, a *Advocacy Coalition Framework* proposta por Sabatier demonstra a porosidade a que está submetida a arena de tomada de decisões da *polity* à interferência de grupos de coalizão. O apoio popular a opiniões e interferências propaladas pelas próprias coalizões, a capacidade financeira e até

42 TURNBULL, Nick. Harold Lasswell's "problem orientation" for the policy sciences. **Critical Policy Studies**, 2:1, 2008, p. 76. Disponível em https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19460171.2008.9518532. Acesso em: 01 set. 2018.

43 LOWI, Theodor. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, 32: 298-310, 1972. Disponível em <https://perguntasaopo.files.wordpress.com/2012/02/lowi_1972_four-systems-of-policy-politics-and-choice.pdf>. Acesso em: 01 set. 2018.

44 TORGERSON, Douglas. Promoting the Policy Orientation: Lasswell in Context. In: FISCHER, Frank; Miller, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Eds.) **Handbook of Public Policy Analysis**: Theory, Politics, and Methods. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 21.

mesmo a capacidade de formação de opinião de coalizões são fatores que exercem interferência na alocação de recursos públicos[45].

A organização de coalizões apoiadas pela opinião pública e por recursos particulares pode ser tamanha a ponto de permitir a inserção de membros eleitos no próprio campo da *polity*, agindo de forma direta sobre as decisões acerca de finanças públicas[46].

A formação de um campo altamente institucionalizado, portanto, possibilita a construção de um ambiente propício à formação de coalizões e sensível a interferências externas que, em cotejo com um cenário de instituições democráticas fracas, pode trazer prejuízos à legitimidade das políticas públicas nele gestadas[47].

Este cenário se opõe à proposta de Harold Lasswell para políticas públicas, pautada na definição de problemas relevantes para a promoção do desenvolvimento[48], na medida em que resume a discussão acerca da distribuição de recursos unicamente ao campo da *politics*, excluindo um sem-fim de indivíduos da tomada de decisão e afastando o próprio interesse público no desenvolvimento e na emancipação democrática.

Por conta da fragilidade institucional em países em via de desenvolvimento, uma abordagem mais ampla do campo de atuação institucional se faz necessária, permitindo a compreensão dos atores envolvidos no jogo de forças institucional e fora dele.

Em países com menor grau de institucionalização e consolidação de práticas de negociação, como o Brasil, a constelação de forças políticas e sociais consubstanciado na força das elites políticas e econômicas determina, de forma mais impositiva, o rumo das operacionalizações no campo das políticas públicas,

---

[45] SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 203.

[46] Ibidem, p. 201.

47 SKOCPOL, Theda. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 10. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3141158/mod_resource/content/1/Skocpol_Bringing%20the%20state%20back%20in.pdf> Acesso em: 01 set. 2018.

[48] LASWELL, Harold Dwight. The Policy Orientation. In: LERNER, Daniel; LASWELL, Harold Dwight (Orgs.) **The Policy Sciences:** Recent Developments in Scope and Method. Stanford: Stanford University Press, 1951.

com relação a qualquer arranjo, por mais institucionalizado que seja[49]. Tal fenômeno pode ser observado com maior facilidade nas decisões tomadas em consulta a conselhos e reuniões de orçamento participativo, ocasiões em que maior participatividade é assegurada aos excluídos dos campos institucionais formais.

A construção de pautas e agendas relacionadas a políticas públicas gestadas num ambiente democrático, neste sentido, marcha em sentido oposto ao enfraquecimento dos Estados modernos. A implementação de políticas públicas inclusivas guarda estreita relação com a construção de um ambiente democrático fortalecido e gestado no seio das instituições do Estado[50].

A porosidade das pautas governamentais frente aos assédios da economia global, todavia, põe em xeque a capacidade de organização dos Estados na construção de políticas públicas que efetivamente tenham o condão de atender aos anseios sociais[51], gestados por intermédio de instrumentos que permitam o exercício de uma cidadania ativa. Neste cenário, carecem de pujança para pôr a cabo as ações demandadas pela sociedade, as nações cuja formação de um verdadeiro Estado Democrático de Direito tem a gênese mais recente.

## 1.1 ESTADO, LIBERALISMO ECONÔMICO E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONVERGÊNCIA PARA A ARGUMENTAÇÃO UTILITARISTA

O fortalecimento das instituições e da participação da sociedade na tomada de decisões são fatores que, em cotejo, convergem para o fortalecimento do traço democrático do governo no que diz respeito à tomada de decisões[52].

Por outro lado, a reduzida permeabilidade à participação e a porosidade da cúpula de tomada de decisões públicas a interferências externas autointeressadas

---

[49] FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, n. 21, p. 247, jun. 2000.

[50] FARR, James; HACKER, Jacob S.; KAZEE, Nicole. The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell. **American Political Science Review**, v. 100, n. 4, p. 582, nov. 2006. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/policy-scientist -of-democracy-the-discipline-of-harold-dlasswell/D04D4DC46F7C8B519687910DC77DC289> Acesso em: 01 set. 2018.

[51] BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Trad. por Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. p. 72.

[52] ARENDT, Hannah. **¿Qué es política?** Trad. por Rosa Sala Carbó. Barcelona: Ediciones Paidós, 1997. p. 21.

são fatores que, em conjunto, levam ao enfraquecimento do Estado e ao aumento da desconfiança dos administrados no que diz respeito à legitimidade e à observância do interesse público de decisões[53]. Este cenário, em particular, com frequência é relacionado à realidade da ainda recente democracia brasileira e à interferência de interesses particulares na tomada de decisões voltadas a uma agenda marcadamente neoliberal[54].

Com a alteração do ciclo social brasileiro para o eixo urbano de forma acelerada, em consonância com os movimentos econômicos do início do século XX, o perfilhamento político às correntes econômicas liberais não apenas se justifica, como se mostra conveniente aos governantes, na medida em que permite a justificação da adesão de agendas políticas marcadamente favoráveis aos setores produtivos[55].

A este respeito, políticas públicas voltadas à integração têm sido mitigadas em favor de pautas voltadas a uma abordagem utilitarista de política pública voltada exclusivamente ao desenvolvimento econômico. Estes traços podem ser verificados nos movimentos adotados recentemente com o governo Temer[56] (2016-2019) e, especialmente, com as recentes declarações do recém-empossado governo Bolsonaro[57] (2019-2023), que pretende o afastamento de tratados multilaterais em

---

[53] ELY, John Hart. **Democracy and Distrust**. Cambridge: Harvard University Press, 1980. p. 103.

[54] SALGADO, Eneida Desiree; VIOLIN, Tarso Cabral. Transparência e Acesso à Informação: o Caminho para a Garantia da Ética na Administração Pública. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEN, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (Orgs.). **Eficiência e Ética na Administração Pública**. Curitiba: Ithala, 2015. p. 284.

[55] GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Editora Forum, 2009. p. 174.

[56] A política externa do governo de Michel Temer foi marcada por uma priorização de relações comerciais bilaterais em detrimento do multilateralismo aberto, em especial no subcontinente sul-americano. As posições abertamente contrárias aos avanços do Mercosul sobre pautas sociais foram reforçadas pelo governo Temer com a nomeação de José Serra para o Itamaraty. Serra abertamente defende a necessária retroação do projeto de integração regional sul-americano e emitiu manifestações pejorativas aos presidentes paraguaio e uruguaio em diversas ocasiões, de modo que sua nomeação gerou tensões entre os países-membros do Mercosul. In CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. A política externa interina e os riscos à integração regional. **Revista Conjuntura Austral**, v. 7, n. 37, ago./set. 2016, p. 85. Disponível em < https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/67702/38736> Acesso em: 05 jan. 2019.

[57] Apesar da recentíssima posse do novo governo federal, promessas de campanha e manifestações após a vitória no pleito eleitoral demonstram de forma clara um afastamento da ideia de integração regional na América do Sul e, especialmente, do Mercosul. Sob a justificativa de "combate ideológico" – um dos motes para a justificação de uma série de políticas públicas neste início de governo (2019) – o Presidente Jair Bolsonaro e o Ministro da Economia, Paulo Guedes, deixaram claro que o Mercosul não será prioridade para o governo. Em lugar de alianças multilaterais, o governo priorizará acordos comerciais visando a expansão do comércio internacional. In SOARES, Jussara. Paulo Guedes diz que 'Mercosul não será prioridade' em governo Bolsonaro. **O Globo**, Rio de Janeiro, 28

prol de tratados bilaterais, visando a maximização de receitas decorrentes de tratados econômicos.

Na mesma razão em que são adotadas justificativas relacionadas à agenda econômica liberal para o perfilhamento a políticas liberais relacionadas ao campo econômico e pouco ligadas à efetivação de direitos sociais – especialmente relacionadas à integração regional –, tornam-se igualmente atraentes as abordagens utilitaristas para suavizar os impactos de medidas impopulares e que, eventualmente, venham a vitimar direitos de determinados extratos sociais em prol de uma suposta – e por vezes abstrata – melhoria das condições gerais de felicidade da população como um todo.

O apelo da lógica liberal pautada nos primados utilitaristas – típica da construção keynesiana[58] – se apropria de argumentação de apelo democrático, pautando-se, todavia, numa leitura parcial e unilateral que enxerga o instituto democrático tão somente sob o aspecto do primado da vontade da maioria. Nesta linha, o sacrifício de direitos de particulares seria justificado – e até mesmo necessário – se fosse verificado que, mediante tal sacrifício, fosse aumentado o grau de felicidade do maior número de pessoas.

A leitura rasa da democracia realizada pelo Estado brasileiro proto-republicano eminentemente liberal levou à incorporação de uma série de políticas públicas controversas sob a perspectiva kantiana da centralidade individual[59] que perdurou ao longo de boa parte do século XX. Tal apropriação se fez ainda mais conveniente à realidade brasileira na medida em que a incipiência econômica nacional tenha se reproduzido como realidade desde a instauração da República.

Para além de todas as dificuldades do campo econômico a que já estava submetido o Estado brasileiro – ferreteado por todas as marcas típicas dos países

---

out. 2018. Disponível em < https://oglobo.globo.com/brasil/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-sera-prioridade-em-governo-bolsonaro-23194734>. Acesso em: 05 jan. 2019.

[58] Apesar de um aparente rompimento com a vertente mais conservadora do liberalismo econômico, John Maynard Keynes justificava a intervenção moderada do Estado no campo econômico sob a justificativa de necessidade de garantia da satisfação de direitos individuais e de manutenção da felicidade pessoal. No campo político, portanto, não se baseava em princípios e direitos abstratos, mas no utilitarismo que concebia a possibilidade de apropriação e sacrifício de direitos de terceiros em prol da manutenção da felicidade máxima da maioria. In: SKIDELSKY, Robert. **"Keynes"**. Rio de Janeiro: Jorger Zahar, 1999. p. 55.

[59] ARENDT, Hannah. **Lições sobre a filosofia política de Kant**. Trad. por André Duarte de Macedo. São Paulo: Relume Dumará, 1994. p. 98.

latino-americanos recém emancipados do período colonial – o século XX trouxe uma série de dificuldades econômicos de âmbito global[60].

A eclosão de duas guerras mundiais na primeira metade do século, bem como a posterior polarização política global e a sucessão de crises que afetaram até mesmo potencias econômicas globais impingiu ao Brasil dificuldades econômicas que afetaram tanto o Estado como um todo, como reforçaram a desigualdade social que já havia sido herdada do período colonial[61].

O continuísmo político da região e a falta de coesão de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional mantiveram o cenário econômico dos países sul-americanos ao longo do século XX, culminando, a partir da década de 1980, na implementação de esquemas de liberalização econômica[62]. A própria criação da CEPAL num primeiro momento (1948) e, posteriormente, da ALADI (1980), neste sentido, denotam uma tentativa de integração das heterogeneidades regionais, em prol da solução de problemas históricos e da promoção do desenvolvimento econômico e social maculado por um histórico de defasagem econômica em relação aos continentes europeu e norte-americano[63].

O reforço de ideais econômicos liberais – em vertentes ainda mais avessas à valorização do indivíduo – veio, ainda, sob a forma de novas leituras do liberalismo que tinham o objetivo de afastar a intervenção estatal no campo da economia. Friedrich Hayek no período imediatamente posterior à II Guerra Mundial se opôs impositivamente às vertentes políticas relacionadas ao fortalecimento do Estado social, asseverando que tal intromissão seria o caminho que levaria ao mesmo

---

[60] GOMES, Eduardo Biacchi; ALMEIDA, Ronald Silka de. O Estado Constitucional de Direito e a democracia frente à crise mundial econômica. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 17, n. 1, jan./jun. 2012, p. 58. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2287/pdf> Acesso em: 03 maio. 2018.

[61] OLIVEIRA JÚNIOR, Vicente de Paulo Augusto de; OLIVEIRA, Fernanda Matos Fernandes de. A (in)eficiência na implementação de políticas públicas e do asseguramento de direitos abstratamente garantidos na Constituição: crise da Constituição dirigente?. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 1, p. 63, 2018. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1067> Acesso em: 28 abr. 2018.

[62] BARBOSA, Rubens Antônio. Liberalização do comércio, integração regional e Mercado Comum do Sul: o papel do Brasil. **Revista Economia Política**, v. 13, n. 1, p. 74, jan./mar. 1993. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/49-5.pdf> Acesso em; 30 jun. 2018.

[63] SALOMONI, Jorge Luis. El servicio público en los países del MERCOSUR. In: CASSAGNE, Juan Carlos (Dir.). **Servicio Público y Policía**: el Derecho. Buenos Aires, 2006. p. 132.

destino alcançado pelos Estados fascistas que tiveram seu ápice no período imediatamente anterior às grandes guerras do século XX[64].

Inobstante o fato de os ideais sustentados por Hayek e seus seguidores pautarem-se na proposição de um novo modelo de capitalismo, tal apelo não se fazia relevante no período imediatamente posterior às guerras mundiais, eis que o modelo capitalista tradicional vivia sua fase de ouro, marcada por pelo menos duas décadas de crescimento exponencial sem precedentes.

Apenas com a recessão vivida globalmente na década de 1970 é que o modelo proposto por Hayek passou a ter relevância, a qual foi ainda sobrepujada pelas acusações de que a crise advinda decorreu diretamente do fortalecimento de associações de trabalhadores e sindicatos, bem como no pressionamento para que o Estado adotasse políticas sociais, movimentos que reduziram as bases do acúmulo de capital da classe empresária[65].

Segundo a lógica neoliberal – em larga escala adotada no Brasil e na América do Sul a partir da década de 1990 –, a restauração da economia se daria, necessariamente, pelo reestabelecimento de condições de desigualdade na sociedade, permitindo a criação de um mercado de reserva de trabalhadores disponíveis (desempregados, obviamente), o que geraria o enfraquecimento dos sindicatos[66].

Este pensamento consequencialista – diretamente relacionado a uma forma de gestão pública eminentemente utilitarista – é evidenciado pela Teoria da Dependência evidenciada na América Latina, pela qual se explica a relação entre a burguesia local e os mecanismos de apropriação encabeçado por transnacionais e pelo sistema financeiro especulativo[67].

A dependência, neste sentido, se caracteriza por um desdobramento contemporâneo das marcas do colonialismo, consubstanciando-se numa vinculação

---

[64] HAYEK, Friedrich A.. **Ennemi de la servitude.** Quebec: PUF, 1985, p. 49. Disponível em: <http://www.ecoleliberte.fr/wp-content/uploads/2016/08/hayek_ennemi_servitude.pdf> Acesso em: 01 maio. 2018.

[65] ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 14.

[66] HAYEK, Friedrich A. **Desemprego e política monetária**. Traduzido por Og. Francisco Leme. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2011. p. 13.

[67] MACHADO, Luiz Toledo. A teoria da dependência na América Latina. **Estudos Avançados**, vol. 13, n. 35, jan.abr. 1999, pp. 199-200. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/ea/v13n35/v13n35a18.pdf>. Acesso em 05 jan. 2019.

aos mercados internacionais, reforçando-se a dependência dos mesmos tanto para a aquisição de produtos industrializados quanto para a venda de produtos primários[68]. A mera busca pela expansão econômica em âmbito internacional, de viés eminentemente utilitarista, se sobrepõe à multilateralidade e à integração regional, gerando a permanência do fenômeno de dependência originário do período colonial, a preservação de uma reserva de mercado e o subdesenvolvimento como fenômeno histórico, evidenciando o continuísmo de dependência econômica[69].

Aliada a esta reserva de mercado, se faria necessária a redução dos impostos incidentes sobre a atividade produtiva, de modo a incentivar as atividades de empreendedorismo. Tal modelo foi adotado com extrema rapidez após a eclosão da crise da década de 1970, alastrando-se por quase todos os países do norte europeu, Estados Unidos e, principalmente, Inglaterra, com a ascensão do governo Tatcher (1979-1990), expoente de medidas neoliberais, inclusive no tocante à privatização de atividades tipicamente estatais, mas também em Estados latino-americanos, como no Chile durante o governo Pinochet (1973-1990).

O fortalecimento de correntes econômicas liberais mais extremadas – como a proposta por Hayek – aponta para o assoberbamento de leituras ainda mais pautadas no utilitarismo aplicado aos campos da política e da economia. O surgimento dos *think tanks*, propostos pelo próprio Frederich Von Hayek como organizações não necessariamente acadêmicas que teriam a finalidade de espalhar o ideário liberal pela sociedade, adotando leituras e vocabulários simples e acessíveis, de modo a incutir o ideário (neo)liberal em diversos níveis da sociedade[70].

O principal objetivo destas organizações – autodenominadas apartidárias – era o combate aos ideários igualitários que colaboraram com a formatação da

---

[68] FURTADO, Celso. Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica. Revista de Economia Política, vol. 1, n. 1, jan.-mar. 1981, p. 43. Disponível em: < http://www.rep.org.br/PDF/1-3.PDF>. Acesso em: 05 jan. 2019.

[69] FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. In BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**, Vol. 1. São Paulo: Editora Record, 2000, p. 254. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1614/S33098N962Av1_pt.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2019.

[70] VADELL, Javier Alberto. **O pensamento social de Friedrich Von Hayek e a teoria política contemporânea**. Campinas: [s.n], 2001. p. 171. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/há nd le/REPOSIP/280852> Acesso em: 05 jan. 2018.

proposta do *wellfare state* na Europa continental[71]. Como contraproposta aos primados de um *estabilishment* político voltado a políticas públicas igualitárias, os *think tanks* promoviam ideais econômicos marcadamente liberais, encabeçados pelos princípios pregados por Friedrich Von Hayek, tais como a reserva de mão-de-obra, a expansão dos mercados de consumo e a redução da intervenção estatal[72].

A aceitação da necessidade de criação de reservas de mão-de-obra e a crença na melhoria da condição geral de felicidade da população a partir da existência de uma parcela da população relegada à subserviência e ao desemprego denotam o afastamento da centralidade da figura do indivíduo e da vontade humana como primados do Estado democrático. O critério útil à construção de riqueza se sobrepõe ao critério humanista na construção de políticas públicas a partir das leituras neoliberais propostas por Hayek.

A construção do ideário econômico liberal se perfilha e é alimentado justamente pelo fortalecimento de correntes utilitaristas que se pautam exclusivamente na análise dos ganhos gerados à sociedade a partir de um ponto de vista estritamente matemático, sem levar em conta a individualidade de seus membros. Esta visão, todavia, não se coloca desta forma abertamente, sendo a liberdade individual referenciada como o valor supremo a ser protegido pelo Estado, em aparente – porém falacioso – alinhamento aos ideais kantianos de centralidade da individualidade.

A liberdade, portanto, passa a ser assemelhada como princípio maior a ser respeitado, protegido e promovido pelo Estado, justificado pelos efeitos positivos à sociedade como um todo. Segundo John Stuart Mill, único propósito de se exercer legitimamente o poder sobre qualquer membro de uma comunidade civilizada, contra a sua vontade, é evitar dano aos demais. Seu próprio bem, físico ou moral, não é garantia suficiente[73].

A apropriação da ideia de *homem* e de sua *liberdade* como valores máximos a serem protegidos pelo Estado denota a vinculação do ideal econômico liberal a um modelo singular e exclusivo de cidadão, parametrizado e imaginado, sem

[71] COCKETT, Richard. **Thinking the Unthinkable**: think-tanks and the economic conter revolution, 1931-1983. London: HarperCollins, 1994. p. 137.
[72] HAYEK, Friedrich A. **Direito, Legislação e Liberdade**: a miragem da justiça. v. 2. São Paulo: Visão, 1985. p. 137.
[73] MILL, John Stuart. On Liberty. **Cambridge Texts in the History of Political Thought**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 17.

correspondente específico dentro da sociedade. Não há lugar para particularidades ou especificidades, mas tão somente para um modelo de cidadão que demanda do Estado tão somente a proteção de sua liberdade das ameaças e lesões da natureza e dos demais.

Esta apropriação de um modelo exclusivo de *homem* – que refuta toda e qualquer particularidade que demande a atuação positiva do Estado – indica a estrita relação travada entre o liberalismo econômico e o utilitarismo. Na medida em que o liberalismo econômico suplica pela redução das atribuições estatais, relegadas à proteção do indivíduo e de sua atuação em sociedade, se apropria do utilitarismo para justificar que esta seria a posição do Estado que maiores benefícios traria à coletividade, de modo a afastar juízos de moralidade das decisões políticas[74].

Este íntimo relacionamento fica claro em algumas passagens da obra *On Liberty*, de John Stuart Mill, que se dedica à comprovação das vantagens do modelo econômico liberal para a satisfação da felicidade coletiva, justificando a adoção do modelo utilitarista como substitutivo da moral: considero a utilidade como a solução última de todas as questões éticas, devendo-se empregá-la, porém, em seu sentido amplo, a saber, a utilidade fundamentada nos interesses permanentes do homem como um ser de progresso[75].

Esta formatação da atividade governamental e, por consequência, do planejamento de políticas públicas, denota uma forte interferência de grupos específicos na esfera de tomada de decisões públicas. Na medida em que o desenvolvimento voltado à esfera econômica de modo prioritário se torna o mote de políticas públicas, uma elite burocrática entra em cena para guiar e delinear a criação de políticas públicas voltadas a este fim[76].

A interferência destas elites burocráticas autointeressadas, no entanto, não se coaduna a um modelo de gestação de políticas públicas que se amolde aos ditames democráticos de participação ativa. O afastamento de critérios técnicos e da

---

[74] HAYEK, Friedrich A. **Why I Am Not a Conservative**. Sidney: The Centre for independente Studies, 1992. p. 5. Disponível em: <http://www.cis.org.au/app/uploads/2015/07/op41.pdf> Acesso em: 05 maio. 2018.
[75] Ibidem, p. 19.
[76] KITTHANANAN, Amornsak. Developmental states and global neoliberalism. In: KENETT, Patricia (Org.). **Governance, Globalization and Public Policy**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Inc., 2008. p. 81.

própria comunidade – em homenagem ao critério eminentemente pluralista que deve ser levado em conta na implementação de políticas públicas – contraria o próprio primado do interesse público[77].

A existência de outros valores a serem considerados para a tomada de decisões políticas não é negada pelas correntes liberais econômicas que se apropriaram do utilitarismo. Tais valores, todavia, não servem para a justificação da tomada de ações de cunho político, tampouco como razões morais para tanto. Outros valores para além da liberdade individual seriam apenas indicativos que balizariam a melhor maneira de administrar determinado setor dos assuntos humanos[78].

O afastamento da participação ativa da integralidade dos setores da sociedade, em alinhamento à pluralidade natural de sua composição, denota a inviabilidade de uma argumentação utilitarista na tomada de decisões públicas, especialmente relacionadas ao campo da *policy*. A perspectiva individual – considerando-se a universalidade que reside na perspectiva dos diversos componentes da sociedade – deve prevalecer, em alinhamento ao necessário atendimento do interesse público na formatação de políticas públicas.

## 1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A PERSPECTIVA DO INDIVÍDUO TOMADO COMO CIDADÃO

A influência das políticas neoliberais implementadas ao longo da segunda metade do século XX se fez notar tanto no campo da economia quanto no campo da política. A atuação organizada de teóricos acadêmicos e da própria sociedade civil organizada – sob a forma de *think tanks* – promoveu a absorção de ideais econômicos liberais em todos os níveis da sociedade de forma concomitante.

---

[77] CAPANO, Giliberto; LIZZI, Renata; PRITONI, Andrea. Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo. **Rivista Italiana di Politiche Pubbliche**, v. 3, p. 329, dic. 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/pro file/Renata_Lizzi/publication/270448172_Gruppi_di_interesse_e_politiche_pubbliche_nell%27Italia_della_transizione_oltre_il_clientelismo_e_il_collateralismo/links/596dc7b2aca2728ade773619/Gruppi-di-interesse-e-politiche-pubbliche-nellItalia-della-transizione-oltre-il-clientelismo-e-il-collateralismo.pdf> Acesso em: 18 out. 2018.

[78] MILL, John Stuart**. Utilitarianism**. Edited by Roger Crisp. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 269.

Com o avanço de pautas conservadoras e austeras para o campo da política, um movimento de acirramento das despesas públicas se verificou ao redor do globo, tanto na Europa – com governos fortemente influenciados pela austeridade, como o governo inglês de Margareth Thatcher entre os anos de 1979 e 1990 – quanto em países subdesenvolvidos da América do Sul – como o governo chileno de Ernesto Pinochet, entre os anos de 1973 e 1990[79].

Com a implementação de agendas de contenção de despesas públicas, as políticas públicas de conotação eminentemente igualitária e emancipatória perderam espaço, na medida em que a efetivação das mesmas passou a ser condicionada ao cumprimento de metas orçamentárias estatais[80]. O processo de redução das despesas da máquina estatal trouxe, como reflexo, o esvaziamento de políticas públicas emancipatórias e dependentes de investimento do Estado.

Na América Latina, em especial, as políticas públicas tiveram sua implementação reduzida em maior escala. Na medida em que a formatação de um Estado democrático ainda era titubeante – em decorrência da recente emancipação democrática posterior a regimes autoritários e até mesmo militares que se instalaram em diversos países da região –, a formação de coalizões minimamente capazes de desenhar e promover políticas públicas que promovessem o desenvolvimento econômico em concomitância com a emancipação e a inclusão social não foi possível, relegando o campo de implementação de políticas públicas a um grupo restrito de *decision makers*[81].

O marco desta linha de atuação dos governos de orientação neoliberal foi o afastamento de políticas inclusivas em prol da implementação de uma agenda de avanço econômico e desenvolvimento[82]. A sobreposição do desenvolvimento econômico em relação à emancipação e à inclusão social se justificaria na medida

---

[79] ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In*:* SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 20.

[80] HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. p. 65.

[81] Ibidem, p. 66.

[82] GOMES, Eduardo Biacchi; HASTREITER, Michele Alessandra. UNASUL e a Aliança do Pacífico – novos caminhos para o desenvolvimento da América Latina. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 44, n. 142, p. 113, jun. 2017. Disponível em: <http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/530/Aju,ris_142_DT_4.pdf> Acesso em: 03 maio. 2018.

em que o desenvolvimento seria capaz de gerar ganhos superiores a um maior número de indivíduos com um menor dispêndio de recursos.

Esta máxima revela o traço eminentemente utilitarista das políticas públicas neoliberais voltadas à promoção do desenvolvimento econômico[83]. O afastamento da compreensão de direitos como razões relacionadas ao agente dá lugar a uma compreensão de direitos guiada pela máxima da lógica consequencialista utilitarista[84], deslocando a figura individual do campo de análise das políticas públicas.

Álvaro de Vitta[85] aponta que as razões adotadas por *decision makers* ao implementar políticas públicas de contenção de gastos e na negação de políticas emancipatórias não residem no consequencialismo consciente, na medida em que as propostas de austeridade e redução do Estado foram tomadas, em alguma medida, de forma cega.

Reformas tão grandes não gozam de previsibilidade adequada e controlada, de modo que a sua adoção reside muito mais em razões de interesse setorial empresarial do que, propriamente, no utilitarismo. A própria diversidade inerente a cada país em que tais reformas foram aplicadas, por si só, já seria suficiente para furtar qualquer grau adequado de previsibilidade dos resultados esperados pela implementação das mesmas.

Em oposição diametral às proposições utilitaristas no campo das políticas públicas, John Rawls tece críticas à apropriação de razões utilitaristas nestes campos decisórios.

Sua crítica ao modelo utilitarista reside na premissa de que a correção moral de qualquer ato depende de qualidades intrínsecas desta ação, defendendo uma postura deontológica da justiça existente nas ações tomadas por *decision makers*. As teorias utilitaristas, por seu turno, são teleológicas, na medida em que

---

[83] LEMOS, Fabrício José Rodrigues. Justiça global e direitos humanos. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 22, n. 2, p. 65, 2017. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unib rasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/955/503> Acesso em 04 mai. 2018.

[84] A compreensão de consequencialismo utilitarista se relaciona a uma visão reducionista acerca das consequências de decisões de ordem pública, captando-se tão somente o resultado imediato das mesmas, sem consideração dos efeitos para a integridade da ordem jurídica e para a própria justiça. In SEN, Amartya**. A ideia de justiça**. Trad. por Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, não paginado.

[85] VITTA, Álvaro de. **A justiça igualitária e seus críticos**. São Paulo: Editora UNESP, 2000. p. 48.

desconsideram o caráter intrínseco da moral, se preocupando tão somente com as consequências práticas da conduta adotada[86].

Na medida em que a metodologia empregada pelo utilitarismo na tomada de decisões ignora o caráter intrínseco da moral, permite a realização de leituras rasas e pouco complexas da realidade – o que justifica sua inadequação para o balizamento de tomada de decisões no campo da implementação de políticas públicas.

A simplicidade do mecanismo decisório defendido pela corrente utilitarista e a ausência de apego a qualquer método – relegando a tomada de decisões a um critério eminentemente intuicionista – demonstra a aptidão do utilitarismo para a tomada de decisões pouco relevantes e corriqueiras do dia-a-dia, mas sua total inadequação para a justificação de decisões políticas[87].

A justificação conferida a decisões corriqueiras do dia-a-dia, como a preferência a uma ida dolorosa ao dentista, em vez de ignorar os sintomas de uma cárie e, posteriormente, ser obrigado a submeter-se a um tratamento de canal não pode ser simplesmente transplantada para o campo da política. As decisões de ordem pública se distinguem daquelas do dia-a-dia pela necessidade de adequação à lógica do ordenamento jurídico, levando em consideração a integridade do mesmo – especialmente para a efetivação de direitos fundamentais – e não apenas os efeitos imediatos da decisão.

Justamente neste raciocínio apressado reside uma das mais duras críticas de Rawls ao modelo utilitarista, na medida em que concebe toda a sociedade como um organismo que pode, mediante uma escolha racional, decidir sacrificar determinados setores ou indivíduos específicos. Tal raciocínio conduz ao desrespeito da autonomia privada de cada indivíduo, uma vez que não são considerados seus interesses, anseios e necessidades, mas tão somente os interesses de todo o corpo social, visto como massa amorfa e desprovida de distinções entre os seus integrantes[88].

---

[86] GARGARELLA, Roberto**. As teorias da justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Trad. por Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 6.

[87] CHALMETA, Gabriel. Giustizia aritimetica? I limite del paradigm politico utilitarista. **Acta Philosophica**, v. 7, n. 1, p. 15, 1998. Disponível em: <http://www.actaphilosophica.it/sites/default/files/pdf/chalmeta-19981.pdf> Acesso em: 10 nov. 2018.

[88] GARGARELLA, Roberto**. As teorias da justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Trad. por Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 13.

Outra crítica do pensamento do utilitarismo pontuada por Rawls diz respeito ao caráter preponderante conferido à questão do bem-estar, sem que com isso se levem em consideração questões valorativas ou mesmo de alocação de recursos.

Na medida em que se busca a mais ampla satisfação do bem-estar sem qualquer análise valorativa ou moral acerca das implicações de tal satisfação, a gestão de recursos escassos é ignorada, dando ensejo a situações absurdas, como a manutenção de "gostos caros". Da mesma forma, por se tratar de uma teoria de escolhas teleológicas, o utilitarismo permite a existência de "gostos ofensivos", como a satisfação de desejos discriminatórios, como o racismo e a homofobia[89].

Neste sentido, as vozes de Rawls[90] e Dworkin[91] são uníssonas ao alertar do afastamento do ideal igualitário originalmente proposto pelo utilitarismo. A suposta assepsia da teoria utilitarista é maculada pela possibilidade de opressão e discriminação decorrente da maximização do bem-estar que não seja sadio. A suposta aproximação ao primado kantiano do indivíduo – apresentada de forma superficial por Nozick[92] – não se justifica na medida em que a própria satisfação de interesses torna imprescindível o sacrifício de liberdades e direitos individuais de outrem.

A proposta utilitarista, portanto, não se adequa como baliza a ser seguida cegamente no campo da *policy*. Ainda que critérios práticos e a própria ideia de desenvolvimento devam levar em consideração a tomada de decisões públicas com efeitos práticos, a valoração do indivíduo como centro da atenção política é inafastável da própria ideia de Estado Democrático de Direito.

## 1.3 A SUPERAÇÃO DO PARADIGMA DO CONTRATO SOCIAL PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO INDIVÍDUO E AO EXERCÍCIO DE SUA CIDADANIA

A apropriação da lógica utilitarista por teóricos afiliados a correntes econômicas liberais vem sendo realizada há gerações, rendendo, até hoje,

[89] Ibidem, p. 9.
[90] RAWLS, John. **A Theory of Justice.** Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971. p. 22.
[91] DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously.** London: Duckworth, 1977. p. 180.
[92] BRAGA, Raphael Brasileiro. Robert Nozick e sua Teoria Política: Uma alternativa viável à proposta de John Rawls? **Revista Intuitio**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 02, nov. 2009.

acalorados debates que vão desde o âmbito da academia até as rodas de amigos em prosas rotineiras e frugais.

Não se pode sequer afirmar que existe uma dualidade entre utilitaristas e alguma outra escola ou linha acadêmica. Ao longo do tempo diversas vertentes teóricas se dedicaram ao debate e, mais especificamente, à crítica dos primados que se iniciaram com Bentham e foram levados a novos patamares, culminando com as lições econômicas pregadas por Hayek, expoente do neoliberalismo do fim do século XX.

Assim como Rawls, Michael Sandel também dedicou considerável espaço de sua obra para tecer críticas aos modelos de justiça pautados em critérios utilitaristas, especialmente no que diz respeito à efetivação de direitos sociais relacionados à cidadania ativa.

Em crítica diretamente dirigida ao pensamento de Jeremy Bentham, Sandel desconstruiu a tese de maximização da alegria da sociedade, demonstrando que a assepsia com que se encara a maximização da felicidade geral desconsidera a própria individualidade daqueles que consubstanciam a própria coletividade de modo a, só se levar em consideração as preferências pessoais se estas estiverem inseridas, de alguma forma, na própria coletividade[93].

Ainda, Michael Sandel questiona a adoção de uma *moeda única* que reúne todos os valores morais num mesmo patamar, atribuindo-lhes igual relevância, sem qualquer hierarquia. Aceitar o nivelamento de valores morais repercute na desconsideração de medidas ativas voltadas ao exercício da cidadania pela promoção de direitos sociais, demonstrando o reflexo das opções individuais ao posicionamento do próprio governo quanto a suas políticas públicas[94].

Sandel admoesta que a lógica utilitarista almeja ser aplicada a análises de custo e benefício, principalmente no que tange a tomada de decisões por governos e corporações, objetivando alcançar a racionalidade e o rigor necessários para as escolhas mais complexas da sociedade, transformando todos os aspectos que deverão ser levados em consideração em termos monetários. Esta racionalização,

[93] SANDEL, Michael J. **Justiça.** Trad. por Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
[94] OLIVEIRA, Nythamar de. Revisitando a crítica comunitarista ao liberalismo: Sandel, Rawls e teoria crítica. **Síntese**, Belo Horizonte, v. 41, n. 131, 2014, pp. 396-397.

todavia, pode culminar na equiparação de direitos cujos valores são absurdamente destoantes entre si[95].

Na medida em que se equiparam todos os desejos e aversões existentes no universo humano a uma mesma moeda comum de prazer e dor, possibilita-se a equiparação e a relativização de valores e direitos que não deveriam ser suprimidos de forma alguma. A supressão de vidas em prol da economia de um Estado, por exemplo, relativiza a vida humana em prol de um superávit dos cofres públicos, lançando uma pá de cal sobre a proteção e a dignidade da vida humana[96].

Apesar da semelhança das críticas elaboradas tanto por Sandel quanto por Rawls em relação aos utilitaristas, há discordâncias entre estes dois teóricos no que diz respeito à vinculação existente entre as partes na formatação de um contrato social que venha a impor balizas e diretrizes para a definição dos compromissos existentes tanto entre governantes e governados quanto entre os próprios governados entre si.

John Rawls estabelece a existência de um contrato social que alcança um nível de abstração ainda maior que aquele proposto por Rosseau e Locke, dizendo respeito não exatamente ao ingresso em uma sociedade, mas à formatação dos princípios de justiça que guiariam esta sociedade. Para tanto, Rawls recorre à abstração da *posição original*, afirmando que, se todos os indivíduos fossem colocados em posição de igualdade e racionalidade plenas, adotariam um conjunto de princípios e valores que resguardaria a sociedade de infrações aos direitos pessoais e mais inerentes à dignidade humana[97].

---

[95] A proposta dos comunitaristas – encabeçada por Sandel – parte de uma crítica à forma de se pensar a atuação do Estado e, consequentemente, das políticas públicas sob uma perspectiva tradicionalmente liberal e arraigada ao utilitarismo. A ideia de participação ativa do indivíduo na construção de políticas públicas e o afastamento da construção descomprometido e auto interessada de atuação estatal denotam a possibilidade de se pensar políticas públicas de modo autônomo, promovendo uma clara distinção entre os domínios público e privado. A autonomia do Estado na elaboração de pautas voltadas a políticas públicas e a participação ativa dos cidadãos neste intento são pressupostos para a efetivação de direitos fundamentais no Estado democrático contemporâneo. In: MOUFFE, Chantal. A cidadania democrática e a comunidade política. Trad. por Maria Clara Abalo F. Andrade. **Revista Estudos de Sociologia**, v. 2, n. 2, 1997 p. 60. Disponível em <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/viewFile/663/778>. Acesso em: 13 jan. 2019.

[96] Idem.

[97] RAWLS, John. **A Theory of Justice.** Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971. p. 33.

Tal posição inicial – uma situação hipotética que, inclusive, dá nome ao *contratualismo hipotético* – depende da inexistência de influência de valores particulares na tomada de decisões acerca do próprio *contrato*.

Assim, os indivíduos que deliberariam acerca do contrato social deveriam, ao menos momentaneamente, ter total desconhecimento acerca de suas posições na sociedade, seus talentos, sua condição física, mental, financeira, racial, etc. A ausência de capacidade de percepção de tais condições, todavia, não deveria impedir a possibilidade de tais indivíduos conhecerem a estrutura social, os avanços das ciências e a economia social. A esta cegueira consciente e momentânea, Rawls deu o nome de *véu da ignorância*[98].

Além do *véu da ignorância* que deveria recair sobre a consciência dos indivíduos acerca do próprio papel por eles figurado, bem como da própria fortuna conferida pela vida a tais indivíduos, os mesmos deveriam, necessariamente, ter em mente o alcance de *bens primários*.

Para Rawls, os *bens primários* seriam aqueles indispensáveis para satisfazer qualquer plano de vida, podendo ser agrupados como bens sociais – riqueza, oportunidades, direitos – e os naturais – talentos, saúde, inteligência. Trata-se, portanto, da estipulação de um requisito para que os indivíduos pudessem perseguir o seu projeto de vida, consubstanciado na existência de condições materiais para tanto[99].

Quanto ao critério de racionalidade na escolha, Rawls propôs que os indivíduos pautassem suas escolhas no alcance de soluções que fossem mais benéficas ao corpo social quanto possível.

Na hipótese de incerteza, dever-se-ia hierarquizar as opções, de modo a classificá-las de acordo com os piores resultados possíveis. Deveria, a partir daí, ser adotada aquela decisão cujo pior resultado fosse o melhor possível. Tal opção não decorreria de um critério de conservadorismo, mas da busca pela preservação de direitos e valores consubstanciados na figura da individualidade humana.

Para justificar a tomada de uma decisão que relacionaria a escolha do conjunto de princípios e valores que regulariam a sociedade à proteção dos direitos

---

[98] Ibidem, p. 11.

[99] GARGARELLA, Roberto**. As teorias da justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Trad. por Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 6

individuais, Rawls recorre à figura da equidade. O princípio da equidade passa a envolver deveres e obrigações sociais, confinando os conflitos sociais ao campo da contratualidade. A obrigatoriedade de cumprimento das relações sociais se condensa, portanto, na figura do contrato que assegura a equidade, confirmando a unidade do corpo político no Estado como instituição social[100].

Sandel, no entanto, diverge de Rawls no que diz respeito à prevalência do consenso para o alcance de um contrato que seja satisfatório na definição dos princípios e valores balizadores da sociedade em que o mesmo é celebrado.

Para Sandel[101], o simples fato de ter sido celebrado um contrato – ou mesmo uma convenção, uma norma ou uma Constituição – não garante o afastamento de injustiças que maculem a lisura da avença entabulada. A existência de assimetrias entre as partes envolvidas ou mesmo a condição de melhor negociador de uma das partes pode culminar na formalização de um contrato que seja injusto – ainda que plenamente consensual.

A inexistência de necessária justiça nos acordos firmados por intermédio de contratos, todavia, não justifica o seu inadimplemento sob qualquer justificativa. É inegável que o descumprimento realizado mediante a obtenção de vantagem, ou mesmo o descumprimento que gere prejuízo a uma das partes é injusto. O descumprimento que ocorre, todavia, sem que qualquer das partes aufira vantagem, tampouco tenha prejuízo, é injusto?

A ideia de que o contrato deve ser cumprido é decorrente da supremacia da autonomia das partes, caráter essencial do direito obrigacional. Consequência disso, é o caráter recíproco das obrigações decorrentes da celebração de pactos autônomos. Ocorre, todavia, que nem sempre o consentimento é suficiente para criar uma obrigação moral[102].

Por outro lado, é possível sustentar – como o próprio Sandel pretende em sua exposição – que a existência de consenso não é sequer necessária para o alcance de uma obrigação moral, bastando, para tanto, a existência de reciprocidade no acordado. Neste sentido, Sandel aponta para a existência de uma obrigação

---

[100] TOMAZELI, Luiz Carlos. **Entre o Estado Liberal e a Democracia Direta**: a busca de um novo contrato social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999. p. 106.
[101] SANDEL, Michael J. **Justiça**. Trad. por Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. PÁGINA cap. 6.
[102] Idem.

moral decorrente do fato de uma das partes ter auferido algum benefício em decorrência da atuação da outra, ainda que tenha inexistido consentimento acerca da transação em questão.

A linha é tênue, na medida em que o dispêndio de energia de uma das partes que não venha a alcançar benefício à outra, se realizado sem consenso, não gera qualquer benefício à parte que nada fez, em detrimento do esforço envidado pela outra. Tal situação pode ser visualizada tanto sob a ótica obrigacional baseada no consenso, quanto sob a ótica da reciprocidade, filiando-se Sandel à segunda vertente.

Portanto, a obrigatoriedade moral não se origina, para Sandel, do consenso, mas da autonomia e da reciprocidade das partes. O risco de existência de contratos que sejam injustos ou excessivamente onerosos, todavia, persiste. Para evitar a ocorrência de desequilíbrios contratuais que possam infligir a moralidade que lhes é inata, Sandel se filia à noção de *véu da ignorância* introduzida por Rawls, sugerindo que o desconhecimento acerca da posição que as partes ocupam na sociedade seria suficiente para afastar a possibilidade de existência de contratos desequilibrados e, portanto, desrespeitosos à moral.

Apesar das distinções existentes entre a concepção do contrato social para Rawls e para Sandel, a qual orbita a necessidade – ou não – de consenso para a construção do mesmo, ambos não apenas creem como dispensam considerável parte de suas obras à construção de um modelo de contrato social que seja idôneo ao balizamento de um modelo de distribuição de direitos e obrigações dentro de um dado conjunto social.

A preocupação destes dois autores, todavia, não avança para além da questão do contrato social concebido dentro de uma sociedade estritamente delineada. Apesar de em momento algum fazer-se menção às figuras de Estado ou de nação, ambos os autores são categóricos em delinear a aplicabilidade do modelo de contrato social a um grupo específico de indivíduos.

Da mesma forma, ao se abordar a temática das políticas públicas, adotando-se qualquer um dos dois autores como marco teórico, constata-se a existência de uma limitação do alcance das mesmas ao campo do Estado.

Diante da distribuição assimétrica de bens primários – que beneficie os que estão mais distantes do exercício de seus direitos civis e políticos – ainda assim seja

insuficiente para garantir tal gozo, dentro de um determinado país. Neste caso, poderia se argumentar que o povo de uma outra nação, que se encontra em plenitude de exercício de direitos civis e políticos, com fartura de bens primários, estaria obrigada a auxiliar a população da nação pobre e que ainda não alcançou um status democrático adequado?

Este é, justamente, o campo de análise de políticas públicas que se efetivam em âmbito internacional e avançam para além das fronteiras nacionais. A compreensão da centralidade da figura humana como foco da atuação governamental revela o caráter por volta equivocado que permeia a gestão e o direcionamento das políticas implementadas no bojo dos blocos econômicos[103].

A representatividade no campo dos blocos econômicos é limitada à figura do Estado-nação, especialmente naqueles blocos que ainda se encontram numa fase de desenvolvimento limitada no campo da supranacionalidade e da própria relação com direitos sociais. No caso do Mercosul, por exemplo, a inviabilidade de adoção de mecanismos de supranacionalidade afasta a possibilidade de maior integração e de reconhecimento de direitos individuais do cidadão[104].

Apesar da leitura da obra de John Rawls realizada por Álvaro de Vitta[105], que considera tal possibilidade em decorrência da inexistência de restrição aos limites territoriais, tampouco de ligação da teoria *rawlseana* a um constitucionalismo fechado, inexistindo, portanto, qualquer restrição ou óbice à implementação de medidas redistributivas em âmbito internacional, o modelo proposto com base na celebração de um contrato social não parece adequado para solucionar problemas de políticas públicas aplicáveis em âmbito internacional.

---

[103] As propostas apresentadas por Sandel e Ralws – em que pesem as divergências das premissas adotadas por estes autores – se coadunam com a perspectiva de promoção de direitos fundamentais. A despeito da preferência pelo desprendimento da busca pelos fins do Estado proposta por Sandel, enquanto Rawls se vincula prioritariamente à procura da liberdade individual na construção de pautas estatais, ambos se prendem à própria ideia de Estado e, consequentemente, à existência de um contrato social. Neste ponto, portanto, apesar da diametral oposição realizada aos liberais clássicos e ao próprio ideal utilitarista, tanto Rawls quanto Sandel deixam sem resposta a possibilidade de implementação de políticas públicas e a efetivação de direitos em âmbito mais amplo que o do próprio Estado. Ambos autores, ao longo de suas obras, se vinculam à construção de políticas públicas a partir de permissivos constitucionais e do próprio jogo democrático inerente ao campo do Estado, permanecendo, portanto, atrelados a um campo de reflexão idêntico ao dos liberais clássicos, limitados ao contrato social e ao próprio Estado.

[104] GOMES, Eduardo Biacchi. A supranacionalidade e os blocos econômicos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, v. 38, p. 181, 2003. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1767/1464> Acesso em: 30 jun. 2018.

[105] VITTA, Álvaro de**. A justiça igualitária e seus críticos**. São Paulo: Editora UNESP, 2000. p. 231.

## 1.4 A PROPOSTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DE AMARTYA SEN

O aumento das desigualdades sociais em âmbito global é visualizado nos últimos anos, sendo naturalmente relacionado a um aumento na desigualdade de renda. Tal conexão, todavia, é parcialmente falsa, na medida em que não apenas a renda repercute no aumento do distanciamento social, mas a forma como se premiam os portadores de determinadas qualidades ou aptidões desejadas e/ou relevantes em um mundo marcado pela meritocracia clássica.

Neste quesito, faz-se relevante esclarecer que o ideário proposto por Rawls não se confunde com a política do *welfare state*, a qual, inclusive, é criticada pelo mesmo.

Segundo Rawls, na medida em que o *welfare state* se preocupa tão somente com a redistribuição de renda, e não com a redistribuição de outros bens e poderes (como terras, bens de produção, acesso a decisões políticas, etc.), não se pode dizer que a política do *welfare state* efetivamente reduza as desigualdades sociais; ela reduz tão somente as desigualdades financeiras, sem, todavia, alterar o panorama institucional que determina quais características ou qualidades devem ser melhor retribuídas, tampouco como tais qualidades serão divididas entre os integrantes de um determinado arranjo social[106].

Para dar solução a este problema distributivo, John Rawls aponta a necessidade de estabelecimento de normas que irão definir a forma de criação das instituições decisórias – ainda que elas jamais existam no plano material. Dentre as normas estabelecidas por Rawls, é prevista a necessária observância da criação de instituições não discriminatórias que proporcionem igualdade de oportunidades a todos, além de ser necessário atenção ás características comportamentais dos indivíduos para a determinação de escolhas adequadas às instituições.

Assim, de acordo com o princípio da diferença, Rawls aponta que a anulação de diferenças materiais entre os indivíduos não seria a solução apresentada em sua teorização da justiça. O princípio da diferença estabelece que a

[106] O'NEILL, Martin; WILLIAMSON, Thad. The promise of predistribution. **Policy Network**, 28 set. 2012. Disponível em: <http://www.policy-network.net/pno_detail.aspx?ID=4262&title=The-Promise-of-Pre-distribution> Acesso em: 05 mai. 2018.

distribuição de talentos e habilidades que não é homogênea não deve ser objeto de preocupação da teoria da justiça proposta, mas tão somente a forma de distribuição dos resultados desta distribuição heterogênea. A exploração dos recursos obtidos por aqueles que tenham sido mais beneficiados pode ser realizada de forma desigual, contanto que o seja de forma a beneficiar os menos favorecidos[107].

Apesar das contribuições propostas por John Rawls, alguns pontos cruciais de sua teoria são questionados por Amartya Sem, que introduz uma abordagem distinta para a liberdade individual, o desenvolvimento e as decisões públicas.

Inicialmente, Amartya Sen afirma que a escolha das instituições é o elemento central para qualquer teoria de justiça, porém as instituições devem promover a justiça e não serem tratadas como *justiça em si próprias*. O foco nas instituições conferido por John Rawls e Michael Sandel é criticado por Amartya Sen, na medida em que a questão comportamental do indivíduo – independente do conjunto institucional a que esteja submetido – se faz mais relevante à perspectiva de sua teoria da justiça[108].

Alega ainda que todas as formulas institucionais, mesmo que grandiosas, dependem de fatos externos – como por exemplo aspectos sociais, culturais, econômicos ou políticos de uma sociedade – que muitas vezes são diferentes dos idealizados pelos seus criadores.

Para Sen, as instituições justas são aquelas que efetivamente promovem justiça, não existindo instituições boas em si mesmas, na medida em que qualquer instituição é capaz de realizar conquistas excelentes, dependendo, primariamente, dos próprios indivíduos. Para tanto, os indivíduos não podem entregar a tarefa de justiça às instituições pré-ordenadas, mesmo que tidas como corretas, uma vez que reputa necessária a constante indagação sobre o aprimoramento das instituições para a promoção de justiça de modo holístico[109].

Rawls dispensa considerável energia e espaço em sua obra deliberando a respeito de disposições pré-contratuais que seriam essenciais para permitir que o

[107] RAWLS, John. **A Theory of Justice.** Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971. p. 101.
[108] SEN, Amartya**. A ideia de justiça**. Trad. por Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, não paginado.
[109] Idem.

consenso alcançado pelos envolvidos fosse razoavelmente inclusivo e condizente com os interesses daquele grupo específico.

A grande limitação de Rawls nesta tarefa, todavia, reside no fato de que a reflexão existente tanto nas tratativas pré-contratuais quanto no próprio contrato social produzido a partir da *posição originária* reflete tão somente o conjunto de princípios que regerá um grupo específico, não sendo apto à representação deliberativa de toda a sociedade em nível global.

Tal fato repercute não somente no fato de a teoria limitar o alcance das decisões tomadas pelo grupo, mas na questão de trazer interferências a indivíduos que se encontrem *fora* do próprio grupo. Na medida em que a sociedade se encontra entrecruzada por uma série de microcosmos autônomos e conectados, em muito assemelhados à ideia contemporânea de pluralismo jurídico de Falk Moore[110], é quase impensável a inexistência de reverberações e interferências entre as decisões de um grupo sobre outros grupos e indivíduos.

Inobstante a existência de posições que admitam a expansão da contratualidade proposta por John Ralws para além dos limites geográficos do Estado, como o posicionamento já citado de Álvaro de Vitta, o apego à contratualidade e ao parâmetro obrigacional – seja ele decorrente do consenso (Rawls), seja decorrente da reciprocidade (Sandel) – parecem inadequados para apresentar resposta à formulação de políticas públicas em nível global.

A vinculação a um contrato social torna, ao menos no estado civilizatório em que nos encontramos, infactível a possibilidade de realização de direitos e efetivação de emancipação para além dos limites de nossos semelhantes – cercados pelas barreiras geográficas do Estado – relegados à construção histórica do conceito de cidadania.

Este status nada tem de distintivo, mas, pelo contrário, de comum e identificativo em relação aos demais cidadãos da nação, que não guardam nenhuma

[110] Moore usa o conceito de *campo social semiautônomo* para demonstrar que o espaço existente entre o legislador e a sociedade não é composto apenas por um *vácuo* normativo. O meio social através do qual as leis são transmitidas e o contexto social no qual elas são operadas é repleto de normas e instituições das mais variadas origens. A efetividade (ou a falta de efetividade) de determinadas normas, deste modo, é explicada primordialmente pela estrutura social, e não pelo conjunto institucional da própria norma. In: GRIFFITHS, John. What is legal pluralism? **Journal of Legal Pluralism**, n. 24, 1986, p. 34. Disponível em: <http://commission-on-legal-pluralism.com/volumes/24/griffiths-art.pdf> Acesso em: 06 jan. 2018.

relação biológica entre si, num conceito que se assemelha ao das “comunidades imaginadas” de Benedict Anderson[111].

Diante desse apanhado de ideias acerca da cidadania ao longo da história ocidentalizada, evidencia-se o caráter etéreo e fluído da cidadania, muitas vezes criado por demandas de determinados grupos da sociedade, outras decorrente do próprio curso do desenvolvimento social.

Mesmo diante da existência de um processo de abertura de fronteiras e da relativização dos limites geográficos dos Estados – decorrência do processo de globalização que eclodiu no século passado –, a identidade ainda se faz relevante para a construção e manutenção dos laços aptos à manutenção de relações estreitadas e idôneas à subsistência de sociedades fundadas na cidadania – razão pela qual a elaboração de um contrato social ou a imposição de obrigações em relação a indivíduos pertencentes a outra nacionalidade ainda é pouco factível.

Contrariando um consenso mais do que milenar – de que a subjetividade relacionada ao apreço e à preocupação deve se dar com nossos próximos, nossas famílias, nossos compatriotas ou nossos vizinhos –, Amartya Sen admoesta que num mundo globalizado a preocupação não deve recair apenas sobre os vizinhos, mas deve expandir-se para além das fronteiras nacionais[112].

Para além do próprio *contratualismo hipotético* defendido por Rawls, Amartya Sen introduz o conceito de responsabilidade decorrente do poder, trabalhado por Gautama Buddha no diálogo travado com Sabhiya n’O Sutta-Nipata.

Segundo tal corrente de pensamento, a tomada de decisões – sejam elas políticas ou não – ou a prática de atos que tragam melhoria a indivíduos menos favorecidos decorreria do simples fato de um indivíduo que desfruta de um melhor posicionamento ter a capacidade material de promover uma melhoria considerável nas condições materiais de vida daquele indivíduo que se encontra em uma posição menos favorecida[113], de modo a promover a emancipação deste último.

Mais simples e impositiva, a obrigação decorreria do simples fato de a assimetria existente entre os indivíduos ensejar e propiciar a possibilidade destes

---

[111] ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. Trad. por Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2008. p. 65.

[112] SEN, Amartya**. A ideia de justiça**. Trad. por Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, não paginado.

[113] **Sutta Nipāta**. Trad. por Laurence Khantipalo Mills. Sidney: Sutta Central, 2015. p. 153-157. Disponível em: <http://ftp.budaedu.org/ebooks/pdf/EN391.pdf> Acesso em: 28 mar. 2018.

mesmos indivíduos agirem uns pelos outros, trazendo benefícios entre si que não seriam alcançáveis pela própria atuação de cada um dos indivíduos, isoladamente. A obrigação, decorre, portanto, do próprio poder existente na desigualdade, na assimetria, não havendo a necessidade de justificação do ato praticado em favor de outrem no interesse em alguma contraprestação ou na existência de um contrato imaginário[114].

A distinção do pensamento de Amartya Sen se revela na dispensa de recursos contratuais ou de contraprestação para justificar a obrigação que cada indivíduo carrega. De forma autônoma, cada indivíduo deve pautar suas ações constantemente a partir de uma perspectiva que leve em consideração a multiplicidade de indivíduos envolvidos na prática de atos da vida pública e da vida particular.

Como demonstrado pela apropriação realizada por Amartya Sen do diálogo introdutório de Bhagavad Gita[115], não se trata de uma ação eminentemente pautada no deontologismo de Krishna ou no consequencialismo de Arjuna. A abordagem proposta por Amartya Sen busca demonstrar que uma compreensão abrangente dos estados de coisas pode ser integrada a uma avaliação global das realizações sociais[116].

A avaliação global proposta por Amartya Sen tem o objetivo de provocar uma disruptura com visões unifocais da desigualdade, centradas tão somente em questões relacionadas à alocação de recursos financeiros e ao campo do Estado nação. A pluralidade proposta por Sen engloba tanto o campo das desigualdades que são aptas de apreensão pelo estudos das teorias da justiça quanto o campo dos

---

[114] SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. por Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, não paginado.

[115] A narrativa épica do Mahabharata, que contempla uma épica história de guerra e seus desdobramentos, tem em um de seus mais relevantes capítulos o Bhagavad Gita, consubstanciado num diálogo travado entre Arjuna e seu primo, Krishna. Este diálogo se estende ao longo de centenas de estrofes, todavia ocorrera em um brevíssimo lapso temporal momentos antes de uma grande batalha. Arjuna, ao contemplar a grandeza dos exércitos envolvidos, fica hesitante, uma vez que prosseguir na batalha traria grande mal ao seu povo, questionando, então, se não seria melhor ao povo simplesmente entregar o governo ao seu oponente. Krishna, diante da hesitação de Arjuna, admoesta que a luta é justa e que Arjuna deve prosseguir, levando a cabo a justiça que deve ser realizada, ainda que venha a custar a vida de integrantes de seu povo. In: KRISHNA. **Bhagavad Gita**: a sublime canção. Trad. por Humberto Rohden. 3. Ed. São Paulo: Martin Claret, 2012.

[116] SEN, Amartya**. A ideia de just**iça. Trad. por Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, não paginado.

indivíduos que podem ser objeto de políticas públicas que reduzam as desigualdades postas[117].

Assim, na mesma medida em que a mundialização e a quebra de fronteiras se presta para a concretização de uma perspectiva desenvolvimentista baseada no critério econômico, semelhante lógica deve ser admitida para a concretização do desenvolvimento em outras vertentes que não a econômica[118].

Uma vez que é plenamente possível compreender cada cidadão de um país estrangeiro como um consumidor em potencial, há alguma razão que impeça a compreensão deste mesmo cidadão como um indivíduo que carece de atenção e políticas públicas que podem ser adotadas pelo nosso próprio governo ou até mesmo por nossos próprios cidadãos?

Dois dos valores mais caros à teoria da justiça de Amartya Sen – e que são relevantes para a compreensão da dimensão da democracia para este mesmo autor – são o valor da liberdade pessoal e a igualdade de liberdade.

A liberdade pessoal é importante e deve ser garantida irrestritamente a todos os componentes de uma sociedade, com a finalidade de que seja garantida a livre ação do indivíduo, bem como sua participação política. A igualdade de liberdade é o traço que garante a importância de todos em uma mesma escala dentro da sociedade, impedindo a apropriação de direitos individuais em prol de benefícios à coletividade[119].

Deste modo, a existência de limites geográficos ou a titularidade de cidadania não representa um obstáculo à implementação de políticas públicas que avancem para além dos limites do Estado. A ausência de um contrato social que imponha limitação da abrangência das obrigações para com o outro, bem como a desnecessidade de reciprocidade autorizam – e impõem – a conduta proativa em benefício dos necessitados – estejam eles ou não albergados pelo mesmo manto da nacionalidade estatal.

---

[117] COSTA, António Firmino da**.** Desigualdades globais. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 68, p. 9-32, 2012. Disponível em <http://spp.revues.org/650> Acesso em: 05 maio. 2018.
[118] SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books-Random House Inc., 2000, p. 66.
[119] Ibidem, p. 300.

## 2. A PROPOSTA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO ALTERNATIVA ÀS INTERFERÊNCIAS EXTERNAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA DO SUL: O NASCIMENTO DA IIRSA

Propostas de sociedades globais e da redução de limites geográficos às interações entre nações são características de abordagens liberais e, muitas vezes, relacionadas a interesses eminentemente comerciais. A eliminação de medidas protecionistas e a redução do papel do Estado na economia foram e continuam sendo combatidas por planos de globalização voltados à facilidade na circulação de mercadorias[120].

A implementação de planos para a redução de barreiras territoriais, todavia, se resume à faceta voltada às questões alfandegárias. O apelo à manutenção da democracia e à possibilidade de participação da população na política é utilizada para justificar a abertura de mercados nacionais aos interesses de outras nações, sem que, todavia, haja qualquer contraprestação ou preocupação sob o ponto de vista da redução de barreiras sociais[121].

A forte interferência que determinados grupos sociais são capazes de promover nos mercados globais e o grande interesse que estes mesmos grupos têm sobre determinados mercados consumidores justifica um discurso que é capaz de enfraquecer o contrato social sob a perspectiva mercadológica, reduzindo, todavia, a questão social ao campo estrito dos governos locais[122].

Todas as nações sul-americanas carecem de uma institucionalidade concreta e arraigada à democracia e à participação ativa de seus cidadãos para a tomada de decisões de ordem política, sendo comum a interferência de interesses particulares na tomada de decisões públicas. Mesmo em âmbito internacional, no bojo do esforço regional para a criação de um ambiente institucionalizado de

[120] HELD, David; MCGREW, Anthony. Globalization. **Global Governance** 5, 1999, p. 490. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27800244?read-now=1&googleloggedin=true&seq=1#page_scan_ta b_contents> Acesso em: 10 nov. 2018.
[121] CHOMSKY, Noam. **Profit Over People**: Neoliberalism and Global Order. New York: Seven Stories Press, 1999. p. 131-132.
[122] Ibidem, p. 67.

melhoria dos campos econômico e social em todo o subcontinente, interesses externos com frequência podem interferir na tomada de decisões regionais[123].

A constante fragilidade e o iminente risco de afronta às democracias incipientes da América Latina são um sinal de insuficiência dos mecanismos de proteção da ordem democrática[124], razão pela qual, a partir da segunda metade do século XX, alguns instrumentos são concebidos com o condão de proteger e fomentar o desenvolvimento democrático na região, tais como a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) e a Carta Democrática Interamericana (2001).

A alocação de recursos públicos e a adoção de políticas públicas voltadas à emancipação democrática é, inclusive, responsável pelo acirramento de tensões entre setores da sociedade imbuídos de interesses, em alguma medida, contrapostos, dentro das nações sul-americanas. O subcontinente sul-americano é rico em exemplos do aumento destas tensões, tanto no campo internacional (crise institucional do Mercosul encabeçada por Paraguai e Venezuela) quanto em âmbito nacional (crises democráticas no Paraguai, no Equador, na Venezuela e no Brasil)[125].

A imagem desgastada de Estados com fraca tradição em práticas participativas e democráticas colabora com o fortalecimento destas tensões. O fato de os critérios adotados por Estados na condução de políticas públicas não serem, em muitos casos, claros e participativos cria um ambiente propício à propagação da desconfiança e a questionamentos acerca da isenção das decisões adotadas[126].

---

[123] AGUIAR, Asdrúbal. **La democracia en la jurisprudência de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. 1987-2012. In: AA.VV. Memoria del 1° Congreso Argentino de Derecho Electoral. Buenos Aires: Infojus, 2012, p. 63.

[124] WEFFORT, Francisco C. A América Errada (Notas sobre a democracia e a modernidade na Amperica Latina em crise). **Lua Nova** – São Paulo – Set. 1990, n. 21, p. 11. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/ln/n21/a02n21.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2019.

[125] A existência de mecanismos de controle institucional organizados dentro do próprio Mercosul – como o Protocolo de Ushuaia – garante maior estabilidade à ordem democrática regional, na medida em que institui formas de controle e sanção para eventuais rupturas decorrentes da ação de algum dos Estados-membros. Ainda assim, o déficit democrático do subcontinente sul-americano é sentido em maior ou menor escala nas tratativas que visam a integração regional, especialmente em decorrência de dificuldades na interlocução da representação dos próprios governos e parlamentos locais com as estruturas multinacionais do Mercosul. In GOMES, Eduardo Biacchi; MONTENEGRO, Aline Ferreira. Democracia e o parlamento do Mercosul. **Revista Jurídica – Unicuritiba**, v. 2, n. 35, 2014, p. 165. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2065>. Acesso em: 11 jan. 2019.

[126] ELY, John Hart. **Democracy and Distrust**. Cambridge: Harvard University Press, 1980. p. 103.

A descrença da sociedade em relação à capacidade do Estado em gerir e alocar recursos públicos de modo a satisfazer os interesses dos envolvidos com isenção e probidade aponta para uma crise de governabilidade e governança: de um lado, a crise de governabilidade refere-se à capacidade de formulação, gestão, implementação e articulação das políticas públicas; do outro, a passagem da lógica de governo a uma dinâmica de governança associa-se à legitimidade do Estado enquanto ator e arena política do processo decisório[127].

Ainda que o Estado ponha em prática medidas que implementam políticas públicas direcionadas a setores específicos da sociedade, repercussões mais ou menos inflamadas se verificam conforme se deslocam recursos e direitos para postos mais próximos ou mais distantes de setores organizados da sociedade[128]. Mesmo na vigência da uma Constituição que aponta para direitos materiais a serem tutelados pelo Estado, é evidente o processo de reivindicação da participação como critério de legitimação das decisões tomadas pela Administração[129].

A subtração da participação da sociedade na tomada de decisões que envolvam políticas públicas, todavia, gera um ambiente de descontentamento e desconfiança com relação ao Estado, na medida em que a legitimação da decisão tomada à revelia dos interessados é reduzida ou mesmo ausente.

Ainda que a decisão adotada se alinhe aos ditames legais em vigência ou seja tecnicamente exequível e teleologicamente demonstrável, a vedação à deliberação e à manifestação da sociedade prejudica a capacidade de governabilidade do Estado. Decisões contrárias ao critério participativo e que fraudam mecanismos de participação ativa costumam se revestir do verniz da legalidade, garantindo uma espécie de blindagem jurídica a atos que confrontam com a promoção da cidadania ativa em sociedades de incipientes sob o ponto de vista da democracia[130].

---

[127] MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública da FGV**, v. 42, n. 03, p. 553, maio/jun. 2008.

[128] JORDAN, Grant; SCHUBERT, Klaus. A preliminar ordering of policy network labels. **European Journal of Political Research** 21: 7-27, 1992, p. 13. Disponível em: <https://www.academia.edu/25459176/A_preliminary_ordering_of_policy_network_labels?auto=download> Acesso em: 03 set. 2018.

[129] COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. Editora 34: São Paulo, 2004. p. 21.

[130] LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Trad. por Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, cap. 4.

A desconfiança dos concernidos é alçada a seu mais elevado grau na medida em que os próprios governos perdem a capacidade de pôr em prática suas agendas, sucumbindo a pressões externas e a interesses privados[131]. Neste panorama de insuficiência das estruturas estatais, ganha corpo a ideia de integração regional como fonte de fortalecimento dos Estados frente aos novos atores globais[132], possibilitando a existência de um campo em que os *players* públicos e privados interajam em um patamar de igualdade.

Diversas propostas de integração regional foram propostas ao redor do globo na segunda metade do século XX, pautadas nas mais variadas agendas, premissas e objetivos[133]. Dentre incontáveis exemplos de fracasso de tentativas integracionistas, o caso da União Europeia surge e se mantém – apesar de avanços e retrocessos – como um paradigma de integração econômica, política e social que não apenas sobrevive, como se expande e se fortalece ao longo das últimas décadas.

Pautado inicialmente como um bloco econômico necessário para promover a recuperação do continente no período pós-guerra[134], a União Europeia se transmutou ao longo do tempo, adquirindo vontade política e legislativa no seio de um grupo de Estados solidariamente estruturado. Avançando sobre a questão institucional, a União Europeia desenvolveu instrumentos de resolução de conflitos que se pauta na intragovernabilidade e na supranacionalidade[135], sedimentados num ordenamento jurídico comunitário que disponibiliza espaço jurisdicional a todos seus componentes para a solução de conflitos[136].

---

131 ARENDT, Hannah. **¿Qué es política?** Trad. por Rosa Sala Carbó. Barcelona: Ediciones Paidós, 1997. p. 90.

132 MENEZES, Alfredo da Mota. **Integração regional**: Blocos Econômicos nas Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p. 07.

133 GOMES, Eduardo Biacchi; KALIL, Raquel Costa; FUNGMANN, Domagh. Uma releitura dos processos de integração a partir dos direitos humanos e da democracia: a perspectiva d Mercosul. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 45, n. 177, jan./mar. 2008, p. 150. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/177/ril_v45_n177_p149.pdf. Acesso em: 11 jan. 2019.

134 POCAR, Fausto. **Diritto dell'unione europea**. 11. ed. Milano: Giuffré Editore, 2010. p. 11.

135 O Tribunal de Justiça da União Europeia – um dos melhores exemplos de sistema de solução de conflitos em âmbito comunitário – é caracterizado pela atuação compreendida dentro de um campo institucional supranacional, vinculando-se à integralidade da Comunidade em primeiro lugar. Além do aspecto marcadamente supranacional, o Tribunal de Justiça da União Europeia se pauta no perfilhamento à independência e à isenção, formando-se por julgadores desvinculados dos governos que os nomeiam. In: GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos Econômicos**: soluções de controvérsias, 3 ed.. Curitiba: Juruá, 2010, p. 199

136 VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia (os desafios de uma associação inter-regional)**. Barueri: Manole, 2003. p. 02.

A despeito da relevância dos aspectos econômicos e integracionistas da natureza constitutiva da União Europeia, o desenvolvimento de instrumentos de solução de conflitos e de aplicação das normativas comunitárias delineia um dos mais relevantes e distintivos pontos de sua bem-sucedida implementação, especialmente no que diz respeito à proposta de integração regional[137].

A existência de um ordenamento comunitário próprio, aplicável tanto no campo da jurisdição da própria União Europeia, como na jurisdição dos Estados componentes, aponta para a existência de uma estrutura ordenada que rompe a mera integração econômica e social[138], avançando para o campo da identificação e da manutenção a ordem normativa, especialmente a partir do Tratado de Roma.

A aproximação promovida no âmbito da União Europeia entre a legislação comunitária e os ordenamentos jurídicos nacionais permitiu uma integração regional e econômica coerente e de fluxo constante. Os reflexos de tal integração foram sentidos tanto no que diz respeito à protetividade de direitos humanos quanto na própria promoção econômica, garantindo um ambiente de maior segurança jurídica tanto para parcelas da população que demandam a tutela estatal quanto de investidores do campo privado[139].

Os países sul-americanos, diante da fragilidade e da prematuridade de suas democracias, podem vislumbrar no modelo da União Europeia a inspiração para a integração regional, almejando a emancipação frente às influências externas, bem como a solução para a implementação de programas de políticas públicas emancipatórias integradas, de maior amplitude e fôlego[140].

Neste mister, diversas tentativas foram incubadas e implementadas no subcontinente sul-americano. Desde o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (1969), passando pela Comunidade Andina das Nações (1969), pela Associação Latino-Americana de Integração (1980), pelo Mercado Comum do Sul (1991), pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e

---

137 GOMES, Eduardo Biacchi. **Manual de Direito da Integração Regional**, 2 ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 64.

138 BIAVATI, Paolo. **Diritto processuale dell'Unione Europea**. 4. ed. Milano: Giuffré Editore, 2009. p. 15.

139 PABST, Haroldo. **Mercosul Direito de Integração**. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 109.

140 GOMES, Eduardo Biacchi; ALMEIDA, Ronald Silka de. O Estado Constitucional de Direito e a democracia frente à crise econômica mundial. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 17, n. 1, jan./jun. 2012, p. 69. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2287/pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.

pela União das Nações Sul-Americanas, foi observado maior ou menor sucesso em tais medidas de integração, sem que, todavia, tenha sido implementada de forma absoluta a coesão pretendida para o subcontinente sul-americano[141].

Em comparação com a integração implementada na União Europeia, as tentativas de integração implantadas na América do Sul denotam a existência de rasgos fortemente arraigados à questão econômica e à incipiente emancipação democrática das nações sul-americanas[142].

Na medida em que as iniciativas voltadas à integração dos países sul-americanos foram marcadamente voltadas à questão da promoção econômica e da facilitação de circulação de bens – sem que tenha havido uma verdadeiro preocupação com questões de identidade e integração social – a fragilidade econômica de tais nações representou um constante empecilho ao sucesso de tais programas[143].

Rompendo com o paradigma dos programas anteriores, e sob a perspectiva da alocação de recursos públicos em prol do suposto interesse público e da integração regional[144], foi criada a Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana – IIRSA, um plano multissetorial que teve início em agosto de 2000, durante a Reunião de Presidentes da América do Sul, que ocorreu na cidade de Brasília. A reunião foi pautada pelo então Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), tendo sido a primeira reunião dos Presidentes da América do Sul a que compareceram todos os presidentes do subcontinente.

Em princípio tal iniciativa se consubstanciou num fórum de discussão e ação cujo objetivo seria a promoção de diálogo para a realização de obras de infraestrutura que permitam a integração física da região nas áreas de transporte,

---

[141] VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra P. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **CEPAL – SERIE Comercio Internacional**, n. 82, 2007, p. 32. Disponível em: < https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y >. Acesso em: 14 jan. 2019.

[142] MARTÍNEZ, Mónica Montaña. Análise comparada da integração no Mercosul e na União Europeia. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 1, n. 2, p. 90, jul. 2006.

[143] A prevalência de interesses nacionais dos Estados com maior poder de interferência decorrente, mais das vezes, de melhores condições econômicas em âmbito internacional – fenômeno conceituado como "teoria do poder" – é um fator dificultador do alinhamento de interesses em iniciativas multilaterais de países periféricos. In: GOMES, Eduardo Biacchi. **A Globalização Econômica e a Integração no Continente Americano**: desafios para o Estado brasileiro. Injuí: Editora Unijuí, 2004, pp. 57-58.

[144] Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, COSIPLAN. **Agenda de Projetos Prioritários de Integração**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf> Acesso em: 03 mar. 2018.

energia e comunicação[145]. No Comunicado de Brasília, ocasião em que foi firmada a IIRSA, foram destinados capítulos específicos à temática da integração nos campos democracia, do comércio, da infraestrutura, do combate ao tráfico de drogas e da promoção da informação e da tecnologia, denotando o caráter multifacetado de tal iniciativa.

Apesar de ter sua gênese desconectada de qualquer projeto específico de integração econômica ou social para a América do Sul, atualmente a IIRSA se encontra vinculada à UNASUL, como órgão técnico da Cosiplan. Esta alteração se deu a partir da I Reunião Ordinária de Ministros da Cosiplan, realizada em Quito, em 18 de junho de 2010, com a finalidade de garantir o prosseguimento das atividades de melhoria da infraestrutura regional, todavia fomentada por um aparato institucional mais robusto e de maior governança para os países envolvidos[146].

Na medida em que a IIRSA se enquadra, dentre diversas outras categorizações, como um feixe de políticas públicas aplicáveis aos campos da economia, da democracia, dos direitos humanos e da integração da região sul-americana, a existência de financiamento para a promoção das atividades desta iniciativa – seja ele de natureza pública, privada ou mista – se faz impositiva[147].

Inobstante a existência de forte interesse privado na implementação dos projetos concebidos sob a égide da IIRSA, 79% dos investimentos em transporte, 87% dos investimentos em energia e 99% dos investimentos em telecomunicação provém da iniciativa pública ou público-privada[148].

Em âmbito global, até o ano de 2007, financiamentos internacionais originados do Banco Internamericano do Desenvolvimento (BID) e do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) representava representavam cerca de 8% do compromisso total de financiamento dos projetos da IIRSA, enquanto que os

---

[145] Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação de Documentação Diplomática. **Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 87, 2° semestre de 2000.** Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N87_2Sem_2000.pdf> Acesso em: 03 mar. 2018.

[146] 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: NETO, Walter Antonio Desiderá (org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014, p. 325.

[147] BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15 n. 02, p. 78, abr./jun. 2001.

[148] Iniciativa para integração da infraestrutura regional sul-americana, IIRSA. **IIRSA 10 anos depois**: Suas conquistas e desafios. Buenos Aires: BID-INTAL, 2011. p. 99. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb_iirsa_10_anios_sus_logros_y_desafios_port.pdf> Acesso em: 03 mar. 2018.

próprios Estados componentes da IIRSA ingressaram com 62% de recursos compromissados aos projetos já aprovados e o setor privado complementou os 21% restantes[149].

Tais dados revelam uma forte tendência à adoção de fontes de financiamento nacionais ou regionais em lugar à tradicional dependência de fontes de financiamento internacional. Ao mesmo tempo em que os empréstimos tomados junto ao Banco Internacional do Desenvolvimento e ao Banco Mundial reduzem, aumenta a relevância e a pujança dos financiamentos realizados por instituições financeiras regionais, como o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e até mesmo por bancos nacionais que ganham corpo no âmbito regional, como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

*Tabela 1 - Volume de financiamentos anuais destinados à América Latina (em milhões de dólares estadunidenses)*

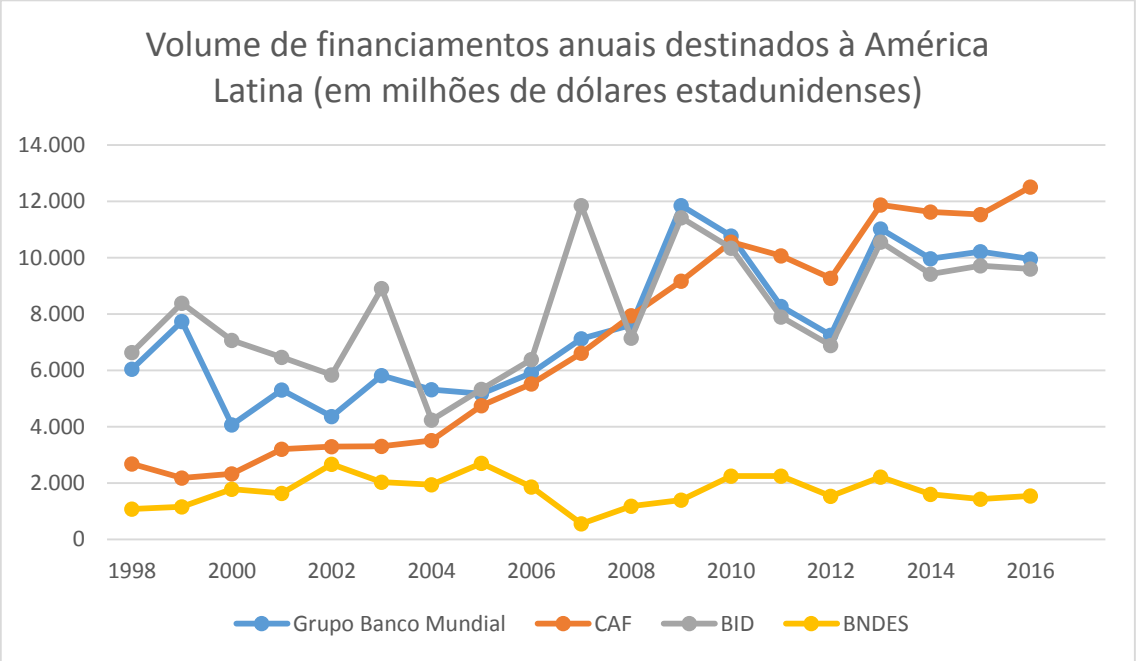



Gráfico elaborado pelo próprio autor com base nos Relatórios Anuais do Banco Mundial (Disponíveis em: http://www.worldbank.org), nos Informes Anuais do CAF (Disponíveis em: http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1047), nos Relatórios Anuais do BID (Disponíveis em: https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/relatorio-anual-%2C6293.html) e nos Relatórios Anuais do BNDES (Disponíveis em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/relatorio-anual).

149 TAMOYO, Carlos. **Avances en la Implementacion y Perspectivas – Fuentes de Financiamiento de la Cartera IIRSA 2003-2006**. Reunião Anual dos Diretores da IIRSA em Montevidéu, Uruguai, em 4 a 5 de dezembro de 2007, p. 21. Disponível em: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2009/03060a06.pdf> Acesso em: 04 mar. 2018.

A despeito do arrefecimento dos investimentos internacionais realizados pelo Brasil em decorrência dos acontecimentos políticos dos últimos anos, o financiamento por instituições bancárias regionais tem se fortalecido na América Latina em comparação ao financiamento internacional tradicional, encabeçado pelas linhas ofertadas pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Este panorama possibilita a abertura de uma nova percepção no campo das políticas públicas regionais relacionadas à integração e ao desenvolvimento social. O fortalecimento de alianças regionais e a possibilidade do exercício – ainda que parcial – de autonomia frente ao capital estrangeiro possibilita a existência de um campo autônomo de decisão onde políticas públicas legitimamente regionais podem ser encubadas.

## 2.1 O CONTEXTO LATINO-AMERICANO E A TOMADA DE DECISÕES NO ÂMBITO PÚBLICO

A alocação de recursos públicos e a adoção de políticas públicas têm sido responsáveis pelo acirramento de tensões entre setores da sociedade imbuídos de interesses, em alguma medida, contrapostos. O fato de os critérios adotados pelo Estado na condução de políticas públicas não serem, em muitos casos, claros e participativos cria um ambiente propício à propagação da desconfiança e a questionamentos acerca da isenção das decisões adotadas.

Em países em desenvolvimento – como o Brasil – cerca de noventa por cento dos financiamentos à infraestrutura são realizados por agências governamentais[150]. No caso dos financiamentos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – instrumento responsável pelo maior volume de financiamentos nacionais em obras de infraestrutura no exterior – não existe

[150] FRISCHTAK, Cláudio R. O investimento em infraestrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. **Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE**, v. 38, n. 02, p. 317, ago. 2008. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5192/1/PPE_v38_n02_Investimento.pdf> Acesso em: 20 out. 2018.

qualquer forma de controle legislativo ou consulta popular acerca do destino dos financiamentos, com ressalva para a proposta do Projeto de Lei nº 3466/2015[151].

A descrença da sociedade em relação à capacidade do Estado em gerir e alocar recursos públicos de modo a satisfazer os interesses dos envolvidos com isenção e probidade aponta para uma crise de governabilidade e governança: de um lado, a crise de governabilidade refere-se à capacidade de formulação, gestão, implementação e articulação das políticas públicas; do outro, a passagem da lógica de governo a uma dinâmica de governança associa-se à legitimidade do Estado enquanto ator e arena política do processo decisório[152].

No campo dos interesses na exploração de recursos naturais, por exemplo, a extinção de reserva nacional da Reserva Nacional do Cobre e Associados (RENCA) gerou uma série de repercussões de grande magnitude a setores organizados relacionados à proteção do meio ambiente na região amazônica que não foram formalmente consultados previamente a tal decisão[153].

Mesmo na vigência da uma Constituição que aponta para direitos materiais a serem tutelas, é evidente o processo de reivindicação da participação como critério de legitimação das decisões tomadas pela Administração[154]. No campo das políticas públicas que envolvem a celebração de tratados ou acordos internacionais – que, consequentemente, demandam alocação de recursos no exterior – o disposto no artigo 49, I da Constituição Federal não esgota a necessidade de participação no direcionamento de políticas públicas.

A subtração da participação da sociedade na tomada de decisões que envolvam políticas públicas, todavia, gera um ambiente de descontentamento e

---

[151] O Projeto de Lei nº 3466/2015 visa alterar a redação da Lei nº 5662/71, de modo a criar uma condicionante à concessão de empréstimos do BNDES no exterior. A alteração proposta, todavia, condiciona a concessão de empréstimos a países que não sejam condescendentes com o tráfico de drogas, com a lavagem de dinheiro, com países sujeitos a regimes ditatoriais, que apoiem o terrorismo, desrespeitem os direitos humanos ou pratiquem regime tributário diferenciado, não gerando, portanto, qualquer restrição de ordem política.

[152] MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública da FGV**, v. 42, n. 03, p. 553, maio/jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf/> Acesso em: 12 set. 2017.

[153] DAMMSKI, Luiz Paulo. The participation as legitimation criteria of decisions applied to environmental public policies: the extinction of RENCA and the discomfort of the excluded. In: LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely; RIBEIRO, Heidi Michalski (Orgs.). **Innovations in the Ecological Rule of Law**. São Paulo: O direito por um Planeta Verde, 2018. p.409.

[154] COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 21.

desconfiança com relação ao Estado, na medida em que a legitimação da decisão tomada à revelia dos interessados é reduzida ou mesmo ausente. Ainda que a decisão adotada se alinhe aos ditames legais em vigência ou seja tecnicamente exequível e teleologicamente demonstrável, a vedação à deliberação e o mero apelo ao primado do apoio da maioria gera situações de desgoverno e de desrespeito aos próprios primados participativos da democracia[155].

Este afastamento da esfera de tomada de decisões de ordem política do campo de deliberação popular tem sua origem no período colonial, sendo marca característica, no Brasil, a influência de correntes mandonistas, patrimonialistas, clientelistas e coronelistas no círculo de tomada de decisões políticas[156].

A forte interferência de interesses notadamente privados sobre decisões do campo público se fez presente ao longo do período colonial brasileiro, tendo se reproduzido – em igual ou ainda maior medida – após a Independência.

Inobstante o fato de o Brasil ter se inspirado em grande medida nas doutrinas constitucionalistas francesa e estadunidense (guardadas as consideráveis dessemelhanças entre ambas), fato é que o constitucionalismo brasileiro sempre se viu muito mais arraigado à proteção da propriedade privada do que à liberdade e à igualdade propaladas pelos ideários da Revolução Francesa[157].

Neste sentido, uma breve análise do histórico de separação do Brasil de sua metrópole europeia permite constatar que, mesmo com a passagem do colonialismo para a monarquia, pouco mudou no que diz respeito aos laços existente com Portugal, bem como entre a noção de público e privado, o que foi fundamentado por uma forte prevalência, no campo normativo, da forma em detrimento do conteúdo[158].

---

[155] ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Trad. por Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 362.

[156] Apesar do alinhamento com os cânones do Estado social ter ocorrido de forma mais ou menos plena tão somente após 1988, é inegável a construção de um Estado prestacional ao longo da história brasileira, processo que se iniciou de forma mais premente a partir da vinda da Família Real ao Brasil, desenvolvendo-se ao longo do tempo – processo que caminhou de forma alinhada com a democratização brasileira. O alcance, todavia, de uma noção de serviço público que se alinha à efetiva satisfação dos interesses da sociedade tida de forma global – e não de interesses individuais somados na totalidade da sociedade – só se tornou possível com a promulgação da Constituição Federal. In: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço Público:** Garantia Fundamental e Cláusula de Proibição de Retrocesso Social. Curitiba: Íthala, 2016. p. 25.

[157] GABARDO, Emerson**. Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Editora Forum, 2009. p. 163.

[158] HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, pp. 164-165

A repercussão prática desta formatação de distribuição da participação social no campo político foi a manutenção de uma sociedade frágil frente aos mandos e desmandos de um Estado forte fortalecido pela construção marcadamente patrimonialista[159].

A interferência do capital nas decisões de ordem pública se refletiu, ao longo da história democrática brasileira, em políticas públicas cuja ênfase não necessariamente refletiu o interesse sufragado na vontade popular, tampouco em pautas baseadas na efetivação de direitos sociais. Pelo contrário, sob o primado da menor interferência do Estado e da crença na eficiência do mercado, pautas liberais foram adotadas em grande medida sob a justificativa de necessidade de fomento ao crescimento econômico, necessidade primária e prévia ao desenvolvimento social[160].

A sobrepujança de uma pauta notadamente liberal no campo econômico e pautada no patrimonialismo, todavia, não é uma marca exclusiva do campo político brasileiro. Os processos simultâneos de colonização ocorridos na América do Sul, apesar de suas dessemelhanças e particularidades, comungaram de traços comuns na formatação das influências primordiais sobre o campo político[161].

Neste sentido, pode-se relacionar o processo de integração na América do Sul à conjuntura que formatou o desenvolvimento dos Estados sul-americanos ao longo dos últimos séculos. As propostas que são postas para a América do Sul se ligam muito mais à fenomenologia cultural que permeia o subcontinente do que, propriamente, às reais necessidades dos países que o constituem, especialmente no que diz respeito à infraestrutura[162].

Ao contrário do fluxo de interferência sobre a tomada de decisões públicas vivenciado na Europa, marcado pela formação de uma burguesia liberal que assume o poder até então exercido de forma concentrada em campos específicos delineados

---

159 Ibidem, p. 176.

160 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 34. ed. Brasília: ENAP, 1998. p. 35.

161 GOMES, Eduardo Biacchi. Comunidade Sul-Americana de Nações e Democracia: condicionantes ao desenvolvimento da região. **Revista de Informação Legislativa. Brasília**, v. 44, n. 174, p. 115, abr./jun. 2007. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/141151/R174-03.pdf?se quence=4> Acesso em: 02 maio. 2018.

162 BEYHAUT, Gustavo. Dimensão cultural da integração na América Latina. **Estudos Avançados**, v. 08, n. 20, p. 191, 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v8n20/v8n20a19.pdf> Acesso em: 01 jul. 2018.

pelos feudos, a formatação do poder político na América do Sul é marcado por uma atuação do próprio Estado, suplantado por interesses da própria colônia em cotejo com o patrocínio fornecido por elites coloniais preexistentes[163].

A formação de Estados na América Latina, portanto, decorre da conformação de interesses entre oligarquias rurais locais e grupos burgueses estrangeiros, o que conduz à distribuição de favores políticos em perfilhamento com interesses marcadamente relacionados ao clientelismo. Na prática, o traço comum das decisões políticas adotadas nos países sul-americanos carece de um critério claro de legitimidade legal-racional que se relacione ao critério democrático do Estado de Direito[164].

Em que pese a ausência de um critério claro que justifique e garanta legitimidade à tomada de decisões no campo da política, justificativas devem ser apresentadas para explicar a tomada de medidas que, por vezes, são vistas como impopulares por governos sul-americanos. Trata-se de um pressuposto à ideia de intercomunicação entre os campos da *politics,* da *polity* e da *policy*, em consonância com a própria ideia de democracia[165].

A eclosão de diversos governos democráticos na América Latina no fim do século XIX e a introdução de ideários relacionados à efetivação da democracia no campo político exigem de governantes a justificação de seus programas políticos, proporcionando um espaço de visibilidade e participação ativa à sociedade, sob pena de romper com os próprios primados do Estado Democrático de Direito[166].

Mesmo diante de um modelo de sobreposição do jogo de forças envolvido na construção de pautas governamentais e aplicação de políticas públicas que é influenciado por vetores externos – especialmente relacionados a correntes

---

[163] WOLKMER, Antônio Carlos. Repensando a questão da historicidade do Estado e do direito na América Latina**.** **Panóptica**, v. 01, n. 04, p. 84, 2006. Disponível em: <http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/Op_1.4_2006_82-95/133> Acesso em: 29 abr. 2018.

[164] VELLINGA, Menno. **El cambio del papel del Estado en América Latina**. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 1997. p. 15.

[165] DYE, Thomas R. Policy analysis: what governments do, why they do it and what difference it makes. In: ___. **Understanding Public Policy**. 14. ed. Harlow (England): Pearson Education Limited, 2013. p. 06.

[166] ARENDT, Hannah. **¿Qué es política?** Trad. por Rosa Sala Carbó. Barcelona: Ediciones Paidós, 1997. p. 21.

mandonistas e patrimonialistas, comumente presentes no ambiente sul-americano[167] –, é imprescindível a existência de uma *policy arena* minimamente transparente, na qual as justificativas sejam apresentadas juntamente com a tomada de decisões públicas.

## 2.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA A SER ADOTADO PARA O DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA DO SUL E A RELEVÂNCIA DA PROMOÇÃO DA INFRAESTRUTURA

A escolha pelo modelo de desenvolvimento regional como política pública a ser analisada no presente estudo decorre da compreensão de sua adequação ao panorama nacional, bem como de sua aptidão à concretização de objetivos de promoção do desenvolvimento e erradicação da pobreza constitucionalmente estabelecidos.

Os objetivos de erradicação da pobreza e de redução das desigualdades sociais (artigo 3º, II, artigo 4º, artigo 43, artigo 165, §7º e artigo 170, VII, todos da Constituição Federal) apontam todos em direção ao desenvolvimento de políticas públicas que sejam idôneas à promoção do desenvolvimento econômico que seja perfilhado à promoção de políticas aptas a reduzir as desigualdades sociais tanto dentro de uma mesma macrorregião quanto entre regiões distintas entre si, habilitando o indivíduo ao exercício de todos seus direitos políticos e econômicos[168].

O desenvolvimento, portanto, não pode ser dissociado em partes ou direcionado apenas a uma determinada esfera, como a econômica. O desenvolvimento deve ser compreendido como o processo de expansão das liberdades individuais[169], tomado como meio e fim da atuação do Estado, com a

---

[167] MANN, Michael. La Crisis del Estado-Nacion em America Latina. **Desarrollo Economico**, v. 44, n. 174, p. 284, jul./ set. 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3456035?read-now=1&googleloggedin=true&seq=1#metadata_info_tab_contents> Acesso em 15 out. 2018.

[168] A relação existente entre políticas públicas de âmbito regional e o Estado é semelhante àquela que fundamenta a formação de organismos comunitários que almejam o desenvolvimento conjunto. Sem prejuízo dos próprios interesses nacionais, a ideia de supranacionalidade alinhada ao interesse no desenvolvimento das capacidades de cada região possibilita a adoção de políticas públicas voltadas a toda a comunidade, sem que, com isso, haja desalinhamento com a legislação interna e os próprios interesses da população nacional. In GOMES, Eduardo Biacchi. **Manual de Direito da Integração Regional**, 2 ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 163.

[169] SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books-Random House Inc., 2000, p. 03.

finalidade de permitir o desenvolvimento das capacidades de todos os indivíduos componentes da sociedade[170].

Nesta perspectiva, a liberdade é adotada como um meio de promoção das capacidades individuais, alicerçando-se na premissa de que cada indivíduo goza de diferentes panoramas de vida e, consequentemente, possui diferentes potenciais a serem desenvolvidos[171]. Por conta disso, formas distintas de promoção das capacidades individuais podem ser adotadas, de modo a permitir o desenvolvimento amplo da população.

A liberdade, neste sentido, é instrumentalizada em prol do desenvolvimento. Para que o desenvolvimento seja alcançado em sua amplitude, a liberdade deve ser garantida irrestritamente, lida em sua acepção positiva – demandando atuação proativa do Estado em prol da criação de condições mínimas de desenvolvimento das capacidades individuais[172].

Assim, a atuação do Estado não se restringe à distribuição de renda ou à uma política de redução das desigualdades econômicas. Na medida em que as capacidades individuais demandam distintos *inputs* para serem desenvolvidas, diversas formas de promoção da liberdade individual podem – e devem – ser promovidas por intermédio de políticas públicas[173].

Tais políticas demandam deliberação e participação dos envolvidos, uma vez que, para sua efetividade, devem estar umbilicalmente relacionadas aos fatores que impedem o desenvolvimento dos indivíduos que consubstanciam seu público-alvo[174]. Na medida em que alguns indivíduos, por conta de doenças, idade ou limitações de outras naturezas, não conseguem converter renda em aumento de suas próprias habilidades, este abismo na capacidade de conversão, mesmo num

---

[170] Ibidem, p. 36.

[171] SEN, Amartya. Development as Capability Expansion. **Journal of Development Planning**, p. 6. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jses sionid=A59395419E74640399BD7C2E56131DB1?doi=10.1.1.383.4952&rep=rep1&type=pdf> Acesso em: 20 out. 2018.

[172] DENEULIN, Séverine; SHAHANI, Lila. **An Introduction to the Human Development and Capability Approach**: Freedom and Agency. London: Earthscan, 2009. p. 29.

[173] SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books-Random House Inc., 2000, p. 38.

[174] CAPANO, Giliberto; LIZZI, Renata; PRITONI, Andrea. Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo. **Rivista Italiana di Politiche Pubbliche**, v. 3, p. 338, dic. 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Renata_Lizzi/publication/270448172_Gruppi_di_interesse_e_politiche_pubbliche_nell%27Italia_della_transizione_oltre_il_clientelismo_e_il_collateralismo/links/596dc7b2aca2728ade773619/Gruppi-di-interesse-e-politiche-pubbliche-nellItalia-della-transizione-oltre-il-clientelismo-e-il-collateralismo.pdf> Acesso em: 20 out. 2018.

cenário de igualdade de renda, promoveria diferenças no grau de liberdade constatado entre os indivíduos[175].

Neste contexto, a promoção do desenvolvimento de polos produtivos regionais como modelo de política pública idônea à mobilização de recursos infraestruturais em prol de um modelo de desenvolvimento econômico modal e direcionável surge como resposta à demanda de investimento público *personalizado*, consciente e integrado com a realidade local. Como a emergência de aglomerações produtivas regionais está relacionada, em grande medida, a fatores econômicos e sociais que são produtos históricos de territórios construídos socialmente, a transferência de tais teorias e práticas para a periferia do capitalismo deve trazer à tona as especificidades dos *clusters* locais[176].

Em consonância com estas ideias, a promoção do desenvolvimento de polos empresariais locais tomou força a partir da segunda metade do século XX, em resposta aos primeiros sinais de crise do modelo industrial que vinha se desenvolvendo no pós-guerra[177]. *Cases* de sucesso fortaleceram e conferiram validade ao aporte teórico realizado, destacando-se o exponencial crescimento da *Terza Italia*, do Vale do Silício e da Baviera[178].

Este todavia, não foi um fenômeno que tem sua gênese neste momento histórico específico. Já no século XIX, na Europa continental, o modelo de desenvolvimento regional como política pública se verificava, especialmente na França, onde foi descrito por Fréderic Le Play como *fabriques collectives*[179]. Os casos mais emblemáticos descritos por este autor foram os distritos de Lyonese, especializado na fabricação de seda, tendo sido citados, ainda, o distrito de Saint-

---

[175] SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books-Random House Inc., 2000, p. 119.

[176] TEIXEIRA, Francisco. Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional e Local: o que podemos aprender com os Arranjos Produtivos Locais?. **O&S,** v. 15, n. 46, p. 62, jul./set. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v15n46/03.pdf> Acesso em: 28 maio. 2018.

[177] KRUGMAN, Paul. Lessons of Massachusetts for EMU. In: TORRES, F.; GIAVAZZI, F (Orgs.) **Adjustment and growth in the European Monetary Union**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. p. 259. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.394.9771&rep=rep1&type=pdf> Acesso em: 28 mai. 2018.

[178] Uma série de estudos surge a partir dos anos 1980 visando a investigação da sobrepujança do desenvolvimento de determinadas regiões ao redor do globo em relação às áreas circundantes de um mesmo país ou de países vizinhos. Um dos casos de maior relevo foi o da Terza Italia, que compreende a região noroeste da Itália, cujo desenvolvimento econômico e social se sobressaiu, entre os anos de 1950 e 1980, do restante da Itália. In: STORPER, Michael. **The Regional World:** Territorial Development in a Global Economy. New York: The Guilford Press, 1997. p. 03.

[179] HASHINO, Tomoko; OTSUKA, Keijiro. **Industrial Districts in History and the Developing World**. New York: Springer, 2016. p. 84.

Étienne, onde eram fabricadas bicicletas, o distrito de Solignen, marcado pela existência de um polo de fabricação de facas, além do distrito de Ramscheid, especializado na fabricação de ferramentas.

Nestes locais existia uma espécie de concentração na fabricação de determinados bens, consubstanciada pela existência de diversos empresários especializados, cada um numa etapa relacionada à produção. Por conta da existência desta estrutura de empresas e trabalhadores, rearranjos poderiam ocorrer a qualquer momento, permitindo o intercâmbio de mão-de-obra e contratos entre os profissionais desta área[180]. Este fenômeno foi intitulado municipalismo, eis que se desenvolveu prioritariamente nos limites compreendidos dentro de municípios e por intermédio de políticas públicas de infraestrutura eminentemente municipais.

A ideia do desenvolvimento regional, todavia, não se limita a um critério meramente econômico, tampouco se vincula a parâmetros estritamente geográficos de alocação de recursos. A alocação de recursos e de infraestrutura em prol de determinados polos industriais regionais se coaduna à ideia de desenvolvimento que, para além do campo econômico, promova alterações relevantes no campo social[181], afetando não somente a própria comunidade que é impulsionada, como outros campos sociais.

Neste sentido, o conceito de encadeamentos para trás e para frente (*backward and forward linkages*), de Hirschman (1958), tem a finalidade de proporcionar um instrumental de seleção de setores estratégicos que poderiam impulsionar o desenvolvimento regional tanto sob o aspecto econômico quanto sob o aspecto social, particularmente em áreas subdesenvolvidas. As indústrias motrizes seriam aquelas com grande potencial de promover articulações com outras empresas e setores, promovendo desenvolvimento em uma escala ampliada de modo que, se uma atividade motriz fosse capaz de gerar encadeamentos para trás e para frente, o crescimento econômico da região seria potencializado[182].

---

[180] PIORE, Michael J.; SABEL, Charles F. **The Second Industrial Divide**: Possibility for prosperity. New York: Basic Books, Inc., Publishers, 1984. p. 32.

[181] SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books-Random House Inc., 2000. p. 119.

[182] TEIXEIRA, Francisco. Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional e Local: o que podemos aprender com os Arranjos Produtivos Locais?. **O&S**, v. 15, n. 46, p. 62, jul./set. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v15n46/03.pdf> Acesso em: 28 maio. 2018.

O desenvolvimento proposto sob este aspecto, todavia, depende da alocação de recursos sob a forma de uma política pública organizada, bem definida sob o ponto de vista técnico e relacionada às necessidades dos envolvidos[183]. A existência de características regionais, geográficas e até mesmo históricas sem dúvida é relevante para o desenvolvimento regional, todavia a implementação de políticas de impulsionamento organizadas é essencial para que o desenvolvimento atinja os objetivos propostos de maneira ampliada.

Justamente por conta da existência de fatores que tornam determinadas regiões mais atraentes para a implementação deste tipo de política pública, a alocação de recursos direcionados ao desenvolvimento regional se dá de forma seletiva. Esta seletividade se baseia na escolha de segmentos econômicos que, comparados a outros, sejam capazes de gerar desenvolvimento econômico e social preferível para a implementação dos projetos almejados[184].

Neste sentido, pode-se acrescentar que a escolha dos setores produtivos e das regiões geográficas que serão beneficiadas pela alocação de recursos públicos relacionadas à expansão das atividades empreendidas escapa do critério estritamente econômico. A decisão pela implementação de investimentos em infraestrutura ou financiamentos públicos a determinadas atividades que visem o desenvolvimento regional deve levar em conta a idoneidade à promoção da capacidade dos cidadãos de participar ativamente de processos políticos e econômicos[185].

O ideal da implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional pauta-se, portanto, numa perspectiva alternativa ao desenvolvimento econômico de modo estrito. Os objetivos destas políticas públicas não se limitam ao acúmulo de capital, tampouco ao desenvolvimento fabril regional,

---

[183] SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 193.

[184] TASSINARI, M.; DI TOMMASO, M. R.; BONNINI, S.; MAROZZI, M. La Terza Italia di fronte alla Crisi e alla crescita delle nuove potenze manifatturiere: una metodologia di supporto alle decisioni di politica industriale regionale. **Economia Marche Journal of Applied Economics**, v. 33, n. 2, p. 49, dec. 2014. Disponível em: <http://www.economiamarche.univpm.it/index.php/em/article/view/45/41> Acesso em: 28 maio 2018.

[185] SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books-Random House Inc., 2000. p. 17.

perfilhando-se, isto sim, a medidas que tenham o condão de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais de modo endógeno, ou seja, *de dentro para fora*[186].

Neste sentido, é relevante não apenas o desenvolvimento específico da região que recebe o impulso decorrente do manejo da política pública em questão, mas a criação de meios que possibilitem aos territórios a construção de uma estrutura de produção que garanta a sobrevivência e o desenvolvimento autônomos e não limitados a uma determinada região geograficamente determinável.

Em igual medida, a possibilidade de segmentação e desmembramento da gestão de políticas públicas a regiões específicas permite, concomitantemente, uma análise técnica mais apurada e a participação mais ativa dos envolvidos. Tais perspectivas se amoldam de forma mais adequada a um campo de discussão de *politics* mais atento às diferenças e às demandas de cada setor específico para o implemento das liberdades na promoção de capacidades individuais e regionais.

## 2.3 GLOBALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA

Ainda que a sociedade globalizada tenha caminhado no sentido de uma abertura cada vez maior das fronteiras e dos rótulos impingidos pelos Estados nacionais, a existência de vínculos de cidadania ainda se coloca como um dos mais firmes e transcendentais marcos de identificação no seio das sociedades modernas. A caminhada rumo a um mundo sem fronteiras e sem nacionalidades não pode ser considerado um único caminho a ser trilhado, na medida em que o curso da história demonstra, em alguma medida, um movimento diastólico de expansão e retração da força dos laços de cidadania e identidade.

Estreitamento e afastamento dos vínculos de identidade e cidadania ao longo da história em grande medida relacionaram-se a um maior ou menor nível de participação social na vida pública e, em última análise, de exercício de democracia[187]. O reconhecimento mútuo, bem como a identificação de

[186] TEIXEIRA, Francisco. Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional e Local: o que podemos aprender com os Arranjos Produtivos Locais?. **O&S**, v. 15, n. 46, p. 63, jul./set. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v15n46/03.pdf> Acesso em: 28 maio. 2018.
[187] SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano. **Democracy's Edges**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 112.

características distintivas em relação aos demais, dentro de um grupo social, é capaz de promover um maior nível de engajamento e participação nas decisões da vida pública, de modo a conduzir indivíduos participantes de um grupo social altamente identificado a um maior engajamento em decisões democráticas.

Via reflexa, o caminho oposto é apto a conduzir a uma erosão do exercício democrático, na medida em que o enfraquecimento do Estado e do próprio vínculo de identificação entre os membros constituintes de determinado grupo social subtrai-lhes a capacidade de reconhecer o próprio papel no desempenho da atividade decisória num ambiente democrático transnacional. A falta de aptidão do indivíduo inserido em um grupo em identificar no próximo as características que, de alguma forma, o torna um semelhante relaciona-se com a aptidão do próprio indivíduo em reconhecer a coesão, a organização e a legitimidade do próprio aparato democrático.

O próprio modelo neoliberal que assumiu uma posição de protagonismo global nas últimas três décadas demonstra certa apatia que acomete cidadãos ao redor do mundo, afastando, em alguma medida, o interesse na participação democrática. O desinteresse na participação democrática pode ser relacionado com a falta de coesão e identidade entre os componentes do grupo social e sua própria cúpula decisória[188], na medida em que valores massificados e transplantados passam a se imiscuir e afetar decisões relacionadas à cultura e à própria identidade cidadã dos componentes.

Mesmo diante da inata dialeticidade do processo de identificação apto à construção dos laços de cidadania contemporânea, é inegável a existência de forte relação entre a construção da cidadania contemporânea e a existência de um liame identificativo entre os cidadãos[189]. Mesmo diante da existência de um processo de abertura de fronteiras e da relativização dos limites geográficos dos Estados – decorrência do processo de globalização que eclodiu no século passado –, a identidade ainda se faz relevante para a construção e manutenção dos laços aptos à

[188] MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política & Sociedade**, Florianópolis, n. 03, p. 17, out. 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/2015/1763> Acesso em: 12 ago. 2017.
[189] MOUFFE, Chantal. **Agonística**: Pensar el mundo politicamente. Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica, 2014. p. 112.

manutenção de relações estreitadas e idôneas à subsistência de sociedades fundadas na cidadania, ainda que globalizada.

Neste sentido, a adoção de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento regional denota uma faceta inicialmente encoberta. Contrariando uma conclusão quase óbvia, o investimento na infraestrutura e no próprio desenvolvimento de atividades realizadas localmente se coteja, de forma umbilical, ao desenvolvimento esperado em uma sociedade que caminha ruma à globalização de modo irrefreável.

A proximidade espacial e a existência de constante fluxo de informações entre a própria comunidade regional promovem não apenas um aumento no fluxo comercial, como um incremento na troca de ideias e na inovação[190]. O intercâmbio informacional regional, em alguma medida, promove o aumento da consciência da própria região acerca de sua relevância tanto no campo econômico quanto no campo social, tornando a construção local numa forma de identificação própria frente ao tecido global[191].

Um exemplo de política pública de âmbito regional voltada à promoção dos vínculos de identidade e, concomitantemente, à própria redução de assimetrias econômicas é a realização de projetos de infraestrutura por intermédio do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM).

Apesar da abrangência limitada do FOCEM – tendo em vista sua adstrição ao âmbito do Mercosul – o impulsionamento de projetos técnicos voltados à redução das assimetrias estruturais revela, logo em sua gênese, um balizamento voltado mais a aspectos técnicos do que políticos[192].

Criado em 2004, o FOCEM foi gestado a partir da premissa de integração regional baseada na redução das assimetrias dos países do Mercosul, o que fica

---

190 PESSOA, Argentino. Competitiveness, Clusters and Policy at the regional level: rhetoric vs. practice in designing policy for depressed regions. **Regional Science Inquiry Journal**, v. 5, n. 1 p. 104, 2013. Disponível em: <http://www.rsijournal.eu/ARTICLES/June_2013/6.pdf> Acesso em: 29 mai. 2018.

191 CUCCIOLETTA, Donald. Multiculturalism or Transculturalism: Towards a Cosmopolitan Citizenship. **London Journal of Canadian Studies**, 2001/2002, Volume 17. Disponível em: <https://is.muni.cz/el/1421/podzim2013/CJVA1M/43514039/reading_3_Transculturality.pdf> Acesso em: 30 mai. 2018.

192 SOUZA, André de Mello e; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. **Integrando desiguais**: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. Texto para discussão n.º 1477. Rio de Janeiro: IPEA, 2010, p. 30. Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2683/1/TD_1477.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2019.

evidenciado pela previsão do artigo 1º da Decisão nº 18/2005 do Conselho do Mercado Comum (CMC), que delineou as normas para sua integração e seu funcionamento, partindo do ideal de desenvolvimento em igual medida de economias grandes e pequenas da região, ante o evidente subdesenvolvimento de todas no âmbito global[193].

Apesar de realizar investimentos na área de infraestrutura, o FOCEM não se vincula exclusivamente a tal área, tampouco busca a integração física – tal qual a IIRSA. O FOCEM concentra seus esforços no financiamento de projetos voltados à redução das desigualdades entre as próprias regiões dos países membros do Mercosul, gerando retorno social e, especialmente, integração a partir de um critério de identificação regional.

O caráter especialmente voltado à redução das desigualdades regionais é verificado nos projetos aprovados para o ano de 2017, previstos no orçamento para o exercício 2017[194]:

*Tabela 2 - Orçamento do exercício 2017 do FOCEM*

| | | |
|---|---|---|
| Alocação em 2017 a projetos aprovados | | U$ 199.920.501,31 |
| Provenientes de contribuições ordinárias | | U$ 199.920.501,31 |
| Provenientes de contribuições voluntárias | | U$ 0 |
| **ARGENTINA** | | U$ 13.132.521,79 |
| Programa de Ação MERCOSUL livre de febre aftosa | U$ 324.016,27 | |
| Vínculo de Interconexão em 132 KV Iberá – ET Paso de los Libres | U$ 232.233,89 | |
| PMES Exportadoras de bens de capital e serviços de engenharia | U$ 315.200,00 | |
| Investigação, Educação e Biotecnologias aplicadas à saúde | U$ 220.903,00 | |
| Intervenções integrais nos edifícios de ensino obrigatório nos departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay e San Javier da Província de | U$ 36.351,31 | |

[193] GIORDANO, Paolo; MOREIRA, Mauricio Mesquita; QUEVEDO, Fernando. **El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional**. Buenos Aires: Instituto para La Integración de América Latina y el Caribe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, 2004, p. 17.

[194] FOCEM. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 07/16 – Orçamento para a convergência estrutural do MERCOSUL (FOCEM) para o exercício 2017**. Disponível em: < https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_007-2016_PT_Or%E2%80%A1amento%20FOCEM%202017-5.pdf> Acesso em: 17 jan. 2019.

| | | |
|---|---|---|
| Santa Fé | | |
| Polo de desenvolvimento local e regional Universidad Nacional Arturo Jauretche no município de Florencio Varela | U$ 11.997.817,32 | |
| **BRASIL** | | U$ 9.142.616,87 |
| Programa de Ação MERCOSUL livre de febre aftosa | U$ 764.821,67 | |
| Ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Ponta Porã – MS | U$ 236.042,05 | |
| Adensamento e complementação automotiva no âmbito do MERCOSUL | U$ 135.693,35 | |
| Qualificação de fornecedores da cadeia produtiva de petróleo e gás | U$ 1.471.612,36 | |
| Investigação, educação e biotecnologias aplicadas à saúde | U$ 1.423.086,00 | |
| Saneamento urbano das cidades de Aceguá – BRA e Aceguá – ROU | U$ 5.111.361,43 | |
| **PARAGUAI** | | U$ 87.755.189,59 |
| MERCOSUL – Habitat de promoção social, fortalecimento de capital humano e social em assentamentos em condição de pobreza | U$ 1.803.364,00 | |
| MERCOSUL – ROGA | U$ 476.184,00 | |
| Reabilitação e melhoramento de estradas de acesso a anéis viários da grande Assunção | U$ 32.275,00 | |
| Programa de apoio integral a microempresas | U$ 100.713,76 | |
| Laboratório de biossegurança e fortalecimento do laboratório de controle de alimentos | U$ 1.481.478,00 | |
| Reabilitação de corredores viários | U$ 961.387,00 | |
| Programa de ação MERCOSUL livre de febre aftosa | U$ 485.319,55 | |
| Construção e melhoria dos sistemas de água potável e saneamento básico em pequenas comunidades rurais e indígenas | U$ 3.612.299,00 | |
| Recapeamento asfáltico sobre empedrado do trecho alimentador da Rota 8 | U$ 7.102,00 | |
| Desenvolvimento de produtos turísticos competitivos na rota turística integrada Iguazú-Misiones | U$ 10.200,00 | |
| MERCOSUL YPORÃ – Promoção de acesso a água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza | U$ 94.257,09 | |

| | | |
|---|---|---|
| Desenvolvimento tecnológico, inovação e avaliação de conformidade | U$ 668.625,00 | |
| Reabilitação e pavimentação asfáltica do trecho Concepción-Puerto Vallemí | U$ 8.140.070,84 | |
| Investigação, educação e biotecnologia aplicadas à saúde | U$ 988.445,00 | |
| Construção da Avenida Costeira Norte de Assunção – 2ª etapa e conexão com a Avenida Nacional n.º 9 | U$ 68.893.469,35 | |
| **URUGUAI** | | U$ 89.676.555,06 |
| Programa de ação MERCOSUL livre de febre aftosa | U$ 294.802,30 | |
| Economia social de fronteira | U$ 30.348,00 | |
| Desenvolvimento de capacidades e infraestrutura para classificadores informais de resíduos urbanos no interior do Uruguai | U$ 68.843,00 | |
| Intervenções múltiplas em assentamentos localizados em territórios de fronteira em situação de extrema pobreza | U$ 3.623,00 | |
| Interconexão elétrica de 500MW Uruguai – Brasil | U$ 497.642,76 | |
| Reabilitação de ferrovia Linha Rivera – trecho Pintado – Fronteira | U$ 11.003.624,00 | |
| Investigação, educação e biotecnologia aplicadas à saúde | U$ 237.890,00 | |
| Internacionalização da especialização produtiva – desenvolvimento do setor de softwares | U$ 2.117.500,00 | |
| Reabilitação da Ferrovia II: Piedra Sola – Tres Arboles – Algorta – Paysandú – Queguay – Salto – Salto Grande | U$ 59.912.797,00 | |
| Reabilitação da Rota 8 Treinta y Tres – Melo: trecho I KM 310 ao KM 338 | U$ 7.733.846,00 | |
| Reabilitação da Rota 8 Treinta y Tres – Melo: trecho II KM 366 ao KM 393 | U$ 7.777.999,00 | |
| **VENEZUELA** | | U$ 0 |
| Programa IV | | U$ 213.618,00 |
| Construindo uma infraestrutura para a Proteção dos Direito Humanos no MERCOSUL | U$ 12.200,00 | |
| MERCOSUL Social: fortalecimento do Instituto Social do MERCOSUL e consolidação do Plano Estratégico de Ação Social | U$ 201.418,00 | |

| | | |
|---|---|---|
| **Disponível para projetos no ano 2017** | | U$ 296.356.827,50 |
| Argentina | U$ 40.936.842,11 | |
| Brasil | U$ 70.775.089,81 | |
| Paraguai | U$ 107.930.367,17 | |
| Uruguai | U$ 43.604.562,72 | |
| Venezuela | U$ 31.477.803,68 | |

Fonte: FOCEM. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 07/16 – Orçamento para a convergência estrutural do MERCOSUL (FOCEM) para o exercício 2017**.

Da leitura da tabela que aponta os projetos contemplados com recursos financeiros no exercício 2017 do FOCEM, dois fatores merecem ser ressaltados.

O primeiro deles diz respeito à forma de distribuição dos recursos contemplados no âmbito do FOCEM indica a adoção de um critério duplo de destinação de recursos. O artigo 1º do regulamento da FOCEM (CMC nº 18/05) afirma que os fundos são destinados prioritariamente a economias menores e a regiões menos desenvolvidas. Assim, não apenas as economias menores do bloco (Paraguai e Uruguai) são beneficiadas, como, também, regiões com os menores índices de desenvolvimento humano, como alguns rincões de pobreza das regiões Norte e Nordeste do Brasil, por exemplo[195].

O segundo fator diz respeito à natureza dos projetos que são financiados, constatando-se uma grande concentração de iniciativas voltadas à redução da pobreza extrema, melhoria dos níveis de educação e instrução de populações em situação de risco, bem como de promoção de iniciativas empreendedoras que gerem retorno econômico e social a populações interioranas.

A vinculação do FOCEM à ideia de promoção de capacidades locais – alinhada ao próprio conceito de liberdade como capacidade de desenvolvimento proposto por Amartya Sen[196] – possibilita o desenvolvimento regional como um todo. Na medida em que o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas permite a fundação de novos vínculos sociais e negociais, surgem oportunidades para a troca

[195] SOUZA, André de Mello e; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. **Integrando desiguais**: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. Texto para discussão n.º 1477. Rio de Janeiro: IPEA, 2010, p. 28. Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2683/1/TD_1477.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2019.
[196] SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books-Random House Inc., 2000. p. 66.

de ideias, tecnologias e conhecimentos, aprimorando a integração e o próprio desenvolvimento regional[197].

Mesmo que existente dentro do arcabouço de identidade nacional relacionado à cidadania, o intercâmbio de informações e valores culturais que permeia as conexões realizadas nas formações regionais permite o desenvolvimento de ideias e valores que ultrapassam os limites nacionais e geram novos canais de comunicação com o ambiente externo globalizado.

Na medida em que as formações históricas e culturais que amoldam a cultura e a história locais geralmente não são criações originais, mas apropriações de estruturas sociais previamente existentes, com algumas adaptações[198], pode-se considerar a existência de traços comuns entre grande parte – senão todas – as estruturas de cidadania existentes ao redor do globo. Existe, portanto, uma abertura contínua à renegociação dos valores fundantes dos traços de identificação social dos agrupamentos humanos e da própria cidadania[199].

Neste sentido, o desenvolvimento regional não caminha ao enclausuramento de valores sociais particulares daquele grupo social ou de sua identidade nacional fulcrada em conceitos relacionados à cidadania. O intercâmbio informacional gerado pelo fomento ao desenvolvimento regional – baseado no incentivo ao desenvolvimento econômico e social, bem como na qualificação educacional regional – fomenta a abertura deste polo regional à inovação tanto no campo da economia quanto no campo social.

A ideia de desenvolvimento regional leva ao conceito de *clusters*, introduzido por Michael Porter. Segundo Porter[200], *clusters* são concentrações geográficas de empresas e instituições dedicadas a um determinado ramo ou atividade, podendo assumir diversas formas, dependendo de sua profundidade ou sofisticação. Estas

---

[197] BATHELT, Harald; MALMBERG, Anders; MASKELL, Peter. Clusters and Knowledge: Lucal Buzz, Global Pipelines and The Process of Knowledge Creation. **Danish Research Unit for Industrial Dynamics**, Working Paper n. 02-12, p. 17. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1191/0309132504ph469oa>. Acesso em: 30 mai. 2018.

[198] TILLY, Charles. Citizenship, Identity and Social History. **International Review of Social History**, 40, Supplement 3, 1995, p. 9. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridgecore/content/view/CDEDA964A161EA1B0D405F4C5D76F74A/S0020859000113586a.pdf/citizenship_identity_and_social_history.pdf> Acesso em: 30 mai. 2018.

[199] Idem.

[200] PORTER, Michael E. Clusters and the new economics of competitiveness. **Harvard Business Review**, v. 76, n. 06, p. 78, dec. 1998. Disponível em: <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition> Acesso em: 30 mai. 2018.

formas, todavia, geralmente assumem as formatações de grupos empresariais, especializados no fornecimento de mão-de-obra, matéria-prima, serviços, maquinários ou recursos específicos relacionados à atividade empreendida regionalmente.

Comumente dentro dos próprios *clusters* existe uma estrutura de especialização relacionada à atividade que empreendida, de modo a permitir o fornecimento de mão-de-obra qualificada para atuação na área em questão. Desta forma, a existência de escolas técnicas, universidades, centros de especialização ou verdadeiros *think tanks* são características não apenas possíveis, como desejáveis dentro da estrutura de um *cluster* regional.

Seja sob o ponto de vista estritamente econômico, seja sob a perspectiva social, o desenvolvimento de *clusters* e do próprio modelo de desenvolvimento regional rompe com o paradigma neoclássico de desenvolvimento, exigindo uma análise mais criteriosa de sua estrutura para que seja possível a compreensão do seu alcance.

Na medida em que os *clusters* são formados por uma série de empresas, instituições, indivíduos e até mesmo estruturas educacionais, a sua compreensão deve romper com um modelo de análise meramente econômico ou empresarial. As lentes do observador deste fenômeno devem estar focadas, portanto, numa análise *macro* da situação, atenta aos mecanismos de interação-consenso-cooperação que a permeiam[201].

A interação proposta em nível regional tem, sem sombra de dúvidas, o condão de promoção do desenvolvimento econômico, todavia o enfoque da lente do analista que pretende implementar políticas públicas de desenvolvimento não deve ser unicamente neste sentido, planejando medidas, no campo da *policy*, que se

[201] CAPPELLIN, Riccardo. Le reti di conoscenza e di innovazione e le politiche di svuluppo regionale. In: F. MAZZOLA; F.M. MAGGIONI (a cura di). **Crescita regionale ed urbana nel mercato globale: modelli, politiche e processi di valutazione**. Milano: Franco Angeli, 2001. p 222. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Riccardo_Cappellin/publication/242130664_Le_reti_di_conoscenza_e_di_innovazione_e_le_politiche_di_sviluppo_regionale/links/00b7d53788064dcedc000000/Le-reti-di-conoscenza-e-di-innovazione-e-le-politiche-di-sviluppo-regionale.pdf> Acesso em: 30 mai. 2018.

coadunem à expansão das liberdades e, consequentemente, das capacidades individuais e regionais[202].

O desenvolvimento deve ser compreendido como a via de acesso aos indivíduos para a obtenção de bens, serviços, oportunidades, satisfação pessoal e exercício das faculdades garantidas pelo Estado democrático de direito[203]. O crescimento econômico, em meio a todas estas necessidades, é tão somente um meio para se alcançar o desenvolvimento em seu sentido mais amplo[204].

A atenção dispensada a séries históricas de PIB regional ou nacional, bem como a tentativa de racionalização do conceito de desenvolvimento por intermédio da leitura de índices estritamente relacionados ao crescimento econômico chocam-se com o cerne da ideia de desenvolvimento em sentido amplo[205]. Os índices de crescimento do PIB, observados de forma isolada, são tão incertos e abstratos quanto o lançar de uma moeda ao alto[206].

A relação entre desenvolvimento e crescimento, portanto, não representa uma realidade tangível, mas tão somente uma estreita faceta da verdadeira plêiade de fatores que conformam a noção de desenvolvimento em sentido amplo. O perfilhamento a esta premissa é continuado e colocado como paradigma inquestionável pela vertente neoliberal, sem maiores questionamentos da sociedade civil (com reserva do campo acadêmico, encabeçado pelas contribuições de Amartya Sen[207]) por pura inércia[208].

---

[202] SEN, Amartya. Development as Capability Expansion. **Journal of Development Planning**. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=A59395419E74640399BD7C2E56131DB1?doi=10.1.1.383.4952&rep=rep1&type=pdf> Acesso em: 20 out. 2018.

[203] FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, v. 14, n. 1, p. 76, jan./jun. 2014.

[204] LOPES, António Simões. Globalização e desenvolvimento regional. **Gestão e Desenvolvimento**, v. 11, p. 19, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/8962/1/gestaodesenvolvimento11_9.pdf> Acesso em: 31 maio. 2018.

[205] FUÀ, Giorgio. **Crescita economica**: le insidie delle cifre. Bologna: il Mulino, 1993, p. 54.

[206] FELICE, Emanuele. **Divari regionali e intervento pubblico**: per una rilettura dello sviluppo in Italia. Bologna: il Mulino, 2007. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/4250647/LIBRO.ACADEMIA.Capp.I_IV_Introduzioni_Conclusioni_Biblio.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1527777054&Signature=6QVWtxl3ZZGXAcM6OXGSfYyemXs%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DDivari_regionali_e_intervento_pubblico..pdf> Acesso em: 31 mai. 2018.

[207] Amartya Sen navegou contra a corrente acadêmica dominante no campo da Economia a partir da década de 1980, devotando inúmeras contribuições ao campo da Economia por intermédio de um instrumental dos campos da Psicologia, Sociologia e Filosofia, rompendo com o paradigma de hiperespecialização e aprofundamento acadêmico em uma única temática. Seu reconhecimento com o Prêmio Nobel de Economia em 1998 decorre, justamente, das inúmeras contribuições para a teoria

A compreensão da globalização estritamente sob o aspecto do crescimento econômico sufraga qualquer possibilidade de vinculação do conceito de desenvolvimento regional a uma verdadeira emancipação do indivíduo[209].

A aplicação dos conceitos de desenvolvimento regional, portanto, se coaduna à globalização como fenômeno social apenas na medida em que se tem uma compreensão do desenvolvimento sob o primado da centralidade do indivíduo.

## 2.4 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A REALIDADE BRASILEIRA

Seguindo um modelo hegemônico a partir do final da II Guerra Mundial, a economia brasileira foi impulsionada por intermédio de incentivos por parte do Estado[210]. Diante de um panorama de carência social e fraqueza econômica, a alternativa do crescimento econômico como solução a médio prazo para uma série de carências nas mais variadas searas sociais foi adotada como modelo de política pública a ser fomentado.

Esta realidade não era unicamente brasileira. Em alguma medida, todos os países sul-americanos vivenciaram, a partir da década de 1950, dificuldades na alocação de recursos de modo a satisfazer necessidades tanto do campo econômico quanto do campo social[211]. Na ausência de uma dotação orçamentária suficiente para a implementação de projetos infraestruturais, econômicos e sociais, a própria

---

econômica a partir da ideia de desenvolvimento como instrumento de melhoria da qualidade de vida do indivíduo, centralizando a figura humana no campo da Economia. Dentre suas inúmeras contribuições, destaca-se a criação, em parceria com o economista paquistanês, Mahbub Ul Haq, do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), uma ferramenta de mensuração do desenvolvimento a partir de critérios que visam apurar a qualidade de vida humana sob enfoques diversos da simples consideração da riqueza econômica.

[208] BEVILACQUA, Piero. Riformare il Sud. Meridiana. **Rivista di storia e scienze sociali**, v. 12, n. 31, p. 22, 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/23200945.pdf?seq=1#page_scan_tab_contents> Acesso em: 31 mai. 2018.

[209] BARATA, Moura J. Sobre a cidadania: Umas notas mal alinhavadas de filosófica política. Vertice, v. 96, p. 65-69, jul./ago. 2000. *apud* LOPES, António Simões. Globalização e desenvolvimento regional. **Gestão e Desenvolvimento**, v. 11, p. 25, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10 400.14/8962/1/gestaodesenvolvimento11_9.pdf> Acesso em: 31 mai. 2018.

[210] SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do após-guerra. **Revista de Economia Política**, v. 2, n. 6, p. 17, abr./jun. 1982. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/290820162447_SERRA_1982_ciclos_e_mudancas_estruturais_na_economia_brasileira.pdf> Acesso em: 31 mai. 2018.

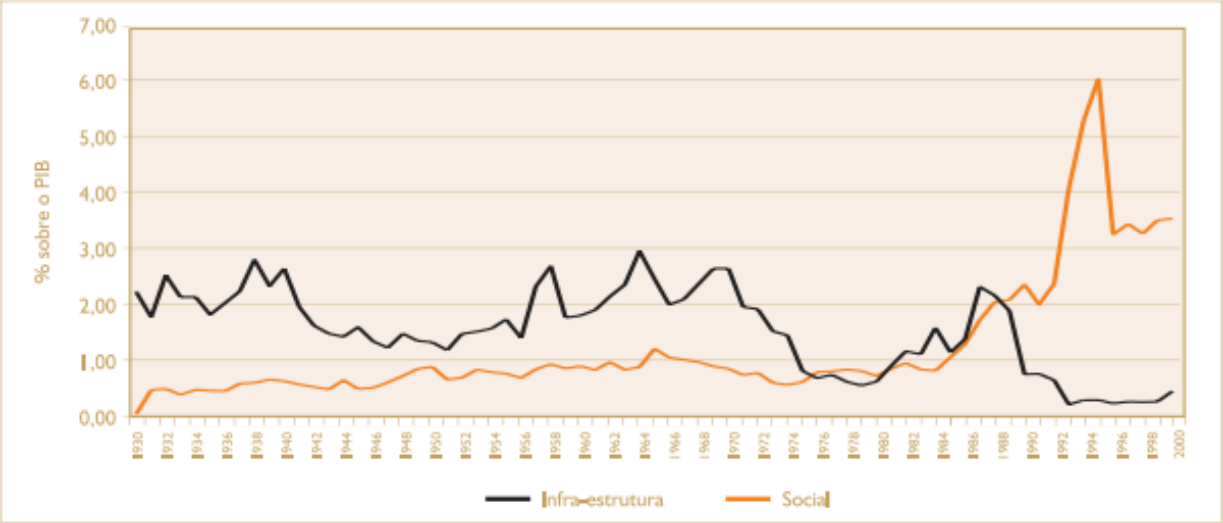
[211] WINTER, Luís Alexandre Carta. A história do presidencialismo nos países do Mercosul. In GOMES, Eduardo Biacchi; REIS, Tarcisio Hardman. **A Integração Regional no Direito Internacional**: O futuro do Mercosul e da União Europeia. São Paulo: Aduaneiras, 2006, pp. 94-95.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) estabeleceu a via do investimento na industrialização para o alcance do desenvolvimento[212].

Neste afã, o Estado imbuiu-se de um papel relevante no cenário econômico, especialmente no que diz respeito ao fortalecimento das mercadorias brasileiras no cenário internacional, da implementação de melhorias infraestruturais e do financiamento da expansão industrial. Para tanto, uma série de planos foi implementada pelo governo federal, como o Plano de Metas (PNG, 1956-60), o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1974-79).

Neste período, o investimento em infraestrutura foi adotado como mote para o alcance do sonho desenvolvimentista brasileiro, como pode ser verificado pelo gráfico que aponta os gastos públicos em infraestrutura e nas áreas sociais no período compreendido entre 1930 e 2000[213]:

*Tabela 3 – Percentual do PIB brasileiro investido em infraestrutura e melhorias sociais (1930-2000)*




Fonte: IPEA. Ipeadata: base de dados macroeconômicos. Disponível em <www.ipeadata.gov.br>.

Como pode ser verificado, ao longo do período compreendido entre 1930 e 1970 há considerável estabilidade dos investimentos, denotando relevante

[212] LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **Revista de Direito Econômico**, v. 12, n. 21, p. 16, jul. 2010. Disponível em: <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/878/940> Acesso em: 31 mai. 2018.

[213] PIB. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. **Ipeadata**: base de dados macroeconômicos. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br> Acesso em: 01 jun. 2018.

detrimento das áreas sociais. Tão somente a partir da redemocratização, no final da década de 1980, é verificado um incremento nos investimentos sociais, posteriormente reduzidos e estabilizados no período de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Os programas de crescimento econômico das décadas de 1960 e 1970 – período de maior investimento em infraestrutura – tinham a clara função de nortear a política pública desenvolvimentista brasileira, pautada em quatro principais formas de atuação estatal: (i) Estado como principal condutor do crescimento, por intermédio de planos e metas; (ii) Estado como regulador das relações entre a classe operária e a classe patronal; (iii) Estado como interventor econômico, inclusive na figura de produtor e prestador de serviços – especialmente na área de infraestrutura –; (iv) Estado como captador de recursos e direcionador dos mesmos aos setores produtivos estratégicos, conforme a política pública então vigente[214].

Neste período o Estado passa a atuar de modo decisivo economicamente, não no sentido de dirigir a economia ou mesmo a produção diretamente, mas de definir a produção de modo estratégico, buscando atingir determinados objetivos que são passíveis de hierarquização. O foco, evidentemente, foi o desenvolvimento econômico, sob a máxima proposta por Delfim Netto, quando Ministro da Fazenda do governo Médici (1969-1974), de *fazer o bolo crescer para depois dividi-lo*.

Nas palavras de Jorge Reis Novais[215], *a partir de uma primeira fase de intervencionismo localizado, se passa para uma ação estadual sistemática sobre o processo econômico – dirigismo – e, por fim, para a planificação*. Ainda que os Estados sociais surgidos no pós-guerra não se preocupassem especificamente com a realização de um controle da produção realizada pelos particulares, é a partir deste momento que se constata uma verdadeira preocupação estratégica relacionada ao direcionamento da produção.

Justamente neste sentido, a partir da década de 1950 – e dentro do escopo de desenvolvimento econômico anteriormente apontado –, iniciou-se um processo

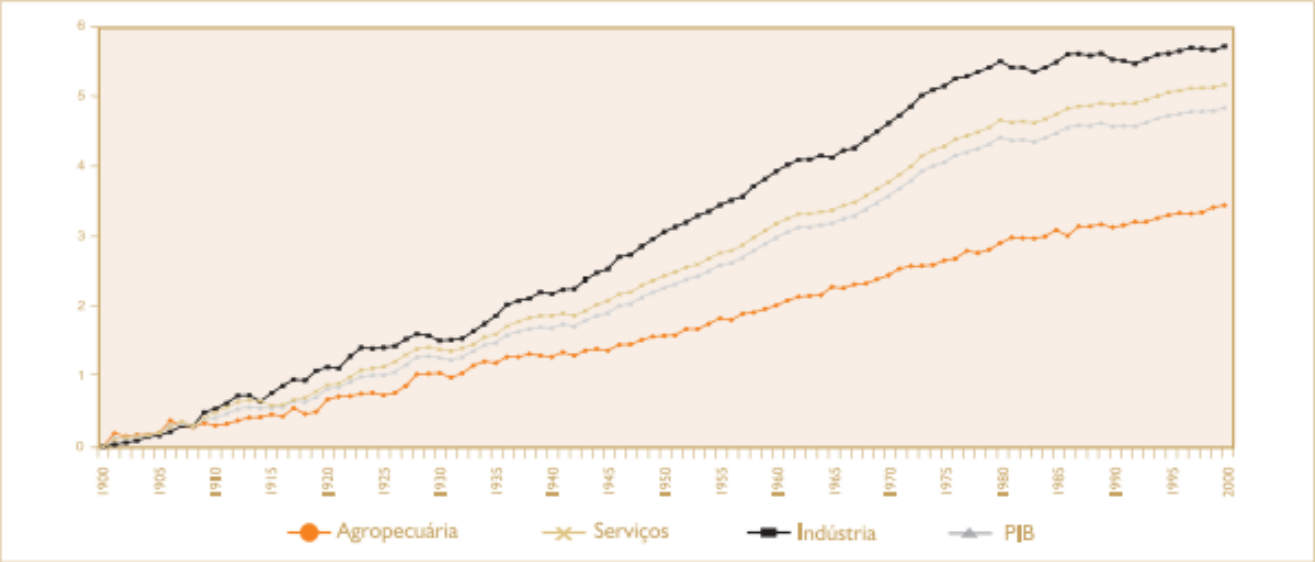
---

[214] SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do após-guerra. **Revista de Economia Política**, v. 2, n. 6, p. 16, abr./jun. 1982. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/290820162447_SERRA_1982_ciclos_e_mudancas_estruturais_na_economia_brasileira.pdf> Acesso em: 31 mai. 2018.

[215] NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito**. Coimbra: Coimbra, 2006. p. 183.

de industrialização que visava a produção e o abastecimento das regiões Sul e Sudeste com bens de consumo duráveis destinados, em sua maioria, à classe média[216]. O aumento da atividade industrial pode ser visualizado no gráfico a seguir, que o confronta com o avanço das atividades agropecuárias e de serviço:

*Tabela 4 - Desenvolvimento das atividades produtivas no Brasil (1930-2000)*




Fonte: IPEA. Ipeadata: base de dados macroeconômicos[217] Disponível em <www.ipeadata.gov.br>.[218]

Como pode ser verificado no gráfico, neste período a produção industrial despontou, coincidindo com o período de maior investimento público nesta política específica de desenvolvimento. Da mesma forma como o consumo destes bens era regionalizado, a produção dos mesmos também ocorria de forma majoritária nas regiões Sul e Sudeste, dando continuidade e um movimento de centralização produtiva já existente.

A implementação de investimentos em infraestrutura e na própria industrialização foi realizada em consonância com as orientações da CEPAL e com

[216] BARROS, Alexandre Ramos. Desigualdades regionais no Brasil: causas da reversão da tendência na última década. **Revista de Economia Regional**, Recife, p. 45, 1997.
[217] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. **Estatísticas históricas do Brasil**: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 01 jun. 2018.
[218] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. **Indicadores conjunturais e contas nacionais trimestrais.** Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 01 jun. 2018.

a própria política pública desenvolvimentista do período, de modo a centralizar os investimentos nas áreas mais produtivas e economicamente viáveis[219].

Na medida em que se vislumbrou um deslocamento produtivo dos polos agrícolas dispersos pelo território para um modelo preponderantemente industrial – regionalizado e concentrado – igualmente verificou-se um deslocamento dos investimentos públicos nas políticas públicas desenvolvimentistas[220].

O resultado desta centralização de investimentos estatais em infraestrutura e na própria produtividade recém industrializada do Brasil foi o deslanche da desigualdade produtiva entre regiões brasileiras, demonstrada pelo avanço no número de estabelecimento industriais por estado da federação[221]:

*Tabela 5 - Número de estabelecimentos comerciais por unidade da federação (1970-1995)*

| Sigla | Estado | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| AC | Acre | 172 | 165 | 231 | 259 | 505 |
| AL | Alagoas | 1.271 | 1.404 | 1.572 | 1.494 | 1.655 |
| AM | Amazonas | 606 | 749 | 1.104 | 1.190 | 1.656 |
| AP | Amapá | 97 | 229 | 163 | 184 | 274 |
| BA | Bahia | 8.038 | 8.360 | 9.557 | 11.692 | 10.477 |
| CE | Ceará | 4.043 | 4.064 | 5.659 | 6.165 | 11.014 |
| DF | Distrito Federal | 403 | 625 | 1.199 | 1.066 | 2.810 |
| ES | Espírito Santo | 3.438 | 2.856 | 3.308 | 3.277 | 7.827 |
| GO | Goiás | 4.022 | 5.338 | 6.313 | 5.939 | 10.701 |
| MA | Maranhão | 2.846 | 2.750 | 3.328 | 2.487 | 2.363 |
| MG | Minas Gerais | 17.256 | 18.789 | 24.697 | 23.683 | 51.633 |
| MS | Mato Grosso do Sul | 1.592 | 1.994 | 2.671 | 2.309 | 3.528 |
| MT | Mato Grosso | 878 | 1.298 | 2.357 | 1.924 | 5.945 |

[219] ETGES, Virgínia Elisabeta. Desenvolvimento regional sustentável: o território como paradigma. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 10, n. 3, p. 49, set./dez. 2005. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/11050/pdf> Acesso em: 31 maio. 2018.

[220] BAER, Werner. **A economia brasileira.** Trad. por Edite Sciulli. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002. p. 98.

[221] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. **Indicativo do número total de estabelecimentos ou unidades locais – Indústria**. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br> Acesso em: 01 jun. 2018.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| PA | Pará | 2.137 | 3.318 | 4.675 | 4.355 | 3.627 |
| PB | Paraíba | 2.552 | 2.489 | 3.113 | 3.005 | 3.066 |
| PE | Pernambuco | 5.908 | 6.638 | 7.222 | 8.397 | 7.968 |
| PI | Piauí | 2.484 | 2.408 | 2.245 | 2.721 | 1.881 |
| PR | Paraná | 10.855 | 12.893 | 15.052 | 12.528 | 30.833 |
| RJ | Rio de Janeiro | 14.097 | 15.053 | 19.163 | 16.911 | 25.286 |
| RN | Rio Grande do Norte | 2.204 | 2.318 | 2.600 | 2.903 | 2.706 |
| RO | Rondônia | 134 | 289 | 689 | 1.075 | 2.103 |
| RR | Roraima | 55 | 147 | 127 | 191 | 343 |
| RS | Rio Grande do Sul | 18.216 | 20.222 | 21.112 | 20.992 | 50.263 |
| SC | Santa Catarina | 8.895 | 9.758 | 11.363 | 10.447 | 27.870 |
| SE | Sergipe | 1.709 | 2.068 | 1.918 | 1.989 | 1.353 |
| SP | São Paulo | 50.556 | 60.376 | 74.147 | 59.418 | 128.066 |
| TO | Tocantins | 329 | 640 | 720 | 775 | 1.328 |

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. **Indicativo do número total de estabelecimentos ou unidades locais – Indústria**. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>

A própria tabela demonstra a abissal diferença na dimensão dos polos fabris em cada Estado, como, na década de 1970, a existência de mil vezes mais fábricas em São Paulo, comparado com Roraima.

Ainda que o regionalismo apresente inúmeras vantagens no que diz respeito ao desenvolvimento, os investimentos em infraestrutura e produção visando tão somente o crescimento econômico não repercutem vantagens no campo do desenvolvimento, tampouco da redução de desigualdades, necessariamente. O investimento realizado com tal finalidade, para o alcance da promoção do desenvolvimento, deve fazê-lo de forma ampla[222].

Para que o dinamismo e o crescimento vivenciados por uma determinada região – a Sudeste e, em menor escala, a Sul – dentro do território brasileiro, deve ser rompido o ciclo de retroalimentação e investimentos a uma mesma região.

[222] SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books-Random House Inc., 2000. p. 293.

O equilíbrio compreendido no bojo da teoria econômica regional deve ser alcançado entre forças centrípetas – que tendem a promover a concentração espacial da atividade econômica – e as forças centrífugas – que se opõem a tal concentração. As forças centrípetas são geradas em decorrência do próprio ciclo econômico, que gera externalidades que impulsionam e facilitam a concentração de atividades econômicas em determinados polos, tais como a disponibilidade de bens e serviços, mão-de-obra especializada e infraestrutura[223].

A concentração estrita a um único ou a alguns poucos polos, todavia, geram estagnação e inviabilizam o desenvolvimento sustentável a médio e longo prazo[224]. A sobreposição das forças centrípetas em detrimento das forças centrífugas gera um ciclo vicioso que se retroalimenta e inviabiliza a transmissão de conhecimentos e o deslocamento da produção para novos polos industriais.

Em prol de uma agenda que rompa com o paradigma estritamente relacionado ao crescimento econômico, a atuação do Estado no campo das políticas públicas de desenvolvimento deve atentar para a possibilidade deste fenômeno, impulsionando a existência de políticas públicas de investimento em infraestrutura e melhoria social em outros polos regionais. Neste sentido, Lavinas, Garcial e Amaral[225] admoestam que a existência de uma desigual distribuição no espaço da infraestrutura pode continuar sendo um impeditivo para o necessário crescimento a médio e longo prazo.

Sob esta perspectiva, o regionalismo se revela como um instrumento que serve de guia à implementação de políticas públicas que venham efetivamente a promover o desenvolvimento em seu mais amplo sentido. Na medida em que o desenvolvimento transcende a dimensão econômica, abrangendo os campos da

---

[223] ARAÚJO, Maria da Piedade. **Infraestrutura de transporte e desenvolvimento regional**: uma abordagem de equilíbrio geral inter-regional. Piracicaba, 2016. 115 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-07062006-162615/pt-br.php> Acesso em: 01 jun. 2018.

[224] BAER, Werner. **A economia brasileira**. Trad. por Edite Sciulli. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002. p. 93.

[225] LAVINAS, Lena; GARCIA, Eduardo Henrique; AMARAL, Marcelo Rubens. **Desigualdades regionais e retomada do crescimento num quadro de integração econômica**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. p. 31. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_466a.pdf> Acesso em: 01 jun. 2018.

liberdade, da justiça e do próprio bem-estar da sociedade[226], deve ser fulcrado na figura do indivíduo e direcionado para onde as pessoas estão[227].

A manutenção de uma lógica consequencialista aplicada às políticas públicas de desenvolvimento, neste caso, fadiga tanto na perspectiva social quanto na própria perspectiva prática. Ao mesmo tempo em que, a longo prazo, o investimento no desenvolvimento de regiões altamente industrializadas torna insustentável o próprio crescimento econômico do país, o desenvolvimento como um todo se vê mitigado por uma lógica que não ultrapassa o campo econômico.

A aplicação de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento regional – não limitadas exclusivamente pelo desempenho econômico que determinada região possa alcançar – revela-se como um instrumento de efetivação de direitos, emancipação democrática e promoção das liberdades e das capacidades individuais[228].

O próprio histórico de formação do Mercosul enuncia a aproximação de regiões e nações carentes de políticas públicas a partir de uma perspectiva de desenvolvimento e investimento recíprocos, culminando com o fortalecimento das relações entre Brasil e Argentina e, posteriormente, a própria formação do Mercosul[229].

Sob esta perspectiva, tanto no Brasil quanto na América do Sul, o regionalismo se presta não apenas ao equilíbrio de vícios afetos ao campo da economia, mas também à garantia de liberdade em seu mais lato sentido[230].

A harmonização entre a aplicação de técnicas adequadas para a identificação das necessidades específicas de cada região e de cada comunidade populacional envolvida com a participação ativa dos envolvidos, portanto, demonstra a coerência da inserção de *policies* regionais, permeadas por um debate

---

[226] TODARO, Michael Paul. **Economics for a developing world**: an introduction to principles, problems and policies for development. London: Longman, 2000. p. 330. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/38989681_Economics_for_a_Developing_World_An_Introduction_to_Principles_Problems_and_Policies. Acesso em: 31 mai. 2018.

[227] LOPES, António Simões. Globalização e desenvolvimento regional. **Gestão e Desenvolvimento**, v. 11, p. 17, 2002. Disponível em: https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/89 62/1/g estaodesenvolvimento11_9.pdf> Acesso em: 31 mai. 2018.

[228] SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books-Random House Inc., 2000. p. 189.

[229] GOMES, Eduardo Biacchi. **A Globalização Econômica e a Integração no Continente Americano**: desafios para o Estado brasileiro. Injuí: Editora Unijuí, 2004, pp. 59-60.

[230] SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. por Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, não paginado.

participativo no campo da *politics* em nível local. Tal abordagem permite uma leitura mais próxima da realidade e a aplicação de políticas públicas capazes de promover desenvolvimento e ampliação das capacidades regionais e individuais.

## 3. FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL: O INVESTIMENTO PÚBLICO PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS NACIONAIS

O arcabouço de direitos, prerrogativas e obrigações relacionados às expressões *"cidadania"* e *"integração"*, no contexto do século XXI se relacionam a um conjunto de ideias mais ou menos definido, cuja expectativa, em grande medida, é compreendida e veiculada pela sociedade civil organizada, por acadêmicos, pela classe política e, em certa medida, pela própria sociedade[231].

No contexto sul-americano, a ideia de cidadania caminha concatenada ao conceito de integração regional que se vê em meio a intercalados avanços e retrocessos que são permeados pela influência dos governos locais nas decisões tomadas acerca das políticas públicas a serem implementadas. A alteração nos governos locais e a consequente guinada nas políticas relacionadas à integração altera sobremaneira os rumos do regionalismo sul-americano[232].

Neste sentido, a integração proposta no subcontinente sul-americano se encontra dispersa e fragmentada em diversos projetos e iniciativas com diretrizes distintas, porém objetivos senão iguais, pelo menos convergentes, relacionados à promoção de espaços democráticos exercício de direitos e de comunicação aberta à diversidade cultural e social, sem prejuízo do incremento das relações econômicas[233].

---

[231] Uma abordagem funcionalista, especificamente adotada por Durkheim nos anos 1960, relaciona a cidadania a uma integração que deixa de ser mecânica, baseada na interação material dos indivíduos, e passa a ser orgânica, vinculando-se a uma abordagem contratualista, estritamente conectada com a cooperação entre indivíduos e grupos para a formação do próprio conceito de cidadania. A abordagem adotada pelos comunitaristas liberais – aos quais se perfilha o autor para o tema específico da cidadania –, todavia, diverge da visão de Durkheim e dos funcionalistas, refutando o caráter contratualista da formação do conceito de cidadania, fazendo uma espécie de retomada aos valores comunitários e plurais, de modo a vincular a cidadania nos valores culturais que aglutinam determinada comunidade. Assim, para a compreensão do conceito de cidadania e de integração na contemporaneidade, a dimensão participativa na tomada de decisões públicas e a existência de uma dimensão cultural correspondem à essência da cidadania. In DELANTY, Gerard. Communitarianism and Citizenship. In ISIN, Engin F.; TURNER, Bryan S. (eds.). **Handbook of Citizenship Studies**. London: SAGE Publications, 2002, pp. 160-165.

[232] WINTER, Luís Alexandre Carta. O Mercosul e o sistema presidencialista. Tese (Doutorado em Integração) – Programa de Integração da América Latina, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008, pp. 131-132. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-10112009-144912/en.php. Acesso em: 15 jan. 2019.

[233] I nuovi movimenti, osserva Offe, se pongono come attori significativi in grado di criticareil modernismo e il progresso, di proporre nuove strutture organizzative decentrate e participative, di sostenere nuove solidarietà interpersonali, di defendere spazi di autonomia caratterizzati da un'organizzazione fluida e aperta, da uma partizipazione inclusiva e non ideologicamente orientata, da

A existência de diversas iniciativas no âmbito sul-americano que digam respeito às ideias de cidadania e integração[234], apesar de trazer avanços à questão da inclusão, ainda carece da implementação de instrumentos aptos à promoção da efetiva participação cidadã daqueles que se encontram além das fronteiras nacionais. Nesta senda, direitos das mais variadas dimensões – desde liberdades civis e direito ao voto até direitos relacionados ao consumo em âmbito transnacional – são exercidos de forma titubeante, muitas vezes por intermédio de iniciativas estranhas à própria integração proposta.

Na medida em que a cidadania não se constitui por intermédio de um único instrumento de manifestação da vontade, mas se forma pela concatenação entremeada de medidas que têm como fito sua efetivação, medidas em âmbito nacional e internacional são igualmente úteis e pertinentes para sua implementação[235]. O liame condutor da ideia de cidadania ao longo do tempo se aproxima em maior ou menor medida à ideia de identidade entre os cidadãos, de existência de algum ponto nevrálgico – e relevante – entre todos aqueles que se unem sob uma mesma identidade, seja ela cultural, étnica, religiosa ou social, conferindo vitalidade e pujança à identidade adotada.

Partindo-se desta constatação, a estruturação da cidadania sul-americana pode ser compreendida a partir da união de esforços para a sua implementação sob o ponto de vista institucional. Assim, iniciativas oriundas de estruturas internacionais – como o Mercosul e a IIRSA –, bem como políticas públicas implementadas por intermédio de tratados regionais – como o Acordo de Livre Residência do Mercosul – são objeto de elucubrações e considerações pertinentes à implementação de uma legítima cidadania sul-americana[236].

---

uma preminente importaza del culturale sull'economico. In: LAZZARI, Francesco. **Persona e corresponsabilitá sociale**. Milano: FrancoAngeli, 2007. p. 132.

[234] Mercosul, Unasul, CAM, Mercado Comum Centro-Americano, ALADI, IIRSA.

[235] Tutto ciò comporta una trasformazione profonda dei legami tra individui e comunità territoriali, prima fra tutte quella definita dall'identità nazionale. Nell'assetto politico-istituzionale, in effetti, oltre al continuo scavalcamento — che tutti ormai riconoscono — dei confini statuali da parte dei processi lungo i quali si sviluppa la vita quotidiana degli uomini, si delinea anche un cambiamento, meno immediatamente evidente del primo, nelle giustificazioni storico-culturali dell'identità nazionale e del consenso verso le istituzioni, definiti a partire da un insieme di memorie collettive dominante. In: CAMMELLI, Antonio. **Cittadinanza e identità europea**. Istituto di Teoria e Tecniche Dell1informazione Giuridica – Rapporto técnico n. 8 – giugno 2008, p. 6. Disponível em: <http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/Testi/cammelli2008a.pdf> Acesso em: 10 out. 2017.

[236] A aplicação de medidas institucionais se relaciona umbilicalmente à própria estrutura das políticas públicas, dependendo de modo crucial dos campos da *politics* e da *policy*. Na medida em que a

A iniciativa de criação da IIRSA, neste sentido, foi inicialmente marcada pela promoção do comércio e da circulação de bens dentro do subcontinente sul-americano, promovendo não apenas as relações comerciais entre os países integrantes do subcontinente, bem como a expansão de fronteiras comerciais com países de fora do grupo. Tal integração intercontinental seria implementada por intermédio de investimentos em infraestrutura multinacionais, possibilitando a utilização de rotas até então inexistentes, reduzindo custos com logística e transporte, possibilitando a ampliação da capacidade dos países da região no encaminhamento do desafio do desenvolvimento[237].

A integração física proposta, portanto, gerou aproximação entre os países sul-americanos, na medida em que discussões acerca da integração regional saíram do plano teórico e normativo, alcançando o campo prático inerente à implementação de projetos de infraestrutura, especialmente de transporte.

Tal aproximação e efetiva interação internacional, todavia, deve ser acompanhada de medidas de cunho político e normativo que sejam idôneas a subsidiar o maior fluxo de pessoas e mercadorias gerado pela integração decorrente das obras implementadas, razão pela qual um dos princípios orientadores da IIRSA foi o regionalismo aberto e a convergência normativa[238].

O extenso plano de projetos encubados pela IIRSA, muitos dos quais beneficiados por financiamentos públicos de considerável monta, foi acompanhado

---

formação de arranjos institucionais internacionais é gestada a partir da vontade política de uma multiplicidade de *players* internacionais, o alinhamento a uma abordagem de integração regional se faz necessário para o sucesso de qualquer medida. No caso específico de políticas regionais implementadas a partir dos campos institucionais do Mercosul e da própria IIRSA, os atores políticos que ocupam posições de tomada de decisão relevantes – como o Ministro das Relações Exteriores – exercem papel fundamental no sucesso (ou não) destes programas. A recente nomeação do chanceler Ernesto Araújo pelo Presidente da República recém-eleito (Jair Bolsonaro, 2019) traz fortes indícios de uma abordagem preferencial a acordos bilaterais, em detrimento de iniciativas multilaterais,) bem como uma tendência à redução de investimentos em programas de desenvolvimento integrado, tendo em vista as declarações do próprio Ministro das Relações Exteriores no dia de sua posse (02/01/2019). Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/19907-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019. Acesso em: 19 jan. 2019.

[237] LAFER, Celso. **A identidade Internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001. p. 56.

[238] Anexo III, Princípios Orientadores para uma Visão Estratégica da América do Sul, Informe do Comitê de Coordenação Técnica (CCT) do Consenso de Guaiaquil.

de alinhamento de políticas e normativas internacionais ao longo dos últimos dezessete anos[239].

Tais políticas abrangem os mais variados temas dentro do âmbito de integração regional na América do Sul, destinando-se à adequação normativa necessária à implementação das mudanças decorrentes da implementação dos projetos infraestruturais de integração. Dentre os documentos com tal finalidade concebidos no âmbito de abrangência da IIRSA, os seguintes se amoldam à finalidade integracionista:

*Tabela 6 - Documentos voltados à integração produzidos no âmbito da IIRSA*

| Norma ou declaração | Data de assinatura |
|---|---|
| Comunicado de Brasília | 1° de setembro de 2000 |
| Consenso de Guyaquil sobre Integração, Seguridade e Infraestrutura para o desenvolvimento | 27 de julho de 2002 |
| Declaração sobre a Zona de Paz Sul-americana | 27 de julho de 2002 |
| Declaração de Ayacucho | 9 de dezembro de 2004 |
| Declaração de Cochabamba | 9 de dezembro de 2006 |
| Declaração de Margarita | 17 de abril de 2007 |
| Tratado constitutivo da UNASUL | 23 de maio de 2008 |
| Declaração de Lima contra a desigualdade | 28 de julho de 2011 |
| Declaração de Cartagena | 4 de maio de 2012 |
| Declaração de Bogotá | 11 de junho de 2012 |
| Resolução 26/2012 da UNASUL | 29 de novembro de 2012 |
| Resolução para a criação da Rede UNASUL de combate ao crime organizado transnacional | 30 de outubro de 2015 |

Tabela elaborada pelo próprio autor a partir de dados e informações disponibilizados pelo Itamaraty. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/13221-documentos-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas>.

[239] Pesquisa realizada pelo próprio autor junto ao sítio do Itamaraty e da UNASUL na internet – Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/> e <http://docs.unasursg.org/all-documents> Acesso em: 15 set. 2018.

A partir da tabela acima, constata-se que, a despeito de um pontapé inicial voltado à expansão das divisas comerciais dos países do subcontinente sul-americano, ao longo do tempo diversos tratados e declarações multilaterais foram formalizadas, evidenciando o caráter eminentemente integrativo voltado ao desenvolvimento conjunto de toda a região.

Apesar da inegável pertinência e importância da celebração destes e de diversos outros tratados, resoluções e normativas internacionais, o aumento do fluxo de pessoas e mercadorias almejado pela IIRSA imprescinde, obrigatoriamente, de medidas concretas e eficazes que efetivamente tornem viável e útil a implementação das obras infraestruturais concebidas no bojo da IIRSA[240].

A implementação de obras de infraestrutura, no escopo da IIRSA, se relaciona umbilicalmente a uma política pública de desenvolvimento regional pautada na integração regional há muito almejada no subcontinente sul-americano.

A partir do conceito de *clusters*[241] anteriormente trabalhado, e levando em consideração as particularidades econômicas e sociais das diversas regiões envolvidas nos eixos da IIRSA, bem como a necessária participação ativa de todos os envolvidos, a implantação de *policies* voltadas ao desenvolvimento se coaduna à própria missão institucional do projeto de integração proposto pela IIRSA. Tal plano de ação, todavia, demanda investimentos públicos e a atuação estatal proativa nos campos da *polity*, da *policy* e da *politics*[242].

Em decorrência do interesse inicial de maior parte das nações integrantes do IIRSA, marcadamente de inclinação neoliberal, a intervenção estatal foi mínima, mantendo-se a execução de obras e, especialmente, seu financiamento, no campo da iniciativa privada[243]. Com a subida ao poder de diversos presidentes de orientação intervencionista a partir de 2002 na América do Sul (Luis Inácio Lula da

---

[240] VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra. **O regionalismo pós-liberal, na América do Sul:** origens, iniciativas e dilemas. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 05 ago. 2017.

[241] PORTER, Michael E. Clusters and the new economics of competitiveness. **Harvard Business Review**, v. 76, n. 06, p. 78, dec. 1998. Disponível em: <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition> Acesso em: 30 mai. 2018.

[242] FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, n. 21, p. 215-216, jun. 2000.

[243] COSTA, Darc. Integrar é desenvolver a América do Sul. In: ___. **Integração da América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2010. p. 68. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/751-Integracao_da_America_do_Sul.pdf> Acesso em: 01 ago. 2018.

Silva no Brasil [2003-2011], Nestor Kirchner na Argentina [2003-2007], Tabaré Vasquez no Uruguai [2005-2010]), os projetos e obras do IIRSA passaram a ser orientadas com maior intervenção estatal e com aporte de financiamentos governamentais[244].

Os interesses governamentais, bem como a influência de entes privados de peso econômico sobre os governos locais tornou possível o desenvolvimento de um ambiente fortemente institucionalizado, em que o caráter inicialmente cooperativista deu lugar a um cenário permeado pela imposição de interesses em âmbito regional, especialmente pelo Brasil[245]. Diante da possibilidade de imposição de interesses próprios ou mesmo de determinados grupos empresariais, governos – em especial o brasileiro – lançaram mão da utilização de bancos públicos ou internacionais[246] para o fortalecimento de sua posição dentro do ambiente da IIRSA.

Desde a primeira participação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – na IIRSA, no 1° Seminário Internacional de Co-financiamento BNDES/CAF (2003), tornou-se bastante clara a inclinação brasileira à implementação de projetos de interesse eminentemente nacional e privado, eis que vinte e dois projetos foram apresentados por iniciativa exclusiva do BNDES. A partir de então, por conta da condição de financiador de diversos projetos, o BNDES assumiu a posição de *player* no ambiente institucional da IIRSA.

A condição de *player* assumida pelos bancos públicos e internacionais – em especial o BNDES – no cenário internacional de cooperação para o desenvolvimento, bem como a existência de um ambiente altamente institucionalizado em que as decisões acerca da integração regional sul-americana são tomadas suscitam questionamentos e discussões pertinentes.

No caso específico da atuação institucional dentro de um ambiente de interferência múltipla na decisão do grupo – tal como se caracteriza a IIRSA - o

---

[244] GARCIA, Ana E. Saggioro. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula**: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro, 2012. 283 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=20964@1> Acesso em: 01 ago. 2018.

[245] FIORI, José Luiz**. A inserção do Brasil e da América do Sul na segunda década do século XXI.** Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/A-insercao-do-Brasil-e-daAmerica-do-Sul-na-segunda-decada-do-seculo-XXI/6/15610> Acesso em: 01 ago. 2018.

[246] DEOS, Simone S. de; WEGNER, Rubia. Cooperação financeira e o financiamento da infra-estrutura na América do Sul. **OIKOS**, v. 9, n. 2, p. 72, 2010. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/i ndex.php/oikos/article/view/226/140> Acesso em: 01 ago. 2018.

poder deontológico exercido por uma instituição permite que se criem fatos institucionais[247]. Tais fatos permitem a interferência no critério de valoração e aceitação de determinados fatos pelos indivíduos afetados pela atuação institucional, causando alteração na tomada de decisões inerentes ao ambiente institucional.

Na medida em que se trata de uma abordagem de políticas públicas em âmbito transnacional, e interferência de vetores de força externos ao campo institucional das próprias nações reflete uma intervenção no campo previamente definido da *politics*. O BNDES, neste caso, faz-se presente como um ator institucional com forte poder de influência nas *policies* gestadas no âmbito da IIRSA, na medida em que detém poder de interferência por intermédio de financiamentos e até mesmo proposição de projetos[248].

O caráter institucionalista do BNDES é vislumbrável à medida que se faz notar a interferência de suas ações e normativas sobre o ambiente pelo qual ele tem interferência. A atuação positiva do BNDES no bojo das tratativas travadas no âmbito da IIRSA, portanto, configura um ambiente de atuação deste banco público altamente institucionalizado (permeado por normas e atores bem definidos), de forma a permitir sua atuação como verdadeiro *player* institucional capaz de promover alterações significativas na tomada de decisão dos indivíduos participantes da cúpula diretiva da IIRSA.

Dentre as diversas formas de atuação institucional passíveis de serem exercidas por um banco público no âmbito de um ambiente altamente institucionalizado, tal como a IIRSA, o financiamento de obras públicas se mostra como uma das mais perceptíveis e manejáveis[249]. Perceptível à medida que a injeção de capital confere poder decisório num âmbito carente de recursos financeiros, e manejável à medida que o governo nacional detém total gerência

---

[247] SEARLE, John Rogers. Whats is an institution? **Journal of Institutional Economics** (2005) 1: 1, p. 10. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.458.7489&rep=rep1&type=pdf> Acesso em: 02 ago. 2018.

[248] SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 110.

[249] CARVALHO, Carlos Eduardo; TAPASSÊ, Ângela Cristina. Bancos públicos e desenvolvimento econômico: uma introdução. In: JAYME JR, Frederico G.; CROCCO, Marco (Orgs.). **Bancos públicos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bancospublicos.pdf> Acesso em: 02 ago. 2018.

sobre a atuação do banco público na alocação de recursos, independentemente de qualquer previsão legal ou dotação orçamentária estatal.

Neste sentido há que se considerar a possibilidade de existência de uma influência perniciosa do poder institucional de um indivíduo que decorre de seu poderio econômico. Quando tal situação se verifica no âmbito interno de uma organização multinacional cooperativa – tal como a IIRSA –, surgem custos de transação entre seus membros que são típicos dos mercados econômicos, o que vai de encontro ao objetivo primordial da organização[250].

O financiamento de projetos encubados no ambiente da IIRSA é essencial para a sua concretização. Todavia os custos inerentes a tal injeção de capital não pode superar o benefício trazido por tal aporte de capital, sob pena de sufragar o interesse cooperativista desta iniciativa internacional. Da mesma forma, os interesses nacionais dos países sul-americanos devem ser compatibilizados com os interesses multinacionais integracionistas da IIRSA, bem como com os próprios interesses públicos do Estado membro que aplica esta política pública.

A mera conclusão de obras de infraestrutura desacompanhada de normativas alinhadas com as políticas públicas que se deseja implementar é inócua ao alcance dos objetivos colimados pelo esforço transnacional proposto pela IIRSA no campo da integração, na medida em que retira do Estado qualquer forma de direcionamento dos investimentos realizados, bem como furta a possibilidade de planejamento estratégico e alinhado ás políticas públicas a que se destina.

## 3.1 BANCOS PÚBLICOS E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Diversas são as possibilidades de metodologias a serem adotadas na implementação de políticas públicas idôneas à promoção do desenvolvimento regional[251]. Do mesmo modo, inúmeros caminhos são disponibilizados para que seja

[250] WILLIAMSON, Oliver E. Transaction Cost Economics: how it Works; where it is headed. **De Economist 146**, n. 1, 1998, p. 31. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Oliver_Williamson3/publication/4803664_Transaction_Cost_Economics_How_It_Works_Where_It_is_Headed/links/5655fd9608aefe619b1cfc3f/Transaction-Cost-Economics-How-It-Works-Where-It-is-Headed.pdf?origin=publication_detail> Acesso em: 20 out. 2018.

[251] Adota-se, nesta dissertação, uma análise de políticas públicas pautada no primordialmente no método do *policy cycle*, que busca a compreensão do ciclo de vida das políticas públicas, passando pela identificação dos problemas a serem abordados, pela definição de linhas de atuação, pela

estimulado o crescimento econômico necessário para a manutenção da economia e para o financiamento da própria máquina pública.

A possibilidade de simultâneo estímulo ao desenvolvimento regional e ao crescimento econômico se revela como uma alternativa ao administrador público, pressionado por agendas econômicas e sociais, na medida em que representa o atendimento a duas demandas advindas de setores distintos da sociedade que, todavia, estão intrinsicamente relacionados.

O ciclo de crescimento econômico sofre interferência direta do dispêndio público em obras de infraestrutura, especialmente aquelas relacionadas ao setor produtivo, como estradas, ferrovias e portos. A redução de investimentos na área de infraestrutura repercute de forma negativa sobre o setor produtivo, na medida em que aumenta os custos de produção e escoamento de mercadorias, reduz a confiança de investidores e reduz a demanda por prestação de serviços ao próprio Estado[252].

Em igual medida, o ciclo de crescimento econômico pode ser fortalecido pela dispersão espacial e pela promoção do desenvolvimento de polos regionais. O investimento no desenvolvimento de regiões periféricas e que não se encaixem no paradigma tradicional produtivo de determinada localidade pode representar um instrumento de alavancamento e/ou desobstrução da economia, de modo a gerar um

implementação das políticas públicas e, finalmente, pela análise dos resultados obtidos. A compreensão de todos os fenômenos envolvidos no ciclo de vida das políticas públicas parte do pressuposto da existência da figura de instituições, compreendidas como todas as formas de organização e intervenção de atores no campo de tomada de decisões acerca de políticas públicas. Como abordado no primeiro capítulo deste trabalho, os conceitos de *politics*, *policy* e *polity* são essenciais para a compreensão da totalidade do processo de formulação e implementação de políticas públicas, especialmente no que diz respeito à percepção dos *players* e do conjunto de forças envolvidos nestes processos. Apesar disso, leva-se em consideração, também, a necessária observância da existência de atores excluídos dos centros de tomada de decisão formais – especialmente quando da análise de políticas públicas voltadas à emancipação do caráter cidadão de populações excluídas, como neste trabalho –, utilizando-se, em alguma medida, da metodologia neoinstitucionalista. In FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, n. 21, pp. 216-234, jun. 2000.

[252] BARAT, Josef. Condições infra-estruturais da competitividade. In: COUTINHO, Luciano; ASSIS, Carlos (Coords.). **Estudo da competitividade da indústria brasileira.** Campinas: Ministério da Ciência e Tecnologia - FINEP/PADTC, 1993. p. 09. Disponível em: <https://www.inesul.edu.br/site/documentos/estudo_competividade_industria_brasileira29.pdf> Acesso em: 03 jun. 2018.

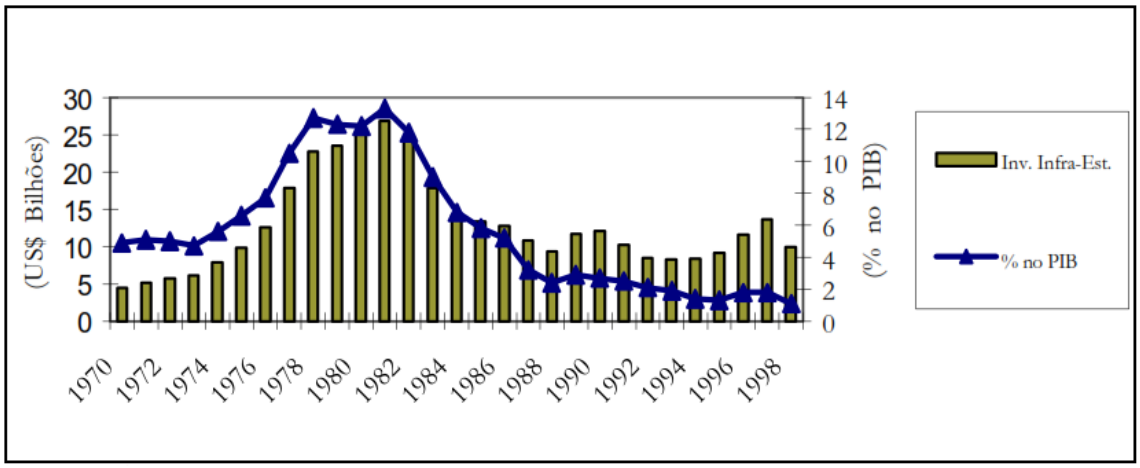
efeito anticíclico nos momentos de crise ou desaceleração do crescimento econômico[253].

Tal fenômeno é verificado quando se analisam os dados de crescimento econômico das regiões brasileiras ao longo do tempo. Em estudo analítico guiado por Leonardo Guimarães Neto[254], observando-se os dados de crescimento econômico das regiões brasileiras entre a década de 1950 e a década de 1980, constatou-se que nos momentos de maior dinamismo econômico, naturalmente, regiões beneficiadas por maiores investimentos públicos gozaram de maior crescimento econômico, enquanto que em momentos de retração econômica generalizada, polos periféricos contrariaram as estatísticas, apresentando números de crescimento melhores que os polos mais desenvolvidos, demonstrando um forte poder anticíclico diante de crises.

O investimento em infraestrutura, todavia, sofreu expansões e retrações ao longo do tempo no Brasil. A partir da segunda metade dos anos 1980, em alinhamento com o Consenso de Washington, verificou-se uma considerável redução nos investimentos públicos no campo da infraestrutura, o que pode ser verificado na tabela a seguir[255], que aponta a evolução entre os investimentos em infraestrutura e o crescimento do PIB no Brasil:

*Tabela 7 - Investimento em infraestrutura e participação da infraestrutura no PIB brasileiro (1970-1998)*

[253] NETO, Leonardo Guimarães. Ciclos econômicos e desigualdades regionais no Brasil. **Cad. Est. Soc**. Recife, v. 14, n. 2, p. 328, jul./dez. 1998. Disponível em: <https://fundaj.emnuvens.com.br/CAD/article/viewFile/1228/948> Acesso em: 03 jun. 2018.
[254] Ibidem, p. 325-337.
[255] PÊGO FILHO, Bolívar; CÂNIDDO JÚNIOR, José Oswaldo; PEREIRA, Francisco. **Investimento e Financiamento da Infra-Estrutura no Brasil:** 1990/2002. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. p. 13. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0680.pdf> Acesso em: 03 jun. 2018.




Fonte: PÊGO FILHO, Bolívar; CÂNIDDO JÚNIOR, José Oswaldo; PEREIRA, Francisco. **Investimento e Financiamento da Infra-Estrutura no Brasil:** 1990/2002. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

A redução dos investimentos em infraestrutura, no entanto, não é uma marca exclusiva do Brasil, tampouco dos países em desenvolvimento. Com a ascensão de influências neoliberais na gestão de governos ao redor do globo, uma busca pela orientação da economia em perfilhamento ao mote de "oferta competitiva" num contexto de concorrência internacional e de redução do papel do Estado levou a uma diminuição nos gastos em infraestrutura, fruto da redução dos horizontes das políticas públicas[256].

Dentro deste quadro, os investimentos em infraestrutura encontram, além da própria resistência ao dispêndio público decorrente de interferências neoliberais sobre a gestão pública, a existência de normativas que vinculam o orçamento do Estado, além de despesas crescentes em determinados setores, como o pessoal e o previdenciário.

A União deve, de acordo com disposição do artigo 196, § 2º da Constituição Federal, reservar 15% da receita líquida corrente do respectivo exercício financeiro para custear despesas relacionadas à saúde, bem como, de acordo com o artigo 212, caput da Constituição Federal, 18% das receitas decorrentes do recolhimento de impostos na educação.

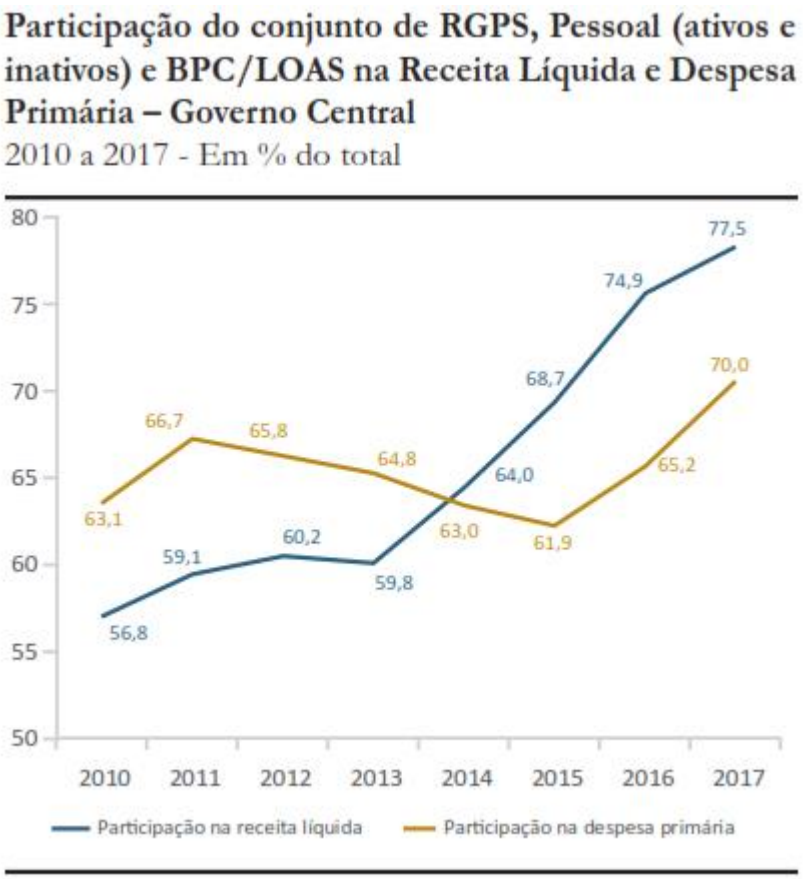
Ainda, as receitas públicas são fortemente impactadas por despesas cujo controle não pode ser exercido por qualquer política pública ou alteração que possa

[256] FERREIRA, Carlos Kawall Leal. **O financiamento da indústria e infra-estrutura no Brasil**: credito de longo prazo e mercado de capitais. Campinas, 1995. 265 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000096433> Acesso em: 03 jun.2018.

ser operada de forma imediata: as despesas decorrentes do pagamento da folha de servidores públicos federais, as despesas com o Regime Geral de Previdência Social, o Benefício de Prestação Continuada e dos benefícios previstos na Lei Orgânica da Assistência Social que, juntos, representaram, no ano de 2017, uma despesa equivalente a 77,5% da receita líquida da União[257].

O conjunto de despesas relacionados à folha de pagamento e à previdência, inclusive, tem aumentando ao longo dos últimos anos, denotando a incapacidade do Estado em gerenciar os escassos recursos disponíveis e direcioná-los para o investimento em políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento, especialmente na onerosa área de infraestrutura. O gráfico abaixo[258] demonstra a evolução nas despesas supramencionadas nos últimos sete anos:

*Tabela 8 - Participação do conjunto de regimes previdenciários, pessoal (ativos e inativos) e benefícios assistenciais na Receita Líquida e Depesas Primárias do Governo Central*




Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. **Carta de Conjuntura, n. 38 – 1º trimestre de 2018**.

[257] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. **Carta de Conjuntura, n. 38 – 1º trimestre de 2018**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/180215_CC38_gasto_previdencia.pdf> Acesso em: 03 jun. 2018.
[258] Idem.

Como pode ser verificado no gráfico acima, o aumento do gasto público com despesas fixas é um fator relevante no comprometimento da capacidade de investimento em outras áreas, especialmente infraestrutura e desenvolvimento regional, que demandam grandes aportes financeiros.

Este quadro de endividamento público e de oneração da folha orçamentária evidencia uma situação de retração nas despesas públicas no campo do investimento em infraestrutura. Entre 1980 e 2002 houve um investimento na ordem de 5,3% do PIB, inferior à média de 9% verificada no período compreendido entre 1980 e 1983. No período de privatizações, especificamente, esta média alcançou seu nível mais baixo, imprimindo uma média de 4,5% do PIB em investimentos de infraestrutura[259]. Estima-se que, para que o Brasil alcançasse uma taxa de crescimento satisfatória, o investimento em infraestrutura deveria ser de pelo menos 7%[260].

Diante deste panorama de restrições orçamentárias e dificuldade de gestão do próprio déficit público, alternativas para a realização de investimentos em políticas públicas de desenvolvimento por intermédio da implementação de obras de infraestrutura regionais são vislumbradas a partir de instrumentos de financiamento público desprendidos da dotação orçamentária da União, como os bancos público, os bancos de desenvolvimento e os bancos internacionais.

Em que pese o fato de o sistema bancário brasileiro ter passado por uma série de alterações ao longo dos anos 1990, com o enxugamento do número de instituições públicas, a entrada maciça de bancos estrangeiros no mercado e a alteração na configuração dos bancos públicos federais[261] – com a reestruturação do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, a privatização dos bancos estaduais

---

[259] CARVALHO, André Castro. **Infraestrutura sob uma perspectiva pública**: instrumentos para o seu desenvolvimento. São Paulo, 2013. 612 f. Tese (Doutorado em Direito) – Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-27112013-152626/es.php> Acesso em: 03 jun. 2018.

[260] FAY, Marriane; MORRISON, Mary. **Infrastructure in Latin America & the Caribbean**: recent developments and key challenges. V. I: World Bank, 2005, p. 5. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/ecd8/1d718036625e3aa8376a93fecfb227557259.pdf?_ga=2.37212704.1050372834.1528077593-1162942351.1528077593> Acesso em: 03 jun. 2018.

[261] ARAÚJO, Victor Leonardo; CINTRA, Marcos Antônio Macedo. **O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. p. 07. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8058> Acesso em: 03 jun. 2018.

e a atuação do BNDES no programa de privatizações –, a estrutura de financiamento se manteve apta ao mercado da infraestrutura.

Tendo em vista a dificuldade de alocação de investimentos de alta monta em projetos de infraestrutura, eis que considerável parcela do orçamento público tem destinação definida em lei, o governo brasileiro recorre aos bancos públicos para a realização de aportes financeiros a projetos de interesse estratégico para a economia[262].

Tem grande relevo nesta atuação, em especial, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, que tem sido utilizado tanto na implementação de programas de desenvolvimento em infraestrutura regional[263] quanto como intermediador da política externa brasileira no âmbito da América do Sul na promoção da integração regional, desenvolvimento econômico e emancipação social[264].

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico foi criado em 20 de junho de 1952, pela Lei 1.628, como uma entidade autárquica, com autonomia administrativa e personalidade jurídica própria, inicialmente sob a jurisdição do Ministério da Fazenda. O capital inicial do Banco, 20 milhões de cruzeiros, foi fornecido pelo Tesouro Nacional.

Nos primeiros anos, a principal fonte de recursos viria do Fundo de Reaparelhamento Econômico, constituído por adicionais sobre o Imposto de Renda e depósitos obrigatórios de parte das reservas técnicas das companhias de seguro e de capitalização. O BNDES ficaria responsável pela negociação de empréstimos externos para o financiamento do Plano de Reaparelhamento e por executar as operações financeiras conexas[265].

Em 1986, o BNDES oficializou sua atuação de banco público com função institucional de fomento ao desenvolvimento social, tendo sido alterada sua razão

---

[262] MOURÃO, Julio Olimpo Fusaro. A Integração Competitiva e o Planejamento Estratégico no Sistema BNDES. **Revista do BNDES**, v. 1, n. 2, p. 18, dez. 1994. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11297/1/RB%2002%20A%20integra%C3%A7%C3%A3o%20Competitiva%20e%20o%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%20no%20Sistema%20BNDES_P_BD.pdf> Acesso em: 20 out. 2018.

[263] PAIVA, Marcia de. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**: um banco de história e de futuro. São Paulo: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2012. p. 152.

[264] Ibidem, p. 183.

[265] Ibidem, p. 21.

social de BNDE para BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. A incorporação da atividade social viria respaldada por uma nova fonte de recursos a ser administrada pelo Banco: o Fundo de Investimento Social (Finsocial). Criado por meio do mesmo instrumento que acrescentou a letra "S" ao BNDE – o Decreto-Lei 1.940, de 25 de maio de 1982 –, o Finsocial instituía uma contribuição destinada *"a custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor"*.

A compatibilização entre o objetivo de financiador do desenvolvimento regional do BNDES e a histórica atuação como financiador público do avanço social do mesmo – que foi reforçada pelo caráter social desde 1986 – é plenamente conciliável, eis que o financiamento do desenvolvimento regional se amolda aos objetivos de avanço social plasmados na própria missão institucional do BNDES[266].

A injeção de capital público na construção de uma rede cooperativa e emancipatória pautada na infraestrutura regional se amolda ao objetivo de desenvolvimento social, de forma a fomentar o desenvolvimento econômico e social tanto do Estado nacional como um todo quanto das regiões-foco estratégicas, promovendo interação regional, desenvolvimento econômico, social e inovação[267].

O desenvolvimento econômico propiciado pelos investimentos públicos em projetos de desenvolvimento regional produz, ainda, efeitos reflexos que atingem os interesses nacionais. A teoria do capital social favorece o entendido sobre o conjunto de investimentos que são canalizados em ações socioeconômicas e culturais para atender demandas sociais específicas, advindas de grupos organizados da sociedade civil[268].

---

[266] UDERMAN, Simone. O Estado e a Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, n. 2, p. 242, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/465/369> Acesso em: 12 jun. 2018.

[267] AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, nº 23, jun. 2001, p. 274. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/78/89> Acessado em 12/06/2018.

[268] SILVA, Edson Arlindo; PEREIRA, José Roberto; ALCÂNTARA, Valderí de Castro. Interfaces epistemológicas sobre administração pública, institucionalismo e capital social. **Cadernos da EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 22, mar. 2012. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/6918/interfaces-epistemologicas-sobre-administracao-publica--institucionalismo-e-capital-social> Acesso em: 13 jun. 2018.

Neste sentido, há que se salientar que sob a perspectiva constitucional o desenvolvimento não pode ser lido exclusivamente sob o aspecto econômico, requerendo implemento na liberdade e na capacidade das pessoas[269].

É necessário, desta forma, desenvolvimento social concomitante, para que o desenvolvimento seja alcançado em sua amplitude. Neste contexto, o conceito de capital social tem ganhado espaço devido à percepção de seus impactos na reformulação das práticas de desenvolvimento[270].

Neste sentido, o BNDES tem atuado no palco internacional como instituição , posto que desempenha funções coordenativas e administrativas acerca dos agentes e dos recursos disponibilizados pelo Estado, promovendo a aprendizagem e a inovação tecnológica, a distribuição de ônus e bônus, a integração e a coesão social[271].

Destaca-se, ainda, o exercício do poder institucional do BNDES por intermédio do financiamento de projetos de interesse político, o que confere a condição de *player* em cenários de interferência múltipla na decisão institucional final.

Na medida em que a utilização do BNDES como instrumento de implementação de *policies* se demonstra como uma alternativa ao administrador público, tal atividade deve, necessariamente, se alinhar aos primados democráticos para que o objetivo de desenvolvimento amplo seja alcançado. O potencial de financiamento e a amplitude de frentes de atuação disponíveis para a instrumentalização do BNDES certamente garantem à Administração inúmeras possibilidades de promoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional.

---

[269] SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books-Random House Inc., 2000. p. 37.

[270] KHAN, Ahmad Saeed; SILVA, Lucia Maria Ramos. Capital Social das Comunidades Beneficiadas pelo Programa de Combate à Pobreza Rural – PCR/Projeto São José – PSJ – Estado do Ceará. **RER**, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 01, p. 102, jan./mar. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v43n1/25838.pdf> Acesso em: 13 jun. 2018.

[271] PESSALI, Huáscar; DALTO, Fabiano. A mesoeconomia do desenvolvimento econômico: o papel das instituições. **Nova Economia**, vol. 20, n. 01, p. 14, jan./abr. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512010000100001> Acesso em: 10 jun. 2018.

## 3.2 A ALOCAÇÃO DE RECURSOS DO BNDES NO BOJO DOS PROJETOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DA IIRSA E O DESENVOLVIMENTO TRASNSFRONTEIRIÇO NA AMÉRICA DO SUL

O tema da integração social não é exatamente uma novidade quando se aborda a relação travada entre os países do subcontinente sul-americano. Em diversas oportunidades no curso do século XX foram realizadas tentativas de fortalecer o bloco sul-americano, seja pela integração entre pequenos grupos de países, seja por sua totalidade. Nesta senda, basta recordar-se da criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), Mercosul e Comunidade Andina (CAN), que são tentativas de aprofundar as relações políticas, econômicas e/ou culturais entre os países.

Inobstante a precedência de diversas tentativas de integração regional, há que se observar que muito poucas – talvez nenhuma – se pautaram na efetiva concretização de projetos tangíveis de integração regional[272]. Mais das vezes os projetos intentados no bojo destas associações esbarravam na falta de integração física entre as regiões, na impossibilidade física de implemento nas relações comerciais entre os países da América do Sul e em interesses unilaterais nas tratativas intentadas[273].

Neste sentido, distingue-se a IIRSA de qualquer projeto anterior de integração na região sul-americana, posto que seu sustentáculo se sedimenta na integração física como requisito essencial para fornecer os meios adequados ao desenvolvimento sustentável e coerente de todos os países da América do Sul. A este respeito, cabe ressaltar a existência de três eixos centrais que pautam os objetivos do fórum[274].

---

[272] CASTRO, Elza. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **Caderno CRH**, vol. 25, n. 64, p. 47, 2012. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/19328/12524> Acesso em 02 ago. 2018.

[273] VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra. **O regionalismo pós-liberal, na América do Sul:** origens, iniciativas e dilemas. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 05 ago. 2017.

[274] 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**, vol. 46, p. 214, jan./jun. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n1/a11v46n1.pdf> Acesso em: 03 ago. 2018.

O primeiro é a construção de uma visão estratégica da integração física da América do Sul compartilhada entre os doze países, visando o crescimento dos países de forma coerente e sustentável, inserindo-se a lógica coletiva de desenvolvimento e integração sobre qualquer interesse unilateral de qualquer uma das nações que faz parte do fórum.

O segundo refere-se aos corredores de integração e desenvolvimento, dividido em doze eixos, delimitados a partir de características comuns das realidades dos países[275]. Esta metodologia facilita o desenvolvimento dos projetos promovidos no âmbito da IIRSA, possibilitando o incremento das relações comerciais entre os países sul-americanos, bem como a expansão de fronteiras comerciais com outros continentes por intermédio da facilitação no escoamento de mercadorias.

A identificação de características comuns entre os territórios abarcados por um mesmo eixo permite a promoção de programas de desenvolvimento específicos, pautados nas aptidões econômicas e nas fraquezas sociais da região delimitada. A partir de um diagnóstico técnico das características das regiões, o processo de desenho da política pública a ser aplicada passa a ser mais eficiente e gozar de maiores chances de obter sucesso[276].

Já o terceiro diz respeito a processos setoriais de integração em que pequenos grupos desenvolvem ações conjuntas aos setores determinados pelos grupos e contemplados pela iniciativa. Estes se dividem em processos de diagnósticos voltados às seguintes áreas de atuação: Tecnologias da Informação e das Comunicações, Sistemas Operativos de Transporte Aéreo, Facilitação de Passos de Fronteira, Sistemas Operativos de Transporte Marítimo, Integração Energética, Sistemas Operativos de Transporte Multimodal e Instrumentos de Financiamento[277].

---

[275] Ibidem, p. 216.

[276] SABATIER, Paul. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Public Policy** 5:1, March 1998, p. 104. Disponível em: <http://www.hnp.terra-hn-editions.org/TEDI/IMG/pdf/the_advocacy_coalition_framework_revisions_and_relevance_for_europe.pdf> Acesso em: 12 out. 2018.

[277] [277] 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**, vol. 46, p. 214, jan./jun. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n1/a11v46n1.pdf> Acesso em: 03 ago. 2018.

Estes três eixos de atuação se coadunam com uma proposta de integração e desenvolvimento que pode ser vislumbrada como uma política pública transnacional pautada em circunstâncias comuns a regiões que perpassam os limites geográficos de cada país[278], com efeitos positivos para uma perspectiva inclusiva de desenvolvimento e aumento das liberdades individuais em diversos níveis[279].

Na medida em que os dois primeiros eixos se relacionam com uma visão estratégica de desenvolvimento pautado na integração e nos traços comuns dos países envolvidos, enquanto que o terceiro se liga a uma abordagem segmentada em setores específicos que demandam atenção sob o ponto de vista da infraestrutura, a IIRSA apresenta aptidão para a encubação de políticas públicas específicas para as regiões que mais demandam atenção.

De igual modo, a divisão setorial dos projetos da IIRSA permite a fragmentação das ações políticas, bem como o fracionamento de áreas que podem ser compreendidas como *clusters*[280]*.* A identificação destas áreas e o englobamento das mesmas em planos de discussão de políticas públicas regionais permite o direcionamento de investimentos públicos – inclusive via BNDES – com observância a parâmetros técnicos e à própria participação local dos envolvidos, alinhando-se à perspectiva da *Advocacy Coalition Framework* proposta por Sabatier na abordagem de políticas públicas[281].

Neste mesmo sentido, o regionalismo proposto pelos projetos da IIRSA permite que as discussões no campo da *politics* alcancem um campo até então relegado por políticas públicas eminentemente nacionais. Regiões localizadas nos extremos dos limites geográficos dos países sul-americanos, em razão do

---

[278] REINICKE, Wolfgang H. The Other World Wide Web: Global Public Policy Network. **Foreign Policy**, n. 117, winter, 1999-2000, p. 45. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1149561?read-now=1&googleloggedin=true&seq=3#page_scan_tab_contents> Acesso em: 25 out. 2018.

[279] PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados da Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 2, n. 51, p. 148, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09>Acesso em: 25 out. 2018.

[280] PORTER, Michael E. Clusters and the new economics of competitiveness. **Harvard Business Review**, v. 76, n. 06, p. 78, dec. 1998. Disponível em: <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition> Acesso em: 30 maio. 2018.

[281] SABATIER, Paul. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Public Policy** 5:1, March 1998, p. 99. Disponível em: <http://www.hnp.terra-hn-editions.org/TEDI/IMG/pdf/the_advocacy_coalition_framework_revisions_and_relevance_for_europe.pdf> Acesso em: 12 out. 2018.

distanciamento dos grandes centros e das proximidades com países vizinhos costumam receber menor atenção e menos investimentos em políticas públicas[282].

Este estigma, todavia, pode ser superado por uma abordagem de políticas públicas regionalistas, que realizem uma leitura técnica e atenta às demandas locais, levando em consideração a existência de fatores que podem ser abordados de forma conjunta, independente do limite territorial existente entre os países.

A existência de recursos naturais comuns a regiões que se situam em fronteiras de países, bem como, por outro lado, a carência de determinados *inputs* de ordem social com frequência se estendem entre localidades que se situam próximas, todavia divididas pelos limites geográficos dos países[283]. Neste caso, a abordagem de implementação de políticas públicas regionais, baseadas num critério técnico e participativo se coaduna ao desenvolvimento amplo, inclusivo e atento às demandas específicas da região.

A própria ideia de implementação de sistemas de promoção a determinada atividade econômica típica de determinada região é pertinente para a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento. Regiões fronteiriças comumente exploram atividades turísticas, de exploração de recursos naturais ou a agropecuária em cotejo com as condições físicas, climáticas e geológicas da região, de modo que, comumente, as atividades ao redor da fronteira serão semelhantes nos países envolvidos[284].

Esta perspectiva se coaduna à ideia dos *clusters*, cuja promoção se alinha a uma abordagem de política pública de emancipação regional alinhada aos ditames constitucionais de desenvolvimento e de redução de desigualdades regionais (art. 3º, III).

Os *clusters*, como já trabalhado anteriormente, são regiões geográficas onde são desenvolvidas atividades relacionadas entre si, envolvendo empresas e

---

[282] SPEROTTO, Fernanda Queiroz; FILHO, Camila Pereira Carneiro; CRUZ, Milton; ÁVILA, Róber Iturriet. O Perfil Econômico dos Municípios da Região de Fronteira do mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraná e Rio Grande do Sul e o Investimento Produtivo em Infraestrutura na Região de Fronteira do Rio Grande do Sul. In: PENHA, Bruna; NETO, Walter Antonio Dsiderá; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Orgs.). **O Mercosul e as Regiões de Fronteira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p. 152.

[283] CARDOSO, Nelson Ari; MOURA, Rosa. Regiões de Fronteira e Fluxos Migratórios: o caso do Paraná. In: PENHA, Bruna; NETO, Walter Antonio Dsiderá; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Orgs.). **O Mercosul e as Regiões de Fronteira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p. 62.

[284] Ibidem, p. 94.

instituições organizadas, inclusive entes governamentais, universidades agências e associações[285]. Apesar do quesito geográfico, a abordagem proposta por Michael Porter considera a possibilidade de *clusters* transnacionais, bem como a atuação governamental em sua promoção nestes casos[286].

A existência de regiões onde determinadas atividades econômicas são comuns e relacionadas a um determinado fator ou ramo específico possibilita a promoção de políticas públicas especificamente relacionadas a uma melhor performance desta atividade – e de todos os fatores sociais a ela relacionados. Para tanto, uma perspectiva técnica e participativa deve ser apropriada no momento de gestação da *policy* pelos atores do campo da *polity*[287].

O critério participativo da política pública a ser implementada se relaciona com a ideia de cooperação inata à compreensão dos *clusters*. Ainda que, no campo empresarial, exista competição entre os *players* que participam de um mesmo mercado regional, no âmbito da atuação estatal a proposta é de implementação de políticas públicas de caráter cooperativo, de modo a fortalecer a atividade econômica regional como um todo e, concomitantemente, trazer melhorias para o campo social à comunidade[288].

A cooperação implementada pelo poder público, neste sentido, deve partir de uma leitura das deficiências locais, de modo a permitir a formação de uma frente de atuação que promova melhorias condizentes com as necessidades sociais e com os anseios econômicos da região.

O direcionamento dos *clusters*, portanto, pode ser realizado a partir da percepção gestada no âmbito da *politics*, que definirá os campos adequados de investimento. A criação de escolas, universidades, infraestrutura de transporte,

---

[285] PORTER, Michael E. Clusters and the new economics of competitiveness. Harvard Business Review, v. 76, n. 06, p. 78, dec. 1998. Disponível em: <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition> Acesso em: 30 maio. 2018.

[286] Ibidem, p. 83.

[287] CAIRNEY, Paul. Paul A. Sabatier. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. In: LODGE, Martin; PAGE, Edward C.; BALLA, Steven J. **The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration**. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 489. Disponível em: <https://paulcairney.files.wordpress.com/2013/08/9780199646135_balla-ch33.pdf> Acesso em: 25 out. 2018.

[288] PORTER, Michael E. Clusters and the new economics of competition. **Harvard Business Review**, p. 80, nov./dec. 1998. Disponível em: <https://www.csus.edu/indiv/c/chalmersk/econ251fa12/c lustersneweconofcompetition.pdf> Acesso em: 30 maio. 2018.

saneamento básico, eletricidade ou até mesmo condições de segurança jurídica para o mercado local são frentes de políticas públicas que podem ser adotadas, trazendo benefícios à região como um todo e promovendo melhores condições para o desenvolvimento da atividade econômica local[289].

Ademais, há que se levar em consideração o papel anticíclico alcançado pela promoção de atividades econômicas não tradicionais e que sejam realizadas em regiões distintas dos centros de produção mais consolidados[290]. A diversificação econômica se revela como um forte instrumento de fortalecimento da economia frente a crises e movimentos de retração de determinadas atividades econômicas – comum em economias modernas e multidependentes.

Em cotejo com a perspectiva de integração proposta pela IIRSA – estabelecida na ideia de desenvolvimento de regiões de interesse transnacional – tem-se a atuação do BNDES como *player* institucional na proposição de políticas públicas relacionadas à infraestrutura sul-americana.

A missão institucional do BNDES, especialmente no que diz respeito ao financiamento de atividades que tenham impacto na melhoria dos parâmetros de qualidade de vida e de redução de desigualdade, se coaduna à própria lógica de desenvolvimento regional e de protagonismo de regiões antagônicas aos centros tradicionais de comércio e indústria.

Sob esta perspectiva, a missão institucional do BNDES transcende para além do mero financiamento de atividades de interesse econômico, voltando-se para o financiamento de atividades que, além de expandir a economia, tragam melhorias em âmbito regional para a qualidade de vida dos envolvidos.

O desenvolvimento econômico, para que seja compreendido dentro de um ambiente de integração regional minimamente relacionado ao desenvolvimento sustentável, requer melhoria da qualidade de vida. É necessário, neste sentido, desenvolvimento social concomitante, para que o desenvolvimento econômico seja justificado sob o ponto de vista da integração. Neste contexto, o conceito de capital

[289] PORTER, Michael E.; KRAMER, Mark R. How to reinvent capitalism – and unleash a wave of innovation and growth. **Harvard Business Review**, p. 12, jan./feb. 2011. Disponível em: <http://www.nuovavista.com/SharedValuePorterHarvardBusinessReview.PDF> Acesso em: 25 out. 2018.

[290] BARAT, Josef. Condições infra-estruturais da competitividade. In: COUTINHO, Luciano; ASSIS, Carlos (Coords.). **Estudo da competitividade da indústria brasileira.** Campinas: Ministério da Ciência e Tecnologia/FINEP/PADTC, 1993. p. 9. Disponível em: <https://www.inesul.edu.br/site/documentos/estudo_competividade_industria_brasileira29.pdf> Acesso em: 25/10/2018.

social tem ganhado espaço devido à percepção de seus impactos na reformulação das práticas de desenvolvimento[291].

A atuação conjunta entre BNDES e IIRSA já vem ocorrendo desde 2003, tendo transcorrido tempo hábil para a contemplação dos resultados desta parceria. Nestes quinze anos o fluxo de capital público desembolsado pelo BNDES para o financiamento de obras concebidas sob a égide da IIRSA, verificou-se a concretização de diversos projetos de infraestrutura, em sua maioria voltados ao escoamento de *commodities* do território brasileiro ao mercado externo, especialmente o chinês[292].

A busca pelo desenvolvimento sustentável dos países que fazem parte da IIRSA perpassa, obrigatoriamente, pela observância da questão da integração das nações envolvidas, na medida em que este é justamente um dos pilares fundadores da iniciativa[293]. Tal busca deve se fazer presente em cada projeto financiado pelo BNDES, haja vista a necessidade de persecução dos objetivos institucionais que guiam a atuação deste banco público, em cotejo com as políticas de desenvolvimento regional relacionadas à atuação brasileira no bojo da IIRSA.

A compatibilização destes objetivos à ideia de desenvolvimento de regiões de interesse transnacional se compatibiliza não somente aos ditames do artigo 3º, III da Constituição Federal, quanto à própria ideia de desenvolvimento em sua acepção mais abrangente, que compreende todas as formas de emancipação humana[294].

Na medida em que muitas das regiões de fronteiras no Brasil demandam maior atenção, eis que historicamente perceberam menores investimentos e tiveram menor desenvolvimento[295], a implementação de políticas públicas emancipatórias

---

[291] KHAN, Ahmad Saeed; SILVA, Lucia Maria Ramos. Capital Social das Comunidades Beneficiadas pelo Programa de Combate à Pobreza Rural – PCR/Projeto São José – PSJ – Estado do Ceará. **RER**, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 01, p. 102, jan./mar. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v43n1/25838.pdf> Acesso em: 13 jun. 2018.

[292] SOUZA, Angelita Matos. **A iniciativa para a integração da infra-estrutura regional da América do Sul (IIRSA)**. 3º Encontro Nacional ABRI 2011, p. 8-9. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v1/a24.pdf> Acesso em: 03 ago. 2018.

[293] Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação de Documentação Diplomática. Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 87, 2° semestre de 2000. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N 87_2Sem_2000.pdf> Acesso em: 25 out. 2018.

[294] SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books-Random House Inc., 2000. p. 3.

[295] SPEROTTO, Fernanda Queiroz; FILHO, Camila Pereira Carneiro; CRUZ, Milton; ÁVILA, Róber Iturriet. O Perfil Econômico dos Municípios da Região de Fronteira do mato Grosso do Sul, Mato

direcionadas justamente a estas localidades se faz pertinente e aderente à própria proposta da IIRSA.

A abordagem transnacional destas políticas públicas, por seu turno, se coaduna à realidade global e integracionista de que se reveste a proposta da IIRSA para a América do Sul. A adoção de *policies* que rompam com as fronteiras nacionais se coaduna à própria ideia de desenvolvimento como obrigação inerente à própria condição, proposta por Amartya Sen[296] e indissociável da figura humana, revestida de dignidade. Trata-se de um rompimento com a premissa do contrato social para a atuação do Estado em prol do desenvolvimento, superando as propostas de Rawls e Sandel (vide Item 2.2.3).

Desenvolver socialmente uma região pressupõe o combate à pobreza, sobretudo por intermédio da criação de empregos e renda que garantam a melhoria das condições de bem-estar dos indivíduos abrangidos, sendo uma obrigação a expansão desta emancipação à integralidade das regiões abarcadas, ainda que em território estrangeiro.

Neste sentido, ganha especial relevância o conceito de desenvolvimento regional como foco da implementação dos projetos da IIRSA, na medida em que a formação de redes de produção impulsionam o desenvolvimento de forma endógena, eficiente e célere, rompendo com os limites geográficos e repercutindo para toda a coletividade envolvida.[297].

Isso requer a conjugação de esforços em diversas áreas, tais como emprego, saúde, educação, assistência social, habitação, dentre outras. No entanto, em uma sociedade globalizada e que se solidifica no modelo de Estado democrático de Direito, há que se ponderar que o desenvolvimento social só é atingido com a

---

Grosso, Paraná e Rio Grande do Sul e o Investimento Produtivo em Infraestrutura na Região de Fronteira do Rio Grande do Sul. In: PENHA, Bruna; DSIDERÁ NETO, Walter Antonio; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Orgs.). **O Mercosul e as Regiões de Fronteira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p. 152.

[296] SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. por Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, não paginado.

[297] CAPPELLIN, Riccardo. Le reti di conoscenza e di innovazione e le politiche di svuluppo regionale. In: F. MAZZOLA e F.M. MAGGIONI (a cura di). **Crescita regionale ed urbana nel mercato globale:** modelli, politiche e processi di valutazione. Milano: Franco Angeli, 2001. p 224. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Riccardo_Cappellin/publication/242130664_Le_reti_di_conoscenza_e_di_innovazione_e_le_politiche_di_sviluppo_regionale/links/00b7d53788064dcedc000000/Le-reti-di-conoscenza-e-di-innovazione-e-le-politiche-di-sviluppo-regionale.pdf> Acesso em 03 ago. 2018.

inclusão social; isto é, o acesso e exercício da cidadania. Em outras palavras, este passa a ser a *condição* e, também, a *demanda* para o exercício de cidadania[298].

Pensar em ações no âmbito da IIRSA que permitam o desenvolvimento social "não só como melhoria do capital econômico (fundamentos da economia, infra-estrutura, capital comercial, capital financeiro, etc) e do capital social (valores partilhados, cultura, capacidades para agir sinergicamente e produzir redes e acordos voltados para o interior da sociedade)"[299] não se torna algo utópico.

O desenvolvimento social, nesse sentido, age como meio de transformação social, em que a clássica relação capitalista globalizada estruturada em torno da dependência dá espaço ao ideal de interdependência cooperativa, sem o viés explorador das relações.

Em igual medida, a ideia de cooperação e integração passa a dialogar com o desenvolvimento, agora compreendido em uma esfera que não se limita aos campos da territorialidade geográfica, alcançando espaços antes proibidos em decorrência de uma limitação do contrato social.

## 3.3 LEGITIMIDADE E LEGALIDADE DE FINANCIAMENTOS PÚBLICOS APLICADOS NA INTEGRAÇÃO REGIONAL PROPOSTA PELA IIRSA POR INTERMÉDIO DO BNDES

A cooperação internacional, assim como qualquer medida adotada pelos governos com o fito de alcançar determinado objetivo, depende de planejamento e alocação de recursos públicos, envolvendo não apenas uma ação isolada, mas um conjunto de ações estrategicamente tomadas com a finalidade de alcançar determinado objetivo[300]. O alcance do fim colimado numa decisão governamental pública, portanto, depende, de modo impositivo, da alocação de recursos públicos em prol do alcance do objetivo traçado.

---

[298] ESPÍRITO-SANTO, P.S. M. F; OLIVEIRA, P. T; RIBEIRO, D. F. O conceito de desenvolvimento social sob a ótica do pensamento complexo. **Anais do 4º Congresso Brasileiro de Sistemas. Centro Universitário de Franca**. Uni-FACEF, 2008, p. 10. Disponível em: <http://legacy.unifacef.com.br/quartocbs/artigos/D/D_160.pdf> Acesso em: 03 ago. 2018.

299 RIGHI, L. B; PASCHE, D. F.; AKERMAN, M. **Saúde e desenvolvimento**: interconexões, reorientação dos serviços de saúde e desenvolvimento regional. Disponível em: <http://portal.saúde.gov/portal/arquivos/pdf/avaliação_saúde_desenvolvimento.pdf> Acesso em: 03 out. 2017.

[300] RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas.** Brasília: CAPES, 2009, p. 66.

A destinação dos recursos públicos, todavia, não remonta simplesmente a uma decisão governamental isolada. Partindo-se da perspectiva da administração pública, a governança – e a tomada de decisões públicas pela Administração – relaciona-se em grande medida ao regime de leis, regimentos, práticas administrativas, repartição de poderes e formação de coalizões entre os mesmos que permitem o exercício da autoridade pública em benefício do interesse público[301]. Esta atuação, concebida como agenda política e plano de governo, se consubstancia efetivamente na construção de uma política pública que visa o atendimento de demandas produzidas de forma democrática pela própria sociedade.

Os instrumentos adotados pelos governos para a implementação destas políticas públicas, em maior ou menor medida, relacionam-se à efetivação dos primados democráticos que dão ensejo a sua própria existência. A instrumentalização de bancos públicos como fontes de financiamento de políticas públicas em âmbito regional na América do Sul, apesar das vantagens sob o ponto de vista estratégico, deve, necessariamente, respeitar o caráter democrático de participação nas decisões governamentais.

Sob esta perspectiva, o desenvolvimento não se restringe aos limites geográficos dos Estados. Na medida em que a comunidade global é formada por humanos – independentemente de sua nacionalidade – as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional devem, de igual maneira, ultrapassar os limites da nacionalidade, considerando a população como uma única comunidade[302].

A implementação de projetos que objetivem o desenvolvimento em âmbito regional, todavia, depende de recursos. No campo legislativo nacional o regramento acerca da utilização de recursos públicos para o financiamento de projetos internacionais de políticas públicas é escasso.

Com exceção da Lei nº 5.025/66, que dispõe sobre o intercâmbio comercial com o exterior e, por intermédio do Banco do Brasil S/A, oferece linhas de financiamento à exportação (e, consequentemente, financiamento a produtos importados ou operações nacionais no exterior) não dispõe de qualquer instrumento

[301] LYNN, Laurence Jr. Public Management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Handbook of Public Administration**. London: SAGE Publications Ltda., 2003. p. 21.
[302] LASWELL, Harold Dwight. The Policy Orientation. In: LERNER, Daniel; LASWELL, Harold Dwight (Orgs.) **The Policy Sciences:** Recent Developments in Scope and Method. Stanford: Stanford University Press, 1951. p. 11.

normativo que se relacione ao financiamento do desenvolvimento fora do território nacional.

Inobstante tal fato, inúmeras são as notícias jornalísticas que dão conta da existência de financiamentos públicos nacionais no exterior, como o famigerado financiamento à construção do Porto de Mariel, em Cuba, o financiamento do Metrô da Cidade do Panamá, a Barragem de Moamba Major e a construção da Hidrelétrica de Tumarín, todas realizadas por construtoras brasileiras envolvidas em casos recentes de corrupção (Odebrecht, Queiroz Galvão e Andrade Gutierrez)[303].

Se inexiste previsão legal para o financiamento do desenvolvimento no exterior, então qual a forma de financiamento de tais obras?

A ausência de normas que prevejam formas de financiamento no exterior não é um entrave para a utilização de finanças públicas com tal finalidade, na medida em que se adotou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – para tanto, sem a necessidade de observância da disposição do artigo 49, I da Constituição Federal.

Ainda que a própria Constituição Federal, em seu artigo 49, I, vede a oneração de patrimônio sem a prévia autorização do Congresso, o próprio Estatuto Social do BNDES prevê, em seu artigo 10, I, a "contratação de operações, no País ou no exterior, com entidades estrangeiras ou internacionais, sendo lícita a aceitação da forma e das cláusulas usualmente adotadas nos contratos internacionais, inclusive o compromisso de dirimir por arbitramento as dúvidas e controvérsias".

Assim, a questão que se coloca diz respeito, propriamente, à identificação de *quem* tem competência para a tomada de decisões relacionadas à política de concessão de crédito no âmbito do BNDES, ou, em última análise, a discussão diz respeito à identificação da forma de controle do BNDES.

O próprio significado da expressão *controle* se ramifica, na medida em que pode ser adotada para se tratar das formas de verificação da conformidade da atuação de determinado ente público ou, como na acepção que se adota no

[303] GONÇALVES, Reinaldo. **Diplomacia presidencial, corrupção, internacionalização das empreiteiras e perda de poder do Brasil no sistema internacional**: o efeito bumerangue da política externa no governo Lula. IE-UFRJ DISCUSSION PAPER: GONÇALVES, TD 008 – 2017, pp. 30-31. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2017/tdie008-recortado2017goncalvesv3.pdf>. Acesso em 19 jan. 2019.

presente estudo, para a definição dos indivíduos e das formas pelas quais se exercerá a gestão de um ente público[304].

Nas empresas públicas o controle pode ser abordado sob diversas perspectivas. O controle pode ocorrer na perspectiva organizacional – relacionada aos mecanismos formais de controle pelo Estado sobre empresas públicas –, na perspectiva formal e processual – relacionada à capacidade de gestão dos Ministérios sobre as empresas que estão sob sua alçada –, ou na perspectiva dos valores políticos – relacionada ao cotejo entre os anseios públicos e as pastas políticas, estritamente relacionadas aos próprios Ministérios[305].

Para o presente estudo, interessa esta última – a perspectiva dos valores políticos – para identificar especificamente qual o foco de poder que determina os valores políticos que guiarão a tomada de decisões no âmbito do BNDES. Mais especificamente, interessa saber quem é o responsável pela definição das políticas de financiamento do banco, determinando quais linhas de crédito serão instituídas, quais serão extintas, quais dotações serão destinadas a cada uma delas, quais parâmetros serão analisados para a concessão de financiamentos, etc.

Inobstante o fato de o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE) ter sua gênese na forma de autarquia, a partir da Lei n.º 5.662/71 passou ao enquadramento de empresa pública, vinculando-se ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

Este enquadramento, portanto, insere o BNDES no rol de empresas administradas indiretamente pelo Estado, estando submetida a imposição constitucional e legal. A atuação do Executivo sobre a sua gestão, neste sentido, é preponderante, na medida em que a figura do Presidente se sobrepõe, cabendo-lhe não somente o estabelecimento de diretrizes como a própria nomeação de ministros da pasta responsável pela gestão do banco[306].

A este respeito, convém assinalar que a Diretoria, composta por quatro membros, e o Conselho de Administração, integrada pelo Presidente do Banco e por

---

[304] SCHIRATO, Vitor Rhein. **As empresas estatais no Direito Administrativo Econômico atual**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 134.

[305] MOTTA, Paulo Roberto. O controle de empresas estatais no Brasil. **Revista de Administração Pública** v. 14, n. 02, p. 73-74, abr./jun. 1980. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7574> Acesso em 02 nov. 2018.

[306] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

seis membros, com mandato de três anos cada um, são integralmente nomeados livremente pelo Presidente da República, nos termos do artigo 12 da Lei nº 1.628/52.

A administração de empresas estatais – tal como o BNDES – cabe, justamente, à Diretoria e ao Conselho de Administração, conjuntamente, nos termos do artigo 16 da Lei 13.303/16.

Enquanto à Diretoria compete a apresentação, anualmente, de plano de negócios e de estratégia de longo prazo atualizada, com análise de riscos e oportunidade para, pelo menos, os próximos cinco anos (artigo 23 da Lei n.º 13.303/16), ao Conselho de Administração cabe a aprovação (ou não) das apresentações da Diretoria anteriormente referidas, bem como decisões acerca de governança corporativa, gestão pessoal, controle de gestão de riscos, avaliação da diretoria e gestão da política de porta-voz da empresa pública (artigo 18 da Lei n.º 13.303/16).

Diante da forte ingerência do Executivo sobre a formação da cúpula administrativa do BNDES, uma forte influência política pode ser exercida sobre estes mesmos gestores no direcionamento dos fluxos financeiros liberados pelo próprio BNDES.

A existência da Diretoria e do Conselho Administrativo – bem como a própria manutenção do BNDES –, todavia, só se justificam na medida em que a perenidade das funções de tal banco se façam relevantes à função social pela qual o mesmo foi instituído.

Nos termos do artigo 173 da Constituição Federal, a instituição e a manutenção de empresas estatais deve, necessariamente, atender ao interesse público.

Primordialmente, o interesse público se contrapõe ao interesse privado, sendo, comumente, associado ao interesse coletivo, ao interesse da lei, ao interesse social, ao interesse nacional, ao interesse comum, à utilidade pública, ao fim público ou ao bem público[307].

Todos estes conceitos, todavia, não são claros e, oportunamente, são generalizados para uma argumentação utilitarista que redunda na soma dos

[307] PIZZORUSSO, Alessandro. Interesse Pubblico e interessi pubblici. **Rivista Trimestalle di Diritto e Procedura Civile**, n. 1, 1972. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/132519777.pdf> Acesso em: 03 nov. 2018.

interesses de cada componente da sociedade, denunciada por Sandel como incompatível ao interesse humano coletivo[308].

Em que pese a complexidade que a definição de interesse público pode tomar – esmiuçada em obras como a de Daniel Wunder Hachem –, perfilha-se, neste estudo, justamente à síntese deste autor, que compreende o interesse público na síntese entre os interesses individuais do cidadão com relação a suas próprias atividades e nos anseios deste mesmo cidadão com relação às matérias de ordem pública, não se confundindo, portanto, com o interesse do aparato estatal[309].

A perspectiva adotada pelo Professor Hachem se coaduna à proposta de Alessandro Pizzorusso, que enxerga no critério objetivo da norma a instrumentalização e a compatibilização dos interesses da sociedade e do próprio Estado em sua satisfação. A norma (constitucional), portanto, seria o instrumento capaz de, de forma objetiva, organizar a resolução dos conflitos sociais e evitar a sobreposição de interesses secundários do próprio Estado em detrimento do interesse público[310].

Em última análise, a identificação do interesse público será realizada a partir da determinação, de forma objetiva, dos valores e objetivos tutelados objetivamente no ordenamento jurídico. Ainda que regramentos e a própria atuação do Administrador tornem objetivo o interesse público, sua gênese é identificada de forma explícita no texto constitucional[311].

No caso do BNDES, a partir da instituição da contribuição social, por intermédio do Decreto-Lei n.º 1.940/82, além da função de desenvolvimento econômico em sentido amplo já prevista na Lei n.º 1.628/52, o banco passa a carregar a função institucional de financiamento de investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor (artigo 1º).

---

[308] SANDEL, Michael J. **Justiça.** Trad. por Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

[309] HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 140.

[310] PIZZORUSSO, Alessandro. **Interesse Pubblico e interessi pubblici. Rivista Trimestalle di Diritto e Procedura Civile,** n. 1, 1972. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/132519777.pdf> Acesso em: 03 nov. 2018.

[311] HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 145.

Verifica-se, portanto, que além da função social de promoção da industrialização – marcada nos anos 1950, 1960 e 1970 pela implementação primordial de obras de infraestrutura – o BNDES carrega o compromisso com o desenvolvimento social, promovendo a pequena produção rural, o desenvolvimento científico e o microempreendedor[312].

Tem-se, portanto, uma clara situação de alocação de recursos públicos com a finalidade de promoção de determinadas atividades ou setores da sociedade, em perfilhamento à noção de política pública inaugurada por Harold Laswell[313], que direcionava o foco de seu estudo ao conjunto de forças capaz de alterar o direcionamento de recursos públicos.

Tem-se, portanto, que o Executivo exerce forte influência na definição das políticas de financiamento do BNDES, enquanto que a Diretoria e o Conselho de Administração – ambos designados pelo próprio Presidente da República – gozam de autonomia para a efetiva execução da política creditícia do banco público, implementando programas e fornecendo financiamentos dentro das diretrizes estabelecidas pelo Executivo.

Além de preponderante influência e autonomia por parte do Executivo na definição das políticas creditícias e na própria nomeação dos dirigentes do BNDES, o orçamento de investimento anualmente previsto também provém de iniciativa do Executivo. O artigo 165, § 5º, II da Constituição Federal prevê que o orçamento de investimento de empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha maioria do capital social será definido por lei de iniciativa do Executivo.

Pode-se afirmar, neste sentido, a possibilidade de existência de uma espécie de conflito entre o interesse público e o interesse do aparato estatal – ou de seus representantes. A concentração de autonomia na figura do Executivo – que define as diretrizes, nomeia a Diretoria e o Conselho Administrativo e, por fim, propõe a dotação orçamentária do BNDES – aponta para um cenário de discricionariedade e

---

[312] HENRIQUES, Ricardo; REIFF, Luís Otavio. O “S” do BNDES e a Sustentabilidade do Desenvolvimento. In: ALÉM, Ana Cláudia. **O BNDES em um Brasil em Transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. p. 354. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1083/1/BNDES%20em%20um%20Brasil%20em%20transi%C3%A7%C3%A3o-final_P.pdf> Acesso em: 03 nov. 2018.

[313] TURNBULL, Nick. Harold Lasswell's “problem orientation” for the policy sciences. **Critical Policy Studies**, 2:1, 2008. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19460171.2008.9518532> Acesso em: 03 nov. /2018.

poucos mecanismos de controle justamente numa atividade de financiamento de particulares[314].

Ainda que exista a possibilidade de, na tomada de decisões públicas, utilizar-se o administrador de argumentos sem previsão legal que buscam assentada na satisfação do interesse público camuflado no interesse do próprio aparato estatal, há que se assinalar que a Administração Pública – em que se incluem as empresas estatais – tem sua atuação adstrita ao campo da satisfação do interesse público, um interesse coletivo primário[315].

Em casos como o do BNDES – que representa uma das empresas públicas mais relevantes e com maior relevância no cenário econômico – a própria autonomia do Ministério do Planejamento – ao qual se vincula o BNDES é mitigada[316].

A existência de um forte interesse político na nomeação do Presidente e da Diretoria do BNDES enfraquece a capacidade da empresa em representar interesses sociopolíticos mais amplos, havendo uma espécie de repasse de responsabilidades do próprio Ministério ao Banco – ante a sua relevante importância no âmbito econômico nacional.

A partir de tal permissivo estatutário, e sem que exista qualquer norma em sentido estrito[317] que efetivamente realize o controle do direcionamento dos financiamentos concedidos pelo BNDES, torna-se praticamente sem efeito a restrição constitucional do artigo 49, I, colocando em xeque a constitucionalidade dos próprios financiamentos sob o atual modelo de concessão.

O direcionamento de recursos do BNDES pode, sob esta perspectiva, ser utilizado da forma como aprouver à sua gestão, fazendo-se necessário o suprimento dos requisitos básicos de qualquer financiamento para tanto.

---

[314] MATARELLA, Bernardo Giorgio. Recenti tendenze legislative in matéria do prevenzione dela corruzione. **Giornale di diritto amministrativo**. Milano, v. 2, 2012. Disponível em: <http://www.masterprocurement.it/public/mpit/files/Mattarella.pdf> Acesso em: 03 nov. 2018.

[315] HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 142.

[316] MOTTA, Paulo Roberto. O controle de empresas estatais no Brasil**. Revista de Administração Pública**, v. 14, n. 02, p. 73, abr./jun. 1980. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7574> Acesso em: 02 nov. 2018.

[317] CARVALHO, Aurora Tomazini de. **Teoria Geral do Direito**: o Constructivismo Lógico-Semântico. São Paulo, 20009. 623 f. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito) – Setor de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/8649/1/Aurora.pdf> Acesso em: 10 ago. 2018.

No que pertine ao financiamento de obras ou projetos que sejam executados em regiões transfronteiriças, ou até mesmo fora do território brasileiro, estipulam o artigo 6º da Lei n.º 5.662/71 e os artigos 9 II e 10, I do Estatuto Social do BNDES, a partir da alteração proposta pelo Decreto n.º 6.322/07, a possibilidade de financiamento de empresas brasileiras ou a aquisição de ativos brasileiros no exterior, condicionado o financiamento à contribuição do desenvolvimento econômico e social do País (Brasil).

.

## 4. O EIXO DE CAPRICÓRNIO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: INTEGRAÇÃO, REGIONALISMO ABERTO E INTERESSES DOS ESTADOS ENVOLVIDOS

O cotejo dos conceitos de políticas públicas, integração, desenvolvimento regional e financiamento público, para alcançarem a concatenação desejada para a análise proposta nesta dissertação, demandam a análise de dados e situações fáticas. A análise conjunta destes temas se torna relevante quando são lançadas luzes sobre as possibilidades e os resultados já alcançados em casos próximos da realidade, tanto sob a perspectiva temporal quanto sob a perspectiva geográfica, justificando a opção pela análise de projetos gestados no Eixo de Capricórnio.

O Eixo de Capricórnio é um dentre os dez eixos que consubstanciam a IIRSA. Sua denominação decorre da sua área de influência, que abrange regiões situadas ao longo do Trópico de Capricórnio, entre 20 e 30 graus de latitude sul, cruzando, portanto, a porção sul do subcontinente sul-americano no sentido leste-oeste[318]. Sua extensão engloba porções do Brasil, da Argentina, da Bolívia e a integralidade do território do Paraguai. Sua localização geográfica pode ser vista no mapa a seguir[319]:

*Figura 1 - Área de influência do Eixo de Capricórnio*

[318] Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação de Documentação Diplomática. **Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 87, 2° semestre de 2000.** Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N87_2Sem_2000.pdf> Acesso em: 28 nov. 2018.
[319] IIRSA. Disponível em: <www.iirsa.org>. Acesso em: 28 nov. 2018

Fonte: <www.iirsa.org>.

Um dos diferenciais desta região com relação às demais reside no fato de sua área de influência abranger duas saídas oceânicas em faces opostas no subcontinente sul-americano. Este fator é ainda mais relevante na medida em que a região possibilita um dos menores cursos entre o Oceano Atlântico e o Oceano Pacífico na América do Sul, conectando portos de grande magnitude situados no litoral Atlântico – Portos de Paranaguá, São Francisco e Rio Grande – a portos de relevante papel comercial no Pacífico – Portos de Antofagasta, Caldera e Iqueque.

A relevância de infraestrutura relacionada ao transporte e, especialmente, da implementação de obras que permitam um melhor aproveitamento das saídas oceânicas – por intermédio de portos – se justifica pela natureza das atividades econômicas empreendidas na região e na América do Sul como um todo. A agricultura e a mineração, juntas, representaram, em 2017, cerca de 9,25% do PIB da América Latina[320], ficando atrás tão somente da manufatura e do comércio como atividade econômica geradora de PIB, como pode ser verificado na tabela abaixo:

*Tabela 9 - Composição do PIB da América Latina (2017)*

| Atividade econômica | Total (em milhões de dólares) | Taxa de crescimento anual |
|---|---|---|
| **Agricultura, caça e pesca** | 255.759,4 | - 1,2 |
| **Exportação de minérios** | 256.696,8 | - 2,1 |
| **Indústria manufatureira** | 648.870,7 | - 1,9 |
| **Fornecimento de eletricidade, água e gás** | 123.266,2 | - 1,0 |
| **Construção civil** | 338.627,2 | 3,1 |
| **Comércio, hotéis e restaurantes** | 697.836,9 | -0,8 |
| **Transporte e telecomunicações** | 405.113,7 | -3,1 |
| **Mercado financeiro, intermediação e locações** | 846.494,4 | 2,3 |
| **Administração Pública, defesa e seguridade social** | 1.092.010,0 | 1,3 |

[320] Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, CEPAL. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2017**. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43239-anuario-estadistico-america-latina-caribe-2017-statisti cal-yearbook-latin> Acesso em: 22 nov. 2018.

| | | |
|---|---|---|
| **Intermediação financeira indireta** | 4.337,6 | 4,4 |
| **Impostos sobre produtos** | 587.092,8 | - 1,6 |
| **Discrepância estatística do PIB por setor de origem** | 303.075,3 | - |
| **PIB total** | **5.550.505,7** | - |

Tabela elaborada pelo próprio autor. Dados: www.cepal.org.

A tabela acima permite a verificação da relevância dos setores de produção de *commodities*, destacando-se a agricultura e a mineração, responsáveis pelos maiores números absolutos dentre os setores produtivos na América do Sul. Estes dois setores, somados, alcançam cifra de produção semelhante a todos os ramos manufatureiros somados, o que denota tanto a importância das *commodities* para os países sul-americanos quanto a incipiência da indústria nesta região.

A concentração das atividades econômicas dos países sul-americanos no agronegócio e na extração mineral se reflete, em grande medida, em tendência à exportação de produtos para mercados consumidores na Europa, América do Norte e Ásia. A participação de *commodities* no rol de produtos mais impactantes na balança comercial dos países que fazem parte do Eixo de Capricórnio é verificada na tabela abaixo:

*Tabela 10 - Balanço das exportações e das importações de produtos primários e produtos manufaturados de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai (2017)*

| **País** | **Exportações totais** | | **Participação no total de exportações** | |
|---|---|---|---|---|
| | **Produtos primários** | **Produtos manufaturados** | **Produtos primários** | **Produtos manufaturados** |
| | **Em milhões de dólares** | | **Em percentual do total de exportações** | |
| **Argentina** | 40.893,5 | 14.795,3 | 73,4 | 26,6 |
| **Bolívia** | 5.991,6 | 347,6 | 94,5 | 5,5 |
| **Brasil** | 109.656,1 | 72.686,0 | 60,1 | 39,9 |
| **Chile** | 50.388,2 | 8.663,2 | 85,3 | 14,7 |
| **Paraguai** | 7.643,2 | 797,2 | 90,6 | 9,4 |

Tabela elaborada pelo próprio autor. Dados: www.cepal.org.

De forma mais detalhada, constata-se que, na região, os dez produtos com maior peso na balança comercial – responsáveis por 27% do total de exportações – são, eminentemente, *commodities*:

*Tabela 11 - Composição dos produtos mais relevantes para a exportação de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai (2017)*

| **Produto** | **Percentual de exportações (com relação ao total)** |
|---|---|
| Petróleo e derivados | 4,7% |
| Veículos para transporte de pessoas | 4,6% |
| Veículos para transporte de cargas | 3,4% |
| Minérios | 3% |
| Soja | 3% |
| Sementes e outros resíduos de soja | 2% |
| Máquinas de processamento de dados | 1,9% |
| Minério de Cobre | 1,8% |
| Aparelhos de transmissão e recepção de voz | 1,5% |
| Minério de Ferro | 1,5% |

Tabela elaborada pelo próprio autor. Dados: www.cepal.org.

Como pode ser verificado na tabela acima, grande parte dos resultados da balança comercial dos países que fazem parte do Eixo de Capricórnio é fruto da exportação de produtos primários (*commodities*). Tais produtos são caracterizados pelo baixo valor agregado e pela necessidade de comercialização de altos volumes, eis que servem de matéria-prima para a produção de outros bens[321].

O reflexo da grande dependência dos países componentes do Eixo de Capricórnio do mercado externo, especialmente para a comercialização de produtos primários, reverbera na necessidade de utilização de meios de transporte que possibilitem a locomoção de grandes volumes de produtos a um custo reduzido, na medida em que as *commodities* não possuem alto valor agregado.

Na medida em que o Eixo de Capricórnio congrega cinco países com considerável demanda de exportação de bens a mercados consumidores situados em outros continentes, a necessidade de escoamento pela via marítima se faz

[321] APPADURAI, Arjun. Introduction: commodities and the politics of value. In: ___. **The social life of things**: Commodities in cultural perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 03.

relevante. A possibilidade de transporte de grandes volumes de produtos a um baixo custo se faz essencial para a manutenção de uma balança comercial estável.

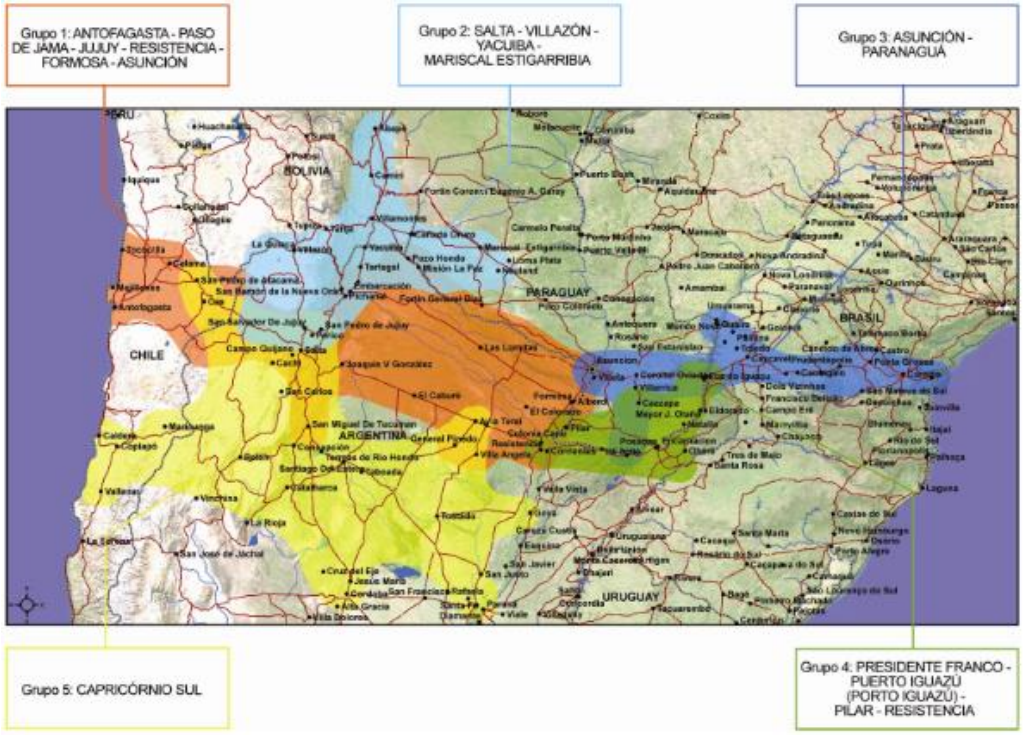
Além disso, o Eixo conecta importantes polos econômicos e sociais às saídas marítimas múltiplas. A concatenação adequada de infraestrutura de transporte e políticas públicas voltadas ao desenvolvimento de polos regionais pode ser manejada, possibilitando a opção de escoamento de produção, trânsito de pessoas, integração entre as regiões do Eixo e extensão da oferta de serviços públicos.

O próprio plano do Eixo envolve e destaca algumas cidades e regiões articuladoras, que, no sentido leste-oeste, incluem Paranaguá, Curitiba, Ponta Grossa, Joinville, Florianópolis, Chapecó, Porto Alegre, Caxias do Sul, Passo Fundo, Erechim, Santa Maria, Santa Cruz do Sul, São Borja, Foz do Iguaçu, Ciudad del Este, Puerto Iguazú, Encarnación, Apóstoles, Posadas, Assunção, Corrientes, Resistencia, Formosa, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Copiapó, Antofagasta e Iquique, formando, assim, uma região de aproximadamente 2.302.689 km² e 53.509.280 habitantes[322].

Em decorrência de características regionais e, especialmente, por conta de fatores relacionados à própria infraestrutura previamente existente na região, as delegações que representam os cinco países envolvidos na IIRSA decidiram consensualmente por subdividir o eixo em cinco agrupamentos, como pode ser visualizado no mapa abaixo:

[322] Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, COSIPLAN. **Infografias 2016**. Disponível em: <https://www.flipsnack.com/IIRSA/> Acesso em: 21 nov. 2018.

*Figura 2 - Agrupamentos do Eixo de Capricórnio*




Fonte: www.iirsa.org.

Tal subdivisão se alinha a uma necessidade de implementação de obras de infraestrutura que projetem não somente a região abarcada pela área de influência do Eixo, bem como permitam a conexão de polos regionais a outras áreas de interesse no território sul-americano.

Esta perspectiva fortalece, ainda, o foco na implementação de infraestrutura e na projeção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento de centros especializados e adequados às características naturais da região. Esta ideia se relaciona em grande medida à ideia de formação *de clusters*[323] produtivos, que são capazes de promover o desenvolvimento amplo e a integração entre regiões[324].

---

[323] *Clusters* são concentrações geográficas de empresas e instituições dedicadas a um determinado ramo ou atividade, podendo assumir diversas formas, dependendo de sua profundidade ou sofisticação. Estas formas, todavia, geralmente assumem as formatações de grupos empresariais, especializados no fornecimento de mão-de-obra, matéria-prima, serviços, maquinários ou recursos específicos relacionados à atividade empreendida regionalmente. In: PORTER, Michael E. Clusters and the new economics of competition. **Harvard Business Review**, p. 78, nov./dec. 1998. Disponível em: <https://www.csus.edu/indiv/c/chalmersk/econ251fa12/clustersneweconofcompetition.pdf> Acesso em: 30 maio. 2018.

[324] FELICE, Emanuele. **Divari regionali e intervento pubblico**: per una rilettura dello sviluppo in Italia. Bologna: il Mulino, 2007. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia. edu.documents/4250647/LIBRO.ACADEMIA.Capp.I_IV_Introduzioni_Conclusioni_Biblio.pdf?AWSAccessKeyI d=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1527777054&Signature=6QVWtxl3ZZGXAcM6OXGSfYyemXs%

Em que pese a grande dependência dos países do Eixo de Capricórnio da exportação de *commodities*, bem como o relevante impacto na implementação de obras de infraestrutura para a manutenção deste quadro de dependência e práticas eminentemente patrimonialistas[325], há que se levar em consideração a viabilidade de promoção do desenvolvimento regional e da integração dos *clusters* regionais por intermédio destes mesmos desenvolvimentos em infraestrutura[326].

Justamente por conta desta característica, boa parte dos projetos desenvolvidos para o Eixo de Capricórnio envolvem a construção ou a melhoria de vias de acesso, tanto rodoviárias, quanto ferroviários, fluviais e marítimas.

Ainda que exista um considerável interesse na implementação de obras que tenham como função a melhoria do comércio internacional, especialmente com mercados consumidores na Europa e na Ásia, há a necessidade de implementação de obras que tragam melhoria ao próprio desenvolvimento regional. Neste sentido, além de repercussão na integração da região, a própria promoção do comércio regional se faz relevante, especialmente se levada em consideração a pequena interação e parceria comercial existente na região, como pode ser verificado pelo gráfico abaixo:

*Tabela 12 - Fluxos de importação e exportação da América do Sul (2017)*

| **Local** | **Importações da América do Sul com destino a** | **Exportações para a América do Sul originadas de** |
|---|---|---|
| América do Sul | 96.690 | 95.898 |
| América Central | 20.610 | 28.710 |

3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DDivari_regionali_e_intervento_pubblico.pdf> Acesso em: 31 maio. 2018.

[325] Há uma tendência da Administração em promover um modelo de gestão gerencial, voltado à racionalidade e a práticas alinhadas à eficiência administrativa que, todavia, não levam em consideração quais critérios são levados em consideração para a definição do conceito de eficiência. Mesmo pautadas num modelo de gestão gerencial, muitas práticas relacionadas à gestão pública – especialmente na alocação de recursos públicos em prol de determinadas atividades econômicas – ainda permanecem intimamente relacionadas a interesses eminentemente patrimoniais. In: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração Pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). **Cenários do direito administrativo**: estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 49.

[326] COOKE, Philip. Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy. **Industrial and Corporate Change**, v. 10, n. 04, p. 959, 2001. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/029d/d78ebebafc4546930423b6e1e8403e8b3be1.pdf> Acesso em: 27 nov. 2018.

| | | |
|---|---|---|
| México | 19.580 | 18.923 |
| Caribe | 4.718 | 6.968 |
| Resto do mundo | 759.500 | 753.070 |

Tabela elaborada pelo próprio autor. Dados: www.cepal.org.

Do total de transações internacionais realizadas ao redor do globo, 26% do total de transações têm como destino a América Latina e o Caribe, enquanto que 22% do total de transações têm como origem a América Latina e o Caribe. Dentro deste universo, os países que formam o Mercosul têm responsabilidade por mais da metade das transações de ambas as modalidades, conforme a tabela abaixo:

*Tabela 13 - Fluxo de exportações e importações do Mercosul (2017)*

| Local | Importações com destino a | Exportações originadas de |
|---|---|---|
| Mercosul | 53.893 | 48.363 |
| Resto da América do Sul | 24.460 | 29.989 |
| América Central | 3.720 | 8.503 |
| México | 12.152 | 7.840 |
| Caribe | 1.673 | 1.994 |

Tabela elaborada pelo próprio autor. Dados: www.cepal.org.

Verifica-se, portanto, um grande peso do comércio regional na balança comercial dos países sul-americanos. O Mercosul, sozinho, representa o dobro das exportações do restante do subcontinente sul-americano, sendo imprescindível a existência de rotas eu permitam a manutenção de transações comerciais e de circulação de pessoas pelos territórios, garantindo competitividade frente ao mercado global.

Justamente por conta desta realidade, dos 81 projetos englobados pelo Eixo de Capricórnio, 78 são destinados à construção ou à implementação de melhoria em estruturas relacionadas ao transporte, e apenas 3 são destinados à implementação de obras relacionadas à integração energética[327].

Dos 78 projetos voltados à infraestrutura de transportes, um deles se relaciona ao transporte aéreo, 43 ao transporte rodoviário, 17 ao transporte

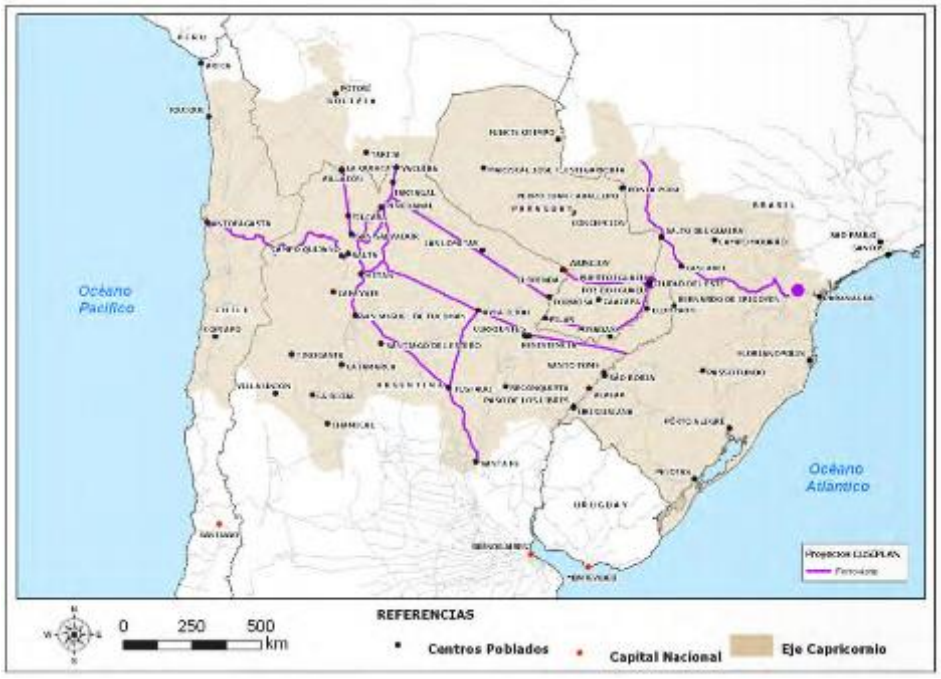
[327] Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, COSIPLAN. **Infografias 2016**. Disponível em: <https://www.flipsnack.com/IIRSA/> Acesso em: 21 nov. 2018.

ferroviário, 3 ao transporte fluvial, 4 ao transporte marítimo, 1 ao transporte multimodal e 9 a melhorias de transporte fronteiriço.

Apesar de considerável percentual de mercadorias exportadas e importadas serem escoadas por intermédio do modal portuário, é inegável a participação dos demais modais para proporcionar o baldeamento até os portos marítimos.

Tal assertiva se vislumbra diante dos números relacionados à infraestrutura na região abarcada pelo Eixo de Capricórnio. A rede rodoviária da região tem uma capilaridade de 2.117.539 quilômetros, dos quais apenas 324.775 quilômetros – equivalente a 15% do total – são asfaltados. A rede ferroviária, por seu turno, alcança 61.424 quilômetros[328], os quais, todavia, não se comunicam integralmente, impedindo a sua integral utilização, como pode ser visto no mapa abaixo:

*Figura 3 - Rede ferroviária do Eixo de Capricórnio*




Fonte: www.iirsa.org.

Com relação aos demais modais de transporte, relevante pontuar que o Eixo de Capricórnio engloba 26 portos marítimos ou fluviais de carga, destacando-se,

[328] Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, COSIPLAN. **Agenda de Projetos Prioritários de Integração**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf> Acesso em: 21 nov. 2018.

dentre os portos marítimos, os Portos de Paranaguá e São Francisco de Sul, ambos no Brasil, os dois maiores de todo o Eixo em volume de exportação, como pode se verificar na tabela abaixo:

*Tabela 14 - Volume de exportação e produtos mais relevantes dos portos situados na área de abrangência do Eixo de Capricórnio (2017)*

| **País** | **Porto** | **Oceano** | **Principal produto** | **Volume de exportação (n. de *containers*) – 2017** |
|---|---|---|---|---|
| Brasil | Paranaguá | Atlântico | Grãos e fertilizantes | 752.250 |
| Brasil | São Francisco do Sul | Atlântico | Grãos, fertilizantes e produtos florestais | 592.304 |
| Chile | Iquique | Pacífico | Grãos | 280.353 |
| Chile | Huasco | Pacífico | Minério de Ferro | 238.018 |
| Brasil | Itajaí | Atlântico | Produtos mecânicos e eletrônicos, frango e madeira | 224.546 |
| Chile | Angamos | Pacífico | Minérios | 158.347 |
| Chile | Antofogasta | Pacífico | Minério de Cobre e produtos químicos | 71.935 |

Tabela elaborada pelo próprio autor com base em dados disponíveis em www.cepal.org.

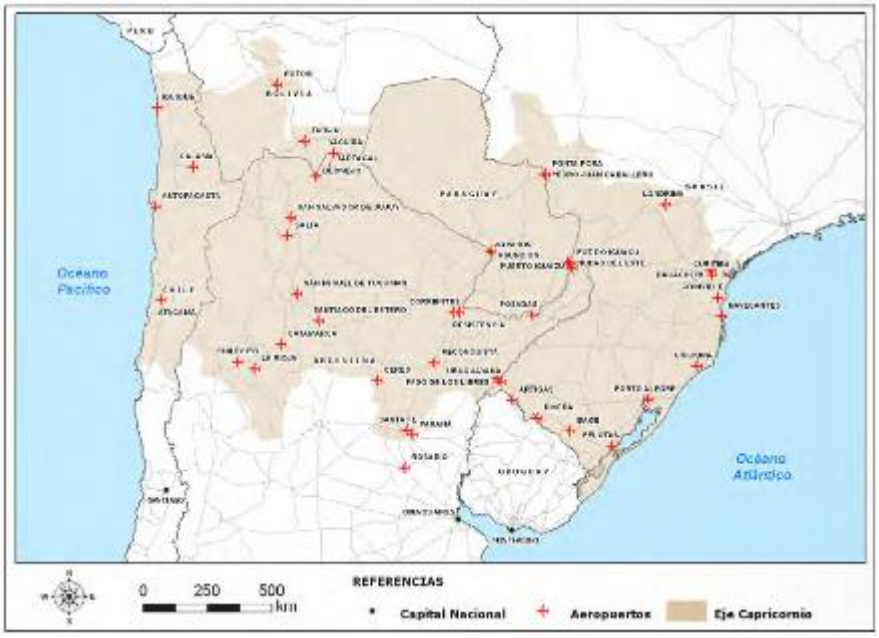
A estrutura aeroportuária, por seu turno, é relativamente bem provida, especialmente no que diz respeito ao transporte de passageiros, contando toda a área de influência do Eixo de Capricórnio com 39 aeroportos, dos quais 17 se enquadram na categoria *internacional*[329].

A estrutura aeroportuária de cargas, todavia, é limitada, refletindo uma demanda ainda baixa por este modal de transporte, que é aproveitado por vias de importação de produtos industrializados. Um dos reflexos desta realidade é visto na baixa utilização da via aérea para a exportação de mercadorias, responsável por tão somente 0,27% do volume de exportações na área de abrangência do Eixo de Capricórnio no ano de 2007[330].

[329] Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, IIRSA. **Eixo de Capricórnio**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb09_seccion3_eje_capricornio_por.pdf> Acesso em: 21 nov. 2018.
[330] Idem.

A distribuição de aeroportos ao longo da área de influência do Eixo de Capricórnio pode ser verificada no gráfico abaixo, demonstrando boa dispersão, ainda que os aeroportos de carga sejam poucos e de pequena utilização:

*Figura 4 - Estrutura aeroportuária do Eixo de Capricórnio*




Fonte: www.iirsa.org.

Além da necessária implementação de obras para a melhoria das condições de escoamento de produção e impulsionamento da atividade econômica da região, há que se considerar, ainda, a pertinência da execução de projetos de infraestrutura que tragam desenvolvimento na perspectiva social à região, promovendo, em especial, o desenvolvimento regional e a integração – políticas públicas abertamente defendidas pela própria IIRSA[331].

Deste modo, a implementação de infraestrutura adequada simultaneamente garante a perenidade das relações internacionais de produtos tradicionalmente comercializados pelos países do Eixo e a integração da própria região.

Pode-se sustentar, neste sentido, a complementaridade do regionalismo ao movimento de inserção no mercado global, na medida em que há, por intermédio do fortalecimento das relações locais, a redução na assimetria entre regiões

[331] Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, COSIPLAN. **Agenda de Projetos Prioritários de Integração**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf> Acesso em: 21 nov. 2018.

desenvolvidas e subdesenvolvidas, a expansão do intercâmbio de mercadorias e ideias em nível local e um aumento da autonomia frente aos movimentos do mercado internacional[332].

Os movimentos migratórios dentro dos próprios países envolvidos no Eixo de Capricórnio denotam uma forte relação de mobilidade, a qual, todavia, carece de implementação de instrumentos e infraestrutura apta a permitir maior interação e, especialmente, políticas públicas afirmativas – especialmente no que diz respeito à prestação de serviços públicos voltados à emancipação social[333].

O grande fluxo de pessoas pode ser verificado no gráfico abaixo, que aponta a população economicamente ativa residindo em cada um dos países do Eixo:

*Tabela 15 - População economicamente ativa oriunda de outros países do Eixo de Capricórnio*

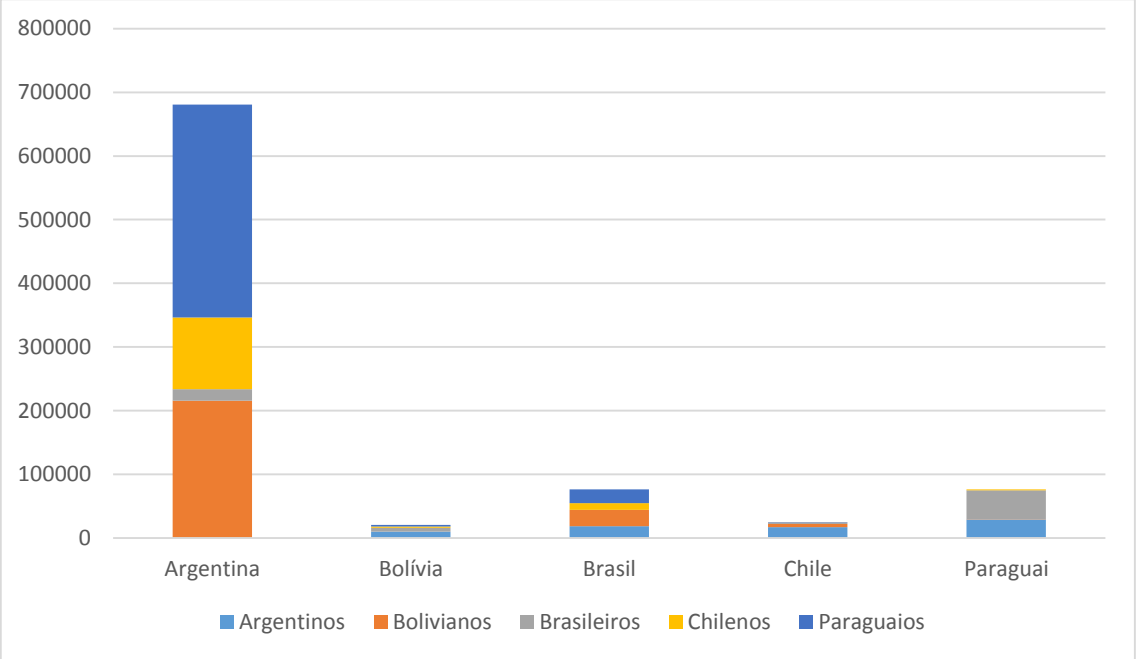



Gráfico elaborado pelo próprio autor a partir de estatísticas dos Censos realizados pela CEPAL entre os anos de 2002 (Chile e Paraguai) e 2010 (Argentina, Bolívia e Brasil). Dados em www.cepal.org.

[332] GOMES, Eduardo Biacchi. A nova concepção do Estado perante o Direito da integração. **Revista de Informação Legislativa**, v. 44, n. 167, p. 79, jul./set. 2005. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/167/ril_v42_n167_p77.pdf/at_download/file> Acesso em: 28 nov. 2018.

[333] BRANDÃO, Carlos. A Busca da Utopia no Planejamento Regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 26, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/263/667> Acesso em: 21 nov. 2018.

O próprio quadro acima denota uma característica interessante, que revela fluxos migratórios mais volumosos de países com pequenas populações (Bolívia e Paraguai) com destino à Argentina, que não é o país mais desenvolvido do eixo, mas que se encontra em área geograficamente propícia a movimentos migratórios regionais, devido a sua centralidade e fronteira com todos os demais países.

Por outro lado, percebe-se certo afastamento do Brasil nestes fluxos migratórios, na medida em que não há grandes fluxos de brasileiros migrando, tampouco grandes fluxos de migração com destino ao Brasil – a despeito de sua imensa área fronteiriça, população e desenvolvimento econômico superior à região.

Este traço pode ser, em parte, explicado pela concentração populacional brasileira em grandes centros urbanos, bem como pela grande extensão territorial nacional. Enquanto Chile (1), Paraguai, Argentina (3) e Bolívia (3) contam com pouquíssimos centros urbanos com mais de 1 milhão de habitantes, o Brasil conta com 21 centros urbanos desta magnitude[334], o que implica na existência de vários focos de migração internos para a população brasileira.

Ainda, a barreira da língua e um caráter subjetivo de não pertencimento permeiam os movimentos migratórios sul-americanos, afastando o Brasil de rotas de integração regional que são bem mais intensas entre os demais países do Eixo de Capricórnio, ainda que suas economias sejam mais incipientes e suas populações menos urbanas, como pode ser verificado no gráfico abaixo:

*Tabela 16 - Percentual de população urbana dos países do Eixo de Capricórnio (1950-2010)*

| | Percentual de população urbana | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
| Argentina | 62,5 | 73,8 | 79,0 | 83,0 | 87,2 | 90,5 | 90,9 |
| Bolívia | 33,9 | … | 41,7 | … | 57,5 | 62,4 | 67,5 |
| Brasil | 36,5 | 43,0 | 55,9 | 67,6 | 75,3 | 81,2 | 84,4 |
| Chile | 60,7 | 68,2 | 75,1 | 82,2 | 83,5 | 86,6 | --- |
| Paraguai | 34,6 | 35,8 | 37,1 | 42,8 | 50,3 | 56,7 | --- |

Tabela elaborada pelo próprio autor com base na base de dados DEPAULC, 2016. Fonte: www.cepal.org.

[334] Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, CEPAL. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2017**. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43239-anuario-estadistico-america-latina-caribe-2017-statisti cal-yearbook-latin> Acesso em: 22 nov. 2018.

Como pode ser verificado na tabela acima, apesar de Argentina, Paraguai, Chile e Bolívia terem poucas cidades com mais de 1 milhão de habitantes, a população urbana destes países – especialmente Argentina e Chile – é expressiva.

Tal característica denota a existência de considerável número de centros urbanos de menor magnitude, revelando um traço de dissipação de centros urbanos, populacionais e produtivos ao longo do território. A dispersão populacional e produtiva, nestes moldes, se alinha à proposta de desenvolvimento regional, adequando-se a uma produção menos concentrada e menos suscetível a crises cíclicas e setoriais[335].

Em igual medida, a existência de polos populacionais e produtivos favores a integração regional. Na medida em que Argentina e Chile são, justamente, os países com maiores índices de população urbana e menor número de polos urbanos com mais de um milhão de habitantes, resta evidenciado o caráter regional das concentrações populacionais.

O caráter regionalista dos centros urbanos cria demanda por relação mais intensa entre as cidades, na medida em que há interdependência entre demandantes por matéria-prima, mercado consumidor, prestação de serviços e acesso a serviços públicos[336]. Este traço de interdependência se revela na existência de fluxos migratórios mais intensos justamente envolvendo a Argentina e o Chile.

A constatação deste traço no interior do Eixo de Capricórnio, por si só, já justifica a necessária implementação de obras infraestruturais para assegurar a manutenção e a melhoria de fluxos de pessoas e de bens.

A constatação de que relevantes atores do cenário regional – como Brasil, Paraguai e Bolívia – não estão inseridos nesta realidade, todavia, confere caráter de urgência à adoção de medidas que venham a promover a integração – tanto econômica quanto social – destes países.

---

[335] GUIMARÃES NETO, Leonardo. Ciclos econômicos e desigualdades regionais no Brasil. **Cad. Est. Soc**., Recife, v. 14, n. 02, p. 328, jul./dez. 1998. Disponível em: <https://fundaj.emnuvens.com.br/CAD/article/viewFile/1228/948> Acesso em: 03 jun. 2018.

[336] KRAPOHL, Sebastian; MUNTSCHICK, Johannes. Two Logics of Regionalism: The Importance of Interdependence and External Support for Regional Integration in Southern Africa. **Bamberger Online Papers on Integration Research (BOPIR)**, 3/2008. Disponível em: <https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/13051/ssoar-2008-krapohl_et_al-two_logics_of_regionalism.pdf?sequence=1> Acesso em: 21 nov. 2018.

As características do Eixo denotam, portanto, uma relação intensa com a necessidade de conexão e transporte, ligando regiões de interesse. A própria extensão do Eixo – que engloba duas saídas oceânicas distintas e diversos portos – revela sua natureza eminentemente relacionada à abertura de novas fronteiras para o trânsito de pessoas e produtos.

Levando em consideração tais características, bem como o interesse inato à própria iniciativa que consubstancia a IIRSA, optou-se pela investigação dos fatores que envolvem a implementação de duas obras relevantes existentes no bojo do Eixo de Capricórnio, tendo sido, ambas, financiadas com recursos oriundos do BNDES.

A primeira delas é a ampliação da capacidade de operação do Porto de Paranaguá, que, dentre diversas obras de melhoria, implementou a dragagem do Canal da Galheta, de modo a permitir a navegação de navios de maior porte com destino ao Porto de Paranaguá.

A segunda destas obras é a construção da Ferrovia Bioceânica, ligando saídas porteiras localizadas no Oceano Atlântico a saídas porteiras localizadas na costa do Pacífico.

A análise destes dois megaprojetos, em cotejo, visa demonstrar a viabilidade de um projeto de integração regional de matriz infraestrutural que, a partir de resultados eminentemente econômicos, poderá trazer repercussões no âmbito social e promover o desenvolvimento em sua amplitude e integração entre os países que formam o Eixo de Capricórnio.

Para além da questão do desenvolvimento econômico e social, procura-se demonstrar a viabilidade de um projeto de desenvolvimento regional nas áreas afetadas por estes dois projetos, promovendo a ideia de descentralização da atividade econômica dos grandes centros populacionais e a diversificação na estrutura produtiva dos países envolvidos.

## 4.1 A EXPANSÃO DO PORTO DE PARANAGUÁ: ASPECTOS PRÁTICOS E REPERCUSSÕES NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Uma das obras de maior relevo já implementadas no campo de atuação do Eixo de Capricórnio é a expansão operacional do Porto de Paranaguá. Tal melhoria se consubstancia na realização de uma obra de dragagem do Canal da Galheta – o

qual dá acesso ao cais do Porto de Paranaguá –, de modo a realizar um aprofundamento do mesmo, permitindo o tráfego de embarcações com maior capacidade de carga.

O Canal da Galheta, anteriormente às obras de dragagem, contava com quinze metros de profundidade, restringindo o peso dos navios que por ele trafegam para acessar a estrutura portuário de Paranaguá.

O projeto de dragagem previu, justamente, o aprofundamento em 1 metro de toda a extensão do canal – que passará a contar com 16 metros de profundidade –, retirando-se aproximadamente 14,2 milhões de metros cúbicos de sedimentos, quantidade suficiente para preencher 15 estádios de futebol como o Maracanã[337].

Com a implementação das obras, a expectativa é de que cada navio possa embarcar cerca de 10,5 mil toneladas a mais – representando um aumento de 315 mil toneladas ao longo de um ano. Esta melhoria na capacidade de transporte dos navios atende, especialmente, os atores envolvidos no plantio, na venda, na distribuição e na compra de grãos, como a soja.

Insta pontuar que o financiamento de tal obra se dá por intermédio de financiamento concedido pelo BNDES no importe de R$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais)[338], havendo, deste modo, inegável vinculação de desenvolvimento social à conclusão de tal obra.

Atualmente o Porto de Paranaguá é o maior porto graneleiro da América Latina e o 3º maior porto brasileiro em movimentação de *containers*. Os produtos mais exportados por intermédio do Porto de Paranaguá em 2017 foram, na ordem, soja (19,2%), fertilizantes e adubos (19,1%), farelo de soja (13,1%), açúcar (12,7%) e milho (4%)[339].

Este *mix* de produtos reflete, em grande medida, a própria realidade da economia dos países que compõem o Eixo de Capricórnio, que apresentam, no seu rol de produtos mais exportados, itens semelhantes àqueles que transitam pelo Porto de Paranaguá, como pode ser verificado no gráfico abaixo:

---

[337] BATTISTELLI, Ceres. **Dragagem de aprofundamento já retirou 700 mil metros cúbicos de areia no Porto de Paranaguá**. Disponível em: <http://www.portosdoparana.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1663> Acesso em: 21 nov. 2018.

[338] Anexos do Portal da IIRSA. Disponível em: <http://www.iirsa.org/> Acesso em: 28 nov. 2018.

[339] Dados obtidos a partir de levantamento realizado junto ao banco de dados da APPA – Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina. Disponível em: <http://www.portosdoparana.pr.gov.br/modules /conteudo/conteudo.php?conteudo=454> Acesso em: 21 nov. 2018.

*Tabela 17 - Mix de produtos relevantes para a exportações dos países do Eixo de Capricórnio (2017)*

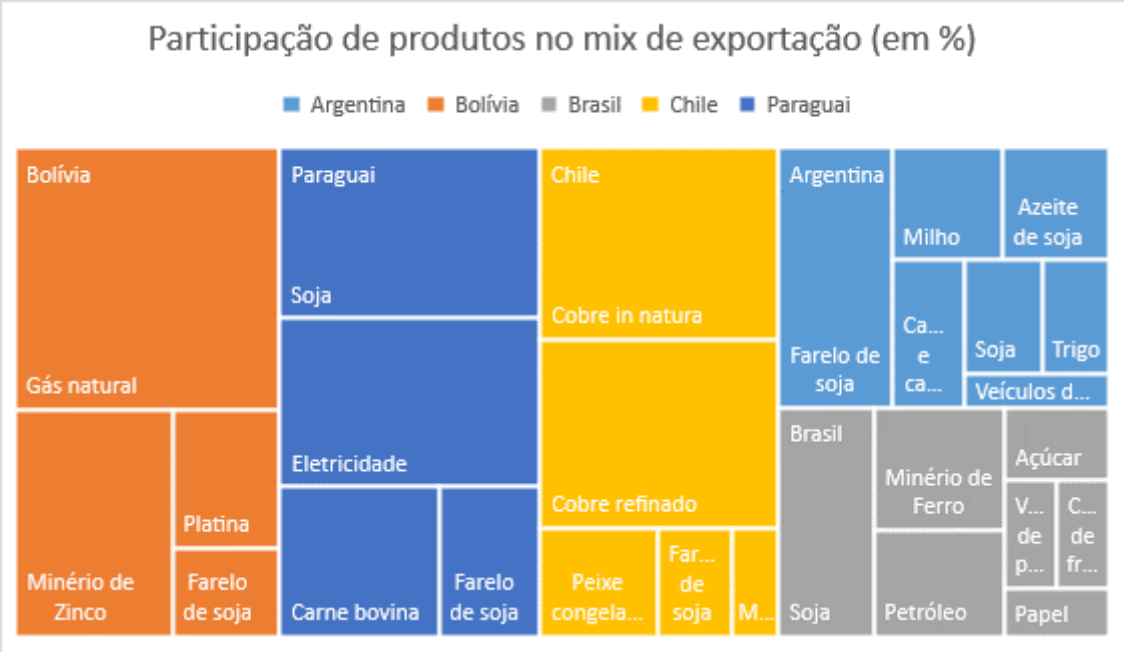



Gráfico elaborado pelo próprio autor a partir da base de dados da CEPAL de 2017. Fonte: www.cepal.org.

O gráfico demonstra que todos os países do Eixo apresentam, dentre os cinco produtos mais exportados, a soja ou seus derivados, que figuram, igualmente, dentre os produtos mais transportados por intermédio do Porto de Paranaguá.

Como pode ser verificado no mesmo gráfico, países com a economia mais incipiente, como Bolívia e Paraguai possuem um *mix* de produtos exportados reduzido, o que pode ser visualizado pelo grande percentual ocupado por determinados produtos (gás natural na Bolívia, eletricidade e soja no Paraguai, minério de Cobre no Chile).

Brasil e Argentina, por outro lado, apresentam um *mix* econômico mais diversificado, dispersando as exportações em um número maior de produtos, alguns deles, inclusive, beneficiados, como veículos e caminhões no caso argentino e veículos e papel, no caso brasileiro.

Apesar de as melhorias propostas na expansão da capacidade de operação do Porto de Paranaguá repercutirem de forma aparente tão somente sobre a ponta de venda e exportação de grãos ao mercado internacional, há que se colocar sob a lente desta análise uma realidade expandida, que leva em consideração todo o caminho percorrido desde a produção até a exportação de produtos agrícolas, bem

como a possível inclusão do caráter de integração proposto pela IIRSA na América do Sul.

Ainda que atualmente a maior parte das cargas transportadas pelo Porto de Paranaguá seja de grãos e gêneros agrícolas, a expectativa é que o crescimento de transporte de *containers* ocorra a um passo de 4,8% ao ano, de modo que, em 2030, apenas 15% do volume exportado seja de soja[340]. Tal cenário forçaria produtores de soja da região Centro-Oeste brasileira a deslocar a rota de escoamento de produção para outros portos.

Em igual medida, a partir das melhorias implementadas pela expansão do Porto de Paranaguá – especialmente por intermédio da dragagem do Canal da Galheta – o escoamento de produtos argentinos, paraguaios, chilenos e bolivianos pode ser realizada pelo Porto de Paranaguá a custos menores, proporcionando economia em escala e integração com mercados até então inacessíveis por conta dos custos elevados de transporte.

Apesar de os países que são abarcados pelo Eixo de Capricórnio terem sua economia majoritariamente dependente da exportação de *commodities*, existe a possibilidade de expansão da produção de bens com maior valor agregado e sua comercialização tanto para países de fora do subcontinente sul-americano quanto dentro do próprio subcontinente e até mesmo do próprio Eixo.

O comércio intrarregional, portanto, tem capacidade de ser implementado. As estatísticas atuais demonstram a existência de fluxos consideráveis de mercadoria entre os países que fazem parte do Eixo de Capricórnio, especialmente entre Brasil e Argentina, maiores economias regionais e tradicionais parceiros comerciais na região, como pode ser verificar no gráfico abaixo:

[340] Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina. **Estudo de Produtividade dos Berços da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina**. Disponível em: <http://www.portosdoparana.pr.gov.br/arquivos/File/cadernodeprodutividade.pdf> Acesso em: 21 nov. 2018.

*Tabela 18 - Comércio intrarregional de bens entre os países do Eixo de Capricórnio (2010-2017)*

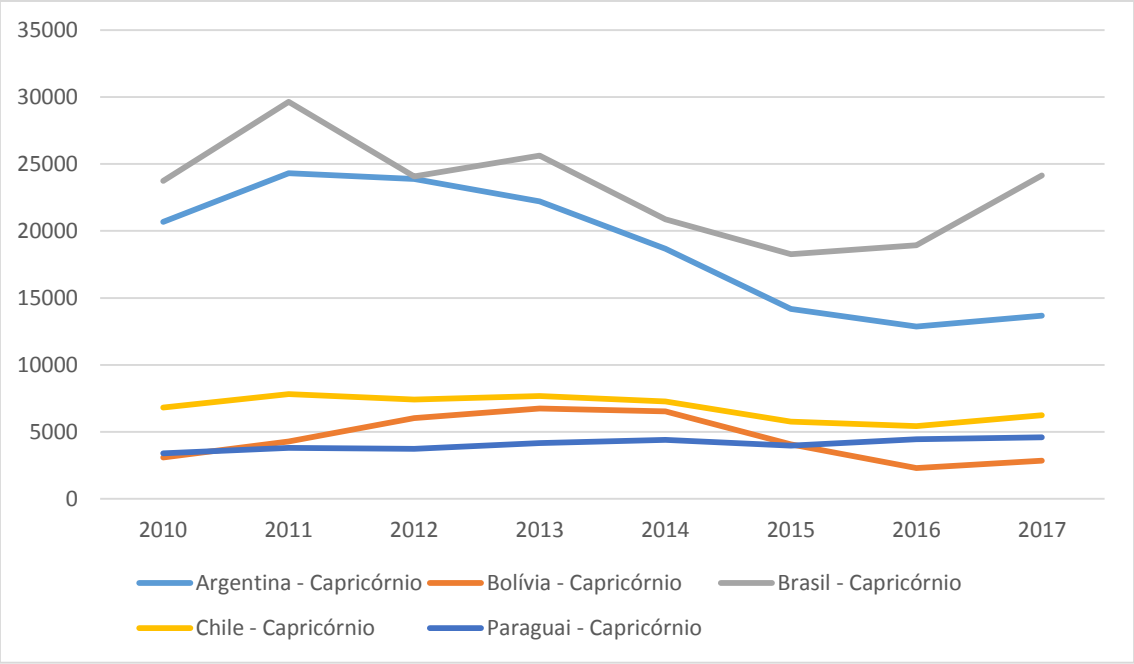



Gráfico elaborado pelo próprio autor com base no banco de dados da CEPAL. Fonte: www.cepal.org.

A despeito das obras implementadas no bojo da IIRSA e de uma agenda de integração regional recente, percebe-se um declínio considerável nas relações comerciais entre os países que fazem parte do Eixo de Capricórnio nos últimos sete anos.

Relevante notar, ainda, que tal variação negativa não reflete um movimento de retração econômica ou de fraqueza na produção de bens destinados à exportação, tendo em vista a variação no volume de exportação destes mesmos países para o restante do mundo permaneceu relativamente estável, com exceção do caso brasileiro, que vem passando por uma crise político-financeira mais aguda que os países do Eixo:

*Tabela 19 - Volume de exportações globais dos países componentes do Eixo de Capricórnio (2010-2017)*

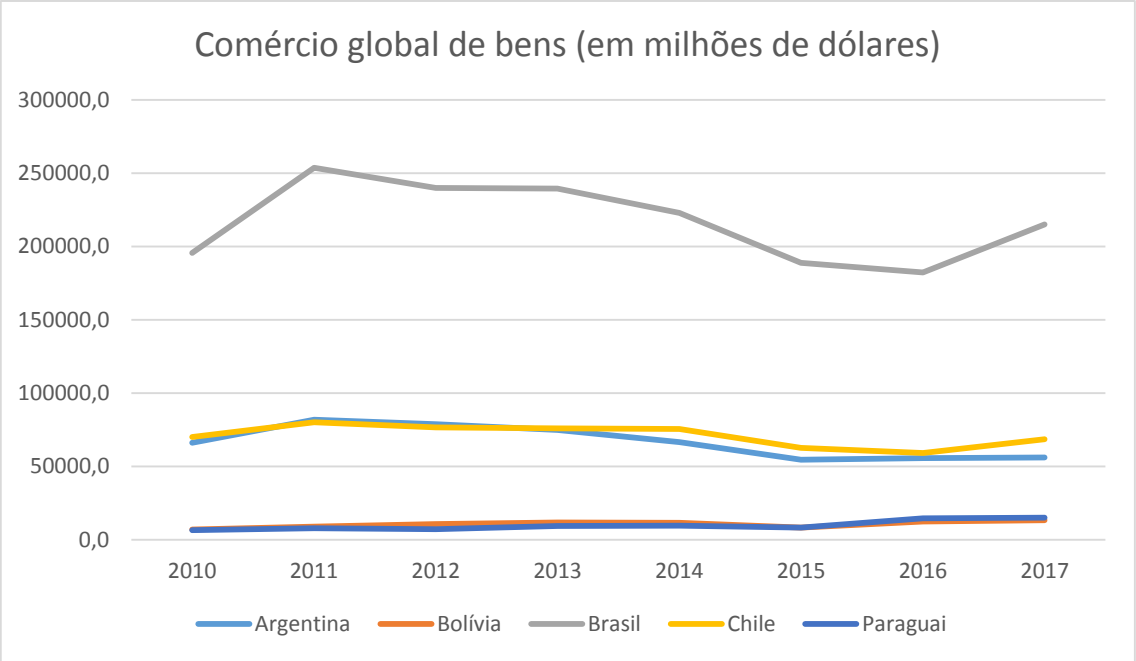



Gráfico elaborado pelo próprio autor com base no banco de dados da CEPAL. Fonte: www.cepal.org.

Relevante notar, por intermédio da comparação dos gráficos, o emblemático caso argentino. Em nível de exportações globais da Argentina imprime números semelhantes aos do Chile, enquanto que no comércio regional a Argentina imprime um ritmo de exportação para seus vizinhos muito maior que o chileno, aproximando-se dos números brasileiros em âmbito regional.

Percebe-se, portanto, forte tendência argentina em realizar comércio intrarregional, verificado pela forte atuação na região, especialmente com bens de valor agregado, como carros, caminhonetes e ônibus, que figuram entre os produtos mais relevantes na balança comercial argentina.

O *case* argentino revela a aptidão deste país em realizar acordos comerciais com países geograficamente próximos, sendo o único dos componentes do Eixo que não tem nos Estados Unidos ou na China seu maior parceiro comercial – posto que é ocupado pelo Brasil.

Ainda que diversas razões possam ser suscitadas para justificar este fenômeno, há que se levar em consideração a existência de *clusters* de produção descentralizados ao longo do território argentino, a diversificação da produção, o investimento em infraestrutura de transportes e de centros de ensino técnico e universitário.

Este conjunto de políticas públicas permitiu que, na contramão da tendência latino-americana, a Argentina desenvolvesse práticas comerciais regionalistas a partir do desenvolvimento de determinados setores de sua economia que são capazes de agregar valor à produção nacional e gerar desenvolvimento de forma endógena.

## 4.2 O *CASE* ARGENTINO E A RELAÇÃO COM A INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES LOCAL: POSSIBILIDADES A PARTIR DA IDEIA DE *CLUSTERS*

No ano de 2016, 20% das exportações realizadas pela Argentina tiveram como destino países membros do Mercosul. Deste total, 76% das exportações – percentual equivalente a 13,418 bilhões de dólares – tiveram como destino o Brasil[341], reafirmando a forte parceria comercial existente entre estes dois países.

Além da histórica parceria existente entre Brasil e Argentina – em grande medida impulsionada por acordos comerciais entabulados no âmbito do Mercosul, chama a atenção o *mix* de produtos que dá ensejo ao elevado valor de exportações argentinas, contrariando, em grande medida, as práticas comumente observadas do mercado produtor regional com relação às exportações:

*Tabela 20 - Volume e produtos mais relevantes (em valor) para as exportações da Argentina para o Brasil (2016)*

| **Produto** | **Valor (em bilhões de dólares)** |
|---|---|
| Automóveis com motor entre 1500 e 3000 cm³ | 2,114 |
| Automóveis com motor entre 1000 e 1500 cm³ | 1,034 |
| Automóveis com motor a diesel para carga inferior a 5 toneladas | 0,489 |
| Chassis com motor a diesel para carga entre 5 e 20 toneladas | 0,320 |
| Automóveis com motor a gasolina para carga até 5 toneladas | 0,319 |
| Tratores rodoviários para semirreboque | 0,308 |

[341] Ministério das Relações Exteriores, MRE. **Como Exportar**: Argentina. Brasília: MRE, 2017. p. 30. Disponível em: <https://investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/Publicacoes/ComoExportar/CEXArgentina(2017).pdf> Acesso em: 21 nov. 2018.

| | |
|---|---|
| Alumina calcinada | 0,188 |
| Chassis com motor para automóveis de transporte de mais de 10 pessoas | 0,187 |
| Automóveis com motor a gasolina de menos de 1000 cm³ | 0,158 |
| Partes de carrocerias de automóveis | 0,154 |
| Demais produtos | 8,156 |
| **Total** | **13,418** |

Gráfico elaborado pelo próprio autor a partir da base de dados da ApexBrasil. Fonte: http://www.apexbrasil.com.br/home/index.

Verifica-se, portanto, um forte desempenho da indústria automobilística argentina, responsável por nove dos dez produtos com maior impacto na balança comercial de exportações com o Brasil, o maior parceiro econômico da Argentina em todo o mundo.

A indústria automobilística argentina conta com diversos grupos multinacionais instalados em seu território: FCA (Fiat Chrysler Automobiles), Ford, GM – General Motors, Honda, Iveco, Mercedes-Benz, PSA (Peugeot Citroen Automobile), Renault, Scania, Toyota e Volkswagen. Cerca de 46,9% da produção de automóveis argentina, no ano de 2016[342], foi destinada à exportação, sendo os países sul-americanos destino de praticamente toda a transação internacional realizada pela Argentina:

[342] Asociacion de fabricas de automotores, ADEFA. **Informe Diciembre 2016**: Evolución de la Produción, Exportaciones y Ventas a Concesionarios. Disponível em: <http://www.automotivebusiness.com.br/abinteligencia/pdf/adefa-argentina-jan-dez-2016.pdf> Acesso em: 23 nov. 2018.

*Tabela 21 - Destino (em %) das exportações de automóveis argentinas (2016)*

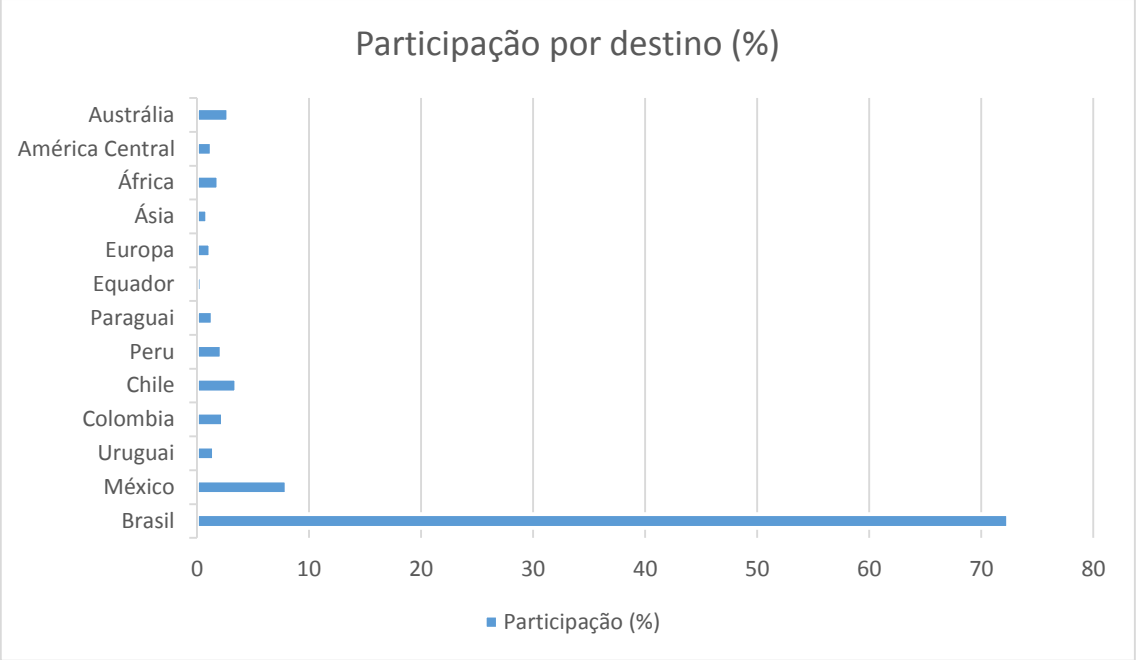



Gráfico elaborado pelo próprio autor a partir de dados da ADEFA – Asociacion de Fabricas de Automotores.

Fonte: http://www.automotivebusiness.com.br/abinteligencia/pdf/adefa-argentina-jan-dez-2016.pdf.

Além da forte atuação argentina em âmbito regional, demonstrada pela intensa exportação e importação de bens com os países da região do Eixo de Capricórnio, a Argentina se aproveita, em grande medida, das estruturas de infraestrutura da região e da própria dispersão da produção industrial do país ao longo de seu território, promovido em especial ao longo do governo Kirschner[343] (2003-2007) – situado bem em meio a diversos países do Eixo de Capricórnio.

A dispersão do parque industrial ao longo de seu território e, especificamente, a existência de polos fabris de determinados produtos – como os polos automotivos já abordados – igualmente é fruto de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento de regiões afastados dos centros tradicionais e estrategicamente situadas com relação aos recursos naturais necessários para a sua fabricação.

[343] DELGADO, Ignacio Godinho; CONDÉ, Eduardo Salomão; ÉSTHER, Angelo Brigato; SALLES, Helena de Motta. Cenários da Diversidade: Variedades de Capitalismo e Política Industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008). **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 04, p. 991, 2010. Disponível em: <http://www.redalyc.org/service/redalyc/downloadPdf/218/21817697006/5> Acesso em: 21 nov. 2018.

Ainda que algumas das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial argentino sejam semelhantes àquelas adotadas pelo governo brasileiro – como o apoio à indústria de bens de interesse nacional, apoiada na Argentina por intermédio do Decreto-Lei n.º 14.630[344] e pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70) no Brasil[345] –, diversas outras políticas foram levadas a cabo pelo governo argentino, especialmente em relação ao desenvolvimento regional.

Pode-se citar, já a partir de 1958, a promulgação da Lei n.º 14.781, que estabeleceu um conjunto de regulações setoriais na economia argentina, promovendo a substituição de importações por intermédio do financiamento da produção nacional de modo compartimentarizado, levando-se em consideração os recursos naturais regionais – o que veio a acelerar a produção industrial de papel e petróleo, ainda indústrias de bens primários[346].

O financiamento de empreendimentos industriais regionais identificados a partir das aptidões geográficas, no entanto, não foi realizado de forma isolada com relação a outras políticas públicas. A partir da percepção de que o incremento de valor agregado à produção gera aumento nas divisas internas frente ao mercado internacional, passou-se a adotar uma série de políticas públicas voltadas ao aumento do valor agregado à produção[347].

Para tanto, a especialização de mão-de-obra se faz necessária, demandando do governo a disponibilização de centros de educação técnica e o incentivo aos jovens para o ingresso nestas instituições.

Com esta finalidade, o governo argentino passou a investir na criação de escolas técnicas a partir do modelo da Comisión Nacional de Apredizaje y

---

344 KATZ, Jorge; KOSACOFF, Bernardo. **El processo de industrializacion en la Argentina**: evolucion, retrocesso y perspectiva. Buenos Aires: Composición CEPAL, 1989. p. 41. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28587/LCbueG104.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 28 nov. 2018.

345 IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986. p. 292.

346 KATZ, Jorge; KOSACOFF, Bernardo. **El processo de industrializacion en la Argentina**: evolucion, retrocesso y perspectiva. Buenos Aires: Composición CEPAL, 1989, p. 43. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28587/LCbueG104.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 28 nov. 2018.

347 KOSACOFF, Bernardo. **La Industria Argentina**: un proceso de reestructuracion desarticulada. Buenos Aires: CEPAL, 1993. p. 3-4. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2747/LCbueL135_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 29 nov. 2018.

Orientación Profesional (CNAOP), que promoveu a instalação de diversos centros de ensino técnico pelo território argentino a partir de 1944[348].

Paralelamente – e com a finalidade de promover a inserção da população neste modelo educacional – o governo argentino determinou que empresas instaladas no território argentino deveriam ter no seu quadro funcional entre 5% e 15% da mão-de-obra formada por menores aprendizes – obrigatoriamente matriculados em cursos profissionalizantes da CNAOP. O resultado desta política pública foi um índice de 21% do total de matrículas escolares em cursos técnicos na décadas de 1950 – o qual jamais foi superado na Argentina[349].

Após quase três décadas de forte desempenho econômico argentino – com considerável aporte da produção manufatureira e industrial – a crise mundial dos anos 1970 atinge a Argentina, que enfrenta um longo período de recessão nos anos 1980. O PIB argentino reduziu 25% entre os anos de 1980 e 1990, enquanto que a produção industrial foi ainda mais afetada, tendo um déficit de 30%[350].

A partir de uma percepção de aproximação do setor produtivo pautada na tecnologia e a premente necessidade de mão-de-obra, as políticas públicas de promoção do desenvolvimento industrial argentino retomaram a ideia de necessidade de especialização de mão-de-obra após a crise da década de 1980.

Pautadas numa visão sistêmica e voltada ao aproveitamento de recursos naturais locais, especialização e aptidão para determinadas atividades econômicas, estas políticas se apropriaram do conceito de *learning by doing* de Kenneth Arrow[351],

---

[348] TEDESCO, Juan Carlos. **Educacion e Industrializacion en la Argentina**. Buenos Aires: CEPAL, 1977. p. 19. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28578/S7700338_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 29 nov. 2018.

[349] Ibidem, p. 17.

[350] KATZ, Jorge. Organización industrial, competitividad internacional y política pública. In: KOSACOFF, Bernardo (Org.). **El desafío de la competitividad**: La industria argentina en transformación. Buenos Aires: Alianza Editorial, 1993. p. 406. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/ 11362/1937/S338982K86D.pdf?sequence=1> Acesso em: 29 nov .2018.

[351] Kenneth Arrow parte do pressuposto de que o crescimento de produtividade não se pauta numa simples equação de carga horária x produção, reputando considerável valor ao aprimoramento da técnica e ao desenvolvimento de tecnologias para o aumento de produtividade. A partir desta premissa, Kenneth desenvolve uma espécie de teoria do aprendizado, pautada em parâmetros econômicos – e não psicológicos – para demonstrar que a aproximação de estudantes e escolas técnicas das atividades produtivas possibilita um ganho de escala no aprendizado e melhores condições de desenvolvimento tecnológico e científico para atividades que envolvem emprego de tecnologia e inovação. In: ARROW, Kenneth J. The Economic Implications of Learning by Doing. **The Review of Economic Studies**, v. 29, n. 3, p. 155-173, jun. 1962. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2295952> Acesso em: 29 nov. 2018.

aproximando os centros de conhecimento técnico dos polos produtivos espalhados ao longo do território argentino.

A projeção deste modelo de política pública se constata pela dispersão ao longo do território argentino dos Institutos Nacionales de Tecnologia Industrial (INTI)[352]. Dos 52 centros existentes no país, 29 deles se encontram em regiões interioranas, denotando um deslocamento dos centros de produção técnico-científica dos grandes centros urbanos para as regiões produtoras – geralmente próximas de recursos naturais necessários à produção, como pode ser visto no mapa abaixo:

*Figura 5 - Localização dos dos Institutos Nacionales de Tecnologia Industrial (INTI) no território argentino*

Fonte: https://www.inti.gob.ar/

[352] Escolas técnicas argentinas criadas por intermédio do Decreto-Lei n.º 17.138 de 1957.

A partir dos anos 1980 – e especialmente com a crise da economia argentina, fortemente impactada na produção de *commodities* –, verifica-se um movimento de estabelecimento de novos centros pautados especificamente em áreas de eclosão de atividades voltadas à tecnologia, como telefonia, informática, biotecnologia, automobilística, metalúrgica e pesqueira[353].

O efeito desta política pública de interiorização dos centros técnicos e universitários repercutiu na existência de áreas especializadas na produção de determinadas mercadorias, subsidiada por infraestrutura, investimento na produção e na profissionalização da mão-de-obra.

Casos como o polo de indústria eletrônica de Córdoba evidenciam a atuação do governo argentino na implementação de um *cluster* produtivo com efeitos positivos para a integração e o desenvolvimento de forma ampla. Além de um investimento de aproximadamente U$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil dólares) na forma de subsídios para a implantação de pequenas indústrias eletrônicas na região, o setor dispõe, nas proximidades, de 12 faculdades de engenharia, 2 delas diretamente relacionadas aos campos de eletrônica e telecomunicação[354].

O reflexo da boa dotação de centros técnicos e universidades cujos cursos se voltam especificamente às atividades primordialmente empreendidas na região de Córdoba se reflete na especialização das mesmas e no aumento do índice de mão-de-obra altamente qualificada empregada.

No setor de informática o número de pessoas empregadas passou de 800 no ano de 2001 para 10.000 no ano de 2008, dos quais cerca de 3.600 eram engenheiros ou técnicos com especialização específica em áreas voltadas à produção de *softwares*. Nos anos de 2012 e 2013 o crescimento do emprego de

---

[353] BISANG, Roberto. **Industrializacion e Incorporacion del Progreso Tecnico en la Argentina**. Buenos Aires: CEPAL, 1994. p. 63. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9514/LCbueL136_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 29 nov. 2018.

[354] BONEU, Franco; CASTILLO, Victoria; GIULODORI, David; MAFFIOLI, Alessandro; RODRIGUEZ, Alejandro; ROJO, Sofía; STUCCHI, Rodolfo. Impacts of Support to the Information and Communication Technology Cluster in Córdoba, Argentina. In: MAFFIOLI, Alessandro; PIETROBELLI, Carlo; STUCCHI, Rodolfo (Eds.). **The Impact Evaluation of Cluster Development Programs**: Methods and Pratices. New York: Inter-American Development Bank, 2016. p. 151.

mão-de-obra nesta mesma área foi bastante superior ao de outras áreas da economia, alcançando 4,5%[355].

Fenômeno semelhante é verificado com relação à indústria automotriz, também na região de Córdoba. Após o período de maior crise da indústria argentina (durante a década de 1980) foram implementadas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional da indústria automotiva na região.

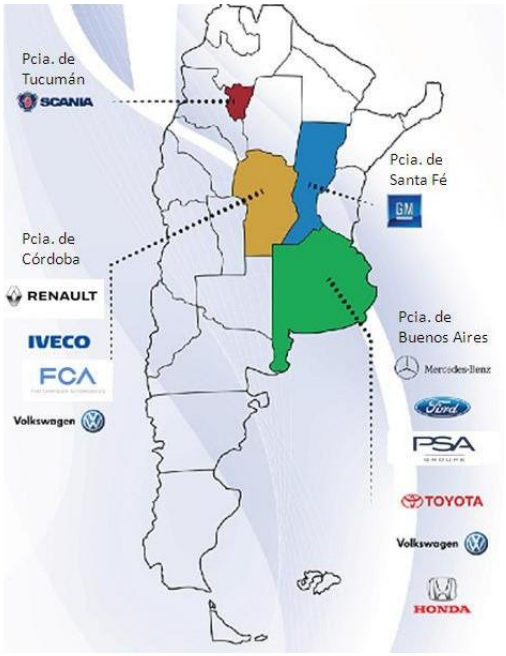
Na medida em que as plantas fabris de grandes fabricantes como Renault, Volkswagen, Fiat e Iveco estão instaladas na periferia da cidade de Córdoba, foram realizadas obras voltadas à facilitação de trânsito de pessoas, mercadorias e matéria-prima que conectem os polos fabris às empresas fornecedoras de serviços terceirizados, que hoje somam cerca de 181 empreendimentos que prestam serviços aos polos fabris supracitados[356].

A este respeito, relevante notar que os polos fabris do setor automotivo se situam na porção nordeste do território argentino, a maior parte deles dentro da zona de abrangência do Eixo de Capricórnio – com exceção daqueles situados na Província de Buenos Aires:

[355] BORRASTERO, Carina; CASTELLANI, Ana Gabriela. Estado y empresarios en la configuración de ámbitos estratégicos de acumulación: El caso del sector Software Córdoba, Argentina. **Revista Estado y Politicas Públicas**, n. 10. p. 185, may./sep. 2018. Disponível em: <http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1527811801_revista-epp10-e-30-5.pdf#page=171> Acesso em 03 dez. 2018.

[356] TOMADONI, Claudia; BÚFFALO, Luciana; BERTI, Natalia. Dinámicas en el patrón de localización industrial. El caso de Córdoba, Argentina. **Trabajo y Sociedad**, Santiago del Estero, n. 19, jul./dic. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712012000200003&lng=es&nrm=iso> Acesso em: 03 dez. 2018.

*Figura 6 - Localização dos principais polos fabris automotivos argentinos*




Fonte: ADEFA – Asociacion de Fabricas de Automotores. Fonte: http://www.adefa.org.ar/es/index.php.

A distribuição dos polos fabris automotivo, eletrônico e de indústria de *software* argentinos demonstra a tendência de formação de *clusters* especializados, onde diversas empresas se instalam com a finalidade de fornecer produtos e serviços relacionados a uma atividade específica e desenvolvida na região[357] – no caso, a fabricação de automóveis e autopeças, produtos eletrônicos e *softwares*.

As indústrias automotivas localizadas nas Províncias de Córdoba – Volkswagen, Fiat, Iveco e Renault – e na Província de Tucumán – Scania –, especialmente, se inserem no âmbito de abrangência do Eixo de Capricórnio e representam considerável volume das exportações realizadas para os países da região.

A inserção deste *cluster* no âmbito de abrangência do Eixo de Capricórnio é relevante, na medida em que as obras de infraestrutura previstas podem promover não apenas eu próprio desenvolvimento, como a integração da região e até mesmo

[357] CAPPELLIN, Riccardo. Le reti di conoscenza e di innovazione e le politiche di svuluppo regionale. In: F. MAZZOLA e F.M. MAGGIONI (a cura di). **Crescita regionale ed urbana nel mercato globale: modelli, politiche e processi di valutazione**. Milano: Franco Angeli, 2001. p. 222. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Riccardo_Cappellin/publication/242130664_Le_reti_di_conoscenza_e_di_innovazione_e_le_politiche_di_sviluppo_regionale/links/00b7d53788064dcedc000000/Le-reti-di-conoscenza-e-di-innovazione-e-le-politiche-di-sviluppo-regionale.pdf> Acesso em: 30 maio. 2018.

o desenvolvimento de outros *clusters* dentro e fora do território argentino, direta ou indiretamente relacionados à indústria automotiva argentina – fruto da inovação gerada pela troca de ideias, conhecimentos técnicos e mercadorias por conta de determinada atividade[358].

Tal como delineado pela projeção desenvolvida pela APPA, as obras implementadas na expansão da capacidade de carga do Porto de Paranaguá, especialmente por intermédio do aprofundamento do Canal da Galheta, têm como intuito a expansão das exportações de diversos produtos pelo Porto de Paranaguá, reafirmando o protagonismo deste terminal de cargas tanto em âmbito nacional quanto regional.

Apesar de hoje cerca de 19% do volume de cargas transportado ser de soja – produto que se encontra entre os mais relevantes na balança comercial de todos os países do Eixo de Capricórnio – a expectativa é de que até o ano de 2045 o volume de soja transportada pelo Porto de Paranaguá caia para 15%, aumentando, por outro lado, o transporte de *containers*[359].

O aumento no transporte de *containers* se traduz numa expansão da indústria e da produção manufatureira. Na medida em que a adoção de *containers* para a realização de transporte pela via marítima se relaciona umbilicalmente ao transporte de produtos com industrializados e com alto valor agregado[360], pode-se concluir que o incremento no transporte de *containers* reflete um aumento na produção industrial da região.

A expectativa de crescimento das exportações por intermédio de *containers* corrobora com a ideia de desenvolvimento regional da área de abrangência do Eixo de Capricórnio, que, além de áreas com forte desempenho no campo do

---

[358] KETELS, Christian H. M.; MEMEDOVIC, Olga. From clusters to cluster-based economic development. **Int. J. Technological Learning, Innovation and Development**, v. 01, n. 03, p. 384, 2008. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/4eb5/b4c7987d909cd3b9153bc95676268cca6d64.pdf> Acesso em: 03 dez. 2018.

[359] Dados obtidos a partir de levantamento realizado junto ao banco de dados da APPA – Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina. Disponível em: <http://www.portosdoparana.pr.gov.br/modules/ conteudo/conteudo.php?conteudo=454> Acesso em: 21 nov. 2018.

[360] SCHOELER, Sadi Luís. **A Movimentação de Cargas Pesadas em Portos Brasileiros**: Dificuldades e Perspectivas. Florianópolis, 2000. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Setor de Engenharia, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/79304/175342.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 27 nov. 2018.

agronegócio, conta com centros industriais de destaque, sendo emblemático o *case* argentino das indústrias automotiva, eletrônica e de *softwares* na região nordeste do país.

O desenvolvimento de *clusters* regionais especializados em atividades produtivas distintas, sem dúvida, tem capacidade de promover mudanças no âmbito econômico e social, trazendo melhoria de vida para as populações locais, para a macroeconomia dos países envolvidos e, especialmente, integração e desenvolvimento regional[361].

A expansão da capacidade de cargas do Porto de Paranaguá, neste cenário, todavia, demonstra um reflexo da expectativa de desenvolvimento da indústria regional, mas não necessariamente gera um *input* de promoção da integração regional, do desenvolvimento de *clusters* ou mesmo da diversificação da produção industrial.

A implementação das obras do Porto de Paranaguá tem o condão – isto sim – de reduzir custos de frete e aumentar a lucratividade de operações já existentes. Sua conclusão, no entanto, não gera efeitos imediatos na atratividade de atividades para a região, tampouco na integração das regiões envolvidas no Eixo de Capricórnio, o que demanda esforços voltadas a políticas públicas de integração, especialização de mão-de-obra e difusão de conhecimento.

Para a promoção da integração e, especialmente, do desenvolvimento regional, obras de infraestrutura mais próximas das realidades locais – especialmente interioranas – podem e devem ser implementadas, gerando mobilidade e conectividade entre regiões próximas e, de forma conjunta entre outros polos do próprio Eixo de Capricórnio.

## 4.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA FERROVIA BIOCEÂNICA E OS REFLEXOS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A INTEGRAÇÃO

Assim como a expansão do Porto de Paranaguá, a implementação do Corredor Bioceânico é uma das – senão a mais – importantes obras do Eixo de

[361] PORTER, Michael E. Clusters and the new economics of competition. **Harvard Business Review,** p. 85, nov./dec. 1998. Disponível em: <https://www.csus.edu/indiv/c/chalmersk/econ 251fa12/clustersneweconofcompetition.pdf> Acesso em: 13 dez. 2018..

Capricórnio. Trata-se de uma das obras mais extensas dentre todas aquelas encubadas pela IIRSA, se estendendo por 3.580,95 quilômetros, ligando o litoral Atlântico ao litoral Pacífico por toda a extensão do Eixo de Capricórnio:

*Figura 7 - Ferrovias e hidrovias do Eixo de Capricórnio*

Fonte: BNDES. Corredor Bioceânico: estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio. Rio de Janeiro: Híbrida, 2011.

Na medida em que a Ferrovia Bioceânica cruza o Eixo de Capricórnio por inteiro no sentido leste-oeste, alcança praticamente todas as regiões englobadas pelo mesmo, alcançando e influenciando aproximadamente 2.302.689 km² e 53.509.280 habitantes[362].

Assim como a expansão do Porto de Paranaguá, a implementação da Ferrovia Bioceânica carrega, em si, uma missão dúplice, formada pela promoção do desenvolvimento econômico concatenado com a integração e a promoção de melhorias no âmbito social, promovendo melhor qualidade de vida das populações afetadas pela obra.

Justamente a partir da premissa de necessário desenvolvimento social, e na qualidade de investidor e financiador das diversas obras que formam a integralidade da Ferrovia Bioceânica, o BNDES realizou a abertura de um edital (BNDES FEP –

[362] Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, COSIPLAN. **Infografias 2016**. Disponível em: <https://www.flipsnack.com/IIRSA/> Acesso em: 21 nov. 2018.

Fundo de Estruturação de Projetos n.º 02/2008) para a realização de um estudo técnico de implementação da Ferrovia.

O próprio edital traz expressamente a disposição de que a instituição do estudo a partir do FEP decorre do dever social do BNDES, se destinando à formulação de políticas públicas ou a geração de projetos relacionados ao desenvolvimento econômico e social do Brasil e da América Latina[363].

Diante da necessária vinculação de eventual investimento realizado pelo BNDES em obras que englobem a Ferrovia Bioceânica, levou-se em consideração o caráter integrativo e de desenvolvimento da obra para os países e regiões envolvidos no Eixo de Capricórnio, não estando o projeto adstrito exclusivamente à melhora da performance financeira e dos reflexos financeiros na balança comercial brasileira.

A partir do estudo técnico realizado por intermédio de patrocínio realizado pelo próprio BNDES, pode-se constatar, de antemão, o impacto na integração de países da região central do subcontinente sul-americano, especialmente o Paraguai e a Bolívia – que além de menores em extensão territorial, gozam de uma economia incipiente, infraestrutura de transportes reduzida e ausência de acesso marítimo direto.

Na medida em que tais países dispõem de poucas opções de escoamento de sua produção – encabeçada por *commodities* –, a implementação do eixo ferroviário central, especialmente em cotejo com a expansão do Porto de Paranaguá, conferiria maior inserção destes países na economia local e no comércio internacional, garantindo maior competitividade de seus produtos[364].

No campo das *commodities*, o Paraguai vem se destacando nos últimos anos, imprimindo uma taxa de crescimento no plantio na ordem 9,2% nos últimos dez anos[365]. De igual maneira, a região central do Paraguai se destaca como, dentro da área de influência do Eixo de Capricórnio, um dos maiores produtores de soja da região, conforme tabela abaixo:

---

[363] Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES. **Fundo de Estruturação de Projetos (FEP):** Chamada Pública de Seleção BNDES/FEP n.º 02/2008. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/3215c223-4f0e-4b5c-abd0-42129d5ab70a/chamada_corredor.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mkgCkHo> Acesso em: 26 nov. 2018.

[364] Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES. **Corredor bioceânico ferroviário**: estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio – relatório consolidado. Rio de Janeiro: Híbrida, 2011. p. 16.

[365] Ibidem, p. 167.

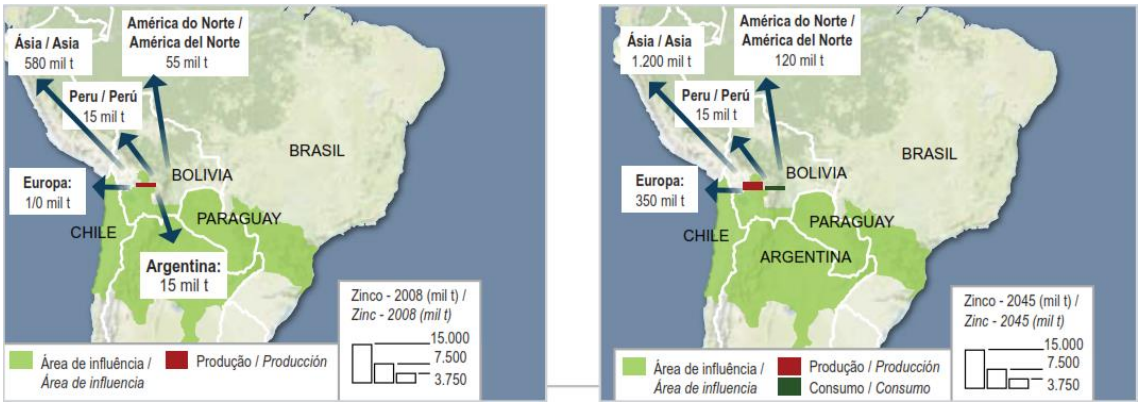
*Tabela 22 - Produção de soja na área de influência do Eixo de Capricórnio (em mil toneladas) em 2008*

| Região | Volume |
|---|---|
| Argentina | 17.259 |
| Centro Argentina | 3.312 |
| Leste Argentino | 47 |
| Oeste Argentino | 2.420 |
| Santa Fé | 11.480 |
| Bolívia | 3 |
| Bolívia Sul | 3 |
| Brasil | 15.870 |
| Centro-Nordeste Paranaense | 7.311 |
| Centro-Oeste Catarinense | 944 |
| Litoral Catarinense | 2 |
| Metropolitana de Curitiba | 140 |
| Oeste Paranaense | 4.349 |
| Sudoeste do Mato Grosso do Sul | 3.123 |
| Paraguai | 6.312 |
| Paraguai Centro | 4.837 |
| Paraguai Norte | - |
| Paraguai Sul | 1.475 |

Fonte: BNDES. **Corredor bioceânico ferroviário**: estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio – relatório consolidado. Rio de Janeiro, 2011, p. 168.

De igual maneira, a possibilidade de exportação a novos mercados com custos de frete competitivos permitiria a expansão da produção de *commodities* já consolidadas pela Bolívia, como o minério de zinco. A partir das perspectivas traçadas para os custos reduzidos com a operação da Ferrovia Bioceânica, as perspectivas de produção comparativas entre os anos de 2008 e 2045 são as seguintes:

*Figura 8 - Evolução do crescimento da produção e do consumo de zinco entre 2008 e 2045.*




Fonte: BNDES. Corredor Bioceânico: estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio. Rio de Janeiro: Híbrida, 2011.

Tanto no caso paraguaio quanto no caso boliviano, o aumento na produção decorre de um fenômeno de abertura de fronteiras ainda inexistentes, reduzindo custos operacionais e gerando possibilidades comerciais ainda inexistentes. O caso paraguaio é ainda mais emblemático, na medida em que a operacionalização da Ferrovia adiciona à opção de escoamento já existente (Porto de Paranaguá) a possibilidade de exportação pelo Porto de Antofagasta, no Chile, viabilizando o comércio com o continente asiático.

Para além da expansão das próprias atividades destes países – destacando-se o plantio de soja em ambos, a pecuária no Paraguai e a indústria de gás natural e minérios, especialmente o zinco, na Bolívia –, há, ainda, a possibilidade de promoção de outras atividades capazes de causar efeitos multiplicadores na expansão das economias regionais, repercutindo na evolução dos produtos relevantes para a geração de carga da Ferrovia Bioceânica[366].

O aumento na produção de bens com maior valor agregado – especialmente aqueles industrializados – está em consonância com a perspectiva de transporte de cargas em *containers* proposta pela Ferrovia Bioceânica. Na medida em que tal modelo de transporte se adequa ao modal ferroviário[367] e dele se beneficia por conta

[366] Ibidem, p. 160.

[367] CARIS, Ana; MACHARIS, Cathy; JANSSENS, Gerrit. Planning Problems in Intermodal Freight Transport: Accomplishments and Prospects. **Transportation Planning and Technology**, 31:3, p. 293. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03081060802086397?needAccess=true> Acesso em: 14 nov. 2018.

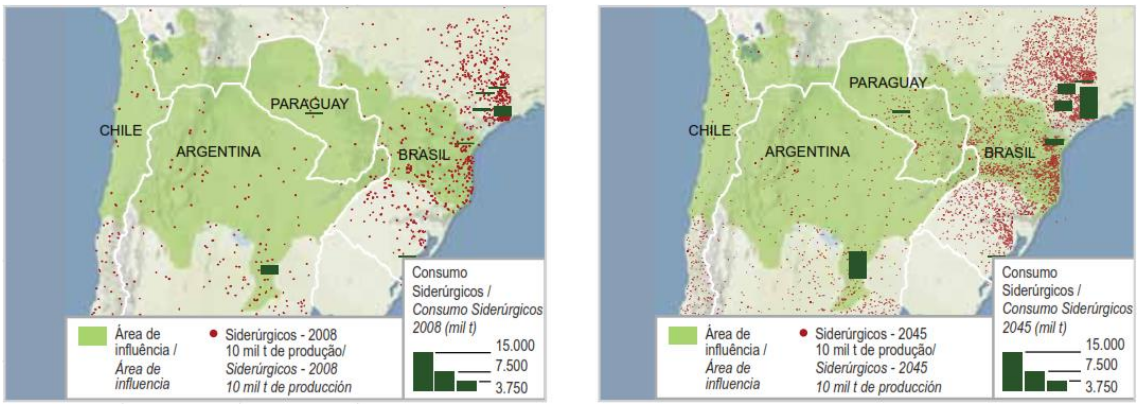
de um frete reduzido, seu cotejo representa um aumento do retorno do investimento da própria Ferrovia.

Este tipo de produção se coaduna e pode ser promovido justamente pela regionalização e pela promoção de intercâmbio entre polos produtivos regionais – o que representa o cerne das obras abordadas e da IIRSA desde a sua origem.

A regionalização e a formação de polos produtivos locais permitem um aumento de produção e de especialização[368], incremento no intercâmbio de técnicos, ideias e tecnologias[369], bem como um ambiente propício ao empreendedorismo, à geração de oportunidades e, reflexamente, de empregos[370].

Justamente nesta perspectiva, espera-se um crescimento na produção e no consumo siderúrgico na região nos próximos anos, levando-se em consideração a implementação da Ferrovia Bioceânica. O gráfico a seguir demonstra tal crescimento, destacando-se áreas estratégicas e com potencial atualmente pouco explorado, como o centro-sul paraguaio e o nordeste argentino:

*Figura 9 - Evolução do crescimento da produção e do consumo de siderúrgicos entre 2008 e 2045*




Fonte: BNDES. Corredor Bioceânico: estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio. Rio de Janeiro: Híbrida, 2011.

---

[368] PORTER, Michael E. Clusters and the new economics of competition. **Harvard Business Review**, p. 80, nov./dec. 1998. Disponível em: <https://www.csus.edu/indiv/c/chalmersk/econ251fa12/clustersneweconofcompetition.pdf> Acesso em: 13 dez. 2018.

[369] PORTER, Michael E. **Clusters of Innovation**: Regional Fundations of United States Competitiveness. Washington: Harvard, 2001. p. 54. Disponível em: <https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/COI_National_05202014_ad0fe06c-674c-494b-96f6-6882db4e6aaf.pdf> Acesso em: 13 nov. 2018.

[370] KETELS, Christian H. M.; MEMEDOVIC, Olga. From clusters to cluster-based economic development. **Int. J. Technological Learning, Innovation and Development**, v. 1, n. 3, p. 379, 2008. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/4eb5/b4c7987d909cd3b9153bc95676268cca6d64.pdf> Acesso em: 13 nov. 2018.

Destacou-se a previsão de expansão da produção e do consumo da indústria siderúrgica justamente por conta de se tratar de uma atividade agregadora de valor à produção, bem como por empregar tecnologia e inovação[371]. A expansão da indústria siderúrgica na área de abrangência do Eixo de Capricórnio demonstra a possibilidade de crescimento econômico e social baseado no aumento das capacidades das regiões e das pessoas envolvidas, que passam a assumir um papel ativo na produção econômica[372].

A criação de acesso aos terminais marítimos brasileiros e chilenos ao Paraguai e à Bolívia promovem a abertura das fronteiras agrícolas e extrativistas destes dois países para os mercados australiano, asiático e europeu, promovendo suas economias e reduzindo as assimetrias entre os componentes do próprio Eixo[373].

A promoção da exportação de produtos que já são o sustentáculo da economia dos países do Eixo, portanto, não é o único, tampouco o principal reflexo que se espera com a construção da Ferrovia Bioceânica.

Tal como previsto a médio e longo prazo com a expansão da capacidade de operação do Porto de Paranaguá, a construção da Ferrovia Bioceânica prevê a expansão da participação de cargas em *containers,* o que reforça a ideia de diversificação da produção industrial dos países envolvidos, com o incremento de valor agregado às cargas.

Enquanto o transporte de cargas em *containers* no ano de 2008 representava tão somente 5% do volume, a expectativa é que no ano de 2045 o volume de cargas representado por *containers* alcance 12% do total, demonstrando uma aceleração na produção deste tipo de produto na região abarcada pelo Eixo de Capricórnio na ordem de 4,5% ao ano[374].

---

[371] CAMPOS, Bruno; RUIZ, Ana Urraca. Padrões Setoriais de Inovação na Indústria Brasileira. **Revista Brasileira de Inovação**, n. 8, p. 197, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8648978/15525> Acesso em: 14 dez. 2018.

[372] SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books-Random House Inc., 2000. p. 38.

[373] Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES. **Corredor bioceânico ferroviário**: estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio – relatório consolidado. Rio de Janeiro: Híbrida, 2011. p. 16.

[374] Ibidem, p. 229.

Este efeito só será alcançado a partir do desenvolvimento de regiões específicas no interior do Eixo que tenham condições adequadas para o desenvolvimento da produção de mercadorias com valor agregado, preferencialmente industrializadas ou manufaturadas. Uma das condições essenciais para tanto é a implementação de infraestrutura de transporte adequada e de baixo custo[375].

A melhora das condições de transporte no interior dos países que fazem parte do Eixo de Capricórnio se alinha diretamente à integração dos polos urbanos e produtivos, gerando circulação de pessoas e mercadorias. O crescimento da integração inter-regional é, neste sentido, um precedente indispensável do próprio crescimento do desempenho econômico dos países envolvidos.

Neste cenário se faz relevante a construção da Ferrovia Bioceânica, que será um dos fatores idôneos a provocar crescimento econômico de modo generalizado e, de forma mais acentuada a redução de assimetrias localizacionais, mudança no padrão de produção de regiões com fraca tradição industrial, especialização da produção e integração entre mercados produtores e consumidores na região.

Para além da redução de custos relacionados ao transporte de mercadorias – objetivo da ampliação do Canal da Galheta, no Porto de Paranaguá –, a Ferrovia Bioceânica pretende promover maior integração entre as regiões que fazem parte do Eixo de Capricórnio, gerando trocas comerciais e integração, não apenas econômica, mas também tecnológica, cultural e social[376].

O desenvolvimento regional não se resume a melhores números da balança comercial, mas congrega, necessariamente, a integração entre os envolvidos, gerando troca de ideias, geração de conhecimento e colaboração tanto sob a perspectiva negocial quanto no que diz respeito à garantia de direitos fundamentais das populações abarcadas pela Ferrovia Bioceânica[377]. Trata-se, numa aproximação

---

[375] PORTER, Michael E. Clusters and the new economics of competition. **Harvard Business Review**, p. 80, nov./dec. 1998. Disponível em: <https://www.csus.edu/indiv/c/chalmersk/econ251fa12/clustersneweconofcompetition.pdf> Acesso em: 30 maio. 2018.

[376] Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES. **Corredor bioceânico ferroviário**: estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio – relatório consolidado. Rio de Janeiro: Híbrida, 2011. p. 345.

[377] GOMES, Eduardo Biacchi. Comunidade Sul-Americana de Nações e democracia: condicionantes ao desenvolvimento da região. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 44, n. 147, p. 110,

ao primado do *desenvolvimento como liberdade*, de uma perspectiva colaborativa do desenvolvimento da região[378].

O projeto de implementação da Ferrovia Bioceânica tem potencial para promover melhoria no desempenho das balanças comerciais dos países envolvidos, bem como para reduzir as assimetrias entre as economias locais – em grande parte relacionadas à própria geografia da região.

O relacionamento entre desenvolvimento econômico e social, bem como a adoção de conceitos de desenvolvimento regional pautados no conceito de *cluster* podem ser valiosos na promoção da integração e, consequentemente, da inovação local baseada na troca de experiências, no fortalecimento do mercado local e na promoção de indústrias locais favorecidas por elementos previamente existentes e passíveis de identificação na área de interferência do Eixo de Capricórnio.

Apesar disso, os investimentos realizados – inclusive por intermédio do próprio BNDES – guardam, ainda, pequena relação com a ideia de desenvolvimento em sentido amplo, voltando-se, primordialmente, à questão econômica. A adoção de medidas conjuntas, voltadas à integração e à promoção das capacidades locais poderia maximizar o efeito pretendido com relação à redução de desigualdades regionais e à integração dos países em uma dimensão mais ampla que a econômica.

---

abr./jun. 2007. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/141151/R174-03.pdf? sequence=4> Acesso em: 14 dez. 2018.

[378] SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books-Random House Inc., 2000. p. 66.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A iniciativa proposta pela IIRSA traz consigo a missão institucional de promoção do desenvolvimento dos países sul-americanos e, de concomitantemente, a redução das desigualdades regionais, bem como a implementação de uma espécie de integração regional mais ampla.

Na medida em que a IIRSA tenta se dissociar de iniciativas anteriores justamente a partir do apelo ao regionalismo e à implementação de projetos de infraestrutura continentais, tem-se a clara percepção de que a integração proposta vai além do campo econômico, avançando para a seara social. A própria busca pela redução das desigualdades no âmbito da América do Sul, bem como as formas de financiamento conjunto, enaltecem o caráter social das obras empreendidas no bojo da IIRSA.

Neste contexto, entra em cena a identificação de regiões com aptidão ao empreendimento de determinadas atividades produtivas que possam gerar integração regional e desenvolver a sociedade como um todo, gerando não apenas crescimento econômico, como a expansão da infraestrutura, a geração de empregos, a especialização profissional da população, o impulsionamento de centros de estudo e universidades e a disponibilização de serviços públicos em geral.

A partir das obras pinçadas e estudadas nesta dissertação – ambas encubadas pela IIRSA e financiadas com recursos do BNDES – resta evidenciado o interesse eminentemente econômico em sobreposição aos efeitos sociais desejáveis a partir da implementação de obras de infraestrutura com efeitos sobre diversos países da América do Sul – especialmente aqueles situados no Eixo de Capricórnio.

Apesar de relevante papel na integração física dos países, tanto a expansão do Porto de Paranaguá quanto a implementação da Ferrovia Bioceânica trazem efeitos relacionados à expansão da balança comercial dos países do Eixo de Capricórnio em primeiro plano. Esta marca pode ser verificada tanto nos números já

vislumbrados a partir da expansão do Porto de Paranaguá quanto nas previsões traçadas em estudo técnico encomendado pelo próprio BNDES[379].

A ausência de efeitos voltados à emancipação dos países mais pobres do subcontinente, bem como de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento amplo das populações atingidas pelas obras demonstra a falta de estruturação de medidas conjuntas voltadas à redução das desigualdades regionais e, especialmente, a uma proposta de desenvolvimento ampla e inclusiva[380], holística sob a perspectiva do desenvolvimento e do próprio alcance regional e transfronteiriço.

Concebendo-se, portanto, a IIRSA como uma grande e multifacetada política pública voltada à integração regional e ao desenvolvimento, constata-se uma sobreposição de *policies* relacionadas ao desenvolvimento econômico e à integração de mercados, em detrimento de *policies* que objetivem o desenvolvimento social e à integração das próprias populações e dos serviços públicos em prol da coletividade.

A proposta de integração e um viés pautado na redução de desigualdades sociais a partir da concatenação dos países sul-americanos num esforço comum – avançando sobre fronteiras geográficas na procura da promoção de condições mais igualitárias e permissivas ao desenvolvimento individual[381] – se vê apequenada por *policies* que aparentemente sofrem interferências de antigos esquemas ligados ao jogo de poder do âmbito da *politics*, numa relação já delineada de forma genérica por Sabatier[382].

O ideal de desenvolvimento como expansão das capacidades – sejam elas pessoais, quando se fala do indivíduo, sejam regionais, quando se fala do território – proposto por Amartya Sen[383], neste sentido, se relaciona à implementação de

---

[379] Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES. **Corredor bioceânico ferroviário**: estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio – relatório consolidado. Rio de Janeiro: Híbrida, 2011.

[380] SEN, Amartya**. A ideia de just**iça. Trad. por Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, não paginado.

[381] SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books-Random House Inc., 2000. p. 72.

[382] SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 193.

[383] SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books-Random House Inc., 2000. p. 87-88.

políticas públicas voltadas ao desenvolvimento que superem o paradigma do contrato social e as fronteiras nacionais.

Na medida em que a própria IIRSA propõe, justamente, esforços que promovam a integração e desenvolvimento para todo o subcontinente, a tônica da Iniciativa se relaciona a um projeto que é maior que a própria ideia de política pública limitada ao espaço geográfico do Estado.

A IIRSA, sob esta perspectiva, tem sua gênese aparentemente relacionada em grande medida com a ideia de uma política pública que propõe o desenvolvimento amplo do subcontinente sul-americano, dissociando a vinculação entre investimento e retorno direto ao país investidor.

A premissa de desenvolvimento de todos os países – especialmente no espectro social – denota o caráter colaborativo da IIRSA, vinculado à proposta de cooperação a partir do simples posicionamento assimétrico de países mais favorecidos com relação àqueles menos favorecidos. Tal viés se alinha em grande medida à ideia de responsabilidade decorrente de poder[384], trabalhada amplamente por Amartya Sen em *Development as Freedom*.

Apesar disso, e mesmo diante de uma missão institucional grandiosa proposta desde a reunião inicial de instituição da IIRSA, verifica-se que as políticas públicas gestadas não se identificam com aquelas que têm sido implementadas.

Os interesses primordialmente econômicos das obras estudadas revelam, em grande medida, um perfilhamento a ideais meramente utilitaristas e voltados a uma concepção de desenvolvimento eminentemente econômica. A tônica utilitarista – comumente usada como camuflagem a interferências patrimonialistas na elaboração de políticas públicas – é um traço comum a quase todas as nações sul-americanas[385] ao longo de sua história pós colonial e se reproduz até mesmo em projetos que buscam escapar desta lógica de gestão pública.

A proposta de uma política pública plural e que envolve o desenvolvimento em diversas acepções, envolvendo todos os países do subcontinente sul-americano, sendo realizada a partir de obras de infraestrutura certamente é ambiciosa. Primeiramente por conta da complexidade das políticas públicas (*policies*)

---

[384] **Sutta Nipāta**. Trad. por Laurence Khantipalo Mills. Sidney: SuttaCentral, 2015. p. 153-157. Disponível em: <http://ftp.budaedu.org/ebooks/pdf/EN391.pdf> Acesso em: 28 nov. 018.

[385] HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 142.

envolvidas e, talvez em ainda maior escala, por conta dos interesses e do jogo de forças envolvido em sua implementação (*politics*).

Apesar da envergadura do projeto da IIRSA como um todo, e, levando em consideração as obras, os resultados e as perspectivas estudadas nesta dissertação, algumas conclusões podem ser apreendidas.

O desenvolvimento das regiões menos favorecidas do subcontinente, atingindo os indivíduos que mais demandam a atenção de políticas públicas, em cotejo com o desenvolvimento econômico de todas as nações envolvidas proposto pela IIRSA deve, necessariamente, levar em consideração o caráter geográfico-social de todo o subcontinente, de modo a maximizar os investimentos em políticas públicas coerentes com os objetivos delineados[386].

Neste sentido, as obras que envolvam logísticas de transporte revelam grande potencial de alteração das condições locais, promovendo maior interação, inovação e integração, razão pela qual foram abordadas duas obras deste tipo ao longo desta dissertação.

Obras de infraestrutura de transporte, além de baratear custos de transporte e promover a abertura de novas frentes de mercado, permitem a conexão de regiões e a integração de populações. Esta abertura pode propiciar melhores formas de acesso a serviços e a promoção da interação, favorecendo inovação, parcerias e o desenvolvimento conjugado de regiões distintas[387].

Esta ideia se liga umbilicalmente à essência dos *clusters*, que se voltam não somente à atividade produtiva, mas, especialmente, à criação institucional de condições que venham a promover o desenvolvimento e a integração, especialmente por intermédio da disponibilização de serviços públicos relacionados ao desenvolvimento, igualmente de forma compartimentalizada[388].

---

[386] SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 195.

[387] PESSOA, Argentino. Competitiveness, Clusters and Policy at the regional level: rhetoric vs. practice in designing policy for depressed regions. **Regional Science Inquiry Journal**, v. 5, n. 1, p. 106, 2013. Disponível em: <http://www.rsijournal.eu/ARTICLES/June_2013/6.pdf> Acesso em: 26 dez. 2018.

[388] TORGERSON, Douglas. Promoting the Policy Orientation: Lasswell in Context. In*:* FISCHER, Frank; Miller, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Eds.) **Handbook of Public Policy Analysis**: Theory, Politics, and Methods. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 11.

Além de disponibilização de infraestrutura adequada à produção que se pretende impulsionar na região, a ideia de promoção do desenvolvimento de atividades produtivas se vincula à disponibilização de serviços públicos de qualidade, especialmente no que diz respeito à formação de profissionais – escolas, centros técnicos e universidades[389].

Diversos *cases* internacionais[390] – inclusive o argentino, abordado no Item 5.2 – demonstram que, além da disponibilização de infraestrutura e da questão geográfica – essenciais para o desenvolvimento de atividades econômicas[391] –, a existência de infraestrutura de saúde pública, segurança e, especialmente, centros educacionais de nível técnico ou universitário foram preponderantes para o desenvolvimento de *clusters* altamente especializados e voltados a atividades específicas e de produção com alto valor agregado[392].

Em que pese inexistirem projetos no bojo da IIRSA que vão além da questão infraestrutural, propondo a criação de centros de ensino técnico ou universitário, há que se considerar a existência de regiões dentro do próprio Eixo de Capricórnio que demonstram aptidão para o desenvolvimento regional, formando verdadeiros *clusters* especializados capazes de promover desenvolvimento e integração regional.

---

[389] COOKE, Philip. Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy. **Industrial and Corporate Change**, v. 10, n. 4, p. 948, 2001. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/029d/d78ebebafc4546930423b6e1e8403e8b3be1.pdf> Acesso em: 26 dez. 2018.

[390] Regiões da Baviera (Alemanha), Terza Italia (Itália), Vale do Silício (Estados Unidos) e outros. In: STORPER, Michael. **The Regional World:** Territorial Development in a Global Economy. New York: The Guilford Press, 1997. p. 3.

[391] BRESCHI, Stefano; MALEBRA, Franco. The Geography of Innovation and Economic Clustering: Some Introductory Notes. **Industrial and Corporate Change**, v. 10, n. 4, p. 827, 2001. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Franco_Malerba/publication/5212373_The_Geography_of_Innovation_and_Economic_Clustering_Some_Introductory_Notes/links/0c960525bd92da23f9000000/The-Geography-of-Innovation-and-Economic-Clustering-Some-Introductory-Notes.pdf> Acesso em: 21 nov. 2018.

[392] Podem ser citadas a região basca, na Espanha, com forte intervenção do Estado na implementação de infraestrutura voltada ao desenvolvimento, a região da Styria, na Áustria, onde um complexo de universidades foi desenvolvido a partir de incentivos públicos, com vocação para processos inventivos, a região de Tampere, na Finlândia, onde se instalaram diversas empresas de tecnologia, destacando-se a Nokia, após a realização de investimentos públicos em complexos universitários e técnicos regionais. In: COOKE, Philip. Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy. **Industrial and Corporate Change**, v. 10, n. 4, p. 957, 2001. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/029d/d78ebebafc4546930423b6e1e8403e8b3be1.pdf> Acesso em: 27 nov. 2018.

O *case* argentino de produção de automóveis e autopeças previamente abordado é apenas um dos casos de sucesso – ainda que passível de considerável expansão e geração de desenvolvimento regional.

Há no Eixo de Capricórnio, ainda, outras regiões com potencial de desenvolvimento a partir de características geográficas e naturais, se fazendo necessária a adoção de políticas públicas de desenvolvimento voltado à regionalização e à integração entre os espaços vizinhos – nacionais e internacionais.

Destaca-se, neste sentido, a exploração de Cloreto de Potássio já existente na região de Mendoza (Argentina) e na região de Potosí (Bolívia), a extração de Cobre na região de Antofagasta (Chile), a produção de Alumínio em Ciudad del Este (Paraguai) e de Cobre em Sierra Gorda (Chile)[393]. Trata-se de atividades com grande potencial que, todavia, demandam especialização de mão-de-obra e estímulos à inovação para que tragam retornos robustos e superiores àqueles de atividades extrativistas tradicionais.

A promoção do desenvolvimento destas regiões pode, sem sombra de dúvidas, ser beneficiado pela implementação de obras de infraestrutura – inclusive aquelas abordadas na presente dissertação – na medida em que os custos de produção tendem a ser reduzidos, assim como a interação entre regiões tem condições de ser impulsionada.

Os ganhos em escala com a redução de custos operacionais e a implementação de saldos positivos na balança comercial, todavia, não são os únicos objetivos vislumbrados na criação da IIRSA. Para além do desenvolvimento econômico, a redução de desigualdades e a expansão das capacidades regionais e individuais são objetivos igualmente esperados da conclusão das obras realizadas no bojo da IIRSA.

Justamente por conta deste potencial, bem como da capacidade de promoção do desenvolvimento social, é que o próprio governo brasileiro lançou mão do financiamento destas obras com recursos oriundos do BNDES.

Ainda que questionamentos quanto à legitimação da oneração de patrimônio público sem a aprovação do Congresso – eis que a concessão de financiamentos

[393] Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES. **Corredor bioceânico ferroviário**: estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio – relatório consolidado. Rio de Janeiro: Híbrida, 2011. p. 177.

pelo BNDES não estipula tal obrigatoriedade – possa ser questionada, é considerável o potencial de retorno econômico e social advindo das operações financeiras realizadas pelo BNDES.

Apesar disso, é igualmente relevante levar em consideração o fato de que, da forma como têm sido implementados os projetos analisados – a expansão do Porto de Paranaguá e a construção da Ferrovia Bioceânica – o caráter emancipatório das regiões mais pobres e das populações mais desfavorecidas não tem sido levado em consideração de forma relevante.

Partindo-se de exemplos de sucesso na própria região – como o desenvolvimento dos *clusters* automotivo e de informática argentinos, por exemplo – é inegável o papel da aplicação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento das populações envolvidas, e não somente a implementação de estruturas de infraestrutura voltadas à redução de custos de produção.

Para que seja alcançado o desenvolvimento amplo e, especialmente, a integração entre as regiões do subcontinente sul-americano, é imprescindível que, além de novas vias de acesso, sejam promovidas políticas públicas consistentes que objetivem a expansão do acesso à educação e à profissionalização, bem como condições minimamente adequadas de saúde.

Somente a partir da implementação de condições mínimas necessárias à expansão das capacidades – tanto das populações quanto das regiões – é que se poderá esperar alguma forma de desenvolvimento consistente de regiões menos favorecidas.

Acreditar que a simples construção de vias de acesso e o barateamento do transporte irão causar impactos no desenvolvimento social de regiões historicamente defasadas representa um erro de trajetória estruturante de uma política pública ambiciosa e multifacetada que abrange todo um subcontinente.

Para além da questão econômica – historicamente preponderante no manejo das políticas públicas sul-americanas – é imprescindível a implementação de *policies* voltadas ao desenvolvimento das capacidades – individuais e regionais – daqueles que mais necessitam, rompendo com um paradigma histórico da América do Sul.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Asociacion de fabricas de automotores, ADEFA. **Informe Diciembre 2016**: Evolución de la Produción, Exportaciones y Ventas a Concesionarios.

Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina. **Estudo de Produtividade dos Berços da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina**.

AGUIAR, Asdrúbal. **La democracia en la jurisprudência de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. 1987-2012. In: AA.VV. Memoria del 1° Congreso Argentino de Derecho Electoral. Buenos Aires: Infojus, 2012.

ALÉM, Ana Cláudia. **O BNDES em um Brasil em Transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, nº 23, jun. 2001.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. Trad. por Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

APPADURAI, Arjun. Introduction: commodities and the politics of value. In: ___. **The social life of things**: Commodities in cultural perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

ARAÚJO, Maria da Piedade. **Infraestrutura de transporte e desenvolvimento regional:** uma abordagem de equilíbrio geral inter-regional. Piracicaba, 2016. 115 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo.

ARAÚJO, Victor Leonardo; CINTRA, Marcos Antônio Macedo**. O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

ARENDT, Hannah. **Lições sobre a filosofia política de Kant**. Trad. por André Duarte de Macedo. São Paulo: Relume Dumará, 1994.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Trad. por Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARENDT, Hannah. **¿Qué es política?** Trad. por Rosa Sala Carbó. Barcelona: Ediciones Paidós, 1997.

ARROW, Kenneth J. The Economic Implications of Learning by Doing. **The Review of Economic Studies**, v. 29, n. 3, jun. 1962.

BAER, Werner. **A economia brasileira.** 2 ed. Trad. por Edite Sciulli. São Paulo: Nobel, 2002.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES. **Corredor bioceânico ferroviário:** estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio – relatório consolidado. Rio de Janeiro: Híbrida, 2011.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES. **Fundo de Estruturação de Projetos (FEP):** Chamada Pública de Seleção BNDES/FEP n.º 02/2008.

BARAT, Josef. Condições infra-estruturais da competitividade. In: COUTINHO, Luciano; ASSIS, Carlos (Coords.). **Estudo da competitividade da indústria brasileira.** Campinas: Ministério da Ciência e Tecnologia/FINEP/PADTC, 1993.

BARBOSA, Rubens Antônio. Liberalização do comércio, integração regional e Mercado Comum do Sul: o papel do Brasil. **Revista Economia Política**, v. 13, n. 1, jan./mar. 1993.

BARROS, Alexandre Ramos. Desigualdades regionais no Brasil: causas da reversão da tendência na última década. **Revista de Economia Regional**, Recife, 1997.

BATHELT, Harald; MALMBERG, Anders; MASKELL, Peter. Clusters and Knowledge: Lucal Buzz, Global Pipelines and The Process of Knowledge Creation. **Danish Research Unit for Industrial Dynamics**, Working Paper n. 02-12.

BATTISTELLI, Ceres. **Dragagem de aprofundamento já retirou 700 mil metros cúbicos de areia no Porto de Paranaguá**.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Trad. por Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BEVILACQUA, Piero. Riformare il Sud. Meridiana. **Rivista di storia e scienze sociali**, v. 12, n. 31, 1998.

BEYHAUT, Gustavo. Dimensão cultural da integração na América Latina. **Estudos Avançados**, v. 08, n. 20, 1994.

BIAVATI, Paolo. **Diritto processuale dell'Unione Europea**. 4. ed. Milano: Giuffré Editore, 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**, Vol. 1. São Paulo: Editora Record, 2000.

BISANG, Roberto. **Industrializacion e Incorporacion del Progreso Tecnico en la Argentina**. Buenos Aires: CEPAL, 1994.

BONEU, Franco; CASTILLO, Victoria; GIULODORI, David; MAFFIOLI, Alessandro; RODRIGUEZ, Alejandro; ROJO, Sofía; STUCCHI, Rodolfo. Impacts of Support to the Information and Communication Technology Cluster in Córdoba, Argentina. In: MAFFIOLI, Alessandro; PIETROBELLI, Carlo; STUCCHI, Rodolfo (Eds.). **The Impact Evaluation of Cluster Development Programs**: Methods and Pratices. New York: Inter-American Development Bank, 2016.

BORRASTERO, Carina; CASTELLANI, Ana Gabriela. Estado y empresarios en la configuración de ámbitos estratégicos de acumulación: El caso del sector Software Córdoba, Argentina. **Revista Estado y Politicas Públicas**, n. 10, may./sep. 2018.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. Os dilemas da livre circulação de trabalhadores no MERCOSUL. **Revista Latino-Americana de História:** Edição Especial – Lugares da História do Trabalho, v. 1, n. 3, 2012.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15 n. 02, abr./jun. 2001

BRAGA, Raphael Brasileiro. Robert Nozick e sua Teoria Política: Uma alternativa viável à proposta de John Rawls? **Revista Intuitio**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, nov. 2009.

BRANDÃO, Carlos. A Busca da Utopia no Planejamento Regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, jan./jun. 2011.

BRESCHI, Stefano; MALEBRA, Franco. The Geography of Innovation and Economic Clustering: Some Introductory Notes. **Industrial and Corporate Change**, v. 10, n. 4, p. 827, 2001.

BRIQUET, Jean-Louis; CAIA, Claudia Russo. Clientelismo e Processi Politici. **Quaderni storici NUOVA SERIE**, v. 33, n. 97, apr. 1998.

CAMMELLI, Antonio. **Cittadinanza e identità europea**. Istituto di Teoria e Tecniche Dell1informazione Giuridica – Rapporto técnico n. 8 – giugno 2008.

CAMPOS, Bruno; RUIZ, Ana Urraca. Padrões Setoriais de Inovação na Indústria Brasileira. **Revista Brasileira de Inovação**, n. 8, jan./jun. 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almeidina, 1993.

CAPANO, Giliberto; LIZZI, Renata; PRITONI, Andrea. Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo. **Rivista Italiana di Politiche Pubbliche**, v. 3, dic. 2014.

CARIS, Ana; MACHARIS, Cathy; JANSSENS, Gerrit. Planning Problems in Intermodal Freight Transport: Accomplishments and Prospects. **Transportation Planning and Technology**, 31:3.

CARVALHO, André Castro. **Infraestrutura sob uma perspectiva pública:** instrumentos para o seu desenvolvimento. São Paulo, 2013. 612 f. Tese (Doutorado em Direito) – Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Universidade de São Paulo.

CARVALHO, Aurora Tomazini de. **Teoria Geral do Direito:** o Constructivismo Lógico-Semântico. São Paulo, 20009. 623 f. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito) – Setor de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

CARVALHO, Carlos Eduardo; TAPASSÊ, Ângela Cristina. Bancos públicos e desenvolvimento econômico: uma introdução. In: JAYME JR, Frederico G.; CROCCO, Marco (Orgs.). **Bancos públicos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.
CASTRO, Elza. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **Caderno CRH**, vol. 25, n. 64, 2012.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. A política externa interina e os riscos à integração regional. **Revista Conjuntura Austral**, v. 7, n. 37, ago./set. 2016.

CEPAL. <www.cepal.org>.

CHALMETA, Gabriel. Giustizia aritimetica? I limite del paradigm politico utilitarista. **Acta Philosophica**, v. 7, n. 1, 1998..

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Les Temps Modernes**, n. 607, out. 2000.

CHOMSKY, Noam. **Profit Over People**: Neoliberalism and Global Order. New York: Seven Stories Press, 1999.

COCKETT, Richard. **Thinking the Unthinkable**: think-tanks and the economic conter revolution, 1931-1983. London: HarperCollins, 1994.

COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. Editora 34: São Paulo, 2004.

Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, COSIPLAN. **Agenda de Projetos Prioritários de Integração.**.

COOKE, Philip. Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy. **Industrial and Corporate Change**, v. 10, n. 4, 2001.

Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, COSIPLAN. **Infografias 2016**.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, CEPAL. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.**

COSTA, António Firmino da**.** Desigualdades globais. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 68, 2012.

COSTA, Darc. Integrar é desenvolver a América do Sul. In: ___. **Integração da América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2010.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista:** uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

CRAWFORD, Sue E. S.; OSTROM, Elinor. A grammar of Institutions. **American Political Science Review**, v. 89, n. 3, sep. 1995.

CUCCIOLETTA, Donald. Multiculturalism or Transculturalism: Towards a Cosmopolitan Citizenship. **London Journal of Canadian Studies**, 2001/2002, Volume 17.

DAMMSKI, Luiz Paulo. The participation as legitimation criteria of decisions applied to environmental public policies: the extinction of RENCA and the discomfort of the excluded. In: LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely; RIBEIRO, Heidi Michalski (Orgs.). **Innovations in the Ecological Rule of Law**. São Paulo: O direito por um Planeta Verde, 2018.

DELGADO, Ignacio Godinho; CONDÉ, Eduardo Salomão; ÉSTHER, Angelo Brigato; SALLES, Helena de Motta. Cenários da Diversidade: Variedades de Capitalismo e Política Industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008). **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 04, 2010.

DEOS, Simone S. de; WEGNER, Rubia. Cooperação financeira e o financiamento da infra-estrutura na América do Sul. **OIKOS**, v. 9, n. 2, 2010.
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously.** London: Duckworth, 1977.

DYE, Thomas R. Policy analysis: what governments do, why they do it and what difference it makes. In: ___. **Understanding Public Policy**. 14. ed. Harlow (England): Pearson Education Limited, 2013.

ELY, John Hart. **Democracy and Distrust**. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

ESPÍRITO-SANTO, P.S. M. F; OLIVEIRA, P. T; RIBEIRO, D. F. O conceito de desenvolvimento social sob a ótica do pensamento complexo. **Anais do 4º Congresso Brasileiro de Sistemas. Centro Universitário de Franca**. Uni-FACEF, 2008.

ETGES, Virgínia Elisabeta. Desenvolvimento regional sustentável: o território como paradigma. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 10, n. 3, set./dez. 2005.

FARR, James; HACKER, Jacob S.; KAZEE, Nicole. The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell. **American Political Science Review**, v. 100, n. 4, nov. 2006.

FAY, Marriane; MORRISON, Mary. **Infrastructure in Latin America & the Caribbean**: recent developments and key challenges. V. I: World Bank, 2005.

FELICE, Emanuele. **Divari regionali e intervento pubblico**: per una rilettura dello sviluppo in Italia. Bologna: il Mulino, 2007.

FERREIRA, Carlos Kawall Leal. **O financiamento da indústria e infra-estrutura no Brasil:** credito de longo prazo e mercado de capitais. Campinas, 1995. 265 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

FIORI, José Luiz. **A inserção do Brasil e da América do Sul na segunda década do século XXI.**

FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, v. 14, n. 1, jan./jun. 2014.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, n. 21, jun. 2000.

FRISCHTAK, Cláudio R. O investimento em infraestrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. **Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE**, v. 38, n. 2, ago. 2008.

FUÀ, Giorgio. **Crescita econômica**: le insidie delle cifre. Bologna: il Mulino, 1993.

FURTADO, Celso. Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica. **Revista de Economia Política**, vol. 1, n. 1, jan.-mar. 1981.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Editora Forum, 2009.

GARCIA, Ana E. Saggioro. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula:** uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro, 2012. 283 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

GARGARELLA, Roberto**. As teorias da justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Trad. por Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GIORDANO, Paolo; MOREIRA, Mauricio Mesquita; QUEVEDO, Fernando. **El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional**. Buenos Aires: Instituto para La Integración de América Latina y el Caribe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, 2004.

GOMES, Eduardo Biacchi. **A Globalização Econômica e a Integração no Continente Americano**: desafios para o Estado brasileiro. Injuí: Editora Unijuí, 2004.

GOMES, Eduardo Biacchi. A supranacionalidade e os blocos econômicos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, v. 38, 2003.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos Econômicos**: soluções de controvérsias, 3 ed.. Curitiba: Juruá, 2010.

GOMES, Eduardo Biacchi. Comunidade Sul-Americana de Nações e democracia: condicionantes ao desenvolvimento da região. **Revista da informação legislativa**, v. 44, n. 174, abr./jun. 2007.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Manual de Direito da Integração Regional**, 2 ed. Curitiba: Juruá, 2014.

GOMES, Eduardo Biacchi; ALMEIDA, Ronald Silka de. O Estado Constitucional de Direito e a democracia frente à crise mundial econômica. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 17, n. 1, jan./jun. 2012.

GOMES, Eduardo Biacchi; HASTREITER, Michele Alessandra. UNASUL e a Aliança do Pacífico – novos caminhos para o desenvolvimento da América Latina. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 44, n. 142, jun. 2017.

GOMES, Eduardo Biacchi; KALIL, Raquel Costa; FUNGMANN, Domagh. Uma releitura dos processos de integração a partir dos direitos humanos e da democracia: a perspectiva d Mercosul. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 45, n. 177, jan./mar. 2008.

GOMES, Eduardo Biacchi; MONTENEGRO, Aline Ferreira. Democracia e o parlamento do Mercosul. **Revista Jurídica – Unicuritiba**, v. 2, n. 35, 2014.

GOMES, Eduardo Biacchi; REIS, Tarcisio Hardman. **A Integração Regional no Direito Internacional**: O futuro do Mercosul e da União Europeia. São Paulo: Aduaneiras, 2006.

GONÇALVES, Reinaldo. **Diplomacia presidencial, corrupção, internacionalização das empreiteiras e perda de poder do Brasil no sistema internacional**: o efeito bumerangue da política externa no governo Lula. IE-UFRJ DISCUSSION PAPER: GONÇALVES, TD 008 – 2017.

GRIFFITHS, John. What is legal pluralism? **Journal of Legal Pluralism**, n. 24, 1986.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Ciclos econômicos e desigualdades regionais no Brasil. **Cad. Est. Soc**. Recife, v. 14, n. 2, jul./dez. 1998.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **Political Science and the Three New Institucionalisms.**

HARVEY, David **Espaços de Esperança**. Trad. por Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

HASHINO, Tomoko; OTSUKA, Keijiro. **Industrial Districts in History and the Developing World**. New York: Springer, 2016.

HAYEK, Friedrich A. **Desemprego e política monetária**. Trad. por Og Francisco Leme. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2011.

HAYEK, Friedrich A. **Direito, Legislação e Liberdade**: a miragem da justiça. v. 2. São Paulo: Visão, 1985.

HAYEK, Friedrich A. **Why I Am Not a Conservative**. Sidney: The Centre for independente Studies, 1992.

HAYEK, Friedrich A. **Ennemi de la servitude.** Quebec: PUF, 1985.

HELD, David; MCGREW, Anthony. Globalization. **Global Governance** 5, 1999.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

INTI. <https://www.inti.gob.ar/>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. **Estatísticas históricas do Brasil:** séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. **Indicadores conjunturais e contas nacionais trimestrais.** Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. **Carta de Conjuntura, n. 38 – 1º trimestre de 2018**.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. **Indicativo do número total de estabelecimentos ou unidades locais – Indústria.**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. **Ipeadata**: base de dados macroeconômicos.

Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, IIRSA. **Eixo de Capricórnio**.

Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, IIRSA. **IIRSA 10 anos depois**: Suas conquistas e desafios. Buenos Aires: BID-INTAL, 2011.

IIRSA. <www.iirsa.org>.

ISIN, Engin F.; TURNER, Bryan S. (eds.). **Handbook of Citizenship Studies**. London: SAGE Publications, 2002.

ITAMARATY. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/>.

JORDAN, Grant; SCHUBERT, Klaus. **A preliminar ordering of policy network labels.**

JÚNIOR, Vicente de Paulo Augusto de Oliveira; OLIVEIRA, Fernanda Matos Fernandes de. A (in)eficiência na implementação de políticas públicas e do asseguramento de direitos abstratamente garantidos na Constituição: crise da Constituição dirigente? **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 1, 2018.

KATZ, Jorge. Organización industrial, competitividad internacional y política pública. In: KOSACOFF, Bernardo (Org.). **El desafío de la competitividad**: La industria argentina en transformación. Buenos Aires: Alianza Editorial, 1993.

KATZ, Jorge; KOSACOFF, Bernardo. **El processo de industrializacion en la Argentina**: evolucion, retrocesso y perspectiva. Buenos Aires: Composición CEPAL, 1989.

KETELS, Christian H. M.; MEMEDOVIC, Olga. From clusters to cluster-based economic development. **Int. J. Technological Learning, Innovation and Development**, v. 1, n. 3, 2008.

KITTHANANAN, Amornsak. Developmental states and global neoliberalism. In: KENETT, Patricia (Org.). **Governance, Globalization and Public Policy.** Massachusetts: Edward Elgar Publishing Inc., 2008.

KHAN, Ahmad Saeed; SILVA, Lucia Maria Ramos. Capital Social das Comunidades Beneficiadas pelo Programa de Combate à Pobreza Rural – PCR/Projeto São José – PSJ – Estado do Ceará**. RER**, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 01, jan./mar. 2005.

KOSACOFF, Bernardo. **La Industria Argentina**: un proceso de reestructuracion desarticulada. Buenos Aires: CEPAL, 1993.

KRAPOHL, Sebastian; MUNTSCHICK, Johannes. Two Logics of Regionalism: The Importance of Interdependence and External Support for Regional Integration in Southern Africa. **Bamberger Online Papers on Integration Research (BOPIR)**, 3/2008.

KRISHNA. **Bhagavad Gita**: a sublime canção. Trad. por Humberto Rohden. 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012.

KRUGMAN, Paul. Lessons of Massachusetts for EMU. In: TORRES, F.; GIAVAZZI, F (Orgs.) **Adjustment and growth in the European Monetary Union**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

LAFER, Celso. **A identidade Internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LASWELL, Harold Dwight. The Policy Orientation. In: LERNER, Daniel; LASWELL, Harold Dwight (Orgs.) **The Policy Sciences:** Recent Developments in Scope and Method. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LAVINAS, Lena; GARCIA, Eduardo Henrique; AMARAL, Marcelo Rubens. **Desigualdades regionais e retomada do crescimento num quadro de integração econômica**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

LAZZARI, Francesco. **Persona e corresponsabilitá sociale**. Milano: FrancoAngeli, 2007.

LEMOS, Fabrício José Rodrigues. Justiça global e direitos humanos. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 22, n. 2, 2017.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Trad. por Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **RDE – Revista de Direito Econômico**, v. 12, n. 21, jul. 2010.

LODGE, Martin; PAGE, Edward C.; BALLA, Steven J. **The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

LOPES, António Simões. Globalização e desenvolvimento regional. **Gestão e Desenvolvimento**, v.11, 2002.

LOWI, Theodor. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, 32: 298-310, 1972.

LYNN, Laurence Jr. Public Management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Handbook of Public Administration**. London: SAGE Publications Ltda., 2003.

MACHADO, Luiz Toledo. A teoria da dependência na América Latina. **Estudos Avançados**, vol. 13, n. 35, jan.abr. 1999.

MAGALHÃES, José Carlos de. **Direito Internacional Econômico**. Curitiba: Juruá, 2005.

MANN, Michael. La Crisis del Estado-Nacion em America Latina. **Desarrollo Economico,** v. 44, n. 174, jul./set. 2004.

MARTÍNEZ, Mónica Montaña. Análise comparada da integração no Mercosul e na União Europeia. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 1, n. 2, jul. 2006.

MATARELLA, Bernardo Giorgio. Recenti tendenze legislative in matéria do prevenzione dela corruzione. **Giornale di diritto amministrativo**, Milano, v. 2, 2012.

MELLO, Celso de Albuquerque. **Direito Internacional Econômico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

MENEZES, Alfredo da Mota. **Integração regional**: Blocos Econômicos nas Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública da FGV,** v. 42, n. 03, maio/jun. 2008.

MILL, John Stuart. On Liberty. **Cambridge Texts in the History of Political Thought**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

MILL, John Stuart**. Utilitarianism**. Edited by Roger Crisp. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Ministério das Relações Exteriores, MRE. **Como Exportar:** Argentina. Brasília: MRE, 2017.

Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação de Documentação Diplomática. **Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 87, 2° semestre de 2000.**

MOTTA, Paulo Roberto. O controle de empresas estatais no Brasil. **Revista de Administração Pública,** v. 14, n. 02, abr./jun. 1980.

MOUFFE, Chantal. **Agonística**: Pensar el mundo politicamente. Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica, 2014.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política & Sociedade,** Florianópolis, n. 03, out. 2003.

MOUFFE, Chantal. A cidadania democrática e a comunidade política. Trad. por Maria Clara Abalo F. Andrade. **Revista Estudos de Sociologia**, v. 2, n. 2, 1997.

MOURÃO, Julio Olimpo Fusaro. A Integração Competitiva e o Planejamento Estratégico no Sistema BNDES. **Revista do BNDES**, v. 1, n. 2, dez. 1994.

NETO, Walter Antonio Desiderá (org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

O'NEILL, Martin; WILLIAMSON, Thad. The promise of predistribution. **Policy Network**, 28 set. 2012.

OLIVEIRA, Nythamar de. Revisitando a crítica comunitarista ao liberalismo: Sandel, Rawls e teoria crítica. **Síntese**, Belo Horizonte, v. 41, n. 131.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action**: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

PABST, Haroldo. **Mercosul Direito de Integração**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

PAIVA, Marcia de. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**: um banco de história e de futuro. São Paulo: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados da Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política** Internacional, v.2, n. 51, 2008.

PÊGO FILHO, Bolívar; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo; PEREIRA, Francisco. **Investimento e Financiamento da Infra-Estrutura no Brasil:** 1990/2002. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 34. ed. Brasília: ENAP, 1998.

PESSALI, Huáscar; DALTO, Fabiano. A mesoeconomia do desenvolvimento econômico: o papel das instituições. **Nova Economia**, v. 20, n.1, jan./abr. 2010.

PESSOA, Argentino. Competitiveness, Clusters and Policy at the regional level: rhetoric vs. practice in designing policy for depressed regions. **Regional Science Inquiry Journal**, v. 5, n. 1, 2013.

PIERSON, Paul. **Politics in Time**: History, Institutions, and Social Analisys. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIORE, Michael J.; SABEL, Charles F. **The Second Industrial Divide**: Possibility for prosperity. New York: Basic Books, Inc., Publishers, 1984.

PIZZORUSSO, Alessandro. Interesse Pubblico e interessi pubblici. **Rivista Trimestalle di Diritto e Procedura Civile**, n. 1, 1972.

PORTER, Michael E. **Clusters of Innovation**: Regional Fundations of United States Competitiveness. Washington: Harvard, 2001.

PORTER, Michael E. Clusters and the new economics of competition. **Harvard Business Review,** p. 77-90, nov./dec. 1998.

PORTER, Michael E.; KRAMER, Mark R. How to reinvent capitalism – and unleash a wave of innovation and growth. **Harvard Business Review**, jan./feb. 2011.

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**, v. 46, jan./jun. 2003.

RAWLS, John. **A Theory of Justice.** Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

REINICKE, Wolfgang H. The Other World Wide Web: Global Public Policy Network. **Foreign Policy**, n. 117, winter, 1999-2000.

REVELEZ, Lincoln Bizzozero. MERCOSUR: agenda de temas y debate de ideas em la segunda década del siglo XXI. **Boletim Meridiano 47**, v. 14, n. 135. jan./fev. 2013.

RIGHI, L. B; PASCHE, D. F.; AKERMAN, M. **Saúde e desenvolvimento:** interconexões, reorientação dos serviços de saúde e desenvolvimento regional.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Brasília: CAPES, 2009.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning**: An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westerview Press, 1993.

SABATIER, Paul. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Public Policy** 5:1, March 1998.

SALGADO, Eneida Desiree; VIOLIN, Tarso Cabral. Transparência e Acesso à Informação: o Caminho para a Garantia da Ética na Administração Pública. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEN, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (Orgs.). **Eficiência e Ética na Administração Pública**. Curitiba: Ithala, 2015.

SALOMONI, Jorge Luis. El servicio público en los países del MERCOSUR. In: CASSAGNE, Juan Carlos (Dir.). **Servicio Público y Policía**: el Derecho. Buenos Aires, 2006.

SANDEL, Michael J. **Justiça.** Trad. por Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SARMENTO, Manuel Jacinto. **Administração da infância e da educação: as lógicas (políticas) de acção na era da justificação múltipla**. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2001, Braga. Braga: Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho.

SATO, Eiiti. **Mudanças estruturais no sistema internacional**: a evolução do regime de comércio do fracasso da OIC à OMC.UFGRS, 2001.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração Pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). **Cenários do direito administrativo**: estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço Público:** Garantia Fundamental e Cláusula de Proibição de Retrocesso Social. Curitiba: Íthala, 2016.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **As empresas estatais no Direito Administrativo Econômico atual**. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCHOELER, Sadi Luís. **A Movimentação de Cargas Pesadas em Portos Brasileiros:** Dificuldades e Perspectivas. Florianópolis, 2000. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Setor de Engenharia, Universidade Federal de Santa Catarina.

SEARLE, John Rogers. Whats is an institution? **Journal of Institutional Economics** (2005) 1: 1.

SEN, Amartya**. A ideia de justiça**. Trad. por Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. Development as Capability Expansion. **Journal of Development Planning**.

SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books-Random House Inc., 2000.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do após-guerra. **Revista de Economia Política**, v. 2, n. 6, abr./jun. 1982.

SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano. **Democracy's Edges**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SILVA, Edson Arlindo; PEREIRA, José Roberto; ALCÂNTARA, Valderí de Castro. Interfaces epistemológicas sobre administração pública, institucionalismo e capital social. **Cadernos da EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, mar. 2012.

SKIDELSKY, Robert. **"Keynes"**. Rio de Janeiro: Jorger Zahar, 1999.

SKOCPOL, Theda. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, André de Mello e; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. **Integrando desiguais**: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. Texto para discussão n.º 1477. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

SOUZA, Angelita Matos. **A iniciativa para a integração da infra-estrutura regional da América do Sul (IIRSA)**. 3º Encontro Nacional ABRI 2011.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n.16, jul./dez. 2006.

SPEROTTO, Fernanda Queiroz; FILHO, Camila Pereira Carneiro; CRUZ, Milton; ÁVILA, Róber Iturriet. O Perfil Econômico dos Municípios da Região de Fronteira do mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraná e Rio Grande do Sul e o Investimento Produtivo em Infraestrutura na Região de Fronteira do Rio Grande do Sul. In: PENHA, Bruna; DSIDERÁ NETO, Walter Antonio; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Orgs.). **O Mercosul e as Regiões de Fronteira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

STIGLITZ, Joseph Eugene. **Globalization and its discontents**. New York: W.W. Norton, 2002.

STORPER, Michael. **The Regional World:** Territorial Development in a Global Economy. New York: The Guilford Press, 1997.

**Sutta Nipāta**. Trad. por Laurence Khantipalo Mills. Sidney: SuttaCentral, 2015.

TAMOYO, Carlos. **Avances en la Implementacion y Perspectivas – Fuentes de Financiamiento de la Cartera IIRSA 2003-2006**. Reunião Anual dos Diretores da IIRSA em Montevidéu, Uruguai, em 4 a 5 de dezembro de 2007.

TASSINARI, M.; DI TOMMASO, M. R.; BONNINI, S.; MAROZZI, M. La Terza Italia di fronte alla Crisi e alla crescita delle nuove potenze manifatturiere: una metodologia di supporto alle decisioni di politica industriale regionale. **Economia Marche Journal of Applied Economics**, v. 35, n. 2, dec. 2014.

TEDESCO, Juan Carlos. **Educacion e Industrializacion en la Argentina**. Buenos Aires: CEPAL, 1977.

TEIXEIRA, Francisco. Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional e Local: o que podemos aprender com os Arranjos Produtivos Locais? **O&S,** v. 15, n. 46, jul./set. 2008.

TILLY, Charles. Citizenship, Identity and Social History. **International Review of Social History**, 40, Supplement 3, 1995.

TODARO, Michael Paul. **Economics for a developing world**: an introduction to principles, problems and policies for development. London: Longman, [2000?].

TOMADONI, Claudia; BÚFFALO, Luciana; BERTI, Natalia. Dinámicas en el patrón de localización industrial. El caso de Córdoba, Argentina**. Trabajo y Sociedad**, Santiago del Estero, n. 19, jul./dic. 2012.

TOMAZELI, Luiz Carlos. **Entre o Estado Liberal e a Democracia Direta**: a busca de um novo contrato social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.

TORGERSON, Douglas. Promoting the Policy Orientation: Lasswell in Context. In*:* FISCHER, Frank; Miller, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Eds.) **Handbook of Public Policy Analysis**: Theory, Politics, and Methods. Boca Raton: CRC Press, 2007.

TURNBULL, Nick. Harold Lasswell's “problem orientation” for the policy sciences. **Critical Policy Studies**.

UDERMAN, Simone. O Estado e a Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, n. 2, abr./jun. 2008.

UNASUL. <https://www.unasursg.org/>.

VADELL, Javier Alberto. **O pensamento social de Friedrich Von Hayek e a teoria política contemporânea.** Campinas: [s.n.], 2001.

VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra P. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **CEPAL – SERIE Comercio Internacional**, n. 82, 2007.

VELLINGA, Menno. **El cambio del papel del Estado en América Latina**. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 1997.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia (os desafios de uma associação inter-regional)**. Barueri: Manole, 2003.

VITTA, Álvaro de. **A justiça igualitária e seus críticos**. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

WEFFORT, Francisco C. A América Errada (Notas sobre a democracia e a modernidade na Amperica Latina em crise). **Lua Nova** – São Paulo – Set. 1990, n. 21.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction Cost Economics: how it Works; where it is headed. **De Economist 146**, n. 1, 1998.

WINTER, Luís Alexandre Carta; WACHOWICZ Marcos. **Empresa transnacional como fator de desenvolvimento e integração regional para América Latina**. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16., 2008, Salvador. Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI.

WINTER, Luís Alexandre Carta. **O Mercosul e o sistema presidencialista**. Tese (Doutorado em Integração) – Programa de Integração da América Latina, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

WOLKMER, Antônio Carlos. Repensando a questão da historicidade do Estado e do direito na América Latina**. Panóptica**, v. 1, n. 4, 2006.