

As políticas industrial e infraestrutural durante o Governo Lula (2003-2010): implicações e desafios da adoção do modelo do Estado Logístico para o Brasil

Fernando Dall'Onder Sebben¹

Pedro Perfeito da Silva²

Resumo

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

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

Abstract

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

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

1. Introdução

O artigo a seguir tem como foco principal a análise da política industrial brasileira durante o governo Lula (2003-2010) e dos projetos associados à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Nas duas dimensões, parte-se de um modelo semelhante de intervenção estatal tanto a respeito da cooperação entre Estado e sociedade quanto no que tange ao escopo das medidas estatais postas em prática. Esse modelo de desenvolvimento aproxima-se ao que denominamos Estado Logístico - tipo ideal³ que surge da confluência de um alto nível de

¹ Analista Legislativo do Senado Federal, doutorando no PPGEI-UFRGS.

² Mestrando em Economia do Desenvolvimento no PPGE-UFRGS, bolsista do CNPq-Brasil.

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

autonomia inserida com políticas (industriais e/ou infraestruturais) de corte horizontal, as quais buscam reforçar as vantagens comparativas do sistema produtivo nacional e/ou regional.

A observação da política industrial nacional e dos projetos infraestruturais regionais aponta uma influência mútua entre tais dimensões, afinal as medidas horizontais na infraestrutura regional diminuem os custos associados à importação, ampliando a pressão sobre a indústria brasileira em crise. Na mesma linha, a política industrial interna, também direcionada ao reforço de vantagens comparativas, não consegue incentivar a integração produtiva regional, que poderia fortalecer grupos sociais interessados em projetos infraestruturais voltados ao mercado interno regional, ao invés de priorizar a inserção externa baseada na exportação de bens primários.

Esse argumento principal será aprofundado ao longo das seguintes etapas analíticas, dispostas, respectivamente, nas próximas seções: i) a crítica ao conceito de Estado Logístico de Amado Cervo; ii) a reformulação deste a partir da diferenciação de medidas estatais (horizontais ou verticais) - nas duas dimensões analisadas (industrial e infraestrutural) - e da definição de autonomia inserida; e iii) uma breve avaliação da política industrial brasileira e dos projetos infraestruturais regionais. Por fim, nas considerações finais, observar-se-á a mútua influência entre as duas dimensões de políticas estatais.

2. O Estado Logístico segundo Amado Cervo: uma crítica

Amado Cervo formulou o conceito de Estado Logístico, referente a um “paradigma” de política externa capaz de superar as heranças do subdesenvolvimento. Trata-se de uma síntese entre os modelos desenvolvimentista e liberal (também denominado “paradigma normal”). O Estado Logístico objetiva “atenuar a dependência tecnológica e financeira, promovendo a inovação produtiva e a saída da condição de esmoleiro internacional” (Cervo, 2008:86). O modelo tem como foco o “apoio logístico aos empreendimentos, o público e o privado, de preferência o privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais” (Cervo, 2008:87). Isto se dá por meio da proteção de empresas, tecnologia e capitais de matriz nacional e pelo estímulo de seu fortalecimento interno e expansão global, zelando pelo bom emprego dos trabalhadores e ampliando o bem-estar dos consumidores (Cervo, 2008:87).

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

Em que pese o conceito de Estado Logístico de Cervo represente atributos inerentemente positivos do processo de desenvolvimento, é uma ferramenta analítica insuficiente. Trata-se de um conceito que sintetiza conjunto de propostas consideradas pelo autor como ideais. Todavia, não há qualquer fundamentação acerca das premissas, como elas se articulam, qual o poder explicativo, o efeito esperado, enfim, o que o conceito fornece de diferente em relação a modelos teóricos mais robustos. Essa perspectiva metodológica do autor pode ser esclarecida ao considerar seus argumentos expostos em outro trabalho, no qual expõe sua posição acerca do uso de teorias e métodos em Relações Internacionais (Cervo, 2008b).

Cervo argumenta que o uso de teorias é problemático, pois possuem um caráter universal forjado, vinculado a interesses, valores e padrões de conduta dos países de onde são elaboradas. Elas não são, portanto, imparciais e objetivas (Cervo, 2008b). Entretanto, o autor ignora que conceitos também se vinculam a interesses, padrões e valores de uma sociedade. O argumento que utiliza contra a aplicação de teorias também se aplica ao uso de conceitos, defendido por ele. Ademais, a preferência por conceitos formulados no país tende a gerar um particularismo que ressalta a exclusividade dos fenômenos em um determinado lugar, que se revelam enquanto falsas exceções aparentes.

Neste trabalho, em contraste à perspectiva de Cervo (2008b), procura-se ir além da descrição conceitual do Estado Logístico. Mais do que mapear seus atributos e simplesmente apontar normativamente o perfil desejado do tipo de intervenção estatal, objetiva-se investigar de que modo operam as relações entre Estado e mercado e, em especial, como elas interagem com as diferentes políticas de infraestrutura. A partir da análise da literatura existente, conforme será descrito mais adiante, propor-se-á um novo conceito de Estado Logístico, capaz de ser construído a partir de duas variáveis: escopo das políticas estatais e relação entre Estado e sociedade.

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

Cabe mencionar, ainda, as características estruturais da América do Sul, que combinam um padrão histórico de desigualdade socioeconômica com a presença de elites exportadoras. Observa-se, como resultado dessa trajetória, a menor capacidade de o Estado atingir o território nacional e

incluir diferentes grupos sociais. Trata-se das “áreas marrons” (O’Donell, 1993), áreas em que a presença do Estado é mínima ou mesmo inexistente, de modo que predomina a falta de direitos e de acesso à ordem legal.

3. Estado Logístico: a reformulação do conceito

O conceito aqui utilizado de Estado Logístico⁴ combina um alto nível de autonomia inserida com projetos infraestruturais de corte horizontal, os quais buscam reforçar as vantagens comparativas do sistema produtivo nacional. Os pressupostos teóricos do Estado Logístico residem em uma visão específica sobre o papel das instituições e do Estado, especialmente no sentido de reduzir a atuação estatal e de aumentar a liberdade dos agentes privados, garantindo também os direitos de propriedade, o que aumenta a credibilidade das regras do jogo e, dessa forma, aumenta a previsibilidade das interações. Nesse sentido, reformas como, por exemplo, Poderes Judiciários e Bancos Centrais independentes, sinalizam um caráter neutro da intervenção estatal. Com efeito, haveria uma alteração na estrutura de recompensas da sociedade: o ambiente para a atividade produtiva seria fortemente otimizado, de modo a aumentar a participação do setor privado e permitir que ele desenvolva suas vantagens comparativas.

O conceito do Estado Logístico assemelha-se com a visão do Banco Mundial apresentada em seu relatório de 1994, “Infrastructure for Development”. Influenciado pelo contexto da época, o relatório sugere três medidas: 1) aplicar princípios comerciais de operação na infraestrutura (autonomia gerencial e financeira, orçamentos baseados nas receitas dos usuários); 2) aumentar a competição, expandindo a participação do setor privado⁵; 3) aumentar a participação dos usuários, em diversas fases da política pública (planejamento do projeto, manutenção, monitoramento) (Banco Mundial, 1994:8).

Entre as premissas do relatório, destaca-se o entendimento de que o bom desempenho da infraestrutura não está relacionado ao nível de renda do país, mas sim a boas políticas setoriais. Para tanto, a variável chave estaria em os Estados serem capazes de prover ambientes institucionais favoráveis à operação das forças de mercado. O Estado Logístico, à medida que busca permitir que o setor privado extraia o máximo de suas vantagens, aproxima-se do “Estado Facilitador” de Justin Lin (Lin e Chang, 2009).

Em termos teóricos, essa visão também está associada às premissas de North e Weingast (1989). Segundo esses autores, as instituições políticas precisam ser capazes de limitar a intervenção do Estado, de modo que os direitos privados e os mercados prevaleçam: essas são as

⁴ Tal conceito, obviamente, difere de sua formulação mais conhecida, de Cervo (2008).

⁵ O Relatório sugere a adoção dos mecanismos BOT (*build - operate – transfer*), que são uma espécie de parceria público-privada mediante a qual o setor privado arca com os custos de construção da infraestrutura, mas, em contrapartida, recebe os direitos de explorar as receitas oriundas de sua utilização.

condições fundamentais do crescimento econômico (North e Weingast, 1989:808). Com premissas semelhantes, Acemoglu e Robinson (2012) explicam o papel das instituições inclusivas que, ao garantir a propriedade privada e a concorrência, favorecem a inovação tecnológica e, por conseguinte, o crescimento sustentado. Haveria, por essa ótica, um ciclo virtuoso mediante o qual as instituições políticas e econômicas inclusivas se reforçam mutuamente, garantindo a pluralidade e a democracia e, ao mesmo tempo, diminuindo as chances de surgirem relações extrativas ou de um governante autoritário prejudicar o bom funcionamento desse capitalismo virtuoso com crescimento (Acemoglu e Robinson, 2012).

Desse modo, o Estado Logístico, fundamentado em um alto nível de cooperação entre os setores público e privado, reforça as vantagens comparativas por meio de um conjunto de projetos de caráter horizontal. Tais variáveis serão detalhadas nas subseções a seguir.

3. 1. As relações Estado-Sociedade e a Autonomia Inserida

Enquanto a caracterização da política de infraestrutura busca descrever essencialmente o grau de complexidade e de transformação estrutural, a Autonomia Inserida demonstra o nível de coordenação entre setor público e privado. O conceito é originado a partir da formulação de Peter Evans que, a partir das relações entre Estado e sociedade, explica o maior ou menor sucesso dos países em seus processos de desenvolvimento. Significa a combinação entre coerência interna do Estado com sua capacidade de conexão externa, com a sociedade, a fim de promover a transformação industrial (Evans, 1993). Embora a autonomia inserida seja um atributo típico do Estado Desenvolvimentista, entende-se que constitui uma variável, com níveis oscilantes, de modo que pode ser utilizada para examinar outros casos que não o *developmental state*. Duas dimensões importam para examinar o relacionamento entre setor público e privado: autonomia e parceria⁶.

A Parceria diz respeito a “um grupo concreto de conexões que ligam o Estado íntima e agressivamente a grupos sociais particulares com os quais o Estado compartilha projetos conjuntos de transformação” (Evans, 2004: 93). Em outras palavras, trata-se do grau de sinergia entre a burocracia e os grupos privados no processo de transformação industrial.

⁶ A variação de *autonomia inserida* pode ser observada a partir de diversos níveis de análise (entre países, no tempo, entre diferentes instituições, por exemplo) e depende também da estrutura social e do caráter interno do Estado. Sendo uma variável relacional por definição, apresenta níveis oscilantes. Na Coreia, por exemplo, o regime de Syngman Rhee praticamente abandonou o concurso público como mecanismo de recrutamento da burocracia, e passou a utilizar indicações pessoais, de modo que reduziu drasticamente a dimensão da autonomia. Esse regime aproxima-se mais do Estado Predatório do que do Desenvolvimentista (Evans, 1993), embora a Coreia seja considerada um caso clássico de sucesso. No Japão, em que pese o MITI fosse “indubitavelmente a maior concentração de capacidade cerebral do Japão” (Evans, 1993), outros órgãos, como o Ministério da Agricultura, estavam sujeitos à maior incidência de práticas clientelistas e burocracias menos weberianas. Ademais, o próprio Evans previu o dinamismo e a transformação do Estado Desenvolvimentista de acordo com a evolução da industrialização e os objetivos da sociedade. No Japão e na Coreia, por exemplo, após o impulso inicial nas primeiras décadas, a burocracia passou a exercer um controle menos efetivo, de modo que cresceu a autonomia das elites industriais (Evans, 1993).

A Autonomia se refere ao grau de independência da burocracia em relação ao capital privado nacional. O excesso de autonomia pode representar um Estado predatório, avesso ao capital nacional, ou até mesmo um desinteresse pelo setor privado. A falta de autonomia pode ter como consequência a captura do Estado por grupos particulares e a existência de patrimonialismo.

As duas dimensões se completam: “Um aparato de Estado robusto e coerente facilita a organização de um capital industrial: uma classe organizada de industriais facilita um projeto conjunto de industrialização, que por sua vez legitima tanto o Estado quanto os empresários.” (Evans, 2004:291). Em relação ao papel de cada uma das dimensões, o autor afirma: “A parceria é necessária para obter informações e implementar políticas, mas sem a autonomia a parceria vai se degenerar em um supercartel” (Evans, 1993; 2004:91). Para Evans, “o segredo do Estado desenvolvimentista se encontra no amálgama destas duas dimensões” (2004:93).

Os Estados do Leste asiático seriam exemplos de níveis ótimos na combinação dessas duas dimensões. O MITI (*Ministry of International Trade and Industry*) japonês teria sido central na industrialização japonesa, visto que orientava o capital privado em direção a um processo de industrialização com crescente sofisticação tecnológica, mas guardava suficiente distanciamento para não ser capturado pelos interesses particulares do empresariado local. A Coreia do Sul, marcada pela simbiose entre o Estado e os *chaebols*, e Taiwan e sua noção de “mercado governado” (Wade, 2010), também podem ser considerados casos exemplares⁷.

Os casos de sucesso no Leste Asiático constituem exceção, e não regra, pois contaram com uma conjuntura favorável, em especial a destruição das classes agrárias durante a Segunda Guerra Mundial, e o apoio dos EUA no Pós-Guerra, que contribuiu para esse êxito. Nesse sentido, Evans reconhece que conectar o Estado e a sociedade é uma tarefa difícil, um “empreendimento ameaçador, mas essencial para os Estados intermediários” (Evans, 2004:309).

Seguindo a mesma lógica de argumentação, Daniel Rodrik afirma que um arcabouço institucional capaz de equilibrar parceria e autonomia é mais importante do que a forma precisa que a política pública pode assumir (Rodrik, 2004:5). Reconhecendo o papel da cooperação entre Estado e sociedade, o autor afirma:

Portanto, o desafio institucional crítico é encontrar uma posição intermediária entre plena autonomia e pela inserção completa. Excesso de autonomia para os burocratas resulta em um sistema que minimiza a corrupção, mas não fornece os incentivos de que o setor privado realmente necessita. Inserção demasiada para os burocratas, e eles acabam na cama com (e com os bolsos cheios) de interesses empresariais. (traduzido de Rodrik, 2004:17).

De fato, a dicotomia entre Estado e mercado perdeu espaço na era pós Consenso de Washington, ao passo de haver um relativo consenso de que “o desenvolvimento do moderno

⁷ Ainda que o próprio Evans chegue surpreendentemente a categorizar a Coreia do Sul em determinado momento como caso intermediário (Evans, 2004:38), e não como exemplo de Estado Desenvolvimentista. Acredita-se que isso se deva à ameaça à autonomia da burocracia em relação aos *chaebols*, por vezes considerada reduzida demais, ou seja, o maior predomínio do patrimonialismo (Evans, 1993).

capitalismo depende de uma interação entre mercado e mecanismos fora dele” (Peres e Primi, 2009:15). Por isso, o grau de Autonomia Inserida constitui variável decisiva para, combinada com o tipo de política industrial e infraestrutural, explicar a estratégia de desenvolvimento adotada pelos países.

3. 2. O escopo das políticas industriais e infraestruturais

A relação entre as políticas públicas industriais e de infraestrutura não é algo novo na história. Carlota Perez demonstra que cada revolução tecnológica está associada a um conjunto de infraestruturas típico do paradigma tecno-produtivo. Por exemplo, a Era do Aço e das Ferrovias foi marcada pelas ferrovias que, combinadas com navios de aço e telégrafo, criaram redes transcontinentais de comércio e produção (Perez, 2002:15). A Era da Informação combina a produção de microeletrônica com a infraestrutura de comunicação (internet). A associação entre novas tecnologias, indústrias e infraestrutura ocorre em cada uma das cinco revoluções tecnológicas categorizadas pela autora.

Justin Lin e Ha-Joon Chang (2009) realizaram um debate acerca do papel do Estado e da política industrial nos países em desenvolvimento, com implicações que dizem respeito à infraestrutura. Para Lin, devido à existência de falhas de mercado, como externalidades sobre a informação⁸ e problemas de coordenação, o Estado deve apoiar o surgimento de empresas e setores que façam uso das vantagens comparativas de um país, determinadas com base na dotação de fatores (trabalho, capital, recursos naturais)⁹. Por isso, defende um “Estado Facilitador”, que apoie o setor privado a extrair o máximo de suas vantagens. Para ele, se adotada essa estratégia, a evolução das vantagens de um país, a passagem de um ramo de produção para outro mais avançado, ocorrerá naturalmente – como teria sido o caso da Coreia do Sul, que teria iniciado com indústrias intensivas em mão de obra, acumulado capital e então migrado naturalmente para setores mais dinâmicos.

Chang, por outro lado, entende que essa evolução passo a passo não se sustenta: é preciso desafiar as vantagens comparativas a fim de avançar em setores intensivos em capital e tecnologia. Para progredir, o país necessita ingressar em indústrias, mesmo que sua dotação seja incompatível, como teria sido o caso da Coreia do Sul e da Finlândia. Segundo o autor, a acumulação de capital não é um processo abstrato, requer planejamento governamental e ações práticas. A racionalidade dos agentes é limitada e existe incerteza nesse processo. Por isso, as empresas precisam ser subsidiadas e protegidas, como o foram em diversos países desenvolvidos que transformaram com

⁸ Diz respeito à possibilidade de alguma empresa produzir inovação, arcando com seus custos, e ela ser utilizada por competidores e imitadores que não compartilharam o ônus (*free rider*).

⁹ Refere-se ao papel que o Estado deve exercer para suprir carências em capital humano, físico e institucional, de modo a coordenar as mudanças e induzir melhorias.

sucesso sua estrutura produtiva – hipótese demonstrada pelo autor em sua obra “Chutando a Escada” (Chang, 2002).

À luz desse debate, e considerando os impactos diferenciados entre economias baseada em recursos e em manufaturas, bem como a importância das capacidades produtivas e tecnológica para a mudança estrutural, as políticas industriais e infraestruturais podem ser mecanismos de reprodução ou de transformação socioeconômica. Com base na classificação das políticas industriais (Peres e Primi, 2009:12-13; Coutinho et al., 2012: 105, Cunha, Perfeito e Pergher, 2014:41), construiu-se um modelo analítico que também diferencia as políticas de infraestrutura entre horizontais e verticais¹⁰. Trata-se, naturalmente, de tipos ideais, que nem sempre enquadram perfeitamente a realidade, mas orientam a análise satisfatoriamente.

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

As políticas horizontais não buscam alterar a estrutura produtiva de determinada economia, mas sim aumentar a eficiência, tendo como objetivo a alocação ótima de recursos escassos. Tais políticas conferem uma centralidade teórica ao mercado, já que o funcionamento sem falhas deste implicaria na melhor informação dos agentes, que racionalmente empregaria fatores e distribuiriam recursos da melhor forma possível. Nesse sentido, qualquer intervenção estatal no mecanismo de mercado deve ser condicionada a problemas preexistentes (externalidades, informação imperfeita, estruturas concorrenciais monopólicas ou oligopólicas, entre outros), bem como a efeitos amplos, que afetem igualmente agentes e setores e que, principalmente, não gerem poder de mercado, do qual decorreriam resultados agregados subótimos.

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

¹⁰ Uma terceira possibilidade de classificação seria como “política de fronteira”. De viés schumpeteriano também, na indústria, corresponderia a setores como bio e nanotecnologia; na infraestrutura, o projeto do elevador espacial seria um exemplo. Esse tipo de política foge ao escopo desse trabalho.

Em termos práticos, as políticas horizontais industriais e infraestruturais reforçam as vantagens comparativas, afinal, ampliam a eficiência do sistema econômico sem engendrar mudanças estruturais. São exemplos de políticas desse corte na indústria: isenções fiscais ou subsídios de alcance amplo, medidas institucionais que elevam a transparência das trocas no mercado (diminuindo as externalidades, a seleção adversa e o risco moral), promoção comercial, defesa da propriedade intelectual, entre outros. Já no que tange às políticas de infraestrutura, destacam-se obras que facilitam a conexão de dois ou mais territórios, mediante rodovias, hidrovias, ou ferrovias, permitindo que as regiões explorem com mais intensidade suas vantagens comparativas.

Já as políticas verticais pressupõem a seleção de projetos e setores prioritários a partir de uma visão estratégica. Seu objetivo é construir capacidades, produtivas e tecnológicas. Embora possam gerar benefícios, não são intrinsecamente qualificadas como positivas: a escolha de projetos e a construção das capacidades pode ser equivocada¹¹. Em maior ou menor grau, encara-se o mercado como uma construção política, de modo que “as regras do jogo” e “os ganhadores e os perdedores” podem ser determinados de acordo com as necessidades coletivas da sociedade em questão (Chang, 2000), abrindo espaço para outra dimensão da intervenção estatal.

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

Como dispensam a neutralidade, as políticas verticais podem promover desequilíbrios, assimetrias que transformam a produção, no sentido proposto por Hirschman (1961). Dessa forma, visam à geração de encadeamentos para trás e para frente (*backward e forward linkages*). Tanto nas políticas industriais quanto nas infraestruturais, a posição da economia nacional (ou regional) na divisão internacional do trabalho é uma variável-chave na conformação da intervenção estatal. Nas primeiras, segundo Freeman e Soete (1997), fortalecem-se setores seja pelo seu peso na demanda

¹¹ Por exemplo, durante a guerra do formato de videocassetes nos anos 1980, o modelo de gravação produzido pela empresa Sony, o Betamax, foi derrotado pelo VHS, da companhia JVC. Um país que tivesse acordado a instalação de uma planta produtora de Betamax em seu território e encadeado a indústria nacional a essa fábrica certamente teria prejuízos. No caso da infraestrutura, a seleção de um padrão tecnológico de comunicação obsoleto ou de uma unidade de geração de energia elétrica que traga danos irreversíveis ao meio-ambiente são exemplos de políticas verticais danosas.

global (políticas keynesianas), seja pela sua capacidade de engendrar inovações tecnológicas (políticas schumpeterianas). Nas segundas, as obras de energia ou transporte são articuladas à consolidação do mercado interno nacional (ou regional), ao fortalecimento de novas atividades, e à ampliação da competitividade de uma determinada economia.

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

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

Nesta seção, traçar-se-á uma breve avaliação da política industrial brasileira e da política infraestrutural sul-americana ao longo dos anos 2000, com destaque para o período referente ao governo Lula (2003-2010). Vale retomar que este artigo caracteriza ambas como próximas ao tipo ideal do Estado Logístico, apresentado na seção anterior. Mais do que isso, entende-se que há pontos de contato e influências entre tais políticas.

Quanto à política industrial, a década foi marcada por dois conjuntos de medidas: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (2004-2008) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (2008-2010). Ambas foram formuladas e executadas em um contexto de desindustrialização, podendo ser caracterizadas, por um lado, pela retomada da dimensão estratégica da política industrial no seio da agenda governamental e pelos avanços em termos de autonomia inserida na relação entre Estado-setor industrial e, por outro lado, por problemas de coordenação e execução das ações planejadas. Esse último ponto é de fundamental importância na aproximação ao Estado Logístico da política industrial brasileira, afinal, tais problemas e a amplitude de projetos listados acabam por favorecer, na prática, um escopo predominantemente horizontal.

No que tange à política infraestrutural, a Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), em seu formato original, vigorou de 2000 a 2009, quando foi incorporada como foro técnico ao Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL. Em um contexto de crescente enfraquecimento das indústrias sul-americanas, observa-se o potencial de inserção oferecido pela IIRSA. Em tese, tal política opunha-se aos chamados “corredores de

exportação”, rodovias, ferrovias e hidrovias que não aproveitavam o potencial das localidades por onde percorriam, serviam somente para o escoamento da produção. Por isso, projetos de infraestrutura conectados por eixos centrais de desenvolvimento, como uma “espinha de peixe”, articulariam as regiões produtivas de modo a integrá-las gradualmente – proposição formulada por Eliezer Baptista (Faro, Pousa e Fernandez, 2005: 159). A integração com a economia global seria o auge do processo. Mais uma vez, a diferença de nível de complexidade entre políticas horizontais e verticais cumpre um papel relevante, afinal, a velocidade da execução de medidas horizontais (voltadas à integração com o mercado global) somada à dificuldade de coordenação e execução de medidas verticais faz com que os resultados práticos da IIRSA aproximem-se do tipo ideal do Estado Logístico.

4. 1. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior e a Política de Desenvolvimento Produtivo: avanços e limites

Em que pese a manutenção da política econômica ortodoxa, baseada no tripé macroeconômico¹² herdado do governo Fernando Henrique, o governo Lula colocou-se o desafio de enfrentar o problema da perda de participação do setor industrial no emprego e na pauta exportadora a partir de novas medidas. Destaca-se que o cenário de desindustrialização passa pelos desdobramentos da crise da dívida externa, enfrentada pelo choque liberal do governo Collor e, posteriormente, por um Plano Real assentado na abertura comercial e valorização cambial, o que gerou a chamada *modernização defensiva* das empresas industriais, levando à não apenas à adoção de novas práticas gerenciais, como reengenharia, downsizing, Gerência da Qualidade Total, *Just in Time*, mas também à substituição de componentes produzidos internamente por importados e, conseqüentemente, à perda de densidade das cadeias produtivas locais (Castro, 2001).

Nesse sentido, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2003, constitui um marco da retomada da política industrial no Brasil, ao propor, ao menos em teoria, a substituição de medidas horizontais descoordenadas pela combinação coerente de políticas horizontais com ações seletivas focadas na inovação tecnológica. Não obstante, já na análise dos objetivos da política e de seu modelo de gestão é possível antever a tendência ao Estado Logístico. No primeiro ponto, concentra-se no aumento da eficiência da estrutura produtiva vigente, na difusão de tecnologias e no aumento da competitividade das exportações (Brasil, 2003a)¹³. No segundo,

¹² O tripé macroeconômico é composto pelas seguintes proposições: câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário. Tal norte de política econômica parte do que Arestis e Sawyer (2008) chamam de Novo Consenso Macroeconômico, o qual prioriza a estabilidade de preços, mesmo que à custa do emprego e do investimento produtivo.

¹³ Em Brasil (2003a), observa-se uma aparente dualidade no tratamento das cadeias produtivas. Por um lado, defende-se o desenvolvimento de sistemas empresariais nacionais maiores, adequados à competição global; por outro, sublinha-se a importância das filiais de empresas transnacionais, dado que a inserção nessas cadeias ampliaria as exportações brasileiras e contribuiria para o desenvolvimento de atividades de P&D. Tal tratamento ganha coerência quando se nota

destaca-se o avanço da autonomia inserida a partir da criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), com participação permanente de associações empresariais e trabalhistas na formulação e acompanhamento das políticas.

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

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

Em termos de ações seletivas voltadas aos quatro setores estratégicos (semicondutores, *software*, fármacos e medicamentos, e bens de capital), Laplane e Sarti (2006) destacam apenas a abertura de linhas de crédito específicas pelo BNDES como o Programa Modermaq¹⁴, Prosoft (para *softwares*) e o Profarma (para o setor de saúde). Quanto aos resultados gerais e setoriais, Cano e Silva (2010) pontuam que a PITCE não foi capaz de influenciar significativamente o nível de investimentos na direção pretendida, nem de reverter problemas estruturais, ainda que tenha havido avanços na estrutura institucional de apoio a política e no arcabouço regulatório da inovação.

As críticas à PITCE podem ser divididas em dois grupos: i) as que relacionam seus limites a problemas mais amplos do Estado brasileiro; e ii) as que discordam dos rumos da política por seu conteúdo adequado aos marcos do Estado Logístico, isto é, de suporte ao mercado e reprodução das vantagens comparativas. Na primeira linha, Cano e Silva (2010) relacionam a ausência de metas da política industrial com os limites da capacidade estatal de planejamento e execução – fruto do

que o desenvolvimento de grandes empresas brasileiras internacionalizadas (“campeãs nacionais”) acaba restrito a setores nos quais o país dispõe de vantagens comparativas (agronegócio, mineração, alimentos, entre outros).

¹⁴ O Programa Modermaq se propõe a financiar em até 90% do valor de bens de capital seriados, com prestações e taxas de juros fixas de 14,95% ao ano, com 5 anos de prazo para pagamento e 3 meses de carência.

desmonte ocorrido ao longo das décadas de 1980 e 1990. Aqui, vale notar que os limites da capacidade estatal cumprem um papel determinante na caracterização do modelo de desenvolvimento como próximo ao Estado Logístico, afinal, a dificuldade frente a políticas mais complexas - como as verticais - gera diferenças entre a política industrial na teoria, misto de medidas horizontais e verticais (ainda que tímidas), e na prática, predominantemente horizontal. Além disso, os autores destacam a contradição entre a política macroeconômica e a política industrial¹⁵.

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

A consciência dos limites da PITCE levou à formulação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada com o objetivo de aumentar a competitividade sistêmica da indústria brasileira - via incentivos às atividades de pesquisa e à inovação tecnológica - e de dar sustentabilidade ao ciclo de crescimento do período - puxado pela valorização externa das *commodities* (Brasil, 2008). Nesse sentido, a política avança no que tange ao modelo de governança e ao estabelecimento de metas quantitativas explícitas (gerais e setoriais). Em teoria, o escopo mais amplo e transversal, como destacam Cano e Silva (2010), permitiria um caráter mais vertical, voltado para o adensamento de cadeias produtivas. Não obstante, Guerriero (2012) sublinha elementos que ressaltam a proximidade da PDP de um modelo de desenvolvimento do Estado Logístico, afinal, esta não interferiu na política de câmbio valorizado e não promoveu medidas comerciais de proteção à indústria, concentrando-se em instrumentos de facilitação e de redução de custos para inovação e o investimento.

No que tange ao modelo de governança¹⁶, o comando da PDP ficou com o Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio (MDIC), mas a coordenação com o setor privado (e, portanto, a autonomia inserida) ganhou força a partir de instâncias de articulação público-privada - Fóruns de Competitividade MDIC, Câmaras Setoriais e Temáticas do MAPA e Grupos de Trabalho

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

¹⁶ Ainda a respeito da governança, em Brasil (2008), constam cinco coordenações: três delas para os grupos de programas setoriais (sob responsabilidade de MCT, MDIC e BNDES), uma para os destaques estratégicos (coordenados pela ABDI) e outra para ações sistêmicas (a cargo do MF). Há ainda uma Secretaria Executiva, composta por ABDI, MF e BNDES, cuja atribuição é assessorar o ministro do Desenvolvimento na coordenação geral e no monitoramento da política. Foi instituído também um Conselho Gestor, responsável pela supervisão global e definição/revisão das diretrizes da PDP, formado pelos ministros da Casa Civil, Fazenda, Planejamento, Ciência e Tecnologia, Educação e Cultura, além do próprio MDIC.

Público-Privados – e de instâncias de deliberação de políticas – Comitê Executivo Setorial ou Temático. Em parte, tais mudanças ocorreram devido à expansão da abrangência da política industrial, de quatro setores estratégicos (na PITCE) para mais de vinte programas setoriais estruturantes.

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

Em relação às ações setoriais, elas são divididas em três eixos: i) áreas estratégicas - complexo industrial da saúde, tecnologia da informação, energia nuclear, complexo industrial de defesa, nanotecnologia e biotecnologia¹⁷; ii) fortalecimento da competitividade - complexo automotivo, têxtil, madeira, higiene, construção civil, serviços, indústria naval, complexo agroindustrial, biodiesel, plásticos e couro e calçados¹⁸; e iii) expansão e consolidação de liderança - complexo aeronáutico, petróleo e gás, carnes, bioetanol, celulose, mineração e siderurgia¹⁹. Vale a

¹⁷ Segundo Brasil (2011c), na biotecnologia logrou-se desenvolver vinte produtos priorizados nas quatro áreas setoriais da Política de Desenvolvimento da Biotecnologia e financiar cinco centros de desenvolvimento para incorporação da biotecnologia em processos industriais (alcance próximo), todavia a ampliação da produção nacional de biofármacos e imunobiológicos sofreu com a competição chinesa e indiana. Na defesa, a maioria das metas depende de mudanças legislativas e organizacionais que não foram implementadas. Na nanotecnologia, o investimento em P,D&I avançou para algo em torno R\$ 70 milhões. Enquanto o complexo industrial da saúde reduziu o déficit comercial e produziu internamente trinta produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde. Já na energia nuclear, está em andamento a ampliação da capacidade de produção de concentrado de urânio, a execução da primeira etapa da Unidade de Enriquecimento de Urânio e a conclusão da planta piloto de conversão de UF6. Na tecnologia da informação, houve a inauguração da unidade de produção da CEITEC S.A. – empresa pública de produção de semicondutores (componentes microeletrônicos), a consolidação de empresas brasileiras no setor de Software (Totvs, por exemplo) e o avanço do sinal da televisão terrestre.

¹⁸ Nesse eixo, os instrumentos utilizados foram a ampliação do acesso ao financiamento e as desonerações tributárias. Além disso, vale destacar a importância das compras governamentais na indústria naval, o Programa de Fortalecimento da Cadeia Produtiva e Desenvolvimento de Fornecedores de Madeira e Móveis do Mercosul e as medidas de defesa comercial no setor de couro e calçados (Brasil, 2011b).

¹⁹ Segundo Brasil (2011a), no complexo aeronáutico deu-se a aprovação do Regime Especial de Incentivos Tributários para a Indústria Aeronáutica (Retaero), para desonerar as compras internas da cadeia aeronáutica, e a criação do

pena também observar medidas estratégicas²⁰ para integração produtiva com a América Latina como a criação do Programa de Integração Produtiva (PIP) e do Fundo Mercosul de Garantias a MPEs, a inauguração de escritórios da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), ABDI, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e do BNDES em países da região e os desembolsos do BNDES para investimentos em infraestrutura (IIRSA).

A avaliação da PDP demonstra que houve progresso em termos de fortalecimento institucional e autonomia inserida. Além disso, avançou-se em setores estratégicos como o complexo industrial da saúde, a tecnologia da informação e a indústria naval. Não obstante, o caráter geral da política industrial seguiu nos marcos do Estado Logístico, dado que faltam propostas no sentido de desafiar as vantagens comparativas e acelerar as mudanças estruturais (Guerriero, 2012). Os instrumentos permanecem concentrados em desonerações tributárias e ampliação do financiamento, as quais parecem mais preocupadas com os resultados do balanço de pagamentos do que com a crise da indústria brasileira. São exemplos disso: o caráter genérico das macrometas²¹ (as quais não priorizam a indústria de transformação), a inclusão de setores primários como a pecuária e o trigo e a centralidade da atração de empresas transnacionais em setores como mineração e petróleo e gás. Mesmo quando o rumo da política está correto, observam-se problemas como a lentidão na implementação de mudanças legislativas e organizacionais²² (caso do setor de defesa) e o não-establishment de medidas de desempenho (caso da nanotecnologia).

Na mesma linha, Brandão e Drummond (2012) partem de Rodrik (2004) para apontar os limites da PDP em termos de inovação, afinal o potencial de geração de atividades novas não é critério para o incentivo governamental, não há critérios mensuráveis sobre a avaliação de produtividade das empresas que recebem incentivos, os prazos não são baseados em medidas de desempenho específicas das empresas incentivadas, não existe nenhuma forma de subsídio a empresas que fracassam por inovar, e boa parte do apoio direciona-se a setores já consolidados. Por

BNDES Pro-Aeronáutica, para apoiar investimentos e exportações de MPEs da cadeia aeronáutica. No setor de petróleo e gás, vale destacar a atração de Centros de P&D de transnacionais (Schlumberger, Baker Hughes e FMC), a criação do Centro de Ciência e Tecnologia do Bioetanol (CTBE) e de oito Instalações de Transmissão de Interesse Exclusivo de Centrais de Geração para Conexão Compartilhada, a implantação de planta-piloto na Ilha do Fundão (RJ), com investimento de R\$ 33 milhões da Petrobras, montada pela empresa Albrecht, e a construção do alcoolduto entre Senador Canedo e São Sebastião. Na pecuária, o foco foi a consolidação de empresas brasileiras (JBS, Marfrig e BR Foods) como principais *players* mundiais e a desoneração de suplementos minerais. Na siderurgia, sublinha-se apenas o mapeamento de gargalos logísticos. Na mineração, a prioridade foi a internacionalização da Vale, a atração de investidores e a produção de insumos estratégicos no exterior.

²⁰ Também são destaques estratégicos da PDP a regionalização, produção sustentável e a integração com a África (Brasil, 2011d)

²¹ Sobre essas, Cano e Silva (2010) observam que, com exceção das exportações, puxadas pelo setor primário, nenhuma foi alcançada.

²² Problemas como esse podem ser relacionados com a própria engenharia institucional do “presidencialismo de coalizão”.

fim, Almeida (2012) destaca a falha da política industrial na criação de mecanismos de incentivo à diversificação da pauta de exportações em direção a produtos de maior intensidade tecnológica²³.

4. 2. A Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana: integração produtiva ou aprofundamento da abertura comercial?

O surgimento da IIRSA²⁴, no ano 2000, ocorreu durante a Primeira Reunião de Presidentes dos 12 países do continente, em Brasília. Ao fim da reunião, foi lançado o Plano de Ação para a IIRSA, no qual se previu um prazo de dez anos para aprofundar a integração e gerar desenvolvimento econômico (Quintanar e López, 2003). Para tanto, delinearam-se projetos de infraestrutura nas áreas de energia, transporte e telecomunicações. Vale lembrar o contexto de crise da economia brasileira, após a desvalorização do Real em 1999, o que aumentou a pressão sobre as contas nacionais e tornou necessário revitalizar a integração regional com a intenção de aumentar a participação de mercado dos produtos brasileiros para torná-los mais competitivos.

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

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

Na IIRSA, a instância decisória mais elevada é o Comitê de Direção Executiva (CDE), formado por representantes indicados pelos governos, normalmente ministros de planejamento e ou

²³ Compartilhando da mesma preocupação, Coronel et al (2011) constroem um modelo de equilíbrio geral computável para avaliar o impacto das desonerações fiscais sobre o desempenho externo (fluxo comercial). Os resultados apontam um aumento da produção e das exportações, e queda das importações dos setores de baixa e média intensidade tecnológica, com destaque para o setor Automotivo e de Bens de Capital. A política mostrou-se, todavia, ineficaz para os setores de alta intensidade tecnológica, visto que as medidas adotadas para estes setores não conseguiram colaborar para o aumento da produção e das exportações e queda das importações.

²⁴ A respeito das origens da IIRSA, cumpre destacar a importância da Declaração Conjunta emanada da reunião de Presidentes de *Punta del Este*, realizada de 12 a 14 de abril de 1967. Nesse documento, já se previa a necessidade de estruturar uma rede de infraestrutura física para facilitar a livre circulação de bens e pessoas, com atenção especial aos países menos desenvolvidos. Ademais, reconheceu-se a necessidade de realizar estudos a fim de identificar oportunidades de projetos infraestruturais que promovessem a integração regional: “(...)levar a cabo estudios que permitan identificar y preparar proyectos de alcance multinacional en todas las áreas que sean de importancia para promover la integración regional” (Declaração Conjunta, 1967).

infraestrutura. Abaixo do CDE, estão as Coordenações Nacionais e o Comitê de Coordenação Técnica (CCT). Esse último é formado por representantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Desenvolvimento (CAF), Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), além da participação do setor privado, com mandato de dez anos. Compete a ele a hierarquização de novos projetos e a assessoria técnica. As Coordenações Nacionais são compostas por agências governamentais nacionais e são responsáveis por representar a IIRSA e difundir as ações da Iniciativa em cada país.

Nessa estrutura de governança, o CCT é fundamental, pois assessora e define prioridades na execução de projetos. Isso está de acordo com a visão de regionalismo aberto, da centralidade que possui o setor privado no modelo da IIRSA, o que também representa motivo para críticas. Ocorre que esse processo de tomada de decisão muitas vezes prioriza fatores técnicos, tais como a rentabilidade e a probabilidade de financiamento, mas relega a segundo plano outros projetos de difícil viabilização em termos técnicos e financeiros, mas que possuem maior prioridade para a soberania e a cidadania dos países.

Para avaliar de que modo os princípios e objetivos da IIRSA são postos em prática, examinam-se quatro casos. Trata-se de quatro grupos de projetos infraestruturais, em quatro diferentes regiões e Eixos da IIRSA²⁵: Eixo Interoceânico Central (grupo 5); Eixo de Capricórnio (grupo 3); Eixo Andino (grupo 5) e Eixo MERCOSUL-Chile (grupo 4). Observa-se o perfil produtivo de cada região, quais cadeias de comércio prevalecem, qual a infraestrutura existente e qual o papel de cada um dos projetos. A amostra é representativa, de modo que permite analisar projetos infraestruturais de Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Peru, Chile, Equador e Colômbia. Apenas não constam na análise Venezuela, Guiana e Suriname.

Antes disso, vale destacar que, em meio a um grande número de projetos, os países acordaram criar uma Agenda de Implementação Consensual (AIC), com apenas 31 projetos, nos quais se nota novamente a elevada importância atribuída à infraestrutura de transporte: do total, um só projeto é de energia; dois são de comunicação, e 28 são de transporte. Couto (2012) observa que os países priorizaram de um modo geral a ligação horizontal Atlântico-Pacífico, com vistas a reduzir custos de logística e obter acesso a novos mercados. Além dessa ênfase no comércio exterior, verifica-se a que 18 projetos (cerca de 58%) são de interesse de um único país, tendência já apontada na Agenda ampla (cerca de 83% dos projetos de caráter estritamente nacional). Há também iniciativas bi ou trilaterais que facilitam a integração, mas possuem impacto muito

²⁵ A IIRSA foi organizada originalmente em dez Eixos de Integração e Desenvolvimento: Escudo Guianês, Amazônico, Andino, Peru-Brasil-Bolívia, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central, Capricórnio, Mercosul-Chile, Sul, Andino do Sul.

localizado. São projetos importantes, mas que carecem de objetivos claros (Couto, 2012:140), bem como de uma visão sistêmica focada no planejamento e na realização da integração regional²⁶.

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

Os principais projetos de infraestrutura desse grupo são: a ampliação do porto de Paranaguá, a construção do anel ferroviário de Curitiba, a construção da ferrovia Assunção-Cidade do Leste, o novo corredor ferroviário no Oeste do Paraná, a central hidrelétrica de Iguaçu e as novas linhas de transmissão. A maioria destes não altera o perfil de desenvolvimento local. Por exemplo, a construção do novo corredor ferroviário no Oeste do Paraná, da ferrovia Assunção-Cidade do Leste, da ponte ferroviária com pátio de cargas, a nova ponte Porto Presidente Franco-Porto Meira, a ferrovia Cascavel-Foz do Iguaçu e Cascavel-Guaíra e Maracaju, que interliga centros de produção agrícola. Em comum a todos, verifica-se uma melhora da integração física entre Brasil e Paraguai, o que só intensifica os fluxos existentes (exportação de produtos agrícolas do Paraguai para o Brasil, e de industriais do Brasil ao Paraguai), reforçando as estruturas produtivas²⁷.

Já o grupo 5 do Eixo Interoceânico Central engloba uma área de influência compreendida por uma faixa central da Bolívia, pelo norte do Chile e pelo sul do Peru. Os principais polos econômicos dessa área são: na Bolívia, as cidades de La Paz e de Santa Cruz de la Sierra; no Peru, Ilo, Arequipa, Tacna e Juliaca; no Chile, Arica e Iquique. Em geral, trata-se de uma área produtora de *commodities* agrícolas e minerais. A Bolívia, sem saída para o Oceano Pacífico, depende em maior parte do comércio com Chile e Peru. Esses, por sua vez, possuem elevada conexão com as economias asiáticas, o que pode ser notado pela importância e pelo grande número de portos e Áreas de Zona Franca, situadas no litoral Pacífico e inseridas na lógica liberal de inserção econômica.

²⁶ Padula (2014) sublinha a baixa execução dos projetos planejados. Para o autor, isso se daria devido a dois fatores: i) falta de financiamento; e ii) o caráter comercialista da IIRSA. No primeiro, as agências financiadoras participam, em geral, de projetos com rentabilidade elevada e de curto prazo. Já o segundo teria contribuído para que os parceiros comerciais do Brasil vissem a IIRSA com desconfiança.

²⁷ Outras iniciativas do Grupo 3 do Eixo de Capricórnio podem favorecer a indústria, mas beneficiam apenas um país ou muito marginalmente o outro. É o caso da ampliação da infraestrutura do Porto de Paranaguá, da conclusão do anel rodoviário e da construção do anel ferroviário de Curitiba, que favorecem o Brasil; ou da concessão para a melhoria das Rodovias nos 2 e 7 e a ampliação do Porto Villeta, que beneficiam o Paraguai.

Em relação aos 21 projetos do Grupo 5 do Eixo Interoceânico, nove são iniciativas de interesse preponderantemente nacional, como portos e aeroportos (Arica, Ilo, Maratarani, Iquique e Tacna). Já a reabilitação do trecho El Sillar e da Rodovia Santa Cruz -Cochabamba, bem como a ampliação da Rodovia Arica (Chile) – Tambo Quemado (Bolívia) importam para a conclusão do Corredor Bioceânico que vai ligar o Brasil (Santos) ao Chile, passando pela Bolívia²⁸. Projetos como a Rodovia Toledo-Pisiga²⁹, o passo de Fronteira (Pisiga – Colchane) e a reabilitação da rodovia Iquique-Colchane ligam a fronteira oeste da Bolívia, próxima a Oruro, com a cidade de Pisiga, na fronteira com o Chile, com vistas à conexão com o Pacífico. Outros projetos como a Pavimentação Tacna-Tarara-Candarabe, a reabilitação e a melhoria da Rodovia Camaná-Matarani-Ilo, a construção da dupla faixa concessionada Aeroporto Diego Aracena-Iquique e a Estrada de Ferro Aiquile Santa Cruz também se inserem na mesma lógica. Daí se entende que os projetos do Grupo favorecem infraestruturas com inserção voltada para fora, em especial ao comércio com os países asiáticos.

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

Os projetos do grupo são: dois Centros de Atenção Fronteiriça (nas fronteiras entre Equador e Peru e entre Equador e Colômbia), dois trechos rodoviários conectando Equador e Colômbia (facilitando a exploração do óleo de palma equatoriano, a conexão com os portos locais de Esmeralda e de Tumaco e a proteção da Reserva Ecológica Cayapas-Mataje), a construção de um Aeroporto regional (que pode atender o fluxo de pessoas e cargas do sul do Equador e Norte do Peru), uma nova rota e uma ponte na fronteira norte do Peru e sul do Equador (a fim de melhorar o tráfego na Rodovia Panamericana³⁰, via que liga as três Américas e é considerada a maior rodovia

²⁸ Até a conclusão deste trabalho, apesar de já haver mais de 10 mil km concluídos e já estar operacional, ainda faltavam alguns trechos, em especial nas rodovias bolivianas, para concluir a ligação. Favorece, em especial, a produção agropecuária do Centro-Oeste brasileiro, importada, em grande parte, pelos países asiáticos.

²⁹ A reabilitação do trecho El Sillar, a Rodovia Toledo-Pisiga e a reabilitação da rodovia Iquique-Colchane constam entre os 31 projetos prioritários da Agenda de Implementação Consensual.

³⁰ A Rodovia Panamericana é uma rede de rodovias que vai de norte a sul das Américas, dos EUA até a Argentina. Incluindo os trechos não oficiais, ela parte do Alaska e chega até Ushuaia, no extremo Sul; somente com os trechos oficiais, ela parte de Monterrey, no México, até Buenos Aires, totalizando cerca de 25.800 km. A ideia nasceu em 1889,

do mundo) e melhorias rodoviárias ao redor de Lima, do sul e do litoral peruano. Com base no perfil dos projetos prioritários, pode-se apontar um descompasso entre o predomínio de fluxos de comércio por via marítima, que utilizam em grande medida os portos nacionais, e o predomínio de projetos prioritários de transporte terrestre desse Grupo³¹.

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

Já o último grupo analisado, o quarto do Eixo MERCOSUL-Chile, envolve uma Área de Influência que vai do centro do Chile em direção horizontal até a porção ocidental do Uruguai, passando por diversas províncias argentinas. Quanto à estrutura produtiva de cada uma das três regiões, notam-se perfis diferenciados. Na Argentina, observa-se a produção de uva, vinhos e oliva (províncias de San Juan e La Rioja), de grãos, oleaginosas, gado, automóveis, alimentos, máquinas agrícolas, material ferroviário e naves aeroespaciais (Córdoba), de soja, milho, trigo e gado bovino (Santa Fé), e de laticínios, aves e laranja (Entre Ríos). No Chile, há intensa mineração de cobre, além de produção de frutas, pesca e turismo. Já no Uruguai, o foco é a agropecuária, diversificada, e polos industriais esparsos, como a metal-mecânica e a têxtil. Além disso, a indústria papelreira também possui elevado peso na economia do país³².

Neste grupo, observam-se vários projetos, que buscam prover a infraestrutura de transporte, sobretudo terrestre e localizada em território argentino, que conectará a região ao Pacífico. A maioria dos projetos da região está associada ao grande projeto do Corredor Bioceânico Central (CBC), que ligará Porto Alegre a Coquimbo, no Chile, passando pela região central da Argentina³³.

na Primeira Conferência Panamericana, como marco da ideologia do pan-americanismo, e foi sendo construída nas décadas seguintes (o México foi o primeiro a concluir sua parte, em 1950). Ela também é uma referência histórica para o Brasil, visto que, em 1928, o presidente Washington Luís apoiou a “Expedição Brasileira da Estrada Panamericana”. Em dois automóveis “Ford Modelo T”, batizados de Brasil e São Paulo e cedidos pelo jornal O Globo, os brasileiros Tenente do Exército Leônidas Borges de Oliveira, o observador Francisco Lopes da Cruz e o mecânico Mário Fava, partiram rumo a Nova Iorque em busca de mapear o trajeto ideal da Rodovia Demoraram 10 anos para completar, com êxito, a missão.

³¹ Não obstante, dentre os portos envolvidos nos fluxos de comércio citados, o Porto de Callao faz parte da carteira de projetos do Grupo 4 do Eixo Amazonas.

³² Duas grandes empresas transnacionais do setor situam-se na área de influência: 1) a finlandesa Botnia, segunda maior produtora global de polpa de celulose, possui uma planta na cidade de Fray Bentos, capital do departamento uruaio de Río Negro; 2) a transnacional Montes del Plata, resultado da fusão entre a chilena Rauco e a sueco-finlandesa Stora Enzo, situada em Conchillas, localiza-se no departamento de Colônia. Ocorreu na região, motivado pela indústria do papel, um intenso conflito com a Argentina a respeito da utilização das águas do Rio Uruguai durante os últimos anos.

³³ Trata-se de um conjunto articulado de rodovias que permitirá a conexão infraestrutural entre os oceanos Atlântico e Pacífico. O projeto, também chamado de “Paralelo 30” devido à proximidade com essa latitude, possui 2.472 km de extensão e passará por nove aeroportos, 21 portos e alcançará cerca de 21 milhões de consumidores (Chile, 2014:14).

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

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

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

5. Considerações finais

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

Dessa maneira, torna-se possível pensar em um círculo vicioso entre as duas políticas citadas acima. Ao passo que o sucesso da IIRSA, no que tange a medidas horizontais que promovem a integração do mercado sul-americano com o do Pacífico, ampliou e pode ampliar ainda mais a pressão sobre a indústria brasileira, a política industrial de mesmo escopo reforça uma estrutura produtiva baseada no setor primário e na indústria tradicional, sem esboçar ações voltadas para a integração produtiva com os países vizinhos e para o fortalecimento de indústrias dinâmicas, associadas à Terceira Revolução Industrial. Tal processo pode engendrar uma trajetória cumulativa,

nos termos do *path-dependence*, a qual a amplia, ao longo do tempo, o custo de oportunidade do investimento industrial de alta tecnologia, direcionando as economias sul-americanas, inclusive a brasileira, para uma relação semelhante ao modelo centro-periferia, ainda que com os chineses (e, portanto, Sul-Sul).

Por fim, vale à pena refletir a respeito do grau de intencionalidade nos resultados das políticas analisadas, dado que estas foram formuladas como uma combinação de medidas horizontais e verticais. Nesse sentido, há duas possibilidades: i) a perda de capacidade de planejamento e execução por parte do Estado, como consequência de políticas neoliberais e da própria engenharia institucional do “presidencialismo de coalizão”, gera uma situação na qual as medidas horizontais, devido ao menor grau de complexidade, apresentam maior grau de execução do que as verticais; ou ii) ainda que isso seja verdade, o conteúdo teórico das políticas já indica uma opção pelo Estado Logístico, apostando seja na pressão competitiva como forma de recuperar a competitividade da indústria, seja na possibilidade de haver desenvolvimento por outros caminhos, se estes forem mais eficientes em termos de preços sinalizados no mercado. Qualquer que seja a verdade, o desenvolvimento brasileiro e sul-americano espera uma resposta, que precisa ser dada no tempo acelerado da Terceira Revolução Industrial.

6. Referências

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty. Nova Iorque: Crown Publishers, 2012.

ALMEIDA, M. Os desafios da real política industrial brasileira do século XXI. Texto para Discussão 1452. Brasília: IPEA, 2009.

Arestis, P. and Sawyer, M.C. A Critical Reconsideration of the Foundations of Monetary Policy in the New Consensus Macroeconomics Framework. Cambridge Journal of Economics, 32(5), 761-779, 2008.

BANCO MUNDIAL. World Development Report 1994: Infrastructure for Development. Executive Summary. Washington, DC: The World Bank, 1994.

BRASIL. Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Brasília, 2003a.

BRASIL. Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2003b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010. Volume 2: Programas para Consolidar e Expandir a Liderança. Brasília, 2011a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010 – Volume 3: Relatório dos Programas para Fortalecer a Competitividade. Brasília, 2011b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010 - Volume 4: Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas. Brasília, 2011c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Política de Desenvolvimento Produtivo: balanço de atividades 2008/2010 - Volume 5: Destaques Estratégicos. Brasília, 2011d.

CAMPANÁRIO, M. A.; SILVA, M. M.; COSTA, T. R. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE): análise de fundamentos e arranjos institucionais. In: XI Seminário Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica. Salvador, 2005

CANO, W.; SILVA, A. L. Política industrial do governo Lula. Texto para Discussão, IE/UNICAMP n. 181, julho 2010.

CASTILHOS, C. C. Contradições e limites da política industrial do Governo Lula. Indicadores Econômicos (FEE), Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 54-74, 2005.

CASTRO, A. B. A reestruturação industrial brasileira nos anos 90: uma interpretação. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 21, n. 3 (83), p. 3-26, jul-set, 2001.

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. Revista Brasileira de Política Internacional, 51(2), p. 8-25, 2008b.

CERVO, Amado Luiz. Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHANG, Ha-Joon. An Institutional Perspective on the Role of the State: towards an Institutional Political Economy. In: BURLAMAQUI, L.; CASTRO, A.; CHANG, H. J. (eds.). Institutions and the Role of the State. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

CHANG, Ha-Joon. Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective. Londres: Anthem Press, 2002.

CHANG, Ha-Joon. The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future. Penang: TWN; New York: Zed Books, 2008.

CHILE. Región de Coquimbo: Corredor Bioceánico Central Túnel Agua Negra”. Novembro, 2014. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pti_buenosaires14_anexo6a_Coquimbo.pdf. Acesso em 18/12/2014.

CORONEL, D.; AZEVEDO, A.; CAMPOS, A. Impactos da política de desenvolvimento produtivo na economia brasileira: uma análise de equilíbrio geral computável. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 01, p. 140-160, 2011.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J.C.; NASSIF, A.; OLIVA, R. Industrial Policy and Economic Transformation. In: Javier Santiso and Jeff Dayton-Johnson (Eds). *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

COUTO, Leandro Freitas Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Brasília: UnB, 2012

CUNHA, A.; PERFEITO, P.; PERGHER, N. Estado e Política de Desenvolvimento no Brasil (2003-2014). In: HENKIN, H. (org.) *Política Industrial e Internacionalização*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

DECLARAÇÃO CONJUNTA. Declaração Conjunta. Reunião de Presidentes de Punta del Este, 12 a 14 de abril de 1967. Disponível em <http://diplomatzando.blogspot.com.br/2012/02/marcha-da-integracao-na-america-latina.html>. Acesso em 10/10/2013.

EVANS, Peter. Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial. Editora UFRJ: Rio de Janeiro, 2004.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova* [online]. 1993, n.28-29, pp. 107-157.

FARO, L.; POUSA, C.; FERNANDEZ, C. *Conversas com Eliezer*. Ed. Insight, 2005.

FONSECA, P. C. D. (2014). Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito. <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201309121650480.Conceito%20Desenvolvimentismo%20-%20Pedro%20Fonseca.pdf>. Acesso em 20/11/2014.

FREEMAN, Chris; SOETE, Luc. *The economics of industrial innovation*. Cambridge (MA): MIT Press, 1997.

GUERRIERO, Ian. A recente política industrial brasileira: Política de Desenvolvimento Produtivo e Plano Brasil Maior. In: Encontro Nacional de Economia Política, 18, 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, Sociedade Brasileira de Economia Política, 2012. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigos/download?id=2043&title=A%20recente%20pol%C3%ADtica%20industrial%20brasileira:%20Pol%C3%ADtica%20de%20Desenvolvimento%20Produtivo%20e%20Plano%20Brasil%20Maior>. Acesso em: 20/07/2012.

HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

IIRSA (2009). Análise do Potencial de Integração Produtiva e Desenvolvimento de Serviços Logísticos de Valor Agregado de Projetos da IIRSA (IPrLg) – Aplicação ao Grupo 3 de Projetos dos Eixos de Integração e Desenvolvimento de Capricórnio. 2009. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/iprlg_g3_cap_informe_final_port.pdf.

Acesso em 01/03/2011

IIRSA. Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado de Proyectos IIRSA (IPrLg) – Aplicación al Grupo 5 de Proyectos del Eje de Integración y Desarrollo Andino. 2010.

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/iprlg_gp5_andino_informe_final.pdf.

Acesso em 01/03/2011.

LAPLANE, M., SARTI, F. Prometeu Acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. Política Econômica em Foco, n. 7 – nov. 2005/abr. 2006.

LIN, J.; CHANG, H. Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantages or Defy It? A Debate Between Justin Lin and Ha Joon Chang. Development Policy Review, v. 27, n. 5, p. 483-502, 2009.

O'DONNELL, G. On the State, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. World Development, 21(8), 1993: 1355-1369.

PADULA, R. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a Integração de Infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas Perspectivas de Mudança. In: O Brasil e novas dimensões da integração regional / Walter Antonio Desiderá Neto, Organizador. – Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

PERES, W. & PRIMI, A. Teory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience. Serie Desarrollo Productivo, n. 137, Santiago de Chile, CEPAL, Feb. 2009.

PEREZ, Carlota. Technological Revolution and Financial Capital. The Dynamics of Bubbles and Golden Ages. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2002.

QUINTANAR, Silvia; LÓPEZ, Rodolfo. O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul- americana (IIRSA): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. Revista Brasileira de Política Internacional. [online]. 2003, vol.46, n.1, pp. 213-221.

RODRIK, D. Industrial Policy for the Twenty-First Century. CEPR Discussion Papers, n. 4767, 2004.

RODRIK, D. Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How. Middle East Development Journal, 2008, 1-29.

SUZIGAN, W., FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. Revista de Economia Política, v. 26, n. 2 (102), p. 163-185, abril-junho, 2006.