# O papel do BNDES na integração sul americana:

## Os financiamentos para obras de integração física da América do Sul

Carolina Polezi[1]
Orientador: Fabio B. Contel
Apoio: FAPESP

**Resumo**

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é hoje o mais importante banco público da América Latina e também se destaca mundialmente pelo volume e alcance de suas linhas de crédito, nacionais e internacionais. Esta instituição vem cumprindo papel fundamental no processo recente de integração sul americana através de financiamentos de projetos de infraestrutura que procuram unir fisicamente este subcontinente. Sua atuação é destacável, uma vez que a integração normativa e física da região parece ser condição fundamental para a integração cultural, econômica e política.

A conformação da América do Sul como um bloco consistente é tema de extrema importância para o Brasil, já que a instalação de "solidariedades geográficas" (SANTOS, 1996) entre os países sulamericanos pode gerar complementaridades e oportunidades de desenvolvimento para todos os territórios envolvidos. Por essa razão, o desenvolvimento econômico destas nações parece ser condição fundamental para consolidar as democracias do subcontinente, incrementando também a cidadania em cada rincão da região. Da mesma forma, a concretização do bloco pode significar maior poder decisório e econômico sulamericano dentro do cenário geopolítico mundial, o que traria protagonismo ao Brasil no sistema internacional, uma vez que este vem se consolidando como líder no processo de integração da América do Sul (COSTA, 2009).

[1] Carolina Polezi é mestranda pela Universidade de São Paulo (USP) desde 2011 através do programa de Geografia Humana oferecido pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humans (FFLCH). É orientada pelo Prof. Dr. Fabio Betioli Contel e possui apoio da FAPESP para realizar esta pesquisa.

Buscamos compreender nesta pesquisa como os “sistemas de engenharia” (SANTOS, 1996) financiados pelo BNDES (hidroelétricas, redes de transmissão de energia, rodovias, hidrovias, pontes, etc.) vêm contribuindo para a integração física do subcontinente, e quais os principais atores, normas, lugares e recursos financeiros vem sendo envolvidos, através do BNDES, nesta integração.

## Introdução

O atual período histórico se caracteriza por uma forte disputa econômica entre os países, principalmente no que diz respeito ao comércio internacional e o controle dos mercados financeiros. A luta pelo desenvolvimento econômico faz parte desta realidade, e uma das formas de organização geopolítica e geoeconômica dos países (centrais e periféricos) para alcançar um protagonismo maior no período da globalização se dá através da integração global (econômica, normativa, política, cultural) de países vizinhos e/ou limítrofes. Para que o mundo subdesenvolvido seja minimamente ativo neste contexto parece ser fundamental que haja uma organização em moldes cooperativos de países vizinhos, e por isso são criados blocos político-econômicos, pois somente através da união de forças e potencialidades das nações poderá ser alcançada uma integração real, que viabilizaria a competição com menores assimetrias dentro do mercado mundial.

Porém, a coesão entre os países e a conformação de objetivos comuns entre nações não é tarefa fácil de realizar. Ao contrário, as divergências de necessidades e objetivos são desafios constantes a serem ultrapassados. Antes de atingir a integração política (ponto máximo da integração entre nações) muitas etapas devem ser superadas (BALASSA, 1964). Uma delas é a unificação normativa, que viabiliza, do ponto de vista jurídico, as ações complementares estabelecidas entre os territórios. Outra etapa essencial é a da integração física, com projetos e obras de infraestrutura que permitam o trânsito de mercadorias, pessoas, serviços e informações entre os países. Concomitantemente, deve acontecer a integração econômica, com o reforço do comércio entre os países, que beneficie todos os membros do bloco.

Consolidadas estas mudanças nos conteúdos normativos, técnicos e econômicos do subcontinente, torna-se exeqüível também sua integração política, conformando uma grande cooperação entre os integrantes do bloco.

Nosso estudo, portanto, se justifica tanto pela importância que as políticas de integração continental ganharam recentemente, assim como pela necessidade de estudarmos o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como elemento importante desta integração em curso, para o caso da América do Sul.

## A importância das Instituições Financeiras de Desenvolvimento: Um destaque para o BNDES

Desde a década de 1960, com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) – e posteriormente com a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) –, busca-se a integração comercial e normativa entre os países latinoamericanos[2]. O caminho foi longo, com muitas dificuldades e poucos resultados efetivos foram alcançados nas décadas de 1970 e 1980. Somente na década de 1990, com a ascensão de governos de viés político mais progressista, eleitos democraticamente, é que o processo de integração avançou e a unificação das normas conseguiu chegar a um patamar de maior maturidade. Concomitantemente à consecução desta difícil "primeira etapa", a América do Sul hoje busca a integração física dos territórios nacionais, o que implica em investimentos públicos e privados que viabilizem a construção de grandes "sistemas de engenharia" (SANTOS, 1996)[3], que

[2]O conceito de integração tem uma longa história na geografia e nas ciências políticas e econômicas. Um dos principais fundadores desta discussão é o economista Bela Balassa (1964), que nos mostra que "en su uso cotidiano, la palabra 'integración' denota la unión de partes dentro de un todo. En la literatura económica, el término 'integración económica' no tiene un significado tan claro. Nos proponemos definir la integración económica como un proceso y como una situación de las actividades económicas. Considerada como un proceso, se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; vista como una situación de los negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales."

[3] "Nos dias de hoje, os sistemas de engenharia são projetados e construídos em forma integrada, na intenção de promover a convergência de certos agentes e de certas regiões. Esses grandes sistemas técnicos fornecem as condições para que outras técnicas funcionem. Alguns preferem denomina-los macrossistemas técnicos (B. Joerges, 1988; T. Hughes e R. Maynz, 1988; I. Braun e

podem servir como catalisadores do processo de integração do continente. Daí a necessidade de haver uma forte Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD) como o BNDES[4], que conceda linhas de crédito e financiamentos aos países da região para que sejam realizadas estas obras que são, por definição, muito caras, e de retorno financeiro no longo prazo.

De acordo com o Araújo (*et alli*, 2011) as Instituições Financeiras de Desenvolvimento (doravante IFDs) se disseminaram na América Latina a partir da primeira metade do século XX com duas fases marcadas: 1) A primeira após a crise de 1929 para financiar e fomentar a produção; 2) A segunda após a II Guerra Mundial para estimular a industrialização. No período de 1930 a 1960 criaram-se 132 IFDs em toda essa região.

Essas instituições (dentre elas o BNDES) tiveram um papel importante no processo de industrialização de todos os países latinos, mas tiveram especial destaque no Brasil, Argentina e México, que foram os países que mais se industrializaram nos períodos. Foi principalmente através das IFDs que os Estados intervieram em seus territórios, articulando um planejamento estratégico nacional.

O sistema de crédito oferecido pelas IFDs foi fundamental para viabilizar o crescimento de todos os circuitos e redes de produção especialmente nos países lationamericanos e Peter Dicken (2010, p. 408) reforça a importância do crédito para as economias afirmando que "sem o desenvolvimento paralelo de sistemas de troca baseada em dinheiro e crédito, não aconteceria o desenvolvimento das economias além das formas organizacionais mais primitivas e das escalas mais geograficamente restritas".

Com a crise de 1980 e o esgotamento do endividamento dos países latinos, o arrocho fiscal e financeiro provocado pelo chamado "Consenso de Washington" transformou a atuação das instituições, visto que a partir de então

---

B. Joerges, 1992; A. Gras, 1992 e 1993). São as grandes barragens, aeroportos, vias rápidas de transportes, suportes de diversas espécies, responsáveis pela criação de situações nas quais há uma solidariedade entre técnicas e telecomunicações, teledetecção, informática e burótica, entre outras, que povoam o território através das redes materiais e imateriais." (SANTOS e SILVEIRA, 2005, p. 101)

[4] "O BNDES acompanha e participa, de forma sistemática, das ações empreendidas por entidades voltadas para o processo de integração sul-americana, tais como a ALADI, a ALIDE e a IIRSA." (BNDES, 11/2004, n$^0$ 187)

a ordem era a não-intervenção dos Estados em suas economias. Mas a partir do século XXI, o perfil das IFDs é novamente modificado, com o enfraquecimento relativo do FMI, do BIRD e dos principais bancos privados dos países centrais, ao mesmo tempo em que novos governantes da América Latina adquirem uma visão política com viés mais progressista. Dentro desta conjuntura histórica, podemos nos perguntar: como se deu a evolução recente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico?

Em 1952 o governo brasileiro cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico[5] no período do governo de Getúlio Vargas. Desde o início o BNDES foi importante instituição de fornecimento de crédito, especialmente para a indústria, setor este que recebe a colaboração do Banco até os dias de hoje [6]. Segundo Ianni (2004, p.42),

> Nas suas primeiras décadas de atuação, o BNDE se caracterizou como um instrumento propulsor de modernizações do território nacional. Suas principais ações buscavam fomentar os mecanismos de apoio ao desenvolvimento industrial. As prioridades do Banco estavam no financiamento ou ampliação dos sistemas de transporte e portos; dos sistemas de energia elétrica, das indústrias de base e do desenvolvimento da agricultura.

Silva Jr complementa as palavras de Octavio Ianni, mostrando ainda que

> O BNDE visava primordialmente financiar os projetos que eliminariam os 'entraves das ações de crescimento produtivo', bem como pretendia-se atuar diretamente nos fatores que impulsionassem a independência de alguns setores produtivos, aliando-se diretamente à política de substituição de importações. (SILVA JR., 2004, p. 91)

Desde a criação do Banco, sua preocupação central foi a integração do território e a superação do subdesenvolvimento, de forma que permitisse a

[5]O "S" de social somente foi incorporado ao nome da instituição em 1982.

[6]A industrialização era uma prioridade como estratégia de desenvolvimento nacional e de superação estrutural da condição de subdesenvolvido. Em pouco tempo, a instituição se tornou uma das principais referencias de planejamento da burocracia estatal brasileira. Desde então, o Banco situa-se como instituição-chave dos principais projetos ou planos nacionais das mais diversas orientações. (FARIAS, 2008, p. 1)

expansão do meio técnico-científico no interior do território brasileiro. Hoje, mais de meio século após a criação do BNDES, os objetivos seguem com os mesmos fundamentos, porém a área de influência do Banco se expande para toda América do Sul.

O BNDES é uma autarquia brasileira criada pela Lei nº 1628, de 20 de junho de 1952 e foi enquadrada como uma empresa pública federal, com personalidade jurídica pela Lei nº 566 de 21 de junho de 1971 (BRASIL, 1952, 1971). Atualmente o BNDES está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com o objetivo basilar de melhorar a competitividade da economia brasileira, mas possui ampla liberdade de traçar seu caminho com grande autonomia em relação à burocracia do governo federal. O chamado "Sistema BNDES" é constituído principalmente por duas agências: 1) o FINAME, que é a Agência Especial de Financiamento Industrial criada para financiar a comercialização de máquinas e equipamentos; e 2) o BNDESPAR, ou seja, o "BNDES Participações", que busca possibilitar a subscrição de valores mobiliários no mercado de capitais brasileiros[7].

Pela pesquisa documental já realizada, parece possível afirmar que em 2003 a integração sulamericana passa a ser uma das mais destacadas missões do BNDES, tendo em vista a importância da interconexão dos mercados nacionais para o sucesso da economia continental, além de preocupação a aceleração do desenvolvimento econômico com justiça social. Segundo o Informe BNDES (2004, n$^0$ 187), a instituição busca "reduzir custos de comércio exterior", "aumentar o intercâmbio comercial" entre os países sulamericanos, "promover maior integração regional" e "adicionar competitividade" comercial à América do Sul, ao financiar as exportações de produtos e serviços de engenharia brasileiros, para aprimorar as conexões físicas da região[8].

[7] BNDES. Disponível em: www.bndes.gov.br. Acesso em 12/12/10

[8] "As cinco principais metas estabelecidas para viabilizar a integração sulamericana são: 1) incremento dos fluxos do comércio entre os países; 2) atração de investimentos (especialmente em infra-estrutura); 3) ampliação de mercados, possibilitando ganhos de escala e área de atuação; 4) Capacitação tecnológica e humana através da cooperação; 5) fortalecimento do poder de negociação dos países da região." (Informe BNDES, 2004, n$^0$ 187)

É interessante ressaltarmos que o Banco criou um departamento atrelado à área de comércio exterior com o objetivo exclusivo de desenvolver a integração sulamericana. O setor é constituído por 22 técnicos (na área de comércio exterior) tendo sido recrutados mais 16 novos funcionários em 2003, com a função de ampliar e aprimorar as relações internacionais com a América Latina[9]. Este departamento opera 42% do orçamento do BNDES, segundo o então presidente Carlos Lessa em pronunciamento no encontro entre BNDES e CAF (Corporação Andina de Fomento) no Rio de Janeiro[10] em 2003.

O ministro Samuel Pinheiro Guimarães (2008) afirma que a América do Sul ainda é uma espécie de "arquipélago de sociedades e economias", separadas não somente pela distância, mas principalmente pela herança política do período colonial que se arrastou até os dias de hoje. Ao que indica nossa primeira aproximação bibliográfica sobre o tema, faz-se notar que os sistemas de transporte, de energia e de comunicação entre os países sul americanos são falhos, o que reduz ainda mais os fluxos de comércio, investimentos, pessoas e bens culturais, configurando uma situação de maior subdesenvolvimento dos países e menor inserção destes na economia mundial. Por essa razão,a integração econômica e política da América do Sul se constitui na verdade em um objetivo estratégico de fortalecimento da região e superação da condição socioeconômica periferizada.

É oportuno lembrar a importância que Celso Furtado e o pensamento da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) tiveram no desenvolvimento da economia sulamericana. O tema do "fortalecimento das áreas de livre comércio" e o "comércio inter-regional" sempre foi foco de discussão da CEPAL, que desde a década de 1960 desenvolve estudos sobre a América Latina. Segundo a Revista CEPAL (2011), a América do Sul – que é composta por 12 países em um espaço contíguo –, possuía, em 2004, uma

[9] BNDES. Disponível em http://www.bndes.gov.br. Acesso em 15/12/10

[10] Recentemente, o atual presidente do Banco, Luciano Coutinho, disse acreditar que o papel dos bancos e das instituições de desenvolvimento como agentes de financiamento ganha especial importância no momento em que a economia global caminha para 'situação bastante delicada, na qual, possivelmente, as economias desenvolvidas passem por período de recessão - depois de já terem tido baixo crescimento - e na qual a expansão internacional do crédito estará muito restrita'. Neste cenário, em seu entender, é importante a busca de uma maior cooperação na América Latina. (BNDES. Extraído de www.bndes.gov.br em 17/12/2010)

população total de 360 milhões de habitantes; isto corresponde a cerca de 67% da demografia de toda a América Latina e o equivalente a 6% da população mundial; esta parcela do globo apresenta ainda grande integração linguística, pois imensa maioria falava português ou espanhol, e detinha uma das maiores reservas de água doce e biodiversidade do planeta, além de imensas riquezas em recursos minerais, pesca e agricultura.

De acordo com pronunciamento do Ministro da Fazenda Guido Mantega (*apud* VELLOSO, 2003, p. 14) uma das cinco grandes prioridades do governo Lula foi a recuperação do Sistema Nacional de Logística, que estrategicamente deve ser realizado juntamente com o projeto de integração sul americana. Como mostra em estudo um dos ex-vice presidentes do Banco, o economista Darc Costa (2009, p. 521), dos projetos financiados e executados pelo BNDES na América do Sul, todos tinham como objetivo a integração do subcontinente através da construção de sistemas de engenharia que viabilizam o sistema viário, o sistema energético e o sistema de comunicações integrados. E como se dá os processos políticos para tal integração?

## Integração Sulamericana: Mercosul, Unasul e IIRSA

Pensando neste contexto de criação de "solidariedades geográficas" no sub-continente, vale lembrar também que o MERCOSUL se constitui já em um importante "ponto de partida" para concretizar a integração regional, mas para tanto parece ser também fundamental que o Brasil invista no fortalecimento da UNASUL[11], pois esta pode ser um dos alicerces para um projeto que abranja toda a América do Sul. Como mostram Oliveira e Lessa (2006b, p. 277),

> "O projeto do Mercosul não era formar uma simples área de livre comércio, mas constituir o núcleo de um futuro mercado comum, base de um estado supranacional, como a União

[11]Como mostra documento oficial da instituição, "La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados. (UNASUL, 2008, p. 02)

> Européia, sobre o lastro geográfico da América do Sul" (OLIVEIRA; LESSA, 2006b, p. 277)

A UNASUL criou em 2007 o Banco do Sul, um fundo monetário com o objetivo de fornecer crédito aos países membros[12] para impulsionar o desenvolvimento econômico e social da América do Sul, atuando como uma instituição de financiamento, capacitação e assistência, buscando fortalecer a integração, reduzir as assimetrias e promover uma distribuição equitativa dos investimentos (especialmente através de programas sociais, crédito às empresas públicas e privadas dos países membros e obras de infraestrutura na América do Sul). O Banco do Sul poderá ser uma alternativa de crédito a esses países, com políticas de menor viés "financista", se diferenciando de instituições como o FMI ou BIRD.

O Banco terá capital inicial de US$ 7 bilhões, sendo que os países mais desenvolvidos, dentre eles o Brasil, contribuíram com mais recursos do que os outros membros menos dinâmicos. No dia 15 de fevereiro do presente ano a presidenta Dilma enviou um pedido aos parlamentares para que seja aprovada a verba para o Banco do Sul e dessa forma ser ratificada definitivamente a entrada do país neste grupo, e a expectativa é que em 2013 o Banco já esteja em plena atividade.

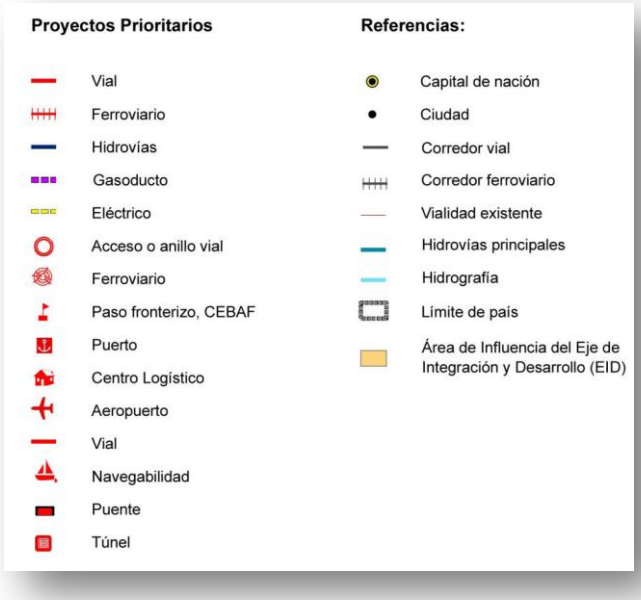
O Banco do Sul terá um papel fundamental de complementar as atividades do BNDES, já que este possui algumas restrições sobre o financiamento de empresas brasileiras ou sul-americanas que não estejam investindo direta ou indiretamente no Brasil. O importante é destacar que a integração física da América do Sul é de profundo interesse do Brasil e urge soluções que acelerem esse processo e permita melhor desenvolvimento da região. Ainda dentro deste rol de mudanças, vale lembrar que no ano de 2004 é criada a Comunidade Sul-Americana de Nações, com o objetivo estratégico de tornar todo esse grupo de países um bloco mais coeso, visando uma inserção ativa na geopolítica mundial.

Para o entendimento desta evolução recente da integração sulamericana, faz-se necessário ainda ressaltar que as obras de infraestrutura voltadas para a integração física dos países foram baseadas no estudo

[12] Os países que assinaram o acordo em 2007 para a criação do Banco do Sul e que compuseram essa comunidade foram Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

elaborado pela IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana). Esta instituição tem por objetivo “realizar ações para impulsionar a integração política, social e econômica sul americana”[13], o que inclui a modernização da infraestrutura regional.

Para tanto foram pensados Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), que são “franjas multinacionais” de territórios que concentram espaços naturais, grupos humanos, zonas produtivas e fluxos comerciais. Segundo os documentos da IIRSA, os EIDs foram pensados a partir de uma análise do território em torno de critérios técnicos e objetivos de um processo de identificação sócio-política através de trabalho e campo e pesquisa teórica. O resultado foi a elaboração de dez eixos de desenvolvimento composto por todos os países do nosso subcontinente. Também foi concluído que é necessária a realização de 335 projetos de infraestrutura com custo total aproximado de US$ 37,5 bilhões para que a integração sul americana seja amplamente concretizada, de acordo com a própria IIRSA (2011). Diante do alto custo das obras, parece ser fundamental o respaldo de um banco forte como o BNDES para oferecer verbas e linhas de crédito para a efetivação das obras. Abaixo verificamos a carta de projetos emergenciais para Integração de acordo com o estudo desenvolvido pela API da IIRSA[14] da IIRSA.




**API: Agenda de Projetos Prioritários**

**Desenvolvido pela IIRSA para acelerar o processo de integração física na região.**

[13] IIRSA. Disponível em http://www.iirsa.org. Acesso em 21/01/11.
[14] API: Agenda de Projetos Prioritários de Integração

Toda essa infraestrutura viabiliza os fluxos materiais e imateriais entre os países, colaborando com o projeto fundamental de desenvolvimento da região, assim como para a superação das assimetrias entre as nações desse subcontinente. Para Samuel Pinheiro Guimarães (2008), a falta de comprometimento com o desenvolvimento da América do Sul implicará

diretamente no aumento da instabilidade dos países da região, o que terá consequências diretas para a sociedade e para a economia brasileira.

Os países com maior dinamismo econômico terão papel fundamental na busca pelo nivelamento social, político e econômico da América do Sul. Parece importante que estes países promovam programas de desenvolvimento econômico que envolva os países menores, passando até por medidas de "abertura de mercado" sem exigir reciprocidades, assim como através do financiamento/construção de sistemas de engenharia que permitam a integração e o desenvolvimento continental. O Brasil é o país mais desenvolvido e estável dentro da América do Sul, portanto terá grande destaque e importância no processo de integração (Guimarães, 2008). Aparentemente, o governo brasileiro (com ciência das necessidades dos países menores, e preocupado com a expansão das empresas nacionais), tem ampliado as linhas de crédito para os demais países vizinhos, e tem também apoiado o desenvolvimento econômico de cada um deles através do BNDES[15].

Esta maior integração terá também consequências positivas para a própria economia brasileira, como mostra a bibliografia até aqui analisada. De acordo com Rüttimann (2008) a América Latina constitui um dos principais destinos das exportações brasileiras de bens e serviços com alto valor agregado. A participação de produtos industrializados na pauta de exportações para a região foi da ordem de 92% no período de 1990 a 2007, respondendo por cerca de 30% das exportações totais de produtos industrializados do Brasil. Segundo ainda o autor,

> Em 2007, 99% dos US$ 490 milhões liberados pelo BNDES em financiamentos para a América Latina destinaram-se a projetos de infraestrutura. No que se refere ao BNDES, sua carteira de operações destinadas a projetos de infraestrutura na América do Sul tem crescido fortemente, somando cerca de US$ 11 bilhões entre operações contratadas e em perspectiva, para investimentos da ordem de US$ 24 bilhões em projetos para construção de rodovias, pontes, hidrelétricas, gasodutos, linhas de transmissão, aeroportos, hidrovias, portos, ferrovias e

[15] Disponível no site do BNDES. Acesso em 21/01/2011.

> sistemas de transporte urbano (metrô e ônibus). (RÜTTIMANN, 2008, p. 93)

O BNDES tem, portanto, papel fundamental em todo o processo de investimento em infraestruturas, pois ele se configura hoje como o banco mais importante da América Latina e um dos mais importantes do mundo. Podemos fazer tal afirmação ao analisar alguns indicadores quantitativos: o BNDES, sozinho, já concedeu empréstimos e linhas de crédito num total de mais de 57 bilhões de dólares [mais de R$98 bilhões] por ano, como mostra documento do próprio Banco, ao comentar seus investimentos na América do Sul recentemente:

> Nossa carteira de projetos já é uma fonte de financiamento importante para a infraestrutura na América do Sul', argumenta Coutinho. Até 2004, a média de desembolsos do BNDES na região era inferior a US$ 550 milhões a cada dois anos, valor que subiu para US$ 855 milhões em 2005 e 2006 e saltou a US$ 1,74 bilhão em 2007 e 2008.[16]

O BNDES parece assumir assim tarefas de grande importância para a promoção da integração sul-americana, uma vez que contribuiu e continua trabalhando para o aumento da diversidade dos setores apoiados, bem como dos países com os quais o Brasil fechou acordos, o que se traduz em aumento de mercados consumidores.

A ênfase nos "sistemas de engenharia" como elementos-chave da integração está baseada na noção de que o desenvolvimento do transporte, da energia, e das telecomunicações irá gerar um impulso para a superação das barreiras materiais existentes, criando uma coesão política e crescente abertura comercial.

Portanto, o esforço de financiar esta "integração física" da América do Sul indica um aumento da coesão das economias nacionais, fortalecendo o sistema econômico do continente, trazendo – concomitantemente – benefícios ao Brasil e também a toda a região. Ainda que esta perspectiva deva ser tomada com bastante cautela, nos parece que os esforços recentemente realizados pelo Brasil – assim como pelos demais países da América do Sul –,

[16] BNDES. Disponível em http;//www.bndes.gov.br. Acesso em 15/01/11.

visam o desenvolvimento integral das nações (e não apenas seu “crescimento econômico”), pois ainda somos um grupo de nações com enormes desigualdades sociais e econômicas, típicas de países subdesenvolvidos. Para tanto, o BNDES tem apresentado papel fundamental para que o projeto regional de desenvolvimento possa ser concretizado e que a América do Sul venha a se configurar como um continente capaz de fazer frente às necessidades concretas de suas populações como um todo, independentemente da nação da qual façam parte.

Feita esta análise sobre aspectos importantes do papel do BNDES na recente integração da América do Sul, podemos nos perguntar: quais conceitos da geografia poderão embasar a pesquisa? Que autores e quais os principais debates relativos às categorias do conhecimento geográfico permitem a operacionalização da pesquisa que estamos propondo?

## Método de Pesquisa

Muitas foram as pesquisas realizadas a respeito da evolução do BNDES, de sua atuação como instituição financeira, assim como do papel fundamental deste banco no processo de industrialização do Brasil. Porém, a pesquisa bibliográfica realizada até o momento mostra que são poucos os estudos que utilizam o “espaço geográfico” e o “território” como conceitos basilares para fazer tal reflexão. Para tanto, pareceu-nos necessário evocar as variáveis espaciais que viabilizam e estimulam sua re-organização recente. De acordo com Isnard (1982), o espaço geográfico é resultado da transformação do meio natural pelo homem, através da materialidade e das ações; assim, a realidade do espaço não está calcada numa auto-organização, mas depende das ações sociais que lhe dão conteúdo e lhe imprimem uma intencionalidade. E para melhor fundamentar nosso estudo buscamos o conceito de espaço geográfico definido por Santos (1997, p. 26), como “(...) um conjunto indissociável de que participam, de um lado, certo arranjo e objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento”. Pensando a partir desta definição do objeto da

geografia (o espaço geográfico), podemos propor que os bancos e instituições financeiras são “elementos” do espaço geográfico, já que, segundo Santos (1997a), esses elementos do espaço podem ser “homens”, “firmas”, “instituições”, o “meio ecológico” e as próprias “infraestruturas”. Os bancos, como elementos do espaço geográfico, organizam-se a partir de duas matrizes: material e imaterial. A primeira é representada pelos prédios, agências, caixas eletrônicos, fluxos de recursos. A segunda é constituída pelo planejamento e execução de suas ações, pela dinâmica de trabalho de seus funcionários, assim como por sua participação na distribuição das informações e de crédito em certos pontos do território.

As ações concretas dos bancos e das instituições voltadas para a integração do continente conformam uma vertente de gestão do território nacional que segundo Roberto Lobato Correa (2004, p. 17) seria a “ação exercida pelos agentes sociais, privados e públicos, no sentido de apropriar-se de um território e controlar a sua organização sócio-espacial, visando garantir a reprodução do sistema social do qual os agentes que dispõem de poder constituem os gestores do território”. Sendo as ações dos bancos e instituições de desenvolvimento um dos objetivos possíveis dos estudos geográficos, pareceu-nos também viável utilizar nesta análise os conceitos de “horizontalidades” e “verticalidades” (SANTOS, 1999), já que ambos nos ajudam a dar significado a este planejamento territorial em execução, tanto de empresas como dos Estados envolvidos. Estas ações de caráter financeiro alteram a atual configuração do espaço, dotando cada lugar com um novo “papel” (ou “função”) na divisão territorial do trabalho. As “horizontalidades” são os domínios da contiguidade, dos lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial, e com coerência funcional, e controle mais “autônomo” de seu desenvolvimento. Já as “verticalidades” são situações geográficas formadas por solidariedades geográficas mais abrangentes, e que ligam pontos distantes uns dos outros, unidos por fluxos materiais ou imateriais (SANTOS, 2008). Podemos considerar que as horizontalidades são a base de funcionamento dos lugares e das regiões, onde acontecem os eventos com lógicas “endógenas”, ligadas diretamente ao cotidiano das sociedades envolvidas. Já as verticalidades se constituem em redes, que se sobrepõem

aos arranjos espaciais de tipo local/regional, em que cada “nó” da rede corresponde a um ponto que tende a coordenar os fenômenos que acontecem na horizontalidade. Pareceu-nos importante destacar estes dois conceitos, pois os bancos – principalmente os grandes bancos privados globais – são exemplos de agentes que organizam vastas parcelas dos territórios sul-americanos de acordo com seus interesses, e seu planejamento influencia nossas vidas, desenhando a configuração do espaço através de suas redes informacionais. Neste sentido, podemos nos perguntar: a atuação do BNDES faz dele um produtor de “horizontalidades” no continente? Ou sua ação se assemelha com a lógica dos demais bancos privados globais, isto é, são grandes produtores de “verticalidades”?

Pensando ainda sobre esta capacidade das lógicas “horizontais” serem influenciadas por lógicas “verticais”, Raffestin (1993, p. 53), nos mostra que “toda a relação é um ponto de surgimento de poder”, sendo o espaço geográfico onde se dão as relações sociais, é nele que se manifesta o poder. O autor ainda coloca que para “deter o poder” é necessário manipular os fluxos que transitam no território. No atual período da globalização, verificamos que dois são os principais agentes detentores de poder no território: os Estados-nacionais e as grandes corporações privadas. Pensando nestes termos, torna-se possível entender a importância dos bancos como elementos do espaço geográfico que produzem, manipulam e centralizam uma enorme quantidade de “informações”, e disto decorre também seu enorme poder de organização do espaço geográfico. Para Raffestin (1993), a difusão da informação é a fonte de poder das instituições em geral, tornando-as agentes estratégicos no território, pois detêm o poder sobre as “veias” (redes) por onde passa o “sangue” (informação) do território. Como nos lembra também Ricardo Castillo, “A informação não se dissocia do exercício do poder e tampouco da produção e gestão do excedente (...) [constituindo-se] em condição indispensável ao exercício do poder, econômico e político...” (CASTILLO, 1999, p. 35). Este processo ganha força na condução do planejamento à medida que “o território concreto é transformado em informação e se torna um território abstrato e representado” (RAFFESTIN, 1993, p. 203), pois são pouco numerosos os agentes que efetivamente controlam as redes, como por exemplo os Estados

nacionais. Uma vez que as redes de “circulação e comunicação precedem as estratégias e estão a serviço delas” (idem, p. 204), elas se tornam instrumentos de poder do Estado, como pretendemos também mostrar em nossa investigação.

Além do conceito de “informação”, as “normas” também nos pareceram uma categoria fundamental para discutirmos a atuação do BNDES no território nacional, pois é somente devido a elas que as finanças atuam desta forma mais ampliada, no período da globalização (SANTOS, 2008). Para tanto foi necessário que alguns consensos fossem estabelecidos, para que as “regras regionais” fossem elaboradas e/ou modificadas.

São as normas que viabilizam a atuação do capital em escala global e o que presenciamos é a abertura cada vez maior dos espaços nacionais para sua livre circulação; mas para isso é necessária a aplicação das normas de forma uniforme em todos os espaços da globalização (SANTOS, 1994). Porém, as normas podem contribuir também para a formação de “solidariedades geográficas” entre os territórios, permitindo uma maior porosidade das fronteiras entre países limítrofes, catalisando a circulação interna de pessoas, bens culturais, informações, investimentos cruzados, mercadorias etc[17].

> “Uma das maneiras de entender essa relação entre os eventos mundiais e suas repercussões nos lugares pode se dar pela análise das formas geográficas. Não só a partir de sua materialidade, mas também a partir dos conteúdos sociais, econômicos e normativos que incidem atualmente sobre essas formas. Essa é, de maneira sintética, a proposta de se entender os elementos do espaço geográfico como ‘formas-conteúdo’, e não apenas como ‘formas’ simplesmente.” (CONTEL, 2009, p. 119)

[17]Contel coloca que são as ”normas que delimitam a dinâmica de cada ator na divisão social do trabalho, assim como procuram regular a distribuição dos elementos do espaço geográfico (empresas, infraestruturas, incentivos fiscais, etc.). Uma norma jurídica pode autorizar (ou não) que um evento histórico se geografize na parcela do espaço sobre o qual ela tem poder de regulação” (CONTEL, 2006. p. 7).

Assim, pensar em *normas*, *técnicas*[18], *informação* como conteúdos do espaço geográfico pode nos ajudar a entender a ação do BNDES no continente sul-americano, assim como pode nos auxiliar a pensar nesta ação como uma possibilidade de implantar no continente mecanismos que erradiquem o subdesenvolvimento que grassa em vastas parcelas do mesmo. O subdesenvolvimento é uma questão complexa de relações de dominação interna e dependência externa – como coloca Farias (2008, p. 10) – , e superá-lo envolve políticas que não se submetam aos interesses corporativos, já que estes tendem a reproduzir desigualdades (ou "verticalidades"), que manteriam a América do Sul na mesma condição, periférica e subdesenvolvida. Para combater essa situação, parece-nos fundamental uma ação integradora para que a união de forças dos doze países que constituem esse subcontinente altere a atual situação, e o BNDES parece possuir papel de destaque na viabilização do crescimento e desenvolvimento sul americano.

## BIBLIOGRAFIA FUNDAMENTAL (Citada e Consultada)


ARAUJO, Victor L. Murilo J. S. Pires, Marcio F. da Silva e Diego A. Castro.*O Estado atual das instituições financeiras públicas para o desenvolvimento da américa Latina: Uma análise exploratória.* Rio de Janeiro: Ipea. Textos Para Discussão no. 1616, Maio de 2011. 36p.

BALASSA, B. *Teoria de la integración económica*. UTEHA, Mexico, 1964.

BARENBOIM, F.; GIAMBIAGI, F. *Mercosul: Por uma Nova Estratégia Brasileira*. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, v. 12, n. 24, p. 77-110, dez. 2005.

BENAKOUCHE, T. Redes de comunicação eletrônica e desigualdades regionais. In: GONÇALVES, M. F.(org) *O Novo Brasil Urbano.* Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

BNDES. Integração da América do Sul: O BNDES como agente da política externa brasileira. In: *Informe BNDES: o banco do desenvolvimento.* Novembro de 2004, n$^0$ 187


[18] Milton Santos (1999, 2008) afirma que a história da sociedade consiste na aplicação do trabalho sobre o meio natural, o que aos poucos o configurou como um meio técnico e, portanto artificial. Ortega y Gasset (1963) coloca que a técnica permitiu a modificação do espaço pelo homemcomo verificamos no trecho a seguir: "A técnica é o conjunto das habilidades cujo auxilio permite aos homens o aproveitamento da natureza para fins humanos. (...) A técnica é o emprego de instrumentos e de procedimentos específicos para a melhor e mais eficiente execução de uma obra ou tarefa humana, é evidente que ela nasce com a própria história do homem a partir do momento em que ele consegue obter da natureza aquilo que deseja, fabricando os primeiros instrumentos." (p. XVI).

BORGES, R. C. N. *Obras de Integração física na América do Sul.* Câmara dos Deputados, Junho de 2008.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1628, de 20 de Junho de 1952. *Cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.* Rio de Janeiro, 131º da independência e 64º da República, 1952

CASTILLO, R. *Sistemas Orbitais e Uso do Território Brasileiro. Integração eletrônica e conhecimento digital do território brasileiro.* Tese de Doutorado, Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas USP, São Paulo, 1999.

CONTEL, F. *Território e Finanças: técnicas, normas e topologias bancárias no Brasil.* Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 2006.

CONTEL, F. "Espaço geográfico, sistema bancário e a hipercapilaridade do crédito no Brasil". In: *CadernoCRH* vol. 22, no. 55. 2009, pp. 119-134.

CONTEL, F. *Território e Finanças: técnicas, normas e topologias bancárias no Brasil.* São Paulo: Annablume, 2011.

CORRÊA, R. L. (1989) "Concentração Bancária e os centros de gestão do território". In: CORRÊA, R. L. *Estudos sobre a rede urbana.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2004.

COSTA, D. *Fundamentos para o estudo da Estratégia Nacional.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

DANTAS, M. *A lógica do capital-informação: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais.* Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

DICKEN, P. *Mudança global. Mapeando as novas fronteiras da economia mundial.* Porto Alegre: Artmed. 2010.

FARIAS, H. C. *O BNDES e as privatizações no uso do território brasileiro*. Campinas, SP.: [s.n.], 2008.

FILGUEIRAS, L. A. M. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

GOMES, C. Telecomunicações, informática e informação e a remodelação do território brasileiro. In: SANTOS, M., SILVEIRA, M. L. *O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2 ed. 2001. pp. 345 – 356.

GUIMARÃES, S. P. *Nação, nacionalismo, Estado.* Estudos Avançados, nº 22 (62), 2008.

GUTTMANN, R. "Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças". In: *Novos Estudos CEBRAP* no. 82. 2008. Pp. 11-32.

HAESBAERT, Rogério. "Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo". In HAESBAERT, R. (ed.). *Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: EdUFF. 2001. Pp. 11-53.

IANNI, O. *Estado e Capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ISNARD, H. *O espaço do geógrafo.* In: Boletim Geográfico 258/259, jul./dez., ano 36, 1978.

MATTELART, A. *A invenção da comunicação*. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

MATTELART, A. *A globalização da comunicação*. Bauru: Edusc, 1996.

OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas.* Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006a.

OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas.* Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006b.

PRED, A. *Sistema de cidades em economias adiantadas.* Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo, Ática, 1993.

REVISTA CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe. *UNASUR: un espacio de desarrollo y cooperación por construir.* Chile: s/n, Maio de 2011.

RÜTTIMANN, A. B. (et al). *CCR: Seu plano no financiamento a infraestrutura.* Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 14, nº 29, p. 81-114, Jun. 2008.

SANTOS, M*. Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico – científico – informacional.* São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, M. *Espaço e Método.* São Paulo: Nobel, 4.ed., 1997a.

SANTOS, M. *Metamorfoses do espaço habitado.* São Paulo: Hucitec, 5. ed. 1997b.

SANTOS, M. O retorno do território *in:* SANTOS. M., SILVEIRA, M. L., SOUZA, M. A. *Território, globalização e fragmentação.* São Paulo: Hucitec, 4. ed. 1998 (pp 10-17).

SANTOS, M, *A Natureza do Espaço: espaço e tempo: razão e emoção*. 3ª edição, São Paulo, Hucitec, 1999.

SANTOS, M*. A urbanização brasileira.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 5. ed. 2005

SANTOS, M, *A Natureza do Espaço: espaço e tempo: razão e emoção*. 4ª edição, São Paulo, Hucitec, 2008.

SANTOS, M., SILVEIRA, M. L*. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.* Rio de Janeiro: Record, 2. ed. 2001

SAVY, M.; VELTZ, P. *Les Nouveaux Espaces de L' entreprise.* Paris: Datar, 1993, pp. 47-80.

SILVA Jr., G.*O BNDES: Importante ordenador do território brasileiro*.Dissertação de Mestrado, Departamento de Geografia, Universidade FederalFluminense, Rio de Janeiro, 2004.

TOUSSAINT, E. *Banco del Sur, marco internacional y alternativas.* Caracas, 22-24 de septiembre de 2006. Acesso em www.cadtm.org/spip.php?article2001.

UNASUL. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Brasília, s/n, 2008.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.).*Governo Lula, novas prioridades e desenvolvimento sustentado*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003.

**Principais sites consultados**

Aladi, Alalc, Governo Federal, IIRSA, PAC, Unasul, Valor Econômico, BBC, BID, BNDES, CAN, Correio Internacional e Fonplata.