



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDOS TRANSNACIONAIS

BRASIL, INTEGRAÇÃO REGIONAL E O PAPEL DO BNDES: UM CENÁRIO DE POSSIBILIDADES, DESAFIOS E DIFICULDADES

Joaner Campello de Oliveira Junior¹

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social chega aos seus 65 (sessenta e cinco) anos de existência. Ao longo destes anos o BNDES construiu uma longa história de serviços prestados ao desenvolvimento e a sociedade brasileira, desempenhando o seu papel de forma a se ajustar as necessidades e objetivos exigidos em cada época da história brasileira, tanto que o seu Estatuto o estabelece como o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal.

Sem embargo, o momento mundialmente vivenciado é de reflexões, incertezas e, também de desafios e possibilidades. O processo de globalização intensificado nas últimas décadas enfrenta ajustes e novas questões que surgem a todo instante, por exemplo, o *Brexit*, a crise ocasionada pelos refugiados, etc. Ao mesmo tempo em que o Brasil vive um cenário político conturbado o que nos leva a discutir para onde vamos e quais as perspectivas para o nosso desenvolvimento tanto no cenário interno quanto diante dos reflexos advindos do cenário externo. Exatamente, neste contexto, somos forçados a rediscutir o futuro, o modelo eleito de desenvolvimento e, neste aspecto, o BNDES, a integração regional e a infraestrutura representam temas de oportuna relevância.

Por outro lado, no âmbito interno se repisa quase como um mantra a necessidade de reformas trabalhista e previdenciária; o propalado ajuste fiscal; a questão das concessões de infraestrutura e hidrocarbonetos, em particular a mudança no modelo exploratório do pré-sal; a criação da TLP enquanto no cenário externo sofremos pressões de diversificados interesses estrangeiros, *v. g.*, o interesse chinês em infraestrutura e commodities; a questão da carne nos EUA. Diante de toda esta contextualização, para que a discussão sobre o desenvolvimento no Brasil produza resultados satisfatórios, nitidamente, devemos centrar a discussão em um espectro mais amplo.

¹ Empregado do BNDES. Mestre em Direito das Relações Internacionais e da Integração Latino-americana pela Universidad de la Empresa (UDE). Pós-graduado em Direito Público e Tributário pela AVM Educacional. Advogado.



Preliminarmente, é preciso frisar que o debate sobre o desenvolvimento no Brasil deve se pautar a princípio por dois fundamentos basilares de aplicação da governança no âmbito público que são a transparência na divulgação de suas informações e o estímulo a participação da sociedade civil nas questões de Estado, ambos que, por vezes, restam esquecidos no liame das complexas relações entre os atores envolvidos. De outro turno, a multiplicidade de temas importantes para o desenvolvimento não deve ser reduzida em uma agenda impositiva de soluções, desprezando o devido e necessário aprofundamento do debate.

Ultrapassada necessidade de cumprimento de dois princípios básicos de governança na administração pública, passa-se, em particular, a problemática do desenvolvimento. Em primeiro lugar, no caso brasileiro, é imprescindível que qualquer debate ávido por discutir o desenvolvimento passe pelo tema da infraestrutura devido à sua notória falta de qualidade. Embora seja verdade nos últimos anos tenha havido avanços tanto na criação como no desenvolvimento de programas governamentais com este escopo, por exemplo, o Programa de Aceleração ao Crescimento, que terminou recebendo importante apoio financeiro do BNDES. Mesmo assim, ainda há um fosso a ser ultrapassado para que a infraestrutura gere os seus reflexos positivos para o desenvolvimento e não apenas seja reconhecida como o tal custo Brasil.

Vale lembrar que as necessidades em infraestrutura no Brasil, geralmente, remetem a vultosos projetos de engenharia que, por sua vez, nas palavras de Polezi (2014) permite compreender a importância dos bancos como elementos do espaço geográfico, acrescentando que este papel nem sempre é assumido pelos bancos privados, mas também pelos bancos públicos e, em particular, pelos bancos de desenvolvimento que se justifica pela necessidade de que determinados setores e atividades econômicas estratégicas dependem do apoio governamental para o desenvolvimento.

A importância do apoio financeiro para o desenvolvimento é indubitável, tanto que há ao redor do mundo inúmeras iniciativas estatais e interestaduais para o fomento como o Banco Asiático de Investimento em infraestrutura (AIIB), o *New Development Bank* (NDB), o *Banco Europeu de Investimentos* (BEI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF), entre outros. Diante de tantas iniciativas voltadas para o apoio financeiro e pelo fato de o setor privado não



conseguir suprir as necessidades do fomento é que se torna importante a existência e a participação do BNDES no delineamento de políticas eleitas para o desenvolvimento e, principalmente, para a infraestrutura reconhecidamente deficitária no Brasil.

Por outro prisma, o tema da infraestrutura afeta o Brasil, também, quando se adota uma visão estratégica sub-regional, ou seja, o espaço sul-americano. Neste sentido, é válida a ação brasileira no lançamento da Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA, 2000). A problemática da infraestrutura sul-americana é claramente observada nas palavras de Lessa ao dizer que a “Cordilheira do Andes é uma beleza, mas é um terrível problema de engenharia”. Aqui, mais uma vez, se observa a importância, as oportunidades e desafios para nortear as ações do BNDES. Na ocasião do 1º Seminário BNDES-CAF o mesmo Lessa (BNDES, 2003) de forma lúcida já dizia que: “Infraestrutura, senhores, é para nós a locomotiva do desenvolvimento. Precisamos colocar a locomotiva sul-americana funcionando a todo o vapor (...). É mais fácil ir a Miami do que viajar para um país fronteiriço”. Não a toa que, em 2003, se criou na Área de Comércio Exterior um Departamento de Integração Sul-americana.

Diante das claras necessidades em infraestrutura no espaço sul-americano, ao longo de quase 17 (dezessete) anos de existência da IIRSA se desenvolveu uma Carteira de 581 (quinhentos e oitenta e um) projetos subdivididos nos setores de comunicações, energia e transportes com investimento estimado de US\$ 213.463.046.487 (duzentos e treze bilhões e quatrocentos e sessenta e três milhões e quarenta e seis mil e quatrocentos e oitenta e sete dólares americanos).

Ocorre que, apenas 23,40% (vinte e três vírgula quarenta por cento) dos projetos estão concluídos após quase duas décadas de existência da IIRSA. Por outro lado, 122 (cento e vinte e dois projetos) se encontram na etapa perfil, etapa esta que permite a formação de juízo sobre a viabilidade técnica-econômica e a conveniência de realizar o projeto. O total de investimento estimado para a etapa de perfil é de US\$ 42.884.924.181 (quarenta e dois bilhões e oitocentos e oitenta e quatro milhões e novecentos e vinte e quatro mil e cento e oitenta e um dólares americanos). Aqui se observa mais um espaço para a discussão da esfera de atuação do BNDES, dado o reduzido montante desembolsado de R\$ 88,3 (oitenta e oito vírgula três) bilhões de reais, em 2016, enquanto o tema da infraestrutura sul-americana patina nas suas realizações.



Além dos montantes e do modesto resultado no andamento dos projetos de infraestrutura, a questão sul-americana também se mostra importante por diversas outras razões. De modo exemplificativo, é importante pela possibilidade de integrar o espaço sul-americano em razão da sua peculiar distribuição espacial da população e pelas facilidades de escoamento produtivo, em especial, para o Brasil que por meio do desenvolvimento, por exemplo, do Corredor Bioceânico passará a contar com saída para dois oceanos, vantagem esta já observada por Mackinder (1904) no caso norte-americano. Tais questões também são reforçadas quando se observa que, exatamente, o governo chinês presta apoio a 05 (cinco) projetos ferroviários, dentre eles 01 (um) projeto relacionado com o Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta, fato este que reforça o interesse chinês nas riquezas naturais e minerais da região, assim como na infraestrutura, caracterizado pelo aumento crescente do Investimento Externo Direto chinês nos países sul-americanos.

A importância do desenvolvimento da infraestrutura sul-americana como já dito pelo aspecto do escoamento produtivo, também, insere outro tema tangente no debate, ou seja, a própria eleição da política desenvolvimento de país e da região. O tema é sensível, vez que, é notório o conhecimento que esta rede de infraestrutura tende a beneficiar grandes empresas estrangeiras e setores agroexportadores. Este fato de *per se* atrai o acalorado debate sobre a “primarização” econômica e o dito vôo de galinha em matéria de crescimento brasileiro. A própria matriz econômica dos países sul-americanos reforça a tendência de “primarização” da economia. Afinal, ao longo dos últimos anos se aumentou a importância da presença chinesa no comércio exterior com estes países, porém, com os países sul-americanos em grande medida exportando basicamente *commodities*. Aqui, é no mínimo, importante olhar e debater junto a União Europeia a sua Política Agrícola Comum (PAC) cujo um dos seus objetivos consiste na proteção dada aos produtores agrícolas contra a excessiva volatilidade de preços e crises do mercado, algo similar enfrentado pelo Brasil a partir do arrefecimento do apetite chinês por *commodities*.

No setor de infraestrutura de transportes há espaço para a discussão tanto no Brasil, quanto no tema de integração regional. Aliás, em ambos os casos há a controvérsia quanto ao modal predominante (rodoviário) para o desenvolvimento de infraestrutura,



principalmente, no caso brasileiro, cujo país de dimensões continentais segue na contramão de países de extensa dimensão territorial e desenvolvimento. (Feilgson, 2015).

De outro turno, interesses e capacidades estrangeiras podem ampliar a seara do debate no tema da infraestrutura de transportes. Principalmente, em se tratando, da experiência chinesa no que tange o desenvolvimento de infraestrutura e, em particular, a construção de ferrovias, vide o exemplo da extensa ferrovia euroasiática que interconecta *Yiwu* (China) à Madrid (Espanha), cortando o território de China, Cazaquistão, Rússia, Bielo-Rússia, Polônia, Alemanha, França e Espanha, com extensão total de 13.000 (treze mil) quilômetros. Embora seja uma necessidade a integração do setor de transportes e uma reavaliação do modelo majoritariamente utilizado na região, é preciso também que o debate se aprofunde no sentido de implementar marcos normativos comuns em diferentes matérias. Todavia, para a execução destas metas aqui destacadas, também, se faz necessário o aprofundamento da discussão, contando com a ampla participação dos atores envolvidos, evitando deslegitimar todo o processo. A integração de infraestrutura regional sul-americana é importante, desafiadora e oferecedora de inúmeras possibilidades, também, na questão energética. *Ab initio*, a integração energética permite a consecução da segurança energética com o aporte adicional de recursos energéticos de países vizinhos, a diversificação com a redução de vulnerabilidades decorrentes de fatores climáticos, políticos e econômicos, a redução de custos por meio do corte na importação de combustíveis mais caros e economia de escala que viabiliza empreendimentos não rentáveis em âmbito nacional, o aproveitamento de sazonalidades por meio da ligação entre regiões com diferentes regimes hidrológicos e climáticos e a consequente ampliação da oferta de energia “firme” a partir de fontes intermitentes, como as energias hídrica e eólica, a preservação ambiental devido a possibilidade de optar por fontes energéticas mais limpas e o aproveitamento da posição geográfica, facilitando o abastecimento mais econômico de regiões que podem receber energia de localidades mais próximas. (FUSER, 2015).

No âmbito sul-americano, a integração energética na IIRSA (IIRSA, 2017) em termos objetivos conta com uma carteira de 56 (cinquenta e seis) projetos energéticos e um investimento estimado de US\$ 58.645.732.685 (cinquenta e oito bilhões e seiscentos e quarenta e cinco milhões e setecentos e trinta e dois mil e seiscentos e oitenta e cinco



dólares americanos). Desta carteira, 42,85% (quarenta e dois vírgula oitenta e cinco por cento) dos projetos estão concluídos, enquanto 11 (onze) permanecem na etapa perfil, requerendo investimentos da ordem de US\$ 5.768.860.000 (cinco bilhões e setecentos e sessenta e oito milhões e oitocentos e sessenta mil dólares americanos), evidenciando que também no tema de integração energética há muito para ser concluído e desenvolvido.

Notoriamente, a Carteira IIRSA no tema energético privilegia de forma predominante os projetos de energia hidrelétrica, termelétrica e a exploração de gás. A razão disso consiste no alto potencial hidrelétrico na região, uma marcante matriz termelétrica movida a gás e as grandes reservas de gás, especialmente, na Venezuela e Bolívia, possibilitando a comercialização do excedente produtivo no espaço sul-americano. Vale ressaltar que a opção pela exploração do potencial hídrico regional tem acarretado acalorados debates e reclamações devido aos riscos socioambientais destes projetos nas regiões onde são instalados.

Embora a IIRSA manifeste em seus documentos a preocupação com o desenvolvimento economicamente sustentável com o respeito ao meio ambiente, ao mesmo tempo, tem o afã de buscar a harmonização de normas com o escopo de desenvolver um marco normativo jurídico comum que possibilite o desenvolvimento da integração regional. Não obstante, se percebe na prática pouca atenção dada para a exploração de energias renováveis como a eólica, a geotérmica, a solar e a marinha. Assim como, não conseguiu até então concretizar um Tratado de Integração Energética Por outro prisma, a baixa adesão na exploração de outras fontes renováveis de energia além de representar um cenário de oportunidades, também, é o espaço perfeito para reintroduzir a temática da integração regional junto ao BNDES, principalmente, dada a sua reconhecida *expertise* desenvolvida no apoio a implantação de diversos parques eólicos no Brasil.

Ademais, o tema energético ainda oferece novas soluções e espaços de diálogo, principalmente, no que tange as experiências e marcos normativos mais avançados. Afinal, a União Europeia, tem sistematizado ao longo dos anos a implementação de uma Política Marinha Integrada de grande amplitude, assim como tem delineado a diversificação das fontes de energias renováveis, detendo 40% (quarenta por cento) das patentes de energias renováveis no mundo e, em 2012, quase metade da capacidade de produção de energia renovável a nível global. (Parlamento Europeu, 2017). Aqui, em



especial, se frisa a atratividade da energia marinha no caso sul-americano, visto que, a maior parte dos países da América Sul é banhada por Oceano. Em resumo, tais fatos abrem um espaço de diálogo e oportunidades inter-regionais sobre desenvolvimento, inclusive para o Brasil.

Com efeito, a encadeada teia de possibilidades para o desenvolvimento de infraestrutura no espaço sub-regional aliada a interesses geopolíticos, ao reconhecido *déficit* de infraestrutura na América do Sul e no Brasil, as experiências sistematizadas e desenvolvidas na União Europeia, abrem enorme espaço de diálogo em matéria de desenvolvimento, permitindo um amplo leque de oportunidades e instâncias de debate. Não obstante, a concretização de tais objetivos implica no desenvolvimento de vultosas obras de engenharia e, por conseguinte, necessitam de amplo apoio técnico e financeiro, exatamente, neste último aspecto se abre um amplo espaço de trabalho que pode contar com a qualificada e reconhecida *expertise* técnica do BNDES.

Toda esta amplitude temática demonstra que os caminhos para a saída da crise no Brasil não pode apenas estar pautada em uma reduzida rede reformista como a *última ratio*. *Contrário sensu*, partindo do pressuposto que o BNDES é o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e, que todo o conjunto de temas aqui expostos, obviamente, necessitam de importante apoio financeiro, aliada a reconhecida *expertise* deste banco de fomento faz-se necessário não apenas que o banco seja o executor da política de investimento, mas que dada a sua alta capacidade técnica seja chamado a realmente discutir o desenvolvimento, afinal a boa prática de governança na administração pública impõe o estímulo a participação dos atores sociais.

Em síntese, todo o contexto aqui delineado junto às incertezas políticas nos induz a parafrasear a AFBNDES e reiterar que “Precisamos falar de BNDES”, assim como também urge falar de desenvolvimento brasileiro e, isto somente será feito se for ampliada a agenda de desenvolvimento, o espaço de debate e os atores envolvidos, pois a complexidade do mundo hodierno exige que as soluções sejam mais aprofundadas e elaboradas e não apenas delineadas em um único arcabouço teórico ou grupo de Poder, ou ainda em hipóteses repaginadas que não lograram em tempos pretéritos a obtenção do devido sucesso.