Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da
Universidade de São Paulo - Prolam/USP

Desenvolvimento, Integração e Cooperação entre o Norte do Brasil e o Sul da Venezuela: políticas públicas para a integração Amazônia-Orinoco

Versão revisada

Pedro Silva Barros

São Paulo
2013

Desenvolvimento, Integração e Cooperação entre o Norte do Brasil e o Sul da Venezuela: políticas públicas para a integração Amazônia-Orinoco

Versão revisada

Pedro Silva Barros

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Maria Cristina Cacciamali

São Paulo
2013

Este exemplar foi revisado e alterado em relação à versão original, sob responsabilidade única do autor e com anuência do orientador.

São Paulo, 23 de setembro de 2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nome: BARROS, Pedro Silva

Título: Desenvolvimento, Integração e Cooperação entre o Norte do Brasil e o Sul da Venezuela: políticas públicas para a integração Amazônia-Orinoco

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Doutor.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Profa. Dra. Maria Cristina Cacciamali – FEA/PROLAM-USP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Umberto Celli Jr. – FD/PROLAM - USP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Amaury Patrick Gremaud – FEARP/PROLAM-USP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Carlos Eduardo Carvalho – PUC-SP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Márcio Wohlers de Almeida – IE-Unicamp

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Para Verena, Tito e Nico
A Manoel e Carlota

Lembrança a Bertha Becker
Os estudiosos relevantes da Amazônia têm sua obra em disputa

Agradecimentos

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – este estudo só poderia ser feita nesse programa, nessa universidade – que me acolheu nesse longo percurso, especialmente à minha orientadora Maria Cristina Cacciamali, por ter me socorrido mais de uma vez e, de certa forma, garantido que essa tese fosse possível. Pelas mesmas razões agradeço a William, Rachel e Rodrigo pelo empenho e colaboração.

Ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ao Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo pelo apoio durante todo o processo.

É importante dizer que muitos dos temas aqui tratados tiveram a contribuição direta dos pesquisadores Verena Hitner, André Bojikian Calixtre, Luiz Fernando Sanná Pinto, Jesús Alberto Mercado Córdova, Rubia Wegner, Breno Simões Magro Jr., Raphael Padula, Felipe Silva Ramos e Luciano Wexell Severo, que me ajudaram muito nas reflexões e contribuíram para que a tese fosse escrita da melhor maneira possível. Participaram indiretamente Aragon Érico Dasso Jr., Corival Alves do Carmo, Felipe Teixeira Gonçalves, Flávio Higuchi Hirao, Fabio Luís Barbosa dos Santos e Alexis Mercado Suárez. A esses amigos, agradeço o carinho e a dedicação durante o processo de construção desta tese.

Nada nos deterá nesta arrancada, que é, no século XX, a mais alta tarefa do homem civilizado: conquistar e dominar os vales das grandes torrentes equatoriais, transformando sua força cega e sua fertilidade extraordinária em energia disciplinada. A Amazônia, sob o impulso fecundo da nossa vontade e do nosso trabalho, deixará de ser, afinal, um simples capítulo da história da Terra, e, equiparado a outros grandes rios, tornar-se-á um capítulo da história da civilização (Getúlio Dorneles Vargas, Discurso do Rio Amazonas, 10 de outubro de 1941).

El tratamiento prioritario y urgente de nuestra política exterior estará orientada en primera instancia hacia la fachada caribeña, hacia la fachada andina y hacia la fachada amazónica, es el viejo sueño de Bolívar y de Martí y de Sandino y de O'Higgins y de Artigas, es la unión, es la unión de todos, la unión en lo interno de cada país, la consolidación de todos nosotros uno a uno, pero al mismo tiempo la consolidación de un gran bloque de fuerza en esta parte del mundo, gracias a Dios y a la historia ya el mundo del siglo XXI no será bipolar ni unipolar será multipolar (Hugo Rafael Chávez Frías, Discurso de Posse, 2 de fevereiro de 1999).

RESUMO

BARROS, Pedro Silva. Desenvolvimento, Integração e Cooperação entre o Norte do Brasil e o Sul da Venezuela: políticas públicas para a integração Amazônia-Orinoco. 2013. 278 p. Tese (doutorado) – Programa de Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, 2013.

O objetivo geral deste trabalho é investigar as possibilidades de integração entre o norte do Brasil e a Venezuela com base nos planos de desenvolvimento regional dos dois países, em suas políticas externas e nas iniciativas de integração da América do Sul. A hipótese central é a de que a formulação e a execução de um plano nesses moldes só são possíveis em um contexto em que as fronteiras sejam entendidas mais como oportunidade de integração e desenvolvimento conjunto do que como espaço de disputas e ameaças, em que o planejamento, as políticas públicas e a cooperação técnica extrapolem o âmbito nacional e tenham como objetivo maior a diminuição de assimetrias. Para tanto, apresenta-se o debate sobre a relação entre desenvolvimento e planejamento na construção teórica latino-americana e sua relação com o processo integracionista regional; em seguida, os planos de desenvolvimento dos dois países, enfatizando que historicamente foram pensados de forma exclusivamente nacional (interna), desconsiderando as potencialidades da integração com os vizinhos e de um projeto regional de desenvolvimento; pretende-se também discutir as mudanças no contexto regional que possibilitaram a articulação conjunta de políticas para o desenvolvimento regional, principalmente no período mais recente e avaliar as ações das instituições contemporâneas de desenvolvimento regional, notadamente a Sudam, Suframa, o Projeto Calha Norte e o Banco da Amazônia, no Brasil, e a CVG, o Mibam, o Projeto Socialista Orinoco (PSO) e o Plan Guayna Socialista, na Venezuela; por fim, discutem-se as especificidades das relações entre Brasil e Venezuela e a importância da nova cooperação entre os dois países para a diminuição das assimetrias, além do protagonismo de Brasil e Venezuela no processo de integração atual.

Palavras-chave: Venezuela. Amazônia. Orinoco. Desenvolvimento integrado. Cooperação internacional.

ABSTRACT

BARROS, Pedro Silva. Development, Integration and Cooperation between the North of Brazil and the South of Venezuela: public policies for Amazon-Orinoco integration. 2013. 278 p. Tese (doutorado) – Programa de Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, 2013.

This thesis aims to investigate the possibilities of integration between the north of Brazil and Venezuela based on their regional development plans, their external politics and on the initiatives for integration of South America. The main hypothesis is that the formulation and execution of this kind of plan is only possible in a context where the borders are seen as opportunity for integration and joint development instead of seen as space of dispute and threat; in a context in which the planning, the public policies and the technical cooperation extrapolate the nations with the objective of decrease the asymmetries. Thus, the thesis starts with the discussion about the Latin-American theoretical debate of the relation between development and planning. After that, it discuss the Plans for development of both countries, emphasizing that historically these plans where planned to be exclusively internal (national), disregarding the prospective of integration with neighbors as well as the prospective of a regional development project. Then, the text discusses the regional context changes that made possible the joint articulation of policies for regional development, especially done today, and evaluate the contemporary institutional actions for regional development, markedly Sudam, Suframa, Projeto Calha Norte and Banco da Amazônia, in Brazil, and CVG, Mibam, Proyecto Socialista Orinoco (PSO) and Plan Guayna Socialista, in Venezuela. Finally, this thesis discuss the special relationship between Brazil and Venezuela and the importance of the new cooperation between them to decrease the asymmetries, besides their role on today's integration process.

Keywords: Venezuela. Amazon. Orinoco. Integrated Development. International cooperation.

RESUMEN

BARROS, Pedro Silva. Desarrollo, Integración y Cooperación entre el Norte de Brasil y el Sur de Venezuela: políticas públicas para la integración Amazonia-Orinoco. 2013. 278 p. Tese (doutorado) – Programa de Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, 2013.

El objetivo de este estudio es investigar las posibilidades de integración entre el norte de Brasil y Venezuela sobre la base de los planes regionales de desarrollo de los dos países en sus políticas exteriores y de las iniciativas de integración en América del Sur. La hipótesis central es que la formulación y ejecución de un plan en este sentido sólo son posibles en un contexto donde los límites de frontera se entienden más como una oportunidad para la integración y desarrollo conjunto que como conflictos espaciales y amenazas en la planificación, las políticas públicas y la cooperación técnica van más allá de las fronteras nacionales y tienen como objetivo principal la reducción de las asimetrías. Se presenta el debate sobre la relación entre el desarrollo y la planificación en la construcción teórica de América Latina y su relación con el proceso de integración regional, a continuación, los planes de desarrollo de los dos países, haciendo hincapié en que históricamente se han considerado como una exclusiva nacional (interna), sin tener en cuenta la posible integración con los vecinos y un proyecto de desarrollo regional, sino que también tiene la intención de discutir los cambios en el contexto regional que permitieron las políticas conjuntas de articulación para el desarrollo regional, especialmente en el período más reciente y evaluar acciones de las instituciones regionales de desarrollo contemporáneos, especialmente Sudam Suframa, el Proyecto Calha Norte y el Banco de la Amazonía en Brasil, y la CVG, el Mibam el Proyecto Socialista Orinoco (PSO) y el Plan Socialista Guayna, Venezuela, y, finalmente, discute los detalles de la relación entre Brasil y Venezuela y la importancia de una estrecha cooperación entre los dos países para la reducción de las asimetrías, además del papel de Brasil y Venezuela en proceso de integración en curso.

Palabras-clave: Venezuela. Amazonía. Orinoco. Desarrollo integrado. Cooperación internacional.

Índice de Figuras

Figura 1 – Bioma Amazônico – visão ampliada	71
Figura 2 – Mapa político da Amazônia Legal.....	73
Figura 3 – Região Guayana Venezuelana	74
Figura 4 - Áreas de exploração petroleira para quantificação.....	103
Figura 5 - Conexão entre o Orinoco e o Rio Negro através do Cassiquiare.	247
Figura 6 - A Ilha das Guianas.	249

Índice de Tabelas e Gráficos

Tabela 1 - Comércio Exterior do Polo Industrial de Manaus.....	150
Tabela 2 - Faturamento do Polo Industrial de Manaus	150
Tabela 3 - Participação de empresas internacionais nas empresas mistas venezuelanas	162
Tabela 4 - Acordos de cooperação sul-sul assinados pelo Brasil (1970-1979)	178
Tabela 5 - Condições de financiamento do petróleo venezuelano aos países da PetroCaribe....	190
Tabela 6: Relações comerciais do Brasil com a América do Sul.....	226
Tabela 7 - Evolução do Comércio do Brasil com a Venezuela (em bilhões de dólares) e de sua participação no Comércio geral do Brasil.	228
Tabela 8 - Evolução das importações da América do Sul (em bilhões de dólares).	229
Tabela 9 - Estrutura das importações brasileiras de insumos venezuelanos (em dólares).	231
Tabela 10 - Estrutura das exportações brasileiras de insumos para a Venezuela (em dólares).....	232
Tabela 11 - Comércio do Norte do Brasil com a Venezuela em 2011 (em US\$).	233
Tabela 12 - Importações de insumo da Venezuela (em US\$).	234
Tabela 13 - Exportações de insumo do Pará para a Venezuela (em US\$).	235
Tabela 14 - Importações de insumos da Venezuela (em US\$).	237
Tabela 15 - Exportações de insumo de Amazonas para a Venezuela (em US\$).	239
Tabela 16 - Importações de insumos da Venezuela (em US\$).	240
Tabela 17 - Exportações de insumo de Rondônia para a Venezuela (em US\$).	241
Tabela 18 - Exportações para a Venezuela.	243
Tabela 19 - Importações da Venezuela	244
Tabela 20 - Exportações de insumos para a Venezuela.	245
Gráfico 1 - Relações comerciais do Brasil com a América do Sul	227
Gráfico 2- Evolução de Comércio do Brasil com a Venezuela (em bilhões de dólares).	229

Lista de Abreviaturas

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
AD	Acción Democrática
ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
AIE	Agency of International Energy
Aladi	Associação Latino Americana de Integração
Alalc	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
Alcsa	Área de Livre Comércio Sul-Americana
API	Agenda de Projetos Prioritários de Integração
BANAVIH	Banco Nacional de Vivienda y Hábitat
Basa	Banco da Amazônia S.A
BCV	Banco Central de Venezuela
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAF	Corporação Andina de Fomento - Banco de Desenvolvimento da América Latina
CALC	Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
CAN	Comunidade Andina
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CCMAS	Comissão de Coordenação dos Ministros de Assuntos Sociais
CDE	Comitê de Direção Executiva
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira
CDS	Conselho de Defesa Sulamericano
CEAS	Conselho de Energia
Cecla	Comissão Econômica de Coordenação Latino-Americana
CEF	Caixa Econômica Federal
Celac	Comunidade de Estados Latino-Americanos e do Caribe
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CINDACTA	Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo
COBAN	Comissão Binacional de Alto Nível
CODESUR	Comisión de Desarrollo del Sur
COPEI	Comité de Organización Política Electoral Independiente
COPRE	Comisión para la Reforma del Estado
Cordiplan	Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República
Cosiplan	Conselho de Infraestrutura e Planejamento
CTI	Cooperação Técnica Internacional
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
CVF	Corporação Venezuelana de Fomento
CVG	Corporação Venezuelana de Guayana
EDELCA	Electrificación del Caroní C.A.

EID	Eixos de Integração e Desenvolvimento
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPS	Empresa de Producción Social
EUA	Estados Unidos da América
FAB	Força Aérea Brasileira
FAO	Fundo das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FIDES	Fundo Intergovernamental para a Descentralização
Finam	Fundo de Investimento da Amazônia
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
Focem	Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul
FOGADE	Fondo de Garantías de Depósito
Fonplata	Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata
FPO	Faja Petrolífera do Orinoco
FUDECO	Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
G-7	Grupo dos Sete
GTE	Grupos Técnicos Executivos
IDE	Investimento Direto Externo
Iirsa	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDER	Instituto Nacional de Desarrollo Rural
INIA	Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
JFPN	Junta para el Fomento de la Producción Nacional
LODDT	Lei Orgânica de Descentralização, Delimitação e Transferência de Competências do Poder Público
MBR 200	Movimiento Bolivariano Revolucionario 200
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Mibam	Ministerio de Industria Básica y Minería
MPC	Mecanismo Político de Consulta
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAE	Núcleo de Assuntos Estratégicos
NAFR	Nova Arquitetura Financeira Regional
Nafta	Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio
OCDE	Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
Olade	Organização Latino-Americana de Energia
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Onudi	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
OPA	Operação Pan-Americana

OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
ORCOPLAN	Oficinas Regionales de Coordinación
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PABA	Plano de Ação de Buenos Aires
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAE	Plano de Ação Estratégica
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PDVSA	Petróleos de Venezuela, S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPG7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PROA	Proyecto Orinoco-Apure
PSO	Plan Socialista del Orinoco
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SELA	Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe
Siasi	Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena
SIDOR	Siderúrgica del Orinoco
Sivam	Sistema de Vigilância da Amazônia
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
Sudam	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
Suframa	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TEC	Tarifa Externa Comum
TRP	Tratado do Rio da Prata
Udual	União de Universidades da América Latina
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZFM	Zona Franca de Manaus

Sumário

Agradecimentos	7
RESUMO	11
Palavras-chave: Venezuela. Amazônia. Orinoco. Desenvolvimento integrado. Cooperação internacional.	11
ABSTRACT	13
Keywords: Venezuela. Amazon. Orinoco. Integrated Development. International cooperation.....	13
RESUMEN	15
Índice de Figuras	17
Índice de Tabelas e Gráficos	18
Lista de Abreviaturas	19
Sumário	23
Introdução.....	27
Capítulo 1 – Desenvolvimento e Planejamento.....	35
Introdução.....	35
1.1. Desenvolvimento e Planejamento na América Latina	36
1.2. Relação entre desenvolvimento, integração e planejamento.....	43
1.2.1. A teoria cepalina da integração e os instrumentos de integração latino-americana	47
1.3. Conceito de cooperação no sistema internacional e a cooperação para o desenvolvimento	54
1.3.1. A cooperação internacional para o desenvolvimento	58
1.4. A fronteira como espaço de integração, cooperação e desenvolvimento	62
Considerações finais	69
Capítulo 2 – Planos nacionais de desenvolvimento regional.....	70
Introdução.....	70
2.1. O desenvolvimentismo da região norte do Brasil da década de 1940 à de 1980	74
2.2. Desenvolvimentismo e planejamento regional na Venezuela: a criação das instituições internas de desenvolvimento local	84
2.2.1. As Iniciativas de Planejamento Regional e a CVG	89
2.2.2. Codesur, MINAM e PRODESUR	95
2.2.3. A Faixa Petrolífera do Orinoco e a PDVSA: primeiros passos	98
2.3. Planos de Desenvolvimento do Norte do Brasil: da redemocratização ao Programa Amazônia Sustentável.....	105
2.4. Planos de desenvolvimento da Venezuela	114

2.4.1. VIII Plan de la Nación. “Gran Viraje”	114
2.4.2. IX Plan de la Nación “Un Proyecto de País”	123
2.4.3. Plan De Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007	130
2.4.4. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista 2007-2013	134
Considerações finais	137
Capítulo 3 - As instituições internas contemporâneas de desenvolvimento regional: possibilidades de articulação conjunta	140
Introdução.....	140
3.1.O Brasil e suas instituições: como funcionam no presente	140
3.1.1. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)	140
3.1.2. Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).....	147
3.1.3. Banco da Amazônia S. A. e o Fundo Constitucional do Norte	151
3.1.4. Projeto Calha Norte	152
3.2. A Venezuela e suas instituições: como funcionam no presente.....	153
3.2.1. A CVG e o Eixo Orinoco-Apure	153
3.2.2. Zona Especial de Desarrollo de Guayana	156
3.2.3. Formação do MIBAM e a reforma da Ley de Minería.....	158
3.2.4. A Faixa e as mudanças na política petrolífera do Governo de Hugo Chávez.....	160
3.2.5. Proyecto Socialista Orinoco: PSO	164
3.2.6. Plan Guayana Socialista 2013-2019	168
3.2.7. O Convênio Orinoco	170
3.3. Ações conjuntas CVG-SUFRAMA.....	171
Considerações finais	173
Capítulo 4 – A especificidade das relações entre Brasil e Venezuela: integração e cooperação	176
Introdução.....	176
4.1. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul	177
4.2. A Venezuela Puntofijista e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	182
4.3. A Cooperação Internacional no Governo Hugo Chávez.....	189
4.4. A aproximação entre Brasil e Venezuela: da aliança estratégica ao Mercosul	191
4.4.1. A especificidade da Venezuela para as relações internacionais do Brasil: a cooperação e as agencias técnicas	192
Considerações finais	201
Capítulo 5 - O protagonismo de Brasil e Venezuela na Integração da América do Sul e o Plano Integrado de Desenvolvimento	203
Introdução.....	203

5.1. O protagonismo de Brasil e Venezuela na integração regional.....	203
5.2. A integração produtiva de Brasil e Venezuela e o desenvolvimento integrado.....	216
5.2.1. O significado estratégico do eixo Amazônia-Orinoco	220
5.2.2. Evolução geral da integração comercial e produtiva entre Brasil e Venezuela	226
5.3. A integração comercial e produtiva entre o Norte do Brasil e a Venezuela.....	232
5.3.1. Análise da integração comercial e produtiva entre o Norte do Brasil e a Venezuela por Estado.....	234
5.4. Possibilidades Integração entre Brasil e Venezuela.....	246
5.4.1. O Cassiquiare e a integração Brasil-Venezuela por meio de rios.....	246
5.4.2. Indústria do Coque.....	250
5.4.3. Fertilizantes Nitrogenados	252
5.4.4. Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML)	253
5.4.5. Infraestrutura e logística.....	254
5.4.6. Etanol	256
Conclusão: diretrizes de ações institucionais para um plano integrado de desenvolvimento	258
Referências Bibliográficas	263
ANEXO	274

Introdução

O objetivo geral deste trabalho é investigar a dinâmica das relações entre Brasil e Venezuela e as possibilidades da integração entre o norte do Brasil e a Venezuela com base nos planos de desenvolvimento regional dos dois países, em suas políticas externas e nas iniciativas de integração da América do Sul. A tese defendida é a de que desde o início do século XXI, na relação entre Brasil e Venezuela, se estreitou o vínculo entre desenvolvimento, cooperação e integração e, portanto, o desenvolvimento local, sobretudo na área de fronteira, está crescentemente associado ao desenvolvimento regional. No contexto de aproximação entre Brasil e Venezuela, que foi recrudescido a partir de 2005, analisam-se as políticas governamentais para o desenvolvimento da Amazônia e do Orinoco, sua evolução histórica e as possibilidades de um plano integrado de desenvolvimento para as duas regiões. Avalia-se a hipótese de a política de inserção internacional levada a cabo pelos governos de Brasil e Venezuela na última década tem exigido o amadurecimento das instituições regionais no sentido de considerar a integração regional com os países vizinhos e o aumento da participação de novos agentes públicos que antes não atuavam nos temas internacionais de maneira acentuada. A formulação e a execução de políticas públicas articuladas, dessa forma, só são possíveis em um contexto em que as fronteiras sejam entendidas mais como oportunidade de integração e desenvolvimento conjunto do que como espaço de disputas e ameaças, em que o planejamento, as políticas públicas e a cooperação técnica extrapolem o âmbito nacional e tenham como objetivo a diminuição de assimetrias e o desenvolvimento conjunto.

Complementarmente, há seis objetivos específicos: a) apresentar o debate sobre a relação entre desenvolvimento e planejamento na construção teórica latino-americana e sua relação com o processo integracionista regional; b) apresentar os planos de desenvolvimento dos dois países, enfatizando que historicamente foram formulados de forma exclusivamente nacional (interna), desconsiderando as potencialidades da integração com os vizinhos e de um projeto regional de desenvolvimento; c) discutir as mudanças no contexto regional que possibilitaram a articulação conjunta de políticas para o desenvolvimento regional, principalmente no período mais recente; d) avaliar as ações das instituições contemporâneas de desenvolvimento regional, notadamente a Sudam, Suframa, o Projeto Calha Norte e o Banco da Amazônia, no Brasil, e a CVG, o Mibam, o Projeto Socialista Orinoco (PSO) e o Plan Guayna Socialista, na Venezuela; e) discutir as especificidades das relações entre Brasil e Venezuela e a importância da nova cooperação entre os dois países para a diminuição das

assimetrias, f) debater o protagonismo de Brasil e Venezuela no processo de integração atual, sua evolução e as possibilidades de integração produtiva e desenvolvimento conjunto.

Devido ao enfoque deste trabalho não serão debatidos com profundidades importantes aspectos para a elaboração de um plano integrado de desenvolvimento, como as questões ambientais, indígenas ou de participação da sociedade civil. Também não será detalhada a importância e o papel que o setor privado cumpre nesse processo. A tese concentra-se na avaliação dos planos e instituições governamentais existentes na Venezuela e no norte do Brasil e nas possibilidades de articulação entre eles. A análise parte de um diagnóstico feito a partir do Estado e das relações que o Estado Brasileiro estabelece com o Venezuelano, por meio de políticas públicas.

Nas últimas décadas ocorreram importantes mudanças na elaboração e concretização de políticas públicas para a Amazônia e na política externa brasileira. O mesmo ocorreu na Venezuela em relação ao Orinoco e à América do Sul. Esses fenômenos trouxeram uma nova dinâmica às relações entre Brasil e Venezuela. Historicamente, tanto a política exterior do Brasil como a da Venezuela deram pouca ênfase à região Amazônica, especialmente no que diz respeito ao seu desenvolvimento, à cooperação e à integração; a preocupação de destaque foi, ainda no século XIX, com a demarcação das fronteiras. Mesmo que o principal documento do século XIX tratasse detalhadamente das possibilidades de navegação e integração entre o Orinoco e o Amazonas, por meio do Canal Cassiquiare, esse tema perdeu relevância na agenda bilateral no século XX. Os vizinhos eram vistos como potencial ameaça e as possibilidades de desenvolvimento articulado entre as regiões ricas em biodiversidade, hidrocarbonetos, minérios e água foram desprezadas. Os dois países, até um período relativamente recente, tiveram políticas regionais estruturalmente diferentes, o Brasil priorizando as relações com seus vizinhos do sul e Venezuela enfatizando as relações caribenhas. Isso fez que em boa parte dos séculos XIX e XX as relações entre os Brasil e Venezuela fossem de baixíssima intensidade.

O primeiro Tratado bilateral, sobre limites e navegação, foi firmado ainda em 1859, mas segundo marco das relações entre Brasil e Venezuela veio a ocorrer somente em 1973, com um encontro presidencial na fronteira. Se os primeiros documentos deram importância às relações de fronteira, destacando a Amazônia e a região do Orinoco, as relações mais recentes enfatizaram o comércio, a cooperação e as relações políticas. No período do regime militar no Brasil (1964-1985) as aspirações nacionais sobre o país vizinhos eram impulsionadas por questões geopolíticas; esse quadro, porém, começou a mudar com a redemocratização. Mesmo assim, nos anos 1980, apesar de os países apresentarem visíveis

pontos de convergência, suas políticas externas não atingiram a intensidade suficiente para garantir qualquer projeto conjunto. Isso porque a década foi marcada por forte crise econômica na região, que levou os países a introspecção. Assim, um problema comum, ironicamente, afastava Brasil e Venezuela. No âmbito regional, o Brasil privilegiou relações com a Argentina, que culminaram na construção do Mercado Comum do Sul (Mercosul). A Venezuela manteve as relações prioritárias com os Estados Unidos e com o Caribe e incorporou uma forte política de abertura em um contexto de queda nos preços internacionais do petróleo.

A aproximação entre Brasil e Venezuela ganhou impulso apenas no segundo governo de Rafael Caldera (1994-1999) na Venezuela e de Itamar Franco (1992-1994) no Brasil, provocado pela estratégia brasileira de amenizar os impactos negativos da abertura externa e pelo fim do regime político venezuelano que se apresentava com o retorno de Caldeira ao poder. O salto qualitativo na cooperação bilateral ocorreu com a assinatura do Protocolo de La Guzmania, em março de 1994¹. As iniciativas que geraram os acordos, entretanto, estavam em grande medida limitadas a questões pontuais das relações fronteiriças. Nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) no Brasil e de Rafael Caldera na Venezuela observou-se uma intensa agenda de reuniões e encontros e visitas presidenciais decorrentes dos compromissos assumidos em La Guzmania. Com efeito, o presidente Caldera visitou Brasília 1994 e 1996, ao passo que o presidente Cardoso visitou Caracas em 1995. As duas principais obras de infraestrutura necessárias à integração física com o norte do Brasil foram inauguradas em 2001. A pavimentação completa da BR-174, que liga Manaus a Boa Vista e Pacaraima (fronteira brasileira com a venezuelana Santa Elena de Uairén), e a conexão da rede elétrica entre o complexo hidroelétrico de Guri (estado de Bolívar) e a cidade de Boa Vista (Roraima). Essa relação, entretanto, atingiria um novo patamar político após a vitória de Lula da Silva, em outubro de 2002.

Durante o governo Chávez, principalmente depois do golpe de Estado sofrido em abril de 2002, reconhecido pelos Estados Unidos e Espanha, a necessidade de busca de novos parceiros comerciais e de legitimidade política regional e internacional tornou-se premente. A inflexão na política externa venezuelana em defesa de um mundo multipolar, que havia começado com a rearticulação da OPEP em 1999-2000, foi aprofundada em 2003,

¹ Esta tese não se debruça sobre a importância que teve a presença de garimpeiros brasileiros na Venezuela, reforçada após a repressão à mineração ilegal em Roraima durante o governo Collor de Mello (1990-1992). A pauta negativa associada a esse fenômeno fomentou o aumento da intensidade das relações diplomáticas entre os dois países, fundamental para a consolidação de uma agenda propositiva, que foi consolidada no Protocolo de La Guzmania.

particularmente com a aproximação com Cuba, decisiva para a estruturação das políticas sociais, notadamente as *misiones*. Em seguida, foram criadas a ALBA (2004) e a Petrocaribe (2005).

O marco da aproximação entre Brasil e Venezuela foi o envio de um navio petroleiro brasileiro em dezembro de 2002, durante o locaute que levou a Venezuela a uma crise de abastecimento interno de gasolina. Em seu primeiro mês de mandato como presidente, Lula propôs a organização de um grupo de países amigos da Venezuela, para facilitar um acordo entre governo e oposição e diminuir a instabilidade no país. Esse esforço multilateral culminou na definição do referendo revogatório de 2004, vencido por Chávez por ampla margem. A chegada de Lula e do Partido dos Trabalhadores ao poder no Brasil permitiu maior aproximação ideológica com seu vizinho e o estabelecimento de uma Aliança Estratégica entre os dois países em 2005 e de reuniões periódicas entre os mandatários a partir de 2007, elevando as relações entre esses países a um inédito e mais alto patamar. Se, por um lado, seguiram as pautas tradicionais; por outro, trouxeram ao jogo político novos temas e atores. A agenda bilateral, que antes priorizava os assuntos fronteiriços, passou a ser pautada pela necessidade de cooperação para o desenvolvimento conjunto dos países. A articulação entre os dois países foi fundamental para a consolidação da institucional da integração da América do Sul, por meio da Comunidade Sul-Americana de Nações, convertida em União de Nações Sul-Americana (Unasul), e para a criação da Cúpula da América Latina e Caribe sobre Desenvolvimento e Integração, convertida em Comunidade de Estados da América Latina e Caribe (Celac).

Nesse sentido, o trabalho discute a relação entre cooperação, desenvolvimento e integração na história recente das relações entre Brasil e Venezuela e avalia as possibilidades de consecução de um Plano Integrado de Desenvolvimento entre o Norte do Brasil e o Sul da Venezuela. Para tanto, parte-se da premissa de que não existe desenvolvimento local dissociado do desenvolvimento regional e nacional. O caso da relação entre Brasil e Venezuela é paradigmático para a análise, não apenas pelo mais de 1.400 Km de fronteira entre os países, mas, principalmente, pela coincidente inflexão política e aproximação de projetos nacionais nos últimos vinte anos. No período mais recente, os Estados Brasileiro e Venezuelano avançaram na concepção de um desenvolvimento integrado. Para esses avanços ressaltam-se as contribuições dos instrumentos de cooperação entre os referidos países, as estratégias espaciais recentes, regionais e nacionais, o protagonismo de ambos os países em organizações regionais como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), e, por fim, as novas estratégias de cooperação entre os países. Nesse sentido, o trabalho, ao

longo de seus capítulos, procura discutir cada uma dessas dimensões na construção de um plano integrado de desenvolvimento.

Devido à perspectiva da análise, que busca compreender o processo em seu dinamismo, a partir de uma perspectiva multidisciplinar, a abordagem histórica qualitativa faz com que o trabalho entenda as mudanças nas relações políticas entre Brasil e Venezuela que possibilitaram a articulação de um plano de desenvolvimento integrado não como um evento a ser explicado por uma combinação hierarquizada de “fatores” e “variáveis”, mas como um aspecto do processo global de reestruturação das relações entre os países da América do Sul, que vem ocorrendo nos últimos anos. De maneira geral, foi a mudança na compreensão das razões que motivam a integração regional por parte dos países que permitiu que o desenvolvimento deixasse de ser entendido apenas em sua variável interna aos países, para começar a ser desenhado como processo regional, que deve ser estruturado de modo articulado. Trata-se de uma pesquisa predominantemente de tipo exploratória, na medida em que busca identificar as circunstâncias institucionais atuais do processo de desenvolvimento regional interno de Brasil e Venezuela. É exploratória também no objetivo de discutir os determinantes do processo de desenvolvimento integrado da região. A pesquisa também pode ser caracterizada como descritiva nos seus objetivos de caracterizar os novos atores no processo de integração sul-americana.

Obviamente, o desenho do trabalho é não experimental e sincrônico, pois se trata de uma pesquisa social participante, considerando que o pesquisador é ator de muitas das ações empreendidas na cooperação entre Brasil e Venezuela, sendo titular da missão na Venezuela do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desde sua criação, em 2010. As hipóteses são testadas a partir da análise de dados primários recolhidos nos órgãos responsáveis dos governos e organismos multilaterais que tratam dos temas relativos à cooperação, integração e desenvolvimento da América Latina e do Caribe. Além disso, são utilizadas como fonte primária entrevistas realizadas com membros dos governos de Brasil e Venezuela, acadêmicos e expertos no assunto. Este trabalho está baseado também em outras fontes documentais tais como atas de reuniões governamentais, Constituições e legislações complementares dos países, discursos de autoridades de governo e planos, programas e projetos governamentais. Além disso, são utilizadas fontes secundárias tais como livros, jornais e revistas.

A unidade de análise é o processo de desenvolvimento integrado que vem ocorrendo entre Brasil e Venezuela e a unidade amostral são os documentos presidenciais que tratam do tema do desenvolvimento regional, que, por sua vez impulsionou o início do processo de

desenvolvimento conjunto, os discursos presidenciais de ambos os países e documentos oficiais, documentos de reuniões entre entes governamentais bilaterais e opinião de representantes governamentais. Além disso, são parte da unidade amostral todos os outros documentos oficiais e públicos que tratem do desenvolvimento regional e do processo de integração entre Brasil em Venezuela, sejam eles do âmbito interno dos países, bilaterais ou multilaterais.

A amostra é intencional uma vez que a informação teórica acadêmica é escassa, devido, sobretudo ao ineditismo do tema. A pesquisa utilizou-se de entrevistas semiestruturadas com especialistas, representantes das instituições multilaterais da quais participam Brasil e Venezuela e que tratem do tema amazônico e membros dos governos federais e estaduais, dos estados de fronteira. Os resultados estão apresentados nesse trabalho de tese, estruturado em cinco capítulos.

O primeiro capítulo apresenta o debate teórico sobre as relações entre desenvolvimento e planejamento nos dois países. Além disso, debate-se a relação entre desenvolvimento e cooperação buscando orientar teoricamente as discussões dos capítulos seguintes. Ao final do capítulo, discute-se a fronteira como espaço de integração, cooperação e desenvolvimento. Para tanto, parte-se do pressuposto de que na relação bilateral está superada a fase de que os vizinhos são vistos como inimigos e que as fronteiras se configuram apenas espaço de defesa. Em uma tentativa de síntese da discussão teórica, demonstra-se o caráter dinâmico das relações fronteiriças e a importância da cooperação para o desenvolvimento nacional e regional.

O capítulo dois discute os planos nacionais de desenvolvimento regional de Brasil e Venezuela e o contexto nacional do planejamento no qual a criação das instituições se circunscreve. Assim, apontam-se as convergências, incompatibilidades e possibilidades de articulação entre o norte do Brasil e a Venezuela no tema e na organização conjunta de políticas públicas. O capítulo realiza um esforço de apresentar e debater os planos de desenvolvimento e as políticas neles apresentadas para a região, no contexto político no qual se inscrevem. Também são apresentadas e debatidas as instituições responsáveis pelo planejamento do norte do Brasil e da Venezuela. No caso brasileiro, a Suframa, a Sudam, o Banco da Amazônia, o Projeto Calha Norte e o recente Plano Amazônia Sustentável (2008), projeto interministerial liderado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República. No caso da Venezuela, se discute o processo de planejamento do desenvolvimento regional, a criação das instituições para descentralização e desenvolvimento, o papel da Corporação Venezuelana de Guayana (CVG) e da estatal

petrolífera PDVSA no desenvolvimento da região Guayana, da Faixa Petrolífera do Orinoco e de todo o Sul do país. Metodologicamente, faz-se uso de entrevistas com especialistas, sejam eles membros do governo nacional dos países e das instituições para o desenvolvimento regional ou acadêmicos que tratam do assunto.

O capítulo três aborda o tema das instituições subnacionais de Brasil e Venezuela que historicamente desconsideraram as potencialidades de articulação entre os países, que eram vistos mais como ameaça ou fonte de problemas. Essa percepção começou a ser mudada, ainda timidamente, no final do século XX e início do XXI. O melhor exemplo são as diretrizes do Plano Amazônia Sustentável para a integração, que ainda não foram, porém, incorporadas na prática de outras instituições, como a Suframa, Sudam ou Banco da Amazônia.

O capítulo seguinte trata do tema da cooperação e sua relação com o processo de desenvolvimento do Brasil e da Venezuela. O objetivo desse capítulo é trazer os elementos do marco da cooperação técnica internacional que podem subsidiar o debate sobre um Plano Integrado de Desenvolvimento entre regiões do Brasil e do país vizinho, considerando a inexistência anterior de projetos desse tipo. Historicamente, a política de cooperação da Venezuela é voltada para o Caribe. Apesar de ter tido seu escopo ampliado nos últimos anos, ela ainda é limitada nas áreas de fronteira com a Colômbia e com o Brasil e nula em relação à Guiana. São apresentadas as especificidades da cooperação entre Brasil e Venezuela, particularmente a inédita atuação articulada de instituições públicas brasileiras com representações no exterior, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Caixa Econômica Federal (CEF), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). A internacionalização das instituições públicas brasileiras voltadas para cooperação é uma marca do segundo mandato presidencial de Lula (2007-2010). Na Venezuela, a instalação de escritórios dessas agências brasileiras coincide com a ênfase, ao menos retórica, do governo Chávez em diversificar a estrutura produtiva e atuar de forma articulada com outros países do sul. Outra vez, faz-se uso de entrevistas com membros dessas instituições e fontes primárias, como atas de reuniões e comunicados conjuntos dos presidentes. É importante ressaltar que no caso específico da discussão proposta para esse capítulo, a pesquisa se caracteriza por se participante.

Por fim, o capítulo cinco tem por objetivo discutir o protagonismo atual de Brasil e Venezuela na integração da América do Sul e a necessidade de um Plano Integrado de Desenvolvimento que contribua para a integração regional. Assim, o capítulo trata de apresentar as instituições regionais de integração que se referem à região amazônica-

orinoquia, particularmente a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (Iirsa), recentemente incorporada à estrutura da Unasul, subordinada ao seu Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), como braço técnico. Também é objetivo do capítulo discutir o contexto atual da integração da América Latina e a importância da articulação dos países configuração da América do Sul como espaço de desenvolvimento integrado. Realiza-se uma avaliação do que tem sido feito em relação à integração, as convergências e divergências no processo integracionista do norte da América do Sul, tanto das instituições multilaterais como das nacionais. Plano Integrado para as regiões Norte do Brasil e Sul da Venezuela é tratado ressaltando os fatores favoráveis e os obstáculos para a integração. Na conclusão, resume-se o papel dos atores regionais, nacionais e subnacionais, apresentam-se as diretrizes e subsídios para o planejamento integrado e articulado das regiões Norte do Brasil e Sul da Venezuela, com ênfase nos relacionados à integração produtiva e infraestrutura e as possibilidades para a atuação dos órgãos de planejamento regional das regiões Amazônica, que detêm as maiores reservas de biodiversidade do planeta, e do Orinoco, maior reserva certificada de hidrocarbonetos em um só país do mundo.

Capítulo 1 – Desenvolvimento e Planejamento

Introdução

O objetivo desse capítulo é apresentar as teorias que norteiam as relações entre desenvolvimento e planejamento na Venezuela e no Brasil. Além disso, debate-se a relação entre desenvolvimento e cooperação buscando orientar teoricamente as discussões dos capítulos seguintes. Trata-se, assim, de discutir a importância do planejamento no processo de desenvolvimento nacional e regional. Isso porque o desenvolvimento impõe a necessidade de reflexão abrangente sobre o planejamento.

Do ponto de vista do planejamento para o desenvolvimento da região amazônica, desde que esse começou a ser realizado, levou em conta apenas o aspecto nacional, interno, do desenvolvimento. Ou seja, a integração foi definida a serviço do desenvolvimento para dentro dos países, sem considerar sua importância para um desenvolvimento articulado entre os países, apesar dos esforços da Cepal para tanto. Nesse sentido, pensar a integração amazônica significa refletir sobre sua dimensão nacional, bilateral e multilateral. Significa ter um olhar mais abrangente das teorias da integração e pensar o processo levando em conta a importância das políticas públicas nacionais e bilaterais no arranjo do processo integracionista.

Dessa forma, o capítulo apresenta, em sua primeira seção, um debate sobre a relação entre desenvolvimento e planejamento na América Latina. Em seguida, busca-se compreender o debate sobre a integração regional, que, desde o surgimento das nações latino-americanas, esteve impregnado pela dicotomia entre pan-americanismo e latino-americanismo. No século XX, o pan-americanismo se converteu em um entrave para a consolidação de um projeto de integração latino-americana. O debate sobre nossa integração regional deve sempre considerar a importância do pensamento crítico cepalino e suas propostas de integração.

Em seguida, discute-se o significado da cooperação entre Estados no sistema internacional e a evolução do debate teórico até o conceito de cooperação para o desenvolvimento. Procura-se, também, delimitar a abrangência do conceito de cooperação a fim de que se compreenda o sentido do conceito utilizado no trabalho.

Na década de 1950, tanto Brasil como Venezuela, concentravam a função do planejamento no executivo nacional, em consonância com o projeto desenvolvimentista

latino-americano da época. Assim, a integração regional estava vinculada à ideia de planejamento industrial, servindo de instrumento para melhorar a posição relativa dos países no comércio internacional, diminuindo a dependência externa.

Esse quadro mudou a partir da década de 1980, quando o planejamento e a política nacional de desenvolvimento foram abandonados pelos Estados. A atuação estatal caracterizou-se, então, como desprovida de uma diretriz global para o desenvolvimento nacional. Do ponto de vista da análise teórica, nesse momento, passa-se da análise do Estado para a análise das políticas públicas, em uma tentativa de substituição do Estado pela sociedade civil como centro das preocupações políticas e teóricas. Ocorreu um deslocamento do estudo, ou do papel do Estado, para uma discussão setorial de determinadas políticas.

O novo contexto regional que surgiu com a ascensão dos governos críticos ao Consenso de Washington, entretanto, trouxe novas políticas para a integração regional. Se no pós-guerra as instituições multilaterais produziram ampla teoria e propostas para a integração que encontravam resistência nos Estados, hoje os Executivos nacionais apresentam grande voluntarismo pró-integração que não são acompanhados de avanços na teoria relativa ao tema, mesmo nas instituições regionais recém-criadas. A estabilidade democrática do momento permitiu que as fronteiras deixassem de ser apenas espaços de separação entre Estados, para se tornarem territórios nos quais aparecem diferentes formas de cooperação, integração, e, portanto, de adaptação aos processos sociais, econômicos e globais. Assim, o capítulo termina com uma discussão sobre a fronteira como espaço de cooperação e desenvolvimento conjunto.

1.1. Desenvolvimento e Planejamento na América Latina

O período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) colocou o debate sobre o planejamento e o desenvolvimento no centro da agenda política e econômica internacional. Por um lado, as experiências de “guerra total” e os desequilíbrios econômicos e sociais tornaram óbvias as necessidades de coordenação estatal das atividades vitais para o bem-estar e a manutenção da ordem pública, pressionando pela ampliação da oferta de serviços garantidos pelo Estado e pelo fortalecimento dos instrumentos de intervenção econômica. Por outro, a descolonização e os desafios da criação de Estados viáveis

reforçaram a ideia de desenvolvimento como elemento fundamental dos processos de construção nacional.

O contexto internacional que surgiu com o fim da Segunda Guerra Mundial foi marcado pela delimitação de áreas de influência das novas grandes potências, EUA e URSS, e pela consequente concorrência entre dois sistemas econômicos antagônicos. A Guerra Fria foi um condicionante decisivo para que o capitalismo não assumisse as feições dos anos 1920 e 1930, na medida em que a própria presença da URSS e a vitória comunista na China (1949) mostravam a possibilidade de existência de um sistema econômico alternativo e menos assimétrico (HOBSBAWM, 2000, p. 230).

A questão que se apresentava ao Ocidente não era exclusivamente a conquista dos aliados, mas como reestruturar o capitalismo de modo que pudesse conviver harmoniosamente com o planejamento estatal². Frederico MAZZUCHELLI (2009, p. 21) argumenta que o dirigismo estatal (produzindo diretamente, financiando o setor privado, concedendo incentivos e subsídios, promovendo as exportações) foi indispensável para se aproximar do grau de modernização dos EUA, que era apresentado como a mais exitosa economia capitalista e exemplo a ser seguido.

Se para os países capitalistas centrais, sobretudo de Alemanha e Japão, esse foi um período de vigoroso crescimento do PIB, da produção industrial e das exportações, também o foi para a América Latina. Gilberto BERCOVICI (2005, p. 46), destaca a influência teórica de François Perroux³, Gunnar Myrdal⁴ e Alberto Hirschman⁵ na organização de políticas para o desenvolvimento no Brasil antes mesmo da estruturação do pensamento cepalino na América Latina, a partir da publicação do livro de PREBISCH em 1949. Segundo o autor:

Uma das teorias que mais influenciou a elaboração de políticas de desenvolvimento no Brasil foi a teoria dos polos de crescimento (ou de desenvolvimento), do francês François Perroux. De acordo com

² Vale lembrar que desde o fim do século XIX os pressupostos do liberalismo já estavam sendo contestados. Argumenta Carr que “A opinião de que a democracia liberal do século XIX era baseada, não num equilíbrio de forças peculiar ao desenvolvimento econômico do período e aos países envolvidos, mas em certos princípios racionais a priori, que bastariam ser aplicados em outros contextos para produzirem resultados similares, foi essencialmente utópica; e essa foi a opinião que dominou o mundo após a primeira guerra mundial. Quando as teorias da democracia liberal foram transplantadas, por um processo puramente intelectual, a um período e a países cujo estágio de desenvolvimento e cujas necessidades práticas eram diferentes dos da Europa Ocidental no século XIX, esterilidade e desilusão foram a seqüela inevitável” (CARR, 2001, p. 39).

³ François Perroux, L’Economie Du XXe Siècle, pp. 177-189

⁴ Gunnar Myrdal, Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas, pp 26-37 e 39-42

⁵ Alberto Hirschman, La Estrategia del desarrollo económico, pp. 73-80

ela, a aparição de uma indústria nova ou o crescimento de uma indústria existente difunde-se, o que faz com que, ao longo de grandes períodos, sejam espalhadas transformações que facilitam o surgimento de novas indústrias e a continuidade na difusão da inovação. (...) O pólo de desenvolvimento modifica seu ambiente geográfico imediato e, se é poderoso, toda a estrutura da economia nacional que integra. (...)

Além de Perroux, influenciaram, decisivamente, as políticas brasileiras de desenvolvimento o sueco Gunnar Myrdal e o norte-americano Albert Hirschman. Para Myrdal, a idéia de equilíbrio não se funda na observação da vida social. (...) A decisão econômica é o ponto de partida de uma ação cujo resultado final pode ser uma modificação estrutural. (...) Os países subdesenvolvidos caracterizam-se-iam pela fraqueza dos efeitos propulsores, criando ou ampliando as desigualdades internas entre regiões destes países. O conhecimento desses efeitos possibilita a identificação dos fatores que aumentam ou reduzem a capacidade de irradiação, possibilitando o planejamento.

(...)Hirschman propôs a teoria do crescimento desequilibrado: a meta do desenvolvimento não seria eliminar os desequilíbrios, mas mantê-los, pois seriam as tensões e desequilíbrios que induziriam o próprio desenvolvimento, por meio de sua contínua e incessante superação. (...) A falta de interdependência e encadeamento das atividades produtivas seria uma das características mais marcantes das economias subdesenvolvidas, cujo exemplo mais notório são os enclaves de exportação. (BERCOVICI, 2005, pp. 46 e 47)

A criação da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), organismo ligado à Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, foi decisiva para a substituição teórica dos autores europeus e norte-americanos por uma teoria latino-americana de desenvolvimento. Com a ajuda da Cepal, o período de 1949 até meados da década de 1960 foi de afirmação da autonomia e da criação de um projeto e de uma estratégia político-econômica de desenvolvimento para toda a região. Ao tratar do tema, Celso Furtado considerou que as mudanças que aconteciam na região eram as que caracterizavam um processo de desenvolvimento econômico de maneira geral. A América Latina, porém, apresentava dificuldade para superar a dependência de auxílio externo.

As mudanças que caracterizavam o desenvolvimento econômico consistem no aumento da atividade industrial em comparação com a atividade agrícola, migração da mão-de-obra do campo para as cidades, redução das importações de produtos industrializados e das exportações de produtos primários e menor dependência de auxílio externo (FURTADO, 1969, p. 141).

As teses cepalinas tiveram grande receptividade nos governos da região, pois davam fundamentação científica para a tradição intervencionista existente na região, desde, pelo

menos, a década de 1930. A concepção do Estado como promotor do desenvolvimento, coordenado por meio do planejamento, dando ênfase à integração do mercado interno e à internalização dos centros de decisão econômica, bem como o reformismo social, característicos do discurso cepalino (BERCOVICI, 2005, p. 48) foram plenamente incorporados pelos nacional-desenvolvimentistas da região. Com o desenvolvimentismo, o Estado evoluiu de prestador de serviço e garantidor da segurança e da justiça formal para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas, promovendo a industrialização. De acordo com Celso Furtado, desenvolvimento é

um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas – preexistentes ou criadas pela própria mudança – são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas (FURTADO, 1964, p. 17).

O desenvolvimento, portanto, é mais do que apenas um fenômeno caracterizado por mudanças quantitativas no que diz respeito ao produto agregado, é um processo qualitativo de alteração do perfil da demanda industrial com grande impacto nos padrões sociais e culturais. O sistema econômico defendido pela Cepal era o de uma economia capitalista de mercado com presença de um Estado indutor, forte. Dada a desigualdade inerente a um sistema polarizado entre “centro” e “periferia”, e a tendência dinâmica de alargamento do *gap* entre os dois polos ao longo do tempo, o desenvolvimento carrega uma dimensão de *catch up* complexa que só poderia ser realizada mediante coordenação do Estado na realidade econômica e social. O papel estatal de dirigente do desenvolvimento dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado (BERCOVICI, 2005, p. 51). Nesse sentido, para o pensamento cepalino, as reformas estruturais são aspecto essencial da política econômica dos países subdesenvolvidos, condição prévia e necessária da política de desenvolvimento⁶. Para a Cepal, foram os “centros cíclicos” que impuseram os padrões de comércio e desenvolvimento desiguais e hierarquizados que originam as “periferias” do

⁶ Dentro da perspectiva de análise proposta por esse trabalho, o desenvolvimento se distingue do crescimento econômico e da modernização. Segundo a perspectiva aqui proposta, o desenvolvimento só pode ocorrer com transformação social. Quando não ocorre nenhuma transformação, social ou produtiva, não se está diante de processo de desenvolvimento, mas de simples modernização. A modernização mantém o subdesenvolvimento, agravando a concentração da renda. Embora possa ter com a modernização crescimento econômico e aumentos de produtividade, a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população. (FURTADO, 1992, pp. 41-45). O crescimento deve estar contido na ideia de desenvolvimento, mas deve ser superado pela transformação das estruturas produtiva e social.

sistema. Segundo PREBISCH (1949), esse é o ponto de partida da explicação da forma e do ritmo do crescimento econômico, da difusão desigual do progresso tecnológico, da dualidade entre o “centro” e a “periferia” e das condições de desemprego estrutural e concentração de riquezas nos países da América Latina. Os países da região passaram a concentrar os esforços econômicos para absorção de uma tecnologia capaz de promover a diversificação da estrutura produtiva, de aumentar a produtividade e de definir uma política de investimento que, por meio do Estado, criasse a infraestrutura requerida por essa diversificação.

Dentro dessa perspectiva, a discussão sobre o padrão de desenvolvimento nos anos 1950 precisou ir além de suas implicações meramente econômicas. A consolidação do Estado de Bem-Estar Social na Europa e do Estado Social (APONTE, 2012, p. 30) na América Latina definiu um novo marco estrutural para as relações entre o capital e o trabalho. Desse modo, *“a sorte dos indivíduos deixou de ser decidida, apenas, pelos azares do mercado. O Estado tornou-se responsável pela vida dos cidadãos, ‘do berço à sepultura’”* (MAZZUCHELLI, 2009, p. 26).

No caso da América Latina, a responsabilização por parte do Estado pelas classes trabalhadoras foi fundamental para sua incorporação política e econômica. Se, politicamente, a incorporação dos trabalhadores se dava, sobretudo, por meio dos sindicatos ligados à estrutura do Estado; economicamente, essa incorporação garantiu à indústria nascente um mercado consumidor até então pouco expressivo na região (HITNER, 2011, p. 16). Ressalta-se que as políticas pretensamente universais da América Latina do início da segunda metade do século XX deixavam de atender cerca de um terço de suas populações, notadamente no campo, e que a incorporação desses setores é fundamental para consolidação dos governos de mudança que ascenderam a partir de 1999.

Sobre esse Estado desenvolvimentista, argumenta BERCOVICI (2005, p. 56) que a autonomia do Estado no desenvolvimento de suas políticas nunca foi plena, dependendo das inúmeras forças políticas heterogêneas e contraditórias que o sustentam. Segundo Sônia DRAIBE (1985, pp. 42-45, 83 e 98-100), no caso brasileiro, essa heterogeneidade permitiu ao Estado certa liberdade para exercer o papel de árbitro e regulador das relações sociais, legitimando-se por meio do caráter geral e universal atribuído à sua atuação. Apesar da autonomia limitada a um espaço político determinado, a direção do Estado brasileiro é impulsionada não pela burocracia, mas pela Presidência da República. Assim, o sentido da ação estatal se dá pela hierarquização dos interesses sociais, definidos e articulados em suas políticas ou omissões. O Estado, desde 1930, é, portanto, estruturalmente heterogêneo e contraditório. É um Estado Social sem nunca ter conseguido instaurar uma sociedade de bem-

estar: moderno e avançado em determinados setores da economia, mas tradicional e repressor em boa parte das questões sociais (DRAIBE, 1985, pp. 60-61).

Do ponto de vista do planejamento regional, na década de 1950, tanto Brasil como Venezuela, concentravam essa função no executivo nacional, em consonância com o projeto desenvolvimentista da época. A industrialização substitutiva de importações, realizada fortemente pelo Brasil e em menor grau pela Venezuela, pela sua própria concepção, demandava uma ação ativa do Estado. Nesse momento, a integração regional estava vinculada à ideia de planejamento industrial, servindo, assim, como instrumento para melhorar a posição relativa dos países no comércio internacional.

Esse padrão de desenvolvimento começou a ser questionado na América Latina a partir dos anos 1970. De todos os fatos que caracterizaram a década, o que se tornou estopim para o desmonte do padrão de desenvolvimento da América Latina foi pelo abandono, unilateral, do sistema de Bretton Woods por parte dos EUA na primeira metade da década de 1970 e o posterior o aumento, também unilateral por parte dos EUA, das taxas de juros na passagem dos anos 1970 para os 1980 para realizar seu ajuste interno, impactando decisivamente no endividamento dos países latino-americanos (FRENCH-DAVIS, 2005, p. 155) e em quase duas décadas de estagnação. A coincidência com o choque nos preços do petróleo, que impulsionou o aumento dos preços de outras mercadorias, limitou as possibilidades de desenvolvimento dos países que eram importadores líquidos de energia. Se, para os Estados Unidos, os anos 1970 foram um período de estagnação econômica com períodos de recessão; para os países latino-americanos, esse momento foi de aceleração do crescimento econômico, de industrialização e de exportação de manufaturas. Com efeito, a taxa de crescimento média dos países em desenvolvimento ultrapassou a dos países desenvolvidos numa proporção muito mais ampla do que nas décadas anteriores (SERRANO & MEDEIROS, 1999, p. 14).

A despeito da pressão internacional para que os países da região liberalizassem os movimentos de capital, eles mantiveram, nos anos 1970, esses fluxos sob fortes controles nacionais de forma a preservar seus interesses estratégicos. Nos países periféricos, o controle sobre os fluxos de capitais era indispensável, sobretudo em condições de alto endividamento, para o controle doméstico da taxa de câmbio e da balança de pagamentos (SERRANO & MEDEIROS, 1999, p. 15). Nesse novo cenário, países que tiveram maior participação do Estado no desenvolvimento econômico puderam se erguer mais rapidamente e, em termos de crescimento econômico, a maioria dos países subdesenvolvidos conseguiu ajustar-se à inflexão de 1973/1974.

A partir da década de 1980, no Brasil e em outros países da região, o planejamento e a política nacional de desenvolvimento foram abandonados pelo Estado (BERCOVICI, 2005, p. 60). A atuação estatal caracterizou-se, então, como desprovida de uma diretriz global para o desenvolvimento nacional. A política econômica limitou-se à gestão de curto prazo de vários planos de estabilização econômica em toda América do Sul. O Poder Público foi incapaz de executar políticas públicas coerentes. Os Estados latino-americanos, de modo geral, estavam em crise. Catalina BANKO (2006, p. 47) apontou que *“el Estado en América Latina se ha convertido en un mecanismo ineficiente, cargado de trabas burocráticas y tendente al despilfarro”*, o que contribuiu ainda mais para o esgotamento dos recursos que deveriam ser gastos pelo Estados em programas de desenvolvimento econômico e social. De modo geral, a resposta regional à crise da dívida dos anos 1980 baseou-se no controle recessivo e administrativo das importações e na promoção das exportações por meio de políticas cambiais. Tais políticas levaram, por um lado, ao crescimento das exportações, mas, por outro, teve como consequência a estagnação econômica e a expansão inflacionária. O ajuste externo interrompeu, na maior parte dos países da região, a estratégia desenvolvimentista.

Com a economia européia em recessão no início dos anos 80, a contrapartida ao déficit dos serviços de fatores e à saída de capitais da América Latina foi o crescimento do superávit comercial da região com os EUA. Assim, por razões distintas às das dinâmicas economias asiáticas que expandiam intensamente suas exportações para os EUA, também as economias latino-americanas, no limiar da inadimplência, encontravam no mercado americano a única forma de obtenção de divisas. Como o objetivo era servir à dívida e não aumentar a capacidade de importar (que permaneceu reprimida durante toda a década), a contrapartida ao impulso exportador foi o baixo crescimento e a alta inflação (SERRANO & MEDEIROS, 1999, p. 20).

O desempenho das economias latino-americanas na década de 1980 foi um dos principais motivos para que, na década seguinte, os países da região buscassem alternativas ao modelo de desenvolvimento econômico. O fato de os países terem optado pelo crescimento via endividamento na década anterior, entre outras razões, fez com que depois da crise eles ficassem reféns do ajuste restritivo proposto pelos organismos financeiros internacionais. As autoridades nacionais passaram a dar prioridade aos projetos de curto prazo e *“[c]omo a natureza da crise estava associada aos fluxos de capital, o papel principal no ajuste foi desempenhado pelos mecanismos e agentes financeiros, em detrimento da economia real”* (FFRENCH-DAVIS, 2005, p. 227). A partir de então, o modelo de

desenvolvimento *hacia dentro*, que caracterizou a maior parte dos países da América Latina desde a década de 1950 se esgotou devido a múltiplas causas, como apontou Osvaldo SUNKEL:

Sin embargo, dicho proceso se agotó en los años setenta por diversas causas: la persistencia o agravamiento de serios desequilibrios económicos, financieros, sociales y políticos internos, la influencia de diversas crisis monetarias, energéticas y económicas internacionales de esa década, la aceleración de los fenómenos interrelacionados de la globalización y de la nueva revolución tecnológica, y, muy en particular, el surgimiento y predominio de la ideología y la praxis neoliberales, que se bien emergió ya en la década de 1970, se generalizó después de la crisis de la deuda externa a comienzos de los años ochenta y posterior colapso del mundo socialista (SUNKEL: 2006, p. 15).

Nesse momento, abandona-se a perspectiva estrutural de desenvolvimento econômico e social latino-americanos, deixando para um segundo plano o que fora o seu ponto de partida: “*a antiga visão sistêmica e global sobre as condições periféricas e as restrições externas ao crescimento, diagnosticadas na primeira hora do pensamento Cepalino*” (FIORI, 2001, p. 41).

Do ponto de vista da análise teórica das ciências sociais, segundo Marcus André Melo, nesse momento, passa-se da análise do Estado para a análise das políticas públicas, em uma tentativa de substituição do Estado pela sociedade civil como centro das preocupações políticas e teóricas (MELO, 1999, p. 69). Ocorreu um deslocamento do estudo, ou do papel do Estado para uma discussão setorial de determinadas políticas. Esse tipo de análise, do ponto de vista dos estudos do desenvolvimento, como processo emancipatório (MÉSZÁROS, 2002) não faz sentido. O desenvolvimento impõe a necessidade de repensar o planejamento abrangente. Analisar o desenvolvimento por meio de políticas públicas só faz sentido se considerarmos o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais (BERCOVICI, 2005, p. 63).

1.2. Relação entre desenvolvimento, integração e planejamento

Como sugerido na seção anterior, o planejamento sempre esteve associado ao modelo de desenvolvimento que o Estado se propunha. Sobre a relação entre desenvolvimento, planejamento e integração, Celso Furtado explica que:

A apreciação do custo de oportunidade dos fatores torna-se (...) complexa quando se consideram simultaneamente várias economias que pretendem integrar-se, o mesmo ocorrendo com o respeito à estimativa das economias externas de um conjunto de projetos, quando se torna necessário distinguir aquelas que são internalizadas pelas empresas que se beneficiam diretamente da coletividade. Dessa forma, a teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração uma forma avançada de política de desenvolvimento (FURTADO, 1983, p. 234).

Assim, o objetivo dessa seção é apresentar o debate teórico que norteia os processo de integração da América do Sul e diferenciar os conceitos de integração e cooperação propostos.

Segundo BRAGA (2012, p. 69), “o termo *integração* significa a união de partes separadas. O propósito dessa união deve ser a construção de um objeto maior, mais simples ou mais complexo, porém com um melhor uso em relação às partes”. Desse modo, o debate sobre a integração regional americana, desde seu início, se constrói sobre duas vertentes: o pan-americanismo, por um lado, e o latino-americanismo, por outro. Trata-se de projetos antagônicos na medida em que no início do século XX o pan-americanismo se tornou o principal obstáculo para a consolidação de um projeto de integração latino-americana.

O conceito de pan-americanismo, derivado de Pan América, foi forjado nos Estados Unidos, em 1889 (TORRES, 2011, p. 215), no contexto da Conferencia Internacional Americana, em Washington. O termo foi usado, oficialmente, pela primeira vez, quando da criação do o “Escritório Pan-americano”, com sede em Washington. Segundo Arturo Ardao:

... la creación de la entonces llamada ‘Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas’, para la ‘pronta compilación y distribución de datos sobre comercio’, único fruto de aquella reunión, fue aprobada el 14 de abril del 1890, razón por la que esta fecha ha marcado el inicio del pan-americanismo, y con tal carácter se le ha consagrado el Día de las Américas (ARDAO, 1986, p. 158).

Ardao ainda ressalta que, em um primeiro momento, o “panismo” geográfico não tinha fundamento em razões étnicas, culturais, linguísticas ou religiosa. Também não se construía em torno de razões meramente políticas. As razões para a agrupação geográfica continental advinham, principalmente, das necessidades comerciais que começavam a se apresentar aos Estados Unidos, país que se cada vez dependia mais de mercados externos seguros para os excedentes de sua jovem indústria em expansão (ARDAO, 1986, p. 159).

O termo América Latina, por sua vez, surgiu em 1836 (TORRES, 2011, p. 118), em Paris. Foi Michel Chavalier (1806-1879) que, ao escrever suas crônicas sobre viagem realizada às Américas entre 1833 e 1835, na introdução usa pela primeira vez o termo América Latina. Se por um lado, como aponta BOBBIO *et alli* (2002, p. 1118) o pan-americanismo como conceito e como política se refere, necessariamente, às relações assimétricas que se estabeleceram entre os países latino-americanos e os Estados Unidos e está estreitamente ligado ao surgimento de Estados Unidos como potência mundial, por outro, segundo TORRES (2011, p. 118), o latino-americanismo favorecia a integração privilegiando aspectos históricos e culturais comuns. O conceito de latino-americanismo considerava a unidade como importante meio para enfrentar os perigos externos. Sinteticamente, a ideia de latinidade foi responsável por determinar um vínculo com a Europa latina, induzindo a percepção de dualidade entre as duas Américas⁷.

Historicamente, esses conceitos encontram referência no bolivarianismo, no caso da posição dos países da América Latina, e no monroísmo, no caso da dos Estados Unidos. O bolivarianismo é inspirado nos ideais de Simón Bolívar (1783-1830) de construção de uma nação hispano-americana extensa, amalgamada por um poder forte e centralizado. Assim, em 1826, Bolívar convocou o “Congresso do Panamá” que teria a finalidade de criar uma federação com as novas repúblicas. Apesar de o Congresso não ter alcançado seus objetivos, foi importante para assinatura de acordos de cooperação em temas de defesa entre os países hispano-americanos⁸. A Doutrina Monroe, postulada em mensagem do presidente James Monroe (1817-1825) ao Congresso Americano em 1823⁹, por sua vez, dava, ainda antes de os Estados Unidos surgirem como potência industrial no último quartil do século XIX, ao país

⁷ É importante ressaltar que o expansionismo norte-americano se apresentava como uma ameaça aos países do sul do continente desde os anos trinta do século XIX, consequência da Doutrina Monroe, de 1823.

⁸ Sobre esse assunto ver SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington). São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

⁹ Nessa ocasião, Monroe afirmava que: *The occasion has been judged proper for asserting, as a principle in which the rights and interests of the United States are involved, that the American continents, by the free and independent condition which they have assumed and maintain, are henceforth not to be considered as subjects for future colonization by any European powers.(...) We owe it, therefore, to candor and to the amicable relations existing between the United States and those powers to declare that we should consider any attempt on their part to extend their system to any portion of this hemisphere as dangerous to our peace and safety. With the existing colonies or dependencies of any European power we have not interfered and shall not interfere. But with the Governments who have declared their independence and maintained it, and whose independence we have, on great consideration and on just principles, acknowledged, we could not view any interposition for the purpose of oppressing them, or controlling in any other manner their destiny, by any European power in any other light than as the manifestation of an unfriendly disposition toward the United States.* (Mensagem do Presidente James Monroe ao Congresso dos EUA, 1823)

protagonismo no destino do subcontinente. Em 1904, o “Corolário Roosevelt”¹⁰, associado à Doutrina, deu aos Estados Unidos uma espécie de direito de polícia internacional da América Latina e do Caribe. Segundo esse Corolário, qualquer intervenção europeia na América espanhola seria considerada “ato hostil aos Estados Unidos”. Ao proclamar a “América para os Americanos” foram postas as bases que deram suporte para a ideologia do pan-americanismo ao estilo hegemônico. Com isso, os Estados Unidos assumiam o papel de protetor e fiador da segurança do continente americano (KOENIG, 1998). Assim,

desde 1900 hasta la Gran Depresión económica las relaciones en el continente americano estuvieron dominadas por la política implantada por la república hegemónica: la big stick diplomacy alternaba con la ‘diplomacia del dólar’. Los principales afectados fueron las pequeñas naciones del Caribe y Centroamérica, además de Panamá (...). A partir del año 1933, con el presidente Franklin D. Roosevelt las relaciones interamericanas adquirieron una cara nueva ante los ‘peligros’ que rondaban al mundo. Se implementó la política de ‘buena vecindad’, que contemplaba el abandono táctico de la intervención directa a fin de reducir las tensiones existentes entre Estados Unidos y los países de la región americana (TORRES, 2011, p. 223).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a ascensão dos Estados Unidos como potência global, aumentou a dependência da América Latina em termos econômicos, políticos e militares. Por outro lado, com a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, o conceito de pan-americanismo, que ao longo do século XIX foi responsável por ressaltar a dualidade entre as Américas foi paulatinamente substituído pelo de “interamericanismo”. Para o rompimento com o conceito de pan-americanismo foi determinante o pensamento crítico latino-americano. Ao mesmo tempo em que o pan-americanismo entrou em crise, o latino-americanismo se afirmava e se propagava na ordem internacional.

¹⁰ O Corolário Roosevelt foi expresso na Mensagem Anual do Presidente ao Congresso dos EUA de 1904. Os Estados Unidos se declararam dispostos a ocupar militarmente países que estivessem passando por uma crise devido a sua dívida externa. Na Mensagem, Roosevelt expressou sua convicção de que uma nação que consegue manter a ordem e cumprir com suas obrigações não precisa temer a interferência dos Estados Unidos. No entanto, uma "nação civilizada" como os Estados Unidos teria que assumir o papel de "polícia do mundo", e ser obrigada a intervir, no caso de um enfraquecimento dos laços da sociedade civilizada em outros países. Roosevelt menciona explicitamente "as nações banhadas pelo Mar do Caribe", e aduz que os Estados Unidos só interfeririam diretamente em último caso, se fossem violados os direitos dos Estados Unidos ou se um mau comportamento das nações da América provocasse a intervenção de credores europeus, em violação da Doutrina Monroe. (Mensagem do Presidente T. Roosevelt ao Congresso dos EUA, 1904)

A OEA criada nesse período não se propõe a ser um processo integracionista, mas a ser um espaço de mera concertação. Por outro lado, no mesmo ano 1948, foi criada a Comissão Econômica Para América Latina e Caribe (Cepal), cujos escritos foram fundamentais para a consolidação da ideia de duas Américas e para o novo impulso ao conceito de “América Latina”. Entre outras consequências, o trabalho intelectual produzido pela Cepal permitiu uma afirmação externa ao conceito de América Latina. Ela também foi a primeira de muitas novas instituições representativas do latino-americanismo, das quais destacam-se: União de Universidades da América Latina, Udal, de 1949; Associação Latino-Americana de Livre Comércio, Alalc, de 1960; Parlamento Latino-Americano, de 1964; Comissão Econômica de Coordenação Latino-Americana, Cecla, de 1969; e Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe, SELA, de 1975.

1.2.1. A teoria cepalina da integração e os instrumentos de integração latino-americana

O debate contemporâneo sobre integração tem como marco a proposta de integração europeia depois do fim da Segunda Guerra Mundial. Apesar do imenso debate sobre o significado da integração e a própria construção do conceito, existe um amplo consenso sobre três aspectos do fenômeno da integração, resumido, entre outros, por Haroldo AMORAS (2012, p. 33): 1) que a integração econômica refere-se basicamente à divisão do trabalho; 2) que envolve a mobilidade de fatores de produção, de produtos ou de ambos e 3) que está relacionada com a discriminação ou não discriminação no tratamento de bens e fatores.

Nesse sentido, Bela BALASSA (1974) propõe o conceito de integração como fenômeno que se apresenta sob dois aspectos, um estático (ou situacional) e outro dinâmico (ou processual). A integração como situação de negócios diz respeito à ausência de formas diversificadas de discriminação entre economias nacionais. Como processo a integração consiste no conjunto de medidas que visam abolir a discriminação entre unidades econômicas pertencentes a diferentes nações; significa remover barreiras que dificultem a cooperação ou a união de mercados de fatores de produção e de bens e serviços (BALASSA, 1974, p. 1).

Assim considerada, a integração econômica seria um meio para conseguir maior liberalização comercial entre os seus membros; para estabelecer elementos de cooperação e promover o crescimento econômico da região. Balassa adverte, porém, que para interpretar adequadamente esse conceito de integração, que separa o entendimento da integração como

processo, do mesmo fenômeno como situação, é necessário fazer a distinção entre integração e cooperação econômica:

Esta diferença é tanto de caráter qualitativo quanto quantitativo. Enquanto que a cooperação envolve ações encaminhadas a diminuir a discriminação, o processo de integração econômica implica medidas encaminhadas a suprimir algumas formas de discriminação. Por exemplo: os acordos internacionais sobre política comercial pertencem ao campo da cooperação internacional, enquanto que a remoção das barreiras comerciais é um ato de integração econômica. Ao distinguir entre cooperação e integração, situamos as principais características desta – a abolição de discriminação dentro de uma área – dentro de um campo mais preciso, e damos ao conceito um significado definido, sem diluí-lo desnecessariamente com a inclusão de diversas ações no campo da cooperação internacional. (BALASSA, 1974, p. 2).

Para Bela Balassa, a integração deve ser entendida como um processo mais geral e preciso de eliminação da discriminação entre as nações integradas. A integração se diferencia da cooperação no sentido de que esta última de nenhuma forma tem por objetivo terminar com a discriminação, mas apenas diminuir as assimetrias entre países. No mesmo texto, o autor constrói uma tipologia da integração que considera que o processo tem graus diversos. Na América Latina, a tipologia de Balassa foi instrumentalizada, para estabelecer “estágios” da integração econômica entre os países. Segundo o autor, os graus de integração seriam os seguintes:

1. Área ou Zona de Livre Comércio (ALC/ZLC): Abolição ou ausência de tarifas (e das restrições quantitativas) entre os países participantes as ALC, porém cada país mantém suas próprias tarifas e restrições frente aos países não pertencentes a ALC. Liberdade de produtos em geral, mas cada país pode seguir uma política comercial própria em relação ao exterior.

2. União Aduaneira ou Alfandegária (UA): É um passo adiante em relação à ZLC/ALC, pois estabelece tarifas externas comuns para produtos importados de terceiros países, isto é, que não pertencem a ALC. A política comercial deve ser comum: pauta única em face do exterior e na negociação conjunta de qualquer acordo com outros países.

3. Mercado Comum (MC): É um passo além da união aduaneira. Estabelece a liberdade dos fatores (trabalho e capital) e implica maior coordenação das políticas macroeconômicas, além da harmonização das legislações nacionais (trabalhista, previdenciária, tributária, etc.).

4. União Econômica (UE): Combina a supressão de restrições ao movimento de mercadorias e fatores, com certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais, com o objetivo de eliminar a discriminação resultante das disparidades de ditas políticas.

5. Integração Econômica Total: Pressupõe a unificação das políticas monetária, fiscal, social e anticíclica, além de requerer o estabelecimento de uma autoridade supranacional, cujas decisões sejam obrigatórias para os Estados membros¹⁰. Requer moeda única e Banco Central único para os países do bloco. O seu funcionamento efetivo tem como premissas a existência de níveis compatíveis de inflação, de déficit público e de taxa de juros; as taxas de câmbio se tornam fixas entre esses países (BALASSA, 1974, p. 2).

Nota-se que essa tipologia serviu de base para a criação de “estágios do Mercosul” e tem como parâmetro o processo de integração europeu, não considerando as especificidades de cada região e nem seu processo de desenvolvimento. É também importante salientar que para Balassa, o Estado é visto de maneira homogênea e é o ator por excelência do processo de integração econômica. Apesar de continuarem presentes nos manuais de integração regional, os estágios propostos por Balassa mostraram-se insuficientes para analisar os processos em curso na América Latina nas últimas décadas.

Do ponto de vista da América Latina, o estudo da questão da integração regional tem sido dominado pela análise estruturalista que tem por eixos a concepção da Cepal de desenvolvimento na qual se destacam a preocupação com a existência de estrangulamentos externos (PREBISCH, 1949; CEPAL, 1959). No que diz respeito à integração regional, os primeiros textos surgiram ainda na década de 1950. Na concepção cepalina, a integração seria a peça final ou, nas palavras de Furtado, o estágio superior do planejamento para o desenvolvimento. O argumento cepalino clássico defendido por Prebisch é o de que a especialização favoreceu o progresso técnico, que permitiu distribuir receitas crescentes. PREBISCH (1949) diagnosticou que a clássica divisão internacional do trabalho é importante, mas ela só funciona entre países iguais ou quase iguais. Essa divisão internacional, sendo aplicada na América Latina de maneira esclarecida, geraria uma interdependência mútua de grande benefício:

Nos países da América Latina, de um modo geral, vem-se procurando desenvolver, do lado de cá da fronteira, as mesmas indústrias existentes do lado de lá. Isso tende a diminuir a eficiência produtiva e conspira contra a consecução do objetivo social buscado (PREBISCH, 1949, p. 79).

No documento mais importante produzido pela Cepal sobre a integração, *El Mercado Comum Latinoamericano*, redigido por Raul Prebisch e divulgado em 1959, foi defendido que a integração deveria ser estabelecida a partir de pelo menos três aspectos, assim resumidos por BRAGA (2012, p. 81):

i) a necessidade de se estabelecer maior racionalidade econômica ao processo de substituição de importações, ii) a necessidade de um planejamento regional cujo objetivo fosse a criação de mecanismos que possibilitassem um desenvolvimento comercial e industrial com equidade e iii) a adoção de estratégias para o estabelecimento de uma política comercial no contexto das novas relações econômicas e políticas internacionais que se consolidavam na época.

Segundo Celso FURTADO (1969), a especialização da América Latina na produção de bens primários converte-se em desvantagem na medida em que os países desenvolvidos são os produtores e exportadores de manufaturas. Partindo o pressuposto de que o progresso técnico seria mais intensivo na produção industrial do que na agrícola ou mineral, ocorreria uma deterioração dos termos de trocas dos países periféricos e as desigualdades em relação aos países centrais aumentariam estruturalmente. A desigualdade contínua entre subdesenvolvidos e desenvolvidos nas relações de troca internacional instauraria um mecanismo de sucção do excedente econômico latino-americano, de forma que o subdesenvolvimento não se apresenta como um momento anterior ao desenvolvimento, mas como um estado quase natural das sociedades e economias dos países da América Latina. Foi nesse quadro geral que surgiu o conceito da integração regional como peça-chave para se avançar no processo de industrialização e, ao mesmo tempo, atenuar a dependência dos países desenvolvidos. Os mecanismos de integração surgem como vitais para superar um quadro de estruturas industriais estanques e para agregar valor às exportações nos marcos de uma “substituição regional de importações” (CEPAL, 1969). Assim, um dos objetivos da integração seria a especialização, mas não a especialização que reproduzisse o modelo *centro-periferia* em nível regional, criticada por Furtado.

Segundo BRAGA (2012, p. 88):

A construção cepalina conduzia à conclusão de que a necessidade de industrialização era comum a todos os países latino-americanos. Mas a (...) heterogeneidade econômica implicava uma maior vantagem para os grandes países da região. (...) Com esse fenômeno corria-se o risco de se reproduzir em nível regional justamente o modelo a ser superado (...)

Nessa concepção, a integração não poderia ser conduzida estritamente pelas forças de mercado, mas deveria estar condicionada a um cuidadoso planejamento regional. Cada país poderia se especializar de acordo com suas características produtivas, porém seria necessária a criação de mecanismos que pudessem viabilizar a implantação de indústrias em todos os países.

Na verdade, a integração regional deveria fazer parte de um amplo leque de políticas ativas de comércio internacional. Segundo PREBISCH (1964), para que os países latino-

americanos pudessem prosseguir rumo à industrialização – e já que a contribuição de recursos internacionais possuiria, no máximo, um caráter temporário – deveriam estabelecer políticas para modificar a estrutura do comércio internacional, aumentando as exportações de produtos industrializados, sem prejuízo de mecanismos de controle das flutuações dos preços dos produtos primários, dado que então se verificava um crescente protecionismo agrícola dos Estados Unidos e da Comunidade Europeia. Segundo PREBISCH (1981), não se poderia imaginar o centro como absorvedor de todas as exportações industriais dos países periféricos. O comércio intraperiferia deveria, ademais, se concentrar não na especialização em grandes setores, mas na especialização em certos produtos (mesmo que de um mesmo setor), os quais ocupariam certos nichos de mercado, inclusive das economias centrais.

Assim, desde a criação da Cepal, o regionalismo¹¹ tem a característica de corresponder à prática governamental de oferecer políticas de integração como resposta a “... *um processo de crescente interdependência econômica em âmbito regional, impulsionado tanto por acordos preferenciais de integração como por outras políticas em um contexto de abertura e desregulamentação, com o objetivo de aumentar a competitividade dos países da região*” (CEPAL, 1994, p. 9). Isso porque, como afirma BRAGA (2012, p. 150), “*o regionalismo é um processo essencialmente aberto*”.

Nos anos 1960, foram formalizados os primeiros acordos formados exclusivamente por países da região de integração na América Latina: o Mercado Comum Centro-Americano (Tratado de Manágua, 1960) e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Tratado de Montevideu, 1960). Avaliando esses processos iniciais, FURTADO (1985) argumenta que o esforço integracionista teria frustrado as expectativas iniciais, na medida em que a própria dinâmica econômica dos países envolvidos se encaminhara não tanto para a diversificação produtiva, mas antes engendrando uma “*nova dependência*”. Na melhor das hipóteses, criaram-se condições para a “*planificação econômica*” dos consórcios internacionais, uma vez que o livre-comércio por si só não permite se caminhar para a gestação de um “*sistema econômico regional*”. Para o autor, porém, “*Ainda assim, vale ressaltar que se estabelecera então um mecanismo inovador de reciprocidade parcial para os países com atraso relativo*” (FURTADO, 1985, p. 287).

Com a década de 1970, veio o ocaso desse projeto integracionista, levando consigo a temática estruturalista da Cepal, na medida em que as ditaduras militares, ainda que com projetos distintos, se expandiram no Cone Sul e nos Andes, os conflitos civis se

¹¹ Processo no qual as economias nacionais se fundem, eliminando gradualmente as barreiras econômicas entre si, com o propósito de incrementar seus fluxos comerciais e elevar seus padrões de bem-estar (CEPAL, 1994).

intensificavam na América Central e o dinamismo econômico mostrou-se crescentemente vinculado à expansão das multinacionais e, em alguns casos, ao poder do investimento estatal com finalidades exclusivamente internas. O esgotamento da Alalc, a partir do final dos anos 1960, foi acompanhado por um esfriamento no debate integracionista desenvolvimentista. Nesse contexto, em 1969 (Acordo de Cartagena), o Grupo Andino adquiriu vida própria, separando-se da Alalc, apostando numa integração dissociada dos países mais industrializados da região, que previa a desgravação tarifária, a instauração de uma tarifa externa comum e a criação do primeiro órgão financeiro totalmente latino-americano, a Corporação Andina de Fomento (CAF)¹², em 1970.

A Cepal, por sua vez, além de perder a influência nos países cujos governos eram autoritários, passou a voltar-se para problemas como a inflação e o desequilíbrio externo, que passaram a predominar na região (BRAGA, 2012, p. 151), de tal forma que os anos 1980 foram uma década perdida também para a teoria da integração. O comércio entre os países andinos decresceu nesse período, aumentou o endividamento externo, fecharam-se as fontes de financiamento externo, além do protecionismo dos países desenvolvidos ter aumentado.

Nesse cenário, a Cepal reciclou muitas de suas antigas formulações no sentido de poder interferir ou se adaptar a esta nova realidade internacional. Em um ambiente de redemocratização e ascensão das ideias (neo) liberais, o objetivo da Cepal deixa de ser o de criar estruturas e passa a ser o de torná-las mais eficientes (BRAGA, 2012, p. 151). Pode-se dizer que tem início uma reconsideração crítica quanto às experiências passadas de integração regional, que pode ser sintetizada na defesa de uma nova proposta de “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994). Ao caracterizar esse “Novo Regionalismo”, DEVLIN & ESTEVADEORDAL (2001, p. 6) argumentam que:

En esencia, el Nuevo Regionalismo de los años noventa es una parte integral de las amplias reformas estructurales que se han producido en América Latina desde mediados de los años ochenta. Las características centrales de la estrategia actual incluyen la apertura a los mercados mundiales, la promoción de la iniciativa del sector privado y la retirada por parte del estado de la actividad económica directa.

Para a Cepal, tratava-se de “fazer da integração um alicerce que favoreça uma economia internacional mais aberta e transparente” (CEPAL, 1994, p. 945). A integração passa a ser vista, então, como um mecanismo relevante, mas com um papel diferenciado, já

¹² A CAF deixou de ser exclusivamente latinoamericana com a associação de Portugal e Espanha ao banco, na década de 2000, quando, curiosamente, a instituição passou a se denominar CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina.

que agora o objetivo não é mais substituir em escala regional as importações, mas o de permitir aos países latino-americanos uma inserção competitiva no cenário internacional. Isso porque, além de permitir o aproveitamento das economias de escala e de fornecer um trampolim para uma melhor presença externa de setores de maior valor agregado, o regionalismo aberto contribuiria para aumentar o nível de investimentos externos na região e criar novas especializações produtivas entre os países da região (CEPAL, 1994). Para a readequação do pensamento cepalino, contribuiu a interpretação de Fernando FAJNZYLBER (1998) de que existe uma associação entre quatro fatores que levam a uma impossível conciliação entre crescimento e equidade na região. Segundo o autor, a) o perfil das exportações concentradas em *commodities* minerais, agrícolas ou industriais, b) a industrialização restrita ao mercado interno, c) o consumo conspícuo das elites e d) o baixo dinamismo do empresariado nacional (público e privado) levariam a uma inserção externa pouco dinâmica. Trata-se de engendrar uma nova articulação externa que injete dinamismo no sistema, estando pautada pela incorporação de progresso técnico e pela melhoria da distribuição de renda.

Segundo AMORAS (2012, p. 39), em relação à Amazônia, compreendendo o Norte do Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname, as propostas de integração dos Estados Nacionais têm ocorrido em três dimensões:

a) como políticas nacionais de desenvolvimento regional do sub-espço amazônico de seu território nacional; nesse caso trata-se de política de intervenção do Estado nacional que pode levar em consideração ou não os interesses do Estado vizinho;

b) como políticas bilaterais de cooperação nas fronteiras, que normalmente enfatizam as questões de segurança e defesa, voltadas para o estabelecimento de medidas de controle de fluxos de pessoas e de mercadorias nas normalmente precárias vias de acesso (aeroportos, rodovias ou rios); no caso de Brasil e Venezuela, o Protocolo de La Guzmania (1994) se inscreve como um dos mais importantes instrumentos de cooperação bilateral recente entre os dois países, do ponto de vista dos interesses fronteiriços;

c) ações conjuntas dos Estados nacionais em ações multilaterais. O exame mesmo que superficial do quadro institucional como conjunto de políticas, de organizações e de formulações de intervenções coordenadas dos Estados nacionais que formam a Amazônia revela a existência de imenso déficit institucional de cooperação internacional multilateral, apesar do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e do Mercado Comum Sul Americano (MERCOSUL).

Ou seja, pensar a integração Amazônica significa refletir sua dimensão nacional, bilateral e multilateral. Significa ter um olhar além das teorias da integração e levar em conta

a importância das políticas nacionais e bilaterais no arranjo do processo integracionista. Dessa forma, faz-se necessário o planejamento conjunto de políticas públicas para o desenvolvimento articulado entre dois ou mais países.

No que diz respeito ao regionalismo na Amazônia, sua institucionalidade se circunscreve ao Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), de 1978 e à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, (OTCA), de 1997. Ao longo desse período, a instituição que nasceu para ser defensiva em relação às teses de internacionalização da Amazônia e propositiva em relação ao planejamento conjunto entre os oito países da região teve sua pauta alterada, passando a ser defensiva em relação aos grandes projetos, respondendo aos interesses das ONGs e governos extrarregionais que financiam seus projetos.

Sobre o tema, AMORAS argumenta que:

As formulações e propostas de desenvolvimento regional enquanto conjunto de países operando de forma articulada e sincronizada para a Amazônia se esgota no TCA, cuja organização de fato ocorreu somente vinte anos após ser firmado. Além disso, o nível de efetividade desses arranjos é muito baixo. A OTCA até o momento não conseguiu se estruturar em bases permanentes e seguras por absoluta insuficiência de recursos materiais e financeiros que, de certo modo, reflete o nível de interesse dos Estados-membros na cooperação regional (AMORAS, 2012, p. 40).

Essa insuficiência de base institucional de caráter regional orientada e focada na Amazônia significa que os Estados nacionais sul-americanos que a conformam tratam-na quase que exclusivamente como parte de questões nacionais mais amplas, apesar da previsão de investimentos nos programas da Iirsa. Para o Mercosul, a Amazônia e todas as questões sub-regionais são virtualmente invisíveis, tema que pode ser alterado com a inclusão plena da Venezuela e de outros países amazônicos ao bloco. A Unasul incorporou a gestão da Iirsa, na qual a Amazônia é territorializada em diversos eixos de integração e desenvolvimento, deles fazendo parte o Eixo Amazonas e o Eixo Guianense que dizem respeito ao Corredor Amazonas-Roraima-Bolívar/Orenoco. Essas instituições são objeto de discussão posterior do trabalho.

1.3. Conceito de cooperação no sistema internacional e a cooperação para o desenvolvimento

O objetivo dessa seção é o de apresentar o debate teórico que surge depois do fim da Segunda Guerra Mundial sobre cooperação e que vem ganhando força gradativamente até os dias de hoje. Apesar dos esforços das grandes potências vencedoras em construir o sistema das Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods, no imediato pós-guerra, o ambiente teórico estava dominado pelo ceticismo acerca da capacidade das instituições desempenharem um papel relevante, no que se refere à cooperação internacional, na nova ordem que se estava se construindo. Isso se deveu, em parte, à influência da crítica ao desempenho da Liga das Nações como mecanismo de segurança coletiva no entre-guerras, formulada por Edward H. CARR (1939) e, pouco depois, pela polarização entre os blocos liderados pelos Estados Unidos e pela União Soviética.

E. Carr foi o primeiro teórico a propor a distinção entre idealistas e realistas. Para o autor, enquanto os primeiros viam o mundo em termos de dever ser, os realistas procuravam estudar o mundo como ele realmente funcionava. Segundo Carr, porque os idealistas preocupavam-se com problemas ético-morais, não contavam com instrumentos analíticos que permitissem perceber os sinais anunciadores da proximidade da Segunda Guerra Mundial. Essa separação entre realistas e idealistas delimitou o debate sobre a cooperação internacional até o final dos anos 1970. A agenda teórica dos realistas desse período preocupava-se em discutir os problemas do ordenamento mundial no contexto de suspeita em relação a esquemas universais e de renovada ênfase no papel especial das grandes potências em garantir a paz e a segurança internacionais.

Não é objetivo deste trabalho analisar a fundo as diferenças entre as correntes de estudo das relações internacionais. Do ponto de vista da discussão aqui proposta, significava que a cooperação, mesmo por meio de mecanismos institucionais, apesar de não sofrer nenhuma objeção teórica por parte dos realistas, era questionada do ponto de vista da razão política que deveria orientá-la. Ou seja, o realismo não se opunha, em tese, ao princípio da autodeterminação e à sua defesa por organizações internacionais de escopo universal (NOGUEIRA, 2003, p. 20). Sua oposição se manifestava quando a defesa desse princípio contrariava as necessidades de equilibrar as relações de poder entre os atores mais importantes da política internacional.

Um salto qualitativo no debate se deu nos anos 1960 e 1970 com a contribuição de autores como Joseph Nye, Robert Keohane e Stephen Krasner (KRASNER, 1982, KEOHANE, 1984), que protagonizaram o debate sobre cooperação em um cenário internacional que se caracteriza, na visão dos autores, pela *anarquia*. Procurava-se explicar porque Estados soberanos, que definiam seus interesses de forma racional e egoísta,

cooperavam na criação de regimes. Tornava-se importante, também, analisar como os regimes influenciavam as escolhas (e preferências) dos Estados de maneira a tornar a cooperação possível. Para esses autores, as instituições são variáveis intervenientes, capazes de explicar como atores com preferências diferentes resolvem seus conflitos por meio da construção de arranjos cooperativos que podem, inclusive, mudar a ordem de tais preferências de modo a superar impasses encontrados no sistema internacional (NOGUEIRA, 2003, p. 26).

Recorda-se, que nos anos 1970, as instituições construídas no pós-guerra entraram em crise. O contexto da década foi marcado pela contração do investimento, pelo crescimento generalizado das taxas de inflação, pelo desmonte do regime de taxas de câmbio fixas, porém reajustáveis, de Bretton Woods, redução do crescimento nos países centrais e posterior mudança do compromisso keynesiano do pleno emprego, desvalorização do dólar, forte elevação dos preços relativos do petróleo e das matérias-primas e pela expansão acelerada do crédito privado decorrente da internacionalização dos bancos americanos e do mercado de “euro-dólares”.

Os sucessivos déficits no balanço de pagamentos dos Estados Unidos permitiram que as demais nações dispusessem da moeda internacional para o seu crescimento, mas a descrença internacional no bom funcionamento da economia norte-americana foi, aos poucos, minando a confiança na conversibilidade do dólar em ouro.

Se, em Bretton Woods, o dólar era as good as gold, em meados dos anos 1960 já não se podia dizer o mesmo. As transferências governamentais, os gastos militares e os investimentos dos EUA no exterior haviam promovido uma inundação de dólares por todo o mundo (MAZZUCHELLI, 2010, p. 76).

Do ponto de vista da ajuda internacional, ainda na década de 1960, o realista Hans Morgenthau avaliou a relação entre os países com maior ceticismo e dúvida de sua efetividade para o desenvolvimento econômico. O autor considera que a ajuda internacional dos Estados Unidos, na época, era instrumento de poder que tinha por finalidade atingir objetivos de política externa que não poderiam ser assegurados por meios militares ou da diplomacia tradicional. A análise cética do autor centra-se na crítica ao Plano Marshall para reconstrução da Europa no imediato pós-guerra, que entrara para a história como receita contra o subdesenvolvimento e garantidor da democracia nos países (MORGENTHAU, 1962, p. 305).

Por outro lado, a distensão entre EUA e URSS criava condições para a cooperação multilateral no sistema das Nações Unidas em uma gama mais ampla de questões, inclusive na área de segurança, com a negociação de acordos de limitação de armas estratégicas e mísseis antibalísticos. Nesse mesmo período, sobretudo com a força que ganham os países não alinhados depois da Conferência de Bandung (1955), começam a aparecer trabalhos que enfatizavam a relevância dos países intermediários no Sistema Internacional. Tais trabalhos procuravam compreender a posição desses países dentro do sistema e a maneira como participavam do jogo político. Assim, referindo-se aos países intermediários como *system affecting states*, KEOHANE (1969) afirma que “*Não podendo influenciar o sistema internacional individualmente, fazem-no através da articulação de alianças e ações coletivas, ou através de instituições internacionais*”. O tema dos países intermediários, então, passa a fazer parte da agenda de debate do *mainstream* das relações internacionais.

O Relatório de Desenvolvimento publicado pelo PNUD (*International Cooperation at a Crossroad: aid, trade and security in an unequal world*¹³), em 2005, assume a visão otimista sobre cooperação internacional. Assim, diz o relatório:

At one level aid is a simple transfer of finance from rich to poor countries. At another level aid is an indicator of something more fundamental. The aid policies of rich countries reflect how they think about globalization, about their own security and prosperity and about their responsibilities and obligations to the world's tolerance for mass poverty in the midst of plenty (PNUD, 2005, p. 77).

O texto coloca em contraste dois conceitos de ajuda: as boas intenções e a autoajuda. Segundo NOGUEIRA (2003, p. 31)

... um princípio cardinal do realismo nas relações internacionais é a auto-ajuda, ou seja, que nenhum estado pode contar com outro para defender seus interesses e sua sobrevivência. (...) Isso não exclui nem a possibilidade de obter apoios e nem a possibilidade de haver cooperação no sistema internacional, mas implica que a vigilância deveria ser permanente, e que todo e qualquer acordo de cooperação mútua na área de segurança pode ser rompido se for do interesse nacional.

Já a boa intenção pressupõe a existência da solidariedade no sistema internacional e está no fundamento do pensamento liberal das relações internacionais. O relatório procura, portanto, conciliar essas duas interpretações contrastantes da política internacional, mas deixa claro que, para o PNUD, no paradigma atual das relações internacionais, a solidariedade e

¹³ Disponível em <http://hdr.unpd.org>

boa intenção são os princípios que norteiam a ajuda internacional. Assim, argumenta o relatório que: *“we have learned that we cannot live alone, at peace; that our well-being is dependent on the well-being of other nations far away”* (PNUD, 2005, p. 79).

1.3.1. A cooperação internacional para o desenvolvimento

O início das atividades de cooperação técnica internacional, como mecanismo auxiliar do desenvolvimento, ocorreu no final da Segunda Guerra Mundial, na conferência de Bretton Woods, em julho de 1944, quando foram criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI. As primeiras iniciativas de estruturação da cooperação internacional regular como um todo (científica, técnica e tecnológica) foram motivadas pelas Nações Unidas devido à necessidade de reconstruir os países afetados pelo conflito e de acelerar o desenvolvimento dos países menos industrializados.

A expressão “assistência técnica” foi instituída, em 1948, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que a definiu como a transferência, em caráter não comercial, de técnicas e conhecimentos, mediante a execução de projetos a serem desenvolvidos em conjunto entre atores de nível desigual de desenvolvimento, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas.

Em 1959, a Assembleia Geral da ONU decidiu rever o conceito de “assistência técnica”, substituindo a expressão por “cooperação técnica”, termo que era propício para definir uma relação que, se por um lado pressupõe a existência de partes desiguais, por outro representa uma relação de trocas, de interesses mútuos entre as partes (MRE, 2012).

Considerando-se que a carência de instituições adequadamente capacitadas constituía o principal empecilho para o desenvolvimento, a cooperação internacional deveria, portanto, conceder prioridade à capacitação institucional (*“institution building”*). A existência de instituições nacionais capacitadas tecnicamente (em administração pública, em planejamento, em ciência e tecnologia, em gestão de programas governamentais, etc.) foi trabalhada como condição essencial para que os esforços empreendidos tivessem continuidade posteriormente e para que os países recipiendários adquirissem a desejada autonomia.

Não obstante a orientação e as políticas de cooperação internacional terem evoluído consideravelmente nas últimas décadas, ampliando seus temas de interesse e ao mesmo tempo especializando-se, o conceito inicial de “ajuda para o desenvolvimento” ou “ajuda para a autonomia” permanece vivo até hoje.

A definição de instrumentos e mecanismos adequados para a execução da cooperação internacional foi objeto de atenção especial desde o início dessa discussão no âmbito das Nações Unidas. A ajuda financeira, o apoio técnico, a formação de recursos humanos, os processos de transferência de tecnologia, a doação de equipamentos e materiais, entre outros mecanismos, foram - e continuam sendo - amplamente utilizados na operacionalização da cooperação.

As dificuldades técnicas, científicas e de planejamento que envolvem a criação e coordenação dos diferentes processos, projetos e mecanismos relacionados à promoção do desenvolvimento se ampliam ainda mais com a escassez de profissionais treinados, administradores com experiência, técnicos bem formados e recursos financeiros nos países subdesenvolvidos. Por isso, a cooperação internacional é um importante meio para acelerar, melhorar e até mesmo viabilizar o desenvolvimento. Instrumento efetivo para a construção de capacidades nacionais, a cooperação internacional para o desenvolvimento pode ser dividida em técnica, científica, tecnológica e financeira (PNUD, 2005).

A cooperação técnica é uma intervenção temporária destinada a promover a criação, difusão e o aperfeiçoamento da aplicação de procedimentos definidos para a resolução de problemas determinados ou para a consecução de metas específicas. O exercício dessa cooperação supõe o uso de uma profusão de ferramentas e conhecimentos, tanto físicas como intelectuais, mas aplicados como conjunto de regras, normas ou protocolos que se utiliza como meio para atingir um fim relacionado com o desenvolvimento. A apropriação das capacidades técnicas deve estar direcionada a segmentos da população ou ao aperfeiçoamento da ação de instituições públicas e privadas dos países beneficiados, bem como a intervenções de desenvolvimento em áreas geográficas pré-determinadas.

Cooperação científica, por sua vez, trata de criar arranjos para a interação entre cientistas e centros e laboratórios de pesquisa, a fim de compartilhar experiências e competências que possam aumentar o conhecimento. A natureza desse instrumento faz que os resultados obtidos não sejam necessariamente aplicados, pelo menos não em grande escala. Ela se diferencia, portanto, da cooperação tecnológica, relacionada à aplicação dos conhecimentos disponíveis para a geração de produtos e o desenvolvimento de processos, com garantia de autonomia futura do receptor na área de cooperação envolvida.

Trata-se de cooperação financeira quando há empréstimos, normais, concedidos em condições especiais (juros abaixo do valor de mercado e prazos mais estendidos), ou transferências não reembolsáveis (fundo perdido), para a elaboração e execução de projetos de desenvolvimento. Pode-se dar tanto na forma de pequenos desembolsos para elaboração

de projetos como na de aportes significativos para execução de grandes projetos industriais ou obras de infraestrutura.

As especificidades de cada modalidade de cooperação – financeira, técnica, científica, tecnológica – ditaram o uso mais intenso de um ou outro mecanismo de apoio. No caso da cooperação técnica internacional (CTI), pela sua própria característica de transferência de conhecimentos sem qualquer conotação comercial, foi dada ênfase à consultoria especializada, ao treinamento/capacitação de pessoal e à complementação da infraestrutura disponível na instituição receptora.

As superpotências utilizaram largamente a cooperação internacional para o desenvolvimento como instrumento de projeção durante a Guerra Fria (1947-1991). Enquanto os Estados Unidos defendiam o progresso social e econômico dos países pobres como forma de evitar a difusão do “comunismo”, os soviéticos apoiavam o desenvolvimento com base no princípio de que as técnicas de planificação parcial ou integral favoreciam a difusão de seu modelo *vis-à-vis* o norte-americano. Seja por poder ou por princípio, ambos alimentaram o processo de corrida pelo desenvolvimento e pela construção de Estados do pós-guerra.

Ao longo das décadas de 1940, 1950 e 1960, Washington criou várias instituições ligadas ao tema, como a Administração de Cooperação Econômica (ECA, responsável, entre outras atribuições, por programar e administrar o Plano Marshall), a Administração para Operações no Exterior (FOA) e a Administração para a Cooperação Internacional (ICA), todas dissolvidas em 1961 na estrutura única da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Moscou viabilizava sua cooperação principalmente por meio do Departamento de Administração de Cooperação Técnica e Científica Internacional para o Desenvolvimento do Ministério das Ciências (SCST) e do Conselho para a Assistência Econômica Mútua (COMECON).

Outros países desenvolvidos também criaram suas agências para a cooperação internacional, como é o caso, por exemplo, de Alemanha (Agência Alemã de Cooperação Técnica), Canadá (Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional), Espanha (Agência Espanhola para a Cooperação Internacional), França (Instituto Francês de Pesquisa Científica pelo Desenvolvimento em Cooperação e o Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônoma para o Desenvolvimento), Itália (Direção Geral de Cooperação para o Desenvolvimento), Japão (Agência japonesa de Cooperação Internacional) e Reino Unido (Departamento de Desenvolvimento Internacional), a maior parte delas criadas antes do USAID para amenizar os efeitos da descolonização tardia para as antigas metrópoles.

Em todos esses casos, a cooperação se dá nos marcos dos eixos de relações horizontais (Norte-Sul) e diagonais (Leste-Sul), carregando, inevitavelmente, os vícios de interações muito assimétricas entre atores de realidades econômicas, sociais e culturais distintas, bem como o peso de suas ações passadas e presentes de intervenção internacional, incluindo as heranças do colonialismo e do etnocentrismo.

A cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento ganhou relevo a partir da Conferência Afro-Asiática de Bandung, em 1955. Realizada para afirmar a independência dos Estados recém-incorporados ao sistema internacional, apoiar os movimentos de luta pela libertação e se opor à bipolarização da agenda da Guerra Fria, colocou abertamente o desenvolvimento como condição *sine qua non* para o esforço de construção nacional. Teve forte efeito simbólico, na medida em que consagrou lideranças não-brancas e não-Ocidentais como estadistas de projeção mundial. Mais do que apenas elemento de retórica ou de promoção de relações Norte-Sul menos desequilibradas, o “espírito de Bandung” favoreceu as iniciativas bilaterais e multilaterais para a cooperação a partir do eixo de interações horizontais (Sul-Sul).

Além disso, o espírito de Bandung colocou em pauta nas Nações Unidas os novos modelos de cooperação. Nesse cenário, a cooperação prestada pelos organismos internacionais passou a apresentar grande atrativo quando comparada à cooperação bilateral, que frequentemente limitava os assuntos passíveis de apoio pela cooperação técnica em função de políticas específicas dos países doadores. Os organismos internacionais – com destaque para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e para a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Onudi) – viabilizaram a capacitação dos países em desenvolvimento em áreas estratégicas, recrutando especialistas disponíveis no mercado internacional para atuar nos projetos definidos e apoiando financeiramente sua execução. Além disso, a força política que passam a ter os países do então chamado terceiro mundo fez com que as Nações Unidas desenvolvessem o conceito e fomentasse a “cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD)” ou “cooperação horizontal”, em contraponto à “cooperação Norte-Sul”. Em 1974 foi criada a Unidade Especial para CTPD no âmbito do PNUD, iniciando-se os estudos para o fomento a essa modalidade de cooperação. Em 1978, as diretrizes elaboradas foram propostas na Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento e suas recomendações aprovadas na forma do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA).

Embora seja inegável que as relações assimétricas também se reproduzem na cooperação Sul-Sul, as interações tendem a se beneficiar da menor incidência de “passivos

históricos” que influenciam o comportamento dos agentes e da existência de prioridades e problemas similares, mesmo que haja capacidades de respostas distintas. Isso e as dinâmicas de poder regional fizeram que as décadas de 1950, 1960 e 1970 fossem marcadas por grandes projetos de cooperação entre países periféricos.

O aumento das capacidades nacionais por meio de políticas desenvolvimentistas fundamentava esse movimento. Os impactos gerados pela imposição do padrão dólar-flexível e pela crise da dívida externa, entretanto, diminuíram a margem de manobra para a adoção de políticas de desenvolvimento, o que favoreceu o enfraquecimento dos laços e da cooperação Sul-Sul.

Apenas na década de 2000 se notou uma recuperação mais robusta das iniciativas de cooperação Sul-Sul, relacionadas, sobretudo, com a inversão dos termos de intercâmbio – *boom* dos preços das *commodities* – e o aumento da capacidade de planejamento e articulação de políticas públicas dos países exportadores de matérias-primas e dos com moedas desvalorizadas que são grandes exportadores de manufaturas intensivas em mão de obra. Na América Latina, o fracasso das políticas do Consenso de Washington, o distanciamento dos Estados Unidos após os eventos de 11 de setembro de 2001 e a ascensão de governos com forte discurso integracionista também foram decisivos para o aprofundamento da cooperação Sul-Sul.

1.4. A fronteira como espaço de integração, cooperação e desenvolvimento

O contexto atual de maior aproximação entre os países do Cone Sul tem favorecido o debate sobre a fronteira como espaço de integração, particularmente dentro do Mercosul¹⁴. Isso porque as fronteiras estão deixando de ser espaços de separação entre Estados, para se

¹⁴ Os países membros do Mercosul têm feito importantes esforços para diminuir os entraves institucionais para o comércio, a educação e o fluxo de trabalhadores entre os países. Dentre os mais recentes, destacam-se, por exemplo, o “Acordo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais” (DEC. Nº 12/01), assinado em Buenos Aires em 18/02/2012, ou o “Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primários/Fundamental/Básico e Médio/Secundário” (DEC. Nº 21/10), assinado em San Juan em 02/08/2010, entre outros recentes, que servem de mecanismos facilitadores da integração e do fluxo de pessoas entre os países do bloco.

tornarem territórios nos quais aparecem diferentes formas de cooperação, integração, e, portanto, de adaptação aos processos sociais, econômicos e globais.

Ao longo do tempo, a definição de fronteira e limite sempre esteve presente nas disputas políticas e ideológicas. Segundo FERRER, (1993, p. 63),

[las fronteras] *siempre fueron bastante imprecisas, ligadas a accidentes geográficos naturales o a alianzas coyunturales o matrimoniales entre señoríos feudales. La organización de los grandes Estados-nación europeos y el subsiguiente proceso de expansión y conquista dieron inicio a la globalización de una geografía que hasta entonces parecía un puzzle.*

O fato é que a maioria dos estudos sobre o tema¹⁵ têm posto ênfase nos limites e fronteiras com relação à jurisdição territorial do Estado (soberania) e seu âmbito conflitivo. Assim, do ponto de vista da geografia política, os primeiros vestígios de estruturação de um discurso geográfico sobre as fronteiras se encontram nos clássicos trabalhos de Friedrich Ratzel (1844-1904). Segundo o autor, as fronteiras se associam ao crescimento ou diminuição do território, de acordo com a força que pode adquirir o Estado ao considerar a expansão territorial como uma das garantias para evitar seu desaparecimento. Para RATZEL (1982, p. 194), *“un pueblo retrocede mientras pierde terreno. Puede tener menos ciudadanos, y mantener, sin embargo, sólidamente el territorio en el que están sus recursos de vida. Pero cuando el territorio disminuye es, en general, el principio del fin”*. Essa concepção justifica como condição intrínseca da natureza do Estado sua tendência à expansão.

Assim, no caso brasileiro, a necessidade de estabilidade fronteiriça com os vizinhos foi determinante para a elaboração da política externa desde a formação do país. Isso porque, diferente do que aconteceu com as repúblicas da América hispânica, com a independência, em 1822, o Brasil herdou uma situação confortável *de facto*, mas delicada *de jure* (CERVO e BUENO, 2011, p. 95). A expansão das fronteiras brasileiras se deu no período colonial, cedendo os textos jurídicos diante dos fatos e, segundo CERVO e BUENO (2011, p. 97), o conceito chave para o estabelecimento das fronteiras foi a nacionalidade.

Apesar disso, argumentam os autores, que se trata de uma nacionalidade com base na herança portuguesa. Um *“legado histórico”*, que criou o mito da grandeza nacional. Nesse sentido, a política de limites era a de preservação e defesa intransigente do legado; do *uti possidetis*.

¹⁵ Seja do ponto de vista das relações internacionais, da Ciência Política, da Economia ou da Geografia.

Substituiu-se o mito da fronteira pelo da grandeza nacional, e dessa forma reduziu-se o problema da fronteira ao problema político-jurídico dos limites, como ocorria no restante da América Latina. A diferença estava apenas na definição original da nacionalidade brasileira em oposição à indefinição sociocultural das fronteiras hispano-americanas, onde o peso da juridicidade política será maior (CERVO e BUENO, 2011, p. 97).

Assim, antes das proposições de Ratzel sobre a natureza do Estado, o Brasil realizava uma política de defesa e expansão das fronteiras. Já no século XIX, o estado brasileiro tinha clareza da necessidade de defesa das fronteiras como forma de defesa de sua soberania. Isso fica claro no caso da importância que o governo dá à defesa da Amazônia em relação à ameaça de invasão estrangeira, sobretudo por parte dos Estados Unidos.

Em 1848, o expansionismo norte-americano tomava novas direções: para o oriente, na busca de novos mercados para uma economia em expansão, e para o sul, onde se pretendia continuar o movimento da fronteira, de acordo com a ideologia do “destino manifesto”. Assim “*O plano norte-americano de ocupação da Amazônia, na década de 1850, representava uma saída para a crise da economia escravista, com o traslado de colonos e escravos do sul, que se dedicariam à produção da borracha e do algodão*” (CERVO e BUENO, 2011, p. 111).

A estratégia brasileira para defesa do território era a) fortalecer o Amazonas e criar uma companhia brasileira de navegação, incumbida, com exclusividade do comércio e da colonização b) conceder a navegação aos ribeirinhos superiores, mediante convenção, para excluir os não ribeirinhos e c) protelar a abertura do rio à navegação.

O historiador venezuelano Alejandro Mendible, ao analisar a atuação brasileira sobre a Amazônia nesse momento destaca os problemas vividos pela Venezuela como zona de articulação, bem como os anseios geopolíticos brasileiros sobre a região:

Es innegable la transcendencia del caso venezolano en la separación de las áreas de influencia geopolítica de Brasil y de Estados Unidos. Mientras Estados Unidos proyectaba su poder en el Caribe, el Brasil se proyectaba en la región amazónica, ampliando sus límites de influencia, de manera que Venezuela quedó como una zona de articulación entre el poder desbordante de los Estados Unidos en el Caribe y la previsible posición de contención de Brasil en el Amazonas (MENDIBLE, 1997, p. 107).

Já em 1903, o Brasil tinha resolvido os seus problemas fronteiriços. Com a chegada de Rio Branco ao Ministério de Relações Exteriores do Brasil (1902-1912), a política externa do país para a vizinhança de estabilidade das fronteiras se consagrou.

No caso venezuelano, sua delimitação territorial adquiriu força e interesse a partir de 1829 (VALERO, 2002, p. 64), quando da ruptura com Nova Granada e Quito, em oposição

ao projeto idealizado por Simón Bolívar de integrar Venezuela, Colômbia e Equador e construir a *Gran Colombia*.

O projeto da *Gran Colombia* foi instituído logo após a independência por necessidades militares e diplomáticas (DEAS, 2004, p. 505), porém, tão logo foi cumprida sua finalidade, bem antes da morte de Bolívar, em dezembro de 1830, a transitoriedade da nova república manifestou-se claramente.

As antigas divisões administrativas do império não foram bem sucedidas, nem tiveram coerência em todas as esferas de atividade, mas foram preservadas tanto pelo senso comum quanto por sentimento local. As distâncias eram grandes demais e a identidade de cada província era demasiado forte para que um governo localizado em Bogotá pudesse durar muito tempo depois da vitória definitiva sobre as forças espanholas (DEAS, 2004, p. 505).

Por outro lado, as áreas administrativas instituídas ao longo do período colonial, que se organizaram como capitanias, permaneceram unidas. Assim, Colômbia, Equador e Venezuela se configuraram como países distintos. Sobre a unidade territorial da Venezuela, argumenta MENDIBLE (1997, p. 53):

las razones que motivaron la unificación territorial de Venezuela fueron: la riqueza agrícola y pecuaria; la formación de una dirigencia política; el crecimiento de la población; una unidad de la cultura popular; la cercanía al Caribe; y la identidad del pueblo (mayoría criolla, mestiza).

A base de reclamo inicial para a configuração territorial venezuelana foi a organização político administrativa de 1777, que Carlos III instituiu como *Capitanía General*. Diferente do que ocorrera no Brasil, entretanto, o século XIX para a Venezuela foi um período de governos instáveis e guerras civis frequentes (DEAS, 2004, p. 515), dificultando o estabelecimento das fronteiras.

No caso da fronteira com o Brasil, o tratado de limites data de 1859, em grande medida por esforço do Brasil, mas a demarcação efetiva da fronteira ocorreu apenas em 1906, auge da produção de borracha na região amazônica. Nesse momento, o Brasil definia suas fronteiras e apresentava algumas propostas de integração com os países da Amazônia, entre outros pela criação da Companhia de Navegação a Vapor do Amazonas (1852), que foi inviabilizada pelo fim do monopólio da navegação do Amazonas, em 1866, aos brasileiros e a países com tratados de navegação, como a Venezuela. Mais tarde, o marco de integração amazônica foi a construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (EFMM, 1907-1912). O

declínio da produção de borracha a partir da Primeira Guerra Mundial e a consequente decadência econômica de Manaus, porém, inviabilizaram a execução de projetos desse tipo e tiraram de pauta a discussão da integração da Amazônia brasileira com seus vizinhos.

A resposta do Estado brasileiro ao declínio econômico da Amazônia foi dada a partir dos anos 1950 com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA, 1953), da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam, 1966), da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa, 1967) e do Projeto Calha Norte (1985). A concepção desses projetos, no entanto, visava à colonização e ao desenvolvimento da região associada ao mercado interno brasileiro, desprezando a solução conjunta com os vizinhos amazônicos, que apareceu apenas no Plano Amazônia Sustentável (PAS) de 2008.

Por parte da Venezuela, o governo de Juan Vicente Gómez (1908-1913, 1922-1929 e 1931-1935), por razões de segurança, passou a dar importância à fronteira sul. Devido à baixa densidade populacional desse território, o governo venezuelano tinha receio de o mesmo ser ocupado por brasileiros. Em 1909, foi criada a Colônia Militar em Cuyuní, dando início à utilização do exército em atividades de fronteira e, em 1930, a *Inspectoría General de las Fronteras con Brasil y Guayana Inglesa*, que garantia a delimitação fronteiriça instituída em 1906. Ainda no governo de Gómez, a construção de estradas no sul do país foi um objetivo político de grande importância, seja no sentido de ocupação da região ou no de modernização e unificação nacional (MENDIBLE, 1997, p. 153). Em julho de 1934, o presidente Gómez promulgou um decreto ordenando a execução de uma estrada que, partindo de Ciudad Bolívar (na margem do rio Orinoco), se dirigiria à fronteira com o Brasil. Segundo o governo, a via teria como finalidade aproveitar as condições oferecidas pelo território para o desenvolvimento agrícola (MENDIBLE, 1997, p. 154).

Todas essas políticas contaram, ainda que indiretamente, para manter distantes os interesses da Venezuela dos do Brasil, contribuindo para a construção da ideia de fronteira como espaço de conflito, ainda que no plano comercial as relações entre os dois países estivessem caminhando bem. O melhor exemplo foi que, em 1955, a Venezuela foi o primeiro provedor de petróleo do Brasil, sendo responsável pelo provimento de 99% do petróleo importado pelo país (MENDIBLE, 1997, p. 168). Igualmente, a resposta venezuelana à crise da região advinda da perda de exclusividade na produção de borracha veio apenas em 1960, com a criação da Corporação Venezuelana de Guayana (CVG) que, de maneira análoga às instituições desenvolvimentistas brasileiras, procurou dar respostas nacionais ao desenvolvimento regional. A CVG foi decisiva para a construção da

hidroelétrica de Guri, quarta maior do mundo em geração de energia hoje e a maior quando foi construída, entre 1963 e 1978, e a consolidação de diversas empresas vinculadas à mineração, principalmente aço e alumínio.

Com o golpe militar no Brasil, em 1964, as teorias expansionistas, sobretudo derivadas da produção teórica de Friedrich Ratzel, passaram a ter mais importância geopolítica para a formulação das políticas de fronteira. Essa teoria serviu para justificar ações estatais de defesa e expansão territorial, dentro das escolas geopolíticas do Brasil, Chile e Argentina (VALERO, 2002, p. 71), sendo, no caso brasileiro, o general Golbery do Couto e Silva, professor da Escola Superior de Guerra, o principal expoente.

Em seu livro, *Geopolítica do Brasil* (1967), Golbery estuda o país como “centro do Universo” e, entre as principais diretrizes a seguir no desenvolvimento nacional destaca a de “*inundar de civilização a hiléia amazônica*”. Esse livro trouxe preocupação para importantes setores venezuelanos, que desconfiavam as intenções militares de alcançar o Caribe através da Guiana Inglesa. Considerando essa situação, entre outros fatores, em 1969, o governo venezuelano criou o Codesur (*Comisión de Desarrollo del Sur*).

Por razão alegada de interesse nacional, a partir dos anos 1960, na Venezuela, aumentou a preocupação pelo tema dos limites com o Brasil, na medida em que se intensificaram os debates sobre as fronteiras na academia e na sociedade venezuelana em geral. Segundo José Manuel Briceño Monzillo (1977, pp. 22, 23),

el límite es la expresión política del confín jurídico de un Estado, mientras la frontera se concibe como la franja que se extiende a ambos lados del límite internacional, de ancho variable, que acompaña toda la periferia del espacio nacional y lo pone en contacto con las naciones vecinas. La frontera es parte de un largo proceso histórico el cual surge vinculado a la aparición de los estados nacionales, no es un concepto estático, sino dinámico que depende de características geográficas y recibe la influencia y la presión de núcleos de población, dejando de ser, con el tiempo, un hecho geográfico para convertirse en una realidad política.

O primeiro encontro presidencial da história de Brasil e Venezuela ocorreu apenas nos governos de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) e Rafael Caldera (1969-1974), em 20 de fevereiro de 1973, meses antes do primeiro choque do petróleo. Foi realizado simbolicamente no marco fronteiro BV-8, em Pacaraima-RR, e se estendeu à Santa Elena de Uairén “*situado en el corazón de una zona apenas explorada por el hombre*”, o que simbolizava “*el deseo común de superar los obstáculos de la naturaleza y propiciar la más amplia y efectiva comunión entre sus pueblos*” (Libro Amarillo, 1974, *apud* MEDIBLE, 1997, p. 186). O

documento destacava, entre outras questões, a importância da integração da América Latina e aprovava um Convênio Básico de Cooperação Técnica. A política de fronteira, desde os anos 1980, vem sofrendo importantes transformações que são fruto não apenas dos processos internos de redemocratização, mas também de uma nova conjuntura internacional, na qual a globalização aparece de maneira mais acentuada do que nunca.

Para VALERO, nesse contexto,

estimular a los procesos de integración (...) que han proliferado con la apertura y la globalización económica, tiene repercusiones positivas en la consecución de las fronteras como espacio de integración, y constituyen factores claves en el desarrollo de dichos espacios. Estos procesos posibilitan, si se orientan en ese sentido, el desarrollo simultáneo y encadenado de escalas espaciales estatales y locales-fronterizas y se sirven mutuamente para su respectiva consolidación. Acuerdos y procesos que se contraponen al distanciamiento bilateral y buscan fortalecer la integración interterritorial en múltiples dimensiones, teniendo como norte los cambios que se generan a escala global. (VALERO, 2002, p. 97).

Desse ponto de vista, se no passado a política de integração entre o norte do Brasil e o sul da Venezuela se fez pelo desenvolvimento regional interno, a partir dos anos 1990, influenciada regionalismo aberto (CEPAL, 1994), a política de integração passa a ser outra. Se, por um lado, do ponto de vista dos processos integracionistas o Brasil se dirigia ao Mercosul, enquanto a Venezuela se dirigia à CAN, por outro, do ponto de vista econômico e de desenvolvimento regional, esse é um momento de busca de alternativas para o desenvolvimento do estado de Roraima.

A partir da Constituição de 1988, o território de Roraima, que havia sido ao longo dos anos 1980 uma das regiões com maior crescimento econômico do país, sobretudo por causa do garimpo, passa a ser formalmente um estado brasileiro. O fato de o estado ter crescido devido à atividade garimpeira colocava-o em posição de destaque na agenda presidencial que, naquele momento estava preocupada em legitimar internacionalmente as credenciais democráticas do país, por um lado, e, por outro, preocupava-se em mostrar-se para o mundo como um país defensor do desenvolvimento sustentável, uma vez que sediaria a Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92).

A busca de alternativas para o estado de Roraima levou à realização de estudos, demandados pelo governo brasileiro à CVG (1991-1993), que serviram de base para as propostas de integração física consolidadas no Protocolo de La Guzmania (1994). O documento bilateral, que marcou a inflexão para o estreitamento das relações entre Brasil e

Venezuela, priorizou a Pavimentação da BR 174, que liga Manaus à fronteira com a Venezuela, e a construção da linha de transmissão elétrica entre Guri e Boa Vista. Ambos os projetos foram concluídos no início da década de 2000. A integração energética vinculada aos hidrocarbonetos (petróleo e gás natural) foi apresentada como a mais promissora, incluía a possibilidade de associação entre a PDVSA e a Petrobras. A proposta foi apresentada em mais de uma ocasião ao longo dos anos 1990 e os projetos de maior destaque na década seguinte foram a refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, e a exploração pela Petrobras de um bloco da Faixa Petrolífera do Orinoco. As políticas e a concorrência entre as duas empresas, porém, os inviabilizaram.

Considerações finais

O capítulo tenta mostrar a importância do planejamento no processo de desenvolvimento nacional dos países e como a cooperação, apesar de importante política interna para os países, nunca funcionou de fato com uma proposta de desenvolvimento integrado.

A cooperação técnica, por sua vez, apesar da sua importância, é apenas uma parte da política externa dos países e deve ser entendida como tal. No caso da relação entre Brasil e Venezuela, como será apresentado posteriormente, trata-se de um tema que ganhou relevância nas últimas décadas, quando a Venezuela passou a ser o país que mais recebe cooperação do Brasil, contribuindo para a criação de um novo conceito de política pública, no qual, a integração com os países vizinhos passa a ser parte relevante da política de desenvolvimento nacional.

No que se refere à região amazônica, desde que seu planejamento começou a ser realizado, nos anos 1950, foi feito levando-se em conta apenas o aspecto interno (nacional) do desenvolvimento. Ou seja, a integração sempre esteve pensada a serviço do desenvolvimento para dentro dos países, sem nunca considerar sua importância para um desenvolvimento articulado entre os países. Nesse sentido, planejar a nova integração Amazônica significa refletir sobre sua dimensão nacional, bilateral e multilateral. Significa ter um olhar mais além das teorias da integração e pensar o processo levando em conta a importância das políticas públicas nacionais e bilaterais no arranjo do processo integracionista. O capítulo seguinte trata de apresentar quais foram as instituições nacionais responsáveis pelo desenvolvimento da região norte do Brasil e sul da Venezuela, e como elas foram se transformando do momento de sua criação até os dias de hoje.

Capítulo 2 – Planos nacionais de desenvolvimento regional

Introdução

O objetivo do capítulo é apresentar e discutir os planos nacionais de desenvolvimento no que concerne especificamente às regiões norte do Brasil e sul da Venezuela. Em seguida, serão apresentadas as instituições nacionais de Brasil e Venezuela responsáveis pelo desenvolvimento regional amazônico em seu contexto histórico e as mudanças que sofreram nos anos 2000, a fim de se enquadrarem nos planos de desenvolvimento dos dois países.

Ressalta-se que apesar de o estudo compreender parte da região Amazônica, não se propõe a discutir apenas o desenvolvimento da região de floresta. Isso porque o conceito de Amazônia diz respeito a uma região de floresta latifoliada úmida que cobre parte da Bacia Amazônica da América do Sul. Essa bacia abrange sete milhões de quilômetros quadrados, dos quais cinco milhões e meio de quilômetros quadrados são cobertos pela floresta tropical. Esta região inclui territórios pertencentes a nove nações. A maioria das florestas está contida dentro do Brasil, com 60% da floresta, seguido pelo Peru com 13% e com pequenas quantidades na Colômbia, Venezuela, Equador, Bolívia, Guiana, Suriname e França (território ultramarino da Guiana Francesa). No Brasil, para efeitos políticos e econômicos, a Amazônia é delimitada por uma área chamada "Amazônia Legal" definida a partir da criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1966. É chamado também de Amazônia o bioma que, no Brasil, ocupa 49,29% do território e abrange três (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) das cinco divisões regionais do país, sendo o maior bioma terrestre do país.

Se para o Brasil estudar a região norte significa estudar a região amazônica, o mesmo não vale para a Venezuela, já que parte do estado Bolívar que faz fronteira com o Brasil é coberta com outra forma de vegetação, que caracteriza o estado como um cerrado (Gran Sabana), mais do que uma floresta. Deve-se considerar também que parte importante da Amazônia brasileira não é coberta por florestas úmidas, como é o caso do estado de Roraima, onde predomina o cerrado, com grande potencial agrícola.

Figura 1 – Bioma Amazônico – visão ampliada

Essa seção trata de avaliar a questão do desenvolvimento da região buscando entender os esforços de planejamento ao longo do tempo, desde os anos 1950, e do envolvimento da institucionalidade estabelecida pelos Governos para atender àquele propósito.

Segundo Hervé THÉRY (2005, p. 46),

Da chegada dos primeiros colonos europeus até os anos de 1960 – o período mais longo na história plurissecular da Amazônia – o eixo principal de penetração foi o rio Amazonas e seus afluentes, sempre percorridos da foz para montante. Nos anos de 1960, o eixo principal passou a ser uma direção sul- norte, ao longo da rodovia Brasília-Belém. Nos anos de 1970, o fluxo principal ia do leste para o oeste, ou do sudeste para o noroeste, ao longo das novas rodovias, BR 364 e Transamazônica. Nos anos de 1980 e no início dos anos de 1990, por falta de uma política amazônica bem definida, diversas direções de propagação se misturavam (sul-norte, oeste- leste, leste-oeste), uma indecisão que reflete bem as incertezas dessa “década perdida”. Finalmente, retoma-se hoje uma tendência a um movimento sul-norte, ao longo do eixo Araguaia-Tocantins, da BR 163 e dos eixos Manaus-Venezuela e Amapá-Guiana Francesa.

Vale ressaltar que não existe consenso entre os pesquisadores da Amazônia sobre as fronteiras dessa região. Em geral, no Brasil, usa-se o conceito de Amazônia Legal para se referir uma área que engloba nove estados brasileiros pertencentes à bacia Amazônica e a

área de ocorrência das vegetações amazônicas. A atual área de abrangência da Amazônia Legal corresponde à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte dos estados do Mato Grosso e Maranhão (a oeste do meridiano de 44° de longitude oeste), perfazendo uma superfície de aproximadamente 5.217.423 km² correspondente a cerca de 61% do território brasileiro. Sua população, entretanto, corresponde a 12,32% do total de habitantes do Brasil.

A Amazônia Legal ocupa 5.016.136,3 km², que correspondem aproximadamente 59% do território brasileiro. Nela vivem em torno de 24 milhões de pessoas, segundo o Censo 2010, distribuídas em 775 municípios, nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins (98% da área do estado), Maranhão (79%) e Goiás (0,8%). Além de conter 20% do bioma cerrado, a região abriga todo o bioma Amazônia, o mais extenso dos biomas brasileiros, que corresponde a 1/3 das florestas tropicais úmidas do planeta, detém a mais elevada biodiversidade, o maior banco genético e 1/5 da disponibilidade mundial de água potável. Nos nove estados da Amazônia legal residem 55,9% da população indígena brasileira, ou seja, cerca de 250 mil pessoas, segundo o Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (Siasi) em abril de 2005 da Fundação Nacional de Saúde (Funasa); abrange 24 dos 34 distritos sanitários especiais indígenas mantidos pela Funasa e com uma grande diversidade étnica (cerca de 80 etnias). Na Amazônia legal há 30 municípios com mais de 90 mil habitantes e apenas cinco dos dez municípios com maior percentual de população indígena do Brasil ficam na região.

O conceito de Amazônia que será utilizado neste estudo é o político, mais abrangente, que inclui território de todos os países da OTCA, inclusive Guiana e Suriname, e os estados de Amazonas e parte de Bolívar, na Venezuela.

Figura 2 – Mapa político da Amazônia Legal

Do ponto de vista da ocupação do sul da Venezuela, apesar de menos planejada, houve um esforço histórico de desconcentração do desenvolvimento que sempre esteve centrado no litoral. Assim, ainda no governo de Juan Vicente Gómez (1908-1913, 1922-1929 e 1931-1935) foram construídas as primeiras estradas de ligação entre Caracas e os estados do sul do país, além das estradas de ligação de Ciudad Bolívar (margem sul do Orinoco) com a fronteira com o Brasil. Além disso, ao longo dos anos 1960 e 1970, houve a promoção de grandes projetos de infraestrutura planejados, principalmente pela CVG e pelo Codesur e exploração de recursos minerais que levaram grandes contingentes populacionais para a região de Guayana.

A região Guayana é uma região administrativa da Venezuela, com uma população de 1.383.297 de habitantes e um território de 458.344 km². A região compreende três estados Federais: Amazonas, Bolívar e Delta Amacuro, fazendo fronteira com o Brasil nos estados Amazonas e Bolívar.

Figura 3 – Região Guayana Venezuelana

A compreensão desses aspectos é importante para que se examinem as possibilidades de integração entre os dois países. Ademais, nos dois casos, procura-se verificar se houve alguma ligação entre os planos de desenvolvimento estabelecidos pelos respectivos governos federais e as iniciativas empreendidas para a região e a criação das instituições para o fomento do desenvolvimento regional.

2.1. O desenvolvimentismo da região norte do Brasil da década de 1940 à de 1980

A região amazônica, pela pujança de sua natureza e abundância de recursos, tem atraído diversos interessados em sua exploração. Os primeiros resultados concretos de desenvolvimento econômico com potencial de perenidade, porém, só apareceram recentemente. Conforme MARQUES (2007) indica, as medidas voltadas ao desenvolvimento econômico regional e que foram tomadas desde a década de 1950, com intensificação a partir dos anos 1960, e em especial durante o regime militar na década de 1970, proporcionaram a formulação de um projeto nacional para a Amazônia. A criação de instituições específicas para lidar com as medidas adotadas, nominalmente, Sudam (1966), Suframa (1967) e Banco

da Amazônia S. A. (1966; embora herdeiro direto do Banco de Crédito da Borracha, de 1942, que foi transformado em Banco de Crédito da Amazônia S. A., em 1950), a partir daquele período, fortaleceu o esquema de busca de uma perenidade do desenvolvimento, em lugar de ações temporais e sem profundidade que pautaram o passado. Também do ponto de vista da relação com a Venezuela, esse período marca uma nova etapa histórica (AMORAS, 2012, p. 267). Os Estados nacionais brasileiro e venezuelano voltaram-se para a Amazônia e, mais tarde, com base no Convenio de Amizade e Cooperação, assinado em 1977, os governos de ambos os países criaram as bases para a execução de projetos econômicos conjuntos, permitindo que, em 1994, fosse assinado o Protocolo de La Guzmanía, documento que marca o início do real estreitamento das relações entre os dois países.

Ainda na década de 1940, depois dos chamados Acordos de Washington, em meio à Segunda Guerra Mundial, o presidente Getúlio Vargas visitou Manaus e proferiu o *Discurso do Rio Amazonas*, no qual anunciou modificações na condução da política do governo federal em relação à região. Nessa ocasião, ele ressaltou que a Amazônia era a "*terra do futuro, o vale da promessa na vida do Brasil de amanhã*" (GARCIA, 2004, p. 31). O presidente falou, também, de "exploração nacional das culturas, concentração e fixação do potencial humano", pois considerou que a marcha para o Oeste permitiria a integração da região "*no campo econômico da nação, como fator de prosperidade e energia criadora*".

Nesse mesmo período, a área produtora de borracha na Ásia foi invadida pelas forças japonesas e parte considerável da oferta mundial foi negativamente afetada. A Amazônia viu ressurgir suas possibilidades de voltar ao cenário de suprimento de borracha natural aos países aliados (D'ARAÚJO, 1992, p. 49). Em julho de 1943, o Corpo de Engenheiros das Forças Armadas dos Estados Unidos elaboraram o estudo mais completo sobre as obras necessárias para a navegabilidade do Canal Cassiquiare, conexão natural entre os rios Orinoco e Amazonas, com o objetivo de transportar a borracha brasileira aos EUA sem necessidade de passar pelo Oceano Atlântico (CAF, 1998, pp. 73-77). Também nesse contexto e em decorrência das negociações que resultaram nos Acordos de Washington, foi criado o Banco de Crédito da Borracha S.A., por meio do Decreto-Lei no. 4.451, de 9 de julho de 1942, com vistas a financiar a produção nacional de borracha para suprir as forças aliadas. Com sede em Belém, a instituição financeira teve seu capital integralizado pelo Tesouro Nacional com participação de 55%, do Governo dos Estados Unidos com 40%, e os demais 5% completados por acionistas privados.

A criação do Banco de Crédito da Borracha teve por objetivo principal apoiar o revigoramento dos seringais da região amazônica, que estavam em processo de

semiestagnação de seu aproveitamento desde meados da década de 1910, quando se encerrou o ciclo da borracha. As operações creditícias da instituição financiavam o processo de extração nos seringais e o banco detinha exclusividade nas operações finais de compra e venda de qualquer tipo ou quantidade de borracha, qualquer que fosse o destino das vendas, seja exportação ou vendas internas (Lei nº 86, de 8 de setembro de 1947¹⁶).

Apesar dessas iniciativas do governo brasileiro, ainda antes do fim da Guerra, a região voltou à estagnação econômica. A recessão econômica perdurou até meados da década de 1950, quando novas medidas para estimular o desenvolvimento da região amazônica foram tomadas pelo governo federal.

Em 30 de agosto de 1950, o presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) sancionou a Lei no. 1.184, que alterou a configuração do Banco de Crédito da Borracha que passou a chamar-se Banco de Crédito da Amazônia S.A. A mudança não foi apenas no nome, pois as atribuições foram expandidas para cobrir todas as transações bancárias relativas às atividades industriais, comerciais e produtoras efetuadas na região amazônica, bem como aquelas do comércio e da industrialização da borracha em todo o Brasil.

A implantação do Banco de Crédito da Amazônia foi uma consequência da execução do Primeiro Plano de Valorização Econômica da Amazônia, definido na constituição federal de 1946. Além de ampliar as linhas de financiamento para outras atividades produtivas, a instituição também teve, a partir de então, delineamento pioneiro de banco regional misto.

É interessante notar que o processo de criação de instituições de fomento ao desenvolvimento da Amazônia, até então, foi sendo efetuado de maneira gradual com ações isoladas, sem que se observasse um esforço sistêmico nesse sentido. Apenas a partir de 1953, em meio ao segundo período presidencial varguista, começaram as primeiras iniciativas governamentais na esfera federal, com vistas a um esforço de fomentar o desenvolvimento regional do espaço da região amazônica. Ainda em 1953, Vargas apresentou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que era diretamente subordinada à Presidência da República.

Criada pela Lei 1.806/53, que também instituiu a Amazônia Legal¹⁷, sua conformação geopolítica e sua área de configuração geográfica, a SPVEA teve como seus objetivos principais desenvolver a Região por meio do extrativismo (mineral, vegetal e animal), da

¹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0086.htm

¹⁷ Vale ressaltar que a abrangência territorial da Amazônia Legal variou de acordo com as alterações ocorridas na divisão política do país e atualmente, observando-se a Lei Complementar n. 124 de 2007, que recriou a Sudam, corresponde à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e à porção do estado do Maranhão a oeste do meridiano 44°.

agricultura e da pecuária. Faziam parte da SPVEA, em sua concepção original, nove entes entre os estados da Amazônia Legal Pará, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso e Goiás e os então territórios do Acre, do Amapá, do Rio Branco-Roraima e do Guaporé-Rondônia. A SPVEA foi responsável por criar o Plano de Valorização da Amazônia em 1954. O programa elegeu a ocupação e o povoamento das fronteiras como meio para o alcance do progresso na região. Para tanto, foram executadas políticas de incentivo à migração mediante a concessão de terras. O Plano de Valorização deixou de existir com a criação do Plano Quinquenal (1955-1960), que contava com sete setores básicos de investimento na Amazônia. Tratavam-se de investimentos nas áreas de 1) produção de alimentos, 2) industrialização de matéria-prima, 3) implantação de um sistema pessoal de crédito bancário rural, 4) investimentos em transporte, 5) comunicação e energia, 6) saúde, saneamento, abastecimento de água, campanhas preventivas contra doenças transmissíveis, assistência à maternidade e infância e pesquisa bioestatística, 7) educação e cultura.

Com essas ações, a Amazônia entrava na agenda de planejamento do Brasil (LOCATELLI, 2012, p. 42). À SPVEA cabia a atribuição de ampliar a concepção de desenvolvimento baseada na “integração nacional” de todo o país. Os resultados positivos iniciais apresentados pela SPVEA como agência de fomento para a região da Amazônia Legal estimulou o presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) a criar a Sudene – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (1959)¹⁸. A SPVEA aplicou substanciais recursos financeiros no fomento agrícola e pecuário (em seus primeiros anos principalmente no setor gomífero, ou seja, aquele representado pela atividade da extração da goma elástica dos seringais para a produção da borracha), sendo linhas de financiamento bancário canalizadas fundamentalmente para essa finalidade. No entanto, as críticas principais foram

¹⁸ O principal objetivo da Sudene era encontrar soluções que permitissem a progressiva diminuição das desigualdades verificadas entre as regiões geoeconômicas do Brasil. Para tal fim, foram engendradas ações de grande impacto, tais como a colonização do Maranhão, os projetos de irrigação em áreas úmidas, o cultivo de plantas resistentes às secas, entre outras. Absorvida pelas administrações que se seguiram, durante o regime militar de 1964 foi tendo cada vez mais seu uso desviado dos objetivos iniciais, sendo considerada uma entidade que, além de não realizar os fins a que se propunha, era um foco de corrupção. Por conta disso e após uma sucessão de escândalos, em 1999, a imprensa iniciou um debate sobre a existência do órgão, extinto finalmente, em 2001, por Fernando Henrique Cardoso. A retomada das propostas de Juscelino e Furtado, porém, foi defendida pelo PT, de modo que em 2002, ainda no governo FHC, o órgão foi recriado, desta feita com o nome de *Agência do Desenvolvimento do Nordeste* e a sigla *ADENE*. A ADENE foi instituída pela medida provisória número 2.146-1, de 4 de maio de 2001, alterada pela medida provisória número 2.156-5, de 24 de agosto de 2001 e instalada pelo decreto número 4.126, de 13 de fevereiro de 2002. Com a lei complementar 125/07, durante o governo Lula, a Sudene foi reimplantada, sendo extinta a ADENE. A Sudene tem como finalidade promover o desenvolvimento inclusivo e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional.

de que seu foco ficou excessivamente voltado à atividade extrativista, em especial da borracha, que já não apresentava competitividade em relação à produção na Ásia, sendo deixadas à margem outras culturas de valor econômico significativo na região, como a juta e a pimenta-do-reino, além de outras extrações, entre elas a castanha. Segundo MARQUES (2007, p. 121), embora tenham sido feitos investimentos em infraestrutura física para a integração da região amazônica com o Centro-Sul, em especial com a construção de novas estradas, o processo de industrialização não gerou resultados que beneficiassem a Amazônia, aumentando as disparidades em relação às demais regiões brasileiras.

O exame da literatura sobre as tentativas de desenvolvimento da Amazônia expõe que os esforços nesse sentido foram mais em decorrência dos trabalhos das instituições públicas, representadas pelos órgãos de planejamento, coordenação e financiamento, do que frutos de planos de desenvolvimento específicos para aquela região. A criação de cada uma das principais instituições de fomento que lá operam ressalta essa situação. Essa avaliação é corroborada por Chaves de BRITO (2001, p. 2), ao indicar que “*(a)s instituições públicas, através dos órgãos de planejamento, coordenação e financiamento (...) foram as responsáveis pela implementação e gestão de todos os programas que objetivavam a integração da região ao contexto econômico e social brasileiro*”.

A partir de 1955, começou uma nova fase de ocupação e colonização da região, com a execução de programas que voltaram a impulsionar sua economia. Nessa fase, foram criados incentivos diversos para atrair investidores e implantar projetos agropecuários, industriais e de exploração mineral. A “Amazônia dos Rios”, que havia impulsionado as escassas políticas públicas até então, deu lugar à “Amazônia das Estradas” (LOCATELLI, 2012, p. 22). Em 6 de julho de 1957, o Presidente Juscelino Kubistchek sancionou a Lei no. 3.173, que criou a Zona Franca de Manaus, que passaria a funcionar devidamente apenas durante o governo militar. Essas medidas tomadas, embora com limitações em suas primeiras instâncias, tiveram características distintas daquelas tentadas no passado, e, eventualmente, com os ajustes gradualmente promovidos, começaram a contribuir para a mudança do panorama geral que a região requeria desde há muito. Nesse momento, entre outras coisas, destaca-se a abertura de estradas como a Belém-Brasília, a Transamazônica, a Cuiabá-Porto Velho e a Porto Velho-Manaus-Boa Vista.

Argumenta AMORAS (2012, p. 270, 271) que:

O governo de Juscelino Kubistchek (1956-1960) (...) preparou as três grandes bases de apoio à penetração da Amazônia: a edificação de Brasília no planalto central do país e a construção das rodovias

Belém-Brasília e BR-364 ligando Cuiabá a Porto Velho e Rio Branco, a primeira rodovia a ligar o Centro Oeste do Brasil a Rondônia e ao Acre. A BR-364 viabilizou o povoamento de Rondônia, que passou de 70 mil habitantes em 1960 para 503 mil habitantes em 1980. Os investimentos rodoviários de JK abriram as portas terrestres de acesso à Amazônia. (...) As possibilidades de integração comercial do país foram alargadas.

Conforme argumenta Bertha BECKER (2003, p. 2), no Brasil, os rebatimentos regionais da integração se traduziram na necessidade de unificar o mercado nacional, associada ao avanço da industrialização, que desencadeou a abertura da região. De fato, o período desenvolvimentista brasileiro foi importante para ocupar o território, sobretudo as novas áreas antes não ocupadas, como é o caso do Cerrado e da Amazônia.

Durante o regime militar, a política de ocupação amazônica avançou bastante. O regime militar não representou uma ruptura no tratamento que a região vinha recebendo por parte do Estado. O governo Castelo Branco elaborou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1966) que continha duas questões com influências sobre a Amazônia (MARQUES, 2007, p. 130): *primeiro*, o problema do emprego que seria estimulado por ações governamentais em atividades intensivas em mão de obra, mormente as decorrentes da agricultura; *segundo*, as grandes diferenças no nível de renda entre as regiões, em especial no tocante ao desnível da região amazônica. Para o primeiro caso, as medidas governamentais criaram incentivos fiscais para agricultura e a agropecuária amazônicas. No segundo caso, definiu-se por criar isenção fiscal e estabelecer investimentos prioritários na região.

Um conjunto de medidas em relação à Amazônia foi criado, conforme estabelecido no PAEG, entre os quais uma estrutura de coordenação de ação regional que previa a ocupação econômica. Em 14 de setembro de 1966, o formado Grupo de Trabalho da Amazônia encaminhou ao presidente Castelo Branco o projeto de lei votado pelo Congresso Nacional, que resultou na Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, extinguindo a SPVEA e criando a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), com outros mecanismos para agilizar a sua atuação e com uma estrutura diferenciada, tendo como objetivo geral a dinamização da economia amazônica. Posteriormente, em 27 de outubro de 1966, Castelo Branco sancionou a Lei nº 5.174, dispondo sobre a concessão de incentivos fiscais em favor da Região Amazônica, para atrair investimentos privados do Brasil e do exterior. O efeito dessa nova lei foi acentuado pela liberalidade que conferia às pessoas jurídicas. Além da isenção de impostos de renda, taxas federais, atividades industriais, agrícolas, pecuárias e de serviços básicos, ainda concedia isenção de impostos e tributos para importação de máquinas e equipamentos, bem como para bens doados por instituições estrangeiras.

Nesse mesmo ano, o governo militar criou a *Operação Amazônia*, a exemplo do que já havia sido formado para o Nordeste. No caso amazônico, foi feito um grande programa de desenvolvimento regional que incluía créditos de até 75% dos recursos para o setor privado visando à implantação de projetos. Assim, foi atendida uma antiga reivindicação dos produtores locais desde a crise da borracha. O estabelecimento da *Operação Amazônia*, tratou de fortalecer as atividades na região com um conjunto de medidas que visaram dar um arcabouço sólido para o desenvolvimento regional e permitir o crescimento econômico. Foram criadas novas instituições ou reformuladas as já existentes. A finalidade do estabelecimento da Sudam foi dinamizar a economia da região, bem como coordenar, supervisionar, formular e executar programas e planos de outros órgãos federais. Essas iniciativas permitiram maior evolução dos setores agrícola, pecuário, industrial e de mineração na Amazônia. Ainda em 1966, o Banco de Crédito da Amazônia S.A. foi transformado em Banco da Amazônia S.A., que até hoje opera sob o mesmo nome. O Banco da Amazônia, que por décadas foi conhecido como Basa, ampliou suas atividades em prol do desenvolvimento da região. A instituição de crédito e financiamento passou a ser o agente financeiro da Sudam. A partir de 1970, o banco ganhou uma nova conotação e passa a ser uma sociedade de capital aberto, tendo o Tesouro Nacional seu controle com 51% das ações, e os restantes 49% com outros acionistas. Posteriormente, em 1974, passou a operar como agente financeiro do Fundo de Investimento da Amazônia (Finam), gerido pela Sudam. Com isso, o Banco da Amazônia passou a atuar no desenvolvimento da fronteira agrícola e no avanço da industrialização regional.

Sobre a Sudam, MARQUES (2007, p. 178) comenta que havia contradições entre seu papel no discurso oficial e o que ocorria na prática, pois enquanto a superintendência era criada e eram atribuídas a ela funções para o desenvolvimento regional, o governo federal pouco depois também atribuiu a outros órgãos que tivessem funções e decisões relativas ao desenvolvimento na mesma região, minimizando a real atuação dessa instituição. Entre esses outros programas, incluíam-se a Suframa, criada no ano seguinte, o Proterra e o PIN, os dois últimos também contavam com recursos para aplicar na Amazônia, oriundos dos mesmos incentivos fiscais que a Sudam era gestora e subordinados a outros ministérios sem vínculos com aquela instituição.

Apesar de o Ministério do Interior ressaltar que a Superintendência era o órgão centralizador da definição dos planos para a região, na prática isso não ocorreu plenamente. BUNKER (1990) observa que as instituições federais atuando na região disputavam espaço entre si e não contavam com um sistema eficiente de colaboração, o que diminuía a

eficiência. Ademais, o confuso sistema montado gerou uma disputa por recursos entre as instituições (MARQUES, 2007, p. 179).

Em 28 de fevereiro de 1967, o presidente Castelo Branco instituiu o Decreto-Lei nº 288, que alterou as disposições da Lei no. 3.173, que originalmente criou a Zona Franca de Manaus e deu nova regulamentação. Dois de seus artigos devem ser destacados: o Artigo 1º, que em seu texto original estabelecia a criação em Manaus

...de uma zona franca para armazenamento ou depósito, guarda, conservação, beneficiamento e retirada de mercadorias, artigos e produtos de qualquer natureza, provenientes do estrangeiro e destinados ao consumo interno da Amazônia, como dos países interessados, limítrofes do Brasil ou que sejam banhados por águas tributárias do rio Amazonas

Portanto, com enfoque típico de um sistema importador, sem um apoio específico aos produtos da economia regional, foi substituído pelo texto

A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio, de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam o seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância a que se encontram os centros consumidores de seus produtos.

Isso garantiu à Zona Franca um novo caráter, ainda que ignorando suas potencialidades para integração com os vizinhos.

Além disso, o artigo 3º tratou dos então criados incentivos fiscais. Vale observar que o estabelecimento da reestruturação da Zona Franca de Manaus, com uma área de exceção fiscal, deu-se numa época que pautava pela política econômica nacional francamente restritiva às importações, as quais eram gravadas pela incidência de impostos com altas alíquotas.

A partir de 1975 até 1990, a Zona Franca passou por uma reestruturação, na qual ganhou relevo a indústria de montagem, e a Suframa adotou a gestão de incentivos fiscais voltados à industrialização, iniciando a expansão de seu foco de atuação para toda a Amazônia Ocidental e tendo uma atuação mais característica de elemento controlador de projetos.

As mudanças levaram o modelo ZFM a ter as seguintes características:

- com a edição dos Decretos-Leis no. 1.435/75 e 1.455/76 foram estabelecidos Índices Mínimos de Nacionalização para produtos industrializados na ZFM e comercializados nas demais localidades do território nacional;
- foram estabelecidos, ainda, limites máximos globais anuais de importação (contingenciamento);
- aumentou a indústria de montagem em Manaus, também contribuindo com o fomento de uma indústria nacional de componentes e insumo. Em 1990, a indústria de Manaus registrou um dos seus melhores desempenhos, com a geração de 80 mil empregos diretos e faturamento de US\$ 8,4 bilhões; e
- os incentivos do modelo ZFM foram estendidos de Manaus para a Amazônia Ocidental, que inclui toda a fronteira com a Venezuela.

Do ponto de vista do planejamento nacional, a ocupação da região amazônica foi um dos principais temas. Por um lado, a ocupação era vista como solução para as tensões internas decorrentes da modernização da agricultura, que expulsara pequenos produtores do Nordeste, do Sul e do Sudeste. Por outro, a ocupação servia como instrumento de defesa do território nacional frente a ameaças externas, como a construção da *Carretera Bolivariana Marginal de la Selva*, proposta pela Venezuela e a excêntrica proposta do Instituto Hudson¹⁹ de transformar a Amazônia num grande lago, facilitando a circulação e exploração dos recursos (LOCATELLI, 2012, p. 45).

Em 1970, foi criado o Programa de Integração Nacional (PIN), como o segundo grande plano de desenvolvimento da Amazônia. Implantado em 1971, o programa propugnava o desenvolvimento de infraestrutura baseado no conceito de planejamento de eixos de desenvolvimento. No programa, as estradas serviriam de roteiro de migração para a Amazônia e foram planejadas para o estabelecimento de áreas de atividade econômicas na forma dos chamados “corredores de desenvolvimento”. As bases legais foram estipuladas no sentido de estabelecer corredores de 200 km de extensão para colonização estatal. Fixou-se uma faixa de 10 km de extensão em ambos os lados das estradas amazônicas com vistas ao estabelecimento de pequenas propriedades de 100 hectares cada, num sistema de rotação de terras, com 50% de devastação permitida (LOCATELLI, 2012, p. 46). Iniciou-se, assim, o que Otávio G. VELHO (1974, p. 209) chamou de abordagem interregional de

¹⁹ Instituto conservador norte-americano que propôs, ainda em 1967, a criação de sete lagos para a navegabilidade da bacia amazônica, é menção constante na bibliografia como marco das teses de internacionalização da Amazônia.

desenvolvimento. Para esse novo modelo, fazia-se imprescindível um grande programa de colonização para povoar as regiões das estradas, como a Transamazônica, a Perimetral Norte, Cuiabá-Santarém, entre outras, construídas nessa época. A diretriz militar, que perdurou até o início dos anos 1980, era a de “*integrar para não entregar*”. Nesse sentido, tratou-se de ocupar as terras da região com população sem-terra, principalmente do Nordeste. O próprio traçado da Transamazônica, de certa forma, paralelo à fronteira norte do país e ao Caribe, reforça essa ideia de que, primeiro, deveria haver a ocupação populacional, antes de qualquer iniciativa para uma integração com a Venezuela, o principal vizinho ao norte.

Durante os anos do regime militar no Brasil, com o poder particularmente concentrado no Executivo Nacional, o planejamento tornou-se uma ferramenta de gestão das ações estatais que tinha por objetivo síntese transformar o Brasil em uma potência. Assim, ocupar a Amazônia, localizada em espaço geográfico distante do centro de poder interno, era um objetivo a ser alcançado. Argumenta PROCÓPIO (2005, p. 29) que:

...distante dos centros de poder e do desenvolvimento do país, a parte norte da Amazônia conta apenas com um grande Pólo de desenvolvimento político-socio-econômico, localizado em Manaus. Outros dois menores estão em Macapá e Boa Vista. Esse afastamento acentua o obstáculo natural das calhas dos rios Solimões e Amazonas, tendendo a dissociá-los do restante do território brasileiro pelas limitações ao acesso terrestre. Em contrapartida, verifica-se, ao norte dessa área, continuidade territorial induzindo a uma aproximação natural e desejável com os países ali situados, o que também permite fácil acesso aos agentes do comércio paralelo e de atividades ilegais.

Durante o período do milagre econômico, a Amazônia recebeu o título de “Eldorado” (LOCATELLI, 2012, p. 48). O projeto do milagre era o de exploração econômica setorial privada, realizada por meio da distribuição de terras por parte do governo. A estratégia de planejamento regional na Amazônia foi feita com base nos polos de desenvolvimento do Segundo Plano nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

Segundo LOCATELLI (2012, p. 49):

Em 1974 o governo federal começou a implantar uma estratégia seletiva de produção na Amazônia, por meio do que denominou ‘Polamazônia’, que se constituem em 15 ‘polos de desenvolvimento’ que atrairiam investimentos para determinada atividade de produção. Neste intento, estimulou-se a imigração de pessoas dotadas de maior poder econômico, ocasionando o surgimento de empresas agropecuárias e de mineração. Investidores de capital nacional e internacional foram seduzidos pelas taxas mínimas tributárias e inúmeros benefícios. Os primeiros a se apoderar

dessas vantagens estatais foram os bancos, companhias de seguro, mineradoras e empresas estatais de transporte ou de construção de estradas. Embora no restante do país suas atividades fossem outras, na Amazônia esses setores investiram na devastação da floresta através de grandes projetos de criação de gado.

Tomadas tais medidas, ainda era preciso reduzir as despesas públicas, aumentar as exportações e desenvolver tecnologia. Deste modo, o planejamento passou a concentrar recursos em poucas e grandes áreas selecionadas e também a ampliar a ação militar entendida como necessária à solução dos conflitos, como foi o caso do Programa Grande Carajás (PGC) (1980) e do Projeto Calha Norte (PCN) (1985).

Esse modelo de desenvolvimento fundado na ocupação sob a ótica de políticas calcadas na relação com grandes centros urbanos e o mercado internacional representou a base de formação das redes territoriais de circulação e de telecomunicação, por onde transitavam os fluxos de mão de obra, capital e informação. Os grandes projetos industriais formavam economias de enclaves baseadas em recursos naturais, determinação espacial específica, produção em grande escala, independência das forças locais e estreitas relações com sistemas econômicos globais.

2.2. Desenvolvimentismo e planejamento regional na Venezuela: a criação das instituições internas de desenvolvimento local

O planejamento na Venezuela, assim como seus alcances e limitações devem ser compreendidos dentro das restrições que derivam da formação social na qual eles surgem. Pode-se afirmar que o processo de planejamento na Venezuela, que começa a se formalizar a partir de meados a década de 1930, surge em um marco social no qual predominava a relação de dependência política e econômica geral da América Latina com o centro do poder, representado, principalmente, pelos Estados Unidos. O planejamento ao longo deste período pode ser entendido tanto como um processo com viés econômico, representado pelo desenvolvimentismo modernista, que buscava a industrialização em um contexto de dependência petrolífera, como desde o ponto de vista político, como um esforço para se contrapor ao modelo socialista de planejamento centralizado (GIORDANI, 1980, p.150).

Uma das primeiras referências teóricas do planejamento centralizado na América Latina foi o texto “*Técnicas de Programación*” da Cepal, de 1955. O texto se baseava nos modelos de crescimento de Harrod-Domar para outorgar aos *policymakers* uma ferramenta

para a compreensão do planejamento de longo prazo. Jorge AHUMADA, próximo à Cepal e fundador do *Centro de Estudios del Desarrollo* (CENDES) vinculado à Universidade Central da Venezuela, em 1961, sistematizou as ideias do planejamento como metodologia para a obtenção de objetivos macroeconômicos que apontassem ao desenvolvimento, ferramenta fundamental do desenvolvimentismo.

La CEPAL propone entonces el desarrollo hacia adentro, no sólo desde el punto de vista industrial aun cuando éste sea el sector de mayor dinamismo. Este planteamiento se realiza sin ningún cuestionamiento del orden capitalista y tiende a lograr una dimanización interna, la captación de mano de obra, solución del problema del estrangulamiento externo... (GIORDANI, 1980, p.151)

Do ponto de vista cronológico, em 1863, foi fundado o *Ministerio de Fomento*. Naquele momento, foi visto como a primeira instituição de intervenção estatal em uma economia primário exportadora, produtora de cacau e café e liberal. Assim, sobre a economia venezuelana do final do século XIX e início do século XX, sintetiza Barrios:

Gracias a las inversiones realizadas por las compañías británicas, holandesas y estadounidenses, Venezuela pasa entonces de la condición de una aletargada economía agroexportadora a la condición de una dinámica economía petrolera en apenas dos décadas. Solo así se explica que para 1928 Venezuela ya se ubicara como el primer país exportador y el segundo productor de petróleo a escala mundial (BARRIOS, p.52).

Após a primeira Guerra Mundial, a Venezuela, ao mesmo tempo em que se tornou um importante exportador de petróleo, deu impulso à construção de instituições públicas responsáveis pela organização do Estado. Se em 1925 mais de 80% das exportações estavam concentradas em café e cacau, em 1935, montante similar das exportações eram exclusivamente petróleo. Em 1928, em uma tentativa de dinamizar a economia interna, foram criados o *Banco Agrícola y Pecuário* e o *Banco Obrero* como forma de ampliar o mercado de créditos, até então restrito a créditos comerciais de curto prazo. Entre 1936 e 1948, as receitas fiscais quintuplicaram em termos reais, favorecidas pelo baixo nível de inflação (BARRIOS, 1998).

Em 1936, o Plano de Fevereiro, anunciado pelo presidente López Contreras (1935-1941), representou uma revisão da posição tradicional liberal a respeito da intervenção do Estado na economia. Questões como a falta de paralelismo entre o consumo e a produção interna, assim como a necessidade de redirecionar os investimentos nacionais em setores

produtivos, para além dos altamente rentáveis, como os ligados ao comércio exterior, aos bancos e à especulação imobiliária, eram alguns dos pontos destacados pelo Plano. Também em 1936, foi criado o Conselho Nacional de Economia (formalmente estabelecido dez anos depois, em 1946). Sua função principal era a assessoria técnica do poder executivo nacional. O Conselho contava com a participação de membros da *Federación de Cámaras de Empresarios* (Fedecamaras) e do Ministério de Fomento.

O planejamento urbano começou a ser preocupação do governo em 1937, quando foi criado o *Plan de Ciudad Ojeda*, orientado pela necessidade da criação de uma cidade próxima aos reservatórios de petróleo do Lago de Maracaibo. Em 1939, foi elaborado o Plano de Urbanismo da cidade de Caracas.

O governo do general Medina Angarita (1941-1945) deu início ao processo de transformação da renda petrolífera em capital produtivo, aumentando a participação do Estado na regulamentação e controle das atividades petrolíferas. Essa política foi complementada por meio de ações de apoio ao fraco setor industrial (baseadas na defesa da produção interna, sobretudo, por meio de barreiras alfandegárias). Corroborando com esse processo, em 1941, o governo criou o *Banco Central de Venezuela*, cuja principal função era a regulação do mercado de divisas. No mesmo ano, foi estabelecido o imposto sobre as rendas diretas. Seguindo o objetivo de transformação da renda do petróleo em capital produtivo, em 1944, o governo criou a “*Junta para el Fomento de la Producción Nacional*” (JFPN).

Em 1945, um grupo de oficiais do Exército, aliado ao partido Ação Democrática, depôs Medina Angarita e uma junta cívico-militar governou o país por decreto durante 28 meses. Em 1946, foi liquidada a JFPN e fundada a *Corporación Venezolana de Fomento* (CVF), que, de 1946 a 1948 ganhou importância dentro do aparato estatal, quintuplicando seu capital (BARRIOS, 1998). Dentre as funções da CVF estava a de “*Planificación Global de la Economía*”. Nesse sentido, o primeiro programa integral de desenvolvimento apresentado pela CVF tinha trinta diferentes grandes projetos divididos entre vários setores e em distintas regiões do país (CVF, *Plan Global de la Economía Venezolana*, 1946). Também em 1946, foi criada, no Ministério da Fazenda, a “*Dirección Nacional de Presupuesto*” para a regulação das despesas públicas e a “*Comisión Nacional de Urbanismo*”, cujo alvo era a transformação do entorno produtivo, por meio de investimentos e construção de infraestruturas.

A Constituição de 1947 foi aprovada com um viés claramente intervencionista, defendendo a industrialização por substituição de importações, processo que requeria

importante intervenção estatal no âmbito do planejamento central. Embora o Cordiplan²⁰ só tenha sido criado em 1958, segundo BARRIOS (1998), os primeiros esforços de planejamento central já estavam presentes na constituição do *Trienio Adeco* (1945-1948), e nas atribuições da CVF. A Constituição de 1947 estabelecia que:

Art 69. El Estado realizara una acción planificada y sistemática, orientada a transformar la estructura agraria nacional, a racionalizar la explotación agraria nacional, a racionalizar la explotación agropecuaria, a organizar y distribuir el crédito, a mejorar las condiciones del medio rural y la progresiva emancipación económica y social del campesino

Art 73. El Estado protegerá la propiedad privada, pero podrá reservarse el ejercicio de determinadas industrias, explotaciones y servicios de interés público...

A orientação do planejamento da CVF foi baseada na intervenção estatal que, por sua vez, pode conformar os primeiros traços de uma incipiente política industrial. Elementos como a divisão internacional do trabalho, a necessidade do desenvolvimento da base agrícola por meio da reforma agrária, a conformação de uma base industrial, e uma política alfandegária protecionista estavam presentes entre as medidas propostas e executadas pela CVF em seus primeiros anos. Entre 1946 e 1948, foram apresentados pela CVF os projetos que constituíram as bases do processo de criação da *Coorporación Venezolana de Guayana* (CVG). Os mesmos visavam à conformação de empresas públicas no setor hidroelétrico, de alumínio, ferro e aço. Em 1948, o Ministério de Fomento apresentou o “*Proyecto de Hierro y Acero*”, para a conformação dessas empresas públicas no estado de Bolívar.

Algumas das referências que são aceitas como antecedentes dos processos de planejamento que posteriormente constituiria os projetos principais na área de Guayana foram a constituição de polos industriais siderúrgicos no México, em 1942-46; no Brasil, em 1946; e no Chile, em 1950. Do ponto de vista do planejamento urbano e de planos de eletrificação, a maior experiência havia sido a da Autoridade do Vale de Tennessee (TVA) nos anos 1930 (Barrios, 1998, p.90).

O presidente eleito pela *Acción Democrática*, Rómulo Gallegos foi deposto depois de quatro meses de governo, sobretudo devido às medidas que tomou contra os militares enriquecidos ilicitamente durante a ditadura e à tentativa de aumentar os *royalties* estatais sobre o petróleo e apressar a reforma agrária (FIGUEROA, 1974)

²⁰ Cordiplan é a abreviatura que identifica a “Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República”, criada pelo decreto Presidencial No 492 del 30 de dezembro de 1958.

Com a ascensão de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958) à presidência, colocou-se em prática o *Nuevo Ideal Nacional*, que propunha o “*reacondicionamiento gradual del territorio nacional en todos sus aspectos físicos, para hacerlo mas apto a la civilización contemporánea*” (BANKO, 2006, p. 7). Com base em uma concepção desenvolvimentista e sob um regime político autoritário, promoveu-se a construção da infraestrutura de uso agrícola, algumas indústrias básicas, sistemas de transporte e telecomunicações (CASTILLO, 1999, pp. 157-159), utilizando-se sempre da renda do petróleo. Com a queda de Pérez Jimenez, em 1958, e a ascensão da *democracia puntofijista*²¹ foi executada uma série de políticas incentivadoras da industrialização por substituição de importações, por exemplo, a exoneração de tributos para matéria prima e bens de capital destinados à indústria, financiamento industrial e promoção direta por parte do Estado à siderurgia e petroquímica. Nesse contexto, ainda em 1958, foi criada a “*Oficina Central de Coordinación y Planificación*” (Cordiplan), cujo principal objetivo era o de formular as diretrizes das políticas econômicas de cada período presidencial. Assim, segundo BARRIOS (1998, p. 77):

Sin embargo, al menos formalmente, CORDIPLAN irá a diferenciarse de la recién creada CVF en un aspecto organizativo básico: especialización funcional. En efecto, en contraste con una Corporación que había sido diseñada originalmente para desempeñarse en todas las esferas atinentes al fomento de la producción – es decir, promoción, asistencia técnica, financiamiento, planificación e inversiones directas- CORDIPLAN va a ser concebida como una entidad especializada en el tope de una estructura político-administrativa que será la que formulará los planes sectoriales y regionales

Cabia ao Cordiplan:

1. Propor e atualizar permanentemente as estratégias e planos de desenvolvimento da Nação e as políticas sociais e econômicas correspondentes²²
2. Procurar distribuir de modo eficaz e eficiente os recursos públicos mediante a coordenação do “*Sistema Nacional de Inversión Pública*”²³
3. Promover e atualizar os processos de modernização e transformação institucional da Administração Pública²⁴

²¹ O modelo de democracia *puntofijista* faz referência ao Pacto de *Punto Fijo*, que foi um pacto político estabelecido entre a elite do país em 1958 e que se constituiu em um regime de bipartidarismo que perdurou até 1998, com a eleição de Chávez à presidência. Para saber mais sobre o modelo *puntofijista* ver URBANEJA, 2009.

²² Constitución Nacional, Enmienda 2, Art. 7. Ley Orgánica de la Administración Central Art. 46 ordinal 1 y 3. Decreto Ley Orgánica 492 de creación de Cordiplan Art. 2 y 12

²³ Ley Orgánica de régimen presupuestario. Art. 2. Ley Orgánica de Administración Central. Art.46 ordinal 4

4. Assessorar os centros de decisão pública com especial atenção ao Executivo Nacional na manutenção da consistência necessária entre as decisões de política setorial e a estratégia de desenvolvimento nacional²⁵
5. Apoiar a formulação de políticas e planos de desenvolvimento regional e ordenamento territorial²⁶
6. Promover a coordenação entre as diferentes instituições relevantes para dar viabilidade às estratégias políticas e projetos²⁷
7. Avaliar os rendimentos e impactos das estratégias e políticas com o objetivo de retroalimentar a toma de decisões²⁸

2.2.1. As Iniciativas de Planejamento Regional e a CVG

O primeiro antecedente do planejamento regional encontra-se na reforma do ordenamento político-territorial realizada pelo presidente Antonio Guzmán Blanco (1879-1884), com a promulgação da constituição de 1881.

Art 1. .- Los Estados que la Constitución de 28 de marzo de 1864 declaró independientes y unidos para formar la Federación Venezolana, y que hoy se denominan Apure, Bolívar, Barquisimeto, Barcelona, Carabobo, Cojedes, Cumaná, Falcón, Guzmán Blanco, Guárico, Guayana, Guzmán, Maturín, Nueva Esparta, Portuguesa, Táchira, Trujillo, Yaracuy, Zamora y Zulia, se constituyen en nueve grandes entidades políticas, a saber:

Estado de Oriente, compuesto de Barcelona, Cumaná y Maturín; Estado Guzmán Blanco, compuesto de Bolívar, Guzmán Blanco, Guárico y Nueva Esparta; Estado de Carabobo, compuesto de Carabobo y Nirgua; Estado Sur de Occidente, compuesto de Cojedes, Portuguesa y Zamora; Estado Norte de Occidente, compuesto de Barquisimeto y Yaracuy, menos el Departamento Nirgua; Estado de Los Andes, compuesto de Guzmán, Trujillo y Táchira; Estado Bolívar, compuesto de Guayana y Apure; Estado Zulia, por sí solo; y Estado Falcón, también por sí solo.

Y se constituyen así para seguir formando una sola nación libre, soberana e independiente, bajo la denominación de Estados Unidos de Venezuela.

²⁴ Decreto Ley Orgánica 492 de creación de Cordiplan. Art. 7 y 12. Ley Orgánica de Administración Central Art. 46 ordinal 13

²⁵ Decreto Ley Orgánica 492 de creación de Cordiplan Art. 7 y 12. Ley Orgánica de Administración Central. Art. 46 ordinal 2 y 5

²⁶ Decreto Ley Orgánica 492 de creación de Cordiplan Art. 7 y 12. Ley Orgánica de Administración Central Art. 46 ordinal 2 y 5

²⁷ Decreto Ley Orgánica 492 de creación de Cordiplan Art. 12,28 y 24. Ley Orgánica de Administración Central. Art.46 ordinal 18

²⁸ Ley Orgánica de Administración Central. Art. 46 ordinal 9

Apenas na década de 1960, entretanto, a questão começou a aparecer de maneira mais institucionalizada na ação do Estado, com a criação da “*Corporación Venezolana de Guayana*” (CVG), em 1960, seguida pela “*Comisión Promotora del Desarrollo de los Andes*”, de 1962, pela “*Corporación de los Andes*”, pelo “*Consejo Zuliano de Planificación y Promoción*” e pela “*Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental*” (FUDECO), de 1964, como órgãos de planejamento regional.

Em 1969, foi promulgado o “*Decreto de Regionalización*”, cuja função era delimitar regiões político administrativas. Na prática, o Decreto servia de instrumento para organizar o planejamento segundo critérios geográficos, econômicos e sociais. O objetivo era o de delimitar a área de ação dos órgãos de planejamento regional e promover o processo de descentralização.

O território foi dividido em grandes áreas administrativas, Capital, Centro-Occidental, Zuliana, Los Andes, Sur, Nororiental e Guayana, e se estabeleceu a metodologia do planejamento regional, criando para cada área três tipos de órgãos²⁹:

- a) As “*Oficinas Regionales de Coordinación*”, (ORCOPLAN). Dependiam diretamente de Cordiplan, e sua função era o estudo do planejamento regional, de modo que esse tivesse compatibilidade com os lineamentos do *Plan Nacional de la República*.
- b) Os “*Comites Regionales de Coordinación*” que eram conformados pelos governadores das entidades federais, assim como por funcionários públicos nacionais e regionais. Sua função era a de execução das atividades relacionadas com os planos.
- c) Os “*Consejos Regionales de Desarrollo*”, conformados por membros das autoridades locais e municipais, assim como de empresas privadas e outras instituições de ação local.

No momento da promulgação do decreto, só existiam duas corporações regionais bem consolidadas, a CVG e a *Corporación de los Andes*, as quais assumiam o papel das *Oficinas Regionales de Coordinación*. Com o decreto 72 de 1969 são criadas CORPOZULIA, CORPORIENTE e CORPOCCIDENTE, para as regiões de Zulia, norte-oriental e centro-occidental, respectivamente.

²⁹ Urdaneta, Gustavo. Comentarios al Decreto de Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional. Revista de Derecho Público Venezolana, N 3, 1980, Caracas.

Em 1972, algumas modificações foram introduzidas ao Decreto 72, com a promulgação do Decreto 929. Dentre elas, destaca-se a criação de um órgão de natureza consultiva, o *Consejo Nacional de Desarrollo Nacional*. Estruturado na forma de uma assembleia, era presidido pelo Presidente de Cordiplan e composto por representantes dos órgãos regionais de planejamento, por diferentes setores nacionais como o setor empresarial, camponeses e sindicatos (URDANETA, 1980, p. 91).

O modelo de desenvolvimento baseado no Estado teve seu auge no primeiro governo de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), que tinha a pretensão de construir a “*Gran Venezuela*”. Esse apogeu do protagonismo do Estado foi alimentado pela alta nos preços do petróleo, a partir de outubro de 1973. Isso permitiu ao Estado expandir significativamente a capacidade produtiva das empresas básicas (petroquímica, siderúrgica, alumínio, eletricidade), além de expandir o crédito ao setor privado. Essa euforia econômica levou a um crescimento inédito da economia venezuelana. O PIB real cresceu mais de 6% ao ano entre 1973 e 1978, a demanda interna cresceu 20%, significando um crescimento ainda maior das importações, que passaram de US\$ 2,62 bilhões, em 1973, para US\$11,23 bilhões, em 1978 (BCV, 1989). A participação do setor público no PIB também cresceu consideravelmente no primeiro governo Carlos Andrés Pérez (1974-1979).

O Pacto de *Punto Fijo* era, antes de tudo, um mecanismo de repartição do poder entre os partidos políticos e repartição do poder econômico (que no caso venezuelano quer dizer repartição da renda petroleira) entre os setores sociais significativos, que pudessem causar instabilidade ao modelo político democrático recém-inaugurado no país (HITNER, 2011, p. 59). Esse arranjo fazia sentido em uma sociedade, como a venezuelana, na qual a principal fonte de recursos para o Estado estava sob controle do governo central, a renda petroleira. Essa renda, então, apropriada e distribuída pelo Estado, permitiu um caso particular de desenvolvimento capitalista impulsionado pelo Estado devido à receita advinda da renda internacional da terra. A tese do “*capitalismo rentístico*” (BAPTISTA, 1997) sustenta que, na Venezuela, a renda petroleira é entendida como uma renda internacional da terra e, portanto, não é produto do esforço produtivo interno. Essa lógica permeia toda a sociedade venezuelana. Uma vez que o poder central centralizou os mecanismos de arrecadação da renda da terra ainda no século XIX e aumentou os critérios de discricionariedade de sua distribuição no século XX, o governo nacional goza de margens de ação extraordinárias, sendo a principal delas a própria definição dos critérios para distribuição dos recursos. Ou seja, produziu-se uma convergência entre a concentração do poder econômico, resultante do poder de tributação, e o poder político. Como a principal fonte de fonte ingressos para o

Estado é da renda petroleira e não há outros mecanismos de dinamização da economia do país, o rentismo teve como uma de suas consequências o aumento da dependência em relação ao Estado, seja para as unidades subnacionais, empresas ou para os indivíduos.

Essa função distribuidora da renda petroleira, que gerava lealdades, combinou com o regime democrático como forma de processar consensos e acordos entre os atores sociais, opondo-se a “...la tendencia a la imposición de la lógica del capital como principio regulador de la sociedad, aunque en las condiciones de heterogeneidad típicas del subdesarrollo” (SONNTAG & MAINGON, 1992, p. 83). Desse modo, a sociedade rentista apresenta uma característica patrimonialista, em que é mais satisfatório encontrar uma posição social que permita uma aproximação maior em relação ao Estado e não participar da disputa por novos arranjos de poder.

Em 1976, no primeiro governo de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), o Estado aumentou o controle sobre o petróleo venezuelano, por meio da Lei de Nacionalização do Petróleo e a consequente criação da PDVSA. De um lado, esse processo deu novo fôlego ao sistema de geração e repartição da renda, com a aparição de um novo e poderoso ator dentro do Estado com controle direto sobre a produção e administração da renda petroleira. Por outro lado, a mesma lei outorgava ao Poder Executivo nacional a faculdade de fixar unilateralmente os preços de referência usados para calcular os lucros. Isso dava ao Executivo o poder de subir os níveis de renda, de modo a seguir contando com os recursos que permitiam o adequado funcionamento das regras de *Punto Fijo*.

Ao fim, com a criação da PDVSA não apenas se mantém o centralismo, como permite que ele ocorra não no interior de uma entidade política, mas empresarial. A mesma estratégia, entretanto, foi amplificada no governo Carlos Andrés Pérez, com a criação de mais empresas estatais e entes ligados ao governo nacional para impulsionar o desenvolvimento econômico do país, que do mesmo modo foram instrumentalizados para atender os compromissos e interesses presentes no consenso *puntofijista*. Apesar de não estarem em contradição com as grandes regras de decisão de *Punto Fijo*, esses novos entes escapavam ao exercício consensual da administração da renda petroleira e porções muito altas passaram a ser controladas por um poder executivo hiperativo e com alto grau de controle sobre o parlamento. Nos cinco anos de governo de Andrés Pérez, foram criados 163 entes descentralizados, enquanto que nos três governos anteriores somados, haviam sido criados 143 (URBANEJA, 2009, p. 63).

O governo Carlos Andrés Pérez (1974-1979), foi também responsável por transformar o Cordiplan em órgão técnico, apartando a participação política. Nesse momento, foi

eliminado o conselho nacional e foram modificadas as delimitações das regiões administrativas, aumentando, de oito para nove, o número de regiões. Outra reforma na organização do sistema de planejamento regional ocorreu em 1980, com o decreto 478, que viria a ser o suporte legal da posterior reforma de descentralização de 1989.

O decreto foi elaborado no contexto de crise do sistema *puntofijista*. A fim de atender à demanda por diminuição das tensões políticas, o presidente criou um grupo de trabalho presidencial, a Comissão para Reforma do Estado (COPRE), composta por um conjunto de dirigentes políticos, sociais, intelectuais, acadêmicos, e membros da Igreja, que teria a tarefa de realizar as consultas, estudos e discussões necessárias para elaborar uma proposta de reforma do Estado.

Um dos eixos centrais das propostas da COPRE era a descentralização que, politicamente, se daria pela transferência de atribuições do governo nacional para os entes federados, como governos estaduais e municipais e, economicamente, se daria pela privatização das empresas (COPRE, 1992, p. 14-16 e 22). De acordo com o documento da COPRE sobre descentralização (1989, p. 9):

La redefinición del papel del Gobierno Nacional es extremadamente importante, pues al lado de la descentralización que ahora se inicia con el nuevo papel de los estados y municipios, concurre un viraje sustancial en lo que ha sido el modelo de crecimiento económico y social imperante. La transformación del Gobierno Central debe atender simultáneamente tanto a los requerimientos de la descentralización, como a la necesidad de que ésta se corresponda con la reestructuración que está planteada en la sociedad venezolana.

Assim, com o decreto 478, a importância das entidades federais (governos estaduais, denominados *gobiernaciones* na Venezuela) aumentou, já que elas passaram a ser responsáveis diretas pela gestão dos órgãos públicos nos níveis regionais, antes eram apenas participantes. Nesse mesmo contexto, em 1989, foi aprovada a Lei sobre Eleição e Remoção dos Governadores e Estado, a Lei sobre o Período dos Poderes Públicos nos estados, e a reforma da Lei Orgânica do Regime Municipal, que criou a figura do prefeito como autoridade executiva municipal. Também foi aprovada a Lei Orgânica de Descentralização, Delimitação e Transferência de Competências do Poder Público (LODDT). Dentro do mesmo marco de reformas do Estado, mas em período posterior, foram aprovadas duas modificações fiscais: Decreto-Lei da Presidência da República que regulou os mecanismos de participação dos estados e municípios nos produtos incididos pelo Imposto sobre Valor Agregado (IVA) e criou o Fundo Intergovernamental para a Descentralização (FIDES), em novembro de 1993, e

a Lei de Designações Especiais para os estados derivados de Minas e Hidrocarbonetos (LAEE), em novembro de 1996.

Essas medidas buscavam renovar o regime que havia começado a dar sinais de ruptura. Em primeiro lugar, serviam para abrir espaço a diversos aspirantes à liderança política nacional para que ensaiassem suas capacidades e construíssem suas imagens, de início, em nível regional. Também permitia aos partidos sem perspectivas de alcançar o poder nacional que tivessem condições de sobreviver e obter espaços de poder em estados e municípios. Apontava uma alternativa para os decadentes partidos de *Punto Fijo* de diálogo com suas bases de apoio para buscar retomar espaços nacionais e garantia espaços de poder para os partidos em ascensão. A criação da COPRE e as propostas por ela apresentadas estão associadas à diminuição da capacidade do Estado de executar políticas públicas devido à queda na arrecadação fiscal petroleira em um contexto de queda do preço internacional do petróleo e de crise externa. O setor petroleiro, grande responsável pela arrecadação fiscal venezuelana, diminuiu sua contribuição ao orçamento público devido à política de internacionalização da PDVSA. Resumidamente, essa política da estatal petrolífera consistiu em aumentar as atividades externas, comprando refinarias e ampliando redes de distribuição nos Estados Unidos, Europa e Caribe, ao mesmo tempo em que diminuía suas atividades internas. Contabilmente, a PDVSA operava com déficit no exterior, o que era compensado por repasses da matriz. A consequência desse movimento, somada à queda nos preços internacionais do petróleo, foi uma diminuição significativa dos tributos pagos, particularmente imposto de renda (MOMMER, 2003, pp. 249-264).

Em um país onde mais da metade da arrecadação é oriunda da atividade petroleira e a possibilidade de endividamento externo estava bastante limitada devido à crise da dívida do início dos anos 1980, só era possível pensar uma reforma do Estado que fosse baseada na diminuição do protagonismo do governo central. Se a reforma da estrutura política foi pautada pela descentralização, a reforma econômica foi pela privatização.

Esse esquema de regionalização só foi modificado em 2001, com a aprovação do *Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007*. O mesmo surgiu da crítica ao modelo de descentralização executado a partir da década de 1980.

2.2.2. Codesur, MINAM e PRODESUR

O planejamento regional, desde a criação da CVG em 1960, do Cordiplan em 1961, e das outras corporações de fomento, seguiu um padrão determinado pelos decretos de regionalização, que se fundamentavam em uma avaliação das bases produtivas e geográficas de regiões específicas. Mesmo assim, existiam outros elementos das políticas territoriais que não foram devidamente tratados nesses esquemas, principalmente no que diz respeito à modernização e povoamento das zonas do *Escudo Guayanés* e da Amazônia.

Desde o século XIX, a presença cada vez maior de ingleses no território de Guayana, resultado do avanço da colonização por missões adventistas e da descoberta de ouro e diamantes, forçou o governo que até então limitava sua política para a região à de delimitação da fronteira, a uma ação militar mais contundente na região (TRINCA, 2006, p. 40). Em 1923, o governo de Juan Vicente Gómez fundou a cidade fronteira de Santa Elena de Uairén e deu início a uma política de construção de fortes militares na região em conjunto com líderes das etnias indígenas locais.

Essa política de ocupação territorial se manteve até o começo do período *puntofijista*, quando várias dessas áreas passaram a um novo esquema de administração organizado em *Areas Bajo Regimen Administrativo Especial*, ou ABRAE. Além do intuito de proteger os espaços considerados estratégicos por suas riquezas naturais, as ABRAE foram criadas a fim de regulamentar o processo de ocupação territorial. Dentre as ABRAE, destacam-se o Parque Nacional Canaima (1962), as Reservas de Imataca (1961), Sipapo (1963), El Caura e La Paragua (1968) e a Altiplanicie de Nuria (1965).

A noção de povoamento territorial desequilibrado foi tema recorrente nos diagnósticos dos Planos Nacionais ao longo dos anos 1970. Os Planos apresentavam a necessidade de execução de programas que explorassem as possibilidades de inverter a tendência de povoamento territorial assimétrico, mencionavam a necessidade de busca de uma ocupação territorial mais equilibrada por meio de ações induzidas pelo Estado. Isso porque, devido às características geológicas e naturais da região ao longo de sua história e em função das políticas levadas a cabo no passado, a maior parte das terras é de propriedade do Estado, incluindo as terras indígenas.

A região Guayana da Venezuela, do ponto de vista geográfico territorial está dividida em três entidades:

el estado Amazonas, el estado Bolívar y el estado Delta Amacuro; al segundo es al que usualmente se la asocia con la Guayana, y al primero con la Amazonía, pero en realidad ambos son estrictamente Guayaneses, salvo la porción de la cuenca del río Negro del sur del estado Amazonas (YERENA, 2011, p. 341)

São, portanto, os territórios localizados ao sul do Rio Orinoco que fazem fronteira com o Brasil mais a foz do rio, no Caribe. Sobre a importância da região guianense argumenta YERENA (2001, p. 342):

Desde un punto de vista de ordenación territorial, el espacio al sur del Orinoco podría ser considerado como el análogo venezolano de Siberia para Rusia o de Alaska para los Estados Unidos de América: una especie de “hinterland” o “patio trasero”. Una estimación reciente de los bosques remanentes reflejan que las mayores extensiones boscosas y la mayor diversidad biológica del país, están ubicadas al sur del Orinoco

Figura 3 - Mapa região Guayana da Venezuela com algumas de suas ABRAE.

Fonte: YERENA, 2011, p. 341

Essa política de ABRAE sofreu uma grande mudança durante o primeiro governo de Rafael Caldera (1969-1974). A nova política tinha como lema “*La Conquista del Sur*” e pretendia ocupar os territórios do sul do país, localizados na fronteira com o Brasil, nos quais grandes extensões de terras permaneciam sobre a forma de ABRAE. Assim, ainda em 1969, primeiro ano de seu governo, Caldera criou o Codesur, instituindo uma política similar à brasileira para a ocupação da região amazônica. Entre outras ações, o Codesur realizou importantes estudos a fim de inventariar o potencial dos recursos naturais da região Guayana a fim de explorá-la comercialmente. Pretendia-se, portanto, relacionar o potencial econômico da região a uma ocupação efetiva do território do sul da Venezuela. A decisão de Caldera deixava de lado a ideia de fronteira como simples zona de divisão entre Estados e dava a ela características geopolíticas. Passou-se de uma concepção estática de fronteira para uma dinâmica e o governo central passou a ser o responsável pelas medidas para alavancar a meta de ocupação territorial (TRINCA, 2006, p. 42).

Os objetivos do Codesur foram a construção de polos de desenvolvimento fronteiriços e o reforço das comunicações por via terrestre, fluvial e aérea. Ao mesmo tempo, foram negociadas concessões de exploração de recursos naturais e minerais com empresas multinacionais e foram abertas áreas para o investimento algumas áreas que permaneciam sobre algum tipo de administração especial. A mais relevante foi a sub-região de “*La Gran Sabana*”, que foi aberta para a construção de uma estrada que conectava o *Polo Industrial de Ciudad Guayana* com a cidade brasileira de Boa Vista (YERENA, 2011, p. 348).

O objetivo era viabilizar economicamente a ocupação territorial de zonas escassamente povoadas do sul da Venezuela. Entre as iniciativas adiantadas pelo governo encontravam-se a construção da Troncal 10, via terrestre que conecta a cidade de Puerto Ordaz com Santa Elena de Uairén, e a inauguração, em 1967, ainda no governo Raúl Leoni (1963-1968), da ponte de Angostura, a primeira sobre o Orinoco, em Ciudad Bolívar, comunicando as indústrias básicas nascentes do Estado Bolívar com o norte do país³⁰.

Entretanto, essa política teve curta duração e a chegada ao poder do Carlos Andrés Pérez (1974- 1979) marcou uma mudança nas diretrizes para a ocupação territorial do sul, com um viés ambientalista. Marcou, também, a extinção do Codesur e a criação do

³⁰ A ponte de Angostura tem um comprimento de 1.678,5 metros de lado a lado e quatro faixas de para o transporte veicular. A ponte Orinóquia, de 3.156 metros, a segunda ponte sobre o Orinoco, em Puerto Ordaz, construída pela Odebrecht com financiamento do BNDES, foi inaugurada mais de quatro décadas depois, em 2006. A ponte Mercosur, de 2.280 metros e mais de 8 km de viadutos de acesso, a terceira sobre o Orinoco, também está sendo construída pela Odebrecht com financiamento do BNDES, liga as cidades de Caicara e Cabruta, deve ser inaugurada entre 2014 e 2015.

Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Minam), em 1976, ao mesmo tempo foi proibida a exploração madeireira para comercialização no estado Amazonas³¹.

O trabalho desenvolvido pelo Minam por quase vinte anos esteve caracterizado pela tentativa de delimitar novos eixos de desenvolvimento no sul do país, sendo os mais relevantes o eixo Orinoco-Apure e os esquemas de ordenamento territorial da Faixa do Orinoco. A política de ocupação dos territórios fronteiriços permaneceu fortemente regulada no que diz respeito às atividades mineiras e florestais. Na passagem das décadas de 1970 para 1980, priorizaram-se as delimitações de novas ABRAE. Só no ano de 1979, foram criados os Parques Nacionais Duida-Marahuaca, Serranía La Neblina, Yapacana, Jaua-Sarisariñama, Cerro Autana y Piedra Cocuy.

As discussões sobre os direitos das etnias indígenas sobre os territórios, a crescente presença de mineiros de garimpo e dos conflitos gerados pela exploração mineira ilegal determinavam as preocupações dos governos no período. As mudanças programáticas promovidas a partir dos anos 1990, refletidas no VIII Plano da Nação, ou *Gran Viraje*, voltaram a questionar a política territorial da zona fronteiriça, preocupando-se mais pelo potencial econômico do que pelo ambiental. Em 1996, foi constituída a *Comisión Presidencial para el Proyecto de Desarrollo Sustentable del Sur - Proyecto de Desarrollo Sustentable del Sur* (Prodesur) incumbido, entre outras ações, pela viabilização de projetos binacionais com o Brasil, no âmbito da *Comision Binacional de Alto Nivel Brasil-Venezuela* (Coban). Um dos projetos destacados era a construção de um linhão de transmissão de energia elétrica entre o sistema do Caroní e a cidade brasileira de Boa Vista.

O Prodesur também foi fundamental nas tentativas de desregulação da atividade mineira dentro dos limites da *Reserva Forestal de Imataca*, por meio da aprovação de um novo plano de ordenamento de regulamentação das atividades. O Plano, no entanto, foi anulado pela *Corte Suprema de Justicia* venezuelana, por incompatibilidades na sua concepção.

2.2.3. A Faixa Petrolífera do Orinoco e a PDVSA: primeiros passos

Paralelo ao desenvolvimento industrial da Guayana, foi aumentando, ao longo dos anos 1960 e 1970, o interesse do Estado sobre a quantificação e rentabilidade das jazidas de

³¹ “Decreto No 2552”. Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 31.408. Enero 19, 1978

petróleo pesado e betume localizadas na *Faja del Orinoco*³². Pela primeira vez projetava-se uma produção em escala de hidrocarbonetos no território da faixa, que por sua vez requereria grandes investimentos de longo prazo, especialmente em infraestrutura, e, eventualmente, modificações das estruturas produtivas dos territórios nos quais seria desenvolvida. A região era a faixa norte do rio Orinoco, que coincide com a parte sul dos estados Guárico, Anzoátegui, Monagas.

Na década de 1970, a Venezuela tinha uma economia pouco industrializada. Suas indústrias existiam graças aos períodos em que as políticas que incentivavam a industrialização por substituição de importações encontravam maior espaço. A partir do primeiro choque do petróleo, em 1973, acelerou-se o crescimento de muitos setores de sua economia e o período deu à Venezuela novas condições de projetar seu prestígio em razão da alta dos preços do petróleo.

Como reação à fuga de investimentos na indústria petrolífera causada pela perspectiva das exploradoras de que o contrato de concessão chagaria ao fim, o governo, encabeçado por Carlos Andrés Pérez (AD), criou, em maio de 1974, a Comissão Presidencial de Reversão Petrolífera, formada por vários setores da sociedade, com representantes de todos os partidos legalmente constituídos, além de representantes da Central de Trabajadores Venezolanos (CTV), da Federação de Câmaras e Associações de Comércio e Produção (Fedecâmaras) e das associações profissionais de advogados e economistas. Tal comissão tinha o propósito de estudar a maneira como deveria acontecer a imediata reversão dos ativos das companhias internacionais de petróleo para o Estado. O resultado foi a Lei Orgânica que Reserva ao Estado a Indústria e o Comércio de Hidrocarbonetos, promulgada em agosto de 1975, e que passou a vigorar a partir de 1976. Segundo o artigo 1º da referida lei:

Se reserva al Estado, por razones de conveniencia nacional, todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; a la explotación de yacimientos de los mismos, a la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento; al comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas, y a las obras que su manejo requiera, en los términos señalados por esta ley. Como consecuencia de lo dispuesto en este artículo, quedarán extinguidas las concesiones otorgadas por el Ejecutivo Nacional y la extinción se hará efectiva el día 31 de diciembre de mil novecientos setenta y cinco.

³² O primeiro antecedente documentado da existência de jazidas na área da Faixa Petrolífera do Orinoco data de 1535, quando foram descobertas jazidas de hidrocarbonetos na forma de *betume*. O problema da denominação dos hidrocarbonetos na faixa foi fundamental durante o século XX na Venezuela, e um dos eventos mais importantes que tornaram público o interesse pelos mesmos, foi a apresentação no 7º Congresso Mundial de Petróleo o informe *Geological Study And Preliminary Evaluation Of The Potential Reserves Of Heavy-Oil Of The Orinoco Tar Belt, Eastern Venezuelan Basin*. Para uma história sobre o reconhecimento e os estudos realizados, assim como as noções sobre a faixa numa perspectiva histórica ver MARTINEZ (2004).

A Lei ainda previa a criação de uma empresa estatal que deveria coordenar, supervisionar e controlar as atividades de todas as outras empresas estatais formadas com base na estrutura de cada companhia nacionalizada. Tratava-se do embrião da *Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima* (PDVSA).

Nos anos 1980, começaram as discussões sobre quais deviam ser as formas de aproveitar os recursos da faixa petrolífera do Orinoco, e já no VI Plano da Nação (1980-1984), foi previsto que a produção da faixa para os anos 2000, deveria superar um milhão de barris diários. No ano 1977 foi publicado pelo CENDES um estudo chamado *Prediagnóstico De Un Plan De Desarrollo Integral De La Faja Petrolífera Del Orinoco*, cujo diagnóstico preliminar do território que ocupava a faixa serviu como elementos para configurar os futuros objetivos de desenvolvimento do *Ministerio de Ambiente*. No mesmo ano, o *Ministerio de Minas e Hidrocarburos* encomendou à PDVSA a exploração inicial do território denominado “*Faja del Orinoco*” e a estatal indicou as filiais MARAVEN, CORPOVEN, LAGOVEN e MENEVEN para realizarem os estudos preliminares e a quantificação. Dessa forma, em 1979 a PDVSA iniciou o programa exploratório preliminar com o objetivo de realizar uma quantificação dos recursos existentes na faixa. O processo implicou a perfuração de 700 poços, realização de provas sísmicas e de grau API (*American Petroleum Institute*), e outros estudos que permitiram estimar o total das reservas em 240.000 milhões de barris, montante dez vezes maior do que o total das reservas recuperáveis no resto do país (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES, 1982, p. 24).

Em 1986, foram realizadas as primeiras tentativas de produção de energia elétrica por meio do uso da *Orimulsión* como combustível. Esses estudos serviram para aprofundar o interesse econômico público e privado na faixa³³.

Diante dessa situação, é produzido pelo *Ministerio del Ambiente* em conjunto com a PDVSA o primeiro esquema de ordenamento territorial da faixa petrolífera do Orinoco no ano 1982.

En junio de 1980, Petroleos de Venezuela y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables celebraron un convenio muy amplio para realizar un proyecto de ordenamiento de la Faja, con el objeto de definir las estrategias de ocupación del territorio, a fin de facilitar las acciones posteriores de todos los

³³ A *Orimulsión* nasceu pelo esforço dos pesquisadores da INTEVEP, como uma forma de facilitar o traslado do betume pelo encanamento dos complexos industriais da faixa. Trata-se de uma mistura de betume natural e água.

organismos que intervinieran en el proceso, servir de fundamente a la elaboración de planes sectoriales, identificar los grandes proyectos de inversión, orientar al sector privado y recomendar medidas y normas que garantizaran la protección del ambiente (MARTINEZ, 2004, p. 243)

Até aquele momento, três elementos basicamente configuraram a ocupação territorial desarticulada da zona da faixa antes do começo da exploração da mesma em grande escala. O primeiro era a exploração petrolífera da zona chamada El Tigre, no estado de Anzoátegui, cujo pico foi entre 1935 até 1960, a construção do reservatório de águas em Calabozo, estado de Guárico, em 1955, e o começo do programa industrial de Ciudad Guayana, a partir dos anos 1960 (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES, 1982, p. 13). As principais cidades localizadas dentro da zona da faixa com maior população nos anos 1980 eram Ciudad Bolívar, Ciudad Guayana, El Tigre, El Tigrito, Valle de la Pascua e Tucupita.

Para PDVSA y sus empresas filiales, la exploración y consiguiente explotación de la Faja Petrolífera del Orinoco, envuelve otro proceso paralelo e indesligable de integración regional de la actividad petrolera, fundamentado en estos dos elementos, 1) el ordenamiento del vasto territorio que ocupa la faja, 2) la cuidadosa atención de su sistema ecológico (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES, 1982, p. 13)

Os objetivos do primeiro plano de ordenamento territorial eram (1) propor um arranjo espacial da Faixa que permitisse coordenar e delimitar as atividades de exploração, (2) servir como marco de referência para a elaboração de planos setoriais, (3) determinar os efeitos ambientais e sociais possíveis das atividades petroleiras a serem desenvolvidas (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES, 1982 p. 14).

Figura 4 - Delimitação da Zona de Exploração da Faja Petrolífera del Orinoco

FONTE: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES, 1982 p. 114

O esquema de ordenamento territorial da faixa implicava a introdução de um novo modelo de planejamento, determinado pela existência de novos recursos. O novo modelo deveria levar em conta as distintas instituições responsáveis pela Faja, a base produtiva da região, a extensão do território e a magnitude das atividades petroleiras que seriam realizadas.

En cuanto a las corporaciones regionales de Desarrollo, su participación y grado de actividad difiere considerablemente de una región a otra. La Corporación Venezolana de Guayana (CVG), se ha caracterizado por su extraordinario poder y multiplicidad de actividades (...) CORPONENTE ha tenido hasta ahora una participación muy limitada en el desarrollo del area de estudio, aunque reciente ha localizado una oficina de apoyo en El Tigre (...) CORPOLLANOS es de muy reciente creación (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES, 1982 p. 23).

Um dos objetivos mais importantes desse novo esquema de ordenamento territorial era evitar a duplicidade de funções entre os órgãos regionais de planejamento pela redefinição de funções entre os mesmos, e a criação de mecanismos para a coordenação de políticas entre as instituições. Outro objetivo era delimitar as divisões sobre as quais seriam desenvolvidas as atividades de diagnóstico e exploração petroleiras com as filiais da PDVSA. Cada uma das quatro áreas, MACHETE, ZUATA, HAMACA-PAO e CERRO NEGRO, foi

designada a uma empresa filial, e em função de cada área, seriam assinados convênios operativos com cada uma delas³⁴.

Figura 4 - Áreas de exploração petrolífera para quantificação.

No início da década de 1980, a economia mundial foi abalada pela forte elevação das taxas internacionais de juros. Ao mesmo tempo houve considerável diminuição do preço do petróleo³⁵. Como a Venezuela havia tido enorme facilidade de crédito no período anterior, respaldado pelos altos preços do petróleo (1974-1980), sua crise foi particularmente acentuada. A reação do governo aos seus problemas financeiros foi uma “ingerência” sobre os fundos da PDVSA, acumulados durante a bonança e que, em tese, seriam utilizados em novos investimentos³⁶. A resposta dos gestores da companhia foi iniciar uma política de restrição à acumulação de ativos que poderiam ser apropriados pelo Estado.

A internacionalização da PDVSA se insere nesse contexto. Seu objetivo era integrar verticalmente as atividades de exploração e produção que ocorriam na Venezuela, com as atividades de refino, distribuição e armazenagem realizadas nos principais países importadores que poderiam, sem grandes dificuldades, ser atendidos pelo petróleo venezuelano (Estados Unidos e Europa). A estratégia era adquirir empresas no exterior e

³⁴ As empresas filiais foram criadas com base na *Ley Orgánica Que Reserva Al Estado La Industria Y El Comercio De Los Hidrocarburos*, que foi o marco legal para a nacionalização de 1976. Cada uma das empresas filiais da PDVSA tomava posse legal de todos os ativos, patrimônio e operações das grandes empresas multinacionais. A PDVSA passou a agir como uma *holding* de todas as empresas filiais, que por sua vez tinham completa autonomia para gerenciar suas operações.

³⁵ O preço do petróleo, em valores atualizados ao nível de 2009, caiu de US\$ 90,5 por barril de Brent, em 1980, para US\$ 60, em 1983, e para US\$ 26,5, em 1986 (valores atualizados para o ano de 2010. Cf. BRITISH PETROLEUM, 2008).

³⁶ Associado a esses fatores, as cotas de produção da Opep cada vez mais restritivas limitaram, sobremaneira, novos empreendimentos da PDVSA.

desenvolver o setor petrolífero, maximizando o volume, o fluxo de caixa e as vendas, mas não os lucros, que muitas vezes eram transferidos para as empresas de propriedade da PDVSA localizadas no exterior, por meio da manipulação dos preços de transferência entre as firmas (BOUÉ, 2004, p. 1).

Nos anos 1990, coincidindo com as diretrizes do IX Plano da Nação e em consonância com o processo de internacionalização em curso, recomendou-se a privatização algumas atividades e empresas da PDVSA em todos os níveis das operações, aduzindo que algumas representavam um peso fiscal pela pouca rentabilidade, e que seriam mais rentáveis se passassem a ser geridas por empresas privadas.

A diminuição progressiva da participação estatal na definição das políticas petrolíferas era marca da abertura petrolífera. Essa nova política do setor de hidrocarbonetos foi viabilizada por alguns instrumentos, três dos quais foram fundamentais, merecendo uma discussão mais profunda: os convênios operativos, as associações estratégicas e os convênios de lucro compartilhado (SANNÁ PINTO, 2009, p. 98).

A partir da introdução das reformas na política petrolífera dos anos 1990, e em paralelo ao aumento das operações na faixa, as empresas filiais da PDVSA assinaram convênios operativos e formaram associações estratégicas junto às empresas multinacionais para viabilizar as atividades de exploração e extração. O legislativo nacional aprovou no período 1993-1999 vários convênios operativos para a exploração de petróleo extrapesado nos blocos Machete (agora Boyacá), Zuata (agora Junín), Cerro Negro (agora Carabobo) e Hamaca (agora Ayacucho), que incluíam não só exploração preliminar, mas produção e comercialização nos mercados internacionais (MARTINEZ, 2004, p. 224).

A chamada terceira rodada de convênios foi realizada visando colocar em operação os blocos da faixa petrolífera do Orinoco, e basearam-se no artigo 5 da *Ley de Nacionalización que Reserva al Estado la Explotación y Comercio de Hidrocarburos*, que deixava um vazio jurídico sobre a participação dos capitais privados (MARTINEZ, 2004, p. 224). A estrutura desses convênios operativos diferiu dos anteriores, na medida em que tinha o intuito de atrair investimentos tanto na fase preliminar, como na de exploração. Os perfis dos investimentos eram de grandes investimentos em construção da infraestrutura, com horizontes de realização de longo prazo. Foram chamados de *Asociaciones Estratégicas*, dentre as quais se destacam: *Ameriven, Cerro Negro, Sincor, Petrozuata e Bitor*.

A *Ameriven* surgiu da carta de intenção firmada entre CORPOVEN e Arco Internacional, para operar o bloco Hamaca em 27 de setembro de 1994. O território tinha a extensão de 27.000 ha e estava estimado que explorariam 15,5 milhões de toneladas métricas de petróleo extrapesado no total, que seria melhorado. Finalmente, em 1999, constituiu-se a associação estratégica sem a participação de Arco, cuja fatia foi assumida por Phillips (40%) e Texaco (30%) e PDVSA (30%).

A Cerro Negro surgiu a partir do acordo firmado entre LAGOVEN (41,67%), EXXONMOBIL (41,67) e VEBA Oel (16,66%) para a produção de 6,1 milhões de toneladas métricas de petróleo extrapesado num território de 29.500 ha no bloco Cerro Negro. A Associação Estratégica foi assinada em 28 de outubro de 1997 entre as empresas e as operações começaram no mesmo ano.

A Petrozuata foi criada a partir da assinatura de uma Associação Estratégica entre a MARAVEN (49,9%) e CONOCO (50,1%), em 1º de junho de 1995. Localizada na área de exploração de San Diego de Cabrutica, no bloco Zuata. Projetava-se que deveria produzir 5,4 toneladas métricas de petróleo extrapesado no total. A Sincor, por outra parte, nasceu da Associação Estratégica entre MARAVEN (38%), Total (47%) e Statoil (15%), em novembro 1995. Suas operações estariam localizadas no bloco Zuata, também na área de San Diego de Cabrutica.

Por fim, em 1995, a Bitor, empresa filial da PDVSA³⁷, recebeu do *Ministerio de Energía y Minas* as licenças para operar uma área no bloco Cerro Negro. A empresa formou uma Associação Estratégica junto a EXXON e Veba Oel.

2.3. Planos de Desenvolvimento do Norte do Brasil: da redemocratização ao Programa Amazônia Sustentável

Entre os anos 1985 e 1995, a Amazônia não contou com planos específicos de desenvolvimento, apenas com projetos pontuais, como o Calha Norte, do governo José Sarney (1985-1990). Por obrigação constitucional, prevista no Art. 165 e regulamentada pelo

³⁷ Bitor, empresa filial da PDVSA, foi criada em 1988, para os fins de produzir, transportar e comercializar o bitumen natural da faixa sobre em forma de *Orimulsion*. Desde os anos 80, foram realizados varios estudos preliminares sobre as técnicas de transporte do petróleo extrapesado, que incluíam uma serie de innovacoes nos mecanismos de traslado. Diluição, emulsões e outras técnicas foram desenvolvidas pelo *Instituto Venezolano de Tecnología Petrolera* (Intevep), e entre estes patentes destacava se a *Orimulsión*, uma mistura de 70% de Betume, 29% água e emulsificantes.

Decreto 2.829 de 1998, o Brasil passou a elaborar Planos Plurianuais a partir do final da década de 1990. No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram elaborados os planos “Brasil em Ação” (PPA 1996-1999) e o “Avança Brasil” (PPA 2000-2003). A estratégia apresentada, esteve voltada para a integração da Amazônia ao espaço produtivo brasileiro, sendo a política de integração regional mais um instrumento para tal fim.

Os Programas estavam fundamentados em projetos divididos em nove regiões de desenvolvimento, denominados “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”. Atrélava-se o investimento à captação de capital internacional e o potencial de exportações tinha papel primordial para aliviar a fragilidade do balanço de pagamentos por meio da balança comercial. A sustentação econômica do projeto vinha do financiamento externo oriundo do Banco Mundial e do programa de cooperação multilateral PPG7 (Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil), cujo financiamento seria realizado por meio de doações dos países integrantes do antigo G-7 (Grupo dos Sete: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Japão), da Comissão Europeia, dos Países Baixos e da Espanha³⁸. Os principais resultados do PPG7 se concentraram em descentralizar a gestão para governos estaduais e estimular as capacidades técnicas locais, identificar e demarcar terras indígenas, homologando 29 milhões de hectares e o estabelecimento de 2,1 milhões de hectares de reservas extrativistas e nenhum projeto de infraestrutura, relacionado ou não à integração com os vizinhos.

Os principais projetos de infraestrutura do Brasil em Ação visavam à recuperação das estradas BR 164 (Brasília-Acre) e BR 163 (Cuiabá-Santarém); o asfaltamento da BR 174 (Manaus-Boa Vista); a implantação das hidrovias do Araguaia-Tocantins e do Madeira; o gasoduto de Urucu e a linha de alta tensão conectando Tucuruí-PA a Altamira-PA e Itaituba-PA. Os investimentos eram previstos em larga escala, aproximadamente US\$ 40 bilhões só para a Amazônia. Eram quatro as linhas de trabalho: 1) Integração Internacional do Norte, 2) Logística na região Madeira-Amazonas, 3) Logística no Brasil Central, 4) Geração de Energia e Linhas de Transmissão.

O principal objetivo desse plano era possibilitar o transporte da produção agrícola, por meio da conexão dos sistemas de transporte fluviais e rodoviários. Para a Amazônia, entretanto, o programa Brasil em Ação resultou em um enorme fracasso (LOCATELLI, 2012, p. 53). Para LOCATELLI (2012), a principal razão dizia respeito à relação entre o financiamento e a utilidade da obra, uma vez que os recursos oriundos do Banco Mundial e

³⁸ <http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/capa/>

do PPG7 possuíam, em sua origem, uma destinação específica, que considerava a floresta de maneira desvinculada dos interesses de seus habitantes. Outra consideração diz respeito ao planejamento dos eixos do Programa, fortalecendo as conexões norte-sul, o que, indiretamente, favoreceria a integração com a Venezuela e a Guiana. Segundo Hervé THÉRY (2005, p. 46),

As infra-estruturas planejadas e financiadas pelo Programa Brasil em Ação concentraram-se em boa parte ao longo de dois eixos, um deles norte-sul, o Araguaia-Tocantins e o outro, aquele que liga São Paulo (e, portanto, o MERCOSUL) ao Caribe, via Cuiabá, Manaus e Boa Vista. Os investimentos alocados estão configurando um novo eixo continental que oferece uma alternativa – passando pelo território brasileiro – ao principal eixo Norte-Sul atual, a Carretera Panamericana que conecta a Patagônia ao Panamá

Para Edna CASTRO (2010, p. 10), o Programa Avança Brasil trouxe como inovação “a matriz dos novos planos de desenvolvimento e a percepção da Amazônia enquanto uma fronteira consolidada”. Aumentou o número de projetos para a região e, grande parte dos projetos passou a ser financiada diretamente pelo Estado. A crítica que se faz ao Programa, entretanto, é que este se concentrou na região Centro-Oeste, o que causou enormes impactos para a Amazônia. Com a expansão agrícola do Planalto Central, era preciso melhorar a infraestrutura de transporte para os principais mercados nacionais e portos marítimos. Para a Amazônia Legal, o Programa destinava investimentos em quatro corredores multimodais de transporte.

Mais de 50% eram destinados ao corredor Araguaia-Tocantins, cerca de 30% para o corredor Sudoeste, 15% para o corredor Oeste-Norte e 5% para o corredor Arco Norte. A estratégia territorial global para a implantação destas ações visava à incorporação efetiva dos territórios de sua parte mais ocidental ao Sul-Sudeste do país, tomando como eixos principais as hidrovias e duas rodovias norte-sul, Cuiabá-Santarém e Porto Velho-Manaus-Boa Vista-Venezuela (THÉRY, 2005, p. 41).

A definição desses projetos e, principalmente, a decisão sobre as prioridades de execução não consideravam as possibilidades e necessidades de integração produtiva da Amazônia com as outras regiões do Brasil ou com os países vizinhos, mas tendiam a torná-la um mero caminho para as exportações primárias para centros extrarregionais. Ainda assim, a construção de infraestruturas de transporte poderiam facilitar futuras iniciativas de integração. Vale lembrar que houve reação de setores organizados e, com menos intensidade, da população afetada. Tais eixos atingiriam regiões intactas até então,

causando impactos ambientais em quase 187.500 km². Em relação à integração rodoviária com os países vizinhos, apesar de algumas das estradas de ligação do continente não estarem em boas condições, de todos os vizinhos amazônicos do Brasil, apenas a Colômbia não é hoje acessível por um eixo rodoviário direto. O principal polo de desenvolvimento industrial do norte do Brasil, Manaus, porém, só está conectado à Venezuela e à Guiana, sendo que a ligação entre a fronteira da Guiana com o Brasil e a capital Georgetown tem mais de 300 km de terra, cujo acesso é comprometido nas estações de chuva. Isso compromete também a conexão do Brasil com o Suriname, pois o único acesso por estrada é via Guiana.

O contexto político sul-americano vem passando por mudanças profundas desde o final da década de 1990. Em uma região cujas principais lideranças políticas eram Carlos Menem (Argentina, 1989-1999), apresentado pelo FMI como o melhor modelo a ser seguido; Alberto Fujimori (Peru, 1990-2000), que condecorado com a mais alta comenda do Brasil; e Fernando Henrique Cardoso, todos reeleitos, apresentar-se como crítico ao Consenso de Washington seria isolar-se e projetar-se contra a tendência. Hugo Chávez rompeu essa trajetória, aprofundando sua política regional à medida que novos governos autoproclamados de mudança chegavam ao poder. Entre as vitórias das esquerdas na América Latina após a ascensão de Chávez, destacam-se: Brasil (2002, 2006, 2010), Argentina (2003, 2007, 2011), Uruguai (2004, 2008), Bolívia (2005, 2009), Equador (2006, 2009, 2013), Nicarágua (2006, 2011), Paraguai (2008), El Salvador (2009) e Peru (2011).

Essa guinada política no subcontinente teve reflexos importantes para o processo de integração e desenvolvimento da região amazônica. Os diferentes matizes de pensamento e prática política dos novos governantes apresentavam tendências comuns, como a recuperação do discurso nacionalista, particularmente nos países detentores dos recursos energéticos. O nacionalismo fez que os maiores países da região, sobretudo o Brasil, repensassem o relacionamento com os vizinhos. Se no governo Cardoso a integração física com a região admitia um papel reduzido aos Estados, delegando às agências regionais de desenvolvimento e à iniciativa privada o papel de incentivadores e executores do processo (COUTO, 2006, p. 68), no governo Lula, ela adquiriu uma nova dimensão, desde seu discurso de posse:

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração.

O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados.

Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração. Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul. Vários dos nossos vizinhos vivem, hoje, situações difíceis. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país. O mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina (LULA DA SILVA, 2003³⁹)

A Amazônia deu vitória ao presidente Lula em todos os seus estados⁴⁰, simbolizando o anseio do eleitorado de mudar os rumos do desenvolvimento. A resposta do novo governo foi, primeiramente, simbólica, ao lançar na cidade de Rio Branco, capital do Acre, o programa Fome Zero, principal plataforma do governo de combate à pobreza. Nesse mesmo momento, o presidente da república, reunido com os governadores dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia e Roraima, assinou o documento “Amazônia Sustentável”.

O plano denominado “Amazônia Sustentável” foi formulado com base no documento “Amazônia Sustentável – Diretrizes e Prioridades do Ministério do Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira”, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente em antecipação ao PPA 2004-2007. Contudo, Locatelli (2009, p. 56) salienta que estavam apresentados dois modos divergentes de uso do território, pois enquanto um defendia a expansão do cerrado, de cunho do uso atual, o outro se baseava no uso em potencial dos ecossistemas amazônicos florestais.

Com as prioridades estabelecidas, e considerando-se a participação do MMA na elaboração do documento, a variável ambiental foi inserida no rol das preocupações governamentais com o mesmo nível de consideração dado à inserção social e à redução das desigualdades regionais. Após consultas à sociedade civil na região, foram definidos cinco eixos temáticos: (a) produção sustentável com tecnologia avançada; (b) novo padrão de

³⁹ Discurso de posse, disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>.

⁴⁰ http://www.tse.jus.br/internet/eleicoes/resultado_2002.htm

financiamento; (c) gestão ambiental e ordenamento territorial; (d) social e cidadania; e (e) infraestrutura para o desenvolvimento.

De acordo com o documento Amazônia Sustentável (2003), “a orientação governamental traduz-se numa modificação da concepção do ambiente como obstáculo ao desenvolvimento do país, tratando-o, pelo contrário, como um elemento fundamental, constitutivo do novo modelo de desenvolvimento”. Ou seja, a dimensão ambiental passou a fazer parte do processo de produção e desenvolvimento.

Apesar da importante contribuição do documento para criação das bases de um novo modelo de desenvolvimento para a região, para a viabilização do Plano Amazônia Sustentável, não estavam previstos os meios financeiros no PPA 2004-2007. Esse fato levou ao argumento que:

(...) infelizmente, deve-se constatar que o PAS e o PPA seguiram caminhos paralelos e ainda não conseguiram integrar-se. O tempo disponível foi muito curto para coordenar os dois processos cujos ritmos e métodos eram muito diferentes. De um lado, o PPA, um procedimento programático-orçamentário sob a coordenação do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e o outro, um processo de consulta popular, o PAS. O desafio é agora a revisão do PPA de acordo com o PAS, e a distribuição do orçamento do PPA na estrutura do PAS. Exercício difícil, tanto que não existe ainda calendário estabelecido (MELLO; PASQUIS E THÉRY, 2005, p. 50).

O Programa de Aceleração do Crescimento, formulado após a reeleição e que havia sido anunciado em janeiro de 2007 com o objetivo formal de “*estimular a eficiência produtiva dos principais setores da economia, impulsionar a modernização tecnológica, acelerar áreas em expansão e ativar áreas deprimidas, aumentar a competitividade e integrar o Brasil com o Brasil, com seus vizinhos e com o mundo*”⁴¹, tornou-se o programa de desenvolvimento nacional, incluindo a região amazônica.

Apesar de ser um projeto nacional, houve prioridade de investimento no norte do país. Foram priorizados investimentos públicos em infraestrutura física e em medidas de estímulo ao investimento privado. No planejamento do PAC para o período 2007-2010, observou-se que os estados da Região Sudeste concentraram a maior parcela dos investimentos, da ordem de R\$ 243,6 bilhões, ou seja, 48,34% dos recursos. O Nordeste com R\$ 115,6 bilhões (22,94%) ficou com a segunda dotação. Os estados do Norte

⁴¹ http://www.brasil.gov.br/pac/arquivos/8balanco_3Benergetica12112009.pdf

totalizam recursos de R\$ 62,9 bilhões, ou 12,48% do valor a ser investido. As regiões Sul e Centro-Oeste receberam juntas 16,24% dos recursos. Considerando-se a relação investimento população, percebe-se que, de fato, a distribuição dos recursos seguiu a distribuição populacional, com pequeno incremento para a região norte.

A análise do PAC mostra que os principais investimentos concentram-se na área de infraestrutura energética, com orçamento de R\$ 274,8 bilhões, que equivale a 54,5% do total. Em números de projetos, equivale a 689 projetos compostos por programas de transmissão e produção energética. Dentro do programa energético, a maior ênfase foi dada aos setores de petróleo, gás e energia elétrica.

Essa mudança de ênfase dos transportes para a energia foi, em grande parte, devida à crise energética vivida pelo país em 2001 causada pela falta de investimento no setor nas décadas de 1980 e, principalmente, 1990, que coincidiu com a privatização de grande parte das empresas públicas de energia. Percebe-se que a estratégia principal do PAC para a Amazônia dizia respeito às obras de infraestrutura energética que receberam 58,66% dos recursos projetados. As áreas de logística e infraestrutura social e urbana, outras importantes vertentes do programa, ficaram, respectivamente, com 25,93% e 15,41%⁴² dos recursos. Os recursos para o setor de energia visavam garantir a segurança energética e a redução das tarifas para a Região Norte. Além disso, buscou-se ampliar a malha de gasodutos, garantindo o suprimento de gás natural; desenvolver e ampliar a produção de petróleo no estado; e, expandir e modernizar o parque de refino amazonense, garantindo insumo básico para as empresas que desejarem se instalar no estado.

Em 2008, o Plano Amazônia Sustentável ganhou nova roupagem, ou uma versão final, com uma reformulação coordenada pelo ministro extraordinário do Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) da Presidência da República⁴³, Roberto Mangabeira Unger, também coordenador do Conselho Gestor do PAS. A área de abrangência do Plano foi ampliada para toda a área da Amazônia Legal, então incluindo Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Maranhão, Goiás e do Distrito Federal. Foram comprometidas 16 ações emergenciais voltadas ao estímulo do desenvolvimento da região amazônica.

O PAS estabeleceu um conjunto de diretrizes e orientações formuladas para as ações direcionadas à Amazônia. Ademais, também foram apresentadas as diretrizes para as ações

⁴² Todos os dados relativos ao PAC aqui apresentados estão disponíveis em http://www.brasil.gov.br/pac/arquivos/8balanco_3Benergetica12112009.pdf.

⁴³ Meses depois, transformado em ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), que substituiu o NAE.

relacionas aos setores produtivos e à sociedade. Foram definidos cinco grandes eixos de atuação: i) Produção sustentável com inovação e competitividade, ii) Gestão ambiental e ordenamento territorial, iii) Inclusão social e cidadania, iv) Infraestrutura para o desenvolvimento, v) Novo padrão de financiamento.

Ademais, um dos elementos estratégicos estabelecidos pelo Plano é a integração da Amazônia sul-americana, em razão da possibilidade de desenvolvimento da região próxima à região amazônica. Nesse sentido, o quinto item do “Compromisso por uma Amazônia Sustentável” do PAS é “*V. Fortalecer a integração do Brasil com os países sul-americanos Amazônicos, fortalecendo a OTCA e o Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do Mercosul*” (PAS, 2008, p. 6). A estratégia para garantir esse objetivo que foi detalhada no mesmo documento:

a integração da Amazônia sul-americana constitui outro elemento estratégico para consecução do PAS, tendo em vista o desencadear de possibilidade de desenvolvimento da região que dela advém. Dentre os requisitos para construção de uma agenda comum com parceiros de países vizinhos, é essencial o fortalecimento e a participação ativa na Organização do Tratado de Cooperação Amazônico (OTCA) e o aprofundamento das relações entre as comunidades fronteiriças, em nível local, através da utilização da infra-estrutura instalada nos núcleos urbanos e consolidando as relações nas denominadas “cidades-gêmeas”, onde os fluxos entre fronteiras animam adensamentos, constituem embriões de integração que merecem reforço e conveniente gestão (PAS, 2008, p. 82).

Ou seja, o PAS reconhece a necessidade de se estabelecer uma agenda comum com os vizinhos (Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) e reforça o reconhecimento da política externa desde o final dos anos 1970 de que o futuro da região deve ser discutido exclusivamente pelos próprios países, no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA, alçado à Organização em 1997). Nesse sentido, o PAS estimula o fortalecimento da instituição, assumindo que o Brasil deve ser protagonista desse esforço. A menção às cidades-gêmeas é particularmente importante para a fronteira Santa Elena de Uairén-Pacaraima (Brasil-Venezuela), pois é a única que liga Manaus, o principal polo industrial da Amazônia, a uma capital ou um porto marítimo por vias totalmente pavimentadas, garantindo a interconexão com um mercado um mercado relevante e com o Caribe. A integração da região Amazônica com o Caribe por meio da região do Orinoco (ou Guayana) seria estruturante da articulação da América do Sul com o Caribe e a América Central, particularmente no momento que a Venezuela se torna membro pleno do Mercosul.

Concretamente, a “*agenda comum*” mencionada no PAS, poderia ser um Plano de Desenvolvimento Integrado Amazônia-Orinoco.

LOCATELLI (2012, p. 69) indica que a região da Amazônia é identificada como um ambiente onde há fragilidade institucional, bem como situação de extremo antagonismo entre os setores sociais, em especial nas áreas de fronteira. A autora considera que os planos de desenvolvimento anteriores ao PAS limitaram a ação de estados e municípios e apresentaram pouca preocupação na articulação entre os diferentes entes federativos, o que resultou em entraves jurídicos, fiscais e operacionais, além de outras consequências negativas (p. 68).

Até 2007, havia a expectativa de que os princípios do PAS fossem contemplados no PPA 2008-2011, com a inclusão dos aspectos de transversalidade da questão ambiental no rol de programas voltados para a região amazônica. O Congresso Nacional aprovou três agendas prioritárias para o país, incluindo a Amazônia, que deveriam fazer parte do PPA 2008-2011: (a) Agenda Social; (b) Plano de Desenvolvimento da Educação; e (c) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁴⁴. A força do PAC, liderada pelos temas relativos à infraestrutura e coordenado pela Casa Civil, fez com que o PAS, abrangente e encabeçado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, gradualmente, tivesse seu impacto potencial reduzido.

O PAC, diferente dos planos plurianuais, teve claro objetivo de integrar o país com os vizinhos amazônicos via energia. Todos os Planos Plurianuais (PPA de 1996-1999 (*Brasil em Ação*); de 2000-2003 (*Avança Brasil*); e de 2004-2007 (*País de Todos*)) incluíram na sua estratégia a integração da Amazônia ao espaço produtivo brasileiro. A consolidação da política de integração regional da América do Sul associada à Amazônia brasileira, porém, teve por base a proposta dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. A diferença do PAC está nos instrumentos da integração, que deixaram de ser prioritariamente as vias de transporte, e passaram a ser o setor energético. Se a interação via infraestrutura de transporte colocava o Brasil como o principal responsável pela integração física, uma vez que é ele o grande interessado no acesso ao outro lado do continente (ou seja, ao Oceano Pacífico) e ao Caribe, cabendo a ele a manutenção das estradas; por meio da integração energética, novas funções são atribuídas aos vizinhos, que ganham novo protagonismo, mesmo considerando o papel do Brasil como principal consumidor e importador potencial de energia da região amazônica.

Embora o Brasil caminhe estruturalmente para a autossuficiência energética

⁴⁴ Brasil, Plano Plurianual 2008-2011. Mensagem do Presidente. Brasília, 2007, p. 13.

(BARROS, SCHUTTE e PINTO, 2011), a articulação com os países da Amazônia pode alocar melhor a produção e o consumo de energia, levando em conta o potencial exportador de hidroeletricidade do Peru, da Guiana e do Suriname e de gás natural da Bolívia e da Venezuela, e as diferenças de regimes pluviométricos entre as calhas sul e norte do Rio Amazonas. Dessa forma, tanto o planejamento de transporte, como o de energia, poderia ser melhorado se realizado em conjunto com os países da região.

2.4. Planos de desenvolvimento da Venezuela

2.4.1. VIII Plan de la Nación. “Gran Viraje”

O oitavo plano da nação foi apresentado ao Congresso Nacional da República, em 1990, no início do segundo governo de Carlos Andrés Pérez (1974-1979 e 1989-1993), um ano depois de o presidente ter assumido e determinado *El Paquete Económico*, que apresentava as bases do neoliberalismo na Venezuela. O presidente Andrés Pérez assumiu o mandato com um discurso de mudança política e abertura econômica:

Por eso 1989 será un año de reformas, el primer, de algunos años de reformas, de profundización, de apertura del sistema y de su consolidación, mediante una participación más dinámica y más activa de las comunidades. (...) Al Estado, hay que despojarlo de innumerables cargas. La primera de ellas, la de ser el benefactor poco responsable que crea y genera y alimenta hábitos negativos en la sociedad. Es indispensable replantear la relación entre el Estado y la sociedad civil. La participación en la gestión de los servicios sociales, para lograr que los vecinos participen de las decisiones de los entes públicos”. (Discurso de posse de Carlos Andrés Pérez, apud LUONGO, 2007, p. 236-237)

O discurso foi feito em meio a uma dupla crise: uma interna, no regime político instituído em 1958 e outra regional, associada às consequências da crise da dívida. Assim, a decisão determinada no *Paquete* foi a de

acudir al Fondo Monetario Internacional y someterse a su programa con el fin de obtener aproximadamente \$ 4.500 millones en los tres años siguientes; liberación de las tasas de interés activas y pasivas en todo el sistema financiero hasta un torpe temporal fijado alrededor del 30 por ciento; unificación cambiaria con la eliminación de la tasa de cambio preferencial, determinación de la tasa de cambio en el mercado libre de divisas y realización de todas las transacciones con

el exterior a la nueva tasa flotante; liberalización de los precios de todos los productos a excepción de 18 renglones de la cesta básica; incremento gradual de las tarifas de servicios públicos como teléfono, agua, electricidad y el gas doméstico y sinceración general de precios de las empresas públicas; aumento anual en el mercado nacional durante tres años de los precios de todos los productos derivados del petróleo, con un primer aumento promedio del 100 por ciento en el precio de la gasolina; aumento inicial de las tarifas del transporte público de un 30 por ciento; aumento de sueldos en la administración pública central entre el 5 por ciento y el 30 por ciento, e incremento del salario mínimo a Bs. 4.000 en el área urbana y a Bs. 2.500 en el área rural; racionalización y eliminación progresiva de los aranceles a la importación; reducción del déficit fiscal a no más de 4 por ciento del PTB y congelación de cargos en la administración pública. Todas las medidas, a la excepción de la última, eran de aplicación inmediata (KORNBLITH 1997, p. 9).

A insatisfação com as medidas se explicitou no fim do primeiro mês de governo, em 27 de fevereiro de 1989, com o desencadeamento do *Caracazo*, como ficou conhecida a revolta popular que foi fortemente reprimida pela polícia e pelas forças armadas, deixando oficialmente 300 mortos (extraoficialmente seriam três mil).

No que diz respeito ao principal produto do país, nesse período, a estatal Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), que havia sido criada em 1976 no primeiro mandato de Andrés Pérez, transferiu uma média anual de US\$ 500 milhões a suas filiais no exterior (BOUÉ, 2002, p. 246); no início dos anos 1980, essas transferências eram insignificantes. Andrés Pérez colocou dois teóricos de seu partido (Ação Democrática), Celestino Armas e Rafael Guevara, como ministro e vice-ministro do Ministério de Energia, com o objetivo de reverter a internacionalização, mas a burocracia da PDVSA foi mais forte e qualquer alternativa de mudanças de rumo foi enterrada; quando em 1990 o presidente designou Andrés Sosa Pietri como presidente da companhia petroleira. Sosa Pietri foi o principal arquiteto do processo cuja finalidade passava por mudar a relação com a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Duas opções se apresentavam: a primeira era transformar a organização em um mero centro de pesquisa; a segunda era tirar o país da área de influência do cartel. O caminho seguido pela Venezuela confrontava-se com as orientações da OPEP. A consequência linear desse processo seria a saída do país do cartel. Sosa Pietri defendia a saída da Venezuela da OPEP e sua incorporação na *Agency of International Energy* (AIE, instituição ligada à Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE –, formada pelos países consumidores). Com o *impeachment* de Andrés Pérez em 1992, o debate sobre a abertura petrolífera foi mais profundo durante o segundo governo de Rafael Caldera (1994-1999), que aderiu com entusiasmo ao projeto de seu antecessor. O projeto de

Sosa Pietri aparece explícito em sua obra *Petróleo y Poder* (SOSA PIETRI, 1993) foi mantido e pode ser sintetizado na ideia de transformar a companhia nacional de petróleo PDVSA em uma corporação energética global.

A abertura foi feita sem qualquer mudança legislativa. Alí Rodríguez caracterizou a reforma como *de facto* e não *de jure* (RODRÍGUEZ, 2002, p. 190). Uma nova interpretação do artigo 5º da *Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos* permitiu que “em casos especiais” a PDVSA poderia estabelecer convênios de comercialização e de assistência tecnológica com empresas privadas, inclusive estrangeiras. Como o texto legal era impreciso ao tratar da participação acionária do Estado nas empresas mistas criadas sob a alegação de “situações especiais”, a margem de interpretação era ampla. Nos primeiros anos da lei, prevaleceu a leitura de que o Estado necessariamente seria o sócio majoritário de qualquer empresa mista. A partir da abertura, porém, respaldada por decisão da instância legal superior, o controle estatal poderia ser apenas jurídico, cabendo o controle societário e decisório aos grupos privados (DOMINGO et al., 1999, p. 31). A diminuição progressiva da participação estatal na definição das políticas petrolíferas era marca da abertura petrolífera.

O *VIII Plan de la Nación* partia do diagnóstico de que o modelo de industrialização substitutiva estava esgotado, de que o desequilíbrio externo era sua principal consequência econômica e de que os altos níveis de pobreza eram o principal problema social do país.

Este modelo sustitutivo tenía como factores de éxito una excesiva y permanente protección de la competencia externa. Adicionalmente, el gasto público, especialmente de origen petrolero, fue concebido como el elemento dinamizador de la demanda agregada. Esto creó las condiciones que llevaron al estancamiento del sistema económico, ya que se estructuró un aparato productivo ineficiente y una economía muy vulnerable a las variaciones de los precios y volúmenes de exportación petrolera en los mercados internacionales (CORDIPLAN, 1990, p. 3)

A culpa recaía sobre o crescimento descontrolado do setor público, assim como nas intervenções do Estado na economia por meio de políticas de fixação de preços, subsídios, políticas comerciais protecionistas e outros elementos que provocavam distorções nos mercados de fatores, e consequentemente inflação (CORDIPLAN, 1990, p. 4). Isso justificaria, nos termos do próprio plano, a nova estratégia de abertura e o amadurecimento da cultura gerencial.

O oitavo plano da nação foi dividido em seis grandes objetivos, que conformam as diretrizes fundamentais que orientam as estratégias propostas. Elas são o (1) compromisso

social, (2) capacitação dos recursos humanos, (3) mudança institucional, (4) crescimento sem inflação, (5) competitividade internacional e (6) preservação das matérias primas.

O texto faz referência à necessidade de produzir equilíbrios competitivos nos mercados de fatores para aumentar os benefícios dos produtores e consumidores dos diferentes setores, ao levantamento das regulações que geram desequilíbrios e à necessária abertura aos capitais internacionais.

ESTRATÉGIA MACROECONÔMICA

A primeira estratégia é a construção de uma economia competitiva, captando e oferecendo condições favoráveis para atrair empreendedores estrangeiros que deveriam, junto à maior concorrência, aproveitar as inovações tecnológicas para aumentar a produtividade dos trabalhadores venezuelanos.

Venezuela cuenta con recursos naturales abundantes. Sin embargo, la posibilidad real de participar exitosamente en el mercado internacional está determinada por la capacidad de sus mujeres y hombres para incorporar el progreso técnico a su dotación de recursos naturales (CORDIPLAN, 1990, pp. 6 e 7).

O reconhecimento da pobreza como um problema encabeça o diagnóstico da situação social, que, por sua vez, faz parte dos objetivos econômicos. De acordo com os dados expressos no plano, a pobreza extrema teria aumentado bruscamente num período curto de sete anos, passando de 2% até 20% da população, e a quantidade de famílias cujas rendas estavam abaixo da média da cesta básica teria aumentado de 70.000, em 1981, para 600.000, em 1988 (CORDIPLAN, 1990, p. 14). A estratégia para enfrentar esta situação seria a execução de políticas sociais sem contrapartidas, denominadas *Planes Sociales de Atención*, nas quais se destacam os programas de bolsas de alimentação e apoio aos grupos da população mais vulnerável, apoio à conformação de cooperativas e subsídios. Segundo o plano,

La gestión del Estado concentrará sus esfuerzos y sus recursos en lograr el propósito fundamental de una mejor distribución del ingreso. Sin embargo, la verdadera base de una política redistributiva se logrará con niveles de empleo crecientes, creando condiciones materiales y culturales que proporcionen el crecimiento a través de políticas económicas que protejan los equilibrios básicos y produzcan los cambios estructurales en el funcionamiento del aparato productivo (CORDIPLAN, 1990, p. 5).

A questão social deixou de ser função prioritária do Estado, transformando-se em consequência dos bons resultados das políticas econômicas e da mudança estrutural no funcionamento do setor produtivo. Além disso, o Plano não especificava qual deveria ser a metodologia de execução desses programas, os agentes encarregados nem fontes de financiamento. Outros pontos relevantes seriam a previdência social, a cobertura dos serviços básicos, planos de investimento conjunto para a construção de moradias, segurança pública e políticas orientadas ao aumento da oferta de emprego (CORDIPLAN, 1990, pp. 15-19). Todas essas medidas seguiam, do ponto de vista da distribuição geográfica, o tamanho da população, sem prestar maior atenção à região sul do país.

O segundo eixo do VIII plano, “crescimento sem inflação”, dava atenção à manutenção de equilíbrios macroeconômicos, que eram entendidos como condição necessária para a expansão do produto e a criação de emprego.

Una estrategia de crecimiento con baja inflación es indispensable para lograr los objetivos de equidad y eficiencia en forma estable. Para ellos es imprescindible el logro del equilibrio interno, lo cual exige la eliminación del déficit fiscal. Ello será posible mediante el redimensionamiento del sector público y el aumento de la eficiencia de los servicios básicos (CORDIPLAN, 1990, p. 25)

Para favorecer niveles adecuados de ahorro interno y que ocurra una repatriación de los cuantiosos capitales externos, se requiere de una política monetaria y financiera estable, que permita una apropiada remuneración del ahorro interno y su inversión productiva (...) En resumen, Venezuela necesita reorientar la política económica hacia el fortalecimiento de la oferta nacional como condición previa a la dinamización de la demanda (CORDIPLAN, 1990, p. 26)

Sob o argumento do aumento da inflação pelo efeito de deslocamento provocado pela política fiscal, o programa propôs uma série de políticas para serem executadas no médio prazo, entre as quais destacam: redução do nível de gasto corrente, redução do papel do Estado empresarial, adequação do ingresso fiscal às principais necessidades e a promoção de uma reforma administrativa do Estado (CORDIPLAN, 1990, p. 27).

Outros objetivos eram a reforma e desregulação dos mercados financeiros, o que por sua vez deveria ser acompanhado por uma política monetária austera para eliminar os desequilíbrios dos mercados financeiros e baratear o acesso ao crédito. As principais políticas previstas eram a flexibilização das taxas de juros junto à manutenção de diferenciais mínimos com os mercados internacionais visando uma estabilidade no tipo de câmbio, racionalização do crédito preferencial e diminuição da participação do setor público na banca comercial.

Este ponto necessariamente implicava um processo de privatização de entidades bancárias públicas, na prática a liquidação da *Cooperación Venezolana de Fomento*, criada em 1946.

Uma das preocupações principais era obter acesso às linhas de crédito internacional dos organismos multilaterais, os quais tinham condicionado a outorga à aplicação de metas trimestrais de medidas de ajuste econômico. O FMI teria se comprometido, por meio do chamado “*Acuerdo de Facilidad Ampliada*”, ao financiamento de US\$ 5 bilhões, exigindo do governo a aplicação de certas medidas de ajuste macroeconômico. O Banco Mundial teria aprovado créditos de US\$ 4 bilhões de dólares, e o BID também aportaria entre US\$ 500 e 700 milhões.

Estas importantes fuentes de recursos de los organismos financieros multilaterales, bajo ningún respecto serán substitutos del financiamiento de la banca privada internacional. Esto deberá contribuir de manera substantiva al objetivo de lograr una balanza de pagos viable a mediano y largo plazo. Parte de estas contribuciones vendrán por la vía de créditos nuevos, cuyas gestiones están concretándose en estos momentos, pero la mayor contribución vendrá por la vía de la reducción de la deuda externa y su servicio (CORDIPLAN, 1990, p. 46)

A preocupação principal era a reestruturação da dívida externa devido ao *default* declarado em fevereiro de 1989. A ideia era refinanciar a dívida e melhorar os termos das obrigações financeiras, aproveitando a situação favorável dos mercados internacionais para amortizar as dívidas velhas e os juros atrasados para, assim, melhorar a capacidade do país de obter financiamento externo em maiores proporções.

En estas negociaciones Venezuela obtendrá reducciones significativas a cambio de garantizar el pago del servicio de la deuda reducida con instrumentos idóneos. Según este esquema, Venezuela ofrecerá a cada institución bancaria acreedora opciones que se adecúen a su situación específica, a través de mecanismos transparentes y beneficiosos para el país y para la banca (...) La reducción nominal en el servicio de la deuda que resultará a partir de los programas de financiamiento multilateral combinados con la reducción de la deuda existente será la base para eliminar definitivamente el problema de la deuda venezolana. De hecho, la reducción neta del servicio de la deuda mejorará sustancialmente los cocientes de endeudamiento del país durante los próximos años (CORDIPLAN, 1990, p. 46)

Da mesma forma, o processo de abertura implicava a adequação da dotação de fatores produtivos da economia, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento científico e tecnológico. O paradigma de desenvolvimento relacionava a maior concorrência

internacional ao incremento dos investimentos produtivos e à adoção de novas técnicas produtivas.

POLÍTICA ENERGÉTICA E O DESENVOLVIMENTO DO SUL DA VENEZUELA

O programa de ajuste estendia-se até a PDVSA, que sofreria uma política de investimentos em capital fixo para aumentar a sua capacidade produtiva e a sua competitividade internacional. Entre as medidas propostas estavam a participação de capital privado na empresa, embora a mesma devesse permanecer sob o comando do Estado, e eliminação progressiva das políticas de subsídios, especialmente os de combustíveis, para aumentar a poupança da empresa (CORDIPLAN, 1990, p. 36).

Vários cenários sobre a evolução dos preços do petróleo são propostos no plano, especialmente condicionados pela aparição de produtores marginais:

La estrategia petrolera se enmarcaba en un mercado mundial donde aumentará la competencia entre los miembros de la OPEP, particularmente aquellos que poseen grandes reservas petroleras como Arabia Saudita, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Iraq y Venezuela... En este ambiente, la evolución de los precios internacionales del petróleo dependerá fuertemente de los acuerdos de producción en la OPEP, y es de esperarse que varíen entre los 14 y 16 por barril en caso de no cooperación, y los 16 y 20 dólares por barril en un ambiente de colaboración... (CORDIPLAN, 1990, pp. 35-36)

A política para as empresas básicas de Guayana e a CVG também contemplava uma redução e racionalização do gasto⁴⁵. Eram assinalados como problemas o alto custo laboral derivado de relações contratuais com os sindicatos de trabalhadores, que não permitiam à empresa fazer ajustes orçamentários, assim como o alto nível de corrupção e baixa eficácia na fase de execução de projetos. Além disso, eram projetadas a ampliação da capacidade do setor de alumínio e dos redutores de ferro na SIDOR (*Siderúrgica del Orinoco*), o que implicava gastos em investimentos públicos (CORDIPLAN, 1990, p. 39).

O setor elétrico foi um dos mais destacados no plano, como elemento estratégico para a exploração do potencial da bacia do Rio Caroní. A expansão da produção siderúrgica que estava programada requereria um maior fornecimento do sistema elétrico e, perante essa

⁴⁵As origens da CVG datam de 1959, quando foi criada a “*Comisión Presidencial para el Desarrollo de Guayana*”, que se tornaria, em 1960, o instituto autônomo “*Cooperación Venezolana de Guayana*”, visando o máximo aproveitamento da bacia do Caroní e dos recursos minerais da região. Os principais objetivos da corporação eram o aproveitamento do potencial hidroelétrico do Rio Caroní, o desenvolvimento integral da região, a promoção do desenvolvimento do tecido industrial das empresas básicas e a construção de uma cidade planejada em função das necessidades da atividade industrial (Coronel, p. 49).

situação, foi proposta a conclusão de várias represas, e a aprovação de recursos para iniciar a construção de Caruachi e Tocoma. Também foram projetados fundos para ampliação da capacidade de transmissão e distribuição (CORDIPLAN, 1990, p. 42).

POLITICA EXTERNA

A terceira parte do plano expõe as diretrizes da nova política externa, enquadrada no objetivo amplo de aumentar a competitividade externa da nação.

De acuerdo a la experiencia acumulada por distintos países en vías de desarrollo durante las últimas décadas, el factor más importante en el desarrollo económico acelerado ha sido una política de apertura a la competencia internacional... Por eso el lineamiento fundamental del VIII Plan en esta materia consiste en integrar a Venezuela al mercado mundial a través de una transformación radical de la infraestructura productiva (CORDIPLAN, 1990, p. 49).

Em tese, a abertura deveria conduzir ao processo de especialização do país, promovendo os setores nos quais a Venezuela teria vantagens comparativas e eliminando os setores nos quais a produção era pouco eficiente, no caso aqueles identificados ao processo de substituição de importações. Ao mesmo tempo, um maior fluxo comercial a menores preços deveriam aumentar o bem-estar interno pelo aumento da oferta de bens, que satisfariam uma demanda maior. “*La apertura comercial favorecerá a las empresas porque ofrecerá la posibilidad de comprar insumos y maquinarias a precios de mercado internacional, y no a precios de un mercado protegido*” (CORDIPLAN, 1990, p. 51).

As ações concretas eram desmontar o esquema de tarifas e barreiras alfandegárias tanto no setor industrial como no setor agrícola. Esta reforma tributária deveria reduzir e racionalizar as barreiras alfandegárias e não alfandegárias, seguido o princípio da “tarifa ótima” para eliminar a dispersão das mesmas (CORDIPLAN, 1990, p. 52). Dentro dessa nova política de abertura, parte do esquema era também a adoção de uma série de políticas que deviam impulsionar a capacidade exportadora do país. Esse novo esquema de promoção de exportações seria realizado em função da identificação de setores competitivos. Precisamente nesse ponto é alavancado o esforço de integração regional promovido pelo governo nesses anos. A ideia do regionalismo aberto da Cepal era o *tour de force* da formação de blocos regionais, os quais deveriam servir para melhorar os termos de barganha nas negociações nos órgãos multilaterais, especialmente as negociações da Rodada do Uruguai, que se encerrariam em 1994. Assim, o foco era reforçar os mecanismos de integração nos quais a Venezuela participava, sendo os mais importantes o Acordo de Cartagena e a Aladi. A partir

desses blocos deveria se configurar a política diplomática para apoiar a colocação de bens e serviços produzidos no país no exterior. A ideia era ter acesso aos grandes mercados internacionais representados pela América do Norte, Japão, os países do leste asiático e a Comunidade Econômica Europeia (CORDIPLAN, 1990, p. 56).

Outro aspecto fundamental da estratégia externa era a promoção de investimentos diretos estrangeiros. O aumento do investimento para suportar o peso da modernização do aparelho produtivo e introdução de novas tecnologias deveria vir de fontes externas, de forma de não gerar pressões inflacionárias ao aplicar políticas de ampliação da base de crédito.

Los servicios asociados a la producción deberán desarrollarse y la infraestructura deberá modernizarse... En estas circunstancias, la inversión directa extranjera se presenta como indispensable a los efectos de complementar el ahorro interno y tener acceso a tecnologías avanzadas y mercados (CORDIPLAN, 1990, p. 69)

A proposta de criação de um programa de promoção aos investimentos estrangeiros deveria outorgar capacitação e logística aos grupos financeiros nacionais para estabelecer alianças estratégicas com grupos financeiros internacionais. A ideia principal era diminuir a percepção de risco associada aos investimentos nos países, especialmente o risco cambial, oferecendo garantias de repatriar os lucros dos ativos possuídos por estrangeiros no país (CORDIPLAN, 1990, p. 69).

Do ponto de vista do planejamento regional, abandonou-se a metodologia desenvolvimentista características dos anos 1970, para privilegiar um desenvolvimento liderado pelo mercado. A estratégia de desenvolvimento consistia em formular novos critérios para os investimentos públicos, dando prioridade a aqueles que visavam reforçar os setores com vantagens comparativas (CORDIPLAN, 1990, p. 76).

A aprovação de uma nova *Ley de Minería* deveria servir como a estrutura jurídica que permitisse um maior grau de autonomia das unidades industriais, acompanhado pelo processo de privatizações, para promover as exportações do minério de ferro e alumina principalmente.

El desarrollo de ciertas regiones no es imposible bajo el esquema tradicional (...) sin embargo, ese crecimiento acelerado fue gracias a la asignación de enormes cantidades de recursos que permitieron contrarrestar en alguna medida los efectos de los subsidios al centro (...) Actualmente, el Estado no solo reconoce que no tiene los recursos para estimular el desarrollo regional de esa manera, sino que debe hacerlo de forma diferente (CORDIPLAN, 1990, p. 75).

a través de las medidas generales de promoción a la inversión privada nacional y extranjera, el sector de minería contará con una

mayor participación de empresas privadas que asuman los nuevos desarrollos, tanto en relación a la producción como a la infraestructura necesaria... (CORDIPLAN, 1990, p. 63).

Em suma, para os objetivos deste trabalho, o *VIII Plan* não apresentava propostas que pudessem de alguma forma vincular o desenvolvimento da Venezuela ao do Norte do Brasil. O sul do país não recebia atenção especial, a questão ambiental não era relevante e a concepção geral era a de estimular setores que pudessem, com financiamento externo, encontrar nichos de mercado nos países do norte, inclusive nos empreendimentos da região do Orinoco e do Caroní, seu afluente. A integração regional não era prioridade e os investimentos em infraestrutura responderiam exclusivamente a estímulos de mercado.

2.4.2. IX Plan de la Nación “Un Proyecto de País”

Em 1993, o tradicional candidato da COPEI, Rafael Caldera (1969-1974 e 1994-1999), chegou ao poder pela segunda vez, com a diferença que nesta eleição ele foi apoiado por uma coalizão de partidos políticos de corte “progressista” e por dissidentes da democracia-cristã; o novo agrupamento se denominou *Convergencia*⁴⁶. Embora a situação estrutural do país seguisse demonstrando fragilidade externa muito grande, várias tentativas de derrubada do governo e um alto nível de agitação social fizeram que o discurso liberal desabasse em favor de um de reformas progressivas e negociadas. Culminava formalmente a alternância entre AD e COPEI, que governara o país desde 1958.

No começo do novo governo de Caldera, ocorreu a crise do sistema bancário nacional de 1994, a partir da quebra do Banco Latino e a intervenção do Estado no mercado de financeiro para a recapitalização de várias entidades bancárias⁴⁷. A partir desse incidente, foi apresentado um documentado chamado *Programa de Estabilización y Recuperación*

⁴⁶ Uma disputa entre Oswaldo Alvarez Paz e Rafael Caldera provocou o afastamento do segundo do partido COPEI, que ele havia criado em 1946. A linha neoliberal do candidato para as eleições de 1988, Eduardo Fernandez, e a do mesmo Alvarez Paz foi amplamente criticada pelo Caldera, que decidiu conformar uma aliança de quadros políticos para fazer frente à ameaça sindical que representava o candidato da *Causa R*. Entre os que conformavam o partido pode-se mencionar o político Teodoro Petkoff, os economistas Asdrubal Baptista e Enzo del Búfalo, o militar e membro do MBR 200 Francisco Arias Cárdenas e o empresário Julio Sosa Rodriguez, entre outros.

⁴⁷ Várias ações foram tomadas. Além do *Banco Latino*, foi capitalizado o *Fondo de Garantías de Depósito* (FOGADE) e o socorro às entidades bancárias afetadas somou Bs. 1,2 bilhão. Também foi anunciado o controle de câmbio para limitar a saída de divisas.

Económica, cujo objetivo principal era o controle da inflação, e sobre o qual foi posteriormente desenvolvido a IX Plano da Nação.

O novo plano incorporou elementos ausentes no anterior, trazendo de volta o Estado como agente para a promoção de alguns objetivos que dessa vez vão além do estritamente econômico. A primeira parte do plano faz um breve diagnóstico da situação do país e do contexto internacional. Desde os primeiros parágrafos, é evidente que os formuladores são influenciados pelo discurso da globalização e sua dinâmica expansiva e enquadram o objetivo principal do plano nesse contexto.

La imagen-objetivo pretendida para el país a comienzos del siglo XXI se caracteriza económicamente por la consolidación de un aparato productivo competitivo, que innova y se moderniza constantemente, cuyo factor fundamental es el sector privado y que logra insertarse exitosamente en la economía global, relación de la cual deriva fundamentalmente su dinamismo (CORDIPLAN, 1996, p. 50).

O plano deveria supor a superação da situação de alta agitação social derivada da aplicação das políticas liberalizantes do *Gran Viraje*, que levou a duas tentativas de derrubada do governo lideradas por militares em 1992; a primeira delas, por Hugo Chávez, entre outros. Assim foram propostos cinco eixos derivados de uma suposta política de consenso: (1) a inserção internacional do país no contexto internacional, orientada pelas tendências da globalização, (2) a transformação do aparelho produtivo visando incrementar sua competitividade, (3) um projeto de “solidariedade social” que deveria se traduzir em maiores transferências de parte do governo na forma de programas sociais, (4) a transformação do sistema educativo para uma maior capitalização dos recursos humanos, e (5) a reforma do Estado e o aprofundamento do processo de descentralização (CORDIPLAN, 1996, p. 52).

Em 1996, entretanto, a situação econômica do país estava crítica; a inflação havia chegado a níveis nunca antes vistos na história venezuelana, de 103,9% ao ano e mostrava tendência ascendente. Como consequência desse quadro inflacionário o investimento privado foi reduzido, se contraiu o consumo e a taxa de desemprego chegou a 12,4%. O PIB caiu 1,6% em relação ao ano anterior devido, sobretudo, à contração das atividades não petroleiras (3,6%) causada por uma crise bancária vivida pelo país desde 1994 (BCV, 1996). Caldera, então, nomeou Teodoro Petkoff ministro do planejamento e, em comum acordo com o FMI, deu início a um conjunto de medidas econômicas de austeridade: eliminou-se o controle de câmbio, retornando à livre conversibilidade do Bolívar, incrementou-se o preço da gasolina, foram decretados novos impostos, iniciaram-se novas privatizações de empresas públicas e

retomou-se a abertura petroleira. Ou seja, se tratavam de medidas muito parecidas às anteriormente tomadas por Carlos Andrés Pérez, em seu segundo governo, e rechaçadas por Caldera no período eleitoral.

ESTRATÉGIA MACROECONÔMICA

A estratégia macroeconômica resumia os pontos previamente apresentados. Os objetivos principais eram corrigir o desequilíbrio externo e garantir a estabilidade do câmbio, do nível de salários, do nível de preços e das taxas de juros. Nesse sentido, existe um paralelismo com o VIII Plano da Nação na forma como é concebido o processo de crescimento econômico, alavancado em um setor privado dinâmico e em um ambiente de estabilidade econômica. Segundo os cenários manejados pelos formuladores do plano, a inflação deveria diminuir,

El tejido industrial que se creará en las actividades exportadoras, constituidas por los Grupos Líderes de Actividad y las cadenas de globalización inducirá un crecimiento sostenido de baja inflación, a través de la mayor participación del sector industrial moderno en la formación del PIB (CORDIPLAN, 1996, p. 73)

O papel do Estado é um dos pontos de mais controversos do IX Plano da Nação. Ao longo da seção dedicada ao tema, são estabelecidas suas atribuições chaves no processo de desenvolvimento de orientador estratégico, de regulador e supervisor da estabilidade das variáveis econômicas e de administrador eficiente (CORDIPLAN, 1996, p. 73).

Especial destaque merece a estratégia de privatização das empresas públicas, a qual seria acompanhada de uma lógica fiscal de racionalização do gasto, assim como de aumento da tributação sobre a renda não petroleira.

La privatización de empresas públicas, la prestación de servicios públicos bajo el régimen de concesión y la integración de asociaciones estratégicas con el Estado en las actividades de hidrocarburos son las vías a través de las cuales se materializa la desestatización de la economía (CORDIPLAN, 1996, p. 77).

No que diz respeito ao tema deste capítulo, em maio de 1994 foi apresentando um informe sobre a situação das empresas de Guayana, redigido por uma comissão especial designada por Rafael Caldera. O documento, conhecido como “Informe Baptista”, realizou um diagnóstico preliminar da condição das empresas, assim como do conglomerado administrativo CVG, e seria utilizado como insumo para a adoção de políticas pelo governo. O balanço contábil da CVG de 1994 mostrava um déficit de Bs. 4 bilhões, especialmente

derivado das empresas de alumínio, que sozinhas apresentavam uma dívida de Bs. 25 bilhões. Os setores que apresentavam superávit eram a indústria elétrica, principalmente Electrificación del Caroní C.A. (EDELCA), e as indústrias do ferro e do aço (CORONEL, p. 35).

O índice de retorno sobre o custo do capital fixo (depreciação) e circulante envolvido na produção nos últimos cinco anos era negativo, gerando perdas de quase Bs. 4 bilhões (cotação de 1991) (CORONEL, p. 70). O problema do déficit nas empresas básicas derivava de sua condição de receptoras de transferências do governo central; agravado quando o orçamento público se reduziu, por conta da queda dos preços do petróleo e da abertura petrolífera, as empresas se estagnaram.

Como estos presupuestos deben ser “equilibrados” (o da CVG) para ser aprobados por la Oficina Central de Presupuesto, el método tradicional en CVG, como en todos los organismos del Estado, era el de sumar los egresos y luego, calcular los ingresos necesarios para equilibrarlos, aun cuando se tuviera certeza de que tales ingresos no se materializarían (CORONEL, p. 37, grifo meu).

Entre as principais sugestões do informe estava a privatização das empresas básicas pela venda de suas ações, tomando em conta as dívidas contraídas, assim como a diminuição da participação da CVG nas atividades de operação, restringindo-se às funções administrativas, que deveriam ser compartilhada com a nova gerência das empresas. Da mesma forma, o papel da CVG na gestão das políticas de desenvolvimento deveria ser reduzido, ficando apenas com funções de promoção do desenvolvimento, e não como órgão executor.

A contraparte desse processo de privatizações era a política de captação de capitais internacionais.

El uso del capital externo para la transformación productiva de la economía será promovido para compensar la insuficiencia del ahorro interno (...) en el mediano plazo, nuestro país se convertirá en un foco muy atractivo para la inversión directa extranjera en sectores de exportación, dadas las ventajas que ofrece en sectores de gran rentabilidad (...) Ya se han abierto a la inversión privada, nacional y extranjera, diversos sectores cuya inversión estaba restringida al sector público, como es el caso de la industria petrolera y petroquímica. El programa de privatización del Estado Venezolano es muy amplio en las ramas industriales de aluminio, acero, transportes y comunicaciones... (CORDIPLAN, 1996, p. 83)

Quatro princípios fundamentais deveriam orientar a política externa: o fortalecimento da soberania nacional, a indivisibilidade da política interna e externa, a flexibilidade de ação internacional e a cooperação e solidariedade internacional. Programaticamente, alguns princípios mantêm uma continuidade daqueles formulados durante o quinquênio anterior. A prioridade do Plano é a formulação de políticas para a captação de fluxos de capitais e mercadorias derivado da crescente globalização, embora seja tratada também a integração regional. Da mesma forma, se estabelece uma estratégia de industrialização orientada aos mercados externos, privilegiando uma inserção externa primário-exportadora (CORDIPLAN, 1996, pp. 61-63). *“La globalización define para Venezuela un marco de tendencias cuya orientación trasciende a las decisiones internas de nuestro país, dado nuestro moderado nivel actual de desarrollo y relativo retraso que hemos tenido con respecto a las corrientes innovadoras”* (CORDIPLAN, 1996, p. 36)

Por um lado, enfatizaram-se as relações comerciais como um dos principais âmbitos da política externa do país. Nesse caso, a participação da Venezuela em vários espaços de integração regional deveria alavancar o poder de barganha nos espaços econômicos ampliados, representados pelos mercados dos Estados Unidos, Japão, a Comunidade Europeia e Canadá (CORDIPLAN, 1996, p. 83). Essa agenda estaria marcada pelo regionalismo aberto cepalino, no qual os países deviam aproveitar a oportunidade derivadas da concorrência nos processos de integração com o duplo propósito de dinamizar os setores mais importantes de economia e melhorar os termos das negociações em espaços multilaterais. *“El ‘regionalismo abierto’, parece conciliar la interdependencia resultante de los acuerdos de integración con las políticas de apertura internacional tendentes a elevar la competitividad a nivel global”* (CORDIPLAN, 1996, p. 39)

(...) el país debe retomar el activismo político y económico que tuvo históricamente, para promover y consolidar su participación en las instancias multilaterales... Venezuela debe profundizar sus relaciones con los países latinoamericanos, contribuyendo a mejorar la capacidad de negociación del conjunto en materias comerciales; debe desarrollar una política fronteriza con sus vecinos en el marco de la integración para el desarrollo y mantener su acercamiento hacia otros bloques regionales en términos de cooperación y de mutuo beneficio (CORDIPLAN, 1996, p. 58)

Um inciso adicional aponta a relevância do fator cultural como elemento que passaria a priorizar as ações tendentes á construção de espaços de integração econômica, nesse caso a

hispanidad assim como os nexos com os países da América Latina. Outro aspecto no qual a concepção das linhas de ação da política externa é diferente é no âmbito da integração regional. A seção dedicada a ela começa realizando uma breve crítica ao viés economicista dos processos de integração prévios, e resgata o âmbito da ação política como impulso necessário para a integração “*Venezuela reconoce que la integración económica no puede lograrse exclusivamente a través de medidas estrictamente económicas pues estas no son suficientes para asegurar el progreso y bienestar de los pueblos*” (CORDIPLAN, 1996, p. 66)

Dessa forma, as linhas gerais para a integração regional estava divididas em três segmentos. Em relação à Comunidade Andina o objetivo era aprofundar os esforços de coordenação de políticas macroeconômicas e a fixação de metas e preços para sua implementação, procurando assim destravar a situação de estagnação do processo de integração, dando ênfase na redefinição do papel do Parlamento Andino. Sobre o Mercosul, buscava-se avançar nas negociações para a criação da Zona de Livre Comércio da América do Sul junto à CAN e mencionava-se a possibilidade da entrada da Venezuela no Mercosul como membro pleno. Por fim, no que diz respeito ao Grupo dos Três (Venezuela, Colômbia e México, cuja criação foi aprovada em 1994, em Cartagena de Índias, e começou ter vigência em 1995), implicava uma aproximação para os mercados norte-americanos, logo após a entrada em vigor do Nafta. Restrito quase que exclusivamente ao âmbito comercial, essa iniciativa estava associada ao contexto da Cúpula de Miami de 1994, ponto que é salientado no plano da nação como uma estratégia de integração hemisférica, que devia orientar a partir de esse momento as relações comerciais com os países da região (CORDIPLAN, 1996, p. 69).

Venezuela apoya la apertura comercial internacional y persigue, a través de ella hacerse complementaria y compartir su crecimiento con sus socios comerciales y optimizar los beneficios de los flujos internacionales de tecnología y de capitales. Hacia esta dirección se dirigirán sus esfuerzos dentro de la OMC, como vía para garantizar el establecimiento de principios, normas y regulaciones que deben regir el comercio internacional, la reducción progresiva de aranceles y medidas nos arancelarias que puedan obstaculizar el comercio entre países y la solución de controversias que deriven de las relaciones comerciales (CORDIPLAN, 1996, p. 63)

POLÍTICA ENERGÉTICA

A inserção externa regional se baseava na hipótese da “autossuficiência energética hemisférica”, papel que Venezuela deveria desempenhar partindo do processo de abertura petroleira. Dentro dessa concepção, a Venezuela deveria desempenhar o papel de fornecedor de petróleo para os países vizinhos, contribuindo para a diminuição do *gap* existente entre as

economias mais atrasadas e aquelas mais dinâmicas (CORDIPLAN, 1996, p. 65).

Internamente, a abertura petrolífera teria um papel fundamental no planejamento estatal. O novo setor petrolífero baseava-se numa estratégia de expansão dos investimentos da empresa por dez anos, tempo no qual empresa seria reestruturada para ampliar a participação de capitais internacionais e aplicar uma nova política de abertura consequente com a ideia popularizada no momento de que o petróleo era “uma *commodity* mais”.

No nível externo, a diplomacia petrolífera comercial deveria ser o cartão de visita do país.

Finalmente, Venezuela ha abierto su sector petrolero al capital internacional, con el propósito de consolidar al país como uno de los seis grandes productores mundiales del siglo XXI, y demostrar que somos efectivamente una economía abierta (CORDIPLAN, 1996, p. 65)

El rol de la industria petrolera en la estrategia de inserción de Venezuela en el proceso de globalización, está enmarcado dentro de una postura de largo plazo de nuestro país (...) de defender un escenario de precios de competencia del petróleo, con la finalidad de favorecer el crecimiento de la demanda y desincentivar la incursión de productores marginales (CORDIPLAN, 1996, p. 115)

Existem elementos que apontam para um aumento da autonomia de gestão de uma empresa pública e o divórcio da mesma com os objetivos de desenvolvimento. A flexibilização da tributação fez com que fosse limitada, na fase de exploração, a apenas 1% do valor total de venda e, uma vez consolidada a produção, seriam restritos a 16%. O regime fiscal não deixava de ser complexo e permitia que houvesse escasso controle sobre as atividades do setor, fortalecendo a percepção de que a empresa pouco contribuiria para o projeto de desenvolvimento e industrialização proposto.

Em suma, o programa de Rafael Caldera, que se apresentava como oposição às políticas do segundo governo de Andrés Pérez, foi deixado de lado a partir de 1996, momento que coincidiu com a apresentação da Agenda Alternativa Bolivariana, por Hugo Chávez. A CVG perdeu capacidade produtiva e de execução de projetos. A dependência da captação de financiamento internacional poderia levar ao descolamento entre os objetivos de integração propostos e a prática. Há menções à articulação com os países da OPEP, mas certo descrédito em relação ao próprio protagonismo da instituição. A política externa é pautada pelo acesso a mercados, mas aparece uma perspectiva regional e multilateral, incluindo o fortalecimento da Comunidade Andina (CAN) e a aproximação desta com o Mercosul. Nota-

se também que é dada importância aos componentes culturais, que vinculariam a Venezuela a toda a América Latina.

No que diz respeito aos interesses desse trabalho deve ser ressaltada, dentro da política regional, a aproximação com o Brasil. O plano destacou as possibilidades de integração com o Brasil, particularmente entre as regiões *Guayana* e Amazônica.

El norte amazónico de Brasil (...) se encuentra separado del sureste industrializado de ese país por distancias continentales, mientras que Brasil se ha puesto como meta de alta prioridad el desarrollo de esa región. La complementariedad natural entre la misma y la región de la Guayana Venezolana, contribuye a que cada uno de nuestros países asuma un lugar muy significativo dentro de la estrategia de política exterior del otro (CORDIPLAN, 1996, p. 66).

2.4.3. Plan De Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007

O Plano 2001-2007 está estruturado em cinco grandes eixos, como forma de dar consequência aos princípios previstos na constituição bolivariana de 1999. A principal diretriz do desenvolvimento estava orientada a aprofundar os esforços de transformação da base econômica do país, em direção a um modelo que favoreceria a produção com valor agregado nacional, em detrimento do modelo *rentista* predominante. O plano seria a base de uma política de redistribuição das riquezas geradas nos países, visando garantir melhores níveis de bem-estar social (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2001, p. 8).

El modelo planteado está vinculado con un sistema productivo diversificado, competitivo, abierto hacia los mercados internacionales, basado en la iniciativa privada y con presencia del Estado en industrias estratégicas, pero con apertura a la inversión privada en el desarrollo aguas abajo del tejido industrial; donde la productividad y la eficiencia deben ser la base de la rentabilidad empresarial. Se reserva al Estado la potestad de proteger la industria y la agricultura nacional cuando se enfrente una competencia desleal (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2001, p. 13)

O tema do desenvolvimento regional foi retomado novamente como derivado da capacidade de descentralização e desconcentração do poder público de forma territorial e funcional. A estratégia de ocupação territorial foi definida como a capacidade do Estado de promover atividades produtivas em áreas do interior do país, repassando funções

administrativas e criando órgãos regionais de governo e gestão pública, levando em conta as especificidades dos casos.

El desarrollo más equilibrado del territorio obedece a una dinámica poblacional que favorece a las zonas situadas en los ejes de desconcentración. Para ello, será precisa la generación de nuevos empleos, el aumento del ingreso y la calidad de vida en esas zonas. Un mayor crecimiento y desarrollo económico en los ejes de desconcentración, posibilitará el incremento de la producción y del empleo y por ende una distribución del ingreso más equitativa (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2001, p. 15).

A visão geopolítica sofreu mudanças conceituais importantes durante o primeiro governo de presidente Hugo Chávez, seguindo os traços estabelecidos no novo texto constitucional. No documento se estabelece que

Se han obtenido logros muy importantes en la promoción de los intereses nacionales en el exterior, con particular énfasis en la defensa de la soberanía nacional, en el fomento de la integración latinoamericana y caribeña, en la revalorización del diálogo sur-sur y, por lo tanto, de los organismos multilaterales que agrupan a los países de América Latina y del Caribe, Asia y África. Venezuela ha tenido una amplia autonomía para aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización, así como para evadir sus amenazas y riesgos, moviéndose con la flexibilidad y audacia necesaria en la escena internacional, buscando aliados e interlocutores, en función de los intereses superiores de la nación (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2001, p. 15)

Existem referências ao tema dos fluxos de capitais estrangeiros como forma de financiamento dos investimentos públicos e privados. A relevância das IDE era justificada para evitar pressões inflacionárias sobre o valor da moeda nacional criadas por políticas públicas de expansão do crédito. Complementado a ideia, estava a necessidade de reforçar os mecanismos de integração regional para facilitar os fluxos de capitais entre os países sul-americanos (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2001, p. 18).

Da mesma forma, o objetivo da diversificação produtiva estaria orientado a uma progressiva substituição das receitas fiscais derivadas da renda, em favor de uma maior contribuição dos setores definidos como estratégicos, os quais seriam estimulados por meio de políticas de subsídios, entre outros (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2001, p. 26). O objetivo macro da estratégia de desenvolvimento, porém, era “*El surgimiento de un vigoroso sector de exportaciones no petroleras que exigirá una acción deliberada del*

Estado para crear un entorno favorable para la competitividad en los mercados internacionales” (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2001, p. 29)

Uma das ações que deveria promover o Estado venezuelano era a integração regional orientada ao fortalecimento da competitividade nos mercados internacionais. A concepção de integração regional era a mesma que a enunciada pela Cepal no seu conhecido artigo dos novos-regionalismos, ou regionalismo aberto, isto é, o clássico argumento de saída de excedentes, incorporando a necessidade da promoção dos investimentos externos nos países. No mesmo ponto se faz referência a ALCA, como um processo inevitável (“... *la expectativa de un acuerdo económico continental (ALCA) inducen a programa el desarrollo intersectorial...*”, p. 29), e destaca a necessidade de alavancar a competitividade das economias locais com processos de integração regionais, e a formação de um bloco sul-americano (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2001, pp. 29-30). A prioridade da integração regional em relação à hemisférica é formalizada em “... *se impulsará el ingreso de Venezuela como Miembro Asociado de MERCOSUR y la asociación entre MERCOSUR y CAN y se supeditarán las negociaciones del ALCA a la previa conclusión de los acuerdos latinoamericanos*” (p. 156). Extrarregionalmente, o Plano nomeia França, Rússia, China e Irã como principais aliados para fortalecer uma diplomacia multipolar com aliados na Ásia e Europa.

Dentro dos objetivos específicos, no que tange a promoção de um setor industrial dinâmico externo, se faz referência ao encadeamento entre os setores primários e de serviços em função dos setores manufatureiros de maior valor agregado. Os setores citados são principalmente a indústria de alumínio, aço e hidrocarbonetos, e, em segundo o plano, a política comercial deveria estar orientada a facilitar as relações comerciais entre industriais nacionais e internacionais, especialmente na aquisição de insumos nos quais outros países têm vantagens comparativas (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2001, p. 31). O caráter primário exportador da economia venezuelana não é negligenciado na análise da situação econômica. Dentre as recomendações de política exterior estava a necessidade de coordenar políticas com os países produtores de petróleo membros da OPEP, e também com os que não participavam do cartel. O petróleo tem dupla importância: internamente, de caráter econômico; externamente, de caráter geopolítico.

O Plano 2001-2007 faz referência à cooperação internacional como forma de ampliar a capacidade instalada de refino de petróleo, com parcerias estratégicas com países produtores no nível regional. Da mesma forma, a negociação dos Convênios Operativos da PDVSA para a criação de empresas mista com empresas estrangeiras representa o principal

mecanismo de cooperação internacional prevista no plano para a indústria petrolífera Venezuelana (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2001, p. 43).

Con la finalidad de incrementar el valor agregado de las exportaciones energéticas venezolanas y diversificar sus mercados, se ampliarán las inversiones de PDVSA en el mercado refinador sudamericano; de la misma manera, se apoyará la internacionalización de CITGO hacia Centroamérica, Puerto Rico y el resto del Caribe, y se respaldará la inserción de PDVSA en el norte del Brasil (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2001, p. 158, inciso 5.4.3)

Fomentar los programas de cooperación energética, principalmente con los países de América Latina y el Caribe, con miras a la diversificación de nuestros mercados y la consolidación de nuestras relaciones bilaterales (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2001, p. 44, inciso 1.3.1.10)

Los mercados internacionales ofrecen para Venezuela oportunidades que permitirán diseñar estrategias de crecimiento basadas en las posibilidades que ofrece una integración con la economía mundial. La nueva integración regional latinoamericana será fundamental para instrumentar políticas tendientes a lograr una mayor competitividad internacional, aplicar medidas tendientes a elevar el nivel de interdependencia económica recíproca y aprovechar la potencialidad que ofrecen las negociaciones conjuntas de los países latinoamericanos frente a terceros países (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2001, p. 56, inciso 1.1.1.1)

Outra parte importante são as diretrizes da política internacional. A retomada das políticas em favor dos países periféricos, e a promoção de um mundo multipolar são os objetivos principais da política externa. Os esforços de integração são enquadrados nos objetivos de desenvolvimento econômico dos países da América Latina e o Caribe, destacando a primazia do dialogo sul-sul (melhora das relações bilaterais e multilaterais com os países da região) e o fortalecimento dos mecanismos que materializam esta integração (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2001, p. 157).

Nas diretrizes para o setor elétrico há uma menção ao fortalecimento das interconexões elétricas com Brasil e Colômbia (p. 84). Nas diretrizes para a PDVSA, apresenta-se que o governo apoiaria a incursão da PDV (braço de distribuição da PDVSA na Venezuela; CITGO é sua subsidiária nos EUA) no Norte do Brasil. Nota-se também, que nesse ponto não há um viés antiamericano.

Con la finalidad de incrementar el valor agregado de las exportaciones energéticas venezolanas y diversificar sus mercados se ampliarán las inversiones de PDVSA en el mercado refinador suramericano; de la misma manera, se apoyará la

internacionalización de la CITGO hacia Centroamérica, Puerto Rico y el resto del Caribe y se respaldará la inserción de PDV en el Norte de Brasil (p. 158).

2.4.4. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista 2007-2013

O Plano Nacional Simón Bolívar 2007-2013 representou uma ruptura nas linhas estratégicas desenvolvidas no período anterior, sendo fortemente guiado pela prerrogativa ideológica que privilegia elementos de transição para o socialismo. Suas sete diretrizes são: 1) Nova Ética Socialista, 2) A Suprema Felicidade Social, 3) Democracia Protagônica Revolucionária e 4) Modelo Produtivo Socialista, 5) Nova Geopolítica Nacional, 6) Venezuela: Potência Energética Mundial, 7) Nova Geopolítica Internacional. A nova ética socialista determinaria o curso da maior parte das políticas econômicas do governo (tributária, comercial, gasto público) para a satisfação das necessidades sociais básicas da população venezuelana e a organização produtiva do país seria respaldada por parcerias internacionais, particularmente no campo energético. Assume-se que o petróleo continuaria sendo decisivo para a captação de recursos no exterior e para garantir os investimentos internos. As medidas políticas visariam garantir a transição do modelo produtivo.

La confrontación entre un viejo sistema (el capitalismo) que no ha terminado de fenecer, basado en el individualismo egoísta, en la codicia personal y en el afán de lucro desmedido, y un nuevo sistema (el socialismo) que está naciendo y cuyos valores éticos, como la solidaridad humana, la realización colectiva de la individualidad y la satisfacción racional de las necesidades fundamentales de hombres y mujeres, se abren paso hacia el corazón de nuestra sociedad (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2007, p. 10)

A concepção do plano gira em torno dos objetivos sociais estabelecidos como grandes metas do plano. O governo procuraria garantir a reivindicação do homem de atingir construir uma nova ética social e atingir a suprema felicidade por meio do fortalecimento da democracia protagônica (promoção de novos mecanismos de participação política), da transformação do modelo produtivo para uma economia socialista, de uma nova geopolítica nacional e de novos lineamentos de política internacional.

A mudança conceptual tem implicações nas políticas previamente promovidas pelo governo segundo o plano anterior. Objetivos como a industrialização da economia, o desenvolvimento das cadeias produtivas passaram a ser subordinados à construção de novas relações de produção no nível nacional e passaram a ser promovidas mudanças no marco

legal da propriedade dos meios de produção. Os dois primeiros pontos da seção econômica ressaltam:

Establecer un modelo productivo socialista con el funcionamiento de nuevas formas de generación, apropiación y distribución de los excedentes económicos y una nueva forma de distribución de la renta petrolera, lo que será el reflejo de un avance sustancial en el cambio de valores en el colectivo, en la forma de relacionarse los individuos con los demás, con la comunidad, con la naturaleza y con los medios de producción (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2007, p. 44)

La dirección a seguir, por encima de lo urgente y lo inmediato, responderá a las preguntas sobre cómo será posible lograr los siguientes objetivos: A) Cohesionar las fuerzas sociales en productores asociados, haciéndolas responsables de prácticas productivas y administrativas autogestionadas. B) Sustituir la concentración y centralización de la toma de decisiones por una genuina autonomía descentralizada que alcance hasta las comunidades locales (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2007, p. 44)

Outros elementos estruturais também deram forma à concepção e às estratégias de promoção e indução do desenvolvimento por parte do Estado. O aumento do preço do petróleo registrado na década de 2000 tornou economicamente mais viável a exploração e o melhoramento (transformação por mistura do petróleo pesado e extrapesado em mais leve), em grande escala, dos hidrocarbonetos da Faixa Petrolífera do Orinoco, favorecendo uma imagem rejuvenescida da Venezuela como “potência energética mundial” (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2007, p. 77).

Dentro desse esquema, a estratégia externa é o enquadramento da Venezuela como um dos principais produtores de hidrocarbonetos no mercado internacional, aumentando seu poder de barganha na OPEP e sua influência nos mercados e na cotação do produto. Internamente, permaneceu a tentativa de fortalecer a indústria em torno da petroquímica e a produção de outros derivados do refino do petróleo na parte baixa da cadeia produtiva.

debemos fomentar alianzas que nos permitan desarrollar no sólo las actividades de producción sino el resto de las actividades subsiguientes, de refinación y de petroquímica (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2007, p. 77)

A mudança (ou forte aprofundamento) entre o Plano 2001-2007 e o I Plano Socialista, fez com que todos os esforços de integração relevantes fossem executados por meio dos convênios e tratados assinados pelo poder executivo nacional, seguindo diretrizes mais

uniformes. No campo da política externa, existe uma clara continuidade entre as abordagens dos dois planos. Os objetivos macros são a prerrogativa da construção de um mundo multipolar e a necessidade de fortalecimento dos mecanismos regionais de integração. São adicionados elementos ideológicos que não estavam presentes nas anteriores abordagens, como a solidariedade entre os povos e a necessidade da construção de uma identidade própria latino-americana, claramente em oposição à hegemonia da América do Norte e das políticas denominadas de imperialistas.

La construcción de un mundo multipolar implica la creación de nuevos polos de poder que representen el quiebre de la hegemonía del imperialismo norteamericano, en la búsqueda de la justicia social, la solidaridad y las garantías de paz bajo la profundización del diálogo fraterno entre los pueblos, el respeto de las libertades de pensamiento, religión y la autodeterminación de los pueblos (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2007, p. 88)

O tema da inserção externa da economia venezuelana se resolve pela ampliação da participação da indústria petrolífera, o setor mais dinâmico da economia, nas exportações e como alvo das inversões estrangeiras na forma de parcerias, ou “empresas mistas”. Essa cooperação internacional deve ser negociada pelo governo venezuelano com parceiros da região e deve ser operada entre as empresas internacionais e PDVSA.

Se plantea profundizar la internacionalización energética, con el objetivo de incrementar la capacidad de exploración, producción y comercialización integral de la energía, a través de iniciativas de integración energética regional con inversiones extranjeras no controladas por los ejes hegemónicos, bajo la figura de empresas mixtas. Ejemplo de ello es Petrosur, en donde se desarrollan tres proyectos bandera: uno en la Faja Petrolífera del Orinoco, otro en la Refinería Abreu de Lima en el nordeste brasileiro, y el tercero en nuevas áreas de exploración y producción de petróleo y gas en Argentina (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2007, p. 91)

Construcción de nuevos esquemas de cooperación económica y financiera para el apalancamiento del desarrollo integral y el establecimiento del comercio justo mundial. Esta nueva concepción de las relaciones económicas inter-nacionales se guiará por los principios de complementariedad, cooperación y solidaridad para propiciar la igualdad de beneficio en el intercambio comercial, con el apoyo de nuevos instrumentos financieros para el apalancamiento del desarrollo endógeno que permita el aprovechamiento de las potencialidades existentes en los territorios nacionales (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, 2007, p. 92)

Existem elementos estratégicos que definem o interesse do governo venezuelano em distintas regiões do mundo. As mesmas são mapeadas segundo objetivos específicos, de especial atenção para o Estado venezuelano. O foco segue sendo, na região da América Latina e o Caribe, os mecanismos de integração regional como o Mercosul (fala-se em “*participar de la construcción de un nuevo MERCOSUR hacia la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, sobre la base de evaluación, revisión y reorientación de los contenidos de la integración*” (p. 42), a ALBA (*consolidación del eje de liderazgo Cuba-Venezuela-Bolivia*). Extrarregionalmente, Rússia, Irã e China permanecem entre os parceiros prioritários, agora acompanhados por Síria, Bielorrússia e Vietnã. A França deu espaço aos *governos* de Reino Unido, Portugal e Espanha. As diretrizes de fortalecimento da OPEP e incremento das relações com os seus membros é mantida, mas o cartel aparece com menos intensidade no novo documento. As relações com a África aparecem com um algum destaque.

Os novos investimentos e hidroeletricidade não seriam na região Guayana, mas no Eixo *Norte-Llanero* (p. 37). Entre as principais estratégias para melhorar a infraestrutura para a integração com a América Latina e o Caribe, constam o reforço da acessibilidade em direção à Amazônia e o fortalecimento da presença do Estado nas Zonas de Integração Fronteiriça (p. 33).

Considerações finais

Do ponto de vista das políticas públicas nacionais, pouco se fez para garantir o desenvolvimento de maneira conjunta. As políticas, como já dizia Bertha Becker, sempre se traduziram na necessidade de unificar o mercado nacional. De fato, o período desenvolvimentista brasileiro foi importante para ocupar o território, sobretudo as novas áreas antes não ocupadas, como é o caso do Cerrado e da Amazônia. Durante o regime militar, a política de ocupação amazônica seguiu adiante. O regime militar não representou uma ruptura no tratamento que a região vinha recebendo desde a década de 1950 por parte do Estado. Do ponto de vista do planejamento nacional, a ocupação da região amazônica foi um dos principais temas do regime militar brasileiro. Por um lado, a ocupação era vista como solução para as tensões internas decorrentes da modernização da agricultura, que expulsara pequenos produtores do Nordeste, do Sul e do Sudeste. Por outro, a ocupação servia como instrumento de defesa do território nacional frente a ameaças externas.

Do ponto de vista venezuelano, o planejamento regional, desde a criação da CVG, em 1960, Cordiplan, em 1961, e das outras corporações de fomento, seguiu um padrão

determinado pelos decretos de regionalização, que se fundamentavam em uma avaliação das bases produtivas e geográficas de regiões específicas.

A breve tentativa de integração das duas economias foi socavada pela crise econômica das regiões norte do Brasil e sul da Venezuela causada pelo declínio da produção de borracha a partir da Primeira Guerra Mundial. A resposta do Estado brasileiro ao declínio econômico da região foi dada a partir dos anos 1950 com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA, 1953), Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam, 1966), Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa, 1967), e Projeto Calha Norte (1985). A concepção desses projetos, no entanto, visava à colonização e ao desenvolvimento da região associado ao mercado interno brasileiro, desprezando a solução conjunta com os vizinhos amazônicos, que apareceu apenas no Plano Amazônia Sustentável (PAS, 2008).

Por parte da Venezuela, o governo de Juan Vicente Gómez (1908-1913, 1922-1929 e 1931-1935), por razões de segurança, passou a dar importância à fronteira sul. Devido à baixa densidade populacional desse território, o governo venezuelano tinha receio de o mesmo ser ocupado por brasileiros. A solução veio pela via militar e de construção de estradas. Igualmente, a resposta venezuelana à crise da região advinda da perda de exclusividade na produção de borracha veio apenas em 1960, com a criação da *Corporación Venezolana de Guayana* (CVG) que, de maneira análoga às instituições desenvolvimentistas brasileiras, procurou dar respostas nacionais ao desenvolvimento regional.

Todas essas políticas contaram para manter distantes Brasil e Venezuela. A mudança de quadro, que havia apresentado seus primeiros sinais em meados dos anos 1990, se consolidou com as eleições de Chávez na Venezuela e de Lula no Brasil. A guinada política no subcontinente teve reflexos importantes para o processo de integração e desenvolvimento da região amazônica. Um novo nacionalismo que identificava que a melhor política de inserção internacional seria aquela articulada regionalmente fez com que os maiores países da região, especialmente o Brasil e a Venezuela, repensassem o relacionamento com os vizinhos. No caso brasileiro, se no governo Cardoso a integração física com a região admitia um papel reduzido aos Estados, delegando às agências regionais de desenvolvimento e à iniciativa privada o papel de incentivadores e executores do processo, no governo Lula, ela ganhou uma nova dimensão. A América do Sul foi reafirmada como prioridade. Da mesma forma, a partir do governo Chávez, a América do Sul, que, historicamente teve pouca importância política e econômica, transformou-se em espaço prioritário da política externa nacional. A crise de 2002 foi fundamental para isso, pois consolidou suas duas grandes

parcerias internacionais que foram decisivas na legitimidade interna de seu governo. A mais importante, com Cuba, sustentou os principais programas sociais e reorganizou a política venezuelana para o Caribe. A outra, com o Brasil, garantiu o diálogo com os países que apoiaram o golpe de 2002 (Estados Unidos e Espanha), a legitimidade internacional do governo, o abastecimento de alimentos e o estreitamento das relações com a América do Sul, particularmente com os países do Mercosul.

As relações entre Brasil e Venezuela, que vinham se estreitando desde o governo Itamar Franco, quando foi assinado o protocolo de La Guzmanía, que previa importantes obras de infraestrutura, como a pavimentação da estrada que liga Manaus à Venezuela e a interconexão da linha de transmissão entre a hidroelétrica de Guri, a quarta maior do mundo, e Boa Vista, em Roraima, ambas concluídas no início da década de 2000, atingiu novo patamar no governo Lula. A corrente de comércio bilateral, que era de US\$ 880 milhões em 2003, superou US\$ 6 bilhões em 2012. A Venezuela é hoje o terceiro superávit comercial do Brasil, oscilando entre os três maiores sócios comerciais do país desde 2007. Em 2005, firmou-se Aliança Estratégica entre Lula e Chávez.

Por fim, o tema do desenvolvimento regional foi retomado como derivado da capacidade de descentralização e desconcentração do poder público de forma territorial e funcional. A estratégia de ocupação territorial passou a ser definida como a capacidade do Estado de promover atividades produtivas em áreas do interior do país. Portanto, uma vez unificados os Estados nacionais, cabe agora aos novos governos pensar mecanismos de desenvolvimento conjunto. Algumas tentativas estão sendo feitas e são objeto do próximo capítulo.

Capítulo 3 - As instituições internas contemporâneas de desenvolvimento regional: possibilidades de articulação conjunta

Introdução

Há, atualmente, uma mudança na concepção das instituições internas de desenvolvimento regional na América do Sul, mas, sobretudo na relação entre o Brasil e seus vizinhos amazônicos. No Brasil, essa mudança ainda é tímida, mas a inflexão para procurar associar o desenvolvimento brasileiro ao dos vizinhos está dada. Iniciativas como a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) em 2012, impulsionada pelo Ministério da Integração, e as diretrizes previstas no Plano Amazônia Sustentável, de 2008, podem ser considerados os marcos desse movimento. Outras instituições, como a Sudam, a Suframa e, sobretudo, alguns governos estaduais também começaram a se preocupar com os países vizinhos nas formulações de seus novos planos. Movimento similar tem acontecido na Venezuela. Ainda que o país tenha o desenvolvimento concentrado no litoral e só possua três fronteiras terrestres, uma com contencioso histórico (Guiana), a segunda tenha vivido crises conjunturais na década de 2000 (Colômbia) e a outra tenha pouca densidade econômica e populacional (Brasil), há uma preocupação explícita em desconcentrar espacialmente o desenvolvimento e estreitar a integração com a fronteira sul, promovendo esforços para o desenvolvimento conjunto da área de fronteira.

3.1.O Brasil e suas instituições: como funcionam no presente

3.1.1. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) foi criada como autarquia do governo federal do Brasil, no governo do presidente Castelo Branco em 1966, com a finalidade de promover o desenvolvimento da região amazônica, em substituição à SPVEA criada por Vargas em 1953. Nesse sentido, para viabilizar sua operacionalidade por meio de um fluxo contínuo de recursos, foram criados incentivos fiscais e financeiros especiais, a fim de atrair investidores privados, nacionais e internacionais.

No período compreendido entre 1998 e 1999, foram encontradas irregularidades em 20 dos 151 projetos financiados pela Sudam, na região da rodovia Transamazônica (BR-230) e em 24 de agosto de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio da medida provisória nº. 2.157-5, criou a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e extinguiu a Sudam. Essa decisão foi tomada após várias críticas quanto à eficiência da atuação da autarquia, passando a então recém-criada agência a ser a nova responsável pelo gerenciamento dos programas relativos à Amazônia Legal brasileira. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma reversão nas considerações negativas sobre a Sudam e, em agosto de 2003, o presidente anunciou a recriação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia por meio da Lei Complementar 124/07, sendo então extinta a ADA.

Atualmente, a Sudam permanece com sede e foro em Belém e está vinculada ao Ministério da Integração Nacional. A área atual de abrangência da é a Amazônia Legal brasileira, que corresponde à totalidade os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte dos estados do Maranhão (a oeste do meridiano de 44° de longitude oeste) e de Goiás (porção ao extremo norte), formando uma superfície de cerca de 5.217.423 km², ou o equivalente a aproximadamente 61% de todo o território nacional.

A atuação da Sudam segue aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política de Desenvolvimento Nacional Integrada e do Plano de Desenvolvimento da Amazônia e é operacionalizada em articulação com o Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento da Amazônia, além de órgãos e entidades públicas dos governos federal, estaduais e municipais que atuam na Região e a sociedade civil organizada.

Objetivos

O objetivo geral da Sudam é promover o desenvolvimento de sua área de atuação, ou seja, os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e parte do Maranhão e de Goiás. Para operacionalizar suas atividades, a autarquia conta com recursos oriundos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). Em sua nova fase, a partir de 2003, a Sudam passou a ser uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Integração Nacional. Seus objetivos específicos são:

1. Gerar, catalisar e difundir o conhecimento global sobre a Amazônia;
2. Propor políticas e ações de interesse para o desenvolvimento regional;
3. Buscar fontes alternativas de financiamento, inclusive no nível internacional;

4. Atuar como fonte de informação sobre oportunidades de investimentos na Amazônia;
5. Apoiar decisões de empresários e potenciais investidores na Amazônia;
6. Desenvolver *marketing* institucional e da Amazônia, como marca global.

A missão institucional dessa Autarquia é promover o desenvolvimento includente e sustentável da Amazônia assegurando a erradicação da miséria e a redução das desigualdades regionais.

Competências

Em sua fase atual, a atuação da Sudam foi estabelecida para seguir os fundamentos, objetivos, instrumentos e as diretrizes da **Política Nacional de Desenvolvimento Regional** (PNDR), institucionalizada em 2007, e do **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia**, devendo ser efetuada em articulação com o Conselho Deliberativo, órgãos e entidades públicas dos Governos federal, estaduais e municipais que atuam na Região e a sociedade civil organizada, cabendo-lhe:

- I. definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável de sua área de atuação;
- II. formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação, em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais;
- III. propor diretrizes para definir a regionalização da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE, que considerem as potencialidades e as especificidades de sua área de atuação;
- IV. articular e propor programas e ações perante os Ministérios setoriais para o desenvolvimento regional, com ênfase no caráter prioritário e estratégico, de natureza supraestadual ou sub-regional;
- V. articular as ações dos órgãos públicos e fomentar a cooperação das forças sociais representativas na sua área de atuação, de forma a garantir o cumprimento dos objetivos e metas de que trata o inciso I;
- VI. atuar, como agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, para promover a diferenciação regional das políticas públicas nacionais e a observância dos §§ 1º e 7º do art. 165 da Constituição Federal;
- VII. nos termos do inciso VI, em articulação com o Ministério da Integração Nacional, assessorar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na

elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Geral da União, em relação aos projetos e atividades previstos na sua área de atuação;

- VIII. apoiar, em caráter complementar, investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão tecnológica, políticas sociais e culturais e iniciativas de desenvolvimento sub-regional;
- IX. estimular, por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais, os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional em sua área de atuação, conforme definição do Conselho Deliberativo, em consonância com o § 2º do art. 43 da Constituição Federal e na forma da legislação vigente;
- X. coordenar programas de extensão e gestão rural, assistência técnica e financeira internacional em sua área de atuação;
- XI. estimular a obtenção de patentes e coibir que o patrimônio da biodiversidade seja pesquisado, apropriado e patenteado em detrimento dos interesses da região e do País;
- XII. propor, em articulação com os Ministérios competentes, as prioridades e critérios de aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento e dos fundos setoriais na sua área de atuação, em especial aqueles vinculados ao desenvolvimento científico e tecnológico; e promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e a proteção ambiental da Amazônia, por meio da adoção de políticas diferenciadas para as sub-regiões.

Planos e Ações Orçamentários

A Sudam é uma autarquia responsável pela execução de determinadas ações dentro do “Plano Mais Brasil” (o Plano Plurianual 2012-2015 do Governo Federal), as quais são vinculadas aos objetivos dos seguintes Programas do Governo Federal:

- Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária;
- Gestão de Riscos e Respostas a Desastres;
- Integração Sul-Americana;
- Pesca e Aquicultura;

- Desenvolvimento Produtivo;
- Turismo; e
- Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Integração Nacional.

Para fins do foco deste estudo, as principais iniciativas operativas de interesse são: *Desenvolvimento Regional, Territorial e Economia Solidária; Integração Sul-Americana; e Desenvolvimento Produtivo*. Embora sem citar nominalmente a Venezuela, apreciam-se nesses programas oportunidades potenciais que poderão ser desenvolvidas com o país vizinho da região Norte do Brasil, em especial tratando-se da fase de recém-ingresso desse país no Mercosul como membro pleno e do processo de integração imprimido pelo governo brasileiro nessa direção.

3.1.1.1. Desenvolvimento Regional, Território Sustentável e Economia Solidária

Formulado dentro do eixo principal de desenvolvimento social e erradicação da miséria, o programa de Desenvolvimento Regional, Território Sustentável e Economia Solidária foi contextualizado com base na abordagem de que a visão estratégica do território nacional é essencial para a articulação política e para estabelecer metas de crescimento econômico e de combate à desigualdade social, atrelada à conservação dos recursos naturais. Ainda em termos de política regional, há vários desafios a serem superados, dentre eles, destacam-se: a redução das desigualdades entre as regiões brasileiras, por meio do estímulo ao desenvolvimento regional em múltiplas escalas; e, no contexto local, que também se constitui em foco do processo de desenvolvimento regional, é imperativo o desenho e a implementação de novos modelos de políticas que ampliem, adensem e enraízem as potencialidades produtivas e inovadoras locais. Nesse sentido, deve ser buscada a consolidação da atuação dos agentes públicos e privados na promoção do desenvolvimento, por meio de Arranjos Produtivos Locais (APLs).

A política territorial, inserida no marco de ampliação dos processos de participação social, tem como desafio a participação dos grupos politicamente mais vulneráveis. Dentre esses, incluem-se os envolvidos com a pesca artesanal, os membros das comunidades quilombolas, os povos indígenas e populações tradicionais com identidades específicas e dificuldades em terem representatividade nas agendas dos territórios.

Destaca-se que a economia solidária tornou-se uma estratégia de dinamização socioeconômica, nos processos de desenvolvimento, tanto no âmbito local como território sustentável. Com base nessa premissa, a política pública de economia solidária torna-se plenamente integrada às orientações estratégicas e prioridades do governo federal de redução das desigualdades socioeconômicas e regionais.

Os objetivos desse programa são:

- Formular e implementar os marcos legais das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional e de Ordenamento Territorial, contribuindo para a redução das desigualdades regionais e a ocupação racional do território;
- Criar e aperfeiçoar instrumentos econômicos e financeiros com vistas à promoção do desenvolvimento regional sustentável;
- Desenvolver sistemas locais e regionais de inovação e projetos de incorporação e de difusão de tecnologias; e
- Implementação de infraestrutura logística voltada para inclusão na cadeia produtiva.

3.1.1.2.Desenvolvimento Produtivo

Tendo como macro-desafio dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento, este programa foi estabelecido com o objetivo de fortalecer o complexo produtivo-industrial do setor da saúde, por meio da ampliação da produção nacional de fármacos, biofármacos, medicamentos, imunobiológicos, equipamentos e materiais de uso em saúde.

Entre as metas desse programa de desenvolvimento produtivo, destacam-se as seguintes:

- Adequação e ampliação do parque produtivo de produtos e serviços estratégicos para atendimento ao SUS;
- Ampliar a produção local integrada dos insumos e produtos de maior conteúdo tecnológico de cunho estratégico para o SUS;
- Ampliar a produção nacional de genéricos dos itens com patentes vencidas;
- Apoiar a modernização produtiva e gerencial de pelo menos oito produtores públicos;
- Atender a demanda nacional do Programa Nacional de Controle da Tuberculose com produção de dois medicamentos; e

- Atender a demanda do mercado brasileiro e internacional com a produção de ao menos uma vacina com a marca Brasil.

Do ponto de vista da contextualização desse programa, deve ser ressaltado que a necessidade de estimular a produção de máquinas, equipamentos e serviços especializados decorre da própria demanda derivada gerada pela ênfase central no aumento da propensão a investir buscada pela política de desenvolvimento produtivo.

Outros setores de alta intensidade de capital, mas estruturados por empresas e/ou segmentos com elevada intensidade tecnológica, definem objetivos fortemente relacionados com esse, entre os quais:

- *Ampliar a capacidade produtiva e competitiva da indústria química e petroquímica, por meio de incremento na participação patrimonial, da concessão de incentivos fiscais e creditícios e da atração de IED;*
- *Posicionar a indústria nacional na cadeia de valor global de Petróleo, Gás e Naval de forma competitiva e sustentável;*
- *Fortalecer e diversificar a cadeia produtiva da cana de açúcar, visando garantir a expansão da produção de etanol, da cogeração, das exportações de bens de capital e a geração de novos produtos.*

Igualmente, a Sudam também destaca o objetivo de promover a competitividade das empresas de base Biotecnológica e Nanotecnológica, por meio do fortalecimento da capacidade inovadora e adensamento da cadeia produtiva da indústria, via atração de investimentos e oferta de infraestrutura tecnológica para alcance de economia de escala.

3.1.1.3.Integração Sul-Americana

Situado no eixo de desenvolvimento econômico e tendo como macro-desafio a preservação da integridade e a soberania nacional, este programa tem grande relevância para fins deste estudo, em particular. Sua contextualização se faz fundamental pela perspectiva de o Brasil construir boas relações com seus vizinhos no continente. O processo de integração sul-americana proporciona perspectivas para explorar uma série de vantagens e oportunidades para os países, não apenas na área econômica e comercial, pela harmonização regulatória e pelos ganhos de escala, mas também no setor social. Simultaneamente, o processo de integração com os países vizinhos depara-se com fatores limitadores e obstáculos. Para a

superação desses aspectos, o governo brasileiro estabeleceu a formulação de estratégias e a execução de políticas públicas específicas voltadas a esse objetivo.

O objetivo desse programa, vinculado à ação da Sudam, é estimular o desenvolvimento socioeconômico e promover a integração das regiões inseridas na Faixa de Fronteira, por meio de políticas públicas que considerem sua singularidade e seu caráter estratégico para a integração regional sul-americana, a fim de reduzir a vulnerabilidade das populações fronteiriças, em especial com o fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos e a promoção do acesso a políticas sociais.

Alguns dos principais desafios a serem enfrentados encontram-se: (a) fortalecimento institucional da Unasul, organismo em vigor desde março de 2011 e composto de oito Conselhos setoriais, os quais estão voltados aos temas de interesse comum, tais como segurança, economia e finanças, infraestrutura, energia, saúde, desenvolvimento social, educação, ciência e tecnologia; (b) tratamento das graves deficiências de interligação da infraestrutura; e (c) superação dos grandes bolsões de pobreza na parte norte da América do Sul e que deverão ser objeto de iniciativas conjuntas dos países. Uma das formas de mitigar as fragilidades econômicas existentes é a integração produtiva.

A principal ação neste programa é a estruturação e dinamização de Arranjos Produtivos Locais (APL) na Faixa de Fronteira. Observe-se que essa ação tem relação direta com o Programa de Desenvolvimento Regional, Território Sustentável e Economia Solidária, que, como pode ser verificado mais acima, trata a questão dos APL como parte de um modelo de política voltado à promoção do desenvolvimento.

Ressalte-se que, nesse programa, não há menção de forma explícita quanto à integração da região Norte do Brasil com a Venezuela. Há a indicação de que devem ser dado enfoque no âmbito de atividades com os países da América do Sul, sem que haja iniciativas específicas voltadas a qualquer país em especial.

3.1.2. Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa)

No período do governo de Fernando Henrique Cardoso, o modelo de desenvolvimento teve que se adaptar às políticas nacionais formuladas para a abertura econômica, incertezas cambiais e controles de gastos. O Brasil, então, havia tomado medidas para a abertura da economia, tendo sido reduzidas suas barreiras alfandegárias e minimizadas as restrições à importação. A Suframa passou a incluir em suas funções a gestão de processos produtivos

básicos, além de voltar-se à modernização industrial, transformando-se em instância regional de políticas industriais nacionais debilitadas. Assim, fortaleceu seu papel como órgão articulador e mediador dos interesses regionais perante os nacionais.

A partir de 2002, o governo passou a exigir que o modelo buscasse inserção internacional e passasse a possuir atrativos que não fossem apenas de cunho tributário. Diante do surgimento de discussões sobre sua prorrogação, a autarquia iniciou um processo de remodelação para atuar como agência de desenvolvimento regional. Nessa fase, seu comprometimento passou a ser tanto com o fortalecimento do Polo Industrial de Manaus como com o fomento e a interiorização do desenvolvimento em toda a Amazônia Ocidental.

A fase atual corresponde a um conjunto de novas diretrizes voltadas à ampliação da busca de inserção internacional do modelo, o que possivelmente levará a Suframa a ater um foco adicional de atuação no fomento e promoção de cooperação e integração econômica na pan-amazônia. Essa área representa um mercado de relevantes proporções ao qual as empresas da Zona Franca de Manaus necessitam ter maior acesso. Considera-se, nesse sentido, que a autarquia já apresenta certo êxito postando-se como instituição interlocutora das políticas internacionais do país em matéria de comércio exterior e de cooperação comercial. Seu desafio em futuro próximo é transformar-se em agente de referência para o aprofundamento da cooperação e integração econômica pan-amazônica, empenhando-se para a construção de um Mercado Comum Amazônico, ou similar.

A Superintendência da Zona Franca de Manaus é uma autarquia subordinada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) que administra a Zona Franca de Manaus. É responsável pela construção de um modelo de desenvolvimento regional que utilize de forma sustentável os recursos naturais proporcionando desenvolvimento sustentável e melhoria da qualidade de vida das populações locais.

Ao longo de sua existência, a Suframa viabilizou a implantação dos três polos que compõem a Zona Franca de Manaus: comercial, industrial e agropecuário. Ademais, a autarquia promove a interiorização do desenvolvimento por todos os estados de sua área de abrangência, identificando oportunidades de negócios e atraindo investimentos tanto para o Polo Industrial quanto para os demais setores econômicos.

Seus recursos são arrecadados com a prestação de serviços das empresas beneficiadas com os incentivos fiscais do modelo Zona Franca de Manaus, a Suframa financia projetos de apoio à infraestrutura econômica, produção, turismo, pesquisa e desenvolvimento, e formação de capital intelectual.

3.1.2.1.O Modelo Zona Franca de Manaus

A Zona Franca de Manaus (ZFM) é um modelo de desenvolvimento econômico implantado pelo governo brasileiro com o objetivo de viabilizar uma base econômica na Amazônia Ocidental, promover a melhor integração produtiva e social da região ao país, enquanto garantindo a soberania nacional sobre suas fronteiras.

Pelos resultados logrados em pouco mais de 40 anos desde sua criação, é a mais bem-sucedida estratégia de desenvolvimento regional no país. O modelo leva à região de sua abrangência (inclui os estados da Amazônia Ocidental: Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima e as cidades de Macapá e Santana, no Amapá) desenvolvimento econômico aliado à proteção ambiental, proporcionando melhor qualidade de vida às suas populações.

Dos três polos econômicos da ZFM. O comercial teve maior ascensão até o final da década de 1980, quando o Brasil apresentava uma economia bastante fechada. O industrial é considerado a base de sustentação da ZFM. O polo Industrial de Manaus possui aproximadamente 600 indústrias de alta tecnologia gerando mais de meio milhão de empregos, diretos e indiretos, principalmente nos segmentos de eletroeletrônicos, duas rodas e químico. Entre os produtos fabricados destacam-se: aparelhos celulares e de áudio e vídeo, televisores, motocicletas, concentrados para refrigerantes, entre outros. O polo agropecuário abriga projetos voltados à atividades de produção de alimentos, agroindústria, piscicultura, turismo, beneficiamento de madeira, entre outras.

Dentre as características atuais do modelo Zona Franca de Manaus, incluem-se as seguintes:

- O prazo de vigência do modelo foi prorrogado de 2013 para 2023, por meio da Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003;
- A definição de Processos Produtivos Básicos (PPB) para produtos fabricados no PIM é orientada pelo maior adensamento de cadeias produtivas nacionais, inclusive dos biocosméticos;
- Há um esforço para ampliar a inserção internacional do modelo, sobretudo por meio de missões comerciais, participação em acordos de comércio exterior e realização de eventos de promoção comercial, a exemplo da Feira Internacional da Amazônia;
- Permanece a busca pelo aumento das exportações e maior equilíbrio da balança comercial;

- Há um esforço das indústrias do PIM em fomentar o adensamento tecnológico do parque industrial, por meio de investimentos em institutos de pesquisa regionais, sobretudo advindos de recursos do percentual destinado à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), determinado pela Lei de Informática em vigor;
- Ampliam-se os investimentos da Suframa em projetos de modernização produtiva e de infraestrutura nos municípios da sua área de atuação, envolvendo construção de aeroportos, estradas, estruturas turísticas, projetos pilotos de produção e capacitação de mão de obra.

3.1.2.2. Indicadores da Zona Franca de Manaus

A seguir, verificam-se alguns dos dados indicativos dos resultados verificados pelo Polo Industrial de Manaus, dentro da Zona Franca de Manaus.

Tabela 1 - Comércio Exterior do Polo Industrial de Manaus

(Em US\$1,00)

Ano	Exportações	Importações
2007	1.044.793.963	6.299.075.661
2008	1.192.004.489	8.555.322.515
2009	857.448.076	6.344.656.262
2010	1.037.497.107	10.181.265.939
2011	838.678.640	11.246.423.735
2012 (até setembro)	619.464.521	8.370.474.218

Fonte: Suframa

Tabela 2 - Faturamento do Polo Industrial de Manaus

(Em US\$ 1,00)

Ano	Valores
2007	25.668.333.274
2008	30.099.162.584
2009	25.957.093.967
2010	35.218.263.484
2011	41.250.087.749
2012 (até setembro)	27.752.820.330

Fonte: Suframa

3.1.3. Banco da Amazônia S. A. e o Fundo Constitucional do Norte

Com a criação do Fundo Constitucional do Norte (FNO), em 1989, o Banco da Amazônia consolidou-se como seu gestor, possibilitando aos mini, micro e pequenos empresários o acesso, até então inédito, de uma fonte permanente e estável de financiamentos de longo prazo, tendo encargos diferenciados e resultando na expansão de postos de trabalho e de geração de renda.

A área geográfica de atuação do Banco da Amazônia é mais abrangente que a Região Norte, incluindo além dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, o Maranhão e o Mato Grosso.

3.1.3.1. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO

O FNO, instituído pela Lei 7.827 de 27/09/1989, posteriormente alterada pela Lei 9.126, de 10/11/1995, tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social regional, por meio de programas de financiamento à produção da iniciativa privada, e é a principal fonte de recursos financeiros para crédito de fomento, micro, pequenos, médios e grandes empresas em atividades nos setores mineral, industrial, agroindustrial, turístico, infraestrutura, comercial e de serviços na região norte do Brasil.

Os recursos do Fundo são provenientes de 0,6% da arrecadação do Imposto sobre a Renda e do IPI, sendo aplicados de acordo com os preceitos traçados pelo *Plano Plurianual para a Amazônia Legal (PPA) 1996/1999*, e conforme a situação ambiental, social e econômica da região, bem como as prioridades setoriais e espaciais regidas pelos estados que participam.

As taxas de juros ofertadas para as operações de crédito, dependendo do porte do mutuário, variam de 8,75% a 14% ao ano, podendo ser reduzidas em 15% como bônus por adimplência. Os prazos dos empréstimos são de até 12 anos, com três anos de carência.

A abrangência do FNO cobre as atividades produtivas nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Seus beneficiários são produtores rurais ou empresas, pessoas físicas e jurídicas, bem como cooperativas de produção nos setores indicados acima.

São observados os seguintes princípios e diretrizes na operacionalização dos programas de financiamento cobertos pelo FNO:

- Concessão de financiamentos que são exclusivos aos setores produtivos da região amazônica;
- Criação de centros, atividades e polos dinâmicos, em particular na região interiorana;
- Tratamento preferencial às atividades de mini/pequenos produtores rurais e micro e pequenas empresas;
- Prioridade para a produção de alimentos básicos para consumo da população local;
- Uso intensivo de matéria primas e mão-de-obra locais;
- Uso de tecnologia compatível com a preservação do meio ambiente;
- Uso criterioso de recursos e adequada política de garantias;
- Adoção de prazos e carências, limites de financiamento, juros e outros encargos diferenciados;
- Conjugação de crédito com assistência técnica;
- Proibição de aplicação de recursos a fundo perdido; e
- Ações integradas com instituições federais, estaduais e municipais, bem como outras representativas dos setores produtivos localizadas na região.

3.1.4. Projeto Calha Norte

Atualmente, o projeto segue sendo subordinado ao Ministério da Defesa e sua execução cabe exclusivamente às Forças Armadas. Sua área de atuação foi ampliada ao longo do tempo, e atualmente estão incluídos 194 municípios dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima, em uma superfície de mais de 2.740.000 km², ou aproximadamente 32% do território nacional. Nela vivem aproximadamente 8 milhões de pessoas, inclusive 30% da população indígena do Brasil.

Há três Brigadas de Infantaria em operação, cujas peças de manobra foram transformadas em Batalhões de Infantaria de Selva, com Pelotões de Fronteira, e com bases em Tefé, no Amazonas, Boa Vista, em Roraima, e São Gabriel da Cachoeira, também no estado do Amazonas. Esses pelotões localizam-se no meio da floresta, em áreas de difícil acesso, sendo possível somente chegar-se a eles por meio de aviões da FAB ou de helicópteros do Exército, sendo Manaus a sede do Batalhão de Helicópteros na Região.

A Marinha do Brasil presta serviços no âmbito do Projeto com navios e lanchas da Flotilha da Amazônia, inclusive com navios-hospitais, em 22.000 km de rios navegáveis. Manaus é sede do Distrito Naval da Amazônia Ocidental.

A Força Aérea Brasileira (FAB) tem suas atuações com o CINDACTA IV (Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo IV), cuja sede é em Manaus. Esse Centro desempenha atualmente as funções que, anteriormente, eram do Sivam (Sistema de Vigilância da Amazônia), o qual entrou em atividades em 2002, cobrindo uma superfície de 5,5 milhões de km² e toda a Amazônia Sul-Americana. Com sofisticado sistema de monitoramento, suas missões envolvem, principalmente, defesa aérea, monitoramento de navegação fluvial, controle de tráfego aéreo, observações ambientais por sensoriamento remoto, além de outras mais. Adicionalmente, há o SIPAM (Sistema de Proteção da Amazônia), ainda com sistema menos complexo, subordinado à Casa Civil da Presidência da República, e que se ampara no apoio do CINDACTA, tendo sido concebido para coleta e integração de informações sobre o meio ambiente, a climatologia, bem como outras atividades voltadas às ações globais do Governo.

O Projeto Calha Norte tem claro objetivo nacional e tem, até o momento, baixa relevância nas políticas de integração com os países vizinhos.

3.2. A Venezuela e suas instituições: como funcionam no presente

3.2.1. A CVG e o Eixo Orinoco-Apure

Vinte e cinco anos após formação da CVG, a crise no preço internacional das principais *commodities* e a estagnação do crescimento econômico da região de Guayana, assim como a não execução dos investimentos previstos impuseram ao Cordiplan a necessidade de repensar o processo de planejamento do desenvolvimento regional, levando em conta a estrutura socioeconômica como resultado histórico e geograficamente determinado.

Elaborado em novembro de 1982, o documento *El eje Orinoco-Apure como factor de ordenamiento territorial*, do *Ministerio de Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables* serviu de base para o posterior desenvolvimento da pesquisa sobre o eixo Orinoco-Apure. O documento introduziu o conceito de um eixo de duplo desenvolvimento, sendo elemento

central do ordenamento territorial e instrumento para a modificação dos padrões tradicionais da ocupação humana e desenvolvimento (MINISTERIO DE AMBIENTE, 1982, p. 0)

Figura 6 – Faixa Petrolífera do Orinoco

A proposta do documento era a de criar um Eixo de desenvolvimento baseado no engajamento das atividades produtivas da zona com as populações locais. No diagnóstico preliminar faz referência ao padrão de ocupação territorial, o qual estaria determinado por razões históricas e geográficas e que geraria uma serie de problemas, dentro dos quais se destacam: o extrativismo e o impacto ambiental, desigual alocação de centros povoados em detrimento das populações rurais, centralização dos centros políticos e financeiros no *Eje Norte-Costero*, e rendimentos marginais muito baixos do trabalho, com salários no nível de subsistência nas zonas rurais, com exceção de aquelas atividades primário exportadoras com baixo nível de encadeamento.

Perante essa realidade, surgiu a necessidade de delimitar uma área sobre a qual fosse possível planejar o processo de ocupação territorial no sul do país. Viu-se na conexão entre os rios Orinoco e Apure a possibilidade de desenvolver um eixo que aproveitasse a potencialidade de navegação dos mesmos⁴⁸. “*Un eje de desarrollo, como concepto*

⁴⁸ A definição de eixo dada é a seguinte. “Un eje de desarrollo configura un eje región donde se localizan actividades económicas que polarizan un proceso de poblamiento. Este planteamiento exige algunas clarificaciones. Es necesario que las actividades que se localicen sean de naturaleza que puedan generar procesos de asentamiento humanos hacia él. Un proyecto hidroeléctrico aisladamente no constituye un punto de atracción demográfico por sí solo, pues el empleo creado durante su fase de operación no lo justificaría; al

geográfico, debe estar determinado por dos o más puntos que funcionen como puntos polarizantes del proceso de asentamientos humanos” (MINISTERIO DE AMBIENTE, 1982, p. 9). O texto sugere que estes pontos focais poderiam variar desde apenas duas cidades, até vários assentamentos urbanos ao longo do território delimitado. A lógica era a de agir como centros de acumulação de capital do ponto de vista mais básico da dinâmica econômica e as implicações desse processo.

Do ponto de vista econômico, o eixo estava determinado territorialmente por inter-relações próprias limitadas pela escassa diversificação da economia e pelos reduzidos mercados. Os serviços também se caracterizavam pela precariedade, com baixas taxas de investimentos determinadas pelo escasso dinamismo das cidades.

As atividades preliminares foram, além da criação do escritório de PROA (*Proyecto Orinoco-Apure*), definir os objetivos gerais do projeto, estudar o potencial hidrográfico da bacia do Orinoco e dos seus rios afluentes e efluentes e sua potencialidade de navegação. Imaginava-se reproduzir a experiência bem sucedida do *Polo Industrial de Ciudad Guayana*. Segundo o documento, o objetivo era

Establecer un eje de Desarrollo a lo largo de los ríos Orinoco y Apure para ordenar las actividades productivas y sociales que permitan inducir un proceso de poblamiento que tienda a permita modificar las tendencias de localización demográfica actuales y subsanar los desequilibrios territoriales que presenta Venezuela (MINISTERIO DE AMBIENTE, 1982, p. 5)

Parte do problema para levar a cabo o projeto que definiria o eixo de desenvolvimento era a forma como o projeto poderia adequar-se aos lineamentos do VI Plano da Nação, que acabara de ser aprovado pelo Congresso Nacional da Venezuela em 1980. A magnitude do projeto pode ser expressa na extensão territorial que pretendia abarcar a proposta. Seria sem dúvida um dos maiores processos de planejamento adiantados pelo governo nacional geograficamente, economicamente e socialmente.

Estruturou-se uma equipe de trabalho técnico, dirigida à esquematização do projeto, definição dos objetivos e das estratégias e uma avaliação preliminar dos mecanismos de

contrario, un complejo industrial de bienes de capital, a través de sus multiples encadenamientos hacia atrás y adelante, sí es capaz de tener un efecto multiplicador en el empleo.

política que poderiam ser propostos para a execução, seguimento e avaliação (MINISTERIO DE AMBIENTE, 1982, p. 8).

3.2.2. Zona Especial de Desarrollo de Guayana

O Decreto N° 1.531 *Ley de Reforma Parcial del Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana*, formou parte do primeiro impulso realizado pelo governo de Hugo Chávez de retomar a função de planejamento por parte do governo. O antigo *Estatuto Orgánico de Desarrollo de Guayana* não se ajustava aos objetivos de reforçar a CVG como órgão fundamental do planejamento da região. O mesmo deveria ser reformado para que fosse pano de fundo desse novo arranjo institucional.

La presente reforma tiene por objeto subsanar las deficiencias detectadas en el actual régimen jurídico, a fin de dotar a la Corporación Venezolana de Guayana y sus empresas tuteladas del soporte normativo que les proporcione seguridad jurídica y que se constituya en marco de los regímenes especiales de carácter reglamentario que las circunstancias aconsejen, de acuerdo a las exigencias y propósitos que deba confrontar en el quehacer encomendado. El propósito es, en primer término, rescatar para la Corporación la autonomía que originariamente le había correspondido, consagrada en el artículo 3 del Decreto Ley de creación, pero conculcada mediante leyes dictadas para la adscripción de los entes descentralizados, sin consideración de la especial naturaleza y alcance de la presencia de la Corporación y sus empresas dentro de las políticas de desarrollo del país. (LEY DE REFORMA PARCIAL DEL ESTATUTO DE DESARROLLO DE GUAYANA, 2001. Alcance de la reforma)

A *Zona de Desarrollo de Guayana* constitui um nível de planejamento regional localizado dentro de um espaço geográfico delimitado pelas jazidas de minérios, que, por sua vez, conformam a estrutura produtiva fundamental da região. O mapeamento da zona se deve em parte ao decreto de regionalização do ano 2001. No anexo 1, ao final do trabalho, encontra-se o artigo 1º do *Estatuto Organico del Desarrollo de Guayana*, no qual especificam-se as coordenadas geográficas da mesma.

Um dos objetivos do estatuto era o de atualizar o regime de controle da CVG sobre as empresas básicas, que se avaliava seria fundamental para que a Corporação assumisse e a função de planejamento da produção primária. Da mesma forma, o documento apresentava um estudo e o inventário dos recursos localizados dentro da *Zona de Desarrollo de Guayana*.

No artigo 3º, o regime jurídico da CVG foi modificado para outorgar autonomia administrativa à Corporação em relação ao governo central. No artigo 5º são declaradas de interesse público todas as empresas, obras, serviços e outras atividades realizadas até aquele momento pela CVG.

Na modificação do artigo 4º do Estatuto é estabelecido que a função de planejamento regional deveria ser realizada principalmente pela CVG, coordenada e executada pela corporação enquadrado sempre nas diretrizes do plano da nação 2001-2007 e do decreto de regionalização.

Planificar, desarrollar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el aprovechamiento racional de los recursos de la Zona de Desarrollo de Guayana, con miras a su desarrollo integral, conforme a las directrices del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y de los planes de ordenación del territorio... Programar, coordinar y ejecutar el desarrollo industrial de la Zona a cargo del sector público (LEY DE REFORMA PARCIAL DEL ESTATUTO DE DESARROLLO DE GUAYANA, 2001, Art.4)

O artigo 7º reserva à Corporação a prerrogativa de formulação das políticas das empresas, assim como planos de produção e orçamentos anuais, e a designação das diretivas. Quaisquer planos setoriais das empresas devem ser aprovados em primeiro lugar pela CVG, para sua posterior execução. O pagamento anual por custos de gestão corporativa, a administração das participações acionárias e pagamento dos dividendos, os investimentos e vendas de patrimônio, a normativa interna laboral e em geral tudo o que se refere à atividade produtiva das empresas, deveria ser previamente autorizado pela CVG (Ley de Reforma Parcial del Estatuto de Desarrollo de Guayana, 2001, Art. 11).

Essas modificações tiveram por objetivo aumentar a influência da CVG novamente sobre todas as áreas referentes não só a atividades minero-industriais, como também de ente promotor do desenvolvimento regional. Essa prerrogativa, que havia sido posta em prática no

momento de criação da CVG nos anos 1960 havia se perdido ao longo dos anos 1990, quando da desconcentração do planejamento e da perda de influência das Corporações de desenvolvimento regional. De acordo com a nova concepção, a CVG tem preferência para a administração das zonas exploração mineira e nas concessões outorgadas pelo *Ministerio de Energía y Minas*, as quais ela exploraria por meio das empresas destinadas a tal fim.

De todo modo, o controle indireto do governo central é exercido pela apresentação de um informe anual consolidado, para a Presidência da República, encarregada da designação dos cinco membros da diretoria da CVG, incluindo o presidente (LEY DE REFORMA PARCIAL DEL ESTATUTO DE DESARROLLO DE GUAYANA, 2001, p. 30).

3.2.3. Formação do MIBAM e a reforma da Ley de Minería.

Parte fundamental para avançar com os objetivos estabelecidos dentro dos planos realizados para a zona de Guayana era rever o regime de concessões mineras, e avaliar as mudanças necessárias no marco legal que prometessem ao governo retomar controle dos principais minérios.

A apresentação do “*Proyecto de Reforma de la Ley de Minas*” foi justificada pela condição estrutural de problemas tanto políticos, sociais e econômicos que teriam se prolongado a pesar de que os esforços de planejamento prévios estavam fundamentalmente a atingir um maior nível de desenvolvimento da região.

Dentre esses, o desconhecimento do destino produção, a exploração irracional dos minérios, a formação de paraísos fiscais e em geral o fraco regime jurídico que controlavam as operações de extração das empresas, assim como a necessidade de alavancar o crescimento econômico da zona com seu potencial minero, que somente representou em 2004 1.1% do PIB, empregando apenas 0,6% da população economicamente ativa.

A reativação da atividade minerária é um dos objetivos do plano 2001-2007 e deveria apoiar o processo de desenvolvimento da região no longo prazo. De fato, parte dos problemas sociais são externalidades do mesmo tecido socioeconômico, como o caso da exploração infantil, as baixas condições laborais na mineração e o impacto ambiental da atividade e da poluição.

Assim, em 2005, o Mibam foi criado como órgão político do governo central responsável pelas reformas não apenas no âmbito da mineração, mas em conjunto com as empresas básicas de processamento. O novo ministério passou a ter a incumbência de planejar e controlar a mineração, com o propósito de desenvolver esse setor com critério de racionalidade, desenvolvimento sustentável e em concordância com as políticas de conservação e melhoramento ambiental do Ministério de Ambiente.

En este momento existen en nuestro país 760 derechos mineros vigentes, de los cuales 413 representan concesiones, 327 son contratos mineros y 20 son contratos otorgados por el antiguo Ministerio de Energía y Minas (MEM), totalizando una superficie de 1.363.005 hectáreas, equivalentes a 45% del territorio de Bélgica y más que el 32% de Holanda. Del total de estas tierras, cerca de 86,2% están totalmente inactivas. Es decir, a lo largo de los años los ocupantes de estas grandes áreas no han hecho absolutamente nada: no removieron una piedra ni cavaron un hueco, no realizaron los trabajos que el Estado les asignó, cometiendo incuestionable trasgresión a la Ley venezolana. (ALVAREZ, 2006)

Os princípios que orientaram a ação imediata do Mibam foram a nacionalização das riquezas minerais e a criação de um novo regime legal transitório que permitisse a substituição das concessões mineiras por empresas mistas⁴⁹. Fazia-se menção à necessidade de acabar com o *latifúndio minero*, à promoção da mineração de pequena escala, com a participação direta da população como forma de gerar mais empregos diretos, e à conformação de empresas de propriedade social ou *Empresas de Producción Social (EPS)*.

Por outro lado, previa-se o fortalecimento das relações internacionais pela cooperação com os países vizinhos, visando à complementaridade de cadeias produtivas de várias industriais. Finalmente, a nova relação com o setor privado seria estabelecida visando o aprimoramento do setor industrial de alto valor agregado e o processamento das matérias primas. Os investimentos públicos dos distintos órgãos deveriam incidir positivamente na produtividade dos setores básicos e atrair investimentos privados nacionais e internacionais que seriam regulados principalmente pela CVG.

⁴⁹ Álvarez, 2006

3.2.4. A Faixa e as mudanças na política petrolífera do Governo de Hugo Chávez

Pode se afirmar que de todas as mudanças nas políticas econômicas do governo de Hugo Chávez (1999-2013), as mais acentuadas foram àquelas destinadas a retomar o controle sobre a principal empresa pública do país e sobre o negócio petrolífero em geral.

Já na campanha eleitoral de 1998, Chávez manifestou-se contra o fato de, até aquele momento, os lucros provenientes da internacionalização nunca terem entrado no país. Depois de eleito, o presidente passou a exigir que as filiais da PDVSA (a CITGO, em particular) passassem a contribuir para a saída da crise fiscal na qual o país estava imerso devido ao então colapso do preço internacional do petróleo e às políticas de abertura dos anos 1990. Tornou-se claro, então, para a empresa e para a Venezuela que ninguém sabia, de fato, qual era a proporção de dividendos da CITGO que realmente chegara ao país. Dois eram os principais motivos: em primeiro lugar, a política de repasse direto às outras filiais, iniciada com a internacionalização da PDVSA, criava mecanismos que dificultavam a compreensão por parte dos auditores do que eram custos e do que eram dividendos (BOUÉ, 2004, p. 7). Em segundo lugar, os auditores da PDVSA não tinham acesso direto aos livros das filiais localizadas em paraísos fiscais nem aos livros de seus holdings no exterior. Ou seja, o programa de internacionalização previa que a função de auditoria interna deveria ser feita exclusivamente sobre os números agregados, consolidados e auditados fora do país (BOUÉ, 2004, p. 29).

Os objetivos da nova política petroleira no nível interno eram em, primeiro lugar, aumentar a participação do Estado com a elaboração de um novo marco legal, que a diferencia da lei de 1975 e garantiria que o Estado venezuelano fosse quem controlasse o total das atividades de extração, refino, comercialização e outras associadas. Em segundo lugar, aumentar as receitas por *royalties* derivados da exploração de recursos do Estado venezuelano, que, segundo a lei anterior, variavam entre 1% e 16%, para 30% padronizado para todos os recursos da faixa, fixando um patamar mínimo de 16% nas atividades pouco lucrativas⁵⁰. Esse controle deveria ser realizado pelo *Ministerio de Energía y Petróleo*, sobre

⁵⁰ Art. 44. De los volúmenes de hidrocarburos extraídos de cualquier yacimiento, el Estado tiene derecho a una participación de treinta por ciento (30%) como regalía. El Ejecutivo Nacional, en caso de que se demuestre a su satisfacción que un yacimiento maduro o de petróleo extra-pesado de la Faja del Orinoco, no es económicamente explotable con la regalía del treinta por ciento (30%) establecida en este Decreto Ley, podrá rebajarla hasta un límite de veinte por ciento (20%) a fin de lograr la economicidad de la explotación y queda facultado igualmente para restituirla, total o parcialmente, hasta alcanzar de nuevo el treinta por ciento (30%), cuando se demuestre que la economicidad del yacimiento pueda mantenerse con dicha restitución. El Ejecutivo Nacional, en caso de que se demuestre a su satisfacción que proyectos para mezclas de bitúmenes procedentes

a administração dos recursos e fiscalização das atividades de exploração, produção, transporte, refino, comercialização e outras realizadas dentro e fora da Venezuela⁵¹.

Visando esses objetivos, foi aprovada a *Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH)*, que derogou todas as leis anteriores que tratavam das atividades de exploração, desenvolvimento, produção, refino, industrialização, transporte, armazenamento, comercialização e conservação dos hidrocarbonetos. A nova lei, no seu artigo 22 reservou ao Estado as atividades primárias de exploração preliminar e produção. Essas atividades poderiam ser realizadas por empresas mistas, desde que a participação da PDVSA fosse superior a 50%, para garantir o controle efetivo das atividades. Outra mudança relevante encontra-se no artigo 48, que diz respeito do aumento da tributação que as empresas deviam pagar ao Estado pela realização de várias atividades relacionadas às atividades petrolíferas⁵².

A promulgação da nova *Ley Orgánica de Hidrocarburos* de 2006, entretanto, não alterou os contratos de convênios operativos e associações estratégicas assinados durante o processo de abertura dos anos 1990, que seguiam operando em todo o território venezuelano nos mesmos parâmetros nos quais haviam sido criados. Dever-se-ia, por tanto, atualizar o regime legal nos quais estavam estes os convênios operativos as associações estratégicas de forma que estivessem ajustados à nova legislação, especialmente no que diz respeito às operações, independentemente do nível, que agora deveriam passar ao controle da PDVSA.

As medidas que foram tomadas para essa migração foram (1) a partir de 1º de janeiro de 2006, os Convênios Operativos deveriam ser substituídos por Empresas Mistas com maioria acionária estatal; (b) enquanto os Convênios Operativos durassem, o pagamento às empresas contratadas não poderia ultrapassar 66,67% dos lucros totais gerados; e (c) ao invés

de la Faja Petrolífera del Orinoco, no son económicamente viables con la regalía de treinta por ciento (30%) establecida en este Decreto Ley, podrá rebajarla hasta el límite de dieciséis dos tercios por ciento (16 2/3%), a fin de lograr la economicidad de tales proyectos y queda igualmente facultado para restituirla, total o parcialmente, hasta alcanzar de nuevo el treinta por ciento (30%), cuando se demuestre que la rentabilidad de los proyectos pueda mantenerse con dicha restitución.

⁵¹ Art. 8. Corresponde al Ministerio de Energía y Minas la formulación, regulación y seguimiento de las políticas y la planificación, realización y fiscalización de las actividades en materia de hidrocarburos, lo cual comprende lo relativo al desarrollo, conservación, aprovechamiento y control de dichos recursos; así como al estudio de mercados, al análisis y fijación de precios de los hidrocarburos y de sus productos. En tal sentido, el Ministerio de Energía y Minas es el órgano nacional competente en todo lo relacionado con la administración de los hidrocarburos y en consecuencia tiene la facultad de inspeccionar los trabajos y actividades inherentes a los mismos, así como las de fiscalizar las operaciones que causen los impuestos, tasas o contribuciones establecidos en este Decreto Ley y revisar las contabilidades respectivas.

⁵² Entre estes, um imposto de superfície de cem unidades tributárias para cada Km² da área outorgada que não esteja sendo utilizado para atividades de produção, com um acréscimo anual de 2% nos cinco primeiros anos e de 5% nos anos subsequentes; um imposto de consumo próprio que prevê o pagamento de 10% por cada metro cúbico de produtos derivados produzidos e consumidos, calculado sobre o preço de venda ao consumidor final; e um imposto de consumo geral que estabelece que para cada litro de produto derivado dos hidrocarbonetos vendido no mercado interno o preço será entre 30% e 50% do que foi pago pelo consumidor final

de pagar para a empresa contratada a fatura total, se decidiu pagar 50% dela, não mais em dólares, mas em bolívares, para as associações estratégicas (PDVSA, 2006).

Tabela 3 - Participação de empresas internacionais nas empresas mistas venezuelanas

EMPRESA MIXTA	FECHA DE CONSTITUCIÓN	FECHA DECRETO TRANSFERENCIA	(%) PARTICIPACIÓN PDVSA	(%) PARTICIPACIÓN SOCIO	ACCIONISTA MINORITARIO	PAÍS
PETROZUMANO, S.A.	06/11/2007	09/11/2007	60,00	40,00	CNPC (1)	China
PETROCEDEÑO, S.A.	11/12/2007	10/01/2008	60,00	30,32 9,677	TOTAL (2) Statoil (3)	Francia Noruega
PETROLERA BIELOVENEZOLANA, S.A.	14/12/2007	28/12/2007	60,00	40,00	Belorusneft (4)	Bielorus
PETROPIAR, S.A.	19/12/2007	09/01/2008	70,00	30,00	CHEVRON (5)	EEUU
PETROLERA PARIA, S.A.	19/12/2007	20/12/2007	60,00	32,00 8,00	SINOPEC (6) INE Oil & Gas INC (7)	China Venezuela
PETROSUCRE, S.A.	19/12/2007	16/01/2008	74,00	26,00	ENI (8)	Italia
PETROLERA GÜIRIA, S.A.	10/01/2008	05/03/2008	64,25	19,50 16,25	ENI (8) INE Oil & Gas INC (7)	Italia Venezuela
PETROLERA SINOVENSA, S.A.	01/02/2008	01/02/2008	60,00	40,00	CNPC (1)	China
PETROMONAGAS, S.A.	21/02/2008	05/03/2008	83,33	16,67	VEBA Oil ang Gas (9)	Reino Unido
PETROLERA INDOVENEZOLANA, S.A.	08/04/2008	24/04/2008	60,00	40,00	ONGC (10)	India
VENEZIRAN OIL COMPANY, S.A	05/02/2007	N/A	61,00	39,00	SADRA (11)	Irán

(1) CNPC: China National Petroleum Corporation a través de su subsidiaria CNPC Venezuela B.V. (2) TOTAL, S.A: a través de su subsidiaria TOTAL Venezuela, S.A. (3) StatoilHydro: a través de su subsidiaria Statoil Sincor Netherlands B.V. (4) Belorusneft: Unión de Empresas Productoras Belorusneft. (5) Chevron: a través de su subsidiaria Chevron Orinoco Holdings B.V. (6) SINOPEC: SINOPEC Internacional Petroleum Exploration and Production Corporation. (7) INE Oil & Gas INC. (8) ENI: Integrated Energy Company a través de su subsidiaria ENI Venezuela B.V. (9) BP: British Petroleum P.L.C a través de su subsidiaria Veba Oil & Gas Cerro Negro GMBH. (10) ONGC: Oil and Natural Gas Corporation Limited a través de su subsidiaria ONGC Nile Ganga B.V. (11) SADRA: Irán Marine Industrial Company.

Durante esse período, as operações das associações estratégicas da faixa (Sincor, Ameriven, Petrozuata y Cerro Negro) já estavam consolidadas, ou seja, já tinham superado a fase inicial de exploração, e a produção atingia 660.000 bbls/d de petróleo extrapesado, que posteriormente eram “melhorados” num processo realizado no *Complejo Petroquímico de Jose*, que resultavam em 600.000 bbls/d de petróleo, em média⁵³.

Dada a relativa importância da produção da faixa, o governo venezuelano avaliou necessário rever os contratos que conformavam as associações estratégicas que operavam na região. No ano 2007, foi anunciado o Decreto Lei N° 5.200, que estabelecia que todas as associações estratégicas que operavam na faixa petrolífera do Orinoco, deviam migrar para a forma de empresas mistas, para que se ajustaram ao novo marco legal. A participação da PDVSA não seria menor do que 60% da composição acionária⁵⁴. Dessa forma, criaram-se

⁵³ Cada uma das empresas tinha áreas designadas no complexo industrial para o processamento do petróleo que era extraído de cada um dos blocos. Isto porque a composição química do petróleo era diferente (MARTINEZ, p.232)

⁵⁴ Art. 2 La Corporación Venezolana del Petróleo, S. A., u otra filial de Petróleos de Venezuela, S. A., que se designe al efecto, será la empresa estatal accionista de las nuevas Empresas Mixtas, correspondiéndole como mínimo, en cada una de ellas, una participación accionaria del sesenta por ciento (60%). El Ministerio del Poder

com uma participação de 60% da PDVSA, a Petromonagas (Cerro Negro), a Petrocedeño (Sincor) e a Petropiar (Ameriven) e, com o 100% das ações para a PDVSA, a Petro-Anzoátegui (Petrozuata)⁵⁵.

A necessidade de seguir operando junto a empresas multinacionais se devia principalmente a uma forma de superar o déficit de capacidade técnica da PDVSA em alguns dos diferentes estágios da atividade petrolífera. Permitir a participação direta das empresas multinacionais é uma forma de ter acesso a essas tecnologias.

Sobre lo que no hay dudas es la necesidad que tiene PDVSA de contar con el apoyo de las grandes empresas internacionales del petróleo, pues son ellas las que poseen la organización, los métodos de trabajo, los canales y redes de suministro y procura efectiva; también poseen la tecnología, el soporte tecnológico estructurado y finalmente, no por ello menos importante, el músculo financiero...
(ANNETE; PIRELA; RAMOUSSE, 2012, p. 8)

Cálculos da empresa indicam que entre 2008 e 2011 o Estado recebeu como receitas adicionais produto da migração para empresas mistas de 2007 um montante de US\$ 4,381 bilhões.

Paralelamente ao desenvolvimento das atividades de produção na faixa, seguiram os esforços na parte de exploração inicial para poder fazer um cálculo total das reservas das jazidas da região. Dessa forma, em 2005, a PDVSA iniciou o projeto *Magna Reserva*, que deveria configurar as ações necessárias para a quantificação e certificação das reservas de petróleo da faixa.

El POMR, es uno de los proyectos de mayor impacto en el continente latinoamericano. Se encuentra circunscrito dentro del marco legal vigente y el Plan del Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, con el objetivo de convertir a Venezuela en el primer país del mundo con la mayor cantidad de reservas de petróleo pesado, a través de la cuantificación y certificación de la reservas de la FPO
(PDVSA, 2011, p. 86)

Popular para la Energía y Petróleo determinará en cada caso, la valorización de la Empresa Mixta, la participación accionaria de la filial de Petróleos de Venezuela, S. A. designada a efecto, y los ajustes económicos y financieros que fueren procedentes”.

⁵⁵As denominações das empresas foram ajustadas com nomes dos processos da independência venezuelana.
http://www.PDVSA.com/index.php?tpl=interface.sp/design/salaprensa/readnew.tpl.html&newsid_obj_id=4185&newsid_temas=1

Em 2011, os resultados desse projeto incorporaram à Faixa Petrolífera do Orinoco grande adicional em suas reservas provadas. A publicação desses dados e posterior certificação pela OPEP posicionou a Venezuela como detentora das maiores reservas petrolíferas provadas do mundo, com um total de 296,5 bilhões de barris. “*Los grandes retos a los cuales se enfrentará la gerencia de PDVSA en el mediano plazo son principalmente alrededor del gran desarrollo de la FPO*” (PDVSA, 2011, p. 42).

3.2.5. Proyecto Socialista Orinoco: PSO

No *Plan Siembra Petrolera 2012-2018*, foram estabelecidos os objetivos principais da gestão da PDVSA para o período: incrementar a capacidade de produção de petróleo até os 5.819 MBD, dos quais 2.616 MBD corresponderam à gestão direta, 704 MBD de petróleos médios e leves, 664 MBD de empresas mistas que operam atualmente na faixa e 1.835 MBD de novas empresas mistas que deverão operar na faixa (PDVSA, 2011, p. 43).

Segundo estimativas da empresa, os requerimentos financeiros dos investimentos do plano devem atingir pelo menos US\$ 266 bilhões para alcançar uma produção sustentável de 5.819 MBD até 2018. A maior parte dos fundos deve prover da própria empresa, quase 78% do total (207 bilhões de dólares), enquanto 18% (US\$ 48 bilhões) dos investimentos seriam oriundos de empresas privadas, fundamentalmente pela figura de empresas mistas. Finalmente, 4% deveriam provir de investimentos associados com o *Proyecto Socialista Orinoco* (US\$ 11 bilhões) (PDVSA, 2011, p. 44).

Os números desejados para o desenvolvimento da Faixa Petrolífera do Orinoco atingiram os US\$ 170,6 bilhões até 2021, dos quais US\$ 30,2 bilhões corresponderiam a projetos atualmente operativos e US\$ 140,4 bilhões seriam relacionados a novos projetos de empresas mistas. Dos novos investimentos, US\$ 89 bilhões seriam destinados a projetos no bloco *Boyacá*, US\$ 27,4 bilhões ao bloco *Junín*, US\$ 7,5 bilhões ao bloco *Ayacucho*, US\$ 40,8 bilhões ao bloco *Carabobo*, US\$ 34,3 bilhões em projetos de processamento (“*mejoradores de crudo*”), US\$ 10,4 bilhões para oleodutos e terminais e US\$ 19,704 bilhões para projetos não-petroleiros do PSO (PDVSA, 2011, p. 44). As necessidades industriais para os empreendimentos realizados na faixa são uma das principais preocupações do planejamento realizado pela PDVSA e o desenvolvimento integral das empresas que devem aproveitar os recursos da Faixa Petrolífera do Orinoco dependem da construção de uma

infraestrutura básica, industrial e urbana. No que diz respeito à mão de obra, estima-se um pico total de 127.000 trabalhadores em 2016, para depois se estabilizar entre 50.000 e 60.000 vagas de trabalho a partir de 2025. Da mesma forma, a execução de variados projetos não associados diretamente à indústria petrolífera requereriam entre 20.000 e 30.000 vagas de trabalho adicionais já em 2014 (Pénné Annette; Pirela; Ramousse, 2012, p. 16).

O *Proyecto Socialista Orinoco* (PSO), anunciado oficialmente em 2008, foi desenhado pela *Corporación Venezolana de Petroleo* (CVP), empresa filial da PDVSA, como um eixo de desenvolvimento que deve conectar as partes ocidentais e orientais da Venezuela ao longo da extensão dos rios Orinoco e Apure. Tratou-se da retomada da ideia do planejamento do sul da Venezuela que havia sido apresentada várias vezes nos programas e estudos do Eixo Orinoco-Apure. Os objetivos, porém, se diferenciavam daqueles apresentados nos programas anteriores, focando-se em uma potencial mudança estrutural dos polos urbanos e nas relações sociais de produção.

La idea ahora, sin embargo, es reemplazar el viejo sistema urbano polarizado en las metrópolis regionales por un sistema federado de pequeñas y medianas ciudades organizadas en un marco socialista, el cual contribuiría a un mejor poblamiento e integración del territorio nacional. Además, el proyecto de desarrollo integral de la FPO tiene dimensiones sin duda mucho mayores que las anteriores iniciativas venezolanas de polos de desarrollo, y también se distingue por objetivos ideológicos mucho más radicales y por un mayor énfasis en los temas de seguridad y soberanía, pero argumentamos que los procesos activados son comparables (ANNETE; PIRELA: RAMOUSSE, 2012, p. 4)

Enquadrado nos objetivos do *Plan de la Patria 2007-2013*, o PSO propõe mudar substancialmente a sociedade venezuelana, a dinâmica sociopolítica e a organização territorial, ao mesmo tempo que conservam-se os antigos objetivos de dinamizar a atividade econômica industrial da região apoiada no potencial do eixo fluvial Orinoco Apure. A ideia é a estruturação de uma rede policêntrica de cidades com o objetivo de polos urbanos responsáveis por integrar o potencial agrícola, agroindustrial, mineiro, das industriais básicas, petroleiro, dos complexos refinadores e da indústria petroquímica.

Este Proyecto tiene como objetivo impulsar la actividad productiva e industrial, en un modelo de desarrollo socialista, está inscrito en los lineamientos del Gobierno Bolivariano y el Plan Siembra Petrolera, articula en un marco territorial, el desarrollo petrolero y no petrolero en el eje Apure-Orinoco. Su puesta en marcha permitirá

lograr el desarrollo integral de la región norte del Orinoco con la infraestructura socio-productiva para contribuir a la desconcentración del territorio nacional. Abarca las líneas programáticas: vialidad y transporte, electricidad, agua y saneamiento, hábitat y vivienda, salud, educación, socioproductivo (PDVSA, 2011, p. 103)

A zona delimitada para as atividades do PSO se estende do sul do estado Guárico até a fronteira do Delta Amacuro, cobrindo um espaço de 55.694 km², ou aproximadamente 7% do território nacional da Venezuela. O PSO foi orientado ao planejamento e execução de projetos em sete linhas programáticas definidas como fundamentais para apoiar os investimentos e as atividades da PDVSA na FPO, amortecer os efeitos sociais e canalizar o processo de crescimento econômico de forma que fossem a base do desenvolvimento sustentável da região. O PSO trata de transporte, energia elétrica, saneamento de águas, moradias, saúde e educação. A nova esfera se propõe a assumir a concepção dos projetos, coordenação, execução e avaliação. Eventualmente, a cooperação com outros entes de regionais poderia ser canalizada por meio do *Comité de Coordinación Interinstitucional para la Planificación del PSO*.

Uma das inovações do PSO em relação a outros projetos de desenvolvimento para a mesma região foi a delimitação de grandes áreas de desenvolvimento baseadas em uma série de pequenos polos de acumulação, chamadas *Distritos Motores de Desarrollo*, ou DMD. Os mesmos compreendiam a relação entre os projetos locais para serviços nas sete áreas anteriormente mencionadas. Procurava-se estabelecer uma relação entre a dimensão espacial da faixa e a concepção de iniciativas locais para impulsar um desenvolvimento sustentável em cada um deles.

Por outro lado, foram concebidas as *Bases Petroindustriales Socialistas* (BPISOS ou BPI). As BPI seriam definidas pela CVP no momento da constituição das empresas mistas em quaisquer níveis das atividades petrolíferas e procurariam induzir as economias locais a se engajarem na dinâmica criada pelos grandes projetos de investimentos produtivos na faixa (PDVSA, 2011, p. 187).

*Se inició la implementación de las BPI articuladas e integradas al ámbito geográfico y comunidades, con un modelo de gobernabilidad sujeto a la planificación central, destacándose los siguientes tipos: **producción de bienes para el desarrollo petrolero, prestación de servicios petroleros especializados** y mixtas (producción de bienes y servicios). Se estableció un plan para el desarrollo de 12 Bases*

Petroindustriales comprendidas en los estados Monagas, Anzoátegui, Zulia, Barinas y Sucre condistintas vocaciones las cuales incluyen servicios a pozos petroleros, química, naval y producción de bienes metalmecánicos (PDVSA, 2011, p. 188, grifo meu).

As BPI projetados atualmente são a base protótipo em Palital, no estado Anzoategui, com orientação à indústria metalúrgica, que deve se desenvolver em parceria com a *Industria China Venezolana de Taladros* (ICVT). Outras são o BPI de Chaguaramas, criado para a prestação de serviços a poços, o BPI de San Diego de Cabrutica, de química e serviços e o resto fora da FPO (PDVSA, 2011, p. 188).

A PDVSA tem conformado nos últimos anos empresas filiais que atuam para além das atividades petrolíferas diretas. As mesmas devem procurar atender necessidades e demandas, não só do processo petrolífero, mas de serviços públicos e também projetos sociais com alguma relação a suas atividades. Em 2007, foi constituída *PDVSA Servicios, S.A* e *PDVSA Industrial, S.A.* Em 2008, foi constituída *PDVSA Desarrollos Urbanos, S.A.* com o propósito de realizar atividades de serviços e acompanhamento técnico na construção obras e moradias, assim como o fornecimento de matérias industriais requeridos para estas obras. No mesmo ano, foi constituída *PDVSA Ingeniería y Construcción, S.A.*

Essas empresas filiais servem como o braço executor de projetos petrolíferos e sociais da PDVSA. Elas são especializadas em diferentes áreas, desde produção, comercialização de produtos e serviços, construção, serviços urbanos e outros. Todos os projetos das filiais devem ser aprovados pela PDVSA (casa matriz).

En otras palabras, los procesos con alguna complejidad técnica y organizativa y escalas medias o altas de recursos necesarios y producción quedan en manos directas del Estado o en empresas mixtas con inversionistas extranjeros y gobiernos de países amigos, pero donde el Estado conserva la mayoría de las acciones. Y el resto, los procesos de menor complejidad tecnológica y organizativa y más bajas escalas de producción o inversión, queda en manos de los productores individuales y consejos comunales, pero atados a créditos del Estado. Por supuesto que todo lo relacionado con la planificación, organización y ejecución del PSO en todos sus aspectos, petroleros y no petroleros, está en manos de PDVSA, formalmente bajo lineamientos del Ministerio para la Planificación y Desarrollo (Annete; Pirela; Ramousse, 2012, p. 23)

Pode-se observar, portanto, desde um ponto de vista geral, como a atividade petroleira e os projetos petrolíferos realizados na faixa em todos os níveis tem alavancado a presença de PDVSA como agente fundamental na definição do planejamento, das políticas e dos investimentos realizados na zona que corresponde ao Eixo Orinoco-Apure.

3.2.6. Plan Guayana Socialista 2013-2019

O *Plan Guayana Socialista* surgiu como resposta ao conflito sindical interno acirrado pela queda da produção mineral em 2010, como consequência da crise elétrica no país de 2009 e 2010. O plano ainda encontra-se em discussão após a apresentação de um informe preliminar sobre suas orientações.

Los trabajadores del Aluminio, El hierro y El acero de Guayana, junto al gobierno bolivariano, han decidido dar un paso adelante en la construcción del socialismo, al asumir de manera directa el control de la producción de las empresas básicas de la región (PLAN GUAYANA SOCIALISTA, 2012, p. 1)

La definición de nuevos valores acordes con la sociedad socialista que se pretende construir, la creación de formas de organización de la producción, las relaciones humanas fundadas en el ejemplo creador de una sociedad basada en el trabajo, y no en la búsqueda de la maximización de la ganancia individual a nivel personal y meramente empresarial, conllevan retos importantes en la modificación de la conciencia de los trabajadores en la construcción de un liderazgo tanto político ideológico, como técnico productivo (PLAN GUAYANA SOCIALISTA, 2012, p. 4)

Do ponto de vista do esforço de planejamento o mesmo constitui uma nova experiência, incorporando diretamente os trabalhadores ao processo, já que os mesmos deveram agir como sujeitos ativos, no momento da execução do plano, assim como passivos porque o planejamento se faz sobre o fruto do seu trabalho. O objetivo principal desse plano debruça-se sobre o controle da produção material por parte dos trabalhadores, por parte dos sujeitos da atividade produtiva.

En Guayana se ha comenzado a dar una experiencia inédita en la planificación venezolana. En empresas las ligadas al aluminio, hierro y el acero se está elaborando un plan denominado “Plan Guayana Socialista 2019” con la participación de trabajadores seleccionados por ellos mismos (PLAN GUAYANA SOCIALISTA, 2012, p. 4).

Entre as propostas da primeira parte do PGS pode-se destacar a da educação sobre novos valores socialistas, *“alavancados na práxis socialista de autogestão das empresas, privilegiando as lideranças coletivas sobre os interesses individuais”*. Outras considerações de relevância são as que dizem respeito à reconfiguração das atividades burocráticas de gestão, planejamento, financiamento, administração, gestão da tecnologia, e outras para que sejam assumidas em uma lógica coletiva (PLAN GUAYANA SOCIALISTA, 2012, pp. 9-11).

A segunda seção tem um caráter mais técnico, voltado à proposição de políticas a serem adotadas pelos trabalhadores na sua condição de proprietários das empresas, mas também aos governos regionais e central para apoiar o projeto. As mais importantes dizem respeito à configuração de novas empresas, realocando em alguns casos a empresas de uma mesma cadeia produtiva dentro da gestão de uma maior, ou absorvendo as atividades de uma empresa pequena dentro de um novo módulo adstrito a uma empresa maior.

A complexidade desse novo arranjo tem sido o principal obstáculo na implementação do plano. A principal proposta é agrupar as empresas do alumínio e ferro em uma grande Empresa Siderúrgica Socialista. A proposta parte da visão de integração dos processos de processamento de alumínio e ferro, dados os paralelismos ao longo das cadeias produtivas.

ii Consolidación de todas las empresas del aluminio en un solo consorcio.

iii Unificación de criterios sobre el tren productivo

iv Conformar un complejo integrado que tenga como objetivo primordial transformar materia prima, con alta conciencia ambiental y orientada a humanizar los puestos de trabajo (PLAN GUAYANA SOCIALISTA, 2012, p. 20).

As atividades do setor alumínio seriam assumidas pelo COSIAL (*Complejo Socialista Integrado del Aluminio*) que por um lado se apropriaria das ações da CVG nas empresas da cadeia produtiva do alumínio, desde a mineração até o processamento da matéria prima. “Se

requiere que se efectúe la transferencias de las acciones del sector aluminio de la CVG al COSIAL” (PLAN GUAYANA SOCIALISTA, 2012, p. 23). O mesmo tipo de proposta é apresentado para o setor do ferro e aço. A realocação de muitas unidades produtivas sob novas administrações tem encontrado resistência não só de nível burocrático, mas também sindical.

Na última seção são apresentadas as estimativas orçamentárias para realizar a fase inicial do projeto. São detalhados os investimentos produtivos e não produtivos, assim como o pagamento de passivos atrasados e outras dívidas. Para os dois setores contabiliza-se um total US\$ 1,437 bilhão que seriam negociados pelos trabalhadores para viabilizar os objetivos do projeto (PLAN GUAYANA SOCIALISTA, 2012, pp. 40-41).

3.2.7. O Convênio Orinoco

No dia 29 de agosto de 2012, foi anunciada pelo presidente Hugo Chávez em Ciudad Guayana a assinatura de um convênio entre o Presidente da CVG, Rafael Gil Barrios, e o Presidente da PDVSA, Rafael Ramirez. O convênio visa estabelecer as condições gerais e o marco de coordenação e cooperação entre a PDVSA e a CVG na execução de projetos orientado ao desenvolvimento sustentável da *Zona de Desarrollo de Guayana*, nos âmbitos sociais, produtivos, agrícolas, agroindustrial, ambiental e de ordenamento territorial. Diferentemente do PSO, o novo convênio reconhece que existe uma limitação tanto geográfica como econômica na elaboração de projetos fundamentalmente associados à atividade petrolífera.

O primeiro objetivo do convênio é a elaboração de um novo diagnóstico dos polos produtivos, responsáveis por explorar por meio das empresas básicas ou PDVSA o potencial dos recursos naturais e minerais que existem na zona. O convênio se propõe a identificar polos de desenvolvimento produtivo ao longo de todo o território, e em cada um deles estabelecer o marco da realização das atividades produtivas com as empresas, assim como os planos locais de desenvolvimento que vão além das atividades petrolíferas. Entre esses são mencionados o *Polo de desarrollo Agrícola Agroindustrial* em Maripa e Cairaca, o *Polo Industrial* em Ciudad Guayana, o *Polo Agrícola* em El Palmar, Upata, e el Manteco, o *Polo Petroquímico* e o *Polo Petrolero* (FPO). Propõe-se formação do *Gran Eje de Desarrollo Orinoco*, com uma extensão de 100.000 Km², que seria a fusão da *Zona Especial de Guayana* e do *Proyecto Socialista Orinoco*.

No mesmo comunicado foram anunciados os primeiros projetos conjuntos enquadrados nesse novo esquema de cooperação assinado entre a CVG e a PDVSA. Entre os projetos estão a criação de Petro San Félix, na qual Chevron participa com 30%, e os outros 70% restantes estão divididos equitativamente entre a CVG e a PDVSA (há notas de imprensa que apontam a participação da CVG em 10%). A criação do *Acuerdo Faja-Acero*, entre SIDOR e PDVSA, no qual a primeira se compromete a fornecer 1.250.000 toneladas de aço anuais pelos próximos cinco anos, com um pagamento adiantado de 3,600 bilhões de dólares que deverão ser investidos na SIDOR para duplicar sua capacidade de produção. Por último, com os dividendos da associação entre a CVG e a PDVSA, criou-se o *Fondo Estratégico Orinoco*, que passará a financiar projetos conjuntos dentro de este novo marco de cooperação.

No comunicado, foi destacado também pelo presidente a necessidade de restabelecer e potencializar os mecanismos de planejamento na zona fronteira com o Brasil, a partir da entrada da Venezuela ao Mercosul. A visão de longo prazo no planejamento da região deveria privilegiar as novas dinâmicas econômicas derivadas da integração de Venezuela ao bloco.

3.3. Ações conjuntas CVG-SUFRAMA

Em julho de 2002, por iniciativa da Corporação Venezuelana de Guayana (CVG), foram iniciadas gestões entre aquela instituição do governo da Venezuela e a Suframa, tendo em vista o interesse por parte dos venezuelanos em estabelecer na cidade de Puerto Ordaz, no estado de Bolívar, ao sul do país, uma zona franca em moldes similares à existente em Manaus. Os contatos iniciais foram no sentido de conhecer a experiência administrativa, operacional e técnica da instituição brasileira.

Além disso, o objetivo geral manifesto pela CVG era em estreitar os laços institucionais, bem como identificar as possíveis áreas de interesse comum entre as duas instituições.

Por ocasião do encontro entre os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, do Brasil, e Hugo Chávez, da Venezuela, de 15 de setembro de 2004, durante a realização da II Feira Internacional da Amazônia, em Manaus, foi firmado um Memorando de Entendimento pela Superintendente da Suframa, Flavia Grosso, e pelo Presidente da CVG, Rafael Sánchez Márquez. Nesse documento, constavam nove temas considerados de caráter prioritário e de interesse mútuo, conforme segue:

- a) Identificação de setores competitivos e oportunidades de negócios por meio de estudos e pesquisas conjuntas;
- b) Apoio ao desenvolvimento industrial nas regiões de atuação das Partes signatárias;
- c) Apoio à criação de parques tecnológicos e programas de incubação de empresas;
- d) Promoção comercial e atração de investimentos;
- e) Incentivo à criação de Centros de negócios para intercâmbio de informações relacionadas com comércio, investimento, turismo, infraestrutura, serviços de apoio e outros;
- f) Apoio a atividades de caráter econômico e de serviços de infraestrutura, incluídos sistemas logísticos;
- g) Apoio a programas que estimulem o turismo;
- h) Apoio a programas de capacitação gerencial e técnica; e
- i) Intercâmbio de tecnologia.

Na sequência da celebração do Memorando de Entendimento, foram realizadas ações como:

- Visita de técnicos da CVG à Suframa – em esforço para aprofundar a aproximação institucional para uma possível parceria, tendo como objetivos específicos – i) conhecer o modelo Zona Franca de Manaus/Suframa e suas áreas de abrangência e incentivos; ii) visitar empresas do Distrito Industrial de Manaus que utilizassem como insumo, aço e alumínio; e iii) discutir plano de trabalho para concretizar o que foi previsto no Memorando de Entendimento.
- Rodada de Negócios Brasil – Venezuela – foi realizado um evento em abril de 2005, organizado pela Suframa, em conjunto com a CVG, o BANCOEX e o Ministério de Indústrias Básicas e Mineração da Venezuela, como parte dos objetivos estabelecidos pelos presidentes Lula e Chávez em prol da integração latino-americana. Os objetivos específicos dessa rodada foram: i) promover as vantagens de investimento em Ciudad Guayana; ii) ampliar o intercâmbio de comércio bilateral; iii) fomentar o desenvolvimento de cadeias produtivas que agregam valor à matéria prima; e iv) estimular alianças comerciais. Os principais setores participantes do encontro foram metalurgia, madeira, alumínio e plásticos.

Buscou-se com essa iniciativa o desenvolvimento de alianças estratégicas entre empresas do Plano Industrial de Manaus (PIM) e venezuelanas dos setores acima. Como

resultado, contudo, não houve avanço na realização de negócios e nem na consecução dos objetivos estabelecidos, pois não ocorreu a contrapartida por parte das empresas venezuelanas.

As relações bilaterais ficaram sem evolução até 2007, quando houve nova manifestação de interesse por parte do governo da Venezuela em reativar os termos do Memorando de Entendimento entre a Suframa e a CVG. Nessa ocasião, foi proposto um acordo de cooperação e assistência técnica em relação a investimentos e desenvolvimento de regimes aduaneiros especiais de caráter territorial. Segundo a Suframa, contudo, as negociações não prosperaram devido à mudança na direção da CVG e, desde então, a situação perdura sem qualquer evolução, sem que qualquer dos lados tenha tomado novas iniciativas para retomar o entendimento firmado anteriormente.

A conclusão que se pode tirar é que embora exista uma clara possibilidade de aproveitamento recíproco das características intrínsecas em ambos os lados, ainda não têm sido aplicados aspectos de empreendedorismo e inovação para aproveitamento em uma benéfica aliança estratégica. Ademais, condições de complementaridade das economias de duas regiões vizinhas têm sido pouco exploradas. Seria de se estranhar que ambos os lados tratem de buscar outros e distantes parceiros econômicos, comerciais e culturais, em detrimento de fatores como eventuais possíveis ganhos de economia de escala derivados da proximidade geográfica.

Considerações finais

O capítulo buscou mostrar um retrato atual das instituições de Brasil e Venezuela. Esse quadro é importante na medida em que explicita alguns dos problemas que dificultam a aproximação dos dois países a fim de planejar um processo de desenvolvimento integrado. Além disso, neste capítulo, foram discutidas as principais instituições que atuam ou atuaram na Amazônia para o fomento do desenvolvimento regional, buscando-se verificar a capacidade intrínseca de cada uma para prover uma evolução econômica à região amazônica, bem como o foco existente em relação a uma possível integração com a Venezuela.

Ao longo dos séculos, foram poucas as iniciativas para gerar um processo que resultasse em um desenvolvimento regional sustentável e duradouro. Somente a partir de meados do século XX é que começaram a ser formulados planos e concebidas instituições com características de produzir resultados com alguma concretização. Algumas dessas iniciativas foram sendo ajustadas com o correr do tempo, passaram por reestruturações

organizacionais e perduraram até os dias atuais, com maior ou menor grau de êxito em suas ações.

Chaves de Brito (2001, p. 11) alerta que, do ponto de vista brasileiro, o sistema institucional começou a perder sua capacidade operacional a partir do colapso projeto desenvolvimentista da Amazônia, porém permaneceu com a prerrogativa de formular os planos e as estratégias de desenvolvimento. Os problemas institucionais relacionados ao desenvolvimento da Amazônia começaram a ser identificados concomitantemente ao desenrolar das ações governamentais.

Destaca-se que poucas são as iniciativas empreendidas para que houvesse uma efetiva integração entre Brasil e Venezuela. Em que pesem menções sobre “integração com os países sul-americanos” em alguns dos planos formulados, pode-se verificar que são poucas as ações que realmente foram tentadas. Quando essas iniciativas foram tomadas, como é o caso da Suframa, por exemplo, surgiram dificuldades no relacionamento bilateral de cunho administrativo, e não diplomático, para que as propostas de integração não fossem bem sucedidas.

Muitos planos de desenvolvimento regional não passaram da intenção contida em seu enunciado inicial, abandonando ao longo do tempo seu propósito de promover a integração com os países vizinhos, sem que houvesse a consecução da proposta originalmente formulada. Ademais, acaba sendo uma situação recorrente de criação de planos e instituições sem que haja uma concomitante preocupação de estabelecer um sistema de provisão de recursos para a implementação de ações.

As iniciativas mais recentes do governo federal brasileiro para a integração com a Venezuela foram lançadas desde o final da primeira década do século XXI, tendo como logros principais a missão do Ipea na Venezuela, a atuação da Embrapa naquele país, a instalação de um escritório da Caixa Econômica Federal (CEF), discutidas no próximo capítulo deste trabalho. O recente ingresso da Venezuela no Mercosul, em meados de 2012, representa um fato significativo e com grande potencial de estabelecer uma nova fase nas relações bilaterais, com a expansão das oportunidades econômicas, comerciais, culturais e sociais, com benefícios para ambos os lados da fronteira. E, nisso, o papel catalisador das instituições de atuação local na região norte, em particular, nos estados do Amazonas e de Roraima, deveria se fazer valer para que fosse formado um processo sistêmico e dinâmico voltado a uma integração efetiva com perenidade.

Iniciativas como a aproximação entre a CGV e a Suframa de 2002 precisariam ser retomadas e intensificadas levando em conta as diretrizes das políticas externas e dos planos regionais dos dois países. A proposta de um plano integrado de desenvolvimento deve levar em conta as iniciativas já estabelecidas, estimular a que todas as instituições revisem seus planos considerando a vinculação com os países vizinhos e definir políticas industriais conjuntas, particularmente em setores em que o desenvolvimento ainda é insipiente, como a indústria naval fluvial.

O fato de a região amazônica ser identificada como um ambiente onde há fragilidade institucional, bem como situação de extremo antagonismo entre os setores sociais, em especial nas áreas de fronteira, tem um significado relevante para este estudo, pois a integração com a Venezuela requer o papel catalisador das instituições para estimular o desenvolvimento de produtos e serviços e uma atuação perene com vistas a concretizar um processo perene das relações econômicas – incluindo as comerciais --, produtivas, culturais e sociais entre o Norte do Brasil e o país vizinho.

Capítulo 4 – A especificidade das relações entre Brasil e Venezuela: integração e cooperação

Introdução

Este capítulo tem por objetivo tratar da especificidade das relações políticas atuais entre Brasil e Venezuela. A aproximação entre Brasil e Venezuela começou a ganhar impulso nos governos de Rafael Caldera na Venezuela e de Itamar Franco no Brasil, mas o salto qualitativo se deu apenas com a assinatura do Protocolo de La Guzmânia, em março de 1994. As iniciativas, entretanto, que geraram os acordos de La Guzmânia estavam em grande medida limitadas ao âmbito das relações fronteiriças. Nos governos Fernando Henrique no Brasil e de Rafael Caldera na Venezuela observou-se uma intensa agenda de reuniões e encontros e visitas presidenciais decorrentes dos compromissos assumidos no protocolo. O presidente Caldera visitou Brasília 1994 e 1996 e o presidente Fernando Henrique visitou Caracas em 1995.

Em um segundo momento, após eleição de Chávez, há uma forte orientação política em se aproximar de alguns países fora do arco tradicional de alianças venezuelanas, entre eles o Brasil. Ao longo de sua história, por conta da sua situação rentista, Venezuela teve sua política externa direcionada, por um lado, às relações com os demais países produtores de petróleo. Por outro lado, à necessidade de exportação de seu produto determinou a verticalização de suas relações comerciais com os países centrais, especialmente com os Estados Unidos, principal comprador do petróleo venezuelano até hoje, ainda que tenha perdido espaço relativo nesse setor na última década.

Durante o governo Chávez, principalmente depois do golpe sofrido em 2002, a necessidade de busca de novos parceiros comerciais tornou-se premente. Além disso, esse contexto interno aumentou a necessidade da Venezuela de legitimação regional e internacional, favorecendo a inflexão na política externa. Novas parcerias com países não tradicionais passaram a acontecer. Países como China, Rússia e Irã e, em menor grau, Índia e Síria, aumentaram sua presença na sociedade venezuelana; a América do Sul, de simples circunstância geográfica, tornou-se seu principal espaço de legitimação. A relação com o Brasil passou a ser necessária e prioritária.

Paralelamente a isso, o Brasil viveu um período de transição, com a eleição do governo Lula, que permitiu maior aproximação ideológica com seu vizinho e o estabelecimento de reuniões periódicas entre os mandatários dos dois países que elevaram as relações entre esses países a um novo patamar, marcando a agenda entre os dois países com relações duais que, se por um lado, seguem as pautas tradicionais, por outro, trazem ao jogo político novos temas e atores. A agenda bilateral, que antes priorizava os assuntos fronteiriços, passou a ser pautada pela necessidade de cooperação para o desenvolvimento conjunto dos países.

A partir dos governos de Lula e Chávez a cooperação binacional evoluiu muito, a ponto de a Venezuela ser o único país no qual o Brasil possui agências públicas, como a Caixa Econômica, a Embrapa e o Ipea, atuando de maneira articulada. A importância disso deve ser analisada considerando-se a possibilidade de transferência de tecnologia e a diminuição da assimetria comercial que os dois países vivem na atualidade. Em 2012, o Brasil exportou pouco mais de US\$5 bilhões para a Venezuela e importou apenas cerca de US\$ 1 bilhão do país vizinho.

4.1. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul

O Brasil começou a se envolver com cooperação internacional como país receptor. Em 1950, criou a Comissão Nacional de Assistência Técnica para planejar o recebimento e uso de recursos da cooperação internacional, então chamada “assistência técnica”, devido a seu caráter eminentemente vertical. Como consequência direta do acelerado processo de criação e fortalecimento de capacidades nacionais decorrentes do desenvolvimento, entretanto, o país rapidamente ingressou na lista de doadores, colocando-se como ator relevante da cooperação Sul-Sul na década de 1970, quando a política externa do “Pragmatismo Responsável e Ecumênico” de Ernesto Geisel se direcionava fortemente para a África e para o Oriente Médio em busca de acesso preferencial a recursos petrolíferos. Assim, na década de 1970, entre outros acordos, estão os Acordos Básicos de Cooperação Técnica e Científica assinados com os países abaixo relacionados:

Tabela 4 - Acordos de cooperação sul-sul assinados pelo Brasil (1970-1979)

País	Ano
Benin	1972
Camarões	1972
Costa do Marfim	1972
Senegal	1972
Togo	1972
Egito	1973
Quênia	1973
Zaire	1973
Gabão	1974
Gana	1974
Kuwait	1975
Cabo Verde	1977
Iraque	1977
Guiné Bissau	1978
Nigéria	1979

Fonte: ABC, <http://www.abc.gov.br/ct/ctAVCGRB.asp>

Apesar de muitos não terem tido prosseguimento nas negociações futuras, a década de 1970 marcou uma nova fase nas relações de cooperação com outros países do sul, possibilitando a construção nacional de uma política externa que busca ser multilateral no presente. É importante ressaltar que no momento de envolvimento inicial do Brasil com a cooperação técnica internacional, quando em 1950, o governo criou a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), composta por representantes governamentais da Secretaria de Planejamento, do Ministério das Relações Exteriores e de Ministérios setoriais (ABC, <http://www.abc.gov.br/abc/historico.asp>). Foi apenas em 1969 que houve a centralização das competências básicas de cooperação técnica internacional (negociação externa, planejamento, coordenação, fomento e acompanhamento) na Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e no Ministério das Relações Exteriores (MRE), escolhidos como órgãos centrais responsáveis pela sua gestão. A partir do início dos anos 1980 começou a surgir, dentro do Ministério de Relações Exteriores, a crítica ao “duplo comando do Sistema

de Cooperação Técnica” (ABC, <http://www.abc.gov.br/abc/historico.asp>). Segundo o *website* da Agência Brasileira de Cooperação,

De fato, o Sistema de Cooperação Técnica apresentava um duplo comando: a Divisão de Cooperação Técnica do Itamaraty e a Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN). Enquanto a SUBIN desempenhava as funções técnicas - prospecção, análise, avaliação e acompanhamento de projetos - a Divisão se encarregava dos aspectos políticos da cooperação técnica (ABC, <http://www.abc.gov.br/abc/historico.asp>, 21/05/2012).

A criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987, é parte dos esforços de reforma do sistema nacional de cooperação. No momento de sua criação, a ABC tinha por finalidade operar programas de cooperação técnica em todas as áreas do conhecimento, entre o Brasil e outros países e organismos internacionais. Em 1992, sua finalidade estendeu-se à administração dos projetos desenvolvidos com organismos internacionais e a ABC passou a desenvolver sua ação em coordenação com o Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do Ministério das Relações Exteriores.

Em 1996, a ABC foi integrada à Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores, passando a constituir-se em órgão da Administração Direta, com a finalidade de coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e entre o Brasil e países em desenvolvimento.

Na década de 1991, após forte impacto da crise da dívida e dos ajustes estruturais restritivos, a ABC passou a ter um papel mais tímido do que o que exercera no passado em relação à cooperação com países em desenvolvimento. Foi apenas na década de 2000, com o refortalecimento dos instrumentos de planejamento e articulação de políticas públicas, que o Brasil recuperou sua condição de *player* que coopera com o desenvolvimento dos demais.

Esse novo movimento estratégico para a cooperação demanda a participação de diversas instituições brasileiras com *know-how* em áreas específicas com forte incidência em atividades econômicas e produtivas de países receptores. É nesse contexto que se inserem as experiências de cooperação Sul-Sul levadas a cabo mais recentemente por agências públicas brasileiras (fundações, empresas, bancos), como a própria ABC, a Embrapa, a Fiocruz, a Caixa Econômica Federal e o Ipea, todos partindo de diretrizes estratégicas da presidência da república para a política exterior. Assim, a cooperação se dá num contexto de complexificação das relações exteriores no qual o agente tradicional, o Ministério das

Relações Exteriores (MRE), não detém o monopólio da ação internacional do Estado. Pode-se falar da constituição de uma política externa de execução descentralizada, na qual as agências públicas cumprem papel estratégico para a promoção dos interesses nacionais em múltiplas frentes de ação.

A política de cooperação internacional é orientada a partir da presidência da república e do MRE, embora não seja aplicada exclusivamente por eles. A partir das diretrizes estratégicas definidas pelo governo, cada agência adota um programa específico de cooperação e atuação internacional de acordo com suas possibilidades em termos de recursos humanos, tecnológicos e orçamentários. O MRE colabora para que os esforços de cooperação de cada agência sejam efetivados com êxito, dentro de uma política de cooperação mais ampla do governo.

A ABC é o órgão vinculado ao MRE que realiza esse papel de intermediação entre atores nacionais e internacionais para a realização de projetos de cooperação, com foco em temas de cooperação técnica. A ABC tem como atribuição negociar, coordenar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos-quadro firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais.

Outra agência importante para a cooperação Sul-Sul do Brasil é a Embrapa, criada em 1973. Hoje é órgão vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para desenvolver e adaptar tecnologias para o meio ambiente tropical. Destacam-se os exemplos da tropicalização da soja, grão antes tipicamente cultivado em clima temperado, bem como estudos sobre o tratamento do solo, o plantio direto e a integração da lavoura com a pecuária, que transformaram o cerrado brasileiro em grande exportador de grãos. A empresa possui 9.660 empregados, dos quais 2.392 são pesquisadores - 18% com no mínimo mestrado, 74% com doutorado e 7% com pós-doutorado. O orçamento para 2012 foi de aproximadamente US\$ 1 bilhão. Devido à *expertise* acumulada, a Embrapa passou a transferir tecnologias e técnicas em projetos de cooperação Sul-Sul, estando presente hoje nos diferentes continentes: Américas (EUA, Panamá, Equador, Colômbia e Venezuela), Europa (França e Reino Unido), África (Mali, Senegal, Gana e Moçambique) e Ásia (China e Coreia do Sul).

Trata-se de estratégia de duas frentes: os Laboratórios Virtuais e os projetos. Por um lado, os Laboratórios Virtuais (LABEX) buscam gerar aprendizado aos pesquisadores da Embrapa por meio de parcerias com instituições congêneres com tecnologias de ponta em países desenvolvidos, como Estados Unidos, Inglaterra, França e Coreia do Sul, além da China. Por outro, os projetos são desenvolvidos em países receptores de cooperação, como

Moçambique, Senegal, Mali, Gana, Venezuela, Colômbia, Equador e Panamá, para os quais se transfere tecnologias e técnicas. Os produtos da interação entre a Embrapa e outros atores internacionais, sejam eles centros de pesquisa, organismos internacionais ou países, podem acarretar em maior produtividade à agricultura brasileira.

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) também é importante para a estratégia de cooperação internacional do Brasil. Criada em 1900, pelo bacteriologista Oswaldo Cruz, chamava-se então Instituto Soroterápico Federal. Vinculada atualmente ao Ministério da Saúde (MS), a Fiocruz é a mais destacada instituição de ciência e tecnologia em saúde da América Latina.

A instituição é responsável por aplicar a diplomacia da saúde nas negociações de política externa do país, além de participar do processo de captação de apoio internacional e da oferta de colaboração em âmbito bilateral, com os diversos países com os quais o Brasil mantém relações estáveis e dinâmicas. Sua atuação internacional é crescente, tanto no sentido da cooperação Norte-Sul, quanto em relação ao eixo Sul-Sul, formado por países em desenvolvimento. Para atender e coordenar essas demandas foi criado, em 2009, o Centro de Relações Internacionais em Saúde (Cris), órgão de assessoria da Presidência, com o objetivo de coordenar e apoiar as iniciativas das vice-presidências e das unidades técnicas da Fiocruz. O Cris é responsável por implementar as estratégias institucionais em âmbito global e por coordenar as atividades de cooperação internacional.

Para levar a cabo os objetivos propostos, a Fiocruz mantém acordos de cooperação com organizações multilaterais e regionais (ONU, OMS, Mercosul, Unasul, PNUD, UNAIDS, Unesco, OPAS, CPLP, entre outras) e instituições públicas e privadas, dentre as quais destacam-se: Drugs for Neglected Diseases Initiative (DNDi); Global Alliance for TB Drug Development (TB Alliance); International Development Research Center (IDRC); Fogarty International Center - National Institutes of Health (NIH); Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ); Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (ACDI-Cida); Fundação Rockefeller e Fundação Gates.

Além de pesquisas conjuntas, a Fiocruz desenvolve importantes programas internacionais, como a iniciativa em favor do fortalecimento do Sistema de Saúde do Haiti por meio do Programa de Cooperação Tripartite (Brasil - Cuba – Haiti), que abarca o período de 2011 a 2013 e visa à formação de recursos humanos em Saúde e desenvolvimento de programas de vigilância epidemiológica e vacinação. A Fiocruz posiciona sua atuação internacional de modo claramente complementar à orientação da política externa brasileira, uma vez que o Brasil lidera a operação da ONU para manutenção da paz no Haiti (Minustah).

A Caixa Econômica Federal também promove ações de cooperação internacional. Trata-se do banco de mais longa existência contínua do Brasil, criado em 1861 e constituído em empresa pública em 1969. A Caixa começou sua atuação internacional como banco que visava a facilitar as remessas de divisas da comunidade brasileira no exterior. A partir disso, organizou agências em Tóquio e Nova Iorque. Iniciou atividades em projetos de cooperação técnica internacional em 2003, centralizando sua atuação nas áreas em que possui notório conhecimento, como transferência de benefícios, desenvolvimento urbano, saneamento, infraestrutura, habitação, inclusão bancária e loterias. A cooperação técnica é vista, então, como uma forma de compartilhamento de conhecimentos que fortalece o papel de principal agente das políticas públicas do governo federal brasileiro, projetando a marca internacionalmente e abrindo fronteiras para novos mercados e negócios. Dentre as atividades e programas de cooperação internacional da Caixa destacam-se: cooperação para programas habitacionais na Namíbia e Venezuela; tecnologia para programas de transferência de renda na República Dominicana; apoio ao desenvolvimento urbano em São Tomé e Príncipe, Moçambique e Marrocos; cooperação para implantação de sistemas de bancarização em comunidades pobres e estruturação de programa habitacional na Venezuela; e até mesmo o apoio ao programa de reconstrução do Líbano após conflito com Israel (2006).

4.2. A Venezuela Puntofijista e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Ao longo da segunda metade do século XX, e, sobretudo após a afirmação da democracia representativa com o *Pacto de Punto Fijo* de 1958, consolidou-se um *sui generis* modelo econômico na Venezuela. As exportações de petróleo garantiram fluxos positivos sistemáticos de moedas conversíveis⁵⁶ em condições de forte heterogeneidade estrutural (FURTADO, 2008; ALFONSO, 1971), de modo a plasmar o “capitalismo rentístico” (BAPTISTA, 1997; BAPTISTA, 2004, MOMMER, 1999) ou o “subdesenvolvimento com abundância de divisas” (MEDEIROS, 2008), caracterizado pelo deslocamento entre a baixa produtividade média do trabalho e os altos salários reais. Essa “condição rentista” não encerrou apenas circunstâncias de produção e de balanço de pagamentos específicas, mas

⁵⁶ Moedas conversíveis são aquelas com demanda positiva por não-residentes do país emissor, ou seja, que são aceitas em diferentes praças comerciais e financeiras.

influenciou o próprio padrão de inserção internacional do país, na medida em que contribuiu para definir, também, as prioridades políticas externas (BARROS e PINTO, 2012).

A importância do petróleo para a Venezuela fundamentou os dois eixos de sua política internacional:

- a) o vertical, Norte-Sul, lastreado nas exportações de petróleo e na presença de empresas petrolíferas⁵⁷ e não-petrolíferas (FIGUEROA, 1974) dos países centrais na Venezuela, com destaque para os Estados Unidos (SALAS, 2007), tanto pelo volume de comércio e investimentos como pela proximidade física e logística; e
- b) o horizontal, Sul-Sul, fortalecido pela necessidade de articulação com os demais membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para a garantia da maximização das receitas do Estado por meio do estabelecimento de controle nos preços e na produção, assim como pela projeção na América Latina e no Caribe⁵⁸ e pela participação ativa nos principais foros dos países não-alinhados.

Embora tenha sido bastante ativa nas negociações que levaram à criação da OPEP na Conferência de Bagdá em 1960⁵⁹ e tenha participado como observadora da conferência que criou o Movimento dos Países Não-Alinhados em Belgrado em 1961, a Venezuela só começou a patrocinar projetos mais amplos de cooperação internacional a partir de 1974. Antes disso, a instabilidade política (pré-1958), a política regional “isolacionista” (Doutrina Betancourt⁶⁰) e os preços relativos internacionais do petróleo baixos fizeram que a projeção externa venezuelana fosse mais limitada. Foram os movimentos do cenário mundial, com o primeiro choque do petróleo (1973-1974), que chegou a quadruplicar os preços do barril em poucos meses, que transformaram a atuação da Venezuela no mundo, potencializando a presença internacional marcada pelo ativismo na criação da OPEP em 1960 e a influência desenvolvimentista cepalina muito presente no primeiro governo de Carlos Andrés Pérez (1974-1979).

⁵⁷ Mesmo depois da criação da *holding* Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA) e da nacionalização da indústria petrolífera em 1976, companhias estrangeiras do setor seguiram atuando no país por meio de convênios de tecnologia e, a partir da *Apertura* da década de 1990, Convênios Operativos, Associações Estratégicas e Convênios de Lucros Compartilhados. Ver: PINTO, Luiz Fernando Sanná. *Petróleo, gás e nacionalismo na Venezuela e na Bolívia*. São Paulo: Prolam, 2009.

⁵⁸ PINTO, Luiz Fernando Sanná. *Petróleo, gás e nacionalismo na Venezuela e na Bolívia*. São Paulo: Prolam-USP, 2009.

⁵⁹ Ver, a esse respeito: PINTO, 2009; YERGIN, Daniel. *The Prize*. New York: Simon & Schuster, 2007.

⁶⁰ A chamada Doutrina Betancourt consistia em garantir reconhecimento diplomático apenas para os países da região que fossem democráticos. A Doutrina foi flexibilizada no governo de Raúl Leoni (1964-1969) e abandonada no de Rafael Caldera (1969-1974).

De 1970 até 1975, o PIB do país foi de US\$ 13,8 bilhões para US\$ 32,1 bilhões, com o PIB *per capita* subindo de US\$ 1.294 para US\$ 2.533⁶¹ e o nível das reservas internacionais, de US\$ 1 bilhão para US\$ 8,8 bilhões⁶². O pico do período foi o ano de 1982, após o segundo choque do petróleo, quando o PIB do país chegou a US\$ 79,2 bilhões, com o PIB *per capita* tendo alcançado US\$ 5008 em 1980⁶³. O país não apenas cresceu, acumulou enorme quantidade de recursos líquidos em moeda forte. Mais do que sua economia era capaz de absorver (BAPTISTA, 1997). Em 1974, com o Decreto-Lei N° 151, foi criado o *Fondo de Inversiones de Venezuela* (FIV), cujas atribuições incluíam o financiamento de projetos prioritários e a realização de investimentos ou projetos de qualquer natureza no exterior. Isso deu margem para que, dentro da ideia de Carlos Andrés Pérez de construção da *Gran Venezuela*, a projeção externa do país adquirisse importância. Para tanto, os instrumentos mais amplos de cooperação internacional da Venezuela foram desenvolvidos, com amplo destaque para a cooperação financeira.

Em dezembro de 1974, na simbólica e planejada Ciudad Guayana, cuja construção representou, junto com a nacionalização do petróleo de 1975-76, a mais importante conquista dos tempos de ouro da “Venezuela Saudita”, o país recebeu os mandatários de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá para lançar as bases do que foi um dos pilares de sua política externa regional: o chamado “Primeiro Programa de Cooperação Econômica”, que consistia num acordo entre o FIV e os bancos centrais dos demais países para compensar os déficits derivados das compras petroleiras de origem venezuelana com financiamento de balanço de pagamentos e/ou financiamento de programas e projetos. Jamaica e República Dominicana foram incorporadas no ano seguinte. Tratava-se de programa que deveria durar até 1979, quando poderia ser renovado.

A possibilidade de financiamento do “Primeiro Programa de Cooperação Econômica” era igual à multiplicação de tudo que excedesse US\$ 6 por barril pelo volume exportado pela Venezuela para cada país. As modalidades poderiam ser o financiamento do balanço de pagamentos, com prazos de seis anos para o pagamento do principal e taxa de juros igual à aplicada pelo Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) nas operações com capital ordinário e o financiamento de programas e projetos, com a conversão dos depósitos para o financiamento do balanço de pagamentos em empréstimos de longo prazo com prazos de até 25 anos (VENEZUELA, 1981).

⁶¹ United Nation Database.

⁶² International Monetary Fund Financial Statistical Data.

⁶³ United Nation Database.

Ao todo, a Venezuela desembolsou US\$ 678 milhões nesse programa, dos quais 62% foram convertidos em empréstimos de longo prazo para projetos em setores tão variados como energia, água, agricultura, transporte e indústria. Do valor, 12% foi para a Costa Rica, 15% para El Salvador, 19% para Guatemala, 13% para Honduras, 11% para Nicarágua, 8% para a Jamaica, 6% para a República Dominicana e 16% para o Panamá (VENEZUELA, 1981).

Os venezuelanos buscavam transformar a experiência financeiro-petrolífera de cooperação Sul-Sul com a América Central e o Caribe em um *case* de aplicação dos princípios que defendia nos órgãos internacionais, legitimando sua aspiração de se colocar como um dos países líderes do Terceiro Mundo ao mesmo tempo em que fortalecia sua posição sub-regional e consolidava uma rede de distribuição de petróleo e combustíveis para os seus vizinhos.

En general, desde el punto de vista de la nueva experiencia, puede afirmarse que durante el quinquenio 1974/1979 se establecieron las bases y se desarrollaron los primeros programas de cooperación financiera internacional, sustentados en el principio de la ayuda a los países de menor desarrollo relativo dentro de la comunidad internacional en aplicación del concepto de la Justicia Social Internacional que rige la política exterior venezolana (VENEZUELA, 1981, p. 8).

Tratava-se, portanto, de um exemplo prático do que poderia ser a “Nova Ordem Econômica Internacional”, defendida fortemente pela OPEP, o Movimento dos Países Não-Alinhados, o G-77 e a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês). A própria tônica do diálogo Norte-Sul presente nessas discussões se reproduzia no programa da Venezuela, já que uma das condições da reconversão dos depósitos em empréstimos de longo prazo era a vinculação do financiamento dos projetos ao copatrocínio dos organismos financeiros internacionais, ou seja, de instituições cujo poder decisório estava vinculado às quotas distribuídas por aporte de capital e em que predominavam os países centrais.

Ademais desse programa, a Venezuela aproveitou o momento de abundância para aumentar sua participação nos fundos e mecanismos geridos por instituições multilaterais. Com o Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo, por meio de três instrumentos, a Venezuela aportou US\$ 967 milhões para a cooperação entre 1974 e 1981: a “Facilidade Petroleira”, que ajudava os países com dificuldades no balanço de pagamentos em função de importações de petróleo a arcar com seus compromissos internacionais com empréstimos de

7 anos e juros de 7% ao ano; a “Conta Subsídio”, que ajudava os países que não conseguiram pagar os débitos do primeiro programa; o “Crédito Suplementar” e o “Fundo Fiduciário”, também disponíveis para países com dificuldades nas contas externas (VENEZUELA, 1981).

O país também participou da criação, em 1976, do Fundo Especial da OPEP, contribuindo com US\$ 394 milhões para financiar o balanço de pagamentos dos países de menor desenvolvimento relativo que eram importadores de petróleo. Para o Banco Mundial e o BID, aportou US\$ 1 bilhão para financiar projetos industriais e de infraestrutura num prazo de até 25 anos e com taxa de 8%. Aportou US\$ 143 milhões para o Fundo de Emergências das Nações Unidas, US\$ 60 milhões para o Fundo Andino de Reservas, US\$ 40 milhões no “Fundo Venezuela” do Banco de Integração Econômica da América Central, e, para fechar apenas os casos mais conhecidos, US\$ 12 milhões para o “Fundo Especial para o Caribe”, criado pela Venezuela em 1979 para financiar projetos específicos desde que as compras fossem realizadas no país destinatário ou no doador (VENEZUELA, 1981).

O mais importante projeto de cooperação técnica foi o “Programa de Cooperação com o Caribe” (PROCA), que destinou US\$ 20 milhões em caráter de doação para realizar e financiar estudos de factibilidade de projetos, desenvolver programas educativos, outorgar bolsas de estudo e pesquisa e garantir assistência técnica direta e fornecimento de equipamentos médico, assistencial e industrial.

Ademais, os venezuelanos contribuíram em situações de emergência e desastres naturais, fazendo *swaps* e garantindo créditos recíprocos para países com dificuldades de acesso a divisas, e até mesmo com doações especial. Em relação a essa última modalidade, ficou famosa a entrega à Bolívia do navio cargueiro *Simón Bolívar* como presente simbólico para apoiar a reclamação do país para obter uma saída para o mar. Até mesmo no imaginário popular ganhava espaço a ideia de que, em cada giro internacional que fazia, o presidente Carlos Andrés Pérez levava a *chequera* (talão de cheques) para distribuir recursos para seus aliados do Terceiro Mundo.

Depois do vencimento do “Primeiro Programa de Cooperação Econômica” da Venezuela com os países da América Central e do Caribe em 1979, o México, país que vinha articulando muitas iniciativas regionais com Caracas, como a criação da Organização Latino-Americana de Energia (Olade, 1973, com sede em Quito) e do Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA, 1975, com sede em Caracas), e que passava por novo *boom* petrolero em função dos preços e das novas descobertas no Golfo, se ofereceu para coordenar programa similar ao anterior junto com os venezuelanos. Foi promovido, então, junto com os mexicanos, em agosto de 1980, em San José, Costa Rica, o “Segundo Programa

de Cooperação Econômica com a América Central e o Caribe” ou “Programa de Cooperação Energética com a América Central e o Caribe”, também conhecido como “Pacto ou Acordo de San José”.

O novo acordo estabeleceu que Venezuela e México compartilhariam a facilitação do abastecimento de petróleo para os países compreendidos no primeiro programa, incorporando Barbados, e comprometendo-se a financiar 30% do valor dessas importações. O financiamento inicial seria um depósito que criaria uma dívida com prazo de 5 anos e com juros de 4% ao ano, com possibilidade de conversão do crédito em financiamento de longo prazo de projetos prioritários, particularmente os relacionados com o setor energético, com prazo de 20 anos e com 2% de juros ao ano. Expressando a falência do diálogo Norte-Sul, a obrigatoriedade de vincular o financiamento dos projetos ao copatrocinio dos organismos financeiros internacionais foi eliminada. Além disso, estava prevista a possibilidade de se garantir cooperação técnica para a concepção ou execução dos projetos⁶⁴.

Ao todo, para os países participantes, estabeleceu-se uma quota financiável de 160 mil barris por dia. O Programa teria duração de um ano com possibilidade de renovação constante.

Num momento de acirramento das tensões econômicas e políticas mundiais com o segundo choque do petróleo, o choque dos juros deflagrado pelos Estados Unidos e a “Segunda Guerra Fria”, o Pacto de San José foi visto como um instrumento formidável para uma região que estava passando por importantes processos de transformação e por todo tipo de intervenção de potências extra-regionais. A Venezuela e o México fortaleciam sua imagem de países “generosos e libertadores” com o programa. A declaração do presidente venezuelano Herrera Campins em sua mensagem anual ao Congresso em março de 1981 reflete bem isso:

El Programa de Cooperación con México es objeto de comentarios favorables por su significado y transcendencia, pues no sólo se trata de cooperación para el abastecimiento petrolero, sino también para estimular la formación de planes de desarrollo en cada uno de los beneficiados, para que avancen hacia su independencia integral (CAMPINS, 1981).

Em seu conjunto, a Venezuela aportou US\$ 5,2 bilhões em cooperação entre 1974 e 1981, equivalente a 19,77% do saldo de sua balança comercial no mesmo período⁶⁵. Desse valor, US\$ 2 bilhões foram para cooperação bilateral e US\$ 3,2 bilhões para a multilateral.

⁶⁴ PACTO DE SAN JOSÉ.

⁶⁵ Cálculos do autor a partir do International Monetary Fund Data.

No que diz respeito à bilateral, a distribuição da quantia foi a seguinte: US\$ 237 milhões para a Costa Rica, US\$ 116 milhões para a Bolívia, US\$ 161 milhões para El Salvador, US\$ 166 milhões para a Guatemala, US\$ 26 milhões para a Guiana, US\$ 299 milhões para o Panamá, US\$ 116 milhões para Honduras, US\$ 122 milhões para a Jamaica, US\$ 149 milhões para a Nicarágua, US\$ 277 milhões para República Dominicana e US\$ 337 milhões para o Peru (VENEZUELA, 1981).

Apesar disso, a instabilidade da década de 1980 se refletiu na Venezuela. A economia do país foi violentamente afetada pelo aumento das taxas internacionais de juros e a queda dos preços do petróleo, que geraram cenário de restrição externa e considerável empobrecimento. O PIB do país passou de US\$ 79 bilhões em 1983 para US\$ 41,4 bilhões em 1989, nível próximo ao de 1976, enquanto o PIB *per capita* passou de US\$ 5 mil em 1981 para US\$ 2,1 mil em 1989, o mais baixo desde 1973⁶⁶. O valor total das exportações de petróleo da Venezuela passou de US\$ 18,6 bilhões em 1981 para US\$ 7,1 bilhões em 1986. Diante dessa situação, a projeção internacional da Venezuela minguiu consideravelmente, com a limitação dos recursos disponíveis para a cooperação, embora o Acordo de San José tenha sido renovado, nas mesmas condições, ano após ano.

As opções de desenvolvimento do país a partir da segunda metade da década de 1980 alteraram a forma como a Venezuela se articulava com os países do Sul. De um lado, Caracas deixou de dar prioridade à atuação na OPEP, vez que o ideário neoliberal incentivava manter um nível de produção de petróleo bem acima daqueles acordados por aquela instituição⁶⁷. De outro, o aumento da importância dos atores privados no setor energético e o novo conteúdo das políticas de integração impediram que o Acordo de San José continuasse sendo um mecanismo fundamental para o abastecimento de petróleo na América Central e no Caribe, o que contribuiu para diminuir a influência política da Venezuela na região – com as cláusulas que foram sendo incorporadas ao Acordo na década de 1990, os esquemas de financiamento operavam apenas quando o preço internacional do *crude* ultrapassasse os US\$ 21,00, e com juros equivalentes às taxas internacionais vigentes (RODRIGUEZ, 2002).

⁶⁶ United Nations Database.

⁶⁷ Para mais detalhes, ver: PINTO, 2009; MOMMER, Bernard. *The new governance of venezuelan oil*. Oxford Institute for Energy Studies: WPM 23, 1998. _____. *The governance of international oil: changing rules of the game*. Oxford Institute for Energy Studies: WPM 26, 2000. _____. *The political role of National Oil Companies in exporting countries: the Venezuelan Case*. Oxford Institute for Energy Studies: WPM18, 1994. _____. *Subversive oil*. In: ELLNER, Steve; HELLINGER, Daniel (ed.). *Venezuelan politics in the Chavez era: polarization and social conflict*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003.

4.3. A Cooperação Internacional no Governo Hugo Chávez

Diante da crise e do esgotamento do regime político que vigorou na Venezuela desde 1958, Hugo Chávez liderou um exitoso movimento político que objetivava refundar a república e reformular o modelo de desenvolvimento e de inserção internacional do país. Eleito presidente em dezembro de 1998, Chávez iniciou em fevereiro de 1999 seu governo. No que diz respeito à política externa, o governo Chávez defendia desde seu início a criação de um mundo multipolar, a rearticulação da OPEP e a promoção de um novo modelo de relações com a América Latina e o Caribe.

O governo bolivariano decidiu voltar boa parte de seus esforços diplomáticos para a América Latina e o Caribe. Em outubro de 2000, em função das negativas do México em reformar o Acordo de San José e em incorporar Cuba ao mesmo, o governo venezuelano lançou o “Acordo de Cooperação Energética de Caracas”, que estabeleceu que a Venezuela enviaria 80,000 barris de petróleo por dia para os países signatários (Bahamas, Barbados, Belize, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, República Dominicana e São Vicente e Granadinas), os quais ainda teriam de 5 a 25% do montante de sua fatura petroleira - referente a esses barris - financiados em 15 anos, a uma taxa de juros anual de 2%⁶⁸.

Apesar disso, pode-se dizer que esse e outros projetos da Venezuela não puderam ser plenamente implementados até pelo menos meados de 2004, dada a crise institucional que marcou o período 2001-2004⁶⁹. Foi apenas depois de garantir a retomada da atividade econômica e o controle da PDVSA que Hugo Chávez pôde promover com mais desenvoltura seus projetos energéticos para a América Latina e para o Caribe.

Em 2004, depois de duas reuniões dos ministros de energia do Caribe (a de julho, em Caracas, e a de agosto, em Montego Bay), foi criada a Petrocaribe, organização intergovernamental de caráter permanente que tem como objetivo coordenar as políticas públicas energéticas dos países membros. Os mecanismos de financiamento e compensações

⁶⁸ ACUERDO DE COOPERACIÓN ENERGÉTICA DE CARACAS.

⁶⁹ Durante esse período, a oposição organizou: greve geral no dia 10 de dezembro de 2001; golpe de Estado de 11 a 13 de abril de 2002 – Chávez foi reconduzido ao poder por sublevação cívico-militar que restaurou a legalidade; greve geral patronal-petroleira (liderada pela camada gerencial da PDVSA, e que objetivava a renúncia do presidente) entre 02 de dezembro de 2002 e 03 de fevereiro de 2003, culminando numa queda do PIB de 8,9% em 2002 e na demissão de 18, 756 funcionários da PDVSA; referendo revogatório sobre o mandato do presidente em agosto de 2004, no qual 59,06% dos eleitores votaram a favor da continuação do mandato de Chávez.

conformam o núcleo mais importante das atividades dessa nova organização: por meio deles, a Venezuela, de forma adicional aos benefícios estabelecidos no Acordo de San José e nos *Acuerdos de Cooperación Energética de Caracas*, garante facilidades aos países caribenhos de menor desenvolvimento relativo, sobre a base de quotas de barris que se estabelecem de forma bilateral e que tem seu valor financiado de acordo com a seguinte tabela:

Tabela 5 - Condições de financiamento do petróleo venezuelano aos países da PetroCaribe

Preços atuais de compra (FOB-VZLA) por barril em dólares estadunidenses	Fator de determinação dos recursos financeiros (%)	Anos de financiamento
≥ 15	5	15
≥ 20	10	15
≥ 22	15	15
≥ 24	20	15
≥ 30	25	15
≥ 40	30	23
≥ 50	40	23
≥ 100	50	23

Os fretes resultantes das operações realizadas no âmbito da Petrocaribe não podem exceder o preço de custo, o que representa uma poupança para os países membros da organização. Ademais, a Venezuela garante, por dois anos, o abastecimento gratuito da quota de petróleo prevista nos acordos bilaterais realizados.

De acordo com a declaração que deu origem à Petrocaribe, os princípios de integração da *Alternativa Bolivariana para Nuestra América* (ALBA; depois *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos*, ALBA-TCP) é que devem reger suas atividades. Nos anos de 2011 e 2012, a cooperação total executada pela Petrocaribe correspondeu a 1,36% do PIB venezuelano (LÓPEZ e VILLANI, 2013, p. 14). Esse valor relativo é superior ao que qualquer país da OCDE disponibiliza para finalidades de cooperação.

4.4. A aproximação entre Brasil e Venezuela: da aliança estratégica ao Mercosul

Este tópico tem por objetivo tratar das relações políticas atuais entre Brasil e Venezuela. Historicamente, as políticas exteriores de Brasil e Venezuela foram estruturalmente diferentes até período relativamente recente e as relações entre os dois países quase inexistentes na maior parte dos séculos XIX e XX. Nos anos 1980, apesar de os países apresentarem visíveis pontos de convergência, suas políticas externas não atingiram a intensidade que poderiam. Isso porque a década foi marcada por forte crise econômica na região, que levou os países a uma introspecção, que no plano econômico se traduziu em ajustamentos externos que induziam políticas protecionistas e redução sensível do nível de comércio intrarregional (VIZENTINI, 1995, p. 26). Assim, um problema comum, ironicamente, afastava Brasil e Venezuela.

A aproximação entre Brasil e Venezuela ganhou impulso nos governos de Rafael Caldera na Venezuela e de Itamar Franco no Brasil, provocado pela estratégia brasileira de *“‘temperar’ a abertura externa, desde o estabelecimento do governo encabeçado pelo Vice-Presidente, e a redefinição do panorama político venezuelano, que culminou com o retorno de Caldera ao poder”* (VIZENTINI, 1995, p. 34).

Depois dessa gradual aproximação, um salto qualitativo ocorreu na cooperação bilateral, com a assinatura do Protocolo de La Guzmania, em março de 1994. As iniciativas, entretanto, que geraram os acordos de La Guzmania estavam em grande medida limitadas ao âmbito das relações fronteiriças.

Nos governos Fernando Henrique no Brasil e de Rafael Caldera na Venezuela observou-se uma intensa agenda de reuniões e encontros e visitas presidenciais decorrentes dos compromissos assumidos em La Guzmania. Com efeito, o presidente Caldera visitou Brasília 1994 e 1996, enquanto que o presidente Fernando Henrique visitou Caracas em 1995. Em La Guzmania, foram criados, entre outras coisas, o MPC (Mecanismo Político de Consulta) e a Coban (Comissão Binacional de Alto Nível) presidida pelos chanceleres e integradas por diversos ministros de Estado. Em 1994, o Coban realizou seis encontros e ocorreram sete MPC além de diversos grupos de trabalho setoriais (dentre eles: GTs de comércio e integração; de transporte; de energia; de agricultura; de comunicação e desenvolvimento de fronteira).

Em um segundo momento, depois da eleição de Chávez e da estabilização do governo, por conta da conjuntura interna venezuelana, há uma forte orientação política em se

aproximar de alguns países, entre eles o Brasil. Ao longo de sua história, por conta da sua situação rentista, Venezuela teve sua política externa direcionada, por um lado, às relações com os demais países produtores de petróleo. Por outro lado, a necessidade de exportação de seu produto determinou a verticalização de suas relações comerciais com os países centrais, especialmente com os Estados Unidos, principal comprador do petróleo venezuelano até hoje.

Durante o governo Chávez, principalmente depois do golpe sofrido em 2002, reconhecido pelos Estados Unidos e Espanha, a necessidade de busca de novos parceiros comerciais tornou-se premente. Além disso, esse contexto interno aumentou a necessidade da Venezuela de legitimação regional e internacional, favorecendo a inflexão na política externa. Novas parcerias com países não tradicionais passaram a acontecer. Países como China, Rússia e Índia aumentaram sua presença na sociedade venezuelana; a América do Sul, de simples circunstância geográfica, tornou-se seu principal espaço de legitimação. A relação com o Brasil passou a ser necessária e prioritária.

Paralelamente a isso, o Brasil viveu um período de transição, com a eleição do governo Lula, que permitiu maior aproximação ideológica com seu vizinho e o estabelecimento de reuniões periódicas entre os mandatários dos dois países que elevaram as relações entre esses países a um novo patamar, marcando a agenda entre os dois países com relações duais que, se por um lado, seguem as pautas tradicionais, por outro, trazem ao jogo político novos temas e atores. A agenda bilateral, que antes priorizava os assuntos fronteiriços, passou a ser pautada pela necessidade de cooperação para o desenvolvimento conjunto dos países.

4.4.1. A especificidade da Venezuela para as relações internacionais do Brasil: a cooperação e as agências técnicas

Entre os anos 2003 e 2010, Lula fez 267 visitas a outros países. Dessas visitas, 62 foram feitas a países da América do Sul, que fica atrás, em número de visitas, apenas das consideradas multilaterais, que somam 88, e é seguida pela Europa, que recebeu, no período, 39 visitas, e pela África, que contou com 28 visitas do mandatário brasileiro. Dentre os países da América do Sul, a Venezuela se destaca, havendo recebido o presidente do Brasil em 13 reuniões bilaterais somadas a outras três reuniões multilaterais ocorridas em território venezuelano, com participação do presidente Lula. No mundo, a Venezuela é o país que mais recebeu visitas presidenciais do Brasil em caráter bilateral, seguida por Argentina, que contou

com 12 vistas bilaterais e 8 multilaterais, e Bolívia, com 7 visitas bilaterais e 2 multilaterais. (elaboração própria, a partir de MRE, 2011).

Da mesma forma, no período entre 2003 e 2010, o Brasil recebeu 281 visitas de mandatários estrangeiros, das quais 107 foram de mandatários sul-americanos. Também nas visitas de mandatários ao país, a Venezuela se destaca. Chávez foi o presidente que mais vezes esteve presente no Brasil no período, totalizando 20 visitas. As visitas venezuelanas são seguidas pelas da Argentina (13 visitas) e pelas da Colômbia (12 visitas) (MRE, 2011).

Entre 2003 e 2005, foram realizadas 5 visitas do presidente Chávez ao Brasil e 2 visitas de Lula à Venezuela. A partir de 2005, no entanto, essas visitas passaram a ser mais frequentes e tiveram como marco o Comunicado Conjunto, assinado em Caracas, em 14 de fevereiro de 2005, que estabeleceu a implantação de uma Aliança Estratégica entre os dois países. Segundo a declaração:

Extensas fronteiras comuns, valiosos recursos energéticos, potencialidades humanas que ao longo da história se expressaram no âmbito científico, do pensamento econômico, social e político, uma rica criação cultural, vastas extensões territoriais cortadas por importantes rios, recursos naturais, extensos mares que se abrem para as comunicações, climas estáveis, e todo um somatório de possibilidades para a prosperidade de nossos povos. Esta é a nossa Grande Pátria. De maneira contrastante, esse impressionante potencial físico e humano serve hoje como pano de fundo para a pobreza que afeta nossos povos. Esse é o principal desafio para nossas nações e para suas lideranças. A maneira de enfrentá-lo com êxito é integrar nossas forças para superar e vencer essas carências no caminho em direção à união e à prosperidade. (...) Nessa oportunidade, (...) [os presidentes] deram ênfase às relações bilaterais, ressaltando o espírito fraterno e coincidências substanciais de visão sobre os problemas e sobre a maneira de resolvê-los. Reiteraram seu firme propósito de trabalhar em conjunto no fortalecimento das relações bilaterais para impulsionar os mecanismos estabelecidos entre ambos os países e unir esforços para a consolidação da integração em benefício de toda a região. Nesse sentido, decidiram constituir uma ALIANÇA ESTRATÉGICA (COMUNICADO CONJUNTO BRASIL-VENEZUELA, 14/02/2005).

A aliança estratégica de 2005 formalizou, portanto, um novo momento nas relações entre os dois países. A partir de 2005 as relações político-diplomáticas entre Brasil e Venezuela passam a ser marcadas por uma dualidade. Se por um lado, permanecem as questões relativas às fronteiras e ao comércio tradicional entre os dois países, por outro, novas atitudes marcam esse período, com o aparecimento de novos atores públicos não tradicionais na política, além de novos temas, como os da pobreza e da promoção de políticas

sociais, que além de prioritário a ambos os governos, cria uma nova identidade entre os dois países que passam a pensar sua política externa também em função desse tema. Segundo Marco Aurélio García, assessor especial da presidência da República do Brasil para assuntos internacionais:

A política externa do governo Lula reabilitou uma noção que havia desaparecido do vocabulário político da América Latina há muitos anos: o desenvolvimento. Desenvolvimento entendido como articulação entre crescimento econômico, distribuição de renda e inclusão social (GARCIA, 2010, p. 27)

A afirmação de Garcia pode ser evidenciada ainda no discurso de posse do presidente Lula, de janeiro de 2003, no qual ele expôs que o Brasil teria um projeto de desenvolvimento que seria ao mesmo tempo “nacional e universalista”, e que a ação diplomática estaria “orientada por uma perspectiva humanista”, e seria, antes de tudo, “um instrumento do desenvolvimento nacional”. A bandeira da solidariedade englobaria princípios éticos e interesses nacionais, resultando na ampliação da promoção do país e na constituição de alianças importantes com países do Sul, em especial da América Latina e da África. Com base nessa perspectiva, estabelecem os presidentes que:

Brasil e Venezuela entendem que seu objetivo comum fundamental é a redução e eliminação da pobreza que aflige a milhares de seus cidadãos e que constitui o maior obstáculo ao fortalecimento e prosperidade de nossas nações. Com o objetivo de superá-lo, ambos os Governos se comprometeram a implementar uma estratégia, um plano e um programa conjunto orientados a satisfazer as necessidades vitais da população, tais como alimentação adequada, saúde, educação, habitação e acesso aos bens culturais (COMUNICADO CONJUNTO BRASIL-VENEZUELA, 14/02/2005).

Além de apresentar novos temas, a Aliança Estratégica de 2005 trouxe outras consequências. Em primeiro lugar, ela permitiu uma maior aproximação entre os presidentes. No período entre 2005 e 2010, Chávez visitou o Brasil 12 vezes para encontros bilaterais com o presidente Lula. Do mesmo modo, nesse período, o presidente Lula visitou a Venezuela 12 vezes, também para encontros bilaterais com o mandatário venezuelano.

Esses encontros entre os presidentes permitiram grandes avanços nas relações tradicionais de comércio, mas cumpriram papel fundamental na elaboração de uma nova agenda para os dois países. Ainda em 2005 foi lançada a pedra fundamental da refinaria binacional Abreu e Lima, em Suape, Pernambuco, com a presença dos Presidentes Lula e

Chávez⁷⁰. Em 4 de julho de 2006 a Venezuela aderiu ao Mercosul e o presidente Lula participou do ato de assinatura do Protocolo, em Caracas. Em 13 de novembro do mesmo ano foi realizada a Cerimônia de inauguração da segunda ponte sobre o Rio Orinoco e a celebração do fim das fases de quantificação e de certificação das reservas petrolíferas de Carabobo 1⁷¹. Ambos os atos contaram com a presença dos Presidentes Lula e Chávez.

A partir de 2007, a novidade na política binacional entre os dois países se torna mais explícita. Tem início a “diplomacia da solidariedade”, na qual a cooperação internacional se torna importante ferramenta para diminuir as assimetrias entre os países. A cooperação técnica passa a ser um novo e importante mecanismo de relacionamento. Durante a Reunião Presidencial de 13 de dezembro de 2007 foram assinados 9 acordos, 1 programa e 1 protocolo de intenção sobre cooperação agrícola, cooperação em saúde, cooperação industrial, petroquímica e de energia hidroelétrica (Reunião Presidencial em Caracas em 13 de dezembro de 2007). Além disso, ficou estabelecido um período de três meses para os encontros entre os presidentes. Em março de 2008, a Empresa Agrícola Brasileira (Embrapa) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) abriram escritório em Caracas com programas de cooperação agrícola e industrial.

Do ponto de vista do Brasil, a cooperação técnica internacional

deve contribuir com o crescimento sustentável e com o desenvolvimento social dos países. Nesse sentido, a colaboração com outras nações em desenvolvimento passa a ser um instrumento que, além de permitir a ampliação do intercâmbio, deve buscar a criação, o uso e a disseminação de conhecimentos técnicos, da capacitação de recursos humanos e do fortalecimento das instituições nos países beneficiados (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL, 2007, p. 135).

Na verdade, a cooperação internacional passou a ser parte integrante da política externa brasileira. A partir de uma relação dialética com a política exterior brasileira, a cooperação internacional adquiriu significado complexo e eficaz, cada vez mais precípuo no interior da ação diplomática. Voltou-se a fazer uso do conceito de **integração para o**

⁷⁰ Até a conclusão desta tese, não houve a consolidação da participação da PDVSA na construção da refinaria, que teve seu orçamento aumentado em mais de 300% desde 2006 para processar os mesmos 230 mil barris diários. Sobre a relação entre PDVSA e Petrobras, ver BARROS e PINTO, 2012.

⁷¹ A reserva de Carabobo 1 fica na Faixa Petrolífera do Orinoco e vai ser explorada em cooperação com a Repsol YPF (11%), Petronas (11%), ONGC (11%), Indian Oil Corporation (3.5%), e Oil India (3.5%). A expectativa de produção é de 400 milhões de barris diários em 2013. A Petrobras participaria da empreitada em Carabobo, mas desistiu do negócio após a mudança na legislação petrolífera na Venezuela e dos novos desafios de exploração de petróleo na camada pré-sal. Sobre a relação entre PDVSA e Petrobras, ver BARROS e PINTO, 2012.

desenvolvimento. Concebido nos anos 1980, regressou à política no século XXI trazido, primeiro por Venezuela, que com os recursos petrolíferos dá ânimo e potencializa a viabilidade à chamada integração produtiva, mas que depois se tornou fundamental para a ação brasileira no subcontinente.

A complexificação das relações internacionais gerou a presença de novos atores na cooperação internacional. Diversas entidades brasileiras têm utilizado sua *expertise* no desenvolvimento de ações de cooperação, participando de forma ativa de ações da política externa brasileira. No que diz respeito à relação Brasil –Venezuela, esse fato, associado à periodicidade dos encontros entre os presidentes permitiu a assinatura de acordos entre ministérios e outros institutos públicos brasileiros e órgãos públicos venezuelanos que não mais a presidência da república ou os ministério das relações exteriores. Assim, por exemplo, em 2008, foi firmado entre a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial da República Federativa do Brasil e o Ministério do Poder Popular para as Indústrias Leves e Comércio da República Bolivariana da Venezuela o Memorando de Entendimento para Implementação do Programa de Trabalho em Matéria de Cooperação Industrial.

No comunicado conjunto do encontro presidencial de 26 de março de 2008, os presidentes aclararam que: *a nova dimensão do relacionamento bilateral deve ser ancorada em quatro vertentes estratégicas de atuação, a saber: cooperação industrial, cooperação agrícola, cooperação educacional e desenvolvimento da Amazônia* (COMUNICADO CONJUNTO, 26/03/2008).

A cooperação industrial tem por objetivo estimular a produção industrial venezuelana, por meio da transferência de tecnologia e integração de cadeias produtivas, especialmente das pequenas e médias empresas, que historicamente sofreram com a condição rentista do país. Para isso, a abertura do escritório da ABDI em Caracas seria chave.

A cooperação agrícola tem por objetivo maior garantir a segurança alimentar da Venezuela, com ênfase na produção familiar de alimentos com alto valor agregado. O Acordo sobre o Projeto de Cooperação Técnica para o Fortalecimento Agrícola na República Bolivariana da Venezuela entre a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias) e o INIA (*“Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas”*), assinado no mesmo dia do encontro entre os presidentes, formalizou a cooperação agrícola entre os dois países. O acordo garantiu que a Embrapa desse continuidade a projetos já em andamento nas áreas de produção de cítricos, café e mandioca, além da identificação de novos campos de cooperação, como o desenvolvimento da cadeia produtiva relacionada à criação de pecuária bovina de duplo propósito, bem como caprinos, ovinos, suínos e aves. Além disso, a experiência e a

base tecnológica da Embrapa foram postas à disposição da Venezuela para organização de seu Plano Nacional de Sementes, que consiste na produção, armazenamento e processamento de sementes de soja, milho, feijão e hortaliças (Comunicado Conjunto, 26/03/2008). Para a execução dos projetos de cooperação industrial e agrícola a Venezuela disponibilizaria US\$ 100 milhões que seriam geridos pela Embrapa e ABDI (posteriormente verificou-se que a gestão seria do próprio governo venezuelano).

Sobre a cooperação educacional, os presidentes acordaram promover maior intercâmbio cultural bilateral. Para tanto, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Brasil e o Ministério para a Educação Superior da Venezuela assinaram um memorando de entendimento para a formação de até dois mil venezuelanos em nível de doutorado em centros de educação superior brasileiros.

Por fim, sobre o desenvolvimento da Amazônia, manifestaram o interesse de criar uma zona de integração e desenvolvimento fronteiriço, na qual se aprofundassem os laços de integração entre os habitantes de lado a lado, mediante tratamento diferenciado à população local em questões como livre circulação de pessoas, facilitação comercial, regime trabalhista, acessos aos serviços públicos e à educação. Determinaram, nesse sentido, que fosse analisada a eventual adoção de um Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas. Sublinharam, igualmente, a necessidade de que sejam adotadas medidas conjuntas de controle integrado de atenção fronteiriça, em benefício dos cidadãos de ambos os países.

No encontro seguinte, de 27 de junho de 2008, em Caracas, reafirmam as dimensões estratégicas de cooperação e saudaram os avanços nas áreas de cooperação industrial e agrícola. Aprofundaram a necessidade de cooperação, adicionando aos temas anteriores o da cooperação em economia comunitária. Segundo o texto:

Os Presidentes manifestaram sua vontade de aprofundar e fortalecer a cooperação bilateral, por meio de associações e alianças estratégicas que permitam a identificação de novos mecanismos financeiros para o estímulo à economia social, em apoio aos empreendedores, microempresas, cooperativas e unidades de produção autosustentáveis. Ademais, ressaltaram a importância de formular e implementar programas de formação e capacitação profissional para a inclusão social, ajustados às necessidades de cada nação, a criação de núcleos de desenvolvimento endógeno e/ou o desenvolvimento autosustentável binacionais em setores chaves da produção, como ferramentas na luta contra a pobreza (COMUNICADO CONJUNTO, 27/06/2008).

O ano de 2008 foi o mais intenso de encontros entre os presidentes. A periodicidade trimestral foi mantida para todos os encontros. Também esse foi o ano em que mais acordos

entre instituições públicas brasileiras e venezuelanas foram assinados. Ao todo foram 21 acordos entre presidenciais e de outros órgãos públicos federais.

No encontro de 30 de setembro de 2008, em Manaus, o principal tema tratado entre os dois presidentes foi a crise financeira internacional. Sobre o tema, coincidiram que a integração econômica e comercial sul-americana tem sido fundamental para que as economias da região enfrentem a crise. Concordaram, também, que o crescimento dos mercados internos dos países da América do Sul, assim como a diversificação de acordos e parcerias comerciais entre países em desenvolvimento, contribui para a capacidade da região para conter a crise (COMUNICADO CONJUNTO, 30/09/2008).

Ainda nesse encontro, ampliaram o leque de cooperação, agregando a cooperação no campo habitacional, com assinatura pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (BANAVIH) de memorando de entendimento para cooperação na área habitacional. Com a assinatura, recordaram que a preocupação com o déficit habitacional constitui tema que ambos os governos consideram prioritário para a melhoria das condições de vida das populações de baixa renda.

Vale ressaltar que como a Embrapa, a Caixa Econômica Federal já havia participado de outros projetos de cooperação, no marco da política externa brasileira de Cooperação Sul-Sul. O que torna a Venezuela um caso especial é que, além da proximidade física do país trazer implicações importantes para as relações fronteiriças, a Venezuela é o primeiro país a receber cooperação da Caixa tanto no campo habitacional como no de universalização do serviço bancário. Nesse sentido, no encontro seguinte, em 16 de janeiro de 2009, ocorrido em Maracaibo, os presidentes acordaram uma agenda encontros técnicos entre a Caixa e o Ministério de Finanças, no decorrer do primeiro trimestre de 2009, que fundamentariam o futuro acordo de cooperação entre ambas as instituições (COMUNICADO CONJUNTO, 16/01/2009).

A decisão sobre a abertura do escritório da Caixa na Venezuela ocorreu no encontro seguinte, em Salvador da Bahia, no dia 26 de maio de 2009. Segundo o documento, a abertura do Escritório da Caixa em Caracas e do ponto de atendimento em Pacaraima deveria contribuir, respectivamente, para o fortalecimento da cooperação institucional entre Brasil e Venezuela e para amparar as comunidades localizadas na fronteira binacional (COMUNICADO CONJUNTO, 26/05/2009). Ressalta-se que esse é o primeiro escritório da Caixa constituído fora do Brasil que tem como único propósito a cooperação.

No encontro seguinte, ocorrido em 29 de outubro de 2009, no Estado de Anzoátegui, na Venezuela, os presidentes anunciaram a intenção de abrir um escritório do Instituto de

Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) em Caracas, o primeiro do instituto no exterior, que buscava facilitar o intercâmbio de informações e experiências adquiridas no Brasil na área de pesquisa econômica voltada para o desenvolvimento, com ênfase no seu aproveitamento para as políticas públicas nacionais (COMUNICADO CONJUNTO, 29/10/2009). A abertura de escritório do Ipea esteve inserida no conjunto de medidas de cooperação que se implantaram de forma concreta entre o Brasil e a Venezuela e que levaram à abertura também de escritório da ABDI (Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial), da Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e da CEF (Caixa Econômica Federal).

No ano 2009, apesar de menos intenso que o anterior, houve com a celebração de sete acordos de cooperação entre os dois países e permitiu que a Venezuela fosse o único país no mundo com tantas instituições públicas brasileiras atuando em seu território.

Em 28 de abril de 2010 ocorreu o nono encontro presidencial desde a instituição em 2007 do mecanismo de reuniões presidenciais regulares. Durante o encontro, no que diz respeito à cooperação habitacional, foi assinado o Ajuste Complementar ao Convênio Básico de Cooperação Técnica para a execução do projeto "Apoio ao Plano de Desenvolvimento Sustentável para as Favelas de Caracas", que visava *“promover o dinamismo econômico dessas comunidades, por meio da inclusão social e do fortalecimento da cidadania de seus moradores”* (COMUNICADO CONJUNTO, 28/04/2010). Sobre a inclusão bancária, foi assinado Acordo de Assistência Técnica e Convênio Comercial entre a Caixa Econômica Federal e o Banco da Venezuela.

No que diz respeito à cooperação agrícola, o Acordo entre o Escritório da Embrapa em Caracas e o Ministério da Agricultura da Venezuela para a cooperação nas áreas de produção de sementes de grãos e pasto; sanidade animal; melhoramento de bovinos; produção de frangos e agricultura familiar foi renovado por mais dois anos.

Sobre a cooperação industrial os presidentes:

Manifestaram, igualmente, satisfação pela assinatura do Programa de Trabalho para o fortalecimento do setor automotivo venezuelano entre o Ministério do Poder Popular para Ciência, Tecnologia e Indústrias Intermediárias venezuelano e o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior brasileiro, em apoio à criação de um centro de pesquisa em engenharia automotiva em território venezuelano, a partir do alto potencial científico, tecnológico e produtivo da indústria automotiva brasileira, para o que se constituirá uma Comissão de Coordenação bilateral (COMUNICADO CONJUNTO, 28/04/2010).

Por fim, sobre a abertura do escritório do Ipea, houve apenas uma menção à necessidade de dar mais celeridade ao processo.

Os dois encontros que seguiram, o último de Lula como presidente, em 6 de agosto de 2010 e primeiro de Dilma, em 01 de dezembro de 2011 não tiveram Comunicado Conjunto dos presidentes. Entretanto, no encontro de 2010, foram assinados 26 atos entre entes públicos e privados dos dois países. Entre os atos, destaca-se o Primeiro Plano de Ação Social Brasil-Venezuela, assinado entre os ministérios das relações exteriores dos dois países, que estabelece ações em matéria de proteção social, saúde, educação, direitos humanos e igualdade de gênero. O plano de ação é resultado da primeira Reunião do Gabinete Social, que aconteceu em Brasília em 20 de julho de 2010. Destaca-se também o Memorando de Entendimento para a Execução de um Sistema Nacional de Produção de Sementes de Alto Valor Estratégico, assinado entre o Ministério de Relações Exteriores brasileiro e o Ministério de Agricultura da Venezuela. O memorando prevê capacitação e transferência de tecnologia para produção e armazenamento de sementes de milho, soja, feijão, cevada, e forragem, com o objetivo de assegurar o abastecimento e autossuficiência venezuelanos. Os executores do projeto são INIA, INDER e Embrapa. Por fim, o Acordo entre Ipea e PDVSA para Abertura do Escritório do Ipea em Caracas, com o objetivo de criar um plano de trabalho para Assessoria na Planificação Territorial e Capacitação em Políticas Públicas e Formulação de Proposta de Planos de Desenvolvimento de Cadeias Produtivas e um memorando de entendimento entre o Ipea e o Ministério de Ciência, Tecnologia e Indústrias Intermediárias.

No primeiro encontro entre a presidente Dilma e Chávez foram assinados apenas 11 atos entre entes públicos e privados de ambos os países. Apesar disso, nesse encontro se evidenciou a ação articulada das agências públicas brasileiras presentes no território venezuelano. Assim, é importante mencionar, no marco da cooperação agrícola, a assinatura do “Memorando de Entendimento entre a PDVSA, EMBRAPA e IPEA”. Esse instrumento prevê a assessoria das três agências públicas brasileiras (Embrapa, Caixa e Ipea) para o planejamento territorial na Faixa Petrolífera do Orinoco, com ênfase no desenvolvimento de soluções habitacionais e na ocupação produtiva da terra, por meio do estabelecimento de um polo de produção e processamento de soja, milho, óleo vegetal, ração animal e criação de frangos e suínos.

Considerações finais

Durante o governo Lula, a Venezuela ganhou relevância na política externa brasileira, tornando-se um dos principais parceiros políticos e econômicos do país. A relação com a Venezuela é estratégica para o Brasil, pois, além de ser um dos principais parceiros comerciais do Brasil, foi o primeiro país na região a buscar construir uma política externa multipolar após os anos em que predominaram as ideias vinculadas ao Consenso de Washington. A diplomacia brasileira a partir do início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, passou a operar com outro conceito de ação multilateral, que transitou da ênfase na obediência das regras do ordenamento global à ênfase em ser parte ativa na produção de regras.

Pode-se perceber uma dualidade nas relações entre os países. Se por um lado os tradicionais temas de fronteira e comércio não desaparecem da agenda bilateral, novos temas passam a integrá-la criando uma identidade nos tópicos de política externa entre os países. A identidade pode ser percebida, por exemplo, pela incorporação de temas relativos ao desenvolvimento social e ao combate à pobreza na agenda conjunta.

Além disso, a periodicidade dos encontros entre os presidentes permitiu a participação de novos atores na política externa entre os dois países que não mais apenas os tradicionais, com Ministério de Relações Exteriores e Presidência da República. A Venezuela é hoje o país com maior número de agências públicas brasileiras instaladas em seu território. Estão instalados em Caracas representações da Embrapa, com projetos agrícolas, da Caixa Econômica Federal, em organização de programas habitacionais e tecnologia para terminais bancários nas periferias e do Ipea, em estudos sobre integração produtiva, de infraestrutura e em planejamento territorial.

Esse fenômeno, além de representar uma tendência de transnacionalização da economia Brasileira na América do Sul, impulsionou, a internacionalização de políticas públicas e, fundamentalmente, das agências públicas brasileiras. A abertura de representações dessas instituições governamentais na Venezuela revela uma nova modalidade de política externa brasileira, ancorada na percepção do direito ao desenvolvimento, que tem na cooperação técnica uma nova forma de aproximação com os países vizinhos.

O oitavo objetivo do milênio⁷² faz menção à importância da cooperação internacional e da busca de um maior multilateralismo nas relações internacionais. Na construção desse multilateralismo, a integração econômica tem papel de diminuir as tensões decorrentes das desigualdades geradas pela globalização e nesse contexto, as relações com Venezuela assumem papel estratégico. Isso é possível graças à complementaridade existente entre os dois países, pela estratégica posição particular ocupada pela Venezuela na confluência dos diversos processos de integração sub-regional e, talvez o mais importante de tudo, pela identidade de percepções, necessidade e objetivos esboçados pelos dois países.

⁷² Em 2000 foi aprovada a Declaração do Milênio, compromisso político que sintetiza várias das Conferências mundiais importantes da década de 1990, que articula as prioridades globais de desenvolvimento e que define metas a serem alcançadas para 2015.

Capítulo 5 - O protagonismo de Brasil e Venezuela na Integração da América do Sul e o Plano Integrado de Desenvolvimento

Introdução

Nas últimas décadas tem-se formado um ambiente bastante favorável para a integração das regiões Amazônica e Orinóquia, do norte do Brasil e do sul da Venezuela. Esse novo ambiente é fruto de mudanças na ordem internacional, mudanças nos mecanismos de integração regional sul-americana e mudanças na orientação dos governos do Brasil e da Venezuela, tanto no que diz respeito a suas políticas exteriores como nas políticas de desenvolvimento interno e de relações fronteiriças.

Este capítulo começa por analisar o protagonismo de Brasil e Venezuela nos instrumentos de integração regional, particularmente OTCA, Mercosul, Iirsa, Unasul e Celac, passa pela retomada de conceitos teóricos discutidos no capítulo 1, destacando a insuficiência das teses iniciais da Cepal e do regionalismo aberto para enfrentar as questões que hoje estão postas, discute a integração produtiva entre Brasil e Venezuela e termina com o debate sobre as possibilidades de integração entre as duas regiões, ressaltando a importância do desenvolvimento integrado.

5.1. O protagonismo de Brasil e Venezuela na integração regional

O processo de reaproximação dos países sul-americanos, que teve suas origens no período anterior aos anos 1990, percorreu um caminho sinuoso e, por vezes, contraditório; porém, dotado de uma lógica intrínseca. O avanço das interconexões econômicas espalhou-se para além do espaço de acumulação nacional de cada país no Cone Sul, o qual constitui um espaço compartilhado de valorização da riqueza. Assim, a mera circunstância geográfica dos países, pouco a pouco, transmutou-se em um destino comum. Esse movimento, que não deve ser compreendido como algo inexorável, indica que a necessidade, antes apenas geográfica, de relacionar-se com os vizinhos assumiu características que transcendem tal circunstância espacial, passando a incluir o compartilhamento de cadeias produtivas, o aumento da densidade comercial, a harmonização política e legislativa e, mais recentemente, a integração das políticas públicas dos países do subcontinente. O passo seguinte e decisivo é a

concretização de política de desenvolvimento comum, associando definitivamente Brasil e Venezuela entre si e aos seus vizinhos.

Em linhas gerais, as instituições criadas pelos Estados no processo de integração, apesar de servirem a objetivos políticos e econômicos definidos nos distintos momentos históricos (da crise do nacional-desenvolvimentismo dos 1980 à sua reformulação nos anos 2000, passando pela desregulação e liberalização da década de 1990), cumpriram o papel de consolidar, na política externa dos países sul-americanos, a interpenetração significativa de seus mercados, territórios e povos, tendo-a como pressuposto necessário ao desenvolvimento.

No que diz respeito ao Brasil e à Venezuela, nos últimos anos tem havido uma mudança significativa nas políticas externas no sentido de priorizar a América do Sul e fortalecer as instituições multilaterais para a integração regional. Brasil e Venezuela têm sobreposto os acordos regionais em relação aos bilaterais, ainda que preservado este espaço político, particularmente em suas relações recíprocas. O protagonismo de Brasil e Venezuela foi decisivo tanto na criação de novos espaços de integração formais, como a Unasul e a ALBA, como na tentativa de aprofundar e ampliar instituições do último quartil do século XX, quais sejam o Tratado de Cooperação Amazônico, convertido em Organização (OTCA), e o Mercosul. O mesmo ocorreu em relação à América Latina e ao Caribe, como no caso notável Cúpula da América Latina e Caribe sobre Desenvolvimento e Integração, convertida em Comunidade de Estados da América Latina e Caribe (Celac), e da Petrocaribe. Ressalta-se a participação decisiva de Cuba como promotora da ALBA e articuladora dos países receptores da cooperação da Petrocaribe. A opção sul-americana do Brasil tem sido expressa muitas vezes nos últimos anos, como nos principais discursos dos presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff sobre política externa e foi sintetizada por Marco Aurélio Garcia, assessor de ambos:

Em função dessa opção que o Brasil fez, o qual eu chamo de opção sul-americana, qual seja não buscar uma presença isolada no mundo multipolar em construção, mas tratar de fazê-lo em conjunto com os países da América do Sul; isto é, o Brasil não quer ser um polo sozinho, quer formar um polo com os países da América do Sul.
(GARCIA, apresentação oral na Câmara dos Deputados, 18 de setembro de 2012, anotado pelo autor)

De igual maneira, o governo venezuelano tem apontado nos seus planos de desenvolvimento e nas suas ações de política externa a necessidade de um mundo “multicêntrico e pluripolar” e fomentado a criação de novas instituições regionais. Segundo Cervo:

*Seus objetivos desdobrar-se-iam na implementação de importantes projetos de cooperação bilateral e na determinação de contribuir, desde a região, para agilizar o processo de integração. Decidiu, desse modo, o novo Governo venezuelano **jogar seu peso político, a força de seu mercado e de seu setor produtivo, particularmente o petrolífero, em favor da união da América Latina** (Cervo, 2001, p. 163-164, grifo meu).*

Já no Primeiro Plano de Desenvolvimento da Nação 2001-2007 a proposta de política externa do governo para o período se apresenta de maneira sistematizada, com estratégias claras de atuação na América Latina, e define como prioridade a construção de um mundo multipolar. O objetivo enunciado no eixo internacional do Plano da Nação 2001-2007 é o de *“fortalecer a soberania nacional e promover um mundo multipolar”*. Para se chegar a essas duas finalidades, a agenda propunha diversificar *“las modalidades de relacionamiento, privilegiando las relaciones con los países latinoamericanos y caribeños y redefiniendo el modelo de seguridad hemisférica”* (MPD, 2001, p. 142).

No período da guerra fria (1947-1991), as instituições regionais latino-americanas tinham claro caráter defensivo ou reativo. A Alalc foi criada em 1960 para proteger mercados de modo a que não fosse revertido o surto industrializante iniciado durante a segunda guerra (1939-1945). O esforço de integração ignorava particularidades dos países e estabelecia uma agenda totalizante de abertura comercial ambiciosa e inexecutável.

Em suma, o arranjo nacional-desenvolvimentista não foi capaz de romper com a manutenção de reservas de mercado nacionais, o que serviu como bloqueio a avanços integracionistas mais profundos na região, frustrando, inclusive, as recomendações de Raúl Prebisch, à época secretário-geral da Cepal. Ademais, mudanças domésticas de poder, ainda que na maior parte dos casos com auxílio externo, disseminaram regimes militares de exceção pelo continente, congelando (por vezes rompendo) laços de amizade construídos ao longo do primeiro esforço de industrialização. O descompasso entre o discurso integracionista e o avanço do protecionismo nos países da região limitou o processo de formação de um mercado comum latino-americano ao fato de que todos passavam, quase isoladamente e, por vezes, concorrentemente, por graus distintos de industrialização doméstica, sem que esse processo transbordasse para o conjunto do subcontinente. Não houve, nessa experiência nacional-desenvolvimentista do pós-guerra, a formação de um espaço comum de acumulação latino-americana e o objetivo político do processo integrador era o de inserir-se com alguma vantagem em um sistema internacional bipolar, que não criava

espaço para o surgimento de novos polos de poder. Ressalta-se, porém, que o comércio intrarregional latino-americano obteve pequeno incremento relativo nos anos 1960, fazendo com que a Alalc parecesse responsável pela recuperação do comércio regional que apresentava claro esgotamento no final dos anos 1950 (BRAGA, 2012, p. 116).

A substituição da Alalc pela Aladi, em 1980, buscava uma melhor adaptação do organismo às novas perspectivas do cenário internacional. Assim, a Aladi se diferenciava da Alalc em duas questões fundamentais: (i) o primeiro não previa tratamento diferenciado entre seus países-membros, de acordo com o seu grau de desenvolvimento econômico relativo, enquanto o segundo permitiu que se estabelecesse que países de menor desenvolvimento econômico relativo (Bolívia, Equador e Paraguai) recebessem tratamentos favorecidos em termos de abertura de mercado; (ii) a Aladi, diferentemente da Alalc, permitiu que países-membros celebrassem acordos de alcance parcial, inclusive com países não-membros e que a associação participasse como instituição nos movimentos de cooperação horizontal entre países em vias de desenvolvimento. Servia, portanto, como uma espécie de guarda-chuva para as novas instituições de integração regional que viriam a surgir, notadamente o Mercosul. Essa refundação, sob critérios mais adequados às particularidades nacionais do subcontinente, marcou o início do processo de distensão regional.

Passada a onda de governos militares, os países sul-americanos buscaram outro modelo para integrar suas sociedades. Pouco a pouco, o significado da circunstância geográfica se transforma diante da criação de mecanismos adequados a um salto de qualidade, com causas sociais, políticas (redemocratização) e econômicas (crise da dívida externa e do nacional-desenvolvimentismo). Na convulsão da década de 1980, as nações sul-americanas perceberam como saída viável constituir espaço comum de reprodução social, tanto para combaterem a crise quanto para participarem das transformações ocorridas no mundo a partir de fins da década de 1960. O caminho, no entanto, não estava dado, pois a redemocratização congregou dois projetos historicamente concorrentes: o resgate do nacional-desenvolvimentismo, pelo avanço das reformas estruturais, com vistas à democratização da riqueza; e as reformas liberais, via desmonte do Estado nacional-desenvolvimentista, com redirecionamento do capitalismo industrial para o novo padrão de acumulação financeira e especialização relativa na produção de *commodities*, em diferentes graus de profundidade.

No final da década de 1980, houve uma redefinição de paradigmas que o período anterior havia imposto aos países. Carlos Menem (Argentina) e Fernando Collor (Brasil), eleitos na virada da década, promoveram uma brutal mudança da forma de desenvolvimento,

de acordo com a ideia de abertura irrestrita das economias e limitação do Estado somente às atividades que Menem denominou “normais” (CERVO e BUENO, 2009, pp. 455-490). De maneira geral, esta ideologia representou os pontos atribuídos ao Consenso de Washington de reforma do Estado e dos mercados segundo a lógica de desregulação das economias e, fundamentalmente, readequação da função dos Estados nacionais latino-americanos: de produtor do sistema industrial doméstico para garantidor do espaço de acumulação financeira. No Acordo de Complementação Econômica nº 14, assinado em 1990 no âmbito da Aladi, os protocolos são condensados num programa ambicioso de desoneração tarifária, visando ao livre comércio bilateral entre Brasil e Argentina. Surpreendentemente, Uruguai e Paraguai buscam aderir ao acordo, que seria transformado, em 1991, no Tratado de Assunção⁷³, berço do Mercosul.

No momento, portanto, em que se define a “dança dos paradigmas” (CERVO; BUENO; 2009), na década de 1990, setores importantes dos Estados latino-americanos – principalmente seus ministérios das fazendas, que já haviam logrado silenciar o Consenso de Cartagena (1984) da saída diplomática da dívida externa para substituí-lo pela negociação individual com o Fundo Monetário Internacional (FMI) – consideravam inexorável a integração econômica com os Estados Unidos. Começaram, então, a surgir propostas que visavam a “melhorar” a integração regional, dentro da lógica livre-cambista. Em 1990, a Iniciativa para as Américas, de George H. W. Bush, agendou para 1994 o início das negociações da Alca, influenciando decisivamente o processo de integração latino-americano. Em contraposição a essa proposta, em 1992, na VI Cúpula do Grupo do Rio, em Buenos Aires, Itamar Franco propôs a Iniciativa Amazônica, que tinha como objetivo criar uma aproximação entre Pacto Andino e Mercosul (que ainda não tinha personalidade jurídica, o que somente aconteceria em Ouro Preto, no final de 1994) e, em 1993, na VII Cúpula do Grupo do Rio, em Santiago, ampliou sua proposta e lançou a Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), numa corrida para adequar as possibilidades nacionais à Alca. Se a aproximação com os EUA era inevitável, seria necessário que os países da região tivessem melhores condições para concorrer com os produtos norte-americanos. O discurso do presidente Itamar Franco, à época, reforça este argumento.

No contexto proporcionado pela aceleração do processo integracionista em nossa parte do mundo, abrem-se, ademais,

⁷³ O tratado foi promulgado, no Brasil, pelo Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.

oportunidades de associação plurilateral que não podemos deixar de aproveitar, convictos como estamos de que os ideais do Libertador Simón Bolívar permanecem mais atuais do que nunca. A proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), que apresentei pela primeira vez na VII Cúpula do Grupo do Rio, se inspira nesses ideais. Estou certo de que a convergência dos esforços sub-regionais de integração do MERCOSUL, com a participação do Chile, traduzirá em crescente bem-estar e progresso nossa vocação regional para o entendimento e a convivência em harmonia (FRANCO, 2008, p. 57).

A proposta da Alcsa foi uma reação à Iniciativa para as Américas e à vontade do México de aderir ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta, na sigla em inglês). Na ocasião, os países do Mercosul declaram que

os Ministros do Exterior e das Finanças do MERCOSUL confirmaram o seu apoio completo à liberalização comercial entre todos os países da América do Sul, como um fim em si mesmo, para facilitar a entrada da região na economia do hemisfério e do mundo (Mercosul, 1994).

Evidenciava-se, assim, o sentimento vivido naquele período de inevitabilidade da integração com o norte do continente. Nessa maior aproximação com a região, a diplomacia brasileira substituiu, em seus discursos, o conceito de América Latina pelo de América do Sul. Essa inflexão teve grande impacto histórico, pois representou a primeira vez em que a identidade regional foi, conscientemente, autoatribuída por estes países, ainda que em caráter defensivo, para proteger-se na “inevitável” integração hemisférica livre-cambista.

A partir desse momento, passaram a ser duas as prioridades da política externa brasileira na região: fortalecer as bases do Mercosul (ou ainda tentar uma maior integração da região sul-americana) e avançar na integração física do subcontinente. Havia a percepção de que estes eram os dois pilares que faltavam para que o processo de integração regional se fortalecesse, ainda que sob a perspectiva de criar uma melhor inserção internacional possível de modo a assegurar as economias nacionais. Ao longo dos anos 1990, as propostas de integração física, em geral, tinham como princípio garantir o escoamento das produções nacionais.

O Mercosul foi radicalmente aprofundado dentro dessa perspectiva de inexorabilidade da integração hemisférica. Uma vez que os países da região adotavam políticas macroeconômicas similares de estabilização inflacionária, em conjunto com uma política de câmbio valorizado, privatização das empresas estatais, abertura de capital, altos juros da dívida soberana e graus distintos de dolarização interna, o caráter razoavelmente comum

dessas políticas, malgrado gravosas sobre as variáveis emprego e renda das economias nacionais, facilitou o curso da integração econômica do Mercosul. O aparente triunfo dos planos de estabilização transferiu-se para a ideia de uma consolidação do regime democrático liberal como o *caminho único* a ser trilhado pelos países. Mesmo no âmbito do livre-cambismo, o processo de integração sul-americano assumiu, cada vez mais, laços próprios de interdependência e construiu, aos poucos, um caminho alternativo à aparentemente inelutável integração com os EUA. Em 1996, além do aprofundamento da integração, verificou-se a expansão do bloco econômico: Chile e Bolívia tornam-se membros associados, o que significou o aumento dos países com preferências tarifárias que se relacionariam com os países membros.

O processo de integração sul-americana, portanto, aprofundou-se alicerçado no paradigma liberal. Demonstrou-se inegavelmente, porém, que havia algo novo na estrutura da relação entre os países. No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o significado político de América do Sul serviu para diferenciar a sub-região não apenas dos Estados Unidos, mas também do México pró-Nafta, o qual adotava de forma praticamente irrestrita as políticas de livre comércio com os seus vizinhos do norte, o que os países dos sul procuravam evitar.

Na primeira reunião de chefes de Estado sul-americanos da história, a Cúpula de Brasília, em 2000, a transição ao conceito de América do Sul completou-se. A aparente inexorabilidade de integração hemisférica com os Estados Unidos e a recusa do México em aceitar fortalecer o bloco latino-americano antes desse fato “inevitável” não deixou dúvidas aos países do bloco: mesmo diante da crise cambial, a América do Sul, como destino da integração, nos moldes livre-cambistas do momento, era o meio de potencializar esta integração futura.

Ainda que se tenha delimitada uma identidade dos países sul-americanos distinta do continente como um todo, é importante considerar que a política externa norte-americana, na década de 1990 e no início do novo século, ainda gozava de imensa força e credibilidade. Sobre a exuberância política norte-americana, argumenta o embaixador Paulo Nogueira Batista que:

cria-se um clima de tal conformismo que um intelectual do porte de Vargas Llosa, com pretensões de governar o seu país, ousaria tomar, sem pejo e até com entusiasmo, a imensa liberdade de sugerir, em artigo assinado, que Porto Rico, como Estado associado dos Estados Unidos, passasse a constituir o modelo, por excelência, para a América Latina. Proposta esdrúxula e vexaminosa, que passou

indene, sem comentários, de forma que indica o grau de anestesiamento da consciência nacional na região (BATISTA, 1994, p. 7).

Entretanto, o contexto internacional era outro. No período da guerra fria, a despeito das críticas à ordem internacional interpostas pelos países não alinhados e de manifestações de descontentamento à ordem bipolar, todas as iniciativas de inserção internacional eram reativas. Ou seja, os países buscavam situar-se no sistema internacional da maneira mais vantajosa possível, mas sem questionar a ordem estabelecida. Com o fim da Guerra Fria e o fracasso do modelo do Consenso de Washington, se mostra factível aos países em desenvolvimento a possibilidade de um mundo multipolar. Assim, a partir dos anos 2000, os países da América do Sul passam a conceber a integração regional não mais apenas como um projeto para o desenvolvimento nacional ou como uma maneira reativa de inserirem-se no sistema internacional. O contexto atual permite um posicionamento proativo a América do Sul. Permite que a região se coloque como polo de poder e, para isso, a articulação do desenvolvimento integrado da região é fundamental. Assim que as teorias da integração devem ser revistas, levando em consideração a ideia de que fronteira não é mais apenas espaço de conflito, mas, sobretudo, como um espaço de integração. Se Prebisch escrevia nos anos 1950 defendendo a integração em sua importância para as vantagens comparativas regionais, o fazia em defesa da proteção nacional dos países da região. O que se pretende, a partir dos anos 2000 é uma integração que considere os esforços desenvolvimentistas defendidos pela Cepal dos anos 1950 e 1960, mas que vá além do protecionismo nacional. A integração deve buscar as bases para uma inserção internacional ativa e legítima.

O enraizamento do novo conceito de América do Sul ganhou impulso com o abandono do paradigma livre-cambista. A integração econômica passou a adquirir novos contornos de promoção ampla do desenvolvimento e busca de mecanismos políticos mais abrangentes de concertação entre os Estados. Nesse sentido, a América do Sul é entendida como criação recente dos países da região para atribuir sentido lógico a um processo de superação da mera circunstância para a constituição de um destino comum.

Nesse sentido, este trabalho procurou desenvolver a tese de que um plano integrado de desenvolvimento, como o defendido pelo Brasil na relação prioritária com a Venezuela só é possível em um contexto no qual a fronteira deixe de ser espaço de disputa e se torne aberta para a integração, em que o planejamento priorize o desenvolvimento e que as políticas públicas extrapolem o âmbito nacional, por meio da cooperação técnica para o

desenvolvimento, que tem como principal objetivo diminuir as assimetrias entre os países aprofundando a integração.

O exemplo disso pode ser visto ainda no início do governo Lula. Já em 2003, com a nova ênfase sul-sul da política externa, a região deixa de ser vista apenas como mercado cativo para ser o espaço legitimador de atuações maiores, como as participações no G-20 comercial e no G-20 financeiro, e as conquistas para a realização dos jogos olímpicos e Copa do Mundo. Esses projetos contaram com o apoio conjunto dos países da região. O paradigma liberal de integração não mais justificava o sentido da política externa brasileira, cujo marco regional foi a Cúpula de Mar del Plata em 2005, que estabeleceu a primazia do desenvolvimento econômico sobre o livre-cambismo e, no item 19 de sua declaração, reconheceu o caráter inoportuno da Alca. O fantasma da integração inevitável com os EUA foi substituído pela necessidade de gerir-se a integração sul-americana como meio prioritário de impulsionar o desenvolvimento conjunto dos países.

Esse salto político – de uma estratégia defensiva, como nos anos 1990, para uma ofensiva (ou proativa) de integração sul-americana – deu-se no Acordo-Quadro entre Mercosul e Comunidade Andina de Nações (CAN), iniciando o que viria a ser a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), criada em 2004 por ocasião da III Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, em Cuzco, depois renomeada, por proposta venezuelana, União de Nações Sul-Americanas (Unasul) na I Cúpula Energética Sul-Americana, ocorrida na Ilha Margarita, Venezuela, em 2007. A Unasul nasceu com o objetivo de ser um organismo amplo, capaz de promover a integração não apenas de comércio, mas também de infraestrutura, finanças, comunicação, transportes, matriz energética, sistema educacional, saúde, estratégias científicas e tecnológicas, tendo como membros a totalidade dos países do subcontinente – exceção da Guiana Francesa, que ainda é território francês, sem soberania plena.

A Unasul, portanto, procura estender seu espectro de atuação para a integração econômica da América do Sul como um todo, mediante três eixos temáticos: *i)* infraestrutura, com a incorporação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa) ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan); *ii)* finanças, com a Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR) e o Banco do Sul; e *iii)* defesa, com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Esses temas são considerados os desafios prementes da integração subcontinental, cuja consecução pode elevar o patamar da integração regional para mais alto que o esperado no paradigma liberal. Passados os sonhos inexoráveis, os desafios ao avanço da integração estão postos segundo a lógica de um paradigma novo, não obstante herdeiro do período anterior.

Além desses eixos propostos, o processo de integração pós-Mar Del Plata tem-se voltado para a questão das políticas sociais comuns, principalmente no âmbito do Mercosul, mas também com alguns programas importantes na Unasul, como a compra conjunta de vacinas pelos países-membros. No que tange ao Mercosul⁷⁴, a criação do Instituto Social do Mercosul (ISM) e da Comissão de Coordenação dos Ministros de Assuntos Sociais (CCMAS) coroaram uma série de acordos complementares de equivalência no âmbito da previdência conjunta e serviços de saúde⁷⁵, residência⁷⁶, reciprocidade na dispensa do visto no trânsito de turismo e de trabalho entre os países (acordos bilaterais) e dispensa de tradução de documentos oficiais⁷⁷ para fins migratórios. Esses permitiram ao Mercosul avançar como espaço de livre trânsito não apenas de bens e serviços, mas também de cidadãos. Paralelamente ao avanço da integração das políticas públicas no Cone Sul, mecanismos de participação da sociedade civil têm-se consolidado, desde a criação do Parlamento do Mercosul⁷⁸, em 2005, do qual fazem parte congressistas dos países-membros, no intuito de harmonizar as legislações nacionais e de aproximar a representação civil às decisões da organização internacional. As cúpulas sociais do Mercosul, instrumento criado em 2006, têm cada vez mais reunido representantes da sociedade civil, inclusive com mobilização sindical, por meio da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul⁷⁹.

A própria dimensão econômica da integração tem encontrado caminhos de solução. No âmbito do Mercosul, o Programa de Consolidação Aduaneira, estabelecido durante a Cúpula de Foz do Iguaçu, pela decisão nº 56 de dezembro de 2010 do Conselho Mercado

⁷⁴As assimetrias estruturais entre os países-membros receberam, além de políticas sociais, um instrumento especializado na redistribuição de recursos ao investimento em infraestrutura, com a criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem), em 2005. Para uma análise mais detalhada, ver Souza *et al.* (2010).

⁴⁶ O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, assinado em 1997, em vigor a partir de 2005, foi recepcionado pela legislação brasileira por meio do Decreto nº 5.722 de 13 de março de 2006.

⁷⁶ O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, assinado em dezembro de 2002, ampliado para Bolívia e Chile, ainda aguarda entrada em vigor.

⁷⁷ Tal dispensa foi estabelecida no Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile, de 15 de dezembro de 2000. O acordo foi promulgado pelo governo brasileiro por meio do Decreto nº 5.852, de 18 de julho de 2006.

⁷⁸ O Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul foi promulgado no Brasil pelo Decreto nº 6.105, de 30 de abril de 2007.

⁷⁹ Ver Brasil/Secretaria-Geral da Presidência da República (2010).

Comum (CMC 56/10), órgão político de alto nível do bloco, representou o corolário das decisões anteriores da Cúpula de San Juan (2010) – que aprovaram o código aduaneiro e, mais importante, estabeleceram um consenso entre os países membros do bloco sobre o fim da bitributação da Tarifa Externa Comum (TEC) – e assumiu para si a tarefa de construir sistemas comuns de coordenação macroeconômica, integração produtiva, defesa comercial, regimes especiais de importação, regime de origem, simplificação aduaneira, além da própria consolidação da TEC e da distribuição da renda aduaneira.

Se os desafios do programa da CMC 56/10 forem enfrentados, a redução dessas imperfeições possibilitaria, além dos efeitos dinâmicos da consolidação da TEC, a criação de instrumentos comunitários de políticas comercial, industrial e macroeconômica, fortalecendo a capacidade do bloco em responder à concorrência internacional. Apesar de o bloco como união aduaneira estar previsto desde seu Tratado de Assunção (1991), os condicionantes históricos são distintos dos que hoje impulsionam a tentativa de aperfeiçoar essa condição aduaneira. O paradigma livre-cambista deu lugar, com o passar dos anos, às dificuldades inerentes ao processo de desenvolvimento integrado da região e as mudanças de governos nos países participantes, logo a consolidação da união aduaneira passou a ser o objetivo mais próximo, na esperança de que com ela se consiga elaborar instrumentos regionais e comunitários de regulação do comércio, e não mais de abertura irrestrita. Em outras palavras, o espírito renovado da união nos anos 2000 nasceu da necessidade de melhorar os termos da concorrência e da inserção do bloco nos fluxos de comércio internacionais, tentando também resolver um longo impasse a respeito da criação de uma regra única de acesso dos mercados internacionais à região. A imperfeição da união aduaneira apresenta problemas estruturais, nesse novo cenário, por obrigar os países membros a cumprirem regras aduaneiras comuns sem, no entanto, estarem dotados de instrumentos de defesa comercial comunitários.

Para todas essas iniciativas, o protagonismo de Brasil e Venezuela mostrou-se fundamental. Além da Unasul e do Mercosul, destaca-se o protagonismo dos dois países no âmbito da OTCA.

Criada no contexto dos anos 1990, com a principal finalidade de dar institucionalidade ao Tratado de Cooperação Amazônica, fica, ao longo da década, refém da redução de expectativas sobre a ação do Estado para a promoção do desenvolvimento, o que levou a nova organização a ter uma agenda distanciada de seu objetivo inicial, isto é, o planejamento do desenvolvimento para a região amazônica, em benefício de uma agenda e discurso defensivos em torno à preservação ambiental. A baixa densidade de apoio político e financeiro por parte dos países membros levou a OTCA a aceitar financiamentos exógenos

para seus projetos, como ONGs ligadas à União Europeia ou mesmo fundações governamentais de países cujos interesses na região não são suficientemente claros⁸⁰.

Como consequência das mudanças políticas advindas da eleição de presidentes de orientação reformista na América do Sul a partir da primeira década do século XXI, novos objetivos foram traçados também para a OTCA. A Declaração de Lima⁸¹, de 30 de novembro de 2010, afirma que os países membros estão “decididos a adotar medidas que impulsionem e reafirmem o papel renovado da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)”. O problema do financiamento institucional também foi reconhecido pelos mandatários: “convencidos da urgente necessidade de adotar medidas financeiras que permitam dotar a estrutura institucional da OTCA dos meios apropriados para cumprir os mandatos e solicitações dos Países Membros”. O tema do desenvolvimento retorna à discussão diplomática e política entre as partes que afirmam que “a Amazônia contém um valioso potencial para o desenvolvimento integral sustentável dos países”. Também se afirma “o direito soberano de cada país sobre seus recursos naturais, levando em consideração que a promoção do desenvolvimento econômico e social dos respectivos povos assentados na Amazônia deve inserir-se nos planos nacionais de desenvolvimento”. Para alcançar os novos objetivos, ratifica-se “a urgência e importância do relançamento da OTCA”. Como plano orientador dos trabalhos de refundação da organização, os países aprovaram a Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica.

Em 2011, o discurso do chanceler brasileiro, Antonio Patriota, por ocasião da XI Reunião de Chanceleres dos Países membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, realizada em Manaus, teve como traço fundamental a nova ênfase na defesa da responsabilidade soberana sobre a Amazônia, o que exigiria capacidade de produção de conhecimento local sobre o bioma e sua biodiversidade. Destacou, também, o pioneirismo regional ao criar a noção de “desenvolvimento harmônico e integral” da região amazônica, dez anos antes do conceito de desenvolvimento sustentável estabelecido pelo Relatório Brundtland “Nosso Futuro Comum”. A importância estratégica da OTCA foi reafirmada enquanto única organização internacional voltada para a proteção de um patrimônio compartilhado por países com contiguidade territorial. Para o chanceler, o modelo criado pela OTCA poderia ser replicado em outros biomas do mundo. Acentuou, como visão mais ampla

⁸⁰ Entre outros exemplos, podem ser citados os financiamentos recebidos do Ministério para a Cooperação Externa e o Desenvolvimento (Alemanha), do Ministério de Assuntos Estrangeiros (Holanda) e, inclusive, de ONGs, como a One World, que geram a inusitada realidade de uma organização internacional financiada, ainda que parcialmente, por organizações não-governamentais.

⁸¹ Disponível em: http://www.otca.info/portal/admin/_upload/documentos/DECLARACION_LIMA_PT.pdf

da noção de desenvolvimento, que o aspecto humano deve ser central ao conceito de desenvolvimento sustentável. Foi destacado também que a OTCA se insere no contexto de oportunidades abertas pelo aprofundamento da integração na América do Sul e, portanto, desempenha papel chave na nova geopolítica regional.

Como consequência da Reunião, foi estabelecido o Compromisso de Manaus⁸² de 22 de novembro de 2011, que reafirmou que os países membros estão “decididos a dar continuidade ao processo de relançamento da OTCA, iniciado em novembro de 2009”. O problema do financiamento, questão fundamental para manutenção da independência da organização face à ingerências externas alheias às determinações dos países membros, foi de novo enfrentado, dessa vez a partir de diretrizes e exemplos operacionais:

Encomendar ao TCA buscar novas alternativas de financiamento tendo em vista a implementação da Agenda Estratégica da OTCA. A esse respeito, destacam a iniciativa do Governo brasileiro de buscar viabilizar recursos do Fundo Amazônia para o financiamento de projetos de monitoramento da cobertura florestal na região amazônica. Esse tipo de iniciativa poderia ser considerado como um mecanismo inovador e exemplo a ser seguido pela Organização⁸³.

O Plano Estratégico 2004-2012 avança na ideia de reposicionar a OTCA como organização responsável por coordenar o desenvolvimento da região amazônica:

Os Ministros de Relações Exteriores do TCA, em sua VII Reunião, estimularam os progressos obtidos no âmbito da “Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA)”, conforme as disposições do Tratado em seu Artigo X, e reafirmaram o compromisso dos Países Membros com o desenvolvimento sustentável ao implementar essa iniciativa. Também instruíram a SP/OTCA para que em coordenação com o Comitê Executivo do IIRSA, o BID e a CAF, incentive um programa de trabalho orientado ao estabelecimento de uma Rede de Transportes na região, enfatizando especialmente os sistemas multimodais e a facilitação da navegação na Bacia Amazônica. (...) A IIRSA se torna o principal instrumento de planejamento do processo de integração física na

⁸² Disponível em: http://www.otca.info/portal/admin/_upload/documentos/compromisso.pdf

⁸³ Ibidem.

*Amazônia. Por isso, corresponde à OTCA, como organismo regional, auxiliar o seu desenvolvimento*⁸⁴.

Entretanto, por vezes ainda sobressai um viés defensivo e pouco propositivo, quando, em seguida, afirma-se que esse auxílio ao desenvolvimento se dará por meio da:

*Avaliação e redução de impactos ambientais, de acordo com as normas nacionais respectivas e os compromissos internacionais assumidos pelos Países Membros, que evitem comprometer a sustentabilidade ambiental do entorno regional*⁸⁵.

Se, por um lado, o relançamento político da OTCA busca trazer a organização de volta à seu objetivo original previsto no tratado fundacional, por outro lado, ainda manifesta-se um forte descompasso entre a vontade manifesta dos países membros e a capacidade institucional e operacional da organização e sua Secretaria Permanente. Ao contrário de projetos de pequeno alcance e pouco articulados entre si, caberia à OTCA a vanguarda na formulação de uma nova abordagem integral sobre o desenvolvimento da região amazônica que legitimaria a organização a coordenar os esforços governamentais e intergovernamentais na Amazônia. Projetos menores, de cunho defensivo, regulatório (estudos de impacto ambiental) ou assistencial (atenção imediata às populações em risco) seriam, ainda, parte das atribuições da OTCA, mas dentro de um Plano Estratégico mais amplo, com a capacidade financeira adequada aos novos rumos propostos.

5.2. A integração produtiva de Brasil e Venezuela e o desenvolvimento integrado

É a existência de grandes fluxos de comércio de insumos entre países que tende a consolidar o fortalecimento de relações de parceria econômica, na medida em que aumenta a rigidez das trocas bilaterais em função de seu maior impacto na determinação das rendas internas brutas. Pode-se dizer que a criação desses fluxos promove laços “estruturais”, mais difíceis de serem revertidos por tendências conjunturais negativas. Nesse sentido, entende-se

⁸⁴Disponível em: http://www.otca.info/portal/admin/_upload/plano_estrategico/Plano_Estrategico2004-2012.pdf

⁸⁵ Ibidem.

por integração produtiva a interdependência causada pela incidência de fluxos reais (físicos) mútuos no nível de atividade do sistema econômico das nações; o enfeixamento da estrutura intra e intersetorial da malha produtiva de duas ou mais economias, com a existência de determinada proporção de insumos importados cruzados no produto bruto dos países integrados. O processo é liderado pelos setores cuja importância relativa nos encadeamentos e na renda é considerável, ou seja, pelas atividades com maior capacidade de indução de efeitos multiplicadores e arrasto efetivo.

Pode-se visualizar a integração produtiva internacional por meio do cruzamento de matrizes insumo-produto, que apresentam e quantificam as relações de intercâmbio entre os setores econômicos, como ofertantes e demandantes de insumos intermediários. Para isso, é preciso conhecer tanto as transferências de insumos intranacionais como internacionais.

A integração produtiva não é um ideal, isto é, não é uma ação com sentido claro, dotada de valores próprios e por si só justificáveis. Por isso, não dirige o sentido das ações nem cria objetivos: é meio, instrumento. É como esforço conjugado na direção do desenvolvimento que a integração produtiva é potencialmente ativa, abrangente e seletiva, direcionada a países, firmas, setores e complexos industriais específicos.

Dois são os elementos básicos para a definição da estratégia de seleção, que podem ou não estar mutuamente relacionados:

- (a) Geopolítica; e
- (b) Complementaridade intra e inter firmas, setores e complexos econômicos.

Em (a), a definição se dá exogenamente, ou seja, não depende da existência de relações potenciais diretas e indiretas entre a malha produtiva de dois países, mas da importância política, militar e geográfica da criação de fluxos mútuos permanentes. São diversas as razões pelas quais um país opta por adensar ou não as relações com outro. De qualquer modo, é certo que o aumento da interdependência econômica por meio da integração produtiva é uma das mais efetivas formas de incremento da influência relativa de um país nas decisões do parceiro. A opção pela integração, num caso (a) “puro”, exige decisão similar à de criação de uma firma, setor ou complexo econômico novo dentro de um determinado país, embora exija que a mesma se dê na medida em que crie fluxo de insumos entre os países integrados. Nesse sentido, é importante conhecer o potencial dos efeitos de *spillover* e *feedbacks* bilaterais de cada setor existente ou passível de criação, para estimular os que mais impulsionariam a integração produtiva.

De qualquer forma, em muitos casos, (a) e (b) podem se combinar, com o país definido como prioritário apresentando, também, complementaridade em parte de seu setor produtivo com o do parceiro. A inexistência de informação perfeita sobre o comportamento dos agentes e a estrutura de mercado do outro país, assim como o desconhecimento de suas realidades jurídicas, políticas, institucionais e culturais, desfavorece a implementação de estratégias adequadas de integração produtiva setorial. É por isso que, a partir da definição geopolítica dos países e espaços prioritários para o estreitamento de relações, é importante estimular a criação e difusão de dados e informações sobre a outra nação, de modo a diminuir o déficit de conhecimento e a promover o estabelecimento de iniciativas conjuntas. A partir delas, inclusive, pode-se identificar complementaridades desconhecidas.

A Venezuela, país fronteiriço, membro do Mercosul e aliado estratégico, se enquadra nos exemplos em que (a) e (b) se combinam em relação ao Brasil. Assim, a integração produtiva é um passo essencial para um processo de desenvolvimento integrado de Brasil e Venezuela. Diferente do que preconizava Raúl Prebisch sobre a importância da integração entre as economias da região, o desenvolvimento integrado não busca “vantagens comparativas regionais” para a América do Sul, uma vez que não se pretende uma divisão do trabalho entre os países, mas o desenvolvimento conjunto de cadeias produtivas e, desejavelmente, de tecnologia. Sendo assim, a integração produtiva se coloca como sustentáculo do desenvolvimento integrado. É verdade que alguns países terão mais capacidade produtiva ou tecnológica em determinadas áreas (naval, por exemplo, no caso do Brasil, e fertilizantes, no caso da Venezuela), porém, o desenvolvimento conjunto de setores facilita a existência de cadeias produtivas integradas.

O desenvolvimento integrado, além de ser importante instrumento para fortalecer a região no sistema internacional, garantindo aos países uma inserção mais consolidada, é importante para aumentar o bem-estar geral da região, diminuindo as assimetrias entre os países, e particularmente das áreas de fronteira— necessário para o desenvolvimento sustentado de longo prazo.

Atualmente, o Brasil goza de superávit com todos os países da região, exceto a Bolívia, e, em alguns meses do ano Uruguai e Chile, de forma que a América Latina é região privilegiada para as exportações de produtos brasileiros com maior valor agregado (manufaturas). A integração produtiva derivada de uma política industrial conjunta é a melhor forma de superar essas assimetrias. A evolução recente é satisfatória, porém ineficiente. O Brasil passou de uma visão de que a melhor política industrial era não ter política industrial, a uma política industrial associada ao desenvolvimento tecnológico e a um

processo de internacionalização das empresas brasileiras, associada a uma forte política externa de cooperação para o desenvolvimento que objetiva, sobretudo, a transferência de tecnologia a países com economias bastante similares à brasileira. A primeira política industrial do governo Lula, ainda em 2003, previa a substituição competitiva das importações de outras regiões pela América Latina. Em 2008, na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), pautou-se a integração produtiva com a América Latina e Caribe. O principal efeito tem sido a concessão de empréstimos do BNDES para a região.

Na Venezuela o BNDES financia diversos projetos de infraestrutura, sempre executados por empresas brasileiras. Financiou a segunda e está financiando a terceira ponte sobre o rio Orinoco, ambas executadas pela Odebrecht, que também amplia o metrô de Caracas e constrói o de Los Teques, constrói a hidrelétrica de Tocomá no baixo Caroní e projetos agrícolas, como o de produção de soja em El Tigre. A Andrade Gutierrez tem financiamentos para a construção da Siderúrgica Nacional Abreu e Lima, em Ciudad Piar, estado de Bolívar, e o Estaleiro da ALBA, em Araya, no estado de Sucre. A Camargo Correa atua, financiada pelo banco em obras de saneamento na bacia do rio Tuy, próximo a capital, e a Queiroz Galvão constrói a infraestrutura de grandes projetos de assentamento rural. O BNDES também financia a compra de aviões civis da Embraer pela estatal Conviasa e diversas vendas de equipamentos para o setor produtivo privado e público venezuelano.

Os financiamentos do BNDES para as empresas brasileiras que atuam na região são importantes, mas limitados, e acentuam as assimetrias comerciais. Também nesse sentido, o caso da relação com a Venezuela é paradigmático. A indústria naval na Venezuela está se estruturando. Uma empresa brasileira está construindo um estaleiro na região de Araya, o Brasil exporta serviços e ganha experiência para atuar em novos mercados. A Venezuela, por sua vez, viabiliza uma construção que vai garantir os empregos da produção de embarcações que apenas a demanda da PDVSA supera a escala mínima necessária. Entretanto, a ação é insuficiente na medida em que carece de qualquer política para a articulação e desenvolvimento de uma cadeia de fornecedores conjunta. Por fim, um Plano de Desenvolvimento Integrado daria materialidade à diretriz de associar o desenvolvimento econômico, social e político do Brasil ao dos seus vizinhos.

5.2.1. O significado estratégico do eixo Amazônia-Orinoco

Para sublinhar o significado estratégico da região conformada pelo Eixo Amazônia-Orinoco, assim como suas possíveis implicações geopolíticas, devemos primeiramente abordar suas condições geográficas de espaço (conteúdo e extensão) e posição. Apesar de compreender as áreas de menor grau de desenvolvimento e ocupação econômica e demográfica dos seus países, esta região envolve recursos e posição geográfica de valor estratégico para os países e para o mundo.

A Amazônia é compartilhada por nove países. Além de Brasil e Venezuela, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, e um território ultramarino da França, a Guiana Francesa, participam da região. Como macro-região sul-americana, dividida por oito países, deve ser tratada a partir de uma perspectiva regional, sendo chamada de *Pan-Amazônia* por Meira Mattos (1978). Com 7,3 milhões de Km², a região representa 44% do continente sul-americano, possui pouco mais de 11 mil Km de fronteiras internacionais, 1,8 mil Km de costa atlântica. Brasil e Venezuela compartilham 2,2 mil km de fronteira e, juntos, compreendem mais de 5 milhões de Km² (quase 70%) da Amazônia, sendo que no território brasileiro se envolvem quase 67% do total. Para o Brasil, representa 76% de suas fronteiras terrestres, incluindo a fronteira com a França ⁸⁶.

A Amazônia *detém a mais elevada biodiversidade e o maior banco genético do mundo, contando com:* 1/20 da superfície terrestre, 1/3 das reservas mundiais de floresta latifoliada, 1/5 da disponibilidade mundial de água doce - a mais extensa floresta tropical, a maior biodiversidade e o maior estoque de água doce do planeta. Rica em recursos naturais, minerais raros e não raros, possui o maior estoque de recursos minerais extraordinários, sendo que em sua maioria não conhecidos com precisão, visto que apenas 10% da região amazônica foi mapeada geologicamente⁸⁷. Apresenta ainda um enorme potencial hidroviário e de energia hidráulica, configurada pela Bacia Amazônica, com o Rio Amazonas, o mais caudaloso e extenso do mundo, e seus afluentes, cortando a região e dando capacidade de articulação e penetração em diferentes direções.

⁸⁶ A Amazônia, constituída na região Norte do Brasil, ocupa 45,4% do território brasileiro. A chamada Amazônia Legal ocupa 59% do território do país. *Abriga 20% do bioma cerrado e todo o bioma Amazônia, o mais extenso dos biomas brasileiros.*

⁸⁷ **Podemos destacar entre seus recursos:** alumínio, bauxita, calcário, caulim, cobre, ferro, gipsita, manganês, níquel, nióbio, tungstênio, estanho, diamante, ouro, berilo, calcedônia, citrino, cristal de rocha, fluorita, granada, malaquita, gemas (ametista, opala, turmalina, topázio), silício (quartzo), brita e rochas ornamentais, petróleo e gás. Conferir: IBGE, “*Geoestatísticas de Recursos Naturais da Amazônia Legal*”. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/diagnosticos_levantamentos/

A região também enfrenta ameaças, como: incêndios florestais; extração seletiva de madeira e cortes indiscriminados; expansão da agricultura e da pecuária, provocando desmatamento; atividades ilícitas e possibilidade de deflagração de conflitos; a desatenção e a omissão dos governos dos países; a presença militar e a ação estadunidense em países vizinhos (instalando bases próximas à região, como as estabelecidas na Colômbia); a pressão internacional e as pretensões de Estados, Organizações Internacionais, ONGs e empresas nacionais e estrangeiras para acessar e/ou controlar os recursos da região.

A Faixa do Orinoco, que corta o território venezuelano de leste a oeste e o divide entre suas regiões norte e sul, assim como a região sul da Venezuela, destacam-se pelos seus potenciais: de transporte hidroviário via bacia/rio Orinoco, agrícola e industrial da região sul, e de recursos energéticos e projetos associados que envolvem a Faixa Petrolífera do Orinoco, a maior reserva de hidrocarbonetos do planeta. Como ilustração, podemos destacar que o crescimento projetado da produção de petróleo cru extrapesado da Faixa Petrolífera do Orinoco, em 20 anos, é de 3,7 milhões de barris diários, dos quais 2,7 bilhões estarão associados a novos desenvolvimentos. Obviamente, isso representa um enorme volume de investimentos e uma enorme oportunidade para alavancar projetos industriais – encadeamentos produtivos para frente e para trás, tecnologias e empregos associados - em favor da diversificação produtiva, do desenvolvimento e da melhor distribuição espacial das atividades econômicas e da demografia no espaço venezuelano. Esses fatores sustentam o interesse da Venezuela no desenvolvimento e segurança da região da faixa do Orinoco e do sul do país, assim como seu caráter estratégico.

Desde a independência, Brasil e Venezuela nunca tiveram relações conflituosas e têm nas regiões da Amazônia (Norte do Brasil) e do Sul do Orinoco suas menores densidades populacionais. No caso brasileiro, as regiões Norte e Nordeste são as que apresentam os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), enquanto no caso da Venezuela esta é a realidade da região Sul. Tal quadro reflete, entre outros fatores, a baixa densidade de infraestrutura e de desenvolvimento produtivo nessas áreas. A ocupação demográfica do Brasil se encontra bastante dispersa e mais concentrada na faixa litorânea, enquanto na Venezuela está voltada para o norte, na faixa litorânea do Caribe. Mostra-se assim a complexidade do problema e a oportunidade de avançar em um processo de integração que promova soluções conjuntas para o desenvolvimento produtivo, direcionado para atividades de maior valor agregado e intensidade tecnológica, formação e emprego de mão-de-obra nestes setores, com inclusão social.

As assimetrias socioeconômicas regionais, o potencial econômico e a conjuntura geopolítica internacional mostram a necessidade de ocupação, desenvolvimento e integração do Eixo Amazônia-Orinoco. O planejamento da localização de projetos produtivos e de infraestrutura ganham relevância peculiar nessa região, e as políticas públicas (nacionais e regionais) de indução ao desenvolvimento no Norte do Brasil e no Sul da Venezuela se mostram fundamentais.

Além de seu espaço, a posição geográfica do Eixo Amazônia-Orinoco também se destaca por sua peculiaridade. A bacia do Orinoco se articula e serve de espaço de projeção para o Caribe, a Bacia Amazônica, a Cordilheira dos Andes e o litoral Atlântico, tendo como seu articulador o rio Orinoco (COSTA, 2011, p. 21). A região da Bacia Amazônica interconecta a Bacia do Orinoco com a Bacia do Prata e o altiplano boliviano, o *coração continental sul-americano*⁸⁸. Tendo como principal articulador o Rio Amazonas, o espaço amazônico se projeta tanto para o Pacífico (vias nós ou “nudos”) quanto para o Atlântico, servindo como um eixo bioceânico multimodal. Assim, o Eixo Amazônia-Orinoco tem importância tanto na articulação norte-sul quanto leste-oeste da América do Sul.

O caráter geopolítico da urgência da integração e desenvolvimento da Amazônia foi apontado na literatura geopolítica brasileira, entre outros, por MEIRA MATTOS (1978), CASTRO (1998) e BECKER (2005). MEIRA MATTOS (1978) aponta a centralidade da integração, ocupação e desenvolvimento da Amazônia, uma região de enorme potencial e recursos estratégicos, para integrar e desenvolver a América do Sul. Este processo passaria pela solução e planificação central comunitárias (combinada com ações descentralizadas), com participação harmoniosa dos Estados amazônicos, sem ferir as soberanias nacionais. Isto seria fundamental para afastar projetos de internacionalização e controle dos recursos da região. O autor justifica a necessidade desse projeto por questões geopolíticas, de segurança e desenvolvimento. Devido à sua urgência e importância, novas tecnologias e a intermodalidade de transportes devem ter papel fundamental⁸⁹. O autor elege três eixos de vertebração amazônica (polos de desenvolvimento transfronteiriços), cujo objetivo seria

⁸⁸ Espaço geográfico cuja posição central lhe confere capacidade de projeção em todas as direções. Termo usado em alusão ao conceito de *heartland* do geógrafo britânico e Mackinder. Ao descrever, em 1904, a área central da Eurásia praticamente dominada pelo Império Russo, chamou a atenção para sua centralidade geográfica, recursos que elenca e características de fortaleza natural, dando ao Estado que a dominasse uma vantagem relativa de poder adicional na Eurásia, pela capacidade de mobilidade superior e projeção em todas as direções que a região lhe proporciona.

⁸⁹ De maneira crítica, Meira Mattos (1978) aponta que, devido ao caráter de urgência do tempo amazônico, a política brasileira priorizou os modais rodoviário e aéreo, enquanto o modal de transporte hidroviário foi abandonado.

potencializar a cooperação econômica entre os países da macro-região, aproveitando suas potencialidades e impulsionando a programação de projetos de índole integradora (além de integrar o espaço amazônico brasileiro). Um dos eixos de articulação eleitos por Mattos foi o da área norte, articulado pelos rios Negro e Branco, envolvendo Brasil e Venezuela, com a ligação Boa Vista (Brasil)-Lethem (Guiana)-Santa Helena (Venezuela) ⁹⁰.

Por sua vez, Darc Costa (2011), sob uma ótica viária, aponta que a América do Sul é composta por sete espaços estratégicos, basicamente determinados pelas suas características físico-geográficas. Estes espaços estratégicos precisam ser interligados entre si, assim como seus polos internos, envoltórias e interconexões estratégicas (formadas pela interseção de 3 espaços de tráfego). O autor destaca como espaços estratégicos a Bacia Amazônica e a Bacia do Orinoco, defende a integração entre estes espaços, de seus respectivos polos (Manaus e Puerto Ordaz) com suas envoltórias e interconexões estratégicas das quais participam (Bogotá, Caracas, Georgetown, Belém, Brasília, Santa Cruz De La Sierra).

Em uma região que contenha recursos estratégicos e potenciais energéticos, são urgentes políticas públicas que almejem uma política de desenvolvimento, domínio dos recursos e autonomia estratégica. Os países devem considerar uma política conjunta de planejamento energético que leve em conta as ofertas e suas necessidades internas, separadamente e em conjunto, com suas diferentes matrizes (fontes) energéticas. Em todos os projetos energéticos, além da cooperação tecnológica, o compartilhamento do financiamento e de riscos é um fator importante. A oferta e autossuficiência energéticas são necessárias pelos seguintes motivos: prover segurança e autonomia energética, aumentando seu poder no sistema internacional; a energia é fator fundamental para as possibilidades de desenvolvimento socioeconômico, através de uma maior disponibilidade de energia para projetos industriais, de maior valor agregado, geradores de emprego e renda, intensivos em energia e engenharia; resolver os problemas de déficit de energia em alguns países da América do Sul, harmonizando o balanço energético regional.

Do ponto de vista econômico, o principal resultado da aproximação entre Brasil e Venezuela foi o aumento do comércio bilateral, no qual o Brasil é fortemente superavitário ⁹¹.

⁹⁰ Este eixo teria ligação privilegiada com Manaus e os demais vértices de seu triângulo. Os demais pólos, também concebidos em forma triangular, seriam: o da zona fronteira do rio Solimões, Tabatinga-Leticia(Colômbia)-Ramon Castilla (Peru) – via fluvial de Manaus a Iquitos; e o do sul, Porto Velho (Roraima, Brasil)-Rio Branco (Acre, Brasil)- Riberalta e Cobija (Bolívia) – com ligações terrestres para Cuiabá e Manaus (Brasil) e fluvial para Manaus, Belém (Brasil) e Trindade (Beni, Bolívia).

⁹¹ Em 2003, a corrente de comércio bilateral foi de US\$ 883 milhões, sendo que em 2008 alcançou a cifra de US\$ 5,6 bilhões, com a crise caiu, em 2009, para US\$ 4,1 bilhões, e se recuperou em 2010 quando a corrente de

Para a consolidação de longo prazo desta relação, porém, é necessário que as exportações venezuelanas para o Brasil cresçam, diminuindo o desequilíbrio comercial. Desde 2003, o Brasil tem empreendido esforços no sentido de aumentar o peso da América Latina no conjunto de suas importações por meio do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI)⁹². Este esforço foi qualificado em 2008, com o estímulo à integração industrial consolidado na Política de Desenvolvimento Produtivo⁹³.

Os efeitos dessas medidas, entretanto, são bastante limitados na relação econômica entre o Brasil e a Venezuela. O estado do Pará, que não tem conexão com a Venezuela por via terrestre, concentra 80% do comércio dos sete estados da região Norte do Brasil com o país vizinho. Além disso, mais de 90% das exportações do Pará para a Venezuela são concentradas em bovinos (mais de US\$ 600 milhões em 2010).

Para estimular a integração binacional no Eixo Amazônia-Orinoco, as políticas públicas devem estar orientadas para promover a articulação das cadeias produtivas. O maior potencial está no desenvolvimento da Faixa Petrolífera do Orinoco articulado com a Zona Franca de Manaus, especialmente com seu Polo Industrial, que concentra cerca de 450 indústrias, muitas delas de alta tecnologia. Na região do segundo maior rio da América do Sul, por seu turno, há grande concentração de projetos do governo venezuelano nos setores de ferro-aço, alumínio, petroquímica, agroindustrial e mineração, todos eles com potencial de integração com o Brasil. Fertilizantes e construção civil também poderiam ter grande articulação produtiva entre Brasil e Venezuela no curto e médio prazos. A título de exemplo, o Brasil importa US\$ 4,9 bilhões em fertilizantes, principalmente de Marrocos, Egito, Ucrânia e Rússia, e apenas US\$ 8 milhões da Venezuela, país com grandes reservas de fosfato e produção de ureia de menor custo das Américas. A debilidade produtiva e os baixos investimentos venezuelanos no setor são as principais explicações.

Essa complementação poderia garantir para a Venezuela um grande mercado consumidor para os produtos da região de Guayana, o que lhe permitiria obter consideráveis economias de escala. Além disso, essa relação também poderia estimular o incremento do

comércio alcançou US\$ 4,6 bilhões. O Brasil mantém com a Venezuela o maior superávit comercial bilateral na região, que já foi de US\$ 4,6 bilhões em 2008 e fechou o ano de 2010 pouco acima de US\$ 3 bilhões.

⁹² Esse programa tem o objetivo de impulsionar o comércio entre o Brasil e os demais países sul-americanos, substituindo, sempre que seja possível e a preços competitivos, as importações brasileiras de terceiros mercados por importações provenientes dos vizinhos do Sul. As compras brasileiras de produtos sul-americanos cresceram de US\$ 7,7 bilhões, em 2003, para US\$ 25,8 bilhões em 2010.

⁹³ Entre os grandes objetivos da PDP está a promoção da integração de cadeias produtivas, o estímulo à exportação dos países latino-americanos e caribenhos para o Brasil, o apoio ao financiamento e à capitalização de empresas latino-americanas e caribenhas e a promoção da integração de infraestrutura logística e energética.

valor agregado dos produtos venezuelanos, a expansão e satisfação de sua demanda interna e inclusive a ruptura com o histórico ciclo de exportações de produtos primários. Seguindo essa formulação, a Venezuela poderia desenvolver uma ampla cadeia produtiva e de provedores para o abastecimento talvez mais rápido de insumos industriais para o Norte do Brasil, associando sua produção interna à expansão da indústria brasileira.

Uma última questão a ser considerada é a existência de comunidades e reservas indígenas no Eixo Amazônia-Orinoco, ocupando especialmente a fronteira entre Brasil e Venezuela. Do lado brasileiro, o Estado de Roraima tem mais de 50% do seu território ocupado por áreas indígenas, com a maior população indígena do Brasil, e as suas principais reservas minerais ficam localizadas sobre as reservas Ianomâmi e Raposa Serra do Sol⁹⁴, contando com ouro, diamante, nióbio, minério de ferro, cobre, cromo, manganês, estanho, e outros minerais nobres. Esta região possui significativo potencial energético, para construção de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), com destaque para a hidrelétrica do Rio Cotigo, na reserva Raposa Serra do Sol, rio de cânion que tem sua nascente no Monte Roraima (município de Normandia), que pode ser construída com impacto de inundação praticamente irrelevante. Ainda, essas reservas indígenas, situadas em região amazônica e fronteira, posicionam-se em áreas estratégicas para os países. Juntas, as reservas contam com cerca de 20 mil habitantes para mais de 110 mil km², revelando não só uma desproporcionalidade demográfica para tal área, mas, sobretudo sua sub-ocupação, subdesenvolvimento e vulnerabilidade. Do lado brasileiro, a Funai (Fundação Nacional do Índio) argumenta que, devido a falta de verbas, combinada com a grande extensão da área a ser fiscalizada, encontra muitas dificuldades para manter o seu papel fiscalizador. Em razão de seus recursos e dos problemas de fiscalização, essas áreas tem sido alvo de conflitos entre índios, grileiros e garimpeiros. Ela também é palco para a atuação de diversos atores, além dos já citados, como centros de pesquisa e ONGs nacionais e internacionais – ambientalistas, indigenistas e religiosas. Essas regiões demandam enorme atenção e preocupação dos Estados, com políticas públicas voltadas ao seu desenvolvimento e integração, em que as obras de infraestrutura devem ter papel relevante, cuidando para que as comunidades e suas culturas sejam preservadas e inseridas socialmente de forma cuidadosa.

⁹⁴ A reserva Raposa Serra do Sol fica a noroeste de Roraima, na fronteira com a Guiana e a Venezuela, possui 1,7 milhões ha. A reserva Ianomâmi se situa no extremo norte brasileiro, nos estados de Roraima e Amazonas, com mais de 9,6 milhões ha – área maior que Portugal. Foi instituída em 1991, pelo Presidente Collor, como um território contínuo bem superior ao seu projeto original de 2,4 milhões de hectares. Juntas somam 11,3 milhões ha (113 mil Km²), formando a maior reserva indígena coberta por floresta em todo o mundo. Na Venezuela, as tribos Ianomâmi vivem na Reserva da Biosfera Alto Orinoco-Casiquiare, de 8,3 milhões de hectares.

5.2.2. Evolução geral da integração comercial e produtiva entre Brasil e Venezuela

O Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), adotado em 2003, tem o objetivo de impulsionar o comércio entre o Brasil e os demais países sul-americanos, substituindo, sempre que seja possível e a preços competitivos, as importações brasileiras de terceiros mercados por importações provenientes dos vizinhos do Sul. Os resultados têm sido exitosos, já que as compras brasileiras de produtos sul-americanos cresceram de US\$ 7,66 bilhões em 2003 para US\$ 30,93 bilhões em 2011, apesar de sua diminuição relativa (ver tabela 6 e gráfico 1).

Da mesma forma, as exportações brasileiras para a América do Sul conheceram crescimento sustentado, de US\$ 10,17 bilhões em 2003 para US\$ 45,26 bilhões em 2011. Nesse caso, houve aumento significativo da participação nas exportações totais do Brasil (ver tabela 6 e gráfico 1).

Tabela 6: Relações comerciais do Brasil com a América do Sul

	Exportações	Part. % (*)	Importações	Part. % (*)	Saldo	Corrente comercial
2000	11,12	20,18	10,88	19,48	0,25	22,00
2001	10,28	17,64	9,29	16,72	0,99	19,58
2002	7,49	12,4	7,63	16,15	-0,14	15,12
2003	10,17	13,9	7,66	15,84	2,52	17,83
2004	15,72	16,26	9,28	14,77	6,44	25,00
2005	21,24	17,92	10,73	14,58	10,50	31,97
2006	26,75	19,41	14,96	16,38	11,79	41,71
2007	31,90	19,86	18,52	15,35	13,39	50,42
2008	38,36	19,38	24,14	13,95	14,22	62,50
2009	27,01	17,65	19,12	14,97	7,89	46,12
2010	37,17	18,41	25,91	14,26	11,26	63,08
2011	45,26	17,68	30,93	13,67	14,33	76,20

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC-Brasil).

Gráfico 1 - Relações comerciais do Brasil com a América do Sul

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC-Brasil).

As relações comerciais do Brasil com a Venezuela seguiram a tendência geral da região no que diz respeito às exportações. Assim, as exportações brasileiras para a Venezuela aumentaram consideravelmente a partir de 2004. Seu peso nas exportações totais do Brasil foi, também, reforçado na segunda metade da década de 2010. A queda verificada em 2009 pode ser explicada pelos efeitos da crise internacional na economia venezuelana e pelo programa do país de promover a substituição de importações por meio de, entre outros mecanismos, a restrição na liberação de divisas para importações por parte da *Comisión de Administración de Divisas* (CADIVI). A forte recuperação da economia da Venezuela e a intensificação das relações com o Brasil ajudam a entender o aumento do comércio observado tanto em 2010 como em 2011 (ver tabela 7 e gráfico 2). É interessante observar que essa tendência se sustenta em 2012, com um aumento de 19% das exportações brasileiras para a Venezuela, até outubro (fonte: MDIC). Mantida a tendência, o nível recorde de 2008 será atingido e até ultrapassado.

Tabela 7 - Evolução do Comércio do Brasil com a Venezuela (em bilhões de dólares) e de sua participação no Comércio geral do Brasil.

	Exportações	Part. % (*)	Importações	Part. % (**)	Saldo
1989	0,27	0,77	0,22	1,21	0,04
1990	0,27	0,85	0,36	1,75	-0,09
1991	0,43	1,36	0,49	2,35	-0,07
1992	0,44	1,24	0,38	1,87	0,06
1993	0,39	1,02	0,39	1,56	0,00
1994	0,28	0,65	0,55	1,67	-0,27
1995	0,48	1,03	0,82	1,65	-0,34
1996	0,45	0,95	0,98	1,83	-0,52
1997	0,77	1,45	1,01	1,68	-0,24
1998	0,71	1,38	0,76	1,31	-0,05
1999	0,54	1,12	0,97	1,98	-0,44
2000	0,75	1,37	1,33	2,38	-0,57
2001	1,10	1,88	0,75	1,34	0,35
2002	0,80	1,32	0,63	1,34	0,17
2003	0,61	0,83	0,28	0,57	0,33
2004	1,47	1,52	0,20	0,32	1,27
2005	2,22	1,88	0,26	0,35	1,97
2006	3,57	2,59	0,59	0,65	2,97
2007	4,72	2,94	0,35	0,29	4,38
2008	5,15	2,6	0,54	0,31	4,61
2009	3,61	2,36	0,58	0,46	3,03
2010	3,85	1,91	0,83	0,46	3,02
2011	4,59	1,79	1,27	0,56	3,32

*Participação no total das Importações do Brasil.

** Participação no total das Exportações do Brasil.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC-Brasil).

Gráfico 2- Evolução de Comércio do Brasil com a Venezuela (em bilhões de dólares).

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC-Brasil).

No que diz respeito às importações brasileiras da Venezuela, houve, também, um crescimento significativo desde 2003, apesar de a assimetria em relação às exportações continuar significativa. É interessante observar que as importações da Venezuela são superadas com folga pela de países como a Argentina e o Chile (ver tabela 8).

Tabela 8 - Evolução das importações da América do Sul (em bilhões de dólares).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	4,7	5,6	6,2	8,1	10,4	13,3	11,3	14,4	16,9
Bolívia	0,5	0,7	1,0	1,4	1,6	2,9	1,7	2,2	2,9
Chile	0,8	1,4	1,7	2,9	3,5	4,0	2,7	4,2	4,6
Colômbia	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,8	0,6	1,1	1,4
Equador	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Paraguai	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4	0,7	0,6	0,6	0,7
Peru	0,2	0,3	0,5	0,8	1,0	1,0	0,5	0,9	1,4
Uruguai	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8	1,0	1,2	1,6	1,7
Venezuela	0,3	0,2	0,3	0,6	0,3	0,5	0,6	0,8	1,3
América do Sul	7,7	9,3	10,7	15,0	18,5	24,1	19,2	25,9	30,9
Mundo	48,3	62,8	73,6	91,4	120,6	173,0	127,7	181,8	226,2
$M_{Am. Lat} / M_{Mundo}$	15,9%	14,8%	14,5%	16,4%	15,3%	13,9%	15,0%	14,2%	13,7%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC-Brasil).

O Brasil vendeu para a Venezuela 13,7 vezes mais do que comprou em 2007. Mas, em 2011, essa proporção caiu para 3,6 vezes. A assimetria comercial entre os dois países tende, então, a diminuir por decorrência das políticas de integração produtiva promovida em conjunto pelo Brasil e pela Venezuela.

Em 2008, o MDIC anunciou a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), na qual uma das linhas de ação trata exatamente do estímulo às compras brasileiras da América do Sul. O Plano Brasil Maior, lançado em 2011, prevê, também, ações estratégicas, entre as quais a Integração Produtiva da América Latina e do Caribe. Um dos grandes objetivos é a promoção da integração de cadeias produtivas, o apoio ao financiamento e à capitalização de empresas latino-americanas e caribenhas e a promoção da integração de infraestrutura logística e energética.

A redução da assimetria comercial entre os dois países foi resultado do incremento das importações brasileiras de insumos, que representam mais de 99% das importações provenientes da Venezuela. Os principais insumos importados são derivados e resíduos de petróleo (naftas para petroquímica, coque de petróleo, hulha betuminosa, metanol), alumínio sob diferentes formas, ferro transformado e aço (ver tabela 9).

Tabela 9 - Estrutura das importações brasileiras de insumos venezuelanos (em dólares).

			2011	% do total	2010	% do total	Varição 2010/2011
		TOTAL GERAL DAS IMPORTAÇÕES	1.269.296.905,00	100	832.667.132,00	100	52,44
		TOTAL DOS INSUMOS IMPORTADOS	1,00	99,98	790.970.597,00		
1	27101141	NAFTAS PARA PETROQUÍMICA	417.639.267,00	32,9	397.096.732,00	47,69	5,17
2	27131100	COQUE DE PETROLEO NAO CALCINADO	261.511.492,00	20,6	119.611.706,00	14,36	118,63
3	76011000	ALUMINIO NAO LIGADO EM FORMA BRUTA	162.471.791,00	12,8	13.088.003,00	1,57	---
4	72083990	OUTROS LAMIN, FERRO/ACO, L>=6DM, QUENTE, ROLOS, E<3MM	71.584.196,00	5,64	26.533.241,00	3,19	169,79
5	29051100	METANOL (ALCOOL METILICO)	55.374.320,00	4,36	34.435.907,00	4,14	60,8
6	27011200	HULHA BETUMINOSA, NAO AGLOMERADA	45.432.593,00	3,58	63.461.641,00	7,62	-28,41
7	72083890	OUTS, LAMIN, FERRO/ACO, L>=6DM, QUENTE, ROLOS, 3MM<=E<=4,75MM	29.209.794,00	2,3	8.184.999,00	0,98	256,87
8	27160000	ENERGIA ELETRICA	28.103.262,00	2,21	26.035.234,00	3,13	7,94
9	72083700	LAMIN, FERRO/ACO, QUENTE, L>=60CM, ROLO, 4,75MM<E<=10MM	22.784.899,00	1,8	3.869.734,00	0,46	488,8
10	72104910	LAMIN, FERRO/ACO, L>=6DM, GALVAN, OUTRO PROC, E<4,75MM	19.164.284,00	1,51	4.507.061,00	0,54	325,21
11	76149010	OUTROS CABOS DE ALUMINIO, N/ISOL, P/USO ELETR,	15.032.750,00	1,18	7.265.447,00	0,87	106,91
12	25030010	ENXOFRE A GRANUL, EXC, SUBLIMADO, PRECIPITADO OU COLOIDAL	14.604.219,00	1,15	5.180.783,00	0,62	181,89
13	76012000	LIGAS DE ALUMINIO EM FORMA BRUTA	13.204.225,00	1,04	3.590.249,00	0,43	267,78
14	72091600	LAMIN, FERRO/ACO, A FRIO, L>=6DM, EM ROLOS, 1MM<E<=3MM	10.514.123	0,83	---	---	---
15	29053100	ETILENOGLICOL (ETANODIOL)	9.782.460	0,77	7.009.541	0,84	39,56
16	28030019	OUTROS NEGROS DE CARBONO	8.452.441	0,67	8.603.638	1,03	-1,76
17	70052100	CHAPAS/FLS, DE VIDRO FLOTADO, ETC, N/ARMADAS, CORADO, ETC,	7.921.614	0,62	11.984.988	1,44	-33,9
18	72091700	LAMIN, FERRO/ACO, A FRIO, L>=6DM, EM ROLOS, 0,5MM<=E<=1MM	7.830.150	0,62	---	---	---
19	72139190	OUTS, FIO-MAQUINAS DE FERRO/ACO, N/LIGADO, SEC, CIRC, D<14MM	5.174.599	0,41	1.943.431	0,23	166,26
20	76051190	OUTROS FIOS DE ALUMINIO N/LIG, DIM, SEC, TRANSV>7MM	4.938.188	0,39	1.296.810	0,16	280,8
21	76052190	OUTROS FIOS DE LIGAS ALUMINIO, DIM, SEC, TRANSV>7MM	4.363.442	0,34	---	---	---
22	76051110	FIOS DE ALUMINIO N/LIG, SEC, TRANSV>7MM, RE<=0,0283OHM, MM2	3.855.631	0,3	2.829.873	0,34	36,25
23	72091800	LAMIN, FERRO/ACO, A FRIO, L>=6DM, EM ROLOS, E<0,5MM	3.826.191	0,3	20.853	---	---
24	28353190	OUTS, TRIFOSFATOS DE SODIO (TRIPOLIFOSFATO DE SODIO)	3.794.318	0,3	650.798	0,08	483,03
25	26060011	BAUXITA NAO CALCINADA (MINERIO DE ALUMINIO)	3.278.498	0,26	---	---	---
26	78011090	OUTRAS FORMAS BRUTAS DE CHUMBO REFINADO	2.942.100	0,23	2.479.414	0,3	18,66
27	72083910	LAMIN, FERRO/ACO, QUENTE, L>=60CM, ROLO, E<3MM, ELAST, 275MPA	2.750.387	0,22	450.244	0,05	510,87
28	70052900	OUTS, CHAPAS/FLS, DE VIDRO FLOTADO, DESBASTADO, ETC, N/ARMAD	2.176.230	0,17	1.061.450	0,13	105,02
29	40103200	CORREIA TRANSM, SEC, TRAPEZ, N/ESTR, 60<C<=180CM	2.135.484	0,17	2.245.228	0,27	-4,89
30	72022100	FERROSSILICIO CONTENDO PESO>55% DE SILICIO	1.837.095	0,14	2.118.252	0,25	-13,27
31	76121000	RECIPIENTES TUBUL, FLEXIV, DE ALUMINIO, C<=300L, S/DISP, MEC	1.779.406	0,14	2.247.741	0,27	-20,84
32	72279000	OUTROS FIO-MAQUINAS DE OUTROS LIGAS DE ACOS	1.553.392	0,12	---	---	---
33	29350099	OUTRAS SULFONAMIDAS	1.480.593	0,12	2.038.400	0,24	-27,36
34	28181090	OUTROS CORINDOS ARTIFICIAIS, QUIMICAM, DEFINIDO OU NAO	1.438.984	0,11	725.879	0,09	98,24
35	27101919	OUTROS QUEROSENES	1.253.279	0,1	---	---	---
36	30049029	OUTS, MEDICAM, C/AC, MONOCARBOXIL, ACICL, N/SAT, ETC, EM DOSES	1.198.760	0,09	914.525	0,11	31,08
37	76020000	DESPERDICIOS E RESIDUOS, DE ALUMINIO	1.086.366	0,09	7.194.785	0,86	-84,9
		Total IMPORTAÇÃO DE INSUMOS	1.268.201.303,00		790.335.664,00		160,46

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC-Brasil).

As exportações do Brasil para a Venezuelana são bem mais diversificadas. Em 2011, 31,4% eram produtos básicos, 13,4% produtos semimanufaturados e 55,2 % produtos manufaturados. As exportações de bens de consumo, e em especial os produtos alimentícios, representam valores elevados (cerca de US\$ 800 milhões de exportações de carnes congeladas em 2011). As exportações de produtos agrícolas, como o açúcar de cana, em bruto, e bovinos vivos, representaram, respectivamente, US\$ 515 e US\$ 360 (ver tabela 10).

Tabela 10 - Estrutura das exportações brasileiras de insumos para a Venezuela (em dólares).

			2011	%	2010	%	Diferença 2010/2011
		TOTAL GERAL	4.591.847.947	100	3.853.971.840	100	19,15
		TOTAL DOS PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS	3.473.230.150	75,64	2.792.429.786		
1	17011100	ACUCAR DE CANA, EM BRUTO	515.790.652	11,23	391.872.397	10,17	31,62
3	1029090	OUTROS BOVINOS VIVOS	359.554.800	7,83	601.054.422	15,6	-40,18
5	21069010	OUTRAS PREPARACOES PARA ELABORACAO DE BEBIDAS	74.739.301	1,63	66.533.505	1,73	12,33
6	87089990	OUTRAS PARTES E ACESS.P/TRATORES E VEICULOS AUTOMOVEIS	68.650.947	1,5	57.042.547	1,48	20,35
7	40112090	OUTROS PNEUS NOVOS PARA ONIBUS OU CAMINHÕES	57.133.967	1,24	50.211.869	1,3	13,79
8	9011110	CAFE NAO TORRADO, NAO DESCAFEINADO, EM GRAO	56.592.619	1,23	59.472.038	1,54	-4,84
9	4070011	OVOS DE GALINHA, PARA INCUBACAO	54.172.562	1,18	52.318.694	1,36	3,54
10	39076000	TEREFTALATO DE POLIETILENO EM FORMA PRIMARIA	50.843.075	1,11	69.631.125	1,81	-26,98
11	40012920	BORRACHA NATURAL GRANULADA OU PRENSADA	48.698.598	1,06	27.443.033	0,71	77,45
12	2032900	OUTRAS CARNES DE SUINO, CONGELADAS	48.181.537	1,05	15.972.563	0,41	201,65
14	15171000	MARGARINA, EXCETO A MARGARINA LIQUIDA	47.017.127	1,02	25.098.983	0,65	87,33
17	76061290	OUTRAS CHAPAS E TIRAS, DE LIGAS ALUMINIO, ESP>0.2MM	39.563.106	0,86	24.262.424	0,63	63,06
18	16010000	ENCHIDOS DE CARNE, MIUDEZAS, SANGUE, SUAS PREPARS. ALIMENTOS	36.060.565	0,79	33.238.150	0,86	8,49
19	85042300	TRANSFORMADOR DE DIELETRICO LIQUIDO, POT>1000KVA	33.759.946	0,74	20.420.641	0,53	65,32
20	87042210	CHASSIS C/MOTOR DIESEL E CABINA, ST<CARGA<=20T	28.881.467	0,63	12.078.451	0,31	139,12
21	10051000	MILHO PARA SEMEADURA	24.847.348	0,54	19.897.334	0,52	24,88
22	87085080	EIXOS D/TRANSM.C/DIFERENCIAL P/VEÍC.S. AUTOMOS.	24.801.416	0,54	21.553.116	0,56	15,07
23	72083700	LAMIN.FERRO/ACO, QUENTE, L>=60CM, ROLO, 4.75MM<E<=10MM	24.590.743	0,54	15.741.146	0,41	56,22
24	10061092	ARROZ ("PADDY") COM CASCA, NAO PARBOILIZADO (N/ESTUFADO)	23.900.250	0,52	---	---	---
25	30049069	OUTS.MEDICAM.C/COMP. HETEROCICL.HETEROAT.NITROG.EM DOSES	23.831.093	0,52	18.564.349	0,48	28,37
27	87032310	AUTOMOVEIS C/MOTOR EXPLOSAO, 1500<CM3<=3000, ATE 6 PASSAG	23.280.160	0,51	11.411.000	0,3	104,02
28	34011190	OUTROS PRODS/PREPARS.DE TOUCADOR, EM BARRAS, PEDACOS, ETC.	23.139.748	0,5	15.247.040	0,4	51,77
29	40021911	BORRACHA DE ESTIRENO-BUTADIENO, EM CHAPAS, FOLHAS, TIRAS	22.118.667	0,48	12.588.014	0,33	75,71
30	87084090	PARTES DE CAIXAS DE MARCHAS	22.026.864	0,48	23.171.473	0,6	-4,94
31	48193000	SACOS DE PAPEL OU CARTAO, CUJA LARGURA DA BASE>=40CM	21.800.788	0,47	18.572.371	0,48	17,38
33	40021919	BORRACHA DE ESTIRENO-BUTADIENO, EM OUTS.FORMAS PRIMARIAS	21.190.571	0,46	9.215.068	0,24	129,96
34	48025610	PAPEL FIBRA MEC<=10%, 40<=P<=150G/M2, FLS.LADO<=360MM	20.369.381	0,44	15.201.322	0,39	34

5.3. A integração comercial e produtiva entre o Norte do Brasil e a Venezuela.

As regiões Sul e Sudeste do Brasil são responsáveis pela maior parte das importações da Venezuela e das exportações para a Venezuela. Mas a participação da região Norte do Brasil nas exportações para a Venezuela não é negligenciável, chegando a representar 11,56% do total das exportações brasileiras para o país em 2011 (ver tabela 11). O Estado do Pará lidera as exportações da Região Norte para a Venezuela, com 73,4% do total, seguido por Amazonas (16,4 % do total), Rondônia (6,1 %), Tocantins (3,2 %) e Roraima (0,8 %).

Já a participação da região Norte nas importações brasileiras da Venezuela é bem mais limitada, com apenas 2,22% do total. Na região Norte, as importações da Venezuela são lideradas pelo Estado de Amazonas (46,8 %) e do Pará (42,9 %).

Tabela 11 - Comércio do Norte do Brasil com a Venezuela em 2011 (em US\$).

	Exportações	Importações	Saldo
Pará	389.979.442	12.103.586	377.875.856
Amazonas	87.204.112	13.208.145	73.995.967
Rondônia	32.609.116	1.591.360	31.017.756
Tocantins	17.032.732	-	17.032.732
Roraima	4.027.765	1.338.483	2.689.282
Acre	-	-	-
Amapá	-	-	-
Região Norte	530.853.167	28.241.574	502.611.593
Participação da Região Norte no total do Brasil	11,56%	2,22%	

Comércio do Norte do Brasil com a Venezuela - 2011 (em US\$)					
	Exportações	% total NORTE	Importações	% Total NORTE	Saldo
Pará	389.979.442	73,5%	12.103.586	42,9%	377.875.856,00
Amazonas	87.204.112	16,4%	13.208.145	46,8%	73.995.967,00
Rondônia	32.609.116	6,1%	1.591.360	5,6%	31.017.756,00
Tocantins	17.032.732	3,2%	-	0,0%	17.032.732,00
Roraima	4.027.765	0,8%	1.338.483	4,7%	2.689.282,00
Acre	-	0	-	0,0%	-
Amapá	-	0	-	0,0%	-
Região Norte	530853167	100	28.241.574	100	502611593
Participação da Região Norte no total do Brasil	11,56%		2,22%		

Fonte: sistema Aliceweb do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC-Brasil).

5.3.1. Análise da integração comercial e produtiva entre o Norte do Brasil e a Venezuela por Estado

a) Pará.

As importações da Venezuela são inteiramente constituídas por insumos, principalmente coque de petróleo, peças de alumínio e bauxita não calcinada em 2011. Isso corresponde à estrutura média observada nos últimos anos (ver tabela 12). Mas, importações tradicionais como as Outras Hulhas e o Hidróxido de Sódio foram importados no passado e não aparecem mais na lista.

Tabela 12 - Importações de insumo da Venezuela (em US\$).

Período : 01/2005 até 12/2011			
Código SH8	Descrição do SH8	US\$	Média anual
27131100	Coque de petróleo não calcinado	27.694.617,00	3.956.373,86
76052190	Outros fios de ligas alumínio, dim.sec.transv>7mm	4.363.442,00	623.348,86
76011000	Alumínio não ligado em forma bruta	3.476.311,00	496.615,86
26060011	Bauxita não calcinada (minério de alumínio)	3.278.498,00	468.356,86
27011900	Outras hulhas, mesmo em pó, mas não aglomeradas	3.091.527,00	441.646,71
28151200	Hidróxido de sódio em sol.aquosa (lixiv.soda cáustica)	2.079.527,00	297.075,29
76051110	Fios de alumínio n/lig.sec.transv>7mm, re<=0.0283ohm.mm2	1.660.433,00	237.204,71
25030010	Enxofre a granel, exceto sublimado, precipitado ou coloidal	610.265,00	87.180,71
76012000	Ligas de alumínio em forma bruta	430.361,00	61.480,14
73089090	Outs. construções e suas partes, de ferro fund/ferro/aço	201.156,00	28.736,57
76020000	Desperdícios e resíduos, de alumínio	51.231,00	7.318,71
	TOTAL	46.937.368,00	6.705.338,29

Período P: 01/2011 até 12/2011		
Código SH8	Descrição do SH8	US\$
27131100	Coque de petróleo não calcinado	4.461.646,00
76052190	Outros fios de ligas alumínio, dim.sec.transv>7mm	4.363.442,00
26060011	Bauxita não calcinada (minério de alumínio)	3.278.498,00

TOTAL

12.103.586,00

Fonte: sistema Aliceweb do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC-Brasil).

As exportações do Pará destinadas a Venezuela são essencialmente constituídas por Bovinos Vivos (bufalinos), que representavam 92,2 % das exportações em 2011. O restante se concentrou em minério de manganês, bauxita não calcinada e madeira. Isso corresponde à estrutura média observada nos últimos anos (ver tabela 13).

Tabela 13 - Exportações de insumo do Pará para a Venezuela (em US\$).

Período: 01/2005 até 12/2011			
Código SH8	Principais produtos	US\$ de P1	Média anual
01029090	Outros bovinos vivos	1.780.809.533,00	254.401.361,86
26020090	Outros minérios de manganês	60.753.685,00	8.679.097,86
01029011	Outros bovinos para reprodução, prenhe ou com cria ao pé	36.585.676,00	5.226.525,14
26060011	Bauxita não calcinada (minério de alumínio)	8.588.929,00	1.226.989,86
44123200	Mad.comp.face d/mad.ñ conif, espessura<6mm	5.734.011,00	819.144,43
01021010	Bovinos reprodutores de raça pura, prenhe ou cria ao pé	4.429.624,00	632.803,43
26020010	Minérios de manganês aglomerados e seus concentrados	2.973.077,00	424.725,29
44089090	Folhas p/folhead.etc.de outs.madeiras	2.436.625,00	348.089,29
44121400	Madeira compensada c/fls<=6mm, face de madeira n/conifer	717.911,00	102.558,71
11081400	Fécula de mandioca	559.458,00	79.922,57
44123100	Mad.compens.c/face d/mad.trop.espess.<6mm	454.139,00	64.877,00
23099010	Alimentos compostos completos, para animais	403.231,00	57.604,43
44079990	Outras madeiras serradas/cortadas em folhas, etc.esp>6mm	347.015,00	49.573,57
44083910	Folhas de madeira, de cedro, espessura<=6mm	201.423,00	28.774,71

44072940	Madeira de louro, serrada/cortada em folhas, etc.esp>6mm	168.888,00	24.126,86
44072990	Outras madeiras tropicais, serradas/cort.fl.s.etc.esp>6mm	136.173,00	19.453,29
53101010	Tecidos de aniagem de juta, crus	111.041,00	15.863,00
	TOTAL Exportações	1.932.773.805,00	276.110.543,57
	TOTAL Insumo	1.906.186.767,00	272.312.395,29
	Participação dos insumos no total das exportações	98,62%	98,62%

Período: 01/2011 até 12/2011		
Código SH8	Principais produtos	US\$ de P1
01029090	Outros bovinos vivos	359.554.800,00
26020090	Outros minérios de manganês	15.420.768,00
26060011	Bauxita não calcinada (minério de alumínio)	6.832.416,00
44123200	Mad.comp.face d/mad.ñ conif, espessura<6mm	764.478,00
44089090	Folhas p/folhead.etc.de outs.madeiras	195.196,00
44123100	Mad.compens.c/face d/mad.trop.espess.<6mm	86.012,00
33052000	Prepars.p/ondulacao/alisamento/permanentes, dos cabelos	56.194,00
44083991	Folhas p/folhead.compensad.etc.de cedro	29.958,00
	TOTAL Exportações	389.979.442,00
	TOTAL Insumo	382.939.822,00
	Parcela dos insumos no total das exportações	98,19%

Fonte: sistema Aliceweb do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC-Brasil).

b) Amazonas.

As importações da Venezuela foram quase inteiramente constituídas por insumos, principalmente coque de petróleo e peças de alumínio em 2011. Isso não corresponde à estrutura média observada nos últimos anos (ver tabela 12). As compras do Estado Amazonas de produtos venezuelanos caíram significativamente a partir de 2007, quando o gásóleo e o querosene deixaram de ser importados. Assim, as exportações da Venezuela para a região eram 3,2 vezes maiores em 2006 do que em 2011, com o gásóleo e o querosene representando então 76,6 %.

Tabela 14 - Importações de insumos da Venezuela (em US\$).

Período: 01/2005 até 12/2011			
Código SH8	Principais produtos	US\$	Média anual
76012000	Ligas de alumínio em forma bruta	31.209.636,00	4.458.519,43
39031900	Outros poliestirenos em formas primárias	18.827.283,00	2.689.611,86
27131100	Coque de petróleo não calcinado	10.202.419,00	1.457.488,43
76020000	Desperdícios e resíduos, de alumínio	9.177.751,00	1.311.107,29
25232910	Cimentos "portland", comuns	6.858.603,00	979.800,43
39041010	Policloreto de vinila, obt.proc.suspensao, forma primária	1.583.486,00	226.212,29
73089090	Outs.construções e suas partes, de ferro fund/ferro/aço	940.130,00	134.304,29
76061190	Outs.chapas/tiras, de alumínio n/lig.e>0.2mm, quadr/retan	662.011,00	94.573,00
70052900	Outs.chapas/fls.de vidro flotado, desbastado, etc.n/armad	592.439,00	84.634,14
	TOTAL Importações	144.999.360,00	20.714.194,29
	Importações de Insumo	80.053.758,00	11.436.251,14
	Participação dos insumos no total das Importações	55,21%	55,21%

Período: 01/2011 até 12/2011		
Código SH8	Principais produtos	US\$
76012000	Ligas de alumínio em forma bruta	10.120.796
27131100	Coque de petróleo não calcinado	2.474.351
70052900	Outs.chapas/fls.de vidro flotado, desbastado, etc.n/armad	234.399
70052100	Chapas/fls.de vidro flotado, etc.n/armadas, corado, etc.	167.430
28044000	Oxigênio	68.040
76020000	Desperdícios e resíduos, de alumínio	47.704
28399020	Silicato de alumínio	11.328
28043000	Nitrogênio	4.320
28042100	Argônio (gases raros)	3.990
	TOTAL Importações	13.208.145
	Importações de Insumo	13.132.358
Participação dos insumos no total das Importações		99,43%

Fonte: sistema Aliceweb do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC-Brasil).

As exportações de Amazonas para a Venezuela foram essencialmente constituídas por insumos (85,7%) em 2011, em particular Outras preparações para elaboração de bebidas. O restante das exportações consistiu em bens de consumo, particularmente aparelhos elétricos, como aparelhos de barbear (cerca de 10% das exportações). O recuo das exportações amazonenses de bens de consumo duráveis para a Venezuela fez que as vendas totais do Estado para o país vizinho caíssem 58% entre 2007 e 2011. A estrutura das exportações de Amazonas para a Venezuela refletiu essa mudança. Em 2007, os bens de consumo duráveis e aparelhos elétricos pequenos representavam ainda mais de 80% das exportações para a Venezuela. Só as exportações de celulares eram de US\$ 97 milhões.

Tabela 15 - Exportações de insumo de Amazonas para a Venezuela (em US\$).

Período: 01/2005 até 12/2011			
Código SH8	Principais produtos	US\$	Média anual
21069010	Outras preparações para elaboração de bebidas	353.614.321,00	50.516.331,57
84805000	Moldes para vidros	8.572.017,00	1.224.573,86
85281219	Outs.receptor-decodif.integr.sinais dig.video cod.cores	8.016.223,00	1.145.174,71
85364900	Outros reles, 60volts<tensao<=1000volts	3.092.208,00	441.744,00
83091000	Cápsulas de coroa, de metais comuns, p/embalagem	1.941.604,00	277.372,00
83099000	Rolhas, outs.tampas e acess.p/embalagem, de metais comuns	1.918.350,00	274.050,00
84715010	Unid.proc.digit.peq.cap.base microprocess.fob<=us\$12500	1.353.837,00	193.405,29
84733041	Placas-mae montad.p/maqs.proc.dados (circuito impresso)	1.162.960,00	166.137,14
39233000	Garrações, garrafas, frascos, artigos semelh.de plásticos	632.853,00	90.407,57
84803000	Modelos para moldes	590.184,00	84.312,00
85362000	Disjuntores para tensão <= 1kv	522.077,00	74.582,43
	TOTAL Exportações	1.105.089.650,00	157869950
	TOTAL Insumo	384.097.602,00	54871086
	Participação dos insumos no total das exportações	35%	35%

Período: 01/2011 até 12/2011		
Código SH8	Principais produtos	US\$
21069010	Outras preparações para elaboração de bebidas	74.156.549,00
85461000	Isoladores de vidro para uso elétrico	304.920,00
71159000	Outras obras de metais prec/metais folh/chap.metal prec	136.503,00
84805000	Moldes para vidros	126.825,00
	TOTAL Exportações	87.204.112,00

TOTAL Insumo	74.724.797,00
Parcela dos insumos no total das exportações	85,69%

Fonte: sistema Aliceweb do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC-Brasil).

c) Rondônia.

As importações da Venezuela foram constituídas por insumos e principalmente chapas de vidro. Elas se estabeleceram num nível muito baixo, com uma tendência ao crescimento nos últimos anos.

Tabela 16 - Importações de insumos da Venezuela (em US\$).

Período: 01/2005 até 12/2011			
Código	Principais produtos	US\$	Média anual
SH8			
70052900	Outs.chapas/fls.de vidro flotado, desbastado, etc.n/armad	1.422.303,00	203.186,14
70052100	Chapas/fls.de vidro flotado, etc.n/armadas, corado, etc.	1.107.598,00	158.228,29
76071990	Outras folhas e tiras, de alumínio, s/suporte, esp <= 0.2mm	1.018.206,00	145.458,00
76071910	Folhas/tiras, de alumínio, s/suporte, gravad.e<=110microns	308.965,00	44.137,86
27101991	Óleos minerais brancos (de vaselina/parafina)	290.155,00	41.450,71
27131100	Coque de petróleo não calcinado	214.474,00	30.639,14
39041010	Policloreto de vinila, obt.proc.suspensao, forma primária	91.216,00	13.030,86
76071190	Outs.folhas/tiras, de alumínio s/suporte, lamin.e<=0.2mm	80.513,00	11.501,86
76012000	Ligas de alumínio em forma bruta	67.272,00	9.610,29
34049011	Cera artificial de polietileno, emulsionável	23.557,00	3.365,29
	TOTAL Importações	4.624.259,00	660.608,43
	Importações de Insumo		

	4.624.259,00	660.608,43
Participação dos insumos no total das Importações	100%	100%

Período: 01/2011 até 12/2011		
Código		
SH8	Principais produtos	US\$
70052900	Outs.chapas/fls.de vidro flotado, desbastado, etc.n/armad	800.577,00
70052100	Chapas/fls.de vidro flotado, etc.n/armadas, corado, etc.	723.511,00
76012000	Ligas de alumínio em forma bruta	67.272,00

Total 1.591.360,00

Fonte: sistema Aliceweb do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC-Brasil).

As exportações de Rondônia para a Venezuela são também modestas, essencialmente constituídas por Carne desossada de boi congelada (92,8 % do total das exportações em 2011).

Tabela 17 - Exportações de insumo de Rondônia para a Venezuela (em US\$).

Período: 01/2005 até 12/2011			
Código SH8	Principais produtos	US\$	Média anual
44129900	Outras madeiras compensadas, folheadas ou estratificadas	10.490.875,00	1.498.696,43
44121400	Madeira compensada c/fls<=6mm, face de madeira n/conifer	4.279.092,00	611.298,86
80011000	Estanho não ligado, em forma bruta	1.559.693,00	222.813,29
44123200	Mad.comp.face d/mad.ñ conif, espessura<6mm	257.437,00	36.776,71
44121900	Outs.madeiras compensadas, com folhas de espessura<=6mm	203.137,00	29.019,57
68022300	Granito talhado ou serrado, de superfície plana ou lisa	173.488,00	24.784,00
44089090	Folhas p/folhead.etc.de outs.madeiras	157.462,00	22.494,57

44170090	Armações e cabos, de madeira, de ferramentas, escovas, etc.	95.838,00	13.691,14
44092000	Madeira de nao coniferas, perfilada	77.082,00	11.011,71
44123900	Outs.mad.comp.folheada, espess.ñ sup.a 6mm	61.419,00	8.774,14
44121300	Madeira compensada c/fls<=6mm, face de madeira tropical	39.381,00	5.625,86
44089010	Folhas p/folhead.etc.de outs.mad.estratif.	25.900,00	3.700,00
44083999	Folhas p/folhead.etc.de outs.madeiras tropic.	21.000,00	3.000,00
44079990	Outras madeiras serradas/cortadas em folhas, etc.esp>6mm	18.116,00	2.588,00
44182000	Portas, respect.caixilhos, alizares e soleiras, de madeira	13.315,00	1.902,14
44092900	Outras madeiras perf. etc., não coniferas	10.260,00	1.465,71
44042000	Arcos de madeira, estacas fendidas, etc.de nao coniferas	5.476,00	782,29
	TOTAL Exportações	196.503.496,00	28.071.928,00
	TOTAL Insumo	17.488.971,00	2.498.424,43
	Parcela dos insumos no total das exportações	8,90%	8,90%

Período: 01/2011 até 12/2011		
Código SH8	Principais produtos	US\$
80011000	Estanho não ligado, em forma bruta	1.559.693,00
44129900	Outras madeiras compensadas, folheadas ou estratificadas	725.562
44182000	Portas, respect.caixilhos, alizares e soleiras, de madeira	13.315
	TOTAL Exportações	32.609.116
	TOTAL Insumo	2.298.570
	Parcela dos insumos no total das exportações	7,05%

Fonte: sistema Aliceweb do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC-Brasil).

d) Tocantins.

Não houve importações da Venezuela em 2011. Havia importação de peças de alumínio até 2009 (pouco mais de 200 K.US\$ neste ano).

As exportações foram constituídas por carne de boi (17 milhões US\$ - 99,6 %). Não há exportação de insumos (ver tabela 18). As exportações de Tocantins para a Venezuela aumentaram fortemente desde 2010.

Tabela 18 - Exportações para a Venezuela.

Período: 01/2005 até 12/2011			
Código SH8	Principais produtos	US\$	Média anual
02023000	Carnes desossadas de bovino, congeladas	32.236.089,00	4.605.155,57
02013000	Carnes desossadas de bovino, frescas ou refrigeradas	255.000,00	36.428,57
30049099	Outros medicam.cont.prods.p/fins terapêuticos, etc.doses	77.386,00	11.055,14
99980201	Consumo de bordo - qualquer outra mercadoria para embarcações	28.837,00	4.119,57
71179000	Outras bijuterias	25.066,00	3.580,86
	total	32.622.378,00	4.660.339,71

Período: 01/2011 até 12/2011		
Código SH8	Principais produtos	US\$
02023000	Carnes desossadas de bovino, congeladas	17.026.500
71179000	Outras bijuterias	6.232
Total		17.032.732

Fonte: sistema Aliceweb do *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC-Brasil)*.

e) Roraima.

As importações da Venezuela caíram nestes últimos anos num ritmo lento. As importações foram principalmente constituídas por material de construção, devido à proximidade geográfica e ao *boom* da construção vivido na Venezuela em função do sucesso do programa de moradias populares *Gran Misión Vivienda*.

Tabela 19 - Importações da Venezuela

Período: 01/2005 até 12/2011			
Código SH8	Principais produtos	US\$	Média anual
25232910	Cimentos "portland", comuns	5.553.197,00	793.313,86
73084000	Material p/andaimes, armações, etc.ferro fund/ferro/aço	2.812.751,00	401.821,57
27160000	Energia elétrica	1.157.871,00	165.410,14
70052900	Outs.chapas/fls.de vidro flotado, desbastado, etc.n/armad	836.972,00	119.567,43
68079000	Outras obras de asfalto ou de produtos semelhantes	255.439,00	36.491,29
70052100	Chapas/fls.de vidro flotado, etc.n/armadas, corado, etc.	238.735,00	34.105,00
73089010	Chapas, barras, etc.p/construções, de ferro fund/ferro/aço	203.425,00	29.060,71
39232990	Outros sacos, bolsas e cartuchos, de outros plásticos	167.299,00	23.899,86
72159090	Outras barras de ferro/aço, n/lig.	146.223,00	20.889,00
	TOTAL Importações	12.479.367,00	1.782.766,71

Período: 01/2011 até 12/2011		
Código SH8	Principais produtos	US\$
25232910	Cimentos "portland", comuns	642.312,00
70052900	Outs.chapas/fls.de vidro flotado, desbastado, etc.n/armad	255.729,00

27160000 Energia elétrica

102.917,00

TOTAL

1.338.483,00

Fonte: sistema Aliceweb do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC-Brasil).

As exportações para a Venezuela são tradicionalmente compostas por madeira. Observou-se uma leve queda nos últimos anos (ver tabela 20).

Tabela 20 - Exportações de insumos para a Venezuela.

Período: 01/2005 até 12/2011			
Código SH8	Principais produtos	US\$	Média anual
44079990	Outras madeiras serradas/cortadas em folhas, etc.esp>6mm	15.500.623,00	2.214.374,71
44092900	Outras madeiras perf. etc., não coníferas	4.561.616,00	651.659,43
44092000	Madeira de nao coníferas, perfilada	3.578.917,00	511.273,86
44089090	Folhas p/folhead.etc.de outs.madeiras	2.456.002,00	350.857,43
44072990	Outras madeiras tropicais, serradas/cort.flis.etc.esp>6mm	2.079.370,00	297.052,86
44091000	Madeira de coníferas, perfilada	1.507.012,00	215.287,43
44089010	Folhas p/folhead.etc.de outs.mad.estratíf.	533.080,00	76.154,29
44121400	Madeira compensada c/fls<=6mm, face de madeira n/conífer	478.514,00	68.359,14
12092900	Outras sementes forrageiras, para semeadura	354.000,00	50.571,43
44123200	Mad.comp.face d/mad.ñ conif, espessura<6mm	281.296,00	40.185,14
44072910	Madeira de cedro, serrada/cortada em folhas, etc.esp>6mm	273.941,00	39.134,43
	TOTAL Exportações	34.086.284,00	4.869.469,14
	TOTAL Insumo	31.604.371,00	4.514.910,14
	Parcela dos insumos no total das exportações	92,72%	92,72%

Período: 01/2011 até 12/2011		
Código SH8	Principais produtos	US\$
44079990	Outras madeiras serradas/cortadas em folhas, etc.esp>6mm	2.831.901,00
44092900	Outras madeiras perf. etc., não coníferas	802.253,00
44089090	Folhas p/folhead.etc.de outs.madeiras	244.720,00
44072990	Outras madeiras tropicais, serradas/cort.flis.etc.esp>6mm	91.675,00
	Total	3.970.549,00

f) Acre.

Acre não importou nenhum produto da Venezuela em 2011. Não houve nenhuma importação da Venezuela nos últimos cinco anos.

Não houve, tampouco, exportação para a Venezuela em 2011. As exportações para a Venezuela, só representaram 77 k US\$, constituídas por madeira.

g) Amapá.

Amapá não teve nenhuma relação comercial com a Venezuela nos últimos cinco anos.

5.4. Possibilidades Integração entre Brasil e Venezuela

5.4.1. O Cassiquiare e a integração Brasil-Venezuela por meio de rios

O Rio Cassiquiare é uma conexão natural entre dois sistemas fluviais diferentes, o do Amazonas e o do Rio Orinoco, de 326 quilômetros de comprimento com uma boca de 500 metros de largura. Ele se origina quando um terço da vazão do Rio Orinoco drena em 3° 8'15.73"N 65°52'48.47"W, perto do povoado da “Esmeralda”, para o Rio Negro em 2°0'3.26"N 67° 6'49.22"W, perto de San Carlos do Rio Negro. O Cassiquiare interliga assim duas das mais importantes bacias hidrográficas do mundo: a do Amazonas, a maior do planeta, com de 6 200 000 km²; e a do Orinoco, a terceira maior da América do Sul, com uma área de 948 000 km². Na sua totalidade aquelas bacias perfazem uma superfície conjunta de 7 850 000 de quilômetros quadrados, correspondentes a 44% do território da América do Sul.

Esse fenômeno é único no mundo inteiro, já que não existem registros de outro rio natural que estabeleça uma conexão entre duas bacias diferentes.

Estimativas apontam para uma altitude máxima ao longo do curso de cerca de 100 metros acima do nível médio do mar, ao longo do percurso, que inclui vários meandros e recebe numerosos tributários. O rio ganha em volume e velocidade, atingindo os 10 a 15 km/h de velocidade em alguns pontos. O caudal do Rio Cassiquiare na altura do desvio do Orinoco é de até 300 m³/seg. Nas seções posteriores, e após a incorporação com o Rio Guainía (desta junção nasce o Rio Negro) tem uma média anual de 2.790 m³/seg, e pode atingir os 6.000 m³/seg durante a temporada de chuvas. Durante as temporadas secas o calado permitido de navegação é de 1.5 pés e 2.5 pés. Já nas temporadas de chuva o calado pode variar entre 4 até 6 pés.

Figura 5 - Conexão entre o Orinoco e o Rio Negro através do Cassiquiare.

Fonte: Georgescu, 2013, p.19

As condições de relativo isolamento geográfico dos principais centros urbanos, a baixa dinâmica econômica da região e as políticas de “tamponamento” das áreas protegidas da Amazônia têm determinado que o interesse pela viabilidade dessa conexão fosse quase esquecido. Atualmente não existem políticas nem projetos por parte da Venezuela ou do Brasil para estudos de viabilidade econômico ou técnica, nem projetos concretos para viabilizar essa conexão. O menosprezo também se manifesta na delimitação original dos eixos de integração de Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (Iirsa), já que a zona do *Alto Orinoco* e a conexão entre os estado Amazonas da Venezuela e os de Amazonas do Brasil se destaca por não formar parte de nenhum dos eixos de integração.

A ideia que os investimentos na viabilidade das hidrovias aumentam a produtividade das economias regionais tem sido apresentada previamente por vários autores (Padula, 2008; Lacerda, 2004; Costa, 2011). Entre os argumentos principais se destacam sua rentabilidade quando comparados com os gastos em transporte terrestre, isso porque o transporte de carga por hidrovias apresenta maior eficiência energética e maior potencial de carga movimentada. Todavia, sempre existe o risco que os custos de implantação e manutenção calculados previamente sejam tão altos que desencorajam os empreendimentos.

O Canal Cassiquiare, além de completar naturalmente a interconexão entre as bacias do Orinoco e do Amazonas, é peça fundamental para a conformação da maior ilha fluvial do mundo, conhecida como a Ilha das Guianas. A mesma encontra-se localizada no extremo Norte da América do Sul, é atlântica, caribenha e amazônica, e tem como principais demarcações os rios do, Amazonas e Orinoco, e a interconexão natural entre eles, pelo Cassiquiare e o rio Negro; sua parte setentrional é dividida ao meio pelo rio Essequibo. Além dos dois países da América do Sul não-Latina, três países também compartilham esse território: Brasil (Amapá, Roraima, e a calha norte do Amazonas de todo o estado do Pará e do Amazonas até o rio Negro), Venezuela (estados de Delta Amacuro, Bolívar e Amazonas) e França (território ultramarino da Guiana). Trata-se de uma área de aproximadamente 1,7 milhões de Km quadrados e quase 7 milhões de habitantes, incluindo cidades industriais como Manaus, Puerto Ordaz-Ciudad Guayana e Linden, capitais nacionais como Georgetown e Paramaribo, e polos regionais como Boa Vista, Macapá, Caiena, Puerto Ayacucho e São Gabriel da Cachoeira (ver mapa Ilha das Guianas).

As condições geográficas e históricas tem determinado que as economias locais na região dentro da denominada Ilha das Guianas estejam caracterizadas por redes pouco

articuladas, mercados dispersos, altos custos de transporte e longos períodos de tempo para a realização das atividades comerciais. Adicionalmente, existe uma enorme heterogeneidade na produção nos centros povoados da região, que nem sempre se traduz numa complementaridade. Os núcleos isolados de industrialização são geralmente autárquicos, e tendem a complementar sua produção com a importação de insumos de outros centros industriais fora deste território. No resto do território o nível de industrialização é básico, com cadeias produtivas curtas e de baixa complexidade.

Figura 6 - A Ilha das Guianas.⁹⁵

Fonte: Elaboração própria a partir de imagens de satélite disponíveis pelo Google Earth. Imagens de 9 de abril de 2013, 1°55'45.55"N 64°08'56.15"O, elev. 256m, altitude do ponto de visão 2793 km.

A infraestrutura de transportes é fundamental para o desenvolvimento de um território nessas condições e com essas dimensões, além de ser necessária para constituir um mercado interno integrado e também para criar corredores de exportação. É indispensável para o

⁹⁵ Em destaque vermelho os rios Orinoco, Negro e Amazonas e o canal Cassiquiare, conexão natural entre as duas bacias, formado por parte da vasão do alto Orinoco (destacado em azul à leste). Quando o Cassiquiare se junta com o rio Guairía (destacado em azul à oeste), forma o rio Negro.

desenvolvimento da região aumentar os investimentos em transportes, já que os mesmos acrescentam a produtividade de mão de obra, diminuem os custos de transporte, criam novas redes comerciais, geram efeitos multiplicadores profundos dependendo da dimensão das obras, e em geral promovem a criação de novas oportunidades para empreendimentos tanto produtivos, como comerciais e de serviços. A consolidação da logística fluvial entre o Brasil e a Venezuela por meio da viabilidade da navegação comercial do Cassiquiare seria o principal projeto de longo prazo para a integração entre os dois países e de toda a Ilha das Guianas.

5.4.2. Indústria do Coque

A partir de março de 2012, o Ipea, por meio de sua Missão na Venezuela, foi convidado pela Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA) para, nos marcos do Acordo PDVSA-IPEA, integrar a Mesa de Reativação do Convênio Ministério do Poder Popular para Indústria Básica e Mineração (MPPIBAM)-PDVSA para a industrialização do coque verde de petróleo calcinado. O objetivo da mesa é discutir e definir as linhas estratégicas para concretizar o projeto de desenhar, construir e implementar unidades de produção de coque de petróleo calcinado com capacidade de 550.000 t/ano grau *empaque* e grau anodo para as indústrias básicas de ferro, aço e alumínio, com a finalidade de substituir as importações de coque de petróleo calcinado grau anodo, coque metalúrgico, antracita, entre outros materiais de carbono. Trata-se de projeto importante para o desenvolvimento econômico da Venezuela: atualmente, o país exporta 7,4 bilhões de toneladas ao ano a um preço de US\$ 95/tonelada, preço entre 4 a 6 vezes menor do que seu valor energético. O preço médio do coque calcinado, importado pelo país, é de US\$ 595. A falta de uma solução adequada para a questão do coque faz com que, hoje, haja mais de 7 milhões de toneladas do produto armazenadas nos “melhoradores” de Jose, estado Anzoátegui.

O Brasil, e em especial Petrobras, produz coque verde de petróleo a partir dos resíduos de asfalto (“Fundo do Barril”). A produção é tanto maior quando se trata do petróleo pesado brasileiro (Marlim, entre 17° e 21° API), cujo “fundo de barril” chega a alcançar 25% do volume total – por meio das Unidades de Coqueamento Retardado (UCR’s) –, cerca de 50% desses resíduos são convertidos em diesel, 10% em gasolina, 10% em GLP e 30% em coque. As especificidades do petróleo brasileiro, que tem baixo teor de enxofre, fazem que o coque produzido no país seja *Premium*, com até 1% de enxofre (média de 0,7%). Embora

haja produção nacional, o Brasil importou US\$ 672 milhões de coque verde de petróleo, sendo US\$ 287 milhões da própria Venezuela e o restante dos Estados Unidos. Por meio da Petrocoque S. A. Indústria e Comércio, o Brasil tem capacidade de produção de petróleo calcinado de 500.000 t/ano e é, a um só tempo, exportador e importador do produto. Em 2011, o país despendeu US\$ 232 milhões com importações de coque calcinado (quase exclusivamente dos EUA), ao mesmo tempo em que exportou US\$ 155 milhões do mesmo produto. Isso é explicado pelas diferenças na composição do coque calcinado produzido do importado pelo Brasil. O produzido tem baixos conteúdos de metais, enquanto o importado tem alto teor de metais e é destinado às indústrias básicas do Norte e Nordeste.

Na Venezuela, entre outubro de 2010 e fevereiro de 2012, foram realizadas provas de calcinação de coque verde de petróleo PetroAnzoátegui nos fornos da CVG Carbonorca, para produzir coque de petróleo venezuelano grau *empaque* para avaliações em escala industrial da substituição de coque metalúrgico importado e de antracita importada. As provas foram bem sucedidas e, pela primeira vez na história do país, produziu-se coque de petróleo calcinado em escala industrial (5.413 toneladas).

Os resultados dos testes deram origem ao projeto de instalação de unidades de calcinação de coque na Venezuela: o montante total estimado do investimento seria de US\$ 403,64 milhões em cinco anos, com estimativa de recuperação dos investimentos quatro anos depois de instaladas as unidades. O modelo de negócios é uma Aliança Estratégica entre a CVG Carbonorca, empresa produtora de anodos e facultada legalmente para produção e comercialização de coque calcinado, e a PDVSA, maior produtora de coque verde de petróleo do mundo (16% da oferta total global). Há flexibilidade quanto ao modelo de negócios, com possíveis parcerias com empresas estrangeiras. O mercado considerado é a indústria venezuelana de alumínio, ferro, aço e fundições, além de produção excedente para exportações. A viabilização do projeto, entretanto, depende de acesso a financiamento.

Considera-se o Brasil como importante potencial parceiro nas questões relativas ao coque verde de petróleo e ao coque calcinado, dado o alto grau de complementaridade na cadeia industrial desses produtos. Mais do que apenas potencializar a capacidade de produção de insumos para a indústria básica de ambos os países, a cooperação em projetos relacionados ao coque fortaleceria a integração Brasil-Venezuela, promovendo seus esforços de diversificação de parcerias internacionais. O caráter estratégico da concretização de esforços nesse sentido ganha ainda mais relevo em função da importância que a indústria do coque pode ter para o adensamento das relações entre o Norte do Brasil e o Sul da Venezuela. A região Norte do Brasil é responsável por 80% das importações de coque de petróleo calcinado

do país. Muitos empreendimentos relacionados à indústria básica brasileira do Norte poderiam ser expandidos ou até mesmo iniciados a partir da consolidação de oferta de bens energéticos de mais baixo custo. Depreende-se disso, portanto, que a cooperação entre os dois países nesta matéria pode consolidar o início da viabilização do Eixo de Integração Amazônia-Orinoco.

5.4.3. Fertilizantes Nitrogenados

Dentre as diversas mesas de trabalho do Ipea com a PDVSA, os estudos sobre o potencial de cooperação e integração produtiva na indústria petroquímica e nos projetos industriais do Estado Sucre têm ganhado relevo. Num contexto de incorporação plena da Venezuela ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) e de aumento expressivo da corrente de comércio bilateral (de US\$ 880 milhões em 2003 para mais de US\$ 6 bilhões em 2012) de forma assimétrica (cobertura de 5 a favor do Brasil), as complementaridades observadas no setor apresentam importância ainda maior para equilibrar a balança comercial e alavancar as relações econômicas entre os dois países.

Em linha com a tendência mundial de aumento da demanda por ureia⁹⁶ e de concentração de sua oferta a partir de grandes plantas destinadas à exportação instaladas em países com oferta abundante a baixo custo de gás natural (Golfo Pérsico, Rússia, Ucrânia), a Venezuela, detentora de reservas provadas de 195,97 trilhões de pés cúbicos de gás natural (5ª maior reserva mundial, 50% das quais *offshore*), com base em seu Projeto Delta Caribe Oriental (produção de gás natural), que inclui a construção de um Polo Petroquímico em Güiria, dentro do Complexo Industrial Gran Mariscal de Ayacucho (CIGMA), apresenta projeto que a colocará como grande *player* internacional no setor de fertilizantes nitrogenados. A concepção do projeto envolve a construção de duas plantas com capacidade de produção diária de ureia de 3.200 (TM), de modo a criar uma capacidade instalada de 2.240 milhões de toneladas métricas anuais no Estado de Sucre, com a utilização do gás natural de Dragón-Patao.

A construção do Polo Petroquímico em Güiria apresenta consideráveis vantagens em função das possibilidades de integração vertical de atividades industriais num mesmo local, possibilitando ganhos por aglomeração. Por se localizar dentro do CIGMA e estar articulado com o Projeto Delta Caribe Oriental, o projeto se beneficiará dos grandes investimentos

⁹⁶ A parcela da ureia na distribuição do consumo de fertilizantes nitrogenados no mundo aumentou de 35% em 1990 para 44% em 1995 e 51% em 2004 (Fonte: IFA, 2009).

realizados pela PDVSA *Cuesta Afuera* e pela PDVSA Industrial e PDVSA Naval na região, sobretudo o Porto de Serviços, a Planta Elétrica (o Complexo será autossuficiente em termos de consumo de energia), o Aeroporto e a existência do suporte urbano de Güiria.

O projeto venezuelano apresenta grande complementaridade com a cadeia de produção agrícola do Brasil. Terceiro maior importador de ureia do mundo (5% das importações mundiais, menor apenas do que as dos Estados Unidos e do México), o país desembolsou US\$ 1.474.473.289 em importações (FOB) entre janeiro de 2011 e o mesmo mês de 2012, totalizando 3.361.477.603 kg (peso líquido) de importação. Do valor total importado pelo Brasil, 33,83% são exportações russas, 31,53% ucranianas e 16,1% egípcias. A participação média de nitrogenados no consumo de fertilizantes do Brasil é de 26%, sendo 75% importados. Estima-se que 71% do consumo de ureia do país tenham como destino as culturas de milho (30,09%), café (23,98%) e cana-de-açúcar (17,24%). A perspectiva é de que a demanda de ureia no Brasil cresça a um ritmo de 3,5% ao ano até 2020, alcançando consumo de 4.655 milhões de toneladas anuais em 2020.

A implantação do Polo Petroquímico de Güiria pode garantir o fornecimento confiável e seguro de fertilizantes nitrogenados ao Brasil em condições de menor custo de transporte. O fluxo potencial de exportações de US\$ 1 bilhão por ano da Venezuela para o Brasil diminuiria consideravelmente a assimetria existente nas relações comerciais bilaterais. Ademais, é importante frisar que também há alta complementaridade de cadeias industriais para a instalação da planta de processamento de gás e do Polo Petroquímico (engenharia e metalomecânica).

5.4.4. Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML)

O instrumento do Mercosul com maior capacidade de gerar forte impacto nas relações comerciais Brasil-Venezuela em curto prazo é o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML). Trata-se de convênio bilateral entre os bancos centrais dos países do bloco que, na prática, funciona como sistema de liquidações e compensação. Dado o seu caráter voluntário, depende do pedido das pessoas naturais e jurídicas responsáveis pelas importações. Isso faz com que as diferenças na utilização do mecanismo por parte dos países membros do convênio possam suplantam muito as desproporções comerciais bilaterais, porquanto o estímulo para sua utilização esteja relacionado aos custos de transação das operações internacionais para os importadores.

Dos quase quatro bilhões de dólares transacionados ao longo de quase quatro anos de convênio entre Brasil e Argentina, por exemplo, os argentinos usaram 114 vezes mais o instrumento para importar do Brasil – com utilização crescente nos últimos meses. No caso de um Convênio SML entre o Brasil e a Venezuela, desproporção ainda maior poderia ocorrer. Há um regime de controle cambial estabelecido a partir de fevereiro de 2003 na Venezuela. Desde então, as operações em moedas estrangeiras exigem a titularidade de uma Autorização de Aquisição de Divisas (AAD) outorgada pela Comissão de Administração de Divisas (CADIVI). Isso cria grandes estímulos para utilização de qualquer mecanismo que facilite o processo de aquisição de produtos no exterior. Nesse sentido, o Convênio geraria um forte potencial de desvio das importações venezuelanas em favor do Brasil. Diante disso, para evitar um aumento explosivo das importações de produtos brasileiros, a Venezuela poderia estabelecer quota nacional para a realização de importações de produtos brasileiros em moeda local. Ademais, dada a possibilidade de que o Brasil aumente consideravelmente a compra de produtos primários venezuelanos ou que financie algum projeto no país vizinho, poder-se-ia acordar transferências em reais por meio do mecanismo. A quota da Venezuela poderia ser igual a essas transferências, o que incrementaria consideravelmente o comércio bilateral sem que nenhum país incorresse em maiores desembolsos em dólares e sem que o desequilíbrio comercial aumentasse.

5.4.5. Infraestrutura e logística

Um dos mais importantes fatores a serem considerados numa estratégia de integração produtiva é o avanço das infraestruturas físicas e a garantia das condições logísticas para a expansão dos fluxos bilaterais. O investimento em infraestrutura não é definido pelo seu efeito direto na produção final, mas por incitar a criação de atividades diretamente produtivas. Entre as características mais importantes do desenvolvimento de infraestrutura para a integração produtiva, destaca-se:

- i) Propaga efeitos sobre regiões e espaços econômicos, afetando a distribuição espacial das atividades produtivas, da renda e da riqueza. Seus serviços básicos geram amplas externalidades e facilitam, viabilizam e pré-condicionam o desenvolvimento e a interligação de uma grande variedade de atividades econômicas e regiões;

- ii) Sua produção como um todo não pode ser mensurada, pelos efeitos igníferos que gera nas atividades diretamente produtivas, regiões e mesmo nos demais serviços públicos;
- iii) Exigem utilização intensiva de capital, com indivisibilidade técnica, que geram efeitos multiplicadores, efeitos de encadeamento e demanda por toda a economia;
- iv) Seus investimentos, além de induzirem mais investimentos, modificam o meio ambiente e apresentam longo período de maturação;
- v) Reduzem o custo de produtos intermediários.

Devido ao fato de que a infraestrutura física é constituída por ativos específicos, sua instalação envolve altos custos irrecuperáveis (o custo de oportunidade de sua utilização é igual ou próximo a zero). Por isso, em geral, o setor de infraestrutura é um monopólio natural das indústrias de rede, que explora a multiplicidade de relações transacionais entre agentes localizados em diferentes nós, envolvendo um princípio de organização espacial e territorial. É o caso, por exemplo, das indústrias voltadas para a provisão de eletricidade, gás, telecomunicações, transportes, água e saneamento básico.

A existência de ligações em rede cria complexa relação inter-regional, com diferentes fluxos internos. Há fluxos tangíveis baseados em transações recorrentes entre os agentes, através dos quais são transferidos insumos e produtos.

Excelente exemplo da importância da infraestrutura para a integração foram os projetos da década de 1990 de linha de transmissão elétrica Guri-Boa Vista e de pavimentação da BR-174, ligando Manaus-Boa Vista-Venezuela, de modo a conectar a Amazônia brasileira com o Caribe.

Embora os investimentos em infraestrutura sejam essenciais, muitas vezes soluções mais simples de logística também podem gerar efeitos consideráveis no comércio e na integração produtiva. Isso se identifica na possibilidade de participação de empresas brasileiras na construção de casas e na produção de insumos para a construção civil. Inicialmente o processo produtivo seria realizado em Roraima, com a geração de 400 ou 500 empregos diretos no Brasil para cada 12 mil casas. O custo de produção seria muito competitivo no mercado venezuelano, onde seriam criados cerca de 900 empregos diretos para cada 12.000 casas.

A ação garantiria o fluxo permanente de 100 caminhões brasileiros indo com as estruturas pré-fabricadas necessárias para a construção das casas e regressando ao Brasil com

produtos venezuelanos, que poderiam ser cimento, fertilizantes ou produtos de ferro, aço e alumínio. Em 2011, 44,3% das importações do estado de Roraima da Venezuela foi de cimento tipo “Portland”.

Atualmente a fronteira entre os dois países funciona somente de segundas a sextas-feiras entre às 8 horas e às 16 horas. O fluxo ininterrupto representaria a satisfação de uma demanda histórica das comunidades da área. A dimensão dessa ação demonstra a existência de excelentes oportunidades para potencializar a logística regional, promover um maior equilíbrio no intercâmbio binacional e criar uma maior dinâmica econômica ativa entre os estados Bolívar e Roraima. Iniciativas como essa poderiam ser reproduzidas ao longo de toda a rodovia entre Santa Elena de Uairén e Puerto Ordaz. Com o fortalecimento da logística de transporte para o Sul, o comércio pode se incrementar ainda mais nas duas direções.

5.4.6. Etanol

O Brasil tem como uma de suas principais diretrizes para a política energética a transformação do etanol em uma *commodity*, condição *sine qua non* para o crescimento e consolidação dos mercados de exportação (BARROS, SCHUTTE e PINTO, 2012). Isso implica aumentar tanto os mercados consumidores como o número de países produtores. A Venezuela apresentou grande resistência ao plantio de cana-de-açúcar para a utilização na produção de biocombustíveis até o início de 2008, influenciada pelas teses de que esta produção seria concorrente da alimentar, difundida, entre outros, por Fidel Castro. Nos últimos anos a Venezuela reviu sua posição e passou a estimular a produção de biocombustíveis e a misturá-los, em pequena fração, a gasolina. Prevê-se que essa mistura chegue a 8% na década de 2020. A principal produtora é a estatal PDVSA Agrícola, que já possui 11 complexos agroindustriais com tecnologia, assistência técnica e equipamentos brasileiros. Empresas brasileiras também têm trabalhado na construção da infraestrutura desses empreendimentos.

A produção de etanol na Venezuela pode servir de estímulo à produção também em outros países do Caribe, acarretando tanto a diminuição da dependência energética como o aumento das possibilidades de transformação do etanol em uma *commodity*. Além da produção na própria Venezuela também há possibilidade de se ampliar a produção no norte do Brasil, particularmente em Roraima. Está em fase final discussão no Congresso Nacional a normativa que tornará novamente legal a produção de cana-de-açúcar na Amazônia, região

onde o combustível é mais caro no Brasil. A mistura com etanol da própria região tornaria o combustível (gasolina) mais barato. Poderia, também, ser uma nova frente de negociação e aproximação entre a PDVSA e a Petrobras. Hoje a Petrobras é resistente à presença da PDVSA no norte do Brasil, mas a empresa brasileira tem procurado aumentar sua participação no processamento e distribuição de etanol e teria interesse no incremento da produção em Roraima e na possível exportação e participação no mercado de biocombustíveis de outros países da região.

Conclusão: diretrizes de ações institucionais para um plano integrado de desenvolvimento

Nos últimos anos houve um grande incremento nas relações entre Brasil e Venezuela que permitem viabilizar um plano integrado de desenvolvimento para a grande região de fronteira entre os dois países e articular as regiões do Orinoco e Amazônica. O maior dinamismo do comércio não acarretou em integração produtiva, mas maior cooperação por diferentes agências públicas, notadamente as brasileiras, e trouxe a maturidade institucional necessária para uma aproximação mais ambiciosa. Ao mesmo tempo, o Brasil iniciou um processo de revisão de sua política para as fronteiras, influenciado pela priorização das relações com os vizinhos de sua política externa e pela diretriz presidencial de associar a eles seu desenvolvimento econômico, social e político. No caso venezuelano, houve uma mudança radical na política externa e um grande voluntarismo para fortalecer e consolidar institucionalmente o processo de integração regional, influenciado tanto pelas diretrizes bolivarianas previstas desde a proposta de governo que Chávez disputou a eleição de 1998, como pela necessidade de legitimação regional e internacional de seu governo, particularmente pelas instabilidades decorrentes do golpe de Estado de 2002, pelo locaute petrolero de 2002-2003 e pelo processo de sucessão que levou o novo presidente Nicolás Maduro ao poder.

A aliança estratégica entre os dois países acordada em 2005 acarretou em inédita aproximação com viés fortemente presidencialista. A presença de instituições brasileiras na Venezuela foi demandada e acordada a partir dos encontros presidenciais, induzindo e aprofundando o processo de internacionalização da Embrapa, da Caixa Econômica Federal, da ABDI e do Ipea. Na última década, o comércio bilateral se multiplicou e a presença de empresas brasileiras na Venezuela, particularmente de construção civil e alimentos, se intensificou. A prioridade dada à integração da América do Sul na política externa brasileira e na atuação de seu principal instrumento, o BNDES, foi decisiva para o fortalecimento do processo de internacionalização de empresas brasileiras, contribuindo para viabilizar o financiamento de grandes projetos de infraestrutura em um cenário que a Venezuela apresentou crescentes restrições a captações externas. Com as notáveis exceções das segunda e terceira pontes sobre o rio Orinoco, os outros projetos de infraestrutura financiados ou executados pelo Brasil na Venezuela não contribuem diretamente para a integração com a

Amazônia brasileira. Alguns como a grande siderúrgica de Ciudad Piar ou investimentos na produção de fertilizantes (ureia e cal dolomítica) e de energia (coque e etanol) podem transformar-se em dinamizadores da integração entre o norte do Brasil e a Venezuela.

Brasil e Venezuela foram grandes protagonistas da criação e consolidação das principais instituições contemporâneas de integração da América do Sul, Latina e do Caribe. Já haviam sido decisivos na concretização do Tratado de Cooperação Amazônico em 1978, mas o dinamismo da integração na última década não teve precedente. A primeira reunião de chefes de Estado sul-americanos em 2000 e a criação da Iirsa foi uma inflexão que ganhou corpo e perdeu sua predominância liberal com a concretização da Unasul e do Cosiplan. A entrada da Venezuela no Mercosul não marca apenas a superação da fase Cone Sul e de poucos membros plenos do bloco, mas pode ser decisiva para a superação de seu caráter predominantemente comercialista.

Considerando que historicamente o planejamento do desenvolvimento das regiões sul da Venezuela e norte do Brasil sempre estiveram voltados para a integração nacional, excluindo as possibilidades e ignorando as oportunidades de integração com os vizinhos, um plano integrado de desenvolvimento para essas regiões deveria ter necessariamente a participação das principais instituições multilaterais sul-americanas, de diferentes instituições governamentais de ambos os países e dos governos subnacionais, com instrumentos de participação da sociedade civil. Vale destacar as principais instituições e possíveis atribuições em uma articulação mais profunda entre o norte do Brasil e a Venezuela, que deveria ser conduzida pelo principal espaço de articulação entre os dois países, os encontros presidenciais bilaterais.

A incorporação da Iirsa como braço técnico do Cosiplan abre a possibilidade para reestruturar os projetos do Escudo Guianense que poderiam ser tanto decisivos para a integração Amazônia-Orinoco como para a vinculação estrutural das economias da Guiana e do Suriname à América do Sul. Nunca houve uma conjuntura tão favorável para aproximação entre esses quatro países. O presidente surinamês Desiré Bouterse se referiu mais de vinte vezes ao Brasil e à necessidade de integração em seu discurso de posse. O presidente Donald Ramotar, da Guiana, visitou mais a Venezuela do que qualquer outro chefe de Estado de seu país e elegeu a estrada que liga Linden a Lethem, na fronteira com o Brasil, como seu projeto prioritário. Um anel de estradas e linhas de transmissão de energia em todo o arco norte da América do Sul e a construção de hidroelétricas na Guiana e no Suriname associariam o desenvolvimento desses dois países ao do Brasil e da Venezuela.

A Venezuela exercerá pela primeira vez a presidência pro tempore do Mercosul durante o segundo semestre de 2013. É uma oportunidade para a execução de uma agenda de curto prazo que traga para a área de fronteira de Santa Elene de Uairén e Pacaraima alguns dos êxitos das duas primeiras décadas do Mercosul para a integração do Cone Sul, como a criação posto aduaneiro conjunto, atenção de saúde articulada e dinamização do mercado de trabalho binacional. O ingresso da Venezuela no Mercosul estimula um incremento na infraestrutura logística e dá margem para a integração de cadeias produtivas, com potencial inclusive de um acordo automotivo. Um Sistema de Pagamento em Moeda Local (SML) entre Brasil e Venezuela similar ao que o Brasil já tem com Argentina e Uruguai poderia estimular o comércio bilateral, particularmente no quadro atual de controle de divisas na Venezuela.

No aspecto produtivo há um grande potencial de articulação entre a Zona Franca de Manaus e a Venezuela, particularmente como a região mineira de Puerto Ordaz. Em 2002, houve um esforço de articulação com a CVG que se mostrou, então, insuficiente. A Venezuela é apenas a trigésima fornecedora externa da Suframa, que é grande demandante de produtos metais-mecânicos e plásticos e outros de menor importância, como vidro. O vizinho caribenho fabrica esses produtos que não são feitos no norte do Brasil. Outro setor exemplar para a integração produtiva é a indústria naval. Nos últimos dois anos a Suframa desenhou seu polo de indústria naval fluvial, que articulará cerca de 150 empresas fornecedoras e uma tradição de pequenos e médios estaleiros do Amazonas. O desenvolvimento da Faixa Petrolífera do Orinoco acarretará em grande aumento do transporte fluvial na Venezuela e o tema tem sido preocupação da PDVSA Naval, que pretende construir estaleiro próprio para responder a essa nova demanda. A integração passaria por temas que vão da integração acadêmica (Manaus recém inaugurou seu primeiro curso de engenharia naval) à produtiva, incluindo a utilização de aço naval que começará a ser produzido em breve na siderúrgica de Ciudad Piar, no estado de Bolívar.

O estado de Roraima tem grande potencial agrícola que é parcialmente inviabilizado pelos altos custos dos insumos, derivado principalmente de carência logística. A expansão da produção agrícola em Roraima, particularmente da soja, poderia transformá-la em fornecedora de ração para a produção animal venezuelana, dependente desse insumo. Hoje Roraima é carece de fornecimento de fertilizantes competitivos; alguns deles, como a ureia e a cal dolomítica, poderiam ser ofertados pela Venezuela. Já há tratativas entre a estatal Pequiven e a Braskem para a ampliação de produção de ureia na Venezuela para o mercado brasileiro. No primeiro semestre 2013, foi aprovado em caráter terminativo na Comissão de

Meio Ambiente do Senado Federal do Brasil o plantio de cana-de-açúcar nas áreas de desmatadas e de cerrado da Amazônia Legal. Se aprovado também pela Câmara dos Deputados permitirá que Roraima desenvolva a agroindústria associada ao etanol em conjunto com a Venezuela, que passou a misturar biocombustíveis na gasolina nos últimos anos e instalou onze usinas de produção de etanol com tecnologia e equipamentos brasileiros por meio da PDVSA Agrícola. Vale ressaltar que Roraima tem um dos preços mais altos de combustíveis e que o norte do Brasil já apareceu por diversas vezes nos planos de expansão da PDVSA, não concretizados até agora no que diz respeito a esse tema. Se desenvolvida, a produção de etanol em Roraima e na Venezuela poderiam também abastecer Manaus e outras regiões do norte do Brasil; hoje o etanol misturado pela Petrobras no Amazonas vem de São Paulo.

Em 2010, foram abertas agências da Caixa Econômica Federal em Pacaraima e do Banco da Venezuela em Santa Elena de Uairén. Havia grande demanda reprimida por acesso ao sistema bancário na área de fronteira e ambas as agências já se tornaram autossustentadas. Esses bancos poderiam empreender esforço conjunto para financiar e acompanhar tecnicamente empreendimentos produtivos na região, com linhas de crédito específicas. O Banco da Amazônia e o Sebrae de Roraima também poderiam participar das políticas públicas para o desenvolvimento de arranjos produtivos locais na área de fronteira.

A região mineradora de Puerto Ordaz, centro econômico do estado de Bolívar, que faz fronteira com Roraima, tem enorme potencial na produção energética e mineral e grande potencial industrial e agrícola. O desenvolvimento da produção de hidrocarbonetos na Faixa Petrolífera do Orinoco hoje inevitável e a retomada da produção mineral e industrial pelas empresas associadas à CVG é viável. Abre-se oportunidade para articular o desenvolvimento dessa região ao norte do Brasil, notadamente ao polo industrial de Manaus.

Projetos vinculados à área de defesa e segurança nacional, como o Calha Norte e Sivam, não contaram, em sua formulação, com articulação com os países vizinhos. A criação do Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD), no final de 2008, com o objetivo de fomentar o intercâmbio entre as forças armadas pode servir de estímulo para a elaboração de estudos conjuntos, particularmente sobre áreas da região pouco pesquisadas por sul-americanos. Um caso paradigmático seria um estudo conjunto com outros atores dos governos e das sociedades dos dois países sobre o Canal Cassiquiare e a viabilidade ampliar sua navegabilidade. O estudo mais completo sobre essa conexão natural entre as bacias do Orinoco e Amazônica foi realizado pelo Corpo de Engenharia dos EUA em 1943.

Um plano de desenvolvimento integrado entre o norte do Brasil e o sul da Venezuela teria que ir muito além das políticas nacionais. Não poderia ser restrito aos encontros presidenciais bilaterais, ainda que esse espaço seja seu impulsionador natural. Essa ação inédita é mais plausível se articulada a partir dos governos e dos espaços de concertação e integração recém-criados ou fortalecidos nos últimos anos. A infraestrutura de transporte terrestre e energia poderiam ser trabalhadas a partir do Cosiplan da Unasul, como parte do esforço de associar o desenvolvimento da Guiana e do Suriname ao da América do Sul. A infraestrutura relacionada às hidrovias encontraria ambiente mais favorável no Mercosul, que sozinho engloba a maior parte das três principais bacias hidrográficas da América do Sul (amazônica, platina e orinóquia). Os temas da área de fronteira deveriam ser fomentados a partir da reformulação em curso da política de desenvolvimento de diferentes instituições regionais. A Suframa, no Brasil, e a CVG, ainda que fragilizada, na Venezuela, seriam as mais aptas a serem as principais protagonistas ao lado dos governos dos estados de Roraima e Bolívar. Caberia aos ministérios de indústria de ambos os países a definição de políticas setoriais conjuntas para os setores produtivos que tem maior potencial de desenvolvimento integrado. No curto prazo, destaca-se o complexo fertilizantes-soja-proteína animal, que poderia contar com esforço de instituições especializadas como a Embrapa, o INIA, o Incra e a FAO e os bancos públicos. No médio prazo, é grande o potencial de articulação da indústria naval fluvial, lideradas pelo polo de Manaus e pela PDVSA Naval.

Entre 2005 e 2010, o Brasil aumentou muito a presença na Venezuela, com inédito aumento da participação relativa em um breve período. Além do crescimento do comércio e dos investimentos e do protagonismo articulado em diferentes iniciativas de integração regional, a cooperação técnica foi promovida com a instalação de escritórios de diferentes agências públicas brasileiras em Caracas. A partir de 2011, o Brasil deixou de ganhar espaço relativo na Venezuela. O espaço deixado pelos Estados Unidos tem sido ocupado pela China. O diferencial brasileiro é a possibilidade de articular-se territorialmente. Os próximos anos dirão se temos capacidade para tal empreitada.

Referências Bibliográficas

- AHUMADA Jorge. *Notas para una teoría general de la planificación*. Cuadernos de la **Sociedad Venezolana de Planificación**. Vol. IV, N 45. Caracas, 1966.
- ALFONSO, Juan Pablo Pérez. **Petróleo y dependencia**. Caracas: Síntesis Dos Mil, 1971.
- AMORAS, Haroldo. **Brasil e Venezuela: cooperação e integração econômica, corredor de integração regional Amazonas, Roraima, Bolívar, Orenoco**. Brasília: Unb, 2012.
- ANTIQUERA, Daniel de Campos. **A Amazônia e a Política Externa Brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em Organização Internacional (1978-2002)**, Campinas: IFCH/Unicamp, 2006.
- APONTE, Carlos. *¿Estado Social o Estado de Bienestar en América Latina?* In: **Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura**, Vol. XVIII, nº 1 (Ene-Jun), 2012, pp. 11-40.
- ARDAO, Arturo. *Panamericanismo y Latinoamericanismo*, in ZEA, Leopoldo (Org.). **América Latina en sus Ideas**. México: Siglo XXI/ UNESCO, 1986, pp. 157-171.
- BALASSA, Bela. **Teoria da integração econômica**. México: UTENA, 1974.
- BANKO, Catalina, **Proteccionismo e Industrialización en Venezuela**, Caracas: mimeo, 2006.
- BARRIOS, Sonia. **El moderno Estado intervencionista en Venezuela. El caso de la Corporación Venezolana de Fomento**. Caracas: Edit. CENDES, 1998.
- BARROS, Pedro Silva; PINTO, Luiz Fernando Sanná. *A presença dos países Brics na Venezuela*. In: **Boletim de Economia e Política Internacional**, nº 9. Brasília: Ipea, 2012, pp. 101-115.
- BARROS, P. S., SCHUTTE, G. R. & PINTO, L. F. S. **Além da Autossuficiência: o Brasil como protagonista do setor energético**. Texto para Discussão 1725, Brasília: Ipea, 2012.
- BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington, a Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos**. São Paulo: Pedex (Programa da Dívida Externa), caderno 6, 1994.
- BAPTISTA, Asdrúbal. **Teoría económica del capitalismo rentístico: economía, petróleo y renta**. Caracas: IESA, 1997.
- _____. **El relevo del capitalismo rentístico: hacia un nuevo balance de poder**. Caracas: Polar, 2004.

- _____; MOMMER, Bernard. **El petróleo en el pensamiento económico venezolano**. Caracas: IESA, 1999.
- BAUMANN, R & MUSSI, C. **MERCOSUL: então e agora**, CEPAL, LC/BRS/R.159, maio 2006. Disponível em <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/24531/P24531.xml&xsl=/brasil/tpl-p/p9f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>.
- BCV, Informes Anuales del Banco Central (vários anos). Disponível em <http://www.bcv.org.ve/c1/Publicaciones.asp?Codigo=91&Operacion=2&Sec=True>
- BECKER, Bertha K. *Amazônia: mudanças estruturais e urbanização*. In: Maria Flora Gonçalves et ali (org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Ed. UNESP: ANPUR, 2005.
- _____. *"Geopolítica da Amazônia"*. **Estudos Avançados**. Vol.19, n.53, 2003, p. 71-86. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24081.pdf>
- BERCOVICCI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BOBBIO, Norberto et all (orgs.). **Dicionário de Política**, Brasília: Editora Universidade de Brasília/São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2002.
- BOUÉ, Juan Carlos. El programa de internacionalización en PDVSA: ¿triunfo estratégico o desastre fiscal? In: **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, vol. 8, nº 2. Caracas: UCV, pp. 237-282, mayo-agosto de 2002.
- BRAGA, Márcio Bobik. **Integração e desenvolvimento na América Latina: a contribuição de Raul Pebisch e da CEPAL**, São Paulo: Annablume, 2012.
- BRASIL, **Brasil em Ação (PPA 1996-1999)**, Brasília, 1996.
- _____. **Avança Brasil (PPA 2000-2003)**, Brasília, 2000.
- _____. **Brasil de Todos (PPA 2004-2007)**, Brasília, 2004.
- _____. **Desenvolvimento com inclusão sócia e educação de qualidade (PPA 2008-2011)**. Brasília, 2007.
- _____. SAE, MMA. **Amazônia Sustentável**. Brasília, maio de 2003.
- _____. SGPR, **Plano de Aceleração do Crescimento**, janeiro de 2007.
- _____. Ministério das Relações Exteriores. **Discursos selecionados do Presidente Itamar Franco**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.
- BRICEÑO MONZILLO, J. M. *"Fronteras con Brasil"* In: **Revista Historia**. Mérida: Escuela de Historia, n.1, nov. 1977, pp. 23-33.

- BRITO, Daniel Chaves. **A SUDAM e a crise da modernização forçada: reforma do estado e sustentabilidade da Amazônia**, 2001. Disponível em http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/veiculos_de_comunicacao/RAS/N8/04N8.PDF
- BUNKER, Stephen, **Underdeveloping the Amazon: Extraction, Unequal Exchange, and the Failure of the Modern State**, Chicago: The University of Chicago Press, 1990.
- CAF. **Los rios nos unen**. Bogotá: CAF, 1998.
- CAMPINS, Luis Herrera. **Mensaje anual al Congreso**. Caracas: PR, 1981.
- CASTILLO, Ocarina. **Los años de boldozer. Ideología y política 1948-1958**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1999.
- CASTRO, Edna Maria Ramos de *in*: **Desenvolvimento Sustentável da Amazônia**. Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos sobre a Amazônia – Abril/Maio 2010.
- CARR, E. H. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Brasília: Editora da UNB, 2001.
- CASTRO, Therezinha de. **Rumo à Amazônia**. Rio de Janeiro: Unigraf, 1998.
- CEPAL (1994). O Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe: A Integração Econômica a Serviço da Transformação Produtiva com Equidade. *In* Bielschowsky, Ricardo (org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record, 2000.
- _____, (1969) Aspectos Básicos da Estratégia de Desenvolvimento da América Latina. *In* Bielschowsky, Ricardo (org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record, 2000.
- CERQUEIRA Antunes, J.A. **Infra-estrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil**. Brasília: CEPAL, Escritório Brasil, LC/BRS/R.186, 2007.
- CERVO, A. L. **A Venezuela e Seus Vizinhos**. Brasília: UNB, 2001.
- CERVO, A.; BUENO, C. **História das Relações Exteriores Brasileiras**. Brasília: Ed. UnB, 2009, 4ª ed. 2011.
- COPRE. **Itinerario de la descentralización**. Caracas: COPRE, 1989.
- _____. **Avances del proceso de descentralización en Venezuela**. Caracas: COPRE, 1992.
- CORDIPLAN. **El Gran Viraje. Lineamientos del VIII Plan de la Nación**. Caracas: PR, Oficina Central de Coord. Y Plan., 1990.
- COSTA, Darc. **Infraestrutura e Integração na América Do Sul**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2005.

- COSTA, Darc. **América do sul: integração e infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.
- COUTO, Leandro F. *A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul*. **Oikos**, v.5, Edição Temática América Latina, pp. 60-76, 2006.
- CSSTC (centre for South South technical cooperation), **Historical background**, NAM, 2012.
Disponível em: <http://www.csstc.org>
- CVF, **Plan Global de la Economía Venezolana**, 1946.
- DEAS, Malcom. A Venezuela, a Colômbia e o Equador: o primeiro meio século de independência. In: BETHELL, Leslie (org). **História da América Latina: da independência até 1870**. Vol. III. São Paulo: Edusp, 2004.
- DEVLIN, R & ESTEVADEORDAL A. **What's New in the New Regionalism in the Americas?** Working paper n. 6, BID, INTAL, maio de 2001.
- DO COUTO SILVA, Golbery; DE MELO FRANCO, Afonso Arinos. **Geopolítica do Brasil**. José Olympio, 1967.
- DOMINGO, Carlos; FARGIER, María; MORA, Jesús; ROJAS, Andrés; TONELLA, Giorgio. La Apertura Petrolera en Venezuela dentro del capitalismo rentístico. In: **Revista Economía**, Nº 15. pp 5- 69, Mérida: UA, 1999. Disponível em: http://iies.faces.ula.ve/Revista/Articulos/Revista_15/Pdf/Rev15Domingo.pdf
- DRAIBE, Sonia. **Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil 1930-1960**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FAJNZYLBER , Fernando Industrialização da América Latina: da ‘caixa preta’ ao ‘conjunto vazio’. In: **Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL**, Textos Seleccionados, volume 2, Santiago: CEPAL, 1998.
- FERRER, Christian. *Los Intrusos, frontera y cicatriz*, in: **Revista Nueva Sociedad**, n. 127, Caracas, pp. 60-67, 1993.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *As economias Latino-Americanas, 1950 – 1990*
In: Bethell, Leslie. **História da América Latina – vol. VI – A América Latina após 1930**, São Paulo: Edusp e Funag, 2005.
- FIGUEROA, F. Brito. **Historia económica y social de Venezuela: una estructura para su estudio**. Caracas: UCV, 1974.
- FIORI, José L. **Polarização Mundial e Crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001.

- FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. **Formação econômica da América Latina**. RJ: Lia Editora, 1969.
- _____. **Teoria e Política do desenvolvimento econômico**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1983.
- _____. **A fantasia organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. **A Construção Interrompida**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, v. 2, 1992.
- _____. **Ensaio sobre a Venezuela**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- GARCIA, Marco A., *A política Externa Brasileira*, In: **A nova política externa: 2003-2010 – o Brasil em transformação**. São Paulo: Perseu Abramo, 2010.
- GARCIA LARRALDE, Humberto, La renta petrolera y la estrategia de desarrollo en Venezuela. In: **Nueva Economía**, año XIV, n. 24, Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas, octubre 2005, pp. 119-204.
- GEORGESCU, Paul. **Ríos de Integración: el camino fluvial de América Latina**. Bogotá: CAF, 2013.
- GIORDANI, Jorge. **La planificación como proceso social**. Caracas: Edit. Vaddel Hnos., 1980.
- GONZÁLEZ, E., *Las dos etapas de la política exterior de Chávez*, **Nueva Sociedad**, n. 205, septiembre-octubre, 2006.
- HIRSCHMAN, Albert. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1958.
- HITNER, Verena. **Uma análise do malogro do modelo de desenvolvimento latino americano dos anos 1990: os limites internos da Venezuela**. São Paulo: PROLAM/USP, 2011.
- HOBBSBAWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- Ipea, Relatório de Pesquisa “Norte do Brasil, Sul da Venezuela: esforço binacional para integração das cadeias produtivas” publicado em maio de 2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/110511_brasilvenezuela_integraproductivas.pdf
- KÖNING, H., “*El intervencionismo norteamericano en Iberoamérica*”, en Lucena, M. **Historia de Iberoamérica**. Tomo III: Historia Contemporánea. Madrid: Cátedra, 1998, pp. 405-478.

- KORNBLITH, Miriam. **Venezuela en los 90: las crisis de la democracia**. Caracas: Ediciones IESA & UCV, 1997.
- KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. **Power and interdependence: world politics in transition**. Boston: Little Brown, 1977.
- KEOHANE, Robert. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton University Press, 1984.
- _____. **Lilliputian's dilemmas: small states in international politics**. Internacional Organization, MIT Press, v. 23, n. 2, 1969.
- KRASNER, S. **Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables**. Internacional Organization, MIT Press, n. 362, 1982, pp. 1-21.
- LACERDA, Sander. **Evolução Recente do Transporte Hidroviário de Cargas**. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, n. 20, Set. 2004, pp. 253-280.
- LOCATELLI, Selecina H. **Plano Amazônia Sustentável: uma nova concepção estatal de desenvolvimento para a Amazônia?** Brasília: PPG-SOL, UnB, 2009.
- LOPEZ; Pulido. *Estrategias Territoriales Recientes en Venezuela*. In: **Revista Eure**, Vol. XXXV, Nº 104. Santiago, Abril de 2009, pp. 77-100.
- LÓPEZ, Florencia & VILLANI, Davide. **El Acuerdo Petrocaribe en el Marco de la Cooperación Sur – Sur y su Relevancia Política y Económica**. Buenos Aires: I Jornada de Jóvens Investigadores en Ciencias Sociales – IDAES, 2013.
- LÓPEZ MAYA, Margarita & GÓMEZ CALCAÑO, Luis, Desarrollo y hegemonía en la sociedad venezolana: 1958 a 1985 In: López Maya, M., Gómez Calcaño, L. & Maingón, T., **De Punto Fijo al Pacto Social: desarrollo y hegemonía en Venezuela (1958-1985), primera parte** Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 1989.
- LUONGO, Luis José da Silva. **De Cipriano Castro a Carlos Andrés Pérez (1899-1979): hechos, vivencias y apreciaciones**. Caracas: Monte Ávila, 2000.
- MARTINEZ, Anibal. *La Faja del Orinoco*. Caracas: Editorial Galac, 2004.
- MAZZUCHELLI, Frederico. **Os Dias de Sol: a formação da idade de ouro do capitalismo**. Campinas: mimeo, 2010.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **Subdesenvolvimento com abundância de divisas**. In: FURTADO, 2008.
- MEIRA MATTOS, Carlos. **Uma Geopolítica Pan-Amazônica**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1978.

- MELO, Marcus André. “*Estado, Governo e Políticas Públicas*”. In: MICELI, S. (org.). **O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política**. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes. 1999.
- MENDIBLE, Alejandro. **Venezuela-Brasil – la historia de sus relaciones desde sus inicios hasta el umbral del MERCOSUR (1500-1997)**. Caracas: UCV, 1997.
- MESZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.
- MELLO, Neli Aparecida de; PASQUIS, Richard e THÉRY, HERVÉ. **A Amazônia ‘sustentável’ de Marina e Lula**. In: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd. (coord.) **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais**. Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographisches Institut der Universitat Tübingen, 2005.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. **Relaciones Diplomáticas Brasil-Venezuela 1859-1997**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1997.
- MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, **Balanço da política Externa Brasileira 2003-2010, Visitas internacionais do presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo**, MRE, 2011. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-do-presidente-lula-e-visitas-ao-brasil-de-chefes-de-estado-e-de-chefes-de-governo-2003-a-2010/view>.
- MRE, Comunicado Conjunto/Aliança Estratégica Brasil-Venezuela e Declaração dos Governos do Brasil e da Venezuela/Implementação da Aliança Estratégica, 14/02/2005. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/america>.
- MRE, Comunicado Conjunto Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Venezuela, em 13/12/2007. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/america>.
- MRE, Comunicado Conjunto Visita do Presidente Hugo Chávez Frías ao Brasil, em 26/03/2008. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/america>.
- MRE, Comunicado Conjunto Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Venezuela, em 27/06/2008. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/america>.
- MRE, Comunicado Conjunto Visita do Presidente Hugo Chávez Frías ao Brasil, em 30/09/2008. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/america>.

- MRE, Comunicado Conjunto Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Venezuela, em 16/01/2009. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/americ>.
- MRE, Comunicado Conjunto Visita do Presidente Hugo Chávez Frías ao Brasil, em 26/05/2009. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/americ>.
- MRE, Comunicado Conjunto Visita do Presidente Hugo Chávez Frías ao Brasil, em 28/04/2010. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/americ>.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS RENOVABLES. *Esquema de Ordenamiento Territorial de la Faja Petrolífera del Orinoco*. Síntesis General. Caracas, 1992.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. **Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007**. Caracas: MPD, 2001.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. Plan de Desarrollo Económico y Social de La Nación 2007-2013: I Plan Socialista. Caracas, 2007.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE VENEZUELA, Comunicado Conjunto de La Guzmania, 1994.
- MOMMER, Bernard. **The new governance of venezuelan oil**. Oxford Institute for Energy Studies: WPM 23, 1998.
- _____. **The governance of international oil: changing rules of the game**. Oxford Institute for Energy Studies: WPM 26, 2000.
- _____. **The political role of National Oil Companies in exporting countries: the Venezuelan Case**. Oxford Institute for Energy Studies: WPM18, 1994.
- _____. Subversive oil. In: ELLNER, Steve; HELLINGER, Daniel (ed.). *Venezuelan politics in the Chavez era: polarization and social conflict*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003.
- MONIZ BANDEIRA, L.A. A integração da América do Sul como espaço geopolítico. In: **Seminário sobre Integração da América do Sul**. FUNAG- IPRI, 23 de julho de 2009.
- MORGENTHAU, Hans. **A political Theory of Foreign Aid**. The American Political Science Review, vol. 56, n. 2, 1962.
- MYRDAL, Gunnar, **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**, RJ: Ed. Saga, 1956.
- NOGUEIRA, João P. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**, Rio de Janeiro, Campus, 2005.

- OTCA. **Plano estratégico da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (2004-2012)**. Brasília: OTCA, 2004.
- PADULA, Raphael. **Integração Regional de Infra-Estrutura e Comércio na América do Sul nos anos 2000: Uma análise político-estratégica**. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2010.
- _____. **Transportes: Fundamentos e propostas para o Brasil**. Brasília: Confea, 2008.
- PADULA, R. & PAZ, André da (2010). “*Notas sobre infraestrutura de transportes na Amazônia: interconexões hidroviárias na integração sul-americana*”. In Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), Seminário “**Visão Estratégica da Amazônia**”, 06 de outubro de 2010.
- PDVSA. *Informe De Gestión Anual 2011*. Caracas, 2011.
- PÉNÉ-ANNETTE; PIRELA; RAMOUSSE. El Proyecto Socialista Orinoco: un nuevo territorio vinculado a la explotación petrolera en Venezuela”. Cuadernos del Cendes. N. 80. Caracas 2012, p. 1-45.
- PERROUX, François, **L’Economie Du XXe Siècle**,
- PINTO, Luiz Fernando Sanná. **Petróleo, gás e nacionalismo na Venezuela e na Bolívia**. São Paulo: Prolam/USP, 2009.
- PINTO, Luiz Fernando Sanná. Os projetos de integração regional do governo Hugo Chávez: o caso da PetroCaribe. In: **III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**. São Paulo: ABRI-USP, 2011.
- PNUD, **International cooperation at a crossroad: Aid, trade and security in na unequal world**, PNUD, 2005 Disponível em: <http://hdr.unpd.org>
- PREBISCH, Raúl. O Desenvolvimento da América Latina e seus Principais Problemas In: **Revista Brasileira de Economia**, ano 3, nº 3, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, setembro de 1949.
- _____, **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____, **Capitalismo Periférico – crisis y transformación**. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.
- PROCÓPIO, Argemiro. **Destino Amazônico – Devastação nos oito países da Hileia**. São Paulo: Hucitec, 2005.
- RATZEL, Friederick. *El territorio, la sociedad y el Estado*. In: **El pensamiento geográfico**. Madrid: Alianza Ed., 1982.

- RODRÍGUEZ, Alí. La reforma petrolera venezolana de 2001. In: Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, mayo –agosto, vol. 8 n. 2. , Caracas: UCV, 2002, pp. 189-200.
- RODRÍGUEZ, Juan Carlos Arriaga. *La cooperación en el Caribe: el caso de los energéticos*. In: ROY, Joaquín; RIVERA, Roberto Domínguez; FLORES, Rafael Velázquez (coord.). **Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América**. México: P y V Editores, 2002.
- SALAS, Miguel Tinker. U. S. *Companies in Venezuela: the forging of an enduring alliance*. In: ELLNER, Steve; SALAS, Miguel Tinker (eds.). **Venezuela: Hugo Chávez and the decline of an “exceptional democracy”**. Lanham: Rowman & Little Fields Publishers, 2007.
- SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. **O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.
- SAGASTI, F.; PRADA, F. *Bancos Regionales de Desarrollo: una perspectiva comparativa*. In: OCAMPO, J. A. (Org.). **Cooperación financiera regional**. Santiago do Chile: Cepal (Libros de la CEPAL, n. 91), 2006, pp. 91-129.
- SERRANO, Franklin & MEDEIROS, Carlos A. *Padrões Monetários Internacionais e Crescimento* In: FIORI, José Luis (org.). **Estado e moeda no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SONNTAG, Heinz R & MAINGON, Thaís. **Venezuela: 4-F 1992. Un Análisis Sociopolítico**. Caracas: Nueva Sociedad, 1992.
- SOSA PIETRI, Andrés. **Petróleo y poder**. Caracas: Planeta, 1993.
- SUNKEL, Osvaldo. *En busca del desarrollo perdido*, In: **Problemas del Desarrollo**, Mexico: UNAM vol.37, nº 147, octubre- diciembre, 2006.
- THÉRY, Hervé. *A situação da Amazônia no Brasil e no continente*. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, 2005, p. 37-49.
- TORRES, César A. Bermúdez, *Proyectos de integración en América Latina durante el siglo XX: una mirada a la integración regional en el siglo XXI*. **Revista investigación y desarrollo**, vol. 19, nº 1, 2011, pp. 212-253
- TRINCA, Delfina. " La ocupación de la Amazonia vista desde Venezuela". Iconos. Revista de Ciencias Sociales, N 24. 2006, Quito

- URBANEJA, D. Bautista, La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días. *In: Temas de formación sociopolítica*, n.7, Caracas: Fundación Centro Gumilla e UCAB, 2009.
- URDANETA, Gustavo. *Comentarios al Decreto de Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional*. **Revista de Derecho Público Venezolana**, N 3, Caracas, 1980.
- VALERO MARTINEZ, Mario. **Las fronteras como espacios de integración**. Caracas: ULA, 2002.
- VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e Campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento**. São Paulo, Rio de Janeiro: Difel,, 1974.
- VENEZUELA. **Constitución de la República de Venezuela de 1881**, Caracas: Imprenta Oficial, 1881.
- _____, **Constitución de la República de Venezuela de 1947**, Caracas: Imprenta Oficial, 1947.
- _____. **Solidariedad en acción: la cooperación internacional de Venezuela (1974-1985)**. Caracas: MRE, 1981.
- _____. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**: promulgada el 20 de diciembre de 1999. Caracas: Imprenta Nacional, 1999.
- VIZENTINI, Paulo F. *Venezuela e Brasil na Política Internacional: um ensaio exploratório*. *In: Brasil e Venezuela: esperança e determinação na virada do século*, Brasília: IPRI, Funag, 1995.
- YERENA, Edgard. *La Guayana Venezolana: Sostenibilidad ambiental incierta*. **Nuevo Mundo**. Año III, Vol. 1, N° 6, 2011, pp. 339-357. Caracas, Venezuela, 2011.
- YERGIN, Daniel. **The Prize**. New York: Simon & Schuster, 2007.

ANEXO

Artículo 1. A los efectos de este Decreto, la Zona de Desarrollo de Guayana está integrada así:

Por el territorio comprendido dentro de los linderos siguientes: "A partir del vértice denominado Guarampo, inmediato al Orinoco sobre su margen norte o izquierda, cuyas coordenadas son: Longitud O-62°-54'-12,268", Latitud: N-8°-17'-18,911", establecido en base de una triangulación primaria ejecutada por la Cartografía Nacional, se traza una recta de 13.998,23 metros, que atraviesa el río en dirección general sur, con un azimut de 178°-02'-15" hasta el punto trigonométrico denominado Matajey. Desde este punto cuyas coordenadas geográficas son: longitud: O-62°-53'-56,543"; Latitud: N-8°-09'-43,517" la línea se continua con un azimut de 250°-47'-58,25" en una longitud de 24.210 metros, hasta alcanzar el denominado punto I, cuyas coordenadas son: Longitud: O-63°-06'-34,650"; Latitud: N-8°-05'-14,58". Del "Punto I" se define el límite por una línea recta con azimut de 179°-18'-19,32" de una longitud de unos 19.714 metros hasta alcanzar el punto trigonométrico denominado Buenos Aires, cuyas coordenadas geográficas son: Longitud: O-63°-06'-26,843"; Latitud: N-7°-54'-32,979". Del punto Buenos Aires continúa una línea recta de azimut 182°-49'-57,88", prolongada en una distancia de 10.299,96 metros hasta alcanzar el punto denominado Ferrocarril A. A partir del vértice denominado Ferrocarril A, cuyas coordenadas geográficas son: Longitud: O-63°-06'-23,880"; Latitud : N-7°-49'-07,161", se sigue el lindero Oeste de la línea férrea de la Orinoco Mining Company (Puerto Ordaz-Cerro Bolívar) en un recorrido de 37.100 metros hasta alcanzar el vértice denominado Ferrocarril B; del vértice denominado Ferrocarril B, cuyas coordenadas geográficas son: Longitud: O-63°-15'-13,718"; Latitud: N-7°-30'-20,681" con un azimut de 114°-16'-02", se traza una línea recta de 3.605,90 metros hasta el punto trigonométrico denominado Altamira; del vértice denominado Altamira, cuyas coordenadas geográficas son: Longitud O-63°-13'-26,287"; Latitud N-7°-29'-32,954", con un azimut de 111°-44'-52", se traza una línea recta de 35.264,27 metros, hasta alcanzar el punto trigonométrico denominado Danto Machado; del vértice denominado Danto Machado, cuyas coordenadas geográficas son: Longitud: O-62°-55'-36,655"; Latitud: N-7°-22'-28,073" con azimut de 237°-26'-45", se traza una línea recta de 18.754,47 metros hasta alcanzar el punto trigonométrico denominado La Moroca; del vértice denominado La Moroca, cuyas coordenadas geográficas son: Longitud: O-63°-04'-11,984"; Latitud: N-7°-16'-59,450", con un azimut de 231°-11'-35", se traza una línea recta de 22.497,58 metros hasta alcanzar el punto trigonométrico denominado La Tigra; a partir del vértice denominado La Tigra, cuyas coordenadas geográficas son: Longitud: O-63°-13'-43,131"; Latitud: N-7°-09'-20,190", con un azimut de 129°-10'-54", se traza una línea recta de 61.320,47 metros hasta el punto trigonométrico Plomo; a partir del vértice Plomo, cuyas coordenadas geográficas son: Longitud: O-62°-47'-54,397"; Latitud: N-6°-48'-19,548", con un azimut de 19°-10'-58", se traza una línea recta de 60.305,50 metros hasta el punto trigonométrico denominado Cerro Azul; del vértice denominado Cerro Azul, cuyas coordenadas geográficas son: Longitud: O-62°-37'-07,965"; Latitud: N-7°-19'-13,183" con un azimut de 17°-15'-41", se traza una línea recta de 36.410,05 metros hasta el punto trigonométrico denominado Cuerna Vaca; del vértice denominado Cuerna Vaca, cuyas coordenadas geográficas son: Longitud: O-62°-31'-17,218"; Latitud: N-7°-38'-04,698", con azimut de 359°-32'-26", se traza una línea recta de 10.760,26 metros hasta el punto trigonométrico denominado San Felipe, cuyas coordenadas geográficas son: Longitud: O-62°-31'-17,218"; Latitud: N-7°-43'-54,947" con un azimut de 1°-58'-26"; se traza una línea recta de 21.250,04 metros hasta el punto trigonométrico denominado Zapateral. Del vértice

denominado Zapateral, cuyas coordenadas geográficas son: Longitud: O-62°-30'-52,760"; Latitud: N-7°-56'-26,205"; con un azimut de 257°-39'-10", se traza una línea recta de 48.952,49 metros hasta el punto trigonométrico denominado San Antonio; del vértice denominado San Antonio, cuyas coordenadas geográficas son: Longitud: O-62°-56'-53,836"; Latitud: N-7°-49'-46,141", con un azimut de 33°-41'-56,30", se traza una línea recta de 27.434,01 metros hasta alcanzar el vértice denominado Punto V. Del vértice denominado Punto V, de coordenadas aproximadas, Longitud: O-62°-48'-36,836"; Latitud: N-8°-02'-07,021" con un azimut aproximado de 17°-06'-38,79", se traza una línea de aproximadamente 17.323 metros hasta alcanzar el punto trigonométrico denominado Palo Duro. Del punto Palo Duro, cuyas coordenadas geográficas son: Longitud: O-62°-45'-50,363"; Latitud: N-8°-11'-07,873", se continua el lindero por una línea recta de azimut aproximado 55° y de longitud de unos 12.500 metros hasta llegar al denominado Punto IV, que constituye el Punto del extremo Sur –Este de los terrenos de la Electrificación del Caroní, a partir del Punto denominado Punto IV, se continúa hacia el Este a lo largo del lindero de los terrenos de la Electrificación del Caroní hasta llegar al río Ure que delimita los terrenos ocupados por la Electrificación. Siguiendo el curso del mismo río en dirección de la corriente se establece un punto de referencia denominado KM9A, sobre la margen izquierda que dista unos 1.140,00 metros del puente actualmente construido sobre el río Ure. Las coordenadas de este punto son aproximadamente Longitud: O-62°-38'-14,280"; y Latitud: N-8°-17'-56,408". De este punto y atravesando el río que demarca el lindero se traza una recta de 16.088,00 metros aproximadamente con un azimut de 56°-26'-30" aproximado hasta encontrarse con el punto HV-77 cuyas coordenadas geográficas son: Longitud: O-62°-30'-55,976"; Latitud: N-8°-22'-45,967". De este punto se procede a trazar una recta de 10.503,46 metros con el azimut 323°-33'-06" hasta encontrar el punto al borde del río Orinoco denominado HV-67 cuyas coordenadas son : Longitud: O-62°-34'-19,980"; Latitud: N-8°-27'-211,00" y de este punto prolongando la línea 4.000 metros con el mismo azimut se encuentra con el punto "A", cuyas coordenadas son Longitud: O-62°-35'-37,676"; Latitud: N-8°-29-05,740". Del punto "A" haciendo una vuelta al Oeste y con azimut 267°-17'-57" se traza una recta de 34.143,60 metros hasta encontrar el punto "B" cuyas coordenadas son: Longitud: O-62°-54'-12,596" y Latitud: N-8°-28'-13,671". A partir del punto "B" con la recta de 20.113,83 metros y el azimut 180°-00'-00" se cierra el contorno que delimita el área con el punto trigonométrico denominado Guarampo que se encuentra al lado izquierdo del río Orinoco cuyas coordenadas son: Longitud: O-62°-54'-12,268"; Latitud: N-8°-17'-18,911" que se menciona al iniciar esta descripción.

Por los territorios comprendidos dentro de los linderos siguientes: **a)** toda el área de terreno que constituye la Isla Guara, con una extensión aproximada de veintitrés mil hectáreas (23.000 ha), entre los caños Mánamo y Guara, en jurisdicción del Distrito Sotillo del Estado Monagas, comprendida dentro de los siguientes linderos: partiendo del Botalón 1, representado por una señal de concreto de 0,30 x 2,00 metros de altura, siguiendo el caño Guara con rumbo Oeste y luego Nor-Este, se llega al Botalón 2 con una distancia recorrida de 3.300 metros desde este punto y con rumbo Nor-Este se encuentra el Botalón 3 a los 1.150 metros de recorrido, siguiendo con rumbo hacia el Este–Nor-Este a los 3.000 metros se encuentra el Botalón 4 de allí hacia el Sur Sur–Oeste y luego de recorrer 2.800 metros se encuentra el Botalón 5, desde donde y con rumbo Oeste Sur-Oeste se vuelve a encontrar el Botalón 1 a 3.000 metros de distancia. **b)** el área de terreno determinada así: Norte, arrancando de hito NW1, con coordenadas geográficas: Latitud: N-8°-40'-01"; Longitud: O-62°-46'-07,36"; y que está ubicada a 600 metros del caserío Chaguaramos en dirección de la carretera a Los Barrancos, se sigue por las márgenes del río Uracoa en dirección Este, pasando por el caserío Uverito, y desde allí a 800 metros se encuentra el hito NE1, con

coordenadas geográficas: Latitud: N-8°-41'-03"; Longitud: O-62°-73'-23"; continuando por la orilla del Río a una distancia aproximada de 7 kilómetros se encuentra el hito NE2 con coordenadas geográficas: Latitud: N-8°-43'-02,77"; Longitud: O-62°-34'-07,24" Este, desde el hito NE2 con rumbo Sur franco se sigue una línea de aproximadamente unos 25 kilómetros hasta llegar el punto SE2, con coordenadas geográficas: Latitud: N-8°-26'-28,26"; Longitud: O-62°-39'-36"; el cual está ubicado 5 kilómetros aguas abajo del punto SE1, con coordenadas geográficas : Latitud: N-8°-27'-32,33"; Longitud: O-62°-41'-37,54", el cual a su vez está ubicado frente a Punta Aromaya a las orillas del Río Orinoco en la vertical de la baliza de navegación M-175.0 Sur, desde el hito SE2 indicado arriba, siguiendo el margen Norte del Río Orinoco, aguas arriba, en dirección al caserío Los Barrancos, y al 2^{1/2} kilómetros del mismo, hacia el Norte, por la Carretera los Barrancos–Maturín, se encuentra el hito SW1 con coordenadas geográficas: Latitud: N-8°-25'-53,39"; Longitud: 62°-41'-37,54", Oeste, desde el hito SW1 arriba indicado, se sigue la carretera Los Barrancos–Maturín, hacia el Norte, en una distancia de 30 kilómetros aproximadamente, hasta encontrar el hito NW1 indicado en primer término. **c)** Las tierras ubicadas al Sur del Río Orinoco y comprendidas entre los meridianos 62°-30' al Oeste; 62°-0' al Este y al Norte del Paralelo 8°-10' dejando a salvo el área comprendida dentro de esta jurisdicción previamente transferida al Instituto Agrario Nacional, según Decreto N° 34 de fecha 5-5-64, publicado en la GACETA OFICIAL N° 27.431 de la misma fecha. **d)** Una Extensión de terreno con una superficie de seiscientos veintitrés mil seiscientos cincuenta y ocho hectáreas (623.658 ha) ubicada en el Distrito Cedeño del Estado Bolívar y cuyos linderos son: A partir del vértice denominado "Punto A" a orillas del río Orinoco cuyas coordenadas UTM son: N: 777300,000 y E: 713700,000 desde este punto se recorre una longitud de 6.525,335 metros con un azimut de 105°-06'-03" hasta llegar al vértice denominado "Punto B" cuyas coordenadas UTM son: N: 775600,000 y E: 720000,000; desde este punto se recorre una distancia de 9.682,975 metros con un azimut 141°-42'-35" hasta llegar al vértice denominado "Punto C" cuyas coordenadas UTM son: N: 768000,000 y E: 726000,000; desde este punto se recorre una distancia de 11.629,703 metros con un azimut de 154°-32'-11" hasta llegar al vértice denominado "Punto D" cuyas coordenadas UTM son: N: 757500,000 y E: 731000,000; desde este punto se recorre una distancia de 1.500 metros con un azimut de 180°- 00'-00" hasta llegar al vértice denominado "Punto E" cuyas coordenadas UTM son: N: 756000,000 y E: 731000,000 desde este punto se recorre una distancia de 65.000,00 metros con un azimut de 90°-00'-00" hasta llegar al vértice denominado "Punto F" cuyas coordenadas UTM son: N: 756000,000 y E: 796000,000 desde este punto se recorre una distancia de 88.000 metros con un azimut de 180°-00'-00" hasta llegar al vértice denominado "Punto G" cuyas coordenadas UTM son: N: 668000,000 y E: 796000,000 desde este punto se recorre una distancia de 70.000,00 metros con un azimut de 270°-00'00" hasta llegar al vértice denominado "Punto H" cuyas coordenadas UTM son: N: 668000,000 y E: 726000,000 desde este punto se recorre una distancia de 34.000,00 metros con un azimut de 00°-00'-00" hasta llegar al vértice denominado "Punto I" cuyas coordenadas UTM son: N: 702000,000 y E: 726000,000; desde este punto se recorre una distancia de 6.000,00 metros con un azimut de 90°-00'-00" hasta llegar al vértice denominado "Punto J" cuyas coordenadas UTM son: N: 702000,000 y E: 732000,000; desde este punto se recorre una distancia de 26.700,00 metros con un azimut de 00°-00'-00" hasta llegar al vértice denominado "Punto K" cuyas coordenadas UTM son: N: 728700,000 y E: 732000,000 desde este punto se recorre una distancia de 22.843,161 metros con un azimut de 324°-04'-59" hasta llegar al vértice denominado "Punto L" a orillas del río Orinoco cuyas coordenadas UTM son: N: 747200,000 y E: 716800,000 desde este punto se recorre una distancia de 8.800,568 metros a orillas del río Orinoco con un azimut de 359°-20'-56" aguas abajo hasta llegar al vértice denominado "Punto M" a orillas del río Orinoco cuyas coordenadas UTM son: N: 756000,000 y E: 718500,000 desde este punto se recorre una distancia de 8.296,987 metros a

orillas del río Orinoco con un azimut de 15°-22'-34" aguas abajo hasta llegar al vértice denominado "Punto N" a orillas del río Orinoco cuyas coordenadas UTM son: N: 764000,000 y E: 720700,000 desde este punto se recorre una distancia de 6.456,005 metros con un azimut de 343°-48'-38" aguas abajo hasta llegar al vértice denominado "Punto O" a orillas del río Orinoco cuyas coordenadas UTM son: N: 770200,000 y E: 718900,000 desde este punto se recorre una distancia de 4.675,468 metros a orillas del río Orinoco con un azimut de 311°-31'-54" aguas abajo hasta llegar al vértice denominado "Punto P" a orillas del río Orinoco cuyas coordenadas UTM son: N: 773300,000 y E: 715400,000; desde este punto se recorre una distancia de 4.346,263 metros a orillas del río Orinoco con un azimut de 336°-88'-28" aguas abajo hasta llegar al punto denominado "Punto A" origen de esta descripción y cuyas coordenadas UTM son: N: 777300,000 y E: 713700,000. e) Una extensión de terreno con una superficie de dieciocho mil ciento un hectáreas con novecientas ochenta centiáreas (18.101.980 ha), ubicada en el Distrito Cedeño Municipio Caicara del Estado Bolívar y cuyos linderos son: A partir del vértice denominado "Punto A" cuyas coordenadas UTM son: N: 843000,000 y E: 805600,000 a orillas del río Orinoco; desde este punto se recorre por la margen izquierda del río Orinoco en sentido Este, aguas abajo, una distancia de 4.317,407 metros con un azimut de 76° 36' 27" hasta llegar al vértice denominado "Punto B" a orillas del río Orinoco cuyas coordenadas UTM son: N: 844000,000 y E: 809800,000; desde este punto se recorre una distancia de 1.941,649 metros, aguas abajo del río Orinoco con un azimut de 55° 29' 29" hasta llegar al vértice denominado "Punto C" cuyas coordenadas UTM son: N: 845100,000 y E: 811400,000; desde este punto se recorre una distancia de 2.059,733 metros, aguas abajo del río Orinoco con un azimut de 05° 34' 19" hasta llegar al vértice denominado "Punto RO1" cuyas coordenadas UTM son: N: 847150,000 y E: 816000,000; desde este punto se recorre una distancia de 1.390,144 metros, aguas abajo del río Orinoco con un azimut de 52° 18' 20" hasta llegar al vértice denominado "Punto RO2" a orillas del río Orinoco y cuyas coordenadas UTM son: N: 848000,000 y E: 812700,000; desde este punto se recorre una distancia de 1.453.444 metros, aguas abajo a orillas del Río Orinoco con un azimut de 63° 26' 05" hasta llegar al vértice denominado "Punto RO3" a orilla del Río Orinoco y cuyas coordenadas son: N: 848650,000 y E: 814000,000; desde este punto se recorre una distancia de 2.009,975 metros, aguas abajo a orilla del Río Orinoco con un azimut de 92° 08' 51" hasta llegar al vértice denominado "Punto RO4" situado a orilla del Río Orinoco y cuyas coordenadas UTM son: N: 848850,000 y E: 816000,000; desde este punto se recorre una distancia de 2.000,625 metros, aguas abajo del Río Orinoco con un azimut de 88° 34' 04" hasta llegar al vértice denominado "Punto RO5" situado a orilla del río Orinoco y cuyas coordenadas UTM son: N: 848900,000 y E: 818000,000; desde este punto se recorre una distancia de 2.001,406 metros, aguas abajo a orilla del río Orinoco con un azimut de 92 ° 08' 51" hasta llegar al vértice denominado "Punto RO6" a orilla del río Orinoco cuyas coordenadas UTM son: N: 848825,000 y E: 820000,000; desde este punto se recorre una distancia de 2.003.902 metros, aguas abajo del río Orinoco con un azimut de 93° 34' 34" hasta llegar el vértice denominado "Punto RO7" a orilla del río Orinoco y cuyas coordenadas UTM son: N: 848700,000 y E: 822000,000; desde este punto se recorre una distancia de 1.372,953 metros, aguas abajo a orillas del río Orinoco con un azimut de 100° 29' 29" hasta llegar al vértice denominado "Punto RO8" a orilla del río Orinoco y cuyas coordenadas UTM son: N: 848450,000 y E: 823350,000; desde este punto se recorre una distancia de 1.662,077 metros, a orilla del río Orinoco con un azimut de 74° 17' 28" hasta llegar al vértice denominado "Punto RO9" a orilla del río Orinoco y cuyas coordenadas UTM son: N: 848900,000 y E: 824950,000; desde este punto se recorre una distancia de 1.068,878 metros, aguas abajo a orilla del río Orinoco con un azimut de 100° 47' 03" hasta llegar al vértice denominado "Punto RO10" a orilla del río Orinoco y cuyas coordenadas UTM son: N: 848700,000 y E: 826000,000; desde este punto se recorre una distancia de 1.476,482 metros,

a orilla de río Orinoco, aguas abajo, con un azimut de 118° 18' 02" hasta llegar al vértice denominado "Punto RO11" a orilla del río Orinoco y cuyas coordenadas UTM son: N: 848700,000 y E: 827300,000; desde este punto se recorre una distancia de 1.191,407 metros, aguas abajo a orilla del río Orinoco con un azimut de 110° 25' 17" hasta llegar al vértice denominado "Punto Ec18" a orilla del río Orinoco y cuyas coordenadas UTM son: N: 847584,290 y E: 828416,529 desde este punto se recorre una distancia de 6.482,982 metros, aguas abajo a orilla del río Orinoco con un azimut de 218° 23' 29" hasta llegar al vértice denominado "Punto Calceta El Puñal" cuyas coordenadas UTM son: N: 842503,019 y E: 824390,397 desde este punto se recorre una distancia de 11.198,018 metros, con un azimut de 218° 23' 06" hasta llegar al vértice denominado "Punto Cerro Morano" cuyas coordenadas UTM son: N: 833725,392 y E: 817437,061; desde este punto se recorre una distancia de 4.082,273 metros, con un azimut de 297 ° 39' 06" hasta llegar al vértice denominado "Punto Cerro Quiribana" cuyas coordenadas UTM son: N: 835954,112 y E: 813183,282; desde este punto se recorre una distancia de 4.016,519 metros, con un azimut de 337° 17' 08" hasta llegar al vértice denominado "Punto Cerro Pan de Azúcar" cuyas coordenadas UTM son: N: 839659,116 y E: 811632,356; desde este punto se recorre una distancia de 6.384,443 metros, con un azimut de 289° 07' 00" hasta llegar al vértice denominado "Punto Cerro Los Caballos" cuyas coordenadas UTM son: N: 841750,000 y E: 805600,000; desde este punto se recorre una distancia de 1.250,000 , con un azimut de 00° 00' 00" hasta llegar al vértice denominado " Punto A" origen de esta descripción y cuyas coordenadas UTM son: N: 843000,000 y E: 805600,000. f) Una extensión de terreno con una superficie de cinco millones noventa y un mil doscientas hectáreas (5.091.200 ha), ubicada en el Estado Bolívar y cuyos linderos son: A partir del vértice denominado " Punto A" a orilla del río Orinoco cuyas coordenadas UTM son: N: 885.000,000 y E: 376.000,000 desde este punto se recorre una distancia de (113.000 mts.) con un azimut de 180° 00' 00" hasta llegar al vértice denominado "Punto B" cuyas coordenadas UTM son: N: 772.000,000 y E: 376.000,000; desde este punto se recorre una distancia de (344.000 mts.) con un azimut de 90° 00' 00" hasta llegar al vértice denominado "Punto C" cuyas coordenadas UTM son: N: 772.000,000 y E: 720.000,000; desde este punto se recorre una distancia de (183.000 mts.) con un azimut de 360° 00' 00" hasta llegar al vértice denominado "Punto D" a orilla del río Orinoco cuyas coordenadas UTM son: N: 955.000.000 y E: 720.000.000; desde este punto se recorre a orilla del río Orinoco aguas arriba una distancia de 351.500 Mts. con un azimut de 258° 29' 53" hasta llegar al vértice denominado "Punto A" origen de esta descripción y cuyas coordenadas UTM son: N: 885.000,000 y E: 376.000,000.