

Plano Mais Brasil PPA 2012 2015

Dimensão Estratégica

**Relatório das Oficinas de Avaliação
- Ano Base 2013**

**Eixo: Inserção Internacional
INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA**



Ficha Técnica

Oficina: Integração Sul-Americana

Eixo: Inserção internacional

Data: 19/08/2013

Local: ENAP. SAIS Área 2A, Sala 119, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

Secretária da SPI/MP: Esther Bemerguy

Coordenador Geral: Ricardo Bielschowsky

Coordenador Técnico: Samuel Pinheiro Guimarães

Relator: Thiago Gehre Galvão

Participantes¹: Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília), Artur Henrique (Central Única dos Trabalhadores), Darc Costa (Federação de Câmaras de Comércio e Indústria da América do Sul), José Carlos de Assis (Instituto de Estudos Estratégicos para Integração da América do Sul), Luiz Alfredo Salomão, Raphael Padula (Universidade Federal do Rio de Janeiro) e Reinaldo Salgado (Ministério das Relações Exteriores).

¹ A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) agradece a participação dos debatedores convidados e demais técnicos e colaboradores que estiveram presentes à oficina. O objetivo deste relatório é levantar questões e oferecer subsídios para discussões sobre o tema por governos e pela sociedade. As opiniões aqui contidas não expressam necessariamente posições institucionais da SPI/MP ou das demais instituições representadas, nem refletem obrigatoriamente concordâncias plenas de todos os participantes da oficina.

Questões Orientadoras do debate:

1. O que deve ser observado para avaliarmos se a estratégia brasileira para a integração sul-americana está avançando na direção e na velocidade desejadas, considerando as suas conexões com o restante da estratégia de desenvolvimento?

Sugestões para debate:

- Ampliação do MERCOSUL;
- Importância e articulação das iniciativas de integração – UNASUL, CELAC, MERCOSUL;
- Atuação dos Conselhos da UNASUL;
- Integração Física Sul-americana;
- Fluxo comercial entre os países da região;
- Instrumentos de financiamento: FOCEM, Banco do Sul, BNDES;
- Atuação da iniciativa privada e internacionalização das empresas brasileiras;
- Integração entre as sociedades civis da região;
- Geopolítica, criação da Aliança para o Pacífico, possibilidade da Colômbia entrar na OTAN, reativação da IV Frota naval dos EUA.

2. Diante do que foi discutido, como avalia a condução das políticas públicas, principalmente no período de vigência do PPA 2012-2015, e quais as possibilidades de aperfeiçoamento?

Diagnóstico

Há consenso de que uma estratégia foi traçada, dando direção à política externa brasileira, apesar da inexistência de um documento que defina detalhadamente a estratégia brasileira de integração. Percebe-se, no entanto, que a condução da estratégia nos últimos anos tem enfrentado dificuldades em sua implementação.

Não parece claro, por exemplo, como os programas nacionais incorporam a dimensão sul-americana. Mesmo com esforços presidenciais de fazer com que organismos da administração pública específicos cumpram metas vinculadas às relações internacionais do Brasil, parece haver dificuldade de assimilação e aceitação da dimensão internacional na agenda política interna.

O Brasil teve projetos de longo e médio prazo quando o país tinha mecanismo de fundos específicos para investimentos setoriais. Todavia, o planejamento no Brasil é muito setorial, resultando em uma gama de planos nacionais pouco integrados. Além disso, organizações aparentemente não responsáveis pela política externa têm prioridades e planejamentos próprios, que acabam gerando comportamentos que se inserem na esfera de política externa, tais como BNDES e PETROBRAS.

Argumento polêmico trata das dificuldades do Estado brasileiro em fazer políticas e planejamentos de infraestrutura, especialmente no que se refere à realização de obras em harmonia com as instituições de controle, o que prejudica o empreendedorismo no âmbito da integração regional.

Há consenso quanto ao papel da integração física, que parece ser a vertente mais promissora na estratégia de inserção regional, e quanto à necessidade de avançar nos instrumentos de financiamento, como Banco do Sul e Focem.

A UNASUL contribuiu para a integração produtiva e física da região por meio da incorporação da IIRSA no COSIPLAN e da inclusão dos recursos naturais na agenda de integração. Entretanto,

existem impasses nessas vertentes de integração potencializadas pela UNASUL, especialmente quanto aos mecanismos de financiamento.

Comentou-se que o Banco do Sul não será capaz de promover o financiamento necessário à infraestrutura regional. Por ser banco, não poderá operar eficazmente sem garantias de recuperação dos ativos emprestados. Portanto, há que se discutir meios de fornecer segurança econômica ao Banco do Sul em seus empréstimos, além de outras formas de financiamento dos projetos integracionistas.

Neste caso, existiriam três formas possíveis de financiamento: por agências multilaterais (que costumam se restringir ao financiamento da elaboração de projetos), pelos orçamentos dos governos nacionais (que além de reduzidos são disputados por diversas áreas) e adoção de tributos vinculados (que parece ser a forma mais promissora).

Há dúvidas, no âmbito da sociedade civil, se o Banco do Sul exigirá condicionalidades trabalhistas, sociais e ambientais para seus financiamentos, questão que há tempos persiste e que pouco tem avançado.

As críticas quanto ao processo de transição do modelo IIRSA para o COSIPLAN apontaram para a permanência de eixos geoeconômicos voltados para a exportação de produtos primários, sem uma visão geopolítica regional sobre áreas estratégicas e seu potencial de uso conjunto dos recursos a partir da integração setorial (por exemplo energética).

Foi convergente a noção de que o continente sul-americano tem grande potencial em termos de recursos naturais, biodiversidade e energia, como exemplo o nióbio e lítio, minerais estratégicos em função de sua importância em equipamentos eletrônicos de alta tecnologia. Todavia, constatou-se que esses recursos são pouco controlados pelos Estados e pelas instituições regionais.

É comum o sentimento de que o Brasil poderia agir de forma mais proativa para fortalecer a integração regional, traduzindo em ações mais concretas e efetivas a afirmação da integração sul-americana como prioridade da política externa brasileira.

Há forte sentimento na sociedade brasileira quanto à percepção de que a prioridade sul-americana da política externa brasileira reside no âmbito do discurso, mais do que na prática.

Apontou-se que o Brasil poderia, por exemplo, ser menos superavitário nas relações comerciais com os seus vizinhos. Para tanto, caberia ao país puxar o crescimento da América do Sul, importando em maior escala bens e serviços dos países vizinhos.

Do ponto de vista geopolítico, pode-se afirmar que a posição geográfica, marítima e continental, define a inserção regional do Brasil: na base continental participa de regiões estratégicas como Bacia do Prata e Orinoco, mas busca também conexão com a Bacia do Pacífico, que responde a uma lógica geopolítica específica. Nesse caso, a ampliação da base geopolítica impõe desafios de coesão econômica.

O MERCOSUL e a Aliança para o Pacífico são duas vertentes estratégicas existentes na região, mas que se mostram radicalmente diferentes e, portanto, com profundas implicações políticas.

Mais importante do que a Aliança para o Pacífico, encontra-se a *Transpacific Partnership*, projeto norte-americano que o presidente Obama pretende sustentar.

É preciso entender a concepção estratégica dos Estados Unidos e ela define que nenhuma potência deve contestar a hegemonia estadunidense sobre o continente. Além disso, diante da crise fiscal que vive, a Europa deverá aumentar a pressão sobre a América do Sul, visando obter superávits comerciais que poderão ameaçar os países da região.

Nada obstante, o MERCOSUL poderia ser considerado o centro nevrálgico e elemento primordial da estratégia brasileira para a integração sul-americana. A união aduaneira no MERCOSUL é essencial para a coesão política sul-americana, mesmo que essa tenha inúmeras deficiências.

A tendência brasileira é manter o elevado superávit frente aos países vizinhos, mas o país não deve minar esforços dos

outros países de reorganizar indústrias nacionais e promover desenvolvimento industrial, pois isso implicará distanciamentos do processo de integração regional e incentivos para buscar outros acordos comerciais fora da América do Sul.

Outro ponto de consenso é que se deve avançar para além da integração comercial, que já tem um quadro básico com acordos e regras de redução tarifária. O caminho a ser percorrido passa pela integração das infraestruturas e atividades produtivas.

O movimento mais importante dentro dessa lógica é o de ampliação do MERCOSUL, incluindo Bolívia, Equador, Guiana e Suriname.

Todavia, o cenário com relação a avanços na integração produtiva é pessimista porque existem muitas assimetrias entre os países da América do Sul. Ademais, converge o diagnóstico quanto à necessidade do BNDES priorizar em seus financiamentos os projetos que favoreçam o Brasil ou contribuam para conter investidas de países de fora da região que não contribuam para a integração sul-americana.

Ocorreu convergência quanto à necessidade de incorporar a sociedade civil no processo de integração, com destaque para a área sindical, as organizações de direitos humanos e iniciativas de cooperação no campo social.

Comentou-se ainda que a integração sul-americana não é um processo fácil porque as elites econômicas e políticas da região não se mostram favoráveis: ou são indiferentes ou tem baixo ativismo em prol da integração. As populações são simpáticas, mas não necessariamente trabalharão pela integração regional.

A heterogeneidade é um traço persistente no que diz respeito às visões dos países da região em relação ao projeto da integração, seja pelo MERCOSUL ou pela UNASUL. Em suma, dependendo do país ou do governo, o processo avança de maneira diferenciada.

Sugestões

Pode-se verificar a existência de um conjunto de obstáculos e entraves acumulados pelo processo de integração que interferem na condução da política externa brasileira e na definição de uma estratégia de inserção regional. No entanto, é possível avançar em iniciativas como as sugeridas a seguir:

Ferramentas

Utilizar oficinas e iniciativas de coordenação pelo diálogo para viabilizar correções e novas propostas da estratégia de desenvolvimento.

Produzir insumos que sirvam para a formulação do próximo PPA.

Absorver não apenas as prioridades do governo, mas também contribuições da sociedade civil e da academia para as revisões do PPA.

Maximizar o processo de submissão do diagnóstico da dimensão estratégica do PPA a partir de um *modus operandi* aberto e democrático, criando uma condição essencial e indispensável para aperfeiçoar a dimensão estratégica e o próprio PPA.

Aproveitar os corpos técnicos capacitados para discutir e pensar o planejamento estratégico e de longo prazo.

Submeter as avaliações a intelectuais, empresários e burocratas para que reflitam sobre os diversos temas do PPA em suas múltiplas dimensões. Logo, uma perspectiva que acolha diferentes pontos de vista e críticas facilitará o processo de adaptação da agenda de política pública aos ditames estratégicos do PPA.

Novos enquadramentos

Avaliar os impactos, positivos e negativos, da crise econômica e da ascensão chinesa sobre a integração regional sul-americana.

Avançar na institucionalidade sul-americana em temas sociais, trabalhistas e ambientais, não apenas no MERCOSUL, mas também na UNASUL.

Fortalecer o papel das agências do governo brasileiro que influenciam a política externa, como Petrobras, BNDES, Banco do Brasil, CEF, EMBRAPA e Fiocruz, mas estabelecendo instância de coordenação para gerar uma política concisa em consonância com os interesses do Estado.

Consensos

Repensar e reformular a estratégia e suas partes levando em consideração os óbices que são colocados.

Pensar a inserção regional do Brasil a partir das componentes geopolítica e geoestratégica.

Continuar levando em consideração a redução das assimetrias regionais como parte dos interesses brasileiros.

Atuar de maneira ativa no Conselho de Defesa Sul-Americano e promover a recuperação da indústria de defesa sul-americana.

Fazer com que o projeto nacional tenha complementaridade entre as vertentes interna e externa.

Induzir a associação das vontades estatal e empresarial como fórmula para avançar na integração regional.

Transformar a política externa brasileira em política pública de fato, colocando atores sociais nos espaços de discussão e formulação da agenda.

Reduzir o contingenciamento orçamentário para condução de uma boa política externa.

Promover a transformação dos recursos naturais em produtos manufaturados de exportação.

Investir no processamento dos recursos naturais e aproveitar as altas cíclicas de preços para modificar a pauta de exportação.

Garantir ao governo a capacidade de direcionar a política econômica nacional, evitando interferências mais agudas dos mercados, bem como assegurar certa supervisão compartilhada e políticas comuns.

Fazer do Brasil, assim como a Alemanha na União Europeia, polo indutor de mecanismos de transbordamento da integração a outros centros na América do Sul.

Aproveitar a entrada da Venezuela no MERCOSUL para redirecionar o foco da integração para o Norte do Brasil.

Definir uma estratégia para os países do Pacífico, contendo a penetração regional de grandes potências estrangeiras, a partir de mecanismos de financiamento e aportes comerciais.

Coordenar esforços regionais na Amazônia, retomando o esforço de avanço na OTCA.

Ter poder dissuasório sobre o Atlântico Sul e construir capacidades de monitoramento conjunto com países liminhos da África.

Viabilizar um foro permanente de discussão de política externa entre atores sociais, ampliando a cooperação internacional entre Estado, sociedade civil e sociedades de outros países da região.

Atualizar a legislação brasileira no tema de cooperação internacional e prover a Agência Brasileira de Cooperação de autonomia orçamentária.

Criar uma conferência nacional sobre papel dos bancos públicos, bancos privados e fundos de pensão na estratégia de desenvolvimento regional.

Estabelecer grupo de trabalho com o objetivo de fazer diagnóstico completo da situação social, trabalhista e ambiental no âmbito do COSIPLAN.

Construir consenso político interno que viabilize a proposta de dar maior fôlego orçamentário ao FOCEM.

Mudar o estatuto jurídico do BNDES para que o mesmo possa financiar projetos regionais executados por empresas dos países vizinhos.

Mais do que conceitos, é preciso ter instrumentos práticos de integração.

Promover alguma forma de condicionalidade que oriente os investimentos externos diretos para a região.

Evitar reproduzir a lógica de dependência que se estabelece entre os países vizinhos e outras potências de fora da região.

Pensar políticas públicas conjuntamente e avaliar impactos de políticas nacionais na vizinhança.

Dissensos

Embora não seja consenso, há quem defenda que o protagonismo pró-integração tem que ser liderado pelo Brasil, que deveria assumir maiores custos.

Potências regionais, como a China, tendem a arcar com os custos da integração, sendo superavitária com os países do resto do mundo, menos com seus vizinhos, em relação aos quais acumula déficits, tornando-se uma espécie de locomotiva da região.

Outra proposta não consensual é a adoção de tributos vinculados pelos países da região como fonte de financiamento de investimentos em infraestrutura.

Defendeu-se também o condicionamento do investimento em infraestrutura física e a continuidade da política de exportação de matérias primas à implementação de um modelo intensivo em ciência, tecnologia e inovação, integrando de fato as cadeias produtivas e estimulando a atuação de micro, pequenas e médias empresas, podendo-se adotar modalidades de consórcios entre empresas de diferentes portes e países.

Falou-se também da necessidade de rever a situação dos trabalhadores na América do Sul, de forma a evitar repetir um padrão de produção que não coloca como prioridade a liberdade sindical, o fortalecimento do diálogo social, da negociação coletiva e a elevação do padrão de salários e condições de trabalho. Neste sentido, caberia atualizar a declaração sociolaboral no âmbito do MERCOSUL, que encontra-se em apreciação no Congresso Nacional brasileiro há mais de dez anos.



ENAP



Ministério do
Planejamento

G O V E R N O F E D E R A L

