



Universidade de Brasília
Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão Pública
Departamento de Economia

JÉSSICA GISELLA SANTOS PEREIRA

**INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO:
UMA ANÁLISE DO PAPEL FONPLATA E DO FOCEM**

Brasília
2025

JÉSSICA GISELLA SANTOS PEREIRA

**INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO:
UMA ANÁLISE DO PAPEL FONPLATA E DO FOCEM**

**Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Economia da Faculdade
de Administração, Contabilidade,
Economia e Gestão Pública na
Universidade de Brasília como requisito
para a obtenção do grau de bacharel em
Economia**

Orientadora: Profa. Msc. Raquel Mesquita
Almeida

Brasília
2025

TERMO DE APROVAÇÃO

JÉSSICA GISELLA SANTOS PEREIRA

INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DO PAPEL FONPLATA E DO FOCEM

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão Pública na Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Economia

Orientadora: Profa. Msc. Raquel de Mesquita Almeida

Banca Examinadora

Msc. Raquel Mesquita Almeida
Professora Orientadora

Dra. Adriana Moreira Amado
Banca Examinadora

Brasília
2025

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por essa realização que finalmente aconteceu. Se cheguei até aqui foi porque Ele me sustentou, guiou e me fez acreditar que eu poderia concluir o curso mesmo com tudo que ocorreu na minha vida durante essa jornada.

Agradeço a minha orientadora, Profa. Raquel, que me aceitou. Insisti muito com ela para me orientar, pois eu acreditava na sua competência e que a nossa parceria seria de sucesso tanto em entendimento quanto em prazo. Toda a calma e a dedicação dela foram importantes e as sugestões essenciais para o andamento da monografia.

Sou grata a minha família, em especial ao Iris, que me apoiou com tudo que foi possível para que eu terminasse o curso e que, muitas vezes, acredita mais em mim do que eu mesma. Faço um agradecimento a minha avó e ao meu pequeno Hugo, pois com ele aprendi, entre outras coisas, a importância de organizar melhor meu tempo.

Também agradeço aos grandes mestres docentes pelos ensinamentos e aos colegas de Universidade. Economia é um curso que exige muita dedicação, mas a caminhada se torna menos árdua quando encontramos colegas dispostos a nos ajudar e na UnB tive a sorte de encontrar alguns.

Por fim, quero expressar minha gratidão também à Universidade de Brasília e ao Departamento de Economia.

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar o papel das instituições financeiras fomentadoras do desenvolvimento na América Latina por meio do esmiuçamento de projetos do FONPLATA e do FOCEM, utilizando três abordagens: a Estruturalista, a do Estado desenvolvimentista e a Pós-Keynesiana. Estas são relevantes para embasar o entendimento sobre a importância dessas instituições financeiras na região e na cooperação internacional.

Palavras-chaves: Estruturalismo latino-americano, Desenvolvimentismo, Pós-Keynesianismo, Bancos de desenvolvimento, Cooperação Internacional

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the role of financial institutions fostering development in Latin America by examining FONPLATA and FOCEM projects, using three approaches: structuralist, developmentalist, and post-Keynesian. These approaches are relevant for understanding the importance of these financial institutions in the region and in international cooperation.

Key-words: Latin American Structuralism, Developmentalism, Post-Keynesianism, Development Banks, International Cooperation

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA	1
3. REFERENCIAL TEÓRICO	5
3.1. Estruturalismo latino-americano.....	5
3.2. Teoria do Estado Desenvolvimentista	11
3.3. Pós-Keynesianismo	14
4. RELEVÂNCIA DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTOS	18
4.1. Criação e estrutura do FONPLATA	19
4.2. Criação e estrutura do FOCEM	25
5. OS PROJETOS FINANCEIROS REGIONAIS E O PERFIL DE FINANCIAMENTO DESSAS INSTITUIÇÕES	26
5.1. Hidrovia Paraguai-Paraná.....	26
5.2. Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai	31
6. DISCUSSÃO A PARTIR DO ESTRUTURALISMO, TEORIA DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E PÓS-KEYNESIANISMO	35
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
ANEXO 1.....	42
ANEXO 2.....	44
BIBLIOGRAFIA	49

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma do FONPLATA.....	27
Figura 2 - Percentagem de empréstimos para os países-membros.....	30
Figura 3 – Rota da Hidrovia Paraguai-Paraná.....	32
Figura 4 - Organização do programa Hidrovia.....	33

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução financeira FONPLATA.....	26
Gráfico 2 - Percentagem de empréstimos para os países-membros.....	29

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dados macroeconômicos.....	24
Quadro 2 - Classificação de risco.....	25
Quadro 3 - Tipos de empréstimos.....	28
Quadro 4 – Valores desembolsados por rubrica.....	35
Quadro 5 - Obras do projeto de saneamento urbano integrado de Aceguá.....	36
Quadro 6 – Quadro-Síntese dos recursos alocados.....	37
Quadro 7 - Projeto Aceguá Brasil.....	38
Quadro 8 - Projeto Aceguá Uruguai.....	38

1. INTRODUÇÃO

Neste trabalho, vamos analisar o papel das instituições financeiras regionais na América Latina no apoio a políticas de desenvolvimento dos países. Para isso, enfocaremos no Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e no Fundo para Convergência Estrutural do Mercado Comum do Sul (FOCEM), ambos com atuação financeira em projetos da América do Sul¹. Primeiramente, apresentaremos um histórico do processo de integração latino-americana. Ao abordar o referencial teórico, demonstraremos a relevância do pensamento cepalino na criação dos bancos de desenvolvimento e fundos de fomento, assim como faremos uso da Teoria Pós-Keynesiana e da Teoria do Estado Desenvolvimentista. Em seguida, vamos considerar especificamente a criação e as estruturas do banco de desenvolvimento FONPLATA e do fundo de fomento FOCEM. Por meio de projetos descritos nos *websites* dessas instituições, consideraremos o perfil de financiamento de projetos de cooperação-técnica internacional delas, analisando, especialmente, dois projetos: a Hidrovia Paraguai-Paraná e o Projeto de Saneamento Urbano Integrado Aceguá (Brasil) – Aceguá (Uruguai).

A escolha dessas duas instituições se dá devido à importância delas na América do Sul, subcontinente onde se localiza nosso país. O FONPLATA tem se consolidado como parceiro estratégico para a integração regional e o desenvolvimento sustentável, adequando-se às especificidades dos países que atende. Já o FOCEM é um mecanismo solidário de financiamento que visa reduzir as desigualdades entre os países da região. Todos os seus recursos são doados pelos países-membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

2. A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

O processo de integração na América Latina começa, a partir da influência das ideias da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), com a

¹ A integração regional foi inicialmente pensada no âmbito da América Latina, por isso, mesmo a integração financeira no âmbito da América do Sul, mais especificamente no Cone Sul (Mercosul), tem como fundamentação teórica a integração latinoamericana a partir dos trabalhos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Por isso, neste trabalho, referimo-nos tanto à América Latina quanto à América do Sul.

Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) em 1960 e, desde então, é um processo com fluxos e refluxos com velocidade variável ao longo da História, a depender da conjuntura política regional (Lorenzo, 2022).

A integração na América Latina começou por influência da CEPAL, logo a maioria dos bancos de desenvolvimento e os fundos de fomento da região surgiram nas décadas de 1960 a 1980, período áureo do Desenvolvimentismo latino-americano, como o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), com foco na integração comercial e em temas como infraestrutura, regulação e política (Wegner, 2018). Nas últimas décadas, contudo, surgiram o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e o Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul (FEM), criados em 2004 e 2009 respectivamente, já sob uma nova égide, qual seja: a busca da integração comercial simultaneamente à redução de desigualdades intrabloco (Wegner, 2018).

Segundo Alves & Biancareli (2015), a transição de um modelo livrecambista de integração para um mais amplo, focado em temas extra-tarifários, ocorreu nas últimas três décadas. Essa transformação está correlacionada com mudanças na economia global que impactaram positivamente a integração sul-americana, como: o crescimento da importância econômico-financeira da China, a valorização das *commodities* e a volta dos fluxos de capital privado. Todos esses elementos beneficiaram a região, que é historicamente exportadora de produtos primários e receptora de investimento externo.

A partir dessas mudanças, os países da América Latina passaram a acumular reservas internacionais, elevando sua capacidade de realizar política cambial ativa, defendendo-se contra possíveis especulações cambiais. Além disso, ocorreram mudanças políticas que tornaram perceptível a necessidade de fortalecimento da cooperação financeira regional, sobretudo porque, com o fortalecimento de alguns países da região, houve demandas de integração para além do liberalismo e do regionalismo aberto², que

² Os regionalismos "aberto" e "fechado", distinguem-se pelo modo como se relacionam com a integração regional, abertura comercial e cooperação internacional. O regionalismo fechado caracteriza-se pela busca de substituição de importações e barreiras comerciais, com pouca interação com países de fora do bloco econômico. Já o regionalismo aberto propõe a liberalização comercial dentro do bloco e busca expandir benefícios a outros países por meio de acordos, impulsionando a competitividade internacional e integrando a região ao comércio global (Ferreira, 2023).

passou a coexistir e a disputar espaço com outra corrente de integração, mais focada na diminuição das desigualdades entre os países-membros dos blocos regionais do que na integração comercial em sentido estrito (Medeiros, 2008).

Apesar disso, o enfoque comercial ainda é importante, pois se reconhece que o comércio exterior é relevante para o desenvolvimento econômico, permitindo que as economias menos desenvolvidas melhorem a eficiência no uso de seus recursos, o que eleva a produtividade. Conseqüentemente, inclusive na abordagem cepalina, defende-se que o comércio propicia aumento da renda real, acumulação de poupança e crescimento econômico, pois, como afirma Prebisch (1949):

A industrialização da América Latina não é incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. Pelo contrário, uma das condições essenciais para que o desenvolvimento da indústria possa ir cumprindo o objetivo social de elevar o padrão de vida é que se disponha dos melhores equipamentos em termos de maquinaria e instrumentos, e que se aproveite prontamente o progresso da técnica em sua renovação sistemática. A mecanização da agricultura implica a mesma exigência. Necessitamos de uma importação considerável de bens de capital e também precisamos exportar produtos primários para conseguí-la. Quanto mais ativo for o comércio exterior da América Latina, tanto maiores serão as possibilidades de aumentar a produtividade de seu trabalho, mediante intensa formação de capitais (...) A maioria dos países latino-americanos aumentou intensamente sua atividade econômica, encontrando-se num nível de emprego relativamente alto, se comparado com o anterior à guerra. Esse nível elevado de emprego também exige importações elevadas, seja de artigos de consumo, tanto imediato quanto duradouro, seja de matérias-primas e bens de capital. E, em muitos casos, as exportações mostram-se insuficientes para satisfazê-las (Prebisch, 1949, p.73, *grifo nosso*)

No entanto, ao mesmo tempo em que são notórios os ganhos do comércio, os economistas cepalinos consideravam que o protecionismo era provisoriamente necessário para a industrialização e o desenvolvimento econômico da América Latina, porque havia grandes disparidades de produtividade entre os países em desenvolvimento e os já desenvolvidos em meados do século XX (Prebisch, 1954). Ademais, as elites locais se apropriam do padrão de consumo do Norte global, que é incompatível com o grau de desenvolvimento da técnica produtiva local. Com a remessa de excedentes e o consumo incompatível com a técnica local, temos uma dinâmica que gera economias duais, nas quais o Centro controla o processo de modernização a partir de suas necessidades e impede que o passo fundamental para a criação de uma economia capitalista seja dado,

pois, para isso, as estruturas econômicas locais precisam ser modificadas e a técnica produtiva alterada (Furtado, 1966).

Por isso, para haver uma mudança na estrutura produtiva, é preciso o incentivo e a proteção do Estado. Trata-se do argumento da indústria nascente, defendida por Prebisch (1954). Segundo ele, por meio do livre comércio intrabloco e do protecionismo comercial a produtos industrializados extrabloco, seria possível aproveitar os ganhos do comércio com a especialização produtiva dos países da região, a partir de suas vantagens comparativas e com a produção para um mercado mais amplo – o regional –, ao mesmo tempo em que se estimularia a industrialização latino-americana ao proteger a indústria nascente da concorrência dos países centrais.

Desde 2003, além dos argumentos da indústria nascente, os proponentes da integração da região passaram a se aproximar de vertentes mais voltadas a uma concessão crítica da integração, que consideram a diminuição das desigualdades regionais como o elemento-chave, sendo denominada como “integração pós-liberal” (Revelez, 2011). Foi neste contexto que surgiram a Aliança Bolivariana das Américas (ALBA) e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Na agenda regional e na multilateral, esse foi o momento em que começou a ocorrer uma mudança nos temas comerciais que passaram a contemplar não apenas questões tarifárias, mas também os chamados novos temas do comércio internacional, como meio ambiente, combate à pobreza e exclusão, segurança, educação, cultura, ciência e tecnologia, além do *policy space* e financiamento de integração e desenvolvimento (Revelez, 2011).

Sobre a cooperação financeira para o desenvolvimento, na América Latina, há muito tempo existem atividades para integração financeira e estes esforços estão relacionadas às tentativas de alavancar a integração continente, como mostra a criação do FONPLATA ainda na década de 1960. Porém, só houve um processo de fortalecimento dessas instituições, ligado ao aprofundamento da integração, a partir de 2003, quando houve, na América do Sul, uma atenção maior à necessidade de integração para além da dimensão comercial (Deos; Wegner, 2011).

No contexto do Mercado Comum do Sul (Mercosul) – bloco criado em 1991 pelo Tratado de Assunção, o qual conta com a participação Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai como membros originários, com adesão posterior da Venezuela, que está suspensa, e da Bolívia –, a partir de 2003, houve a criação de instrumentos para a diminuição de assimetrias e aumento do comércio entre os países. Foi então que instituições financeiras, como o FONPLATA, foram fortalecidas, liberando mais recursos

para a questão do financiamento da infraestrutura das economias de seus países membros. Além disso, em um contexto político de revitalização do Mercosul com foco em fatores comerciais e sociais, foi criado o FOCEM a fim de financiar programas para promover a convergência estrutural e a competitividade, e apoiar o fortalecimento do processo de integração (FOCEM, 2025). Essas instituições financiam projetos de integração física atrelados à iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)³, sendo nesse âmbito que houve um grande volume de empréstimos concedidos por instituições financeiras regionais para obras de infraestrutura nos países sul-americanos, reforçando a cooperação financeira regional (Deos; Wegner, 2011).

Além disso, como veremos ao tratar do Pós-Keynesianismo, a cooperação financeira na região tem uma motivação extra, uma vez que é uma forma de proteção contra crises internacionais e uma maneira de fomento à competição entre as instituições financeiras que atuam domesticamente (Padula, 2014).

Portanto, a cooperação financeira regional é um movimento de criação e fortalecimento de instituições ligadas à dimensão financeira dos acordos de integração e, dentre elas, pode-se citar o FLAR (Fundo Latino-Americano de Reservas), o CCR (Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos), CAF e o FONPLATA. Em 2008, houve a criação do SML (Sistema de Pagamentos em Moeda Local). Para financiamentos de longo prazo, destacam-se o FOCEM e o Banco do Sul (Ocampo, 2006). Ora, é exatamente o FONPLATA e o FOCEM que este trabalho analisará, considerando, em especial, o seu papel em iniciativas regionais no desenvolvimento.

3. REFERENCIAL TEÓRICO: ESTRUTURALISMO LATINO-AMERICANO, TEORIA DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E PÓS-KEYNESIANISMO

3.1. Estruturalismo latino-americano

O Estruturalismo latino-americano surgiu ao final da década de 1940 no âmbito da CEPAL, a partir das ideias de Raúl Prebisch (1954). Para essa vertente, as tentativas de superação do subdesenvolvimento partem da identificação dos obstáculos ao

³ A Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi criada em 2000. Em 2011, após a instituição do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2009, no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), o IIRSA foi incorporado ao COSIPLAN (IIRSA, 2025).

crescimento. Para auxiliar os países a ultrapassarem esses obstáculos, a CEPAL foi criada com a finalidade de criar uma base institucional para garantir o desenvolvimento dos países latino-americanos (Silva; Marcatto, 2013). A CEPAL é vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU) e, por isso, ela tem congêneres em outros continentes, como a Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico.

Prebisch (1954) argumenta que os países latino-americanos devem ser analisados de maneira diferente dos países desenvolvidos, isto é, estes não devem servir de referência para o exame de nações em desenvolvimento. A partir dessa premissa, foi criada a Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL. Nela, defende-se que o subdesenvolvimento se origina a partir de diferentes problemas estruturais, logo os países da América Latina estão sujeitos a tendências próprias, não havendo etapas rígidas no processo de desenvolvimento, como propunha modelos originários das economias centrais, como o de Rostow (1971).⁴ E segundo Furtado (1966), o subdesenvolvimento não é um estágio para o desenvolvimento, eles têm uma relação de causa e consequência em que o primeiro é causado segundo.

Então, ainda segundo Prebisch (1954), o subdesenvolvimento decorre de sua função na divisão internacional do trabalho, nas quais a América Latina (bem como todo o Sul Global) tem a função de exportar matérias-primas e importar bens industrializados. Pela tendência de barateamento dos bens primários em relação aos industrializados (desvalorização dos termos de intercâmbio). A deterioração dos termos de troca decorre do movimento cíclico da economia, pois em recessões, a queda nos preços dos produtos primários exportados era maior do que o seu aumento no período de expansão. Já os preços dos produtos manufaturados produzidos no centro eram mais rígidos e resistentes nos períodos recessivos. Assim, há a tendência à deterioração dos termos de troca, que seria desvantajosa para países da América Latina, levando a desequilíbrios no Balanço de Pagamentos e, por meio dessas trocas desiguais, há a transferência dos ganhos de produtividade da periferia para o centro do sistema capitalista, ou seja, existe um dreno de recursos dos países subdesenvolvidos para os desenvolvidos (Colistete, 2001).

Nesse sentido, Prebisch (1954) defende que a solução para o subdesenvolvimento passa pelo processo de industrialização, que deve ser acelerado, eficiente e subsidiado pelo Estado. Ao longo desse processo, a indústria é a responsável pela absorção de mão

⁴ Modelo de Rostow descreve como os países progridem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento econômico por meio de cinco estágios: sociedade tradicional, pré-condições para decolagem, decolagem, marcha para maturidade e Era do alto consumo de massa (Rostow, 1971)

de obra e geração de novas técnicas, de modo a equiparar, no longo prazo, a eficiência produtiva dessas economias às desenvolvidas. Ou seja, o protecionismo seria um instrumento momentâneo até que a indústria latino-americana possa concorrer com a dos países centrais em termos de tecnologia e produtividade.

Assim, pode-se compreender as duas premissas basilares da teoria cepalina: as economias latino-americanas desenvolveram estruturas econômicas pouco diversificadas, baseadas em um setor primário-exportador dinâmico, mas que não é capaz de trazer progresso para toda a economia, de empregar mão-de-obra amplamente e de permitir o crescimento a longo prazo. Em contraste, o ritmo de progresso, o desenvolvimento de novas técnicas e o aumento da produtividade seriam bem maiores nas economias industriais, o que resulta em uma desigualdade de renda favorável às economias do centro⁵ (Colistete, 2001).

Portanto, para Prebisch (1949), a divisão internacional do trabalho da forma como estava consolidada era controversa, ao contrário do que assegurava a ideia difundida na época de que o progresso técnico dos centros se distribuiria para a periferia pela baixa nos preços dos produtos manufaturados devido ao aumento de produtividade. Segundo esse argumento, os produtos primários exportados pela periferia, mesmo sendo de menor produtividade, teriam um maior poder de compra, na medida em que a técnica no centro aumentasse, logo não seria necessário que a periferia se industrializasse para auferir ganhos decorrentes do progresso técnico da indústria. No entanto, a realidade era que os aumentos de produtividade na baixa dos preços não foram repassados para a periferia, portanto o progresso técnico tinha se concentrado no centro. Isto ocorreu, pois, houve uma inserção subordinada no capitalismo, na qual os países periféricos foram propositalmente inseridos na economia global de forma que tornassem estruturalmente dependentes dos países centrais, portanto houve dois tipos de desenvolvimento: o que é olhado a partir de dentro ou endógeno, sendo pensado para criar benefícios internos com investimento em educação, tecnologia e infraestrutura e o desenvolvimento de fora ou exógeno, o qual considera fatores externos, como comércio internacional, neste tipo de desenvolvimento é considerado as necessidades dos outros países. Os periféricos tiveram uma inserção no capitalismo pensada para terem um desenvolvimento voltado para fora as suas estruturas produtivas foram moldadas pelos países centrais para reproduzir esses

⁵ No sistema centro-periferia, compreende-se por centro os países desenvolvidos e exportadores de bens manufaturados, já a periferia é composta pelos países subdesenvolvidos, exportadores de produtos primários. Portanto, a América Latina pertence à periferia no sistema econômico mundial (Prebisch, 1949).

mecanismos de submissão econômica a ponto de os países subdesenvolvidos terem uma compreensão restrita do processo, pois já nasceram para o sistema com cerceados externamente.

Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países. Daí as acentuadíssimas diferenças nos padrões de vida das massas destes e daquela, assim como as notórias discrepâncias entre as suas respectivas forças de capitalização, uma vez que a massa de poupança depende primordialmente do aumento da produtividade (Prebisch, 1949, p. 72)

O que pode explicar essa rigidez relativa nos preços dos produtos manufaturados e a maior elasticidade-preço dos produtos agrários é o maior poder de negociação que os sindicatos dos trabalhadores do centro possui, pois eles conseguiam um aumento de salários na fase de expansão econômica e os mantinha no mesmo valor quando a economia se encontrava em crise (Couto, 2017). Por outro lado, na periferia, temos uma economia dual, em que os períodos de crescimento não se refletem em ganhos salariais, mas em aumento da mão de obra empregada no setor formal da economia e, em períodos de recessão, temos o aumento da informalidade e do setor de subsistência. Isto é, na periferia há uma oferta perfeitamente elástica de mão-obra, semelhante a um “exército industrial de reserva” (Lewis, 1954). Outro ponto a se considerar é a elasticidade-renda dos bens exportados. Esta se refere ao fato de que países centrais exportam bens com maior elasticidade-renda, como os intensivos em tecnologia, enquanto os países periféricos exportam bens com menor elasticidade-renda, como os bens primários. Isso significa que o crescimento da renda per capita aumenta mais o consumo dos bens produzidos pelo centro do que daqueles produzidos pela periferia. Ou seja, a demanda pelas exportações do centro tende a crescer de forma mais acelerada com o aumento da renda, enquanto nos países periféricos o crescimento é mais demorado (Thirlwall, 1991).

Segundo Furtado (1966) quando a Europa, em plena Revolução Industrial, começou a condicionar o desenvolvimento econômico no mundo, isto ocorreu em três diferentes frentes: a primeira aconteceu dentro da própria Europa ocidental que desorganizou a economia artesanal e absorveu progressivamente os fatores de produção que estavam alocados no setor pré-capitalista em atividades mais produtivas. A segunda frente foi focada no deslocamento para além da Europa em busca de terras desocupadas e com características próximas às do continente, seja para a procura de ouro ou para a produção de cereais. Nessa fase, a economia que se iniciava nas terras encontradas eram apenas extensões do que ocorria na economia europeia e quem imigrava levava técnicas

e hábitos similares. Soma-se a isso o fato de que se encontravam vastos recursos naturais, alcançando assim altos níveis de renda e de vida, que chegavam a ser até melhores do que os encontrados na Europa.

Já a terceira linha de expansão foi em direção a locais já povoados e que, muitas vezes já tinham sistemas econômicos consolidados, porém pré-capitalistas. Apesar de esse contato não ter sido feito de maneira uniforme em todas as regiões, o resultado foi o mesmo, levando a criação de estruturas duais de caráter permanente, uma parte voltada para a maximização do lucro e outra conservando as formas pré-capitalistas de produção. Essa estrutura dual culminou no subdesenvolvimento contemporâneo. Portanto, o subdesenvolvimento é um processo histórico contemporâneo e não um estágio obrigatório, ou seja, as economias europeias não passaram por esse processo para chegarem a um grau superior de desenvolvimento. Em outras palavras, quando as empresas capitalistas chegam aos países de estrutura econômica arcaica, elas não se vinculam dinamicamente a eles, pois os lucros gerados não se integram totalmente à economia local, uma vez que a maioria desse excedente é remetida aos países desenvolvidos.

O excedente que ficava na econômica local foi vetor de aculturação do país, operando com valores culturais europeus e utilizado de quatro diferentes formas no Sul global: apropriação do excedente exclusivamente em benefício do centro de acordo com os interesses da economia metropolitana; apropriação de uma parte do excedente pela classe dominante local que era, em maioria, proprietários de terras exportadores de produtos agrícolas; apropriação do excedente por grupos locais burgueses para ampliar sua esfera de poder, destruindo atividades artesanais, por exemplo; e apropriação de parte do excedente pelo Estado em função de forças das elites que o controlam e do papel que ele tem no desenvolvimento de atividades de comércio exterior.

Ainda para Furtado (1966), conforme exposto anteriormente, o subdesenvolvimento é fruto do desenvolvimento no Norte, mas não opera de forma igual em todas as partes, pois ele se apresenta de várias formas, inclusive na América Latina, sendo, a mais simples, a coexistência, em equilíbrio estático por anos, de empresas estrangeiras produtoras de mercadoria de exportação, com uma economia de subsistência. Por outro lado, no caso mais complexo, temos uma economia que apresenta três setores: um de subsistência; outro voltado para a exportação; e um último setor que se cria um núcleo industrial ligado ao mercado interno, diversificado o suficiente para produzir parte dos bens de capital por meio da substituição de importações. Apesar da existência desse

setor, para a indústria do país subdesenvolvido, as inovações tecnológicas mais vantajosas são aquelas que permitem uma aproximação com a estrutura de custos e preços dos países desenvolvidos e não as que focam na transformação da estrutura econômica. O resultado disso é que, mesmo com crescimento econômico, a estrutura ocupacional do país muda lentamente, pois a população afetada pelo desenvolvimento é pequena.

Observando a importância do contexto histórico para o subdesenvolvimento, os estruturalistas focaram em destacar a importância dos parâmetros não econômicos nos modelos macroeconômicos, pois o comportamento das variáveis econômicas dependem de parâmetros que evoluem em um contexto histórico, principalmente em sistemas heterogêneos, como as economias subdesenvolvidas. Essa heterogeneidade estrutural é marcada pela coexistência a longo prazo de funções de produção essencialmente distintas em um mesmo sistema econômico, ao invés de uma dinâmica de transição de superação do setor atrasado, como pressupõe a teoria econômica sem considerar aspectos históricos (Furtado, 1966; Botelho *et al.*, 2021).

Portanto, os elementos centrais do Estruturalismo são: a crítica à teoria das vantagens comparativas no comércio internacional; o caráter dual das economias subdesenvolvidas com oferta ilimitada de mão-de-obra; o papel do Estado na produção de poupança forçada e no investimento direto em setores estratégicos; a existência da inflação estrutural; e a estratégia nacional-desenvolvimentista voltada para a industrialização por substituição de importações (Bresser-Pereira, 2010)⁶. Essa estratégia de superação do subdesenvolvimento envolve também bancos de desenvolvimento, investimentos em infraestrutura, empresas do setor público com novos setores de produção, promoção de exportações e integração regional (Cardenas; Ocampo; Thorp, 2001). Efetivamente, o Estruturalismo Latino-Americano está diretamente relacionado com a Teoria do Estado Desenvolvimentista e partilha com ela alguns dos seus principais elementos teóricos, como o papel crucial da heterogeneidade estrutural que é frequentemente associada à persistência de desigualdades econômicas e sociais, especialmente em países em desenvolvimento, como vimos acima (Bastos & Pereira, 2024).

⁶ A monografia focou na depreciação dos termos de troca, pois para Prebisch (1949) a solução não está em crescer à custa do comércio exterior, mas em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico. Foca também na heterogeneidade estrutural e no caráter dual, pois papel do Estado será tratado na seção seguinte.

Apesar de semelhantes, o enfoque do Estruturalismo e o do Desenvolvimentismo são diferentes. O Estruturalismo, como escola de pensamento, analisa as estruturas socioeconômicas e políticas que impedem o desenvolvimento em países latino-americanos, focando em questões como a relação centro-periferia, a heterogeneidade estrutural e a dependência externa. Já o Desenvolvimentismo, por outro lado, é uma estratégia política e econômica para alcançar o desenvolvimento, envolvendo industrialização e intervenção estatal (Bresser-Pereira, 2010).

3.2. Teoria do Estado Desenvolvimentista

Para Bresser-Pereira (2015), o Desenvolvimentismo é uma alternativa ao liberalismo, apresentando-se de três formas: um modo de organização econômica e social do capitalismo; uma ideologia do desenvolvimento econômico; e uma estratégia para alcançar o desenvolvimento. Em todas elas, temos uma correlação entre o Estruturalismo, visto anteriormente, e o Desenvolvimentismo, pois, de um diagnóstico estruturalista, deriva-se um receituário desenvolvimentista.

A partir do combate à desigualdade vem a ideia de desenvolvimento econômico enquanto objetivo de política econômica, e foi na América Latina que surgiram propostas para esse fim com bases estruturalistas no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) (Félix, 2024). Nesse sentido, não seria possível à América Latina se desenvolver sem a existência de um Estado desenvolvimentista e essa ideia traz as instituições públicas ao foco da teoria econômica (Evans, 2010).

A Teoria do Estado Desenvolvimentista aparece como pressuposto nas obras de diversos autores estruturalistas como Raúl Prebisch, Celso Furtado e Hélio Jaguaribe. O Desenvolvimentismo chegou ao Brasil em 1950, pautado na promoção do desenvolvimento econômico e na consolidação da nacionalidade, ambos se vinculando a um processo emancipatório do Estado patrimonial⁷ (Fonseca, 2014; Bresser-Pereira, 1963).

⁷ O Estado Patrimonial faz parte das Teorias do Aparelho do Estado. Ele se origina do período em que uma parte da nobreza vivia da renda da terra. No caso de um contexto de colonização, as terras das colônias, como as do Brasil, eram utilizadas para extração de recursos naturais, como metais preciosos, madeira ou produtos agrícolas para enriquecer a nobreza da metrópole, sendo o projeto colonial financiado pelo Estado. Portanto, o Estado era visto como um patrimônio pessoal do governante ou nobreza e os interesses públicos não eram priorizados em relação aos interesses privados da elite. Por isso, é característica desse tipo de Estado a falta de distinção entre o público e o privado, a prevalência de relações pessoais e a exploração dos bens do Estado para benefício privado (Bresser-Pereira, 2022).

Apesar de, segundo Evans (2010), não existir um modelo rígido para a construção de um Estado desenvolvimentista, sua criação no Brasil adotou a ideologia nacional-desenvolvimentista que esteve presente em dois períodos diferentes: o autoritário e o democrático. Estes períodos estão conectados ao reconhecimento de problemas estruturais da sociedade, pela desconfiança sobre como poderia ser possível replicar no Brasil as condições de modernização clássica e a tendência para o modelo de modernização pelo alto, ou seja, um processo de transformação da sociedade liderado pelas elites (Oliveira, 2003).

Para a fase de ideologia autoritária, o Estado era protagonista e o Liberalismo se afastava da construção de uma nação forte. Na periferia, a crise do liberalismo trazia duas crises: a do centro e a da periferia, uma vez que estas ainda não haviam amadurecido na economia liberal, apesar disso conheciam os efeitos negativos do liberalismo. Essa transferência da crise pelo centro para a periferia ocorre por meio do comércio internacional devido ao modelo de desenvolvimento voltado para fora, pois este fazia com que o valor das exportações de produtos primários caísse em relação ao valor das exportações dos manufaturados, assim a capacidade de importar dos países periféricos diminuía e, como parte da renda deles era remetida ao exterior, sofriam crises no balanço de pagamentos (Furtado, 2005). Como a demanda por produtos primários ser inelástica⁸, com as desvalorizações no câmbio decorrentes da crise, não havia crescimento significativo das exportações. Porém, as importações sofriam grande diminuição, visto que os produtos manufaturados são elásticos. Portanto, a crise na periferia era mais severa que no centro (Lamounier, 1985).

Na segunda fase do Estado desenvolvimentista brasileiro, entende-se que a carência de desenvolvimento social começou a partir de uma formação econômica atrasada, constituída pelo arranjo produtivo apoiado pelas instituições políticas, o que levou à impossibilidade de ter maior autonomia, tornando as instituições dependentes dos países do centro. Por isso, na periferia, o subdesenvolvimento foi um projeto fruto do liberalismo (Cêpeda; Pinto, 2021).

Para Furtado (1962), as vantagens comparativas e o *laissez-faire* na periferia foram prejudiciais aos países, o que estimulou o atraso vindo de uma modernização limitada do capitalismo, em que houve a criação de padrões de consumo mediante a

⁸ Elasticidade é uma medida da resposta da quantidade demandada ou da quantidade ofertada a uma variação de um de seus determinantes (Mankiw, 2021)

introdução de novos produtos que projetam a necessidade de sempre se atualizar em tecnologia, com técnicas mais caras, o que leva a um crescimento econômico dependente das classes mais ricas e que gera maiores desigualdades, simultaneamente à persistência da economia brasileira no modelo primário-exportador. Como vimos anteriormente, isso resulta numa economia dual.

No caso do Brasil, tornamo-nos uma economia dual a partir da industrialização propiciada pelo mercado interno a partir da produção cafeeira com trabalho assalariado (Furtado, 2005). Para a produção cafeeira, o Brasil tinha várias vantagens comparativas e estas, atreladas à demanda crescente nos países industriais, fez com que a produção de café pudesse crescer rapidamente na segunda metade do século XIX. Porém, esse setor estava condicionado às condições climáticas, o que gerava instabilidade de preços que, por se tratar de *commodities*, eram manipulados por especuladores internacionais. Então, no início do século XX, os produtores de café forçaram o governo brasileiro a intervir nos mercados mediante a formação de estoques reguladores, prevenindo os efeitos da superprodução, de modo que o preço do café no mercado internacional se mantivesse estável. No entanto, isso gerava uma dependência de financiamento internacional de estoques, sendo que os países financiadores praticavam políticas monetária e fiscal restritivas (padrão ouro), o que diminuía o desenvolvimento do mercado interno brasileiro, impulsionado pela economia cafeeira. Isso mostra que o Estado era agente decisivo na determinação do nível interno da renda e da relação de troca, pois, se fosse o desenvolvimento dependesse apenas das forças de livre mercado, a situação seria conduzida à instabilidade e deterioração dos termos de troca mais rapidamente (Furtado, 1989).

De acordo com Silveira e Angeli (2020), para os países latino-americanos, a crise de 1929 foi uma oportunidade para se industrializarem e deixarem de ser apenas economias primário-exportadoras. Porém, para ocorrer desenvolvimento econômico de longo prazo não era necessária somente um conjunto de fatores favoráveis no contexto internacional, mas também ações benéficas que promovessem mudanças, reformas institucionais e decisões de investimento.

A produção agrícola de exportação crescera fortemente no período 1929-1931, quando os preços internacionais estavam em derrocada. Por outro lado, a produção manufatureira aumentava sensivelmente a partir de 1931, fase em que a economia era asfixiada pelo corte brutal das importações. Ocorrerá que, em face das grandes safras de café em 1930 e 1931, o governo havia sido forçado a acumular volumosos *stocks* (os quais seriam em grande parte queimados), que, à falta de crédito externo, financiava com expansão de meios

de pagamento. Dessa forma, a contração da renda monetária causada pela queda dos preços de exportação fora compensada pela acumulação de *stocks* em mãos do governo, ao mesmo tempo em que se comprimiam brutalmente as importações. A forte elevação dos preços das manufaturas importadas, causada pela depreciação da moeda, operou como barreira protecionista, o que explica a ativação da produção manufatureira desde 1931. Houve uma recuperação precoce de uma economia primário-exportadora, em período em que a depressão mundial continuava a aprofundar-se (Furtado, 1989).

A partir dessa industrialização, foi possível que esses países passassem a formular uma base teórica para explicar as especificidades do subdesenvolvimento latino-americano, e chegou-se à conclusão de que havia uma quebra no padrão “centro-periferia” dentro do sistema econômico internacional, o qual reproduzia a desigualdade de formas diferentes nos países por meio do capitalismo global, conforme já argumentamos (Salgado, R.O.; Mascarenhas, F.S.; Begosso, R, 2021).

Para Prebisch (2011), a premissa dos ganhos econômicos da divisão internacional do trabalho estava equivocada, pois ela considerava que o fruto do progresso técnico tenderia a se repartir equitativamente entre todos por meio de preços menores ou através de salários maiores. No entanto, os benefícios da produtividade não chegavam à periferia de maneira tão satisfatória a ponto de todas as pessoas desses países conseguissem aproveitar, o que aclara a disparidade tão grande entre os níveis de qualidade de vida nesses países. Trata-se da tese já mencionada anteriormente de desvalorização dos termos de intercâmbio. A partir desse diagnóstico Estruturalista, é recomendada a atuação direta do Estado na consolidação da indústria nascente. Nesse sentido, o Desenvolvimentismo Clássico do Estado, elaborado pela CEPAL, considera que, para ser eficaz, é preciso existir uma burocracia pública, dotada de competência política para atuar na sociedade e capaz de se associar aos empresários industriais em uma coalizão de classes desenvolvimentista.

3.3.Pós-Keynesianismo

Outros países da América Latina (México e Argentina) tiveram crescimentos econômicos por meio de uma estratégia que envolvia o Desenvolvimentismo clássico combinado com ideias macroeconômicas keynesianas (Bresser-Pereira, 2019). Neles, a intervenção estatal se combinou com o setor privado, e essa associação permitiu defender politicamente o desenvolvimento econômico nesses países de industrialização tardia, apesar do refluxo liberalizante dos anos 1990 (Bresser-Pereira, 2019).

Conforme Studart (1983), no Pós-Keynesianismo, são importantes elementos relativos à: incerteza, preferência pela liquidez e formação de expectativas por parte dos agentes. Para essa corrente, a liberalização dos mercados e o Neoliberalismo⁹ causam mais instabilidade na economia e ampliam a desigualdade, problemas esses que atingem especialmente os países menos desenvolvidos, que se tornam mais suscetíveis a crises quando o poder estatal é fragilizado por meio das medidas neoliberais (Mollo; Amado, 2024).

A maior propensão à instabilidade decorre da perda de poder regulatório pelo Estado, isso porque os movimentos de capitais abertos aumentam as oscilações dos preços dos ativos. Com a falta do poder regulador do Estado, essas oscilações somente conseguem ser diminuídas por meio da compra e venda de reservas, que, pela desvalorização dos termos de troca, são escassas na periferia. Além disso, há perda de liberdade na fixação das taxas de juros domésticas, as quais tendem a ser dadas externamente pelo fluxo de capitais, diminuindo a autonomia das políticas monetárias (Mollo; Amado, 2024).

Como a incerteza em países subdesenvolvidos é maior, as taxas de juros são altas, o que reduz a renda disponível para a compra dos produtos vindos da produção nacional, impactando negativamente a demanda efetiva e o investimento e, conseqüentemente, restringindo o desenvolvimento. Isto é, existe uma elevada incerteza sobre a demanda efetiva, que, segundo o Pós-Keynesianismo, é o motor de novos investimentos. Nesse cenário, a preferência pela liquidez tende a ser maior nestes países, diminuindo ainda mais o investimento e o crescimento da renda e do emprego, o que amplia a desigualdade no sistema internacional. Ademais, quanto maior incerteza, maior a tendência de aumento da procura por mercados financeiros com maiores opções de liquidez, que são justamente aqueles disponíveis em regiões e países desenvolvidos, acarretando fuga de capitais (Amado, 1997 *apud* Mollo; Amado, 2024).

De acordo com Oreiro (2005), os pressupostos pós-keynesianos consideram que distribuição de renda entre salários e lucros influencia a decisão de investimento e que o crescimento econômico de longo prazo é endógeno, recebendo influência de fatores como o investimento em capital fixo, que é responsável pelo crescimento da produtividade do trabalho e do produto *per capita*. Isso demonstra o importante papel dos bancos de

⁹ O Neoliberalismo na América Latina teve sua origem na crise do capitalismo dos anos 1960. Seus fundamentos são o anticomunismo e o repúdio às políticas públicas keynesianas, que atribuem um papel importante ao Estado no desenvolvimento econômico (De Sierra, 1994).

desenvolvimento em influenciar o crescimento, pois eles concedem crédito a países em desenvolvimento os quais poderiam não ter acesso a empréstimos e financiamentos em outras condições senão as oferecidas por esses bancos, dada a maior incerteza nessas economias, especialmente em momentos de instabilidade dos mercados internacionais.

Segundo Studart (1983), o Pós-Keynesianismo, por meio do circuito financiamento-investimento-poupança-*funding*¹⁰, entende que o sistema bancário é desenvolvido e organizado. Com relação ao financiamento, deve-se garantir taxas de juros baixas a fim de garantir a liquidez necessária para contrabalançar a preferência pela liquidez dos agentes devido à incerteza. Além disso, o governo, como incentivador de investimentos, também diminui essa preferência, pois proporciona demanda efetiva por meio de empregos e rendas para investimentos. Sobre o *funding*, quanto mais diversos forem os mercados financeiros em termos de liquidez e rentabilidade, melhor será o *funding*, isto é, a consolidação dos empréstimos. Por isso, o desenvolvimento destes mercados pode ajudar o investimento e o Estado é o ator-chave na promoção de uma política que permita o direcionamento das poupanças ao *funding*. Portanto, o Estado consegue estimular o investimento desenvolvendo os mercados financeiros, na medida em que os regula para evitar especulação excessiva (Mollo; Amado, 2024).

Pelo exposto, compreende-se que, em economias que possuem um sistema bancário mais desenvolvido, o financiamento do investimento não depende, realmente, de poupança prévia no mercado de fundos de empréstimo (Studart, 1983). Porém, a não necessidade de poupança prévia não significa retirá-la completamente do financiamento, porque os déficits em conta corrente da poupança externa sobrevalorizam o câmbio e incentivam o consumo, o que leva à troca da poupança interna pela externa (Bresser-Pereira; Oreiro; Marconi 2016). Então, para Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016), a transferência de poupança externa gera uma taxa de câmbio supervalorizada que diminui competitividade da indústria do país, desestimula o investimento e a mudança das estruturas produtivas. Por isso, o influxo de poupança externa gera mais consumo do que investimento.

¹⁰ Em contraponto, para os Ortodoxos, a Teoria dos Fundos de Empréstimo argumenta que a taxa de juros é determinada pela oferta e demanda por fundos emprestáveis, e a poupança é um componente fundamental da oferta, pois ela é o dinheiro que as famílias economizam, e que se torna disponível para ser emprestado a outras pessoas e empresas para que possam fazer investimentos (Oreiro, 2001).

Retomando a visão dos pós-keynesianos, vale ressaltar que é preciso um sistema financeiro disposto a fomentar o desenvolvimento, por isso, nessa corrente de pensamento, ressalta-se a influência do sistema financeiro. O sistema capitalista é instável devido às forças endógenas que refletem o processo de financiamento, ou seja, a forma como o investimento é financiado gera crises constantes (Minsky, 1975). O *funding* embasa essa ideia, pois para os Pós-Keynesianos, o processo de consolidar o investimento de longo prazo é importante para a economia, pois beneficia a geração de variáveis reais, como emprego e renda, levando ao crescimento da economia e a resultados sociais benéficos.

No entendimento Pós-Keynesiano, o mercado sozinho não garante o desenvolvimento ou o aumento do emprego e renda, devido à incerteza da economia. Para eles, então, a política monetária deve buscar a estabilidade monetária, aumento da renda e do emprego (Carvalho, 2005). A taxa de juros baixa leva a uma eficiência marginal do capital ¹¹superior para maior número de potenciais investidores, ampliando a decisão de investir e, de forma multiplicada, aumentando a renda e o emprego, além de garantir o *funding* no futuro (Mollo; Amado, 2024).

Quanto mais incerteza houver, maior é a preferência pela liquidez, o que faz com que o Estado, representado pelo Banco Central, tenha a tarefa de injetar liquidez na economia, de forma a evitar o aumento da taxa de juros e a garantir que o investimento continue sendo rentável. Este aumento da preferência pela liquidez, no caso dos bancos, pode desencadear a crise, devido à especulação dos agentes econômicos (armadilha da liquidez e entesouramento) (Mollo, 1988).

O pagamento de dívidas ou a rolagem delas torna-se difícil quando os bancos elevam as taxas de juros, o que conduz à venda de ativos, gerando uma queda de seus preços. Para superar a crise financeira resultante, é preciso que o Estado assuma uma função de credor em última instância e propicie uma estabilidade de preços dos ativos. Outra função regulatória do Estado aparece na política fiscal, pois, quando ele expande seus gastos, garante-se o investimento público, além de aumentar a renda e o emprego,

¹¹ Eficiência marginal do capital refere-se à taxa de retorno esperada sobre um investimento adicional em capital, ou seja, representa a taxa de desconto que iguala o valor presente dos retornos esperados de um investimento ao seu custo, sendo influenciada por fatores como expectativas de demanda, custos de produção, progresso tecnológico e risco (Keynes, 2017). Eficiência marginal do capital é diferente, portanto, de produtividade marginal do capital, pois refere-se ao aumento na produção que resulta da adição de uma unidade extra de capital, mantendo-se todos os outros fatores de produção constantes (Vasconcellos; Garcia, 2012).

sustentando a demanda efetiva e estimulando o mercado privado a investir (Mollo; Amado, 2024).

Portanto, fica clara a relevância do Estado para os pós-keynesianos, assim como para os desenvolvimentistas, pois apresenta grande importância no processo de desenvolvimento dada sua capacidade de corrigir alguns desvios gerados pelo sistema capitalista, cuja principal característica é a instabilidade. Em ambas as vertentes, o Estado pode atuar concedendo políticas de crédito de longo prazo, uma vez que projetos baseados em políticas de desenvolvimento geralmente requerem prazos mais alongados, como os investimentos em infraestrutura, e, para isso, existem os bancos de desenvolvimento, como o FONPLATA que será objeto do próximo capítulo (Hermann, 2011).

4. RELEVÂNCIA DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTOS

Como o processo de desenvolvimento econômico está pautado em projetos de longo prazo – como os investimentos em infraestrutura – e em mudanças estruturais, ele está sujeito a grandes incertezas e a altos custos, o que gera o desinteresse dos entes privados devido à aversão ao risco e a exigência de um retorno demasiadamente elevado (Hermann, 2011).

Portanto, diante desse cenário, os bancos de desenvolvimento apresentam o objetivo de colaborar para que o mercado financeiro apresente melhores mecanismos de crédito, que incentivem os investimentos em projetos de desenvolvimento socioeconômico (Martini, 2014). Há também a função social da criação de bancos de desenvolvimento, porque, como financiam investimentos socioeconômicos, colaboram para o desenvolvimento dos países, o que leva ao crescimento da renda e à geração de emprego, ao oferecer taxas de juros mais acessíveis, prazos mais longos e ao assumir mais riscos (que a iniciativa privada não assumiria) (Hermann, 2011).

É importante, portanto, destacar o papel dos bancos de desenvolvimento nos países da América Latina, que têm dificuldades estruturais na obtenção crédito, dadas as instabilidades macroeconômicas que fazem com que o mercado financeiro tenha neles baixo nível de confiança. Sobre a instabilidade macroeconômica referida, ela se reflete nos agregados dos países membros do FONPLATA e FOCEM. Por exemplo, na tabela abaixo, que consolida dados macroeconômicos de 2023, vemos o baixo crescimento anual

do PIB nos países da região e reduzido PIB per capita. No caso da Argentina, isso se soma a uma inflação elevada, configurando uma estagflação.

Dados	Argentina	Bolívia	Brasil	Paraguai	Uruguai
Moeda	Peso argentino	Boliviano	Real	Guarani	Peso uruguaio
População	46,7 milhões	12,3 milhões	204,25 milhões	7,56 milhões	3,57 milhões
Crescimento anual do PIB	-1,6%	2,5%	2,9%	4,5%	0,4%
PIB per capita	14.024 USD	3.831 USD	10.642 USD	5.807 USD	21.657 USD
Inflação anual	211,4%	2,1%	4,6%	3,7%	5,1%
Reservas internacionais	23.073 MM de USD	1.907 MM de USD	355.066 MM de USD	10.196 MM de USD	16.217 MM de USD

Quadro 1 - Dados macroeconômicos (2023) - Elaborado pela autora (fonte de dados: FONPLATA, 2025)

Assim, é relevante a atuação dos bancos de desenvolvimento, como o FONPLATA, para que esses países tenham acesso a crédito com condições mais favoráveis a fim de financiarem setores-chave que colaborem com o crescimento e desenvolvimento econômico e social.

4.1.Criação e estrutura do FONPLATA

Em 1974, foi assinado o Convênio Constitutivo do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) que formalizou a criação desse banco de desenvolvimento, com sede em Santa Cruz de la Sierra (Bolívia), e idealizados anos antes a partir do desejo de maior integração regional dos países da Bacia do Prata: Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. Em 2010, o FONPLATA passou por mudanças estruturais que fortaleceram a capacidade do banco de financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento. Entre essas transformações, estão a elaboração do plano estratégico e aumentos de capital. Em 2016, houve a primeira classificação internacional de grau de investidor, adentrando no mercado de capitais e viabilizando a diversificação de suas fontes de poupança e financiamento (FONPLATA, 2025).

Como todo banco, a classificação de risco da FONPLATA é usada por poupadores para decisões sobre onde aplicar o seu dinheiro. A Standard & Poor's (S&P) utiliza notas para avaliar a capacidade de pagamento de um emissor, atribuindo notas de crédito a empresas e governos, de AAA (melhor) a D (pior). Estas indicam a capacidade de um

país ou empresa honrar suas dívidas e são baseadas em avaliações de fatores como contas públicas, cenário macroeconômico, perspectivas de investimento e contexto político (Lourenço, 2024).

A Moody's Investors Service (MIS) também classifica o risco de crédito de empresas e países, assim como de títulos de dívida e de operações financeiras. A classificação é dada em forma de nota que varia de AAA (mais alta qualidade) a C (mais baixa). Na tabela abaixo, nota-se que as classificações de risco do FONPLATA são favoráveis para quem que desejar alocar seu dinheiro no banco, o que demonstra a confiança do mercado:

Agência	Longo prazo	Curto prazo	Perspectiva	Data de atualização
Standard & Poor's	A	A-1	Estável	11/09/2024
Moody's Investors Service	A2		Estável	30/01/2025

Quadro 2 - Classificação de risco (elaboração própria a partir de dados do Fonplata)

O curto prazo nas avaliações de investimento se refere a decisões cujo retorno ocorre em, no máximo, 12 meses. Já o longo prazo se refere ao horizonte temporal de 5 a 10 anos e geralmente envolvem maior risco, porém maior retorno do que o curto prazo (Gonçalves, 2020). Além da classificação de risco, pode-se observar como, ao longo dos anos, os ativos também vêm crescendo no balanço patrimonial do banco, conforme a figura:

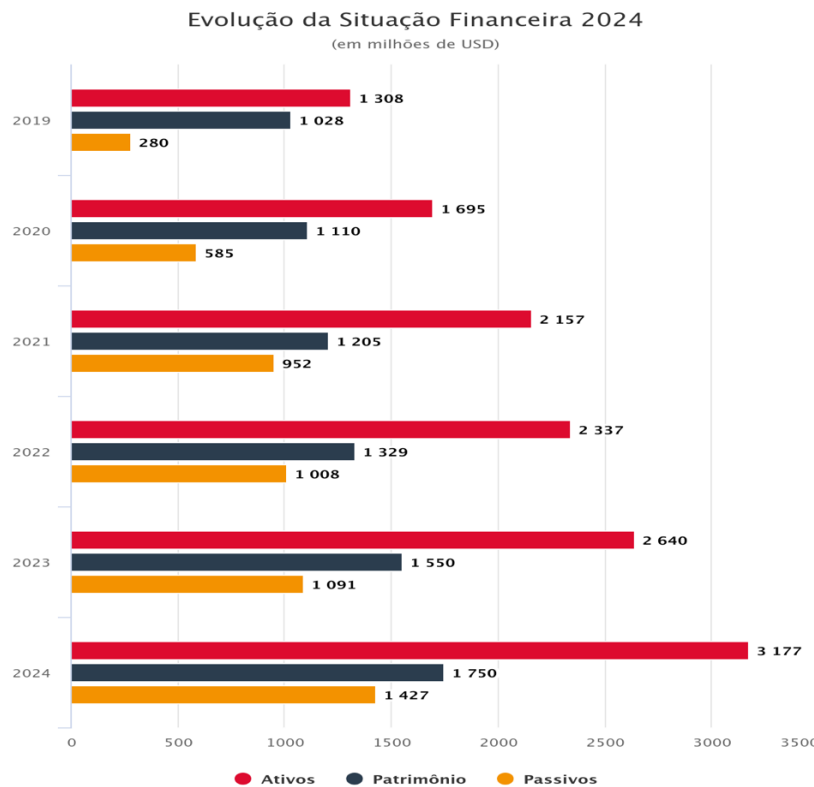


Gráfico 1 – Evolução financeira FONPLATA - Fonte: FONPLATA (*website*, 2025)

O FONPLATA fortaleceu acordos com outras instituições de desenvolvimento na América Latina. Em 2019, ele assumiu a administração fiduciária do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). Em 2020, o banco começou a financiar operações no setor público sem necessidade de garantia soberana, isto é, sem a necessidade de um termo que torna o Estado-membro ou seu banco central o garantidor da dívida. Além disso, lançou linhas de crédito focadas em financiamento verde e reativação econômica. Em 2023, inaugurou uma Linha de Financiamento para Gênero e Juventude e, em 2024, aprovou a nova Linha de Apoio à Integração Regional e ao MERCOSUL. Nesse mesmo ano, entrou em vigor o novo Convênio Constitutivo, no qual foi autorizada a incorporação de novos membros (FONPLATA, 2025).

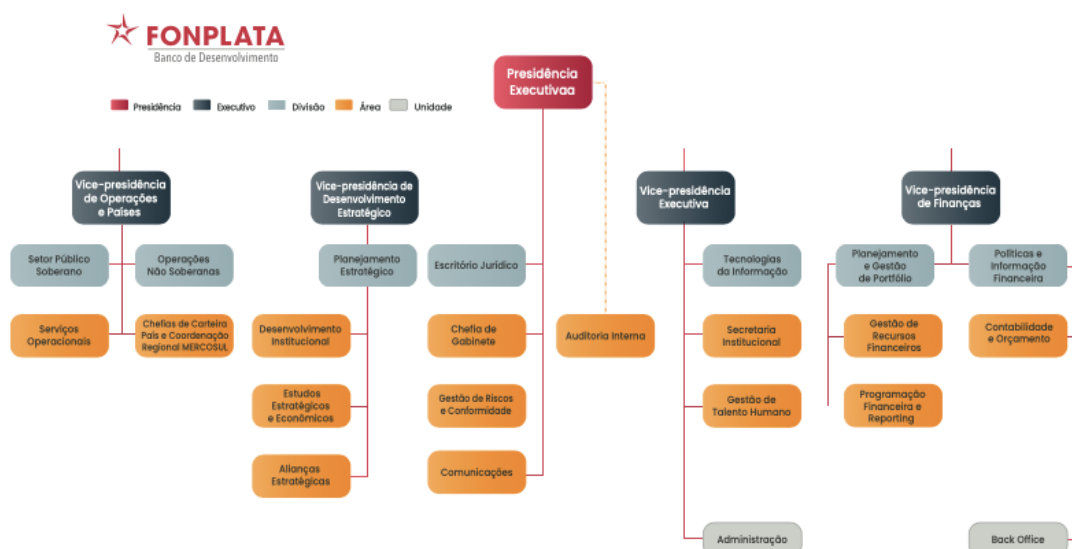


Figura 1: Organograma do FONPLATA - Fonte: FONPLATA, 2025 (*website*)

Na estrutura do banco, a Assembleia é o seu órgão máximo. Ela se reúne anualmente, sendo integrada por cinco Governadores Regulares e cinco Governadores Suplentes indicados pelos países-membros. Suas funções são: decidir para onde vão os lucros recebidos pela instituição; aprovar o relatório anual da Diretoria depois das contas auditadas; escolher o presidente-executivo e os auditores externos. O presidente-executivo é o representante legal do FONPLATA e administra a instituição com a ajuda de um conselho consultivo de especialistas econômicos e de negócios, tendo como principal função apoiar a análise dos objetivos. A Diretoria é o órgão responsável pela condução das operações do FONPLATA, sendo composto por cinco diretores titulares e suplentes nomeados pelos países-membros. Por fim, a Diretoria Executiva estabelece as políticas do banco e aprova as operações de crédito (FONPLATA, 2025).

No FONPLATA existem duas modalidades de financiamento: as cooperações técnicas e os empréstimos. As cooperações técnicas têm por objetivo financiar estudos e ações que auxiliem na implementação de operações para apoiar a integração dos países-membros de maneira que consigam alcançar um desenvolvimento mais igualitário entre eles. Ademais, subdividem-se em três tipos (FONPLATA, 2019):

i) Cooperação técnica não reembolsável, nas quais não há a recuperação da contribuição feita pelo banco e cujo objetivo é financiar iniciativas estratégicas para a instituição, como seminários técnicos, estudos, tecnologias e publicação de seus resultados, bem como a contratação de especialistas;

ii) Cooperação técnica reembolsável que é utilizada para financiar atividades preparatórias para futuros investimentos e apoiar as carteiras de empréstimo com prazos de no máximo 8 anos e carência de até 3 anos;

iii) Cooperação no âmbito do Programa de Cooperação Técnica Intra-regional (INTRASUL) que é aplicada para facilitar a cooperação internacional e a transferência de conhecimento e tecnologia entre os países-membros do FONPLATA e outros Estados.

Já a modalidade de financiamento do tipo “empréstimos” se divide dessa forma (quadro 3 abaixo):

Projetos específicos de investimento	Trata-se de financiamento tradicional de investimentos, como obras, aquisição de bens ou prestação de serviço a serem executados em prazo certo
Programas global de obras múltiplas	Têm prazo certo e englobam financiamento de duas ou mais obras parecidas, mas que não têm relação direta umas com as outras
Linha de crédito condicional para projetos	É utilizada para financiar projetos de desenvolvimento semelhantes para instituições com capacidade de implementação de projetos
Programa para financiamento proporcional de investimentos	Financiamento parcial por prazo determinado para auxiliar programas anuais de investimento em setores previamente definidos
Programa baseado em resultados	Este tipo de empréstimo financia projetos nos quais os desembolsos estão sujeitos ao cumprimento do objetivo principal do projeto, depois da verificação de indicadores que apontam os resultados esperados
Financiamento em etapas sucessivas a serem alcançadas pelo tomador de recursos	Instrumento que acompanha a evolução da programação dos investimentos
Recursos rápidos para emergências	A pedido dos países membros, poderá incorporar-se aos empréstimos de investimento a possibilidade de realocar uma percentagem do financiamento estabelecido nas Normas Gerais do Contrato de Empréstimo para atender necessidades urgentes derivadas de emergências

Quadro 3 – Tipos de empréstimos. Fonte: FONPLATA (*website*, 2025)

Segundo o Relatório Anual de 2023, cerca de 97% dos contratos de empréstimos têm a *Secured Overnight Financing Rate* (SOFR) composta, como taxa de referência, calculada pela taxa de juros média de um período específico a partir da taxa *overnight* diária do SOFR. No contexto do relatório, isto é, em 30 de maio de 2023, esta taxa estava em 5,03215% a.a., conforme a taxa média de 30 dias (FONPLATA, 2023).

Ainda segundo esse mesmo documento, o crescimento no volume de empréstimos é um indicador relevante para medir a contribuição do banco para o desenvolvimento e integração regional e global dos seus países-membros. Em 2023, o volume de empréstimos cresceu 27% comparado ao ano anterior e os fluxos líquidos de capital e transferências aos países foram positivos e crescentes, sobretudo na aprovação de financiamento para países de menor desenvolvimento relativo que chegou a 96% em 2023.

Já em 2024, a carteira de empréstimos do FONPLATA foi, ao todo, de US\$ 2.382,00 milhões, os quais se dividiram entre os países-membros dessa forma: Para Argentina, foram emprestados US\$ 643,20 milhões (27% do total); para a Bolívia, US\$ 434,00 milhões (18,2%); para o Uruguai, US\$ 527,40 milhões (22,1%); para o Paraguai, US\$ 403,90 milhões (17%); e para o Brasil, US\$ 373,50 milhões (15,7%). A percentagem dessa distribuição de empréstimos entre países pode ser vista conforme o gráfico abaixo:

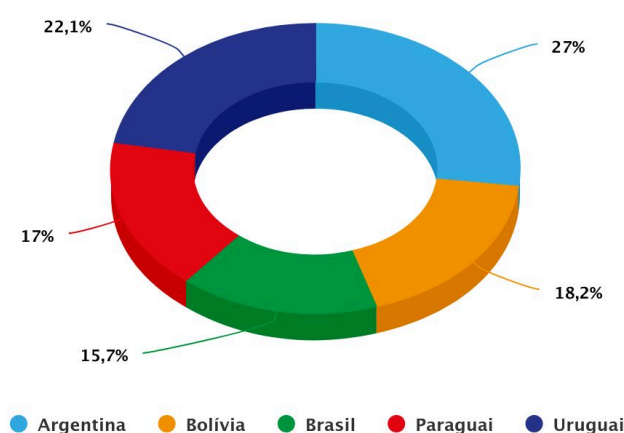


Gráfico 2- Percentagem de empréstimos para os países-membros em 2024. Fonte: FONPLATA (*website*, 2025)

Tendo em vista os desafios que existem para o desenvolvimento do Cone Sul e a importância dos bancos para consolidação de projetos de grande porte e longo prazo, o FONPLATA é um banco de desenvolvimento que pode ser uma opção a mais para todos os países e a única opções para aqueles que não têm bancos de desenvolvimento tão consolidados como o Brasil, onde há o BNDES e outros bancos de desenvolvimento estaduais e regionais. Além do Brasil, a Argentina é o país que mais tem bancos desse tipo, os principais são: Banco de la Nación Argentina, Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), Banco Provincia, Banco Ciudad e Banco Nación. Por outro lado, no

Uruguai, não há um banco de desenvolvimento próprio do país. No Paraguai, há somente um: La Agência Financiera de Desarrollo (AFD), com taxas em dólares de 5% a 6,80% ao ano. Na Bolívia, também há somente o Banco de Desarrollo Productivo o qual oferece créditos com taxas que geralmente oscilam entre 6% a 11% ao ano, a depender do tamanho da empresa.

4.2. Criação e estrutura do FOCEM

O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) é gerido pelo FONPLATA desde 2019 e fornece empréstimos não-reembolsáveis a projetos de desenvolvimento apresentados por países membros do Mercosul. Ele tem como meta os seguintes objetivos: promover a simetria estrutural e a competitividade; promover a conciliação social; apoiar o arranjo institucional do MERCOSUL; e fortalecer o processo de integração (FOCEM, 2025). Para se apresentar um projeto, é necessário submetê-lo às Unidades Técnicas Nacionais do FOCEM (UTNF), que é responsável pela coordenação interna do projeto junto com a Unidade Técnica FOCEM (UTF) do MERCOSUL, tendo a função de analisar a elegibilidade, a importância, a viabilidade e os possíveis resultados do projeto (FOCEM, 2025).

Quando o projeto cumpre os pré-requisitos, a UTF o apresenta à presidência *pro tempore* da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) e, depois que esta dá seu parecer, o ele é submetido à aprovação do Grupo de Trabalho do FOCEM (GMC) e, posteriormente, ao Conselho do Mercado Comum (CMC) do MERCOSUL, conforme o fluxo abaixo:

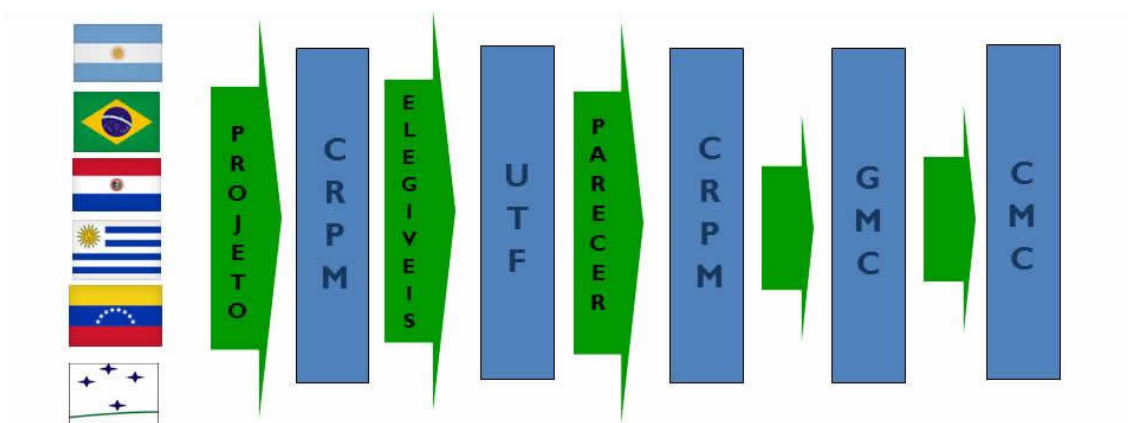


Figura 2 - Processo de análise de projetos - Fonte: FOCEM

5. OS PROJETOS FINANCEIROS REGIONAIS E O PERFIL DE FINANCIAMENTO DESSAS INSTITUIÇÕES

Pelas tabelas (anexos 1 e 2), nota-se que a maioria dos projetos financiados atualmente são obras de infraestrutura, como rodovias e saneamento básico. Tanto o FOCEM quanto o FONPLATA, financiam projetos apresentados por entidades públicas ou privadas de países-sócios.

Os setores elegíveis para financiamento no âmbito dessas instituições são projetos de infraestrutura e integração física, investimentos em setores produtivos e vinculados ao intercâmbio regional, projetos nas áreas de educação, saúde e recuperação ambiental. Ademais, o FONPLATA trabalha com empréstimos para projetos nos setores de transporte, agropecuária, indústria, exportação, recursos hídricos e de cooperação técnica (Ruiz; Almeida; Braga, 2024).

Devido à impossibilidade de se avaliar adequadamente todos os projetos já realizados ou em andamento (Anexos 1 e 2), foram escolhidos dois para o presente estudo de caso sobre o perfil de atuação das instituições: a Hidrovia Paraguai-Paraná do FONPLATA e o projeto de Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai do FOCEM, que passamos a descrever.

5.1.Hidrovia Paraguai-Paraná

As primeiras ideias de construção de um projeto dessa magnitude na região surgiram em 1967, mas somente em 1988 houve a associação de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai a fim de conseguirem construir conjuntamente uma hidrovia, que tem importância geopolítica e econômica uma vez que propicia o desenvolvimento do interior sul-americano, onde alguns países não têm acesso ao mar (Zugaib, 2006). Com isso, integra mercados no Cone Sul sendo um corredor de transporte e de intercâmbio regional. Isso ocorre no cenário da bacia do Prata (imagem 3), que é um dos maiores sistemas navegáveis do mundo e um ícone da aliança histórica e econômica dos países integrantes do MERCOSUL (Brasil, 2020).

A bacia do Prata tem uma área de cerca de 720.000km² e abriga uma população de aproximadamente 40.000.000 de

habitantes. Possui importantíssimos recursos renováveis e não renováveis, além de extensas áreas agrárias de excelente produtividade. O sistema hídrico principal da bacia é constituído pelos rios Paraguai e Paraná, com uma extensão de 3.442km desde seu extremo norte, no porto de Cáceres, Brasil, até o extremo sul, no porto de Nova Palmira, Uruguai (Brasil, 2020, p.39).

A Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP) é um projeto de engenharia que objetiva a criação de um conjunto de canais navegáveis nos rios Paraguai e Paraná (Porto de Cáceres–Porto de Nova Palmira). O principal objetivo deste projeto é permitir o tráfego constante e em tempo integral de embarcações com alta capacidade de carga, tendo como foco o transporte de produtos como minerais, combustíveis e os provenientes da produção agrícola.

Este propósito será alcançado com a melhoria das condições do balizamento, uma cartografia moderna, publicações de ajuda à navegação e unificação dos regulamentos de navegação, que garantam a salvaguarda da vida humana e a preservação do equilíbrio ecológico (BRASIL, 2020, p.39).

Para ser colocado em prática, houve uma série de estudos que consideraram os novos corredores de mercadorias com foco para a exportação, sendo identificadas como áreas beneficiadas pelo projeto HPP: parte do estado do Mato Grosso e o Mato Grosso do Sul, no Brasil; o Departamento de Santa Cruz, na Bolívia; a totalidade do território do Paraguai; Norte, Nordeste e Centro da Argentina e o Departamento de Colônia, no Uruguai (Zugaib, 2006).

HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ



Figura 3- Rota da Hidrovia Paraguai-Paraná - Fonte: Brasil, 2020

Ainda nos anos 80, foi feito o “Estudo de Pré-Viabilidade Econômica da Hidrovia Paraguai–Paraná”, o qual foi submetido à consideração dos ministros dos Transportes e das Obras Públicas na reunião em Santiago, em 1989, com a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD). Eles aprovaram o estudo e destacaram que foi realizado um passo importante para a integração dos países da bacia do Prata. Naquela ocasião, houve também a criação da Comissão Intergovernamental da Hidrovias (CIH). Em 1991, houve a aprovação do “Acordo de Transporte Fluvial”, que se denominou “Acordo de Santa Cruz de la Sierra” (Brasil, 2020). Ou seja, já naquela época, havia uma demanda social por uma integração hidroviária no Cone Sul:

Com a expansão da fronteira agrícola no Centro-Oeste brasileiro nos anos 1980 e o desenvolvimento acelerado da região interior da Bacia do Prata e o crescente vínculo internacional de sua economia passariam a exigir soluções de transporte competitivas. Essa necessidade viria a justificar a

revalorização da via fluvial, uma vez que, se navegados de Corumbá ao Atlântico, em boas condições, os fretes graneleiros flúvio-marítimos poderiam chegar a representar economia da ordem de 50% em comparação a outros meios de transporte terrestre; sendo, portanto, a hidrovia, o meio mais viável de garantir competitividade aos produtos do hinterland platino, no mercado europeu, em relação aos provenientes da América do Norte. O valor estratégico da via fluvial como solução mais imediata e natural para o desenvolvimento da região central do Brasil, proposta que encontra hoje, em parte, e em contexto distinto, sua reedição no projeto Hidrovia (Zugaib, 2006, p.166).

A organização do programa da hidrovia Paraguai-Paraná segue conforme a figura abaixo:

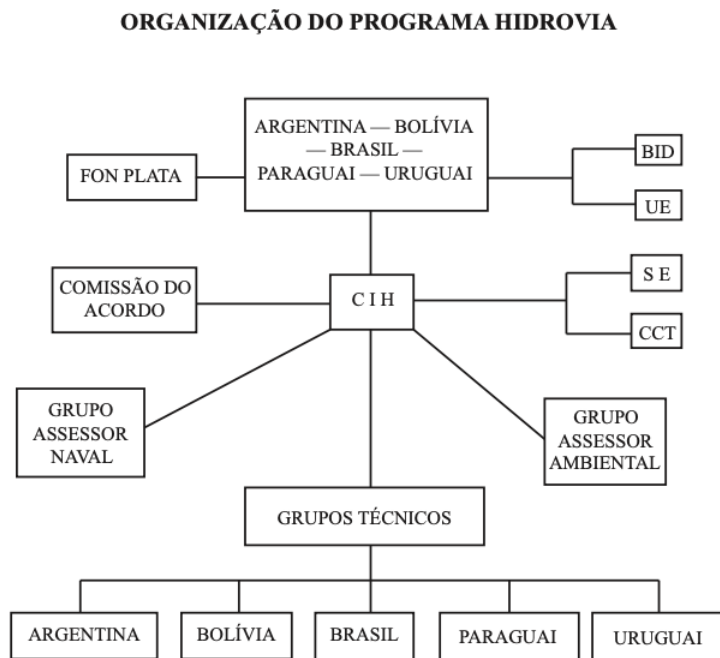


Figura 4 – Organização do programa Hidrovia - Fonte: Brasil, 2020

Além dos estudos de viabilidade econômica, houve também estudos de viabilidade técnica e ambiental, sendo a CIH o órgão que coordenou os estudos e fez acordos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o FONPLATA, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Corporação Andina de Desenvolvimento (CAF). Além desses, o projeto teve o apoio da União Europeia. A CIH possui uma Secretaria Executiva (SE) e uma Comissão de Coordenação Técnica (CCT) (BRASIL, 2020). No âmbito do FONPLATA, a Hidrovia se enquadra como uma Cooperação Técnica não reembolsável.

Segundo o Relatório do FONPLATA (2020), até aquele ano, milhares de dólares foram do banco foram destinados ao projeto, como mostra o quadro abaixo:

Item	Total aprovado
Programa trabalho específico número 1 “Desafios e oportunidades na Hidrovia Paraguai-Paraná”	160
Estudo de Infraestrutura logística e custos de acesso a mercados para melhor aproveitamento da Hidrovia Paraguai Paraná	55
Cooperação técnica não reembolsável Hidrovia Paraguai Paraná (Porto Carceres - Porto Nova Palmira)	150

Quadro 4- Valores Desembolsados por rubrica (em milhares de dólares) - Fonte: Relatório FONPLATA, 2020

É importante observar que o projeto contribui para diminuir as assimetrias regionais por meio da cooperação regional. Com esse sistema fluvial, é possível obter vantagens por meio de uma redução de custos de transporte; aumento de competitividade para exportação de produtos da região, sobretudo minério de ferro e soja; integração de produções agrícolas com as de processamento industrial, gerando crescimento das economias dos países e a integração socioeconômica, assim como um desenvolvimento sustentável, com menor pegada de carbono no transporte de carga. A relevância da HPP para o desenvolvimento regional é destacada por Zugaib (2006), que afirma:

A zona de influência da HPP cobre locais onde estão as fronteiras agrícolas brasileira e boliviana, nas quais há grandes plantações de soja. Além disso, há reservas de petróleo e de gás natural na Argentina e na Bolívia, sendo que na primeira essas reservas se encontram próximas a uma das regiões mais desenvolvidas e industrializadas, onde estão as principais instalações industriais siderúrgicas, petroquímicas e refinarias de petróleo. Engloba, igualmente, as importantes jazidas de ferro e manganês de Urucum (Brasil) e Mutum (Bolívia), de calcário de Vallemi, no Paraguai, próximos à desembocadura do rio Apa, que estão sendo aproveitados industrialmente para a produção de cimento, calcário agrícola e cal, em território boliviano. Além disso, as reservas de minério de ferro poderão tornar-se a principal fonte de matéria-prima para as indústrias siderúrgicas do Paraguai, da Argentina e do sul do Brasil. Essa zona oferece também oportunidades de sinergia com a área energética, incluindo energia elétrica, e possibilidades de interconexões multimodais com outros meios de transporte (Zugaib, 2006, p.147-148).

Entre a implantação inicial o final do século XX e 2010, houve um incremento no transporte de mercadorias por meio da Hidrovia Paraguai-Paraná, que, estima-se, tenha

alcançado a média anual de 17,4 milhões de toneladas em 2010. Em 2024, o volume do transporte aumentou para 36 milhões de toneladas por ano.

Em 2024, o governo argentino autorizou militares dos EUA a se instalarem no território nacional adjacente à hidrovia como parte de um alinhamento geopolítico com os Estados Unidos. Essa inclusão de militares dos EUA na gestão da hidrovia desencadeou um conflito entre o governo central e as províncias do Norte argentino (Arach, 2024). O Brasil voltou sua atenção à Hidrovia devido a pressões do setor privado, principalmente dos mineradores e agroindustriais, e, em 2025, o governo passou a permitir a concessão de trechos da hidrovia, buscando otimizar o transporte de cargas e impulsionar o desenvolvimento regional (Steiw, 2025).

Os governos paraguaio e uruguaio têm expressado seu interesse de que a hidrovia funcione como um canal estratégico para o comércio internacional e o desenvolvimento econômico, ressaltando a cooperação regional como um ponto de fortalecimento da hidrovia. Para o governo da Bolívia, a hidrovia é uma ferramenta estratégica para competitividade, redução de custos e diversificação de rotas comerciais, visto que o país não apresenta saída para o mar, então a hidrovia é uma saída para o Oceano Atlântico, tendo, portanto, interesse em impulsioná-la (Vidal, 2017).

5.2.Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai

Na fronteira do estado do Rio Grande do Sul, com o departamento uruguaio de Cerro Largo, temos as cidades homônimas de Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai. Pela adjacência e problemas comuns, Uruguai e Brasil fizeram um convênio para a implementação do Projeto de Saneamento Urbano Integrado de Aceguá-Aceguá (PSUIAA, sigla do projeto), anunciado em 2013. De acordo com o Censo 2022 do IBGE, do lado brasileiro, Aceguá (RS) conta com 4.170 habitantes. Segundo o Censo de 2011 do Uruguai, Aceguá possuía 1.511 habitantes (Vasconcelos; Santos, 2023). Apesar da discrepância cronológica entre os dados demográficos, pode-se afirmar que a população beneficiada pelo PSUIAA é de aproximadamente 5.500 pessoas nos dois lados da fronteira.

Além de beneficiar a população das cidades, o projeto faz parte de uma série de esforços para fomentar o desenvolvimento sustentável da região. Como destaca Tonel (2018):

A partir de 2012, as relações bilaterais Brasil-Uruguai tomam uma dimensão ainda maior com os governos de Dilma Rousseff e de José Alberto Mujica, favorecida pela convergência de suas políticas progressistas e pelo interesse em reforçar a integração entre os dois países a partir da diversificação da agenda de cooperação. Nesse contexto, Brasil e Uruguai instituíram um “novo paradigma de integração bilateral” e criaram o “Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai” (GAN), órgão encarregado de consolidar o Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração Brasil-Uruguai (Tonel, 2018, p. 60 *apud* Allende; Mallmann; Marques, 2014).

O projeto foi apresentado em conjunto pelas Unidades Técnicas Nacionais (UNTFs) brasileira e uruguaia com base em estudo técnico de viabilidade realizado pela Universidade Federal de Pelotas, obtendo a aprovação para financiamento do FOCEM. Tendo, assim, como fontes financiadoras do projeto o FOCEM e as empresas estatais de saneamento Companhia Rio-Grandense de Saneamento (CORSAN) e Obras Sanitárias do Estado (OSE) (Mallmann; Gerardi, 2017), o que mostra a complementaridade na atuação do FOCEM com instituições e empresas nacionais dos países membros.

Ambas as cidades apresentam uma situação sanitária precária com a inexistência de um sistema de reservatório e tratamento de esgoto, o qual é lançado diretamente no meio ambiente, colocando em risco a qualidade ambiental e a saúde de seus habitantes. Portanto, os objetivos são: melhorar a qualidade ambiental das zonas públicas; acabar com os aterros clandestinos e reduzir os custos de saúde da população; recuperar as bacias fluviais da região, através do tratamento das águas; e eliminar efluentes sem tratamento prévio. Para isso, o projeto visou implementar obras de infraestrutura hídrica para contenção e transporte de água de uma fonte natural até uma estação de tratamento de água, obras de saneamento ambiental e de macrodrenagem.

O quadro abaixo sintetiza as obras do PSUIAA financiadas, onde a primeira coluna se refere à cidade brasileira e a segunda, à uruguaia:

Sistema de Saneamento Urbano Aceguá, Brasil:	Sistema de Saneamento Urbano Aceguá, Uruguai:
(a) Construção de sistema coletor com cerca de 12.000 metros em Aceguá, Brasil; (b) Construção de estações de bombeamento - Três estações elevatórias de	(a) Construção de sistema coletor composto de cerca 9.095 metros em Aceguá, Uruguai;

<p>recuperação de cotas com transposição por nivelção e uma final na estação de tratamento para recuperação de cotas;</p> <p>(c) Construção de uma planta de tratamento de efluentes;</p> <p>(d) Volume tratado mensal de aproximadamente 200 mil m3 com eficiência de remoção de: 40 mg/l para DBO - 50 mg/l para ST - 105 NMP CF/100 ml para Coliforme;</p> <p>(e) Beneficiários: cerca de 1.132 pessoas conectadas à rede de saneamento do lado brasileiro, mais as entidades públicas e privadas, somam cerca de 1.500 beneficiários diretos do sistema</p>	<p>(b) Construção de estações de bombeamento - Duas estações elevatórias para o esvaziamento de bacias e uma de ingresso a planta;</p> <p>(c) Construção de uma planta de tratamento de efluentes;</p> <p>(d) Volume tratado mensal de aproximadamente 200 mil m3 com eficiência de remoção de: 40 mg/l para DBO - 50 mg/l para ST - 103 NMP CF/100 ml para Coliforme;</p> <p>(e) Beneficiários: cerca de 1.563 pessoas conectadas à rede de saneamento do lado uruguaio, mais as entidades públicas e privadas, somam cerca de 2.000 beneficiários diretos do sistema.</p>
---	---

Quadro 5 – Obras do projeto de saneamento urbano integrado de Aceguá. Fonte: Vasconcelos; Santos (2023) *apud* FOCEM (2013)

A faixa de fronteira Brasil-Uruguai apresenta extensão de 1.069 Km, dos quais 320Km são de fronteira seca. Do ponto de vista do estado do Rio Grande do Sul (RS), 52% da fronteira gaúcha é com o Uruguai (Pucci, 2010). Com o PSUIAA, temos uma ressignificação dessa longa fronteira, que antes era vista como problema, mas agora pode ser vistas como áreas de integração e fluxo de comércio e pessoas (Almeida; Dorfman, 2017). O custo total do projeto PSUIAA é de US\$ 9.213.954,00. Os recursos disponibilizados para o Brasil por meio do crédito concedido pelo FOCEM foram no montante de US\$ 5.719.708,00. No Uruguai, o Organismo Executor de Obras Sanitárias do Estado contribuiu como contrapartida com US\$ 1.477.345,00 e, para gastos inelegíveis¹², foram utilizados US\$ 1.109.812,00 (FOCEM, 2012).

Projeto	FOCEM	Contrapartida	Total Gastos	Gastos Inelegíveis	Investimento Total
Aceguá Brasil	1.601.766,00	559.959,00	2.161.724,00	347.131,00	2.508.855,00
Aceguá Uruguai	4.117.943,00	1.477.345,00	5.595.288,00	1.109.812,00	6.705.100,00

¹² Gastos elegíveis são aqueles inerentes ao projeto executado e que podem ser verificáveis, inclusive gastos adicionais relacionados aos Órgãos executores que sejam consequência da execução do projeto. Já gastos inelegíveis são aqueles para os quais os recursos do FOCEM não podem ser utilizados, tais como: compra de imóveis, elaboração de estudos de viabilidade e de projeto básico, aquisição e amortização de bens de capital usados, investimento de capital de giro, despesas financeiras, gastos correntes para funcionamento de órgãos públicos, gastos com servidores públicos, pagamento de impostos ou taxas para o Estado parte que executa o projeto e pagamento de multas e outras sanções financeiras (FOCEM, 2013).

Projeto Conjunto	5.719.708,00	2.037.303,00	7.757.012,00	1.456.943,00	9.213.954,00
-------------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Quadro 6¹³ – Quadro-Síntese dos recursos alocados (em US\$)

A análise de custo-benefício do projeto considera um horizonte temporal de 25 anos, prazo que se iniciou em 2012 e que terminará em dezembro de 2037. Para analisar a viabilidade do investimento e gerenciamento do projeto, foram utilizados os seguintes indicadores: Valor Presente Líquido (VPL), que indica os benefícios menos os custos de um projeto, ambos trazidos a valor presente; Taxa Interna de Retorno (TIR), percentual que iguala o investimento ao valor presente dos benefícios ao valor presente dos custos; Relação Custo-Benefício, que é uma razão entre o valor presente dos benefícios sobre o valor presente dos custos; Variação na Conclusão (VAC), que mensura a diferença entre o orçamento planejado para o projeto e a estimativa de custo final; e o Custo Anual Equivalente (CAE) que permite comparar custos de projetos (Contador, 2014). Abaixo, temos os indicadores financeiros para o PSUIAA segmentados entre o lado brasileiro e o uruguaio:

VPL	374.532,36
TIR (% a.a)	7,64%
Relação benefício/custo	1,07
VAC (USD)	2.627.125,60
VAC por beneficiários	2.320,78
Custo Anual Equivalente (CAE)	223.193,42
CAE por beneficiário	197,17

Quadro 7¹⁴ - Projeto Aceguá Brasil (em US\$)

VPL	-3.099.426,64
TIR (% a.a)	-2,71%
Relação benefício/custo	0,55
VAC (USD)	2.714.065,96
VAC por beneficiários	1.736,45
Custo Anual Equivalente (CAE)	456.524,95

¹³ Quadro elaborado pela autora a partir de dados do FOCEM, 2015

¹⁴ Quadro elaborado pela autora a partir do FOCEM, 2012 (MERCOSUL/CMC/DEC. N°30/12)

CAE por beneficiário	292,08
----------------------	--------

Quadro 8¹⁵ - Projeto Aceguá Uruguai (valores em dólar)

No caso brasileiro, além do VPL e TIR positivos, há o VAC positivo, mostrando que projeto deve terminar com economia em relação ao orçamento, o que indica sua efetividade. O tempo de recuperação do investimento inicial para o Brasil é de 18 anos; para o Uruguai, de 89 anos; e para o projeto como um todo, de 29 anos (FOCEM, 2012).

No caso uruguaio, observa-se um VPL e uma TIR negativos na análise financeira, indicando que o projeto não gera retornos suficientes para cobrir o investimento inicial. Ou seja, o projeto é financeiramente inviável. Porém, os Estados, por meio de bancos de desenvolvimento, podem realizar projetos como esses a depender do objetivo que pretendem atingir, já que não têm como objetivo o lucro, como a iniciativa privada, mas o bem-estar social, a exemplo de serviços essenciais como saneamento em regiões necessitadas ou obras de infraestrutura. Assim, em projetos como o PSUIAA, é preciso considerar as externalidades positivas, ampliando a análise de custo-benefícios para uma abordagem econômica, ao invés de simplesmente financeira (Contador, 2014). Inclusive a inviabilidade financeira do PSUIAA mostra a importância do FOCEM na criação de infraestrutura e no apoio às ações do Estado na prestação de serviços básicos, pois não haveria solução de mercado.

6. DISCUSSÃO A PARTIR DO ESTRUTURALISMO, TEORIA DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E PÓS-KEYNESIANISMO

Quando se trata de cooperação regional, os países da América do Sul têm como um dos seus objetivos unir esforços para uma integração econômica em prol da superação de deficiências em comum, como é o exemplo dos projetos analisados de Brasil, Paraguai, Uruguai, Argentina e Bolívia, e Brasil-Uruguai, mostrando a convergência política e as ações multilaterais que resgatam processos históricos de ambos os países. Essas ações, como Estruturalismo assinala, são resultado de análises coerentes com as especificidades regionais, onde não há um mercado de fundos de empréstimo maduro, o que é um problema para investimentos de longo prazo, conforme o Pós-Keynesianismo. Além disso, como mostra a Teoria do Estado Desenvolvimentista, o PSUIAA no Uruguai revela

¹⁵ Quadro elaborado pela autora a partir de dados do FOCEM, 2012 (MERCOSUL/CMC/DEC. N°30/12)

o papel importante do Estado como fomentador do desenvolvimento econômico, social e sustentável, na ausência de soluções de mercado financeiramente viáveis.

Como a Teoria Estruturalista traz, o subdesenvolvimento é fomentado na América Latina pelo seu papel na divisão internacional do trabalho, pautado no fornecimento de produtos primários, os quais barateiam facilmente, gerando uma deterioração dos termos de troca e, assim, ficando em situação de desvantagem com relação aos países já desenvolvidos. Porém, é destacado que o comércio internacional não é o vilão e que os ganhos com o comércio internacional são importantes para os países da região. Nesse sentido, a HPP permite ganhos de comércio, que, contudo, não são suficientes como estratégia exclusiva de desenvolvimento, como preconiza um modelo liberal de integração. Portanto, o foco da integração dos países da América Latina não pode ser apenas comercial, sendo preciso se beneficiar dos ganhos vindos do comércio e utilizá-los para obras que contribuem para o desenvolvimento regional, como saneamento e infraestrutura.

Para isso, o Estado tem um papel importante como fomentador de medidas de desenvolvimento, embora não aja sozinho, mas dentro de estruturas sociais, econômicas, ideológicas e de poder que limitam e alteram sua atuação. Por exemplo, Javier Milei, o atual presidente argentino, que, por sua vertente ideológica, deu acesso à Hidrovia Paraguai-Paraná, uma obra estratégica na região, para os americanos sob os argumentos de “aprofundar o intercâmbio de informações entre as entidades, com o objetivo de aumentar a eficiência e a concretização de novas capacidade na gestão de portos e vias navegáveis, manutenção da navegação e equilíbrio ambiental, bem como desenvolvimento de infraestrutura, entre outras áreas” (Argentina, 2024) e de ser necessário proteger os recursos estratégicos da infraestrutura crítica, fundamentais para o desenvolvimento econômico e político da Argentina (Argentina, 2024). Isso demonstra que a busca pelo desenvolvimento de cada país é direcionada por interesses políticos-ideológicos de seus governos, alterando os rumos do processo de integração a depender da importância relativa dada por cada gestão à cooperação internacional entre os países periféricos. Por outro lado, segundo a Teoria Clássica do Desenvolvimento, de origem Cepalina, é preciso que o Estado se associe a empresas privadas para que consiga fazer investimentos que alcancem o desenvolvimento, de modo que, se a decisão atrair efetivamente capital estrangeiro de longo prazo, é possível justificar, em tese, a decisão da Casa Rosada de conceder à iniciativa privada parte da hidrovia.

O Estruturalismo defende que a solução para o subdesenvolvimento passa pelo processo de industrialização e deve ser apoiado pelo Estado, sendo a indústria a responsável pela absorção de mão-de-obra, geração de novas técnicas e obtenção de eficiência produtiva nas economias modernas. Historicamente, a industrialização dos países da América Latina contou com bancos de desenvolvimento, para que ela não dependesse apenas da vontade política ou do ambiente de negócios favorável, tendo em vista que industrialização requer um financiamento de longo prazo e gera um gasto muito grande em um curto período para comprar máquinas e equipamentos, recebendo os resultados desse investimento em um longo período. No Brasil, com o avanço da industrialização, os bancos de desenvolvimento ganharam novas funções de destaque, para além de fornecer empréstimos à indústria e infraestrutura, chegando a setores complementares à industrialização como as exportações e o setor de energia. Como Bresser-Pereira (2010) argumenta, a estratégia nacional-desenvolvimentista voltada para a industrialização como superação do subdesenvolvimento envolveu também bancos de desenvolvimento, investimentos em infraestrutura, empresas do setor público com novos setores de produção, promoção de exportações e integração regional.

Apesar disso, Furtado (1966) apontou que, na indústria dos países subdesenvolvidos da América Latina, as inovações tecnológicas mais vantajosas são aquelas que permitem uma aproximação com a estrutura de custos e preços dos países desenvolvidos e não as que focam na transformação da estrutura econômica. O resultado disso é que, mesmo com crescimento econômico, a estrutura do país muda lentamente, pois a população afetada pelo desenvolvimento é pequena. Isso sugere o motivo de o FONPLATA e FOCEM terem tantos projetos relacionados à infraestrutura e ao saneamento, como o saneamento urbano integrado de Acegua-Aceguá, pois eles se realizam em locais de condições precárias em termos sanitários, estruturais e ambientais. Conseqüentemente, as populações beneficiadas não aufeririam os ganhos sociais gerados pelo desenvolvimento de livre mercado, fazendo-se necessária, uma ação mais contundente do Estado enquanto agente da mudança estrutural.

Então, além de serem agentes financeiros que garantem empréstimos de longo prazo com taxas de juros competitivas, os bancos de desenvolvimento da região são instrumentos fundamentais na execução de políticas públicas, além de financiarem setores essenciais, como infraestrutura, educação e inovação. Por meio deles, o Estado consegue estimular recursos para regiões menos desenvolvidas de seus territórios, estimular cadeias produtivas estratégicas e reduzir disparidades regionais.

A economia dual que há nos países da América Latina, gerada pelo processo de desenvolvimento vindo dos países do Centro, é um empecilho ao desenvolvimento, pois a disparidade de produtividade e tecnologia entre os setores é acentuada e não é superada facilmente, o que impede o desenvolvimento homogêneo de todos os setores, levando a desigualdades entre o setor moderno, que concentra riquezas, e o menos moderno, que permanece estagnado numa economia de subsistência. Segundo a Teoria Estruturalista é importante compreender as características da heterogeneidade estrutural da economia e formular políticas para a convergência entre os setores. Logo, os bancos de desenvolvimento podem ser vias de auxílio para os países da América Latina no sentido de superarem a economia dual.

É importante observar que, muitas vezes, optar pelo financiamento de um projeto por meio de um banco de desenvolvimento pode ser mais eficiente até mesmo do que utilizar recursos orçamentários. Com o uso do crédito, é possível alcançar um volume de recursos e beneficiar populações em uma escala muito maior do que através de recursos fiscais, pois, o papel do crédito direcionado para o desenvolvimento, viabiliza a alocação pelo sistema financeiro de investimentos em áreas que prioritárias para o governo, ao mesmo tempo em que garante o *funding*, como vimos ao tratar do Pós-Keynesianismo.

Inclusive, pela vertente Pós-Keynesiana, no circuito *finance*-investimento-poupança-*funding*, o processo de financiamento ocorre por meio do *finance* que é a oferta de crédito de curto prazo. A partir do crédito, o investimento é feito, possibilitando a formação da poupança por meio do efeito multiplicador da renda. Já o *funding* transforma esse financiamento de curto em longo prazo, consolidando recursos cujo prazo de maturação seja mais compatível com o tipo de investimento que o tomador de empréstimos deseja fazer. O *funding* é o que efetiva o investimento, dando solidez ao sistema e levando ao aumento dos ganhos reais na economia ao longo do tempo, como o aumento do emprego e da renda. Porém, propiciar o *funding* de projetos de desenvolvimento em países da América do Sul, muitas vezes, é desinteressante para os bancos privados, pois são necessários grandes montantes de empréstimo com um longo prazo de retorno de investimento, o que significa que esses bancos teriam de assumir maiores riscos. Então, devido à incerteza, as instituições privadas tendem a cobrar taxas de juros maiores, uma vez que têm elevada preferência pela liquidez em países menos desenvolvidos, como os da região, além de apresentarem outras exigências que impossibilitam o acesso à crédito.

Além disso, os bancos privados são agentes que buscam lucro, portanto não financiam projetos com VPL negativo, já que isso significa que o retorno não cobre o investimento inicial (o projeto não apresenta viabilidade financeira, isto é, se não considerarmos as externalidades positivas, ele não seria viável).

É nesse cenário que se observa a importância do FONPLATA como um banco de desenvolvimento, pois ele realiza o *funding* com taxas de juros menores, em comparação aos bancos privados, e, até, sem cobrança de qualquer taxa dos juros, quando se trata de projetos de cooperação técnica não reembolsável ou de ações feitas por meio de fundos administrados, como o FOCEM. O FONPLATA, assim como outros bancos de desenvolvimento da região, têm recursos estatais provenientes de seus países membros, consolidados num fundo garantidor, que dá maior estabilidade e reduz a preferência pela liquidez decorrente da incerteza. Porém, é interessante notar que, mesmo que os bancos de desenvolvimento tenham foco em projetos de longo prazo, eles podem concorrer com o setor privado em aspectos como produtos ou *spread*, inclusive porque precisam apresentar resultados financeiros e ser atrativos para os agentes privados. Mesmo concorrendo com o setor privado, no entanto, sua atuação pode ser complementar, como, por exemplo, na divisão do risco de crédito de uma operação.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta monografia, tivemos como objetivo investigar atuação de instituições financeiras na América do Sul na promoção do desenvolvimento e integração regional. Para isso, a pesquisa se tratou da análise de dois projetos financiados pelo FONPLATA e pelo FOCEM. O primeiro é um banco internacional para o desenvolvimento com funções bancárias comuns, como as relações com investidores e empréstimos a juros, e o segundo é um fundo vinculado ao MERCOSUL, o qual foi recentemente conferida sua administração ao FONPLATA. Ambos atuam na mesma região e têm em comum o financiamento de projetos, fundamentais para o aprofundamento da cooperação e para o desenvolvimento regional. Utilizou-se como método de pesquisa o levantamento bibliográfico sobre o tema, assim como os *websites* das instituições analisadas, seus relatórios anuais e documentos relacionados aos projetos Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP) e o Projeto de Saneamento Urbano Integrado de Aceguá-Aceguá (PSUIAA).

No referencial teórico, foi feita uma reflexão histórica, por meio do Estruturalismo e da Teoria do Estado Desenvolvimentista, sobre o como foram construídos o subdesenvolvimento e a formação das economias duais, além do papel do Estado na superação de barreiras ao desenvolvimento nos países da América Latina. Ademais, juntamente com a abordagem da Teoria Pós-keynesiana, as três convergiram para a explicação do porque os bancos de desenvolvimento são importantes em uma região permeada de incertezas.

Posteriormente, foram apresentados dados relacionados ao FONPLATA e ao FOCEM, desde como enviar projetos, dados para investidores, taxa de juros e os tipos de financiamentos. A escolha de estudá-los foi devido à ampla gama de informações disponíveis sobre eles e seus projetos, compreendendo que o FOCEM é um fundo, portanto apenas realiza projetos de cooperação técnica não reembolsáveis e o FONPLATA é um banco que realiza empréstimos a juros menores do que bancos privados e também financia projetos de cooperação técnica entre seus membros.

Considerando que os bancos de desenvolvimento foram criados em um contexto de pós-guerra com o intuito de auxiliar no desenvolvimento econômico de regiões subdesenvolvidas com foco em projetos de infraestrutura, eles auxiliam o mercado financeiro assumindo riscos e ofertando crédito que financia investimentos estratégicos. Além disso, o FONPLATA não existe apenas para corrigir falhas de mercado, mas para diminuir desigualdades econômicas regionais, o que ficou claro com o avanço da integração pós-liberal na primeira década deste século.

Os países do Cone Sul, que são economias periféricas, apresentam dificuldades para o acesso ao crédito de longo prazo cuja oferta é importante para a resolução de problemas estruturais. A deficiência do sistema bancário e a incerteza se refletem nas altas taxas de juros praticadas pelas instituições financeiras privadas que desconfiam da capacidade solvência devido à instabilidade macroeconômica desses países, que são dependentes do mercado externo e, conseqüentemente, mais vulneráveis às oscilações econômicas (Mollo; Amado, 2001).

Pelo estudo de caso realizado, pode-se concluir que instituições financeiras, como o FONPLATA e o FOCEM, apresentam-se como um recurso valioso para os países que não têm um sistema bancário maduro, a exemplo do Uruguai. Por isso, a atuação do Estado é tão importante, visto que, sem ele, esses países alcançariam o desenvolvimento de maneira muito mais lenta e dificultosa. Essa atuação é relevante, inclusive, porque a instabilidade do mercado financeiro em conceder crédito, dada a elevada preferência pela

liquidez dos bancos privados, gera ineficiências que podem ser amenizadas pelos bancos de desenvolvimento com *funding* de projetos relevantes.

Por fim, os projetos escolhidos para análise são pertinentes porque, além de serem projetos de longo prazo e intensivos em capital, demonstram as dificuldades que esses países têm de fazer o desenvolvimento chegar em todos os locais de seus territórios, a ponto de faltarem serviços básicos como o de saneamento em muitas cidades, como vimos no Projeto de Saneamento Urbano Integrado Acegua-Aceguá. Isso evidencia e reforça a relevância da parceria do Estado com as instituições financeiras regionais de desenvolvimento, visto que esse projeto se viabiliza por meio de financiamento conjunto do FOCEM com duas empresas estatais estaduais. O projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná demonstra também a importância de se realizar projetos em cooperação internacional, nos quais há uma relação de ganha-ganha e a dificuldade que se impõe quando há um país que não está alinhado com os objetivos de desenvolvimento, demonstrando também a instabilidade política que assombra a região.

ANEXO 1

Projetos por país executados e em execução – FONPLATA

País	Projeto	Aportes
Argentina	Criação de um Órgão Nacional de Programação e uma rede de salas cinematográficas para a promoção e difusão de conteúdo audiovisual da região	FONPLATA: USD 9.953.383
		Nacional: USD 3.349.157
Bolívia	Programa de conservação de Rodovias - Reabilitação por graus de intervenção do trecho rodoviário: San Ramón - San Javier - Concepción - Río Uruguaito	FONPLATA: USD 35.000.000
		Nacional: USD 12.996.782
Bolívia	Projeto de construção da estrada: Río Uruguaito – Santa Rosa de la Roca – San Ignacio Velasco	FONPLATA: USD 63.450.000
		Nacional: USD 15.907.230
Brasil	Melhoramento e ampliação da infraestrutura urbana de Cachoerinha	FONPLATA: USD 8.910.000
		Nacional: USD 8.910.000
	Projeto de melhoramento e expansão da infraestrutura viária de Chapecó	FONPLATA: USD 14.750.000
		Nacional: USD 14.750.000
	Execução do Programa de Recuperação das Áreas Degradadas do Córrego Imbirussu	FONPLATA: USD 17.061.000
		Nacional: USD 17.061.000
	Eixo Ecológico Leste e Estruturação de Parques Ambientais	FONPLATA: USD 11.800.000
		Nacional: USD 2.950.000
	Execução del Programa de estruturação e assentamentos habitacionais da cidade de Curitiba	FONPLATA: USD 10.000.000
		Nacional: USD 3.208.000
	Programa de Infraestrutura e Reordenamento Urbano do Distrito Federal - INFRA DF	FONPLATA: USD 60.000.000
		Nacional: USD 15.000.000
	Programa de Desenvolvimento Urbano Sustentável Brusque/SC - Brusque 2030	FONPLATA: USD 30.000.000
		Nacional: USD 7.500.000
Projeto de Transporte e Mobilidade Urbana de Criciúma/SC II	FONPLATA: USD 25.000.000	
	Nacional: USD 6.250.000	
Programa de Mobilidade e Desenvolvimento Urbano do Sorocaba/SP	FONPLATA: USD 16.000.000	
	Nacional: USD 4.000.000	
Programa de Desenvolvimento Urbano de Cascavel - PDU Cascavel/PR	FONPLATA: USD 32.000.000	
	Nacional: USD 8.000.000	
Programa de ações estruturantes de São Gonçalo do Amarante - PAES	FONPLATA: USD 34.000.000	
	Nacional: USD 8.500.000	
Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira na Cidade de Ponta Porã – Fronteira do Futuro	FONPLATA: USD 25.000.000	
	Nacional: USD 6.200.000	
Programa Itajaí 2040 - Moderna e Sustentável	FONPLATA: USD 62.500.000	
	Nacional: USD 15.625.000	

	Programa Eixo Ecológico Linha Verde Região Leste Joinville	FONPLATA Nacional:
	Projeto de transporte e mobilidade urbana de Criciúma	FONPLATA: USD 17.250.000 Nacional: USD 17.250.000
	Programa de Desenvolvimento Integrado de Corumbá	FONPLATA: USD 40.000.000 Nacional: USD 40.000.000
	Programa Integrado de Saneamento e Recursos Hídricos Indaiatuba / SP - Rio Jundiá Limpo	FONPLATA: USD 30.000.000 Nacional: USD 7.500.000
Paraguai	Melhoramento da rodovia entre Pedro Juan Caballero – Capitán Bado – Itanárá – Ypejhú nos departamentos de Amambay e Canindeyú da República do Paraguay	FONPLATA: USD 220.000.000
	Estudo de pré-investimento e execução de obras para a construção do terminal portuário de multipropósitos da cidade de Pilar	FONPLATA: USD 8.500.000 Nacional: USD 2.402.500
Uruguai	Programa de reabilitação e manutenção da infraestrutura	FONPLATA: USD 112.000.000
		Nacional: USD 28.000.000

Elaborado pela autora – Fonte: FONPLATA, 2025

ANEXO 2

Projetos por país - FOCEM

País	Projeto	Aportes
Argentina	Obras prioritárias de recuperação de infraestrutura da Linha Urquiza	FOCEM: USD 29.800.290,00
		Nacional: USD 14.665.256,00
	Polo de desenvolvimento local e regional da Universidad Nacional Arturo Jauretche no município de Florêncio Varela	FOCEM: USD 13.951.400,00
		Nacional USD 7.996.535,00:
	Investigação, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde	FOCEM: USD 20.559.599,00
		Nacional: USD 4.859.324,92
	Intervenções Integradas nos Edifícios de Ensino Obrigatório nos Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay e San Javier – Província de Santa Fé	FOCEM: USD 8.529.572,66
Nacional: USD 4.886.551,48		
Vínculo de Interconexão em 132 kV ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte	FOCEM: USD 23.498.380,11 Nacional: USD 10.822.370,00	
MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA	FOCEM: USD 11.669.372,48	
	Nacional: USD 3.714.238,91	
Bolívia	MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA	FOCEM: USD 11.669.372,48
		Nacional: USD 3.714.238,91
Brasil	Contorno Viário do Município de Amambaí (MS)	FOCEM: USD 5.100.000,00
		Nacional: USD 1.967.400,00
	Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai	FOCEM: USD 4.561.461,49
		Nacional: USD 3.765.938,52
	Investigação, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde	FOCEM: USD 20.559.599,00
		Nacional: USD 4.859.324,92
	Adensamento e Complementação Automotiva no âmbito do MERCOSUL	FOCEM: USD 2.244.154,73
Nacional: USD 764.968,85		
Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ponta Porã - MS	FOCEM: USD 4.267.724,28	
	Nacional: USD 1.006.482,47	
MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA	FOCEM: USD 11.669.372,48	
	Nacional: USD 3.714.238,91	
Paraguai	Melhoria do Centro de Fronteira de Puerto Falcón	FOCEM: USD 32.625.188,00
		Nacional: USD 23.043.632,00
	Projeto Construção da Avenida Costeira Norte de Assunção - 2ª Etapa e Conexão (Av. Primer Presidente) com a Rodovia Nacional Nº 9	FOCEM: USD 56.998.231,00 Nacional: USD 25.488.514,00
		FOCEM: USD 20.559.599,00

Investigação, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde	Nacional USD 4.859.324,92:
Construção da Linha de Transmissão 500 kv Itaipu-Villa Hayes, a Sub-Estação Villa Hayes e a Ampliação da Sub-Estação Margem Direita Itaipu	FOCEM: USD 305.688.713,49
	Nacional: USD 109.675.689,45
Reabilitação e Pavimentação Asfáltica do Trecho Concepción – Puerto Vallemí	FOCEM: USD 75.309.383,00
	Nacional: USD 84.985.667,00
Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Avaliação da Conformidade – DeTIEC	FOCEM: USD 3.848.596,13
	Nacional: USD 1.070.917,89
MERCOSUL YPORÃ - Promoção de acesso a água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza e de extrema pobreza	FOCEM: USD 478.976,99
	Nacional: USD 1.028.109,44
Recapeamento do trecho alimentador das Rotas 1 e 6, corredores de integração regional, Rota 1 (Carmen del Paraná) – La Paz, Rota Graneros del Sur	FOCEM: USD 2.960.339,83
	Nacional: USD 1.662.333,00
Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador da Rota 2, corredor de integração regional, Itacurubi de la Cordillera – Valenzuela – Gral. Bernardino Caballero	FOCEM: USD 3.928.100,75
	Nacional: USD 2.137.900,84
Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador das Rotas 6 e 7, corredores de integração regional, Presidente Franco - Cedrales	FOCEM: USD 4.499.694,97
	Nacional: USD 3.457.866,29
Desenvolvimento de Produtos Turísticos Competitivos na Rota Turística Integrada Iguazú-Misiones, Atração Turística do MERCOSUL	FOCEM: USD 979.180,53
	Nacional: USD 381.806,02
Recapeamento Asfáltico do Trecho Alimentador da Rota 8, Corredor de Integração Regional, Rota 8 – San Salvador – Borja – Iturbe e Ramal a Rojas Potrero	FOCEM: USD 4.889.893,79
	Nacional: USD 3.186.931,94
Construção e Melhoramento de Sistemas de Água Potável e Saneamento Básico em Pequenas Comunidades Rurais e Indígenas do País	FOCEM: USD 10.606.582,00
	Nacional: USD 9.732.551,00
	FOCEM: USD 11.669.372,48

	MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA	Nacional: USD 3.714.238,91
	Reabilitação de Corredores Viários	FOCEM: USD 12.932.196,62 Nacional: USD 19.679.697,90
	Laboratório de Biossegurança e Fortalecimento do Laboratório de Controle de Alimentos	FOCEM: USD 4.080.000,00 Nacional: USD 1.181.440,00
	Programa de Apoio Integral a Microempresas	FOCEM: USD 4.144.603,78 Local: USD 1.339.433,78
	Reabilitação e melhoramento de estradas de acesso e anéis viários da Grande Assunção	FOCEM: USD 12.233.210,57 Nacional: USD 15.717.059,05
	MERCOSUL Roga	FOCEM: USD 6.641.658,04 Nacional: USD 5.642.314,58
	MERCOSUL-Habitat de Promoção Social, Fortalecimento de Capital Humano e Social em assentamentos em condições de pobreza	FOCEM: USD 5.576.706,88 Nacional: USD 6.238.206,77
Uruguai	Reabilitação Rodovia 6 Trecho II: Rodovia 44 - Vichadero - Departamento de Rivera	FOCEM: USD 6.355.860,00 Nacional: USD 4.114.635,00
	Reabilitação Rodovia 6 Trecho I: 343K000 - Ruta 44 Departamento de Tacuarembó	FOCEM: USD 5.105.746,00 Nacional: USD 3.307.791,00
	REABILITAÇÃO DA RODOVIA 30 - Trecho IV: Javier de Viana - Arroio Chiflero, Departamento de Artigas	FOCEM: USD 3.948.923,05 Nacional: USD 1.917.829,56
	REABILITAÇÃO DA RODOVIA 30 - TRECHO III: Acesso Leste Arroio Cuaró - Javier de Viana, Departamento de Artigas	FOCEM: USD 4.712.951,03 Nacional: USD 2.254.875,20
	REABILITAÇÃO DA RODOVIA 30 - Trecho II: Tomás Gomensoro - Acesso Oeste Arroio Cuaró, Departamento de Artigas	FOCEM: USD 5.076.595,03 Nacional: USD 2.011.736,53
	REABILITAÇÃO DA RODOVIA 30 - TRECHO I: Ramal: Ruta 3 - Tomás Gomensoro, Departamento de Artigas.	FOCEM: USD 2.588.114,05 Nacional: USD 1.254.023,46
	Reabilitação da Rota 8 Treinta y Tres – Melo / Trecho II: Km 366 ao Km 393,1	FOCEM: USD 7.993.393,38 Nacional: USD 3.353.803,27
	Reabilitação da Rota 8 Treinta y Tres – Melo / Trecho I: Km 310 ao Km 338	FOCEM: USD 8.457.951,53 Nacional: USD 3.529.222,51
	“Reabilitação de ferrovia II, (trechos Piedra Sola–Tres	FOCEM: USD 83.520.000,00 Nacional: USD 34.766.070,00

	Árboles–Algorta–Paysandú, Queguay–Salto–Salto Grande”)	
	Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai	FOCEM: USD 4.561.461,49 Nacional: USD 3.765.938,52
	Internacionalização da especialização produtiva - desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de 'software', biotecnologia e eletrônica e suas respectivas cadeias de valor (2ª etapa)	FOCEM: USD 2.335.586,01 Nacional: USD 619.299,95
	Investigação, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde	FOCEM: USD 20.559.599,00 Nacional: USD 4.859.324,92
	Reabilitação de Ferrovia, linha Rivera: Trecho Pintado (Km 144) – Fronteira (Km 566)	FOCEM: USD 48.788.678,94 Nacional: USD 21.688.403,44
	Rota 12: Trecho de conexão Rota 54 – Rota 55	FOCEM: USD 2.832.930,37
	Intervenções Múltiplas em Assentamentos Localizados em Territórios de Fronteira com Situações de Extrema Pobreza e Emergência Sanitária, Ambiental e Habitacional	Nacional: USD 3.537.586,57 FOCEM: USD 1.196.737,00 Nacional: USD 846.033,89
	Desenvolvimento de Capacidades e Infraestrutura para Classificadores Informais de Resíduos Urbanos nas Localidades do Interior do Uruguai	FOCEM: USD 1.533.336,50 Nacional: USD 553.734,79
	Economia Social de Fronteira	FOCEM: USD 1.323.756,57 Nacional: USD 388.547,61
	Internacionalização da especialização produtiva - desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de 'software', biotecnologia e eletrônica e suas respectivas cadeias de valor	FOCEM: USD 1.274.288,00 Nacional: USD 1.063.989,57
	Rota 26 - trechos Melo - “Arroyo Sarandi de Barceló”	FOCEM: USD 5.179.035,79 Nacional: USD 4.808.141,07
	MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA	FOCEM: USD 11.669.372,48 Nacional: USD 3.714.238,91
	Interconexão Elétrica de 500 MW Uruguai-Brasil	FOCEM: USD 82.628.209,70 Nacional: USD 44.225.293,35
Pluriestatal	Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai	FOCEM: USD 4.561.461,49 Nacional: USD 3.765.938,52
	Investigação, Educação e Biotecnologias Aplicadas à Saúde	FOCEM: USD 20.559.599,00 Nacional: USD 4.859.324,92
		FOCEM: USD 11.669.372,48

	MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA	Nacional: USD 3.714.238,91
--	--	----------------------------

Elaborado pela autora – Fonte: FOCEM, 2025

BIBLIOGRAFIA

- ALLENDE, R. A.; MALLMANN, M. I.; MARQUES, T. C. S. Relações uruguaio-brasileiras: uma breve aproximação das atuais agendas de cooperação. In: CAMPOS, H. A.; SCHWEITZER, A. F.; CAMPOS, H. Á. (orgs.). *Integração regional, fronteiras e globalização no continente americano*. 1. ed. São Paulo: Editora UFRGS, 2014. p. 45-66.
- AMADO, A. G.; MOLLO, M. L. R. *Instituições financeiras e desenvolvimento regional: uma perspectiva pós-keynesiana*. Brasília: Ipea, 2024.
- ARACH, L. *Conflito na hidrovía: a crise argentina e a base americana*. Buenos Aires: Editorial Sur, 2024.
- BASTOS, P. P. Z.; PEREIRA, A. R. Teoria do Estado desenvolvimentista e estruturalismo latino-americano: conexões e convergências. *Revista de Economia Política Latino-Americana*, v. 12, n. 1, p. 24-47, 2024.
- BOTELHO, T. et al. Estrutura produtiva e heterogeneidade na América Latina. *Revista da CEPAL*, n. 134, p. 95-114, 2021.
- BRASIL. Ministério da Infraestrutura. *Plano nacional de logística: 2020-2025*. Brasília: MINFRA, 2020.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. São Paulo: Editora 34, 2015.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. *Macroeconomia desenvolvimentista*. São Paulo: Campus, 2016.
- CARDENAS, E.; OCAMPO, J. A.; THORP, R. *The export age: Latin America in the late nineteenth century*. New York: Palgrave, 2001.
- CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Relatório anual 2021*. Santiago: Cepal, 2021.
- COLISTETE, R. P. O pensamento estruturalista latino-americano. In: GIAMBIAGI, F. et al. (orgs.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2010)*. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2011. p. 37-68.
- COUTO, B. R. Preços, sindicatos e a rigidez dos termos de troca. *Revista Brasileira de Economia*, v. 71, n. 2, p. 225-246, 2017.
- DEOS, S.; WEGNER, D. Instituições financeiras regionais na América Latina. *Cadernos do Desenvolvimento*, n. 7, p. 101-120, 2011.

EVANS, P. *Construção do Estado e desenvolvimento: explorando possibilidades estruturais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

FELIX, L. C. A crise do liberalismo na periferia: uma abordagem estruturalista. *Revista Crítica de Economia*, v. 9, n. 2, p. 88-109, 2024.

FONSECA, P. C. D. O pensamento econômico no Brasil. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 8, n. 1, p. 11-36, 2004.

FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL. *O que é o FOCEM*. Disponível em: <<https://focem.mercosur.int/pt/o-que-e-focem/>>. Acesso em: 10 abr. 2025.

FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL. *Aprovação do Projeto Aceguá (BR-URU)*. 2012. Disponível em: <[https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_030-2012%20_PT_Aprovação%20do%20Projeto%20Aceguá%20\(BR-URU\)-9.pdf](https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_030-2012%20_PT_Aprovação%20do%20Projeto%20Aceguá%20(BR-URU)-9.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2025.

FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL. *Addendum 01 – Aceguá*. 2015. Disponível em: <<https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/COF%204-13%20Agegua%20Addendum%2001%20PT-6.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2025.

FONPLATA – Banco de Desenvolvimento. *Normas para a elaboração e administração das operações do FONPLATA*. 2019. Disponível em: <<https://www.fonplata.org/sites/default/files/paginas-fonplata/archivos/Normas%20para%20a%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20e%20administra%C3%A7%C3%A3o%20das%20Opera%C3%A7%C3%B5es%20do%20FONPLATA.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2025.

FONPLATA – Banco de Desenvolvimento. *Relatório anual 2020*. Disponível em: <<https://www.fonplata.org/sites/default/files/media/documents/Relatorio%20Anual%202020%20FONPLATA%20POR%20Digital.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2025.

FONPLATA – Banco de Desenvolvimento. *Relatório anual 2023*. Disponível em: <<https://www.fonplata.org/sites/default/files/media/documents/Relat%C3%B3rio%202023%20PT.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2025.

FONPLATA – Banco de Desenvolvimento. *Institucional*. Disponível em: <<https://www.fonplata.org/pt/institucional/>>. Acesso em: 11 abr. 2025.

FONPLATA – Banco de Desenvolvimento. *Investidores*. Disponível em: <<https://www.fonplata.org/pt/investidores>>. Acesso em: 1 jul. 2025.

FONPLATA – Banco de Desenvolvimento. *Modalidades de financiamento*. Disponível em: <<https://www.fonplata.org/pt/financiamento/modalidades-de-financiamento>>. Acesso em: 1 jul. 2025.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 12. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1989.

FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1966.

GONÇALVES, R. F. *Finanças e investimentos*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

HERMANN, J. Instituições financeiras e desenvolvimento de longo prazo. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, p. 109-126, 2011.

LOURENÇO, J. Classificação de risco e investimentos. *Revista Brasileira de Finanças*, v. 12, n. 3, p. 88-102, 2024.

MEDEIROS, C. A. A integração regional sul-americana. *Economia e Sociedade*, v. 17, n. 1, p. 1-30, 2008.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (Brasil). *Documentos de política externa*. Brasília: MRE, 2020.

MOLLO, M. L. R.; AMADO, A. G. Instabilidade financeira e desenvolvimento: uma abordagem pós-keynesiana. *Revista de Economia Aplicada*, v. 28, n. 2, p. 245-270, 2024.

OCAMPO, J. A. *Regional financial cooperation in Latin America*. Santiago: Cepal, 2006.

OREIRO, J. L. Macroeconomia do desenvolvimento: uma introdução. *Revista de Economia Política*, v. 25, n. 2, p. 107-125, 2005.

PADULA, R. O regionalismo sul-americano. *Contexto Internacional*, v. 36, n. 2, p. 289-316, 2014.

PREBISCH, R. *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*. Santiago: Cepal, 1949.

PREBISCH, R. *Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico*. Santiago: Cepal, 1954.

REVELEZ, R. A. Integração pós-liberal na América Latina. *Revista Latino-Americana de Política Comparada*, n. 3, p. 15-38, 2011.

RUIZ, M.; ALMEIDA, R.; BRAGA, J. O papel do FONPLATA no financiamento regional. *Revista Integração Sul-Americana*, v. 4, n. 2, p. 66-90, 2024.

SALGADO, R. O.; MASCARENHAS, F. S.; BEGOSSO, R. Subdesenvolvimento e dependência. *Estudos Avançados*, v. 35, n. 101, p. 115-138, 2021.

SILVA, F. R.; MARCATTO, L. Pensamento estruturalista na América Latina. *Revista Brasileira de História Econômica*, v. 6, n. 1, p. 91-112, 2013.

SILVEIRA, F. G.; ANGELI, N. A industrialização brasileira no pós-1929. *Revista de Economia Brasileira*, v. 34, n. 2, p. 55-70, 2020.

STEW, M. *Concessões logísticas no Brasil: a Hidrovia Paraguai-Paraná*. São Paulo: FGV Editora, 2025.

STUDART, R. *Investimento, instabilidade e crescimento: teoria e evidências empíricas*. Rio de Janeiro: Ipea, 1983.

THIRLWALL, A. P. Professor Krugman's 45-degree rule. *Journal of Post Keynesian Economics*. v. 14, n. 1, Fall 1991.

TONEL, L. Integração bilateral Brasil-Uruguai. *Cadernos de Integração Latino-Americana*, v. 9, p. 57-73, 2018.

VASCONCELOS, M. A. S.; SANTOS, D. R. Saneamento na fronteira Brasil-Uruguai. *Revista de Políticas Públicas*, v. 28, n. 1, p. 45-62, 2023.

VIDAL, G. Hidrovia Paraguai-Paraná: uma saída ao mar para a Bolívia. *Revista Latinoamericana de Transporte*, n. 17, p. 10-21, 2017.

WEGNER, D. Integração regional e desenvolvimento na América Latina. *Revista de Desenvolvimento Regional*, v. 14, n. 2, p. 33-56, 2018.

ZUGAIB, M. J. A Hidrovia Paraguai-Paraná. In: GARCIA, R. (org.). *Integração sul-americana*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006. p. 143-172.