

O Paradoxo da Política Externa Brasileira: uma análise a partir da infraestrutura regional ¹

Bárbara Carvalho Neves²

221

Resumo: Este artigo tem como objetivo discutir a política externa brasileira para a América do Sul a partir da perspectiva da infraestrutura regional. Apesar de ter sido o principal ator na criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), e posteriormente da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), o governo brasileiro foi se afastando das instituições regionais e de seus compromissos declarados para a região. Ainda que grande parte da bibliografia existente no tema defenda que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tenha sido o principal financiador dos projetos de integração da infraestrutura regional na América do Sul, ao analisar os documentos e dados disponíveis tal afirmação não se sustenta. O paradoxo a ser discutido neste artigo se apresenta na premissa da utilização do espaço regional para a alavancagem dos compromissos e interesses nacionais através da política externa brasileira de 2000 a 2016.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Infraestrutura regional; BNDES; IIRSA; América do Sul.

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

2 Doutoranda e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, Brasil. Pesquisadora da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e do Observatório de Regionalismo (ODR). E-mail: barbara.neves@unesp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8233-7309>.

1 Introdução

Muito se discute sobre a participação e a importância do governo brasileiro no desenvolvimento do regionalismo sul-americano nos anos 2000, tendo como marco, ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a convocação da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul³, em Brasília, cujo espaço também deu origem a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Apesar de a IIRSA ter sido o primeiro projeto multilateral para a integração da infraestrutura sul-americana sob os preceitos do regionalismo aberto⁴, sua conformação representou o início de um novo contexto político e econômico na América do Sul, a chamada “virada à esquerda” (FIORI, 2006)⁵. Ainda assim, apesar de haver existido um contexto favorável para a integração sul-americana por mais de 10 anos, onde diversos mecanismos foram criados e o crescimento econômico na região esteve presente, até os dias atuais, os gargalos e assimetrias intrarregionais se mantêm, principalmente no âmbito infraestrutural.

222

Considerando a integração física regional como uma via essencial para as outras áreas da integração sul-americana, principalmente na catalisação do comércio intrarregional (IIRSA, 2011), podemos questionar por que, apesar de haver uma conjuntura política e econômica positiva ao investimento, esforços conjuntos, políticas convergentes e instituições financeiras direcionadas a contribuir com a supressão de assimetrias físicas entre os países sul-americanos, não houve a integração esperada?

Diversos foram os fatores que corroboraram à manutenção das barreiras para a integração da infraestrutura sul-americana, entre eles podemos pontuar: a

3 A Primeira Reunião de Presidentes dos 12 Estados da América do Sul foi resultante de iniciativa do Governo Brasileiro de Fernando Henrique Cardoso, que ocorreu entre os dias 31 de Agosto e 1º de Setembro de 2000 na cidade de Brasília – Brasil.

4 O regionalismo aberto representou a segunda expansão dos movimentos integracionistas a partir dos anos 90, caracterizado por um ímpeto mais liberal, priorizando objetivos comerciais (MARIANO, 2007; VIGEVANI e RAMANZINI Jr., 2011).

5 O período da virada à esquerda foi marcado pelas eleições de Hugo Chávez na Venezuela (em 1999), Ricardo Lagos no Chile (em 2000), Lula da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina (em 2003 ambos), Tabaré Vázquez no Uruguai (em 2004), Evo Morales na Bolívia (em 2005), Rafael Correa no Equador (2006) e de Fernando Lugo no Paraguai (2008).

ausência de mudanças na estrutura institucional dos mecanismos para a integração da infraestrutura (COUTO, 2010; OLIVEIRA CRUZ, 2017); a manutenção da lógica econômica do investimento em infraestrutura e, conseqüentemente, a reprodução da reprimarização econômica regional (BRAGATTI e SOUZA, 2016); a permanência da participação dos Bancos regionais de fomento no direcionamento dos projetos (SANTOS, 2016); a ausência da participação social na iniciativa (CALDAS e OLIVEIRA Jr., 2016); a baixa institucionalização e vulnerabilidade do processo regional diante de crises ou mudanças políticas na América do Sul (BRAGATTI e SOUZA, 2016; MARIANO, 2014); a priorização de obras de transportes, ignorando-se a importância do âmbito político, ambiental e sociocultural dos projetos frente as populações locais (GUDYNAS, 2008; OLIVEIRA, 2016; SOUZA, 2015); e a atuação e posterior afastamento gradual do governo brasileiro dos mecanismos regionais por ele apoiados, diante da necessidade da existência de um *paymaster* no processo (NEVES, 2019), e sua reticência em sê-lo (SPEKTOR, 2014; BURGES, 2015).

223

Este artigo se desenvolve a partir do último ponto apresentado, considerando como uma das variáveis centrais na manutenção dos gargalos regionais quanto ao desenvolvimento infraestrutural, o posicionamento e a política externa do Brasil diante de seus vizinhos.

A partir do governo Lula da Silva a participação brasileira no financiamento de obras de infraestrutura se ampliou através do BNDES, sendo apontada por muitos autores como benéfica e como sendo o principal mecanismo de apoio à IIRSA (DESIDERÁ NETO et. al., 2014; OLIVEIRA, 2016; PADULA, 2014; PRADO FILHO, 2018). Entretanto, os dados obtidos e analisados na realização deste estudo não corroboram com essa afirmação.

Assim como Burges (2005), entende-se aqui que, em realidade, a atuação brasileira na região, através do financiamento do BNDES à exportação de bens e serviços, alavancou o potencial das empresas nacionais a partir da construção de projetos de infraestrutura em outros países que não corroboravam aos objetivos de integração estabelecidos em meados dos anos 2000.

Tais objetivos de integração podem ser enumerados a partir do Anexo I do Comunicado de Brasília de 2000, intitulado “Plano de Ação para a Integração da

Infraestrutura Regional na América do Sul, uma proposta”. Neste documento são definidos 10 princípios básicos para o desenvolvimento da infraestrutura regional sul-americana, entre eles: determinar uma visão integrada da Infraestrutura que contemple não apenas o transporte, a energia e as telecomunicações, mas também a interconexão com questões sociais e ambientais; enquadrar projetos a partir de uma planificação estratégica organizada a partir de eixos de integração e desenvolvimento regional, coordenando planos entre os países para que se de prioridade aos projetos dos grandes eixos estabelecidos; e harmonizar as políticas, planos e marcos regulatórios e institucionais entre os Estados para a avaliação técnica, econômica e ambiental integrada dos projetos de infraestrutura na região, buscando reforçar os efeitos sinérgicos dos projetos de integração que sejam complementares aos objetivos estabelecidos (IIRSA, 2000).

224

A atuação do governo brasileiro tem grande peso na temática, pois foi o país que impulsionou o processo de integração da infraestrutura sul-americana ao expandir os direcionamentos nacionais de desenvolvimento para um modelo de convergência de esforços infraestruturais na América do Sul. Dessa maneira, a problemática aqui analisada se constitui na medida em que o afastamento gradual das ações externas do país em assumir a liderança da integração no continente, (BURGES, 2015; SANAHUJA, 2010) dialoga inversamente com a ampliação dos financiamentos do BNDES às empresas brasileiras, na ordem de realizar obras de infraestrutura no território nacional e nos países vizinhos, cujo foco não corrobora aos objetivos de integração estabelecidos no âmbito da criação do mecanismo.

A atuação brasileira na região demonstra uma via dupla de ação do país ao utilizar o BNDES como ferramenta de sua política externa na América do Sul, assim como ao investir e incorporar obras de caráter nacional na carteira da IIRSA, cujo impacto não reflete na maior integração física da região. No início do mecanismo, projetou-se o ativismo brasileiro e o BNDES como importantes instrumentos para a infraestrutura física, como pode ser visto discurso do Presidente da República, Lula da Silva, no encerramento da 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2004, Cusco – Peru:

A IIRSA desencadeou um processo de construção de uma infraestrutura física que unirá plenamente nossos países e povos.

[...] Os recursos liberados fortalecerão a capacidade do BNDES e da CAF de financiar obras estratégicas, que darão um choque de produtividade e de competitividade à economia regional. (SILVA, 2004, p.3-4).

É a partir da impossibilidade de o Brasil cumprir com o discurso que apresenta de constituir um mecanismo financiador para os objetivos de integração da região, que sua atuação se torna complexa e, possivelmente, controversa. Nesse sentido, ao focar na análise da participação brasileira na dinâmica regional da integração da infraestrutura, a partir de dados empíricos, este trabalho pretende questionar e compreender a política externa brasileira e suas ferramentas para a América do Sul.

O argumento central se pauta na afirmação de que o principal objetivo do projeto de integração da infraestrutura sul-americana é a manutenção da lógica nacional, no qual a criação da IIRSA e do COSIPLAN são consequências, e ao mesmo tempo constituem o pano de fundo para a estratégia de desenvolvimento nacional brasileira, na qual ultrapassar os gargalos dentro da lógica instituída e aprofundar a institucionalidade do mecanismo não são os principais objetivos.

225

Tal argumentação, em conjunto com os dados empíricos apresentados, buscam contribuir para o debate existente sobre potências regionais. A atuação brasileira no escopo dos mecanismos de integração da infraestrutura sul-americana reafirma o entendimento de que “o regionalismo para o Brasil é um 'meio para um fim' ao invés de 'um fim em si mesmo” (LAZAROU e LUCIANO, 2015, p. 15, tradução nossa).

Para o estudo das variáveis e fatores apontados nesta introdução, os mecanismos e metodologias utilizadas se resumem na análise documental (DUVERGER, 1976) dos mecanismos regionais, órgãos nacionais e ministérios, revisando-se dados primários e realizando entrevistas com líderes e participantes dos governos sul-americanos nas iniciativas de integração da infraestrutura regional⁶.

É necessário destacar que, ainda que se aponte aqui o governo brasileiro como um ator unitário, de modo algum ele o é. Entretanto, neste trabalho o

6 Para ver as entrevistas em sua totalidade, veja Neves (2019).

objetivo é debater as ações de política externa, não havendo espaço para o debate aprofundado de seus atores e interesses específicos. O estudo da dinâmica de formulação da política externa do país é tema para uma pesquisa futura.

Deste modo, este artigo está estruturado em duas partes. Em um primeiro momento será feito um debate sobre a política externa brasileira para a região no âmbito da análise da participação do país nas iniciativas para a integração da infraestrutura regional na América do Sul, dialogando com as discussões e perspectivas teóricas já existentes sobre o papel brasileiro de liderança regional e a problemática de tal posição. E, na segunda seção se discutirá o paradoxo da política externa brasileira para a América do Sul a partir da análise empírica da participação brasileira na IIRSA e no COSIPLAN, avaliando e questionando também o papel do BNDES para as obras de infraestrutura regional nos países da América do Sul.

2 A Política Externa Brasileira para a América do Sul (2000-2016)

226

Foi principalmente durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) que o Brasil redirecionou de maneira mais concreta a ampliação de sua influência no subcontinente (PECEQUILO, 2008), ainda que a expansão da atuação do país tenha marcos anteriores, como é visto no lançamento da Iniciativa Amazônica, e da proposta de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) em 1993 (ANTIQUERA, 2006; DESIDERÁ NETO, et. al., 2014).

De acordo com Lessa, Couto e Farias (2009), durante o segundo mandato do presidente Cardoso a estratégia nacional se projetou para a sub-região de diferentes maneiras. O perfil de centralização da formulação e condução da política externa, além do desempenho da diplomacia presidencial, caracterizou-se como “um instrumento para incrementar relações de alto nível junto aos países industrializados, além de ter sido peça importantíssima em vários momentos do processo de integração sub-regional” (PINHEIRO, 2004, p. 64).

A construção de um espaço sul-americano serviu também como ambiente de formulação da política externa nacional, pautada na lógica comercial,

ênfatizando a cooperação regional na busca por impulsionar seus ganhos. Com a aproximação sub-regional, a estratégia brasileira foi a de resistir ao aprofundamento da institucionalização dos mecanismos regionais criados, “procurando preservar o diferencial de poder do país” (PINHEIRO, 2004, p. 62).

Ao analisar a “construção da América do Sul” como espaço integrado, assim como os esforços despendidos pelo governo Brasileiro no âmbito do regionalismo, é notável a premissa defendida por Riggiozzi e Tussie (2012, p. 3, tradução nossa) de que “a região é aquilo que os atores fazem dela”. Como um espaço geográfico socialmente construído através de interesses de atores específicos, a América do Sul se constitui como um espaço político dos Estados, no qual “potências regionais [...] e seus projetos regionais representam importantes condutores por detrás da criação de novas organizações regionais (intergovernamentais)” (NOLTE, 2016, p. 7, tradução nossa).

Ainda, na visão de Burges (2006) a construção da liderança consensual brasileira na região encontrou na Infraestrutura uma maneira de evitar os custos de tal posição. Tais custos eram visualizados pelo setor público brasileiro com má vontade, tendo sido buscadas formas alternativas para prover o apoio necessário às iniciativas regionais sul-americanas em seu avanço e ao projeto de integração sul-americano. Aponta-se, portanto, que a reticência da liderança brasileira no projeto integracionista sul-americano esteve presente desde o início, mesmo que predominasse um contexto regional e internacional positivo para a expansão da participação do Brasil na região (BURGES, 2006).

É a partir dessa reticência, ao mesmo tempo em que se mantinha um crescente interesse em liderar um processo de aproximação regional na América do Sul que, ainda no final do governo de Fernando Henrique Cardoso, como apoio à sua estratégia de desenvolvimento nacional, foram realizadas modificações no estatuto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para que o Banco fosse colocado como mais um mecanismo de financiamento na região.

Fundado em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) cresceu sua atuação em meados dos anos 2000, durante os Governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff no Brasil, sob a égide do que se chamou

de “novo desenvolvimentismo”⁷. Foi no encontro de dois paradigmas no novo governo, o paradigma do neoliberalismo de um lado e do outro o do Estado desenvolvimentista, que o BNDES apoiou o crescimento nacional brasileiro, e, posteriormente, o regional através da internacionalização e apoio à exportação das empresas brasileiras.

Um dos principais pontos para a alavancagem da economia de um país é a sua capacidade de financiamento, a qual, durante os governos de Lula da Silva, o BNDES teve um papel importante para cumprir com as necessidades nacionais, sendo que o Banco foi o maior agente financiador para a industrialização e desenvolvimento do país (FREIXO e RISTOFF, 2012).

Visto como a “artéria aorta” para o desenvolvimento brasileiro, principalmente no que tange aos investimentos a longo prazo, o BNDES a partir de 2002 iniciou uma orientação de seus aportes financeiros para a supressão das assimetrias sociais existentes, retomando os investimentos em infraestrutura, modernização e o apoio à mudanças na estrutura produtiva. O novo estatuto do BNDES permitiu o financiamento do Banco às empresas nacionais para exportar bens e serviços. Tal mudança em seu estatuto foi refletida positivamente na cooperação regional, pois suas empresas ampliaram a realização, por exemplo, de obras de infraestrutura na América do Sul a partir do investimento do BNDES (ALÉM e CAVALCANTI, 2005; HONÓRIO, 2013; SARAIVA, 2011).

228

De modo mais específico, as linhas de apoio do BNDES à infraestrutura se davam em 2 formas: em parceria com a Corporação Andina de Fomento (CAF); e na concessão de financiamento diretamente às empresas brasileiras (CARVALHO, 2012)⁸. Ainda assim, além do BNDES e a CAF, a atuação brasileira na região e na construção de obras de infraestrutura contou com outras linhas de fomento ao país, como através de empréstimos bilaterais feitos pelo Banco Interamericano de

7 “O novo desenvolvimentismo, assim como o nacional-desenvolvimentismo da década de 1950, ao mesmo tempo supõe a existência e implica a formação de uma verdadeira nação, capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento informal, aberta, como é próprio de sociedades democráticas cujas economias são coordenadas pelo mercado [...]”. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.10-11).

8 Carvalho (2012) aponta uma terceira via de financiamento do BNDES para infraestrutura, através dos mecanismos de integração regional como a IIRSA, no entanto, neste artigo será problematizada tal crença da bibliografia sobre o tema e, portanto, não consta como uma das vias as quais identificamos.

Desenvolvimento (BID) (NEVES, 2020) e o Programa de Financiamento às Exportações do Banco do Brasil (PROEX-BB) (HONÓRIO, 2019).

Ainda assim, e apesar das diferentes linhas de apoio do BNDES para a infraestrutura, o Banco poderia apenas “financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País” (BRASIL, 2007), ou seja, independente do destino, o recurso deveria estar direcionado a uma empresa de capital nacional (ALÉM e CAVALCANTI, 2005). Constitui-se, nesse sentido, um dos mais recorrentes argumentos na temática, a necessidade por se constituir uma nova estrutura de financiamento regional capaz de atender às demandas de integração existentes, e que não estivesse diretamente atrelada ao financiamento apenas de empresas brasileiras.

Ao buscar compreender os fatores de influência na formulação da política externa brasileira, assume-se que as ações externas de um país são reações a um conjunto de elementos: interesses internos, pressões dos atores internacionais, ideias e valores presentes no período (MARIANO, 2012). Em acréscimo, a política externa brasileira nos anos 2000, como já discutido, buscou consolidar uma liderança consensual através de seu apoio aos novos espaços e mecanismos regionais, como a IIRSA. Apoio este que marcou uma “mudança nas prioridades nacionais, impondo aos países vizinhos o elemento ideacional da visão brasileira de uma região Sul-Americana” (BURGES, 2006, p. 37, tradução nossa).

229

Já não se projetava somente um espaço onde a liderança brasileira seria fortalecida para, conseqüentemente, ampliar também sua posição internacional, mas sim, a integração regional serviu como um instrumento para aplicar seus valores desenvolvimentistas para fora do país, tendo a infraestrutura como um vetor dessa expansão (HONÓRIO, 2013; HONÓRIO e NEVES, 2020; SARAIVA, 2010).

Com o contexto regional favorável houve reuniões periódicas entre os presidentes sul-americanos, dando andamento ao marco de ações estabelecido em 2000. No ano de 2004 foi realizada a terceira Reunião dos presidentes sul-americanos, convergindo no lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) (MARIANO, 2012; MARIANO, RAMANZINI Jr. e ALMEIDA, 2014; VIGEVANI e RAMANZINI Jr., 2014). Na Declaração de Cusco, os países sul-americanos

estabeleceram “*Su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura [...]*” (CASA, 2004, p.2).

Ademais, a consolidação da CASA teve um papel importante para a diplomacia brasileira ao se consolidar em 2008 como União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). A partir desse cenário, a projeção brasileira na geopolítica sul-americana foi impulsionada pelas ações de política externa durante o governo de Lula da Silva (MILANI, PINHEIRO e LIMA, 2017).

Começando pelas palavras do presidente Lula da Silva durante a posse de seu segundo mandato em 2007 é possível visualizar a projeção brasileira através do espaço sul-americano criado: “*Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao Mercosul e à Comunidade Sul-Americana de Nações*” (SILVA, 2008). Esse posicionamento caracteriza a América do Sul não somente como espaço e mecanismo para o crescimento da região, mas também consumidora e beneficiadora do projeto de desenvolvimento brasileiro (HONÓRIO, 2013; HONÓRIO e NEVES, 2020; VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

230

A movimentação regional demonstrou a continuação e êxito da política externa brasileira inaugurando, de acordo com Gonçalves (2011) e Saraiva (2011), um novo momento político regional a partir da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da UNASUL em 2008. Além de articular países subdesenvolvidos para agir de maneira mais concisa frente ao sistema internacional, o CDS estabeleceu um marco de coordenação, cooperação e integração em matéria de defesa exclusivamente sul-americana (SERBÍN, 2009).

Em concordância com a estratégia de fortalecer o caráter sul-americanista dos mecanismos regionais que vinham ganhando forma, além de criar o CDS, constituiu-se também um novo mecanismo para tratar de infraestrutura dentro da UNASUL. Durante o segundo governo de Lula da Silva, a infraestrutura assumiu posição central nos discursos brasileiros para a América do Sul, sendo incorporada nas diretrizes da política externa do país ao apontar que a maior dificuldade para o adensamento das relações sul-americanas se dava pela existência dos gargalos físicos entre os países, que continuava a encarecer a livre circulação de pessoas e

mercadorias, processo este estimulado no marco do MERCOSUL (VIGEVANI e RAMANZINI Jr., 2014).

Sendo assim, em 2009, criou-se o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) no âmbito da UNASUL, incorporando a IIRSA como seu Fórum Técnico em 2011, buscando fomentar a cooperação regional a partir de alianças estratégicas na América do Sul, investindo em projetos de planificação e infraestrutura. A criação do COSIPLAN representou o descontentamento existente da dinâmica com os projetos de infraestrutura, no qual os mecanismos regionais sofreram adaptações para responder à nova demanda regional.

Como pode ser visto, ao longo dos anos 2000 o governo brasileiro manteve a infraestrutura como vetor para a expansão das diretrizes do país na região. Reafirma-se, novamente, que apesar de suas limitações estruturais o BNDES foi apresentado à região como um instrumento para a integração regional. Em Informe do BNDES em 2004, intitulado “A Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira” (FREIXO e RISTOFF, 2012), afirma-se que:

231

A integração Sul-Americana, um dos principais pilares da política externa brasileira, passou a ser parte da missão do BNDES, a partir de 2003, tendo em vista que a expansão dos mercados nacionais e do comércio entre os países é fundamental para acelerar o desenvolvimento econômico com justiça social. O BNDES busca reduzir custos de comércio exterior, aumentar o intercâmbio comercial entre os países sul-americanos, promover maior integração regional e adicionar competitividade comercial à América do Sul, ao financiar as exportações de produtos e serviços de engenharia brasileiros, para aprimorar as conexões físicas da região. (BNDES, 2004, p. 1).

O governo brasileiro teve no BNDES um mecanismo financiador da sua estratégia nacional, tendo no marco da IIRSA o espaço de convergência necessário para expandir as relações bilaterais com os países da região através do financiamento às empresas brasileiras para a realização de obras de infraestrutura nos territórios vizinhos. De acordo com as investigações e análises realizadas nesse trabalho, a lógica da atuação brasileira em infraestrutura desde a criação da IIRSA deu espaço à internacionalização das empresas nacionais, não havendo um aprofundamento e cumprimento das obras que representavam os objetivos integracionistas e o projeto de integração física sul-americano.

Ademais de não promover estritamente obras de caráter integrador, a dinâmica regional não cumpre ao longo do tempo o objetivo 5 do Projeto estabelecido nos anos 2000, no âmbito de harmonizar marcos regulatórios e institucionais para a avaliação técnica do avanço dos projetos. Cada país fica responsável pelo acompanhamento, fiscalização e atualização dos dados do projeto no site do mecanismo, sendo que no caso brasileiro há inúmeros problemas de transparência em tal dinâmica.

Em entrevista concedida ao jornal Valor Econômico, no ano de 2009, o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães destacou que a

[...]ajuda aos vizinhos reverte em benefício do Brasil. A construção da infraestrutura, o desenvolvimento industrial, o aumento de demanda cria oportunidades não só para as empresas brasileiras mas para nossos trabalhadores, pois aumenta a demanda por produtos e serviços brasileiros. (apud SARAIVA, 2011, p. 136).

232

Em concordância ao apontado acima pelo Embaixador Guimarães, mesmo que galgado nas políticas integracionistas, o crescimento dos investimentos brasileiros na América do Sul através da atuação do BNDES como financiador de obras de infraestrutura em outros países da região dialogou diretamente com a ampliação do papel das empresas brasileiras que conduziam tais projetos. Por sua vez, o apoio dado pelo BNDES dentro da carteira da IIRSA foi ínfimo em comparação ao seu apoio fora do mecanismo às obras de infraestrutura na região.

De modo geral o balanço da política externa brasileira durante o governo Lula da Silva no que se refere às iniciativas de integração na América do Sul foi positivo para a estratégia brasileira. A manutenção dos mecanismos regionais sem um aprofundamento institucional deu margem para que a expansão brasileira no cenário internacional ocorresse nos moldes projetados, nesse caso, positiva para o Brasil, mas nem tão positiva assim para o desenvolvimento de um cenário regional mais coeso e estável (SARAIVA, 2011).

É a partir do entendimento da instrumentalização da infraestrutura e do espaço regional para a alavancagem do projeto de desenvolvimento nacional brasileiro que se torna cada vez mais importante compreender o período e os processos aqui analisados. A problemática se constrói, uma vez mais, na dependência do projeto regional da liderança consensual e do alto ativismo

brasileiro nas iniciativas regionais sul-americanas, uma vez que as instituições criadas, como a UNASUL, dependiam em muito da vontade e das expectativas dos países no processo e na liderança existente.

A defesa da autonomia nacional em detrimento do aprofundamento da institucionalidade dos mecanismos regionais, em uma dinâmica intergovernamental, manteve os espaços de cooperação regional vulneráveis às mudanças políticas na região, como pode ser visualizado a partir dos governos de Dilma Rousseff com o gradual afastamento do Brasil na liderança dos projetos por ele até então estimulados (RAMANZINI Jr. e MARIANO, 2016).

Grande parte da discussão sobre a política externa de Dilma Rousseff para a integração sul-americana aponta para a diminuição da atividade e da priorização dada pelo Brasil aos seus vizinhos, com exceção do Uruguai e da América Central, no qual houve continuação e maior aproximação do governo brasileiro durante esse período (SARAIVA, 2013; SOUZA, BISETTO e BARROS, 2018). Ademais, nesse novo contexto, ainda que estivesse presente certa disposição dos atores brasileiros em dar continuidade e aprofundar os trabalhos dentro dos mecanismos regionais, os contextos internacional e regional já não eram mais os mesmos. Sendo assim, a vontade política durante novo governo brasileiro não foi suficiente para manter as ações postas em práticas anteriormente com Lula da Silva (BUENO, RAMANZINI Jr. e VIGEVANI, 2014).

233

O novo governo esvaziou a dimensão política da atuação brasileira na América do Sul, não atuando mais de modo assertivo como ator estruturador dos mecanismos regionais. Ademais, a estratégia brasileira de prover um instrumento a mais no financiamento de obras de infraestrutura no continente através de recursos do BNDES, apesar de ter sido mantido nos primeiros anos de governo, teve uma ruptura com o agravamento da situação econômica brasileira, deixando de lado mais um dos vetores de atuação brasileira no processo regional sul-americano (FUCCILLE et al., 2017; SARAIVA e VELASCO Jr., 2016).

Ou seja, ainda que nos últimos 10 anos tenha havido avanços regionais, desenvolvimento interno e maior coesão entre as iniciativas para a convergência de melhorias no âmbito regional, permanecem as barreiras para o aprofundamento desses mecanismos de integração. Esforços tanto no âmbito de

infraestrutura com a IIRSA, posteriormente UNASUL e COSIPLAN, como nos outros mecanismos de integração na América do Sul, não apresentaram nesses últimos 16 anos a consolidação de uma estrutura institucional que garantisse certa autonomia da dinâmica incentivada. Tal conformação e manutenção de fissuras nos mecanismos os mantiveram vulneráveis e suscetíveis às instabilidades políticas e econômicas dos países do continente.

Desde 2013 as manifestações contra o Governo Federal brasileiro, o aprofundamento da Operação Lava Jato⁹, a instabilidade política e econômica no país, e *a posteriori* o impeachment da então presidente Dilma Rousseff resultaram em uma crise institucional que diminuiu “sensivelmente a previsibilidade política brasileira, aspecto importante para a manutenção das tratativas da UNASUL” (FUCCILLE et al., 2017, p. 48).

Essa vulnerabilidade do aspecto regional diante da mudança do papel do Brasil nas iniciativas para a integração compõe algumas das consequências da instrumentalização do regionalismo por parte do país. Como discutido por Lazarou e Luciano (2015), a projeção do Brasil na América do Sul não foi benéfica à região no longo prazo, e compreender o real papel do BNDES e da atuação brasileira no regionalismo sul-americano nos permite visualizar a problemática de tais escolhas no longo prazo para o país e para a região.

Na visão de Burges (2005), Krapohl, Meissner e Muntschick (2013), os ganhos da integração regional são limitados nos países subdesenvolvidos, principalmente se os países da região apresentam uma grande dependência do mercado extrarregional. Ao levar em consideração a existência de uma potência regional que lidera de algum modo o processo regional, Krapohl, Meissner e Muntschick (2013) também apontam que tais atores podem não agir em benefício da integração ou de seus vizinhos, defendendo que o comportamento dessas potências regionais são voláteis.

Ao “prover liderança regional em alguns períodos, enquanto deserta da integração regional, destruindo muito do que se alcançou de progresso em outros

9 A Operação Lava Jato foi uma operação de investigação da Polícia Federal Brasileira, iniciada em 2014, na qual desvelou-se grandes esquemas de corrupção, desvio e lavagem de dinheiro entre empreiteiras nacionais, empresas estatais brasileiras, políticos e funcionários públicos.

momentos” (KRAPOHL, MEISSNER e MUNSTSCHICK, 2013, p. 1, tradução nossa), o principal ator da dinâmica regional acaba por representar também um dos principais problemas para o avanço de um processo de integração.

A atuação do Brasil através da instrumentalização da infraestrutura, e da utilização do BNDES como ferramenta da política externa do país na região resulta na vulnerabilidade do processo constituído, conformando o que Krapohl, Meissner e Munstschick (2013) definem como um “Líder Regional Rambo”, que atua como líder do processo de integração regional em um período, porém quando há interesses extrarregionais do país que conflituem com a dinâmica regional há um abandono da posição, transformando-se no “Rambo” (vetor de destruição) do processo. Deste modo, na próxima seção serão apresentados os dados empíricos coletados que ilustram o paradoxo da política externa brasileira para os processos de integração na América do Sul.

3 O Brasil na IIRSA/Cosiplan e o papel do BNDES

235

Primeiramente, é necessário dar destaque à grande problemática do estudo do tema, dada a falta de transparência e dificuldade no acesso aos dados sobre a temática¹⁰, resultante, principalmente, do avanço das investigações sobre corrupção no Brasil. Ainda assim, considerando tal questão, buscou-se cruzar dados de diferentes fontes e analisá-las detalhadamente, chegando-se aos resultados que serão aqui apresentados, de acordo com as fontes disponíveis.

O processo de coleta, organização e análise de dados foi realizado a partir de duas fontes centrais: o Sistema de Informação de Projetos da IIRSA (SIP)¹¹ e as tabelas de financiamento disponíveis na Central de Downloads do site do BNDES¹². No âmbito do BNDES foram selecionadas todas as obras do “Ramo/Gênero de Atividade” de “Comércio e Serviços/Construção”, cujo produto é registrado como

10 Para mais informações sobre a questão da transparência e problemas encontrados no tratamento dos dados do BNDES veja o trabalho de Neves (2019).

11 Para saber mais, acesse: <http://iirsa.org/proyectos/>. Acesso em 10 Ago. 2020.

12 Os dados de financiamento do BNDES encontram-se em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>. Acesso em 20 Dez. 2019.

empréstimos do BNDES Exim pós-embarque. Tal coleta e análise foi feita anualmente de 2014 até o momento atual.

Por sua vez, no SIP coletou-se — na mesma dinâmica — uma tabela com as informações de todos os projetos da Carteira IIRSA/COSIPLAN, assim como as fichas de cada obra, totalizando 1301 páginas de registro sobre o andamento, valores, financiamento e descrição do objetivo das obras que auxiliaram na complementação dos dados disponíveis na tabela coletada. No âmbito da análise da evolução dos projetos de infraestrutura e fontes de financiamento, neste trabalho focou-se apenas nas obras que constavam como “concluídas” em seu status. Sendo assim, a partir da análise individual e cruzada de ambas fontes foi possível observar as problemáticas aqui apresentadas sobre a atuação brasileira no espaço regional, criando gráficos dinâmicos através da utilização do Tableau¹³.

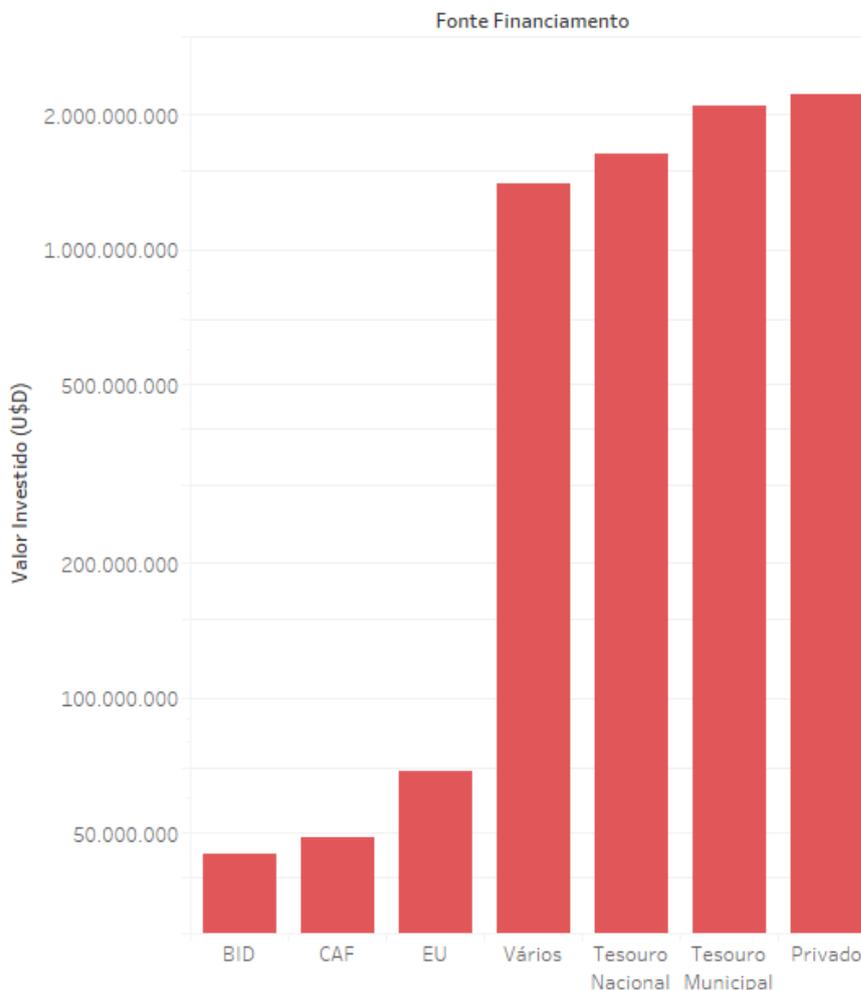
236

No marco dos anos 2000, na criação da IIRSA, defendeu-se a necessidade de se obter financiamentos privados e ampliar a autonomia dos Estados no tocante às obras de infraestrutura no continente, onde o projeto regional não deveria demandar dos países apoio financeiro, uma vez que existem limitações fiscais e isso problematizaria a concretização das obras.

Deste modo, durante o primeiro período IIRSA (2000-2010) houve a preponderância de financiamentos privados, ocupando 30% dos investimentos realizados. Ainda assim, os Estados tiveram um papel importante, tendo investido 22% do valor total aportado para realização das 33 obras concluídas no período, como pode ser visto no Gráfico I, oposto ao que será visto no período COSIPLAN mais adiante.

13 O Tableau é um software pago, com versão gratuita para estudantes, que cria cálculos matemáticos e estatísticos com os dados do usuário, sejam eles online ou de bases de dados off-line. Ao realizar os cálculos e comparar os dados, o Tableau cria a partir de suas ferramentas previsões e resumos estatísticos, facilitando e dinamizando a análise de tendências, regressões e correlações a partir de quantidades maciças de dados, sendo possível criar gráficos e mapas interativos durante o processo de análise desses dados.

Gráfico I – Fontes de Financiamento das Obras Concluídas da IIRSA (2000-2010)



237

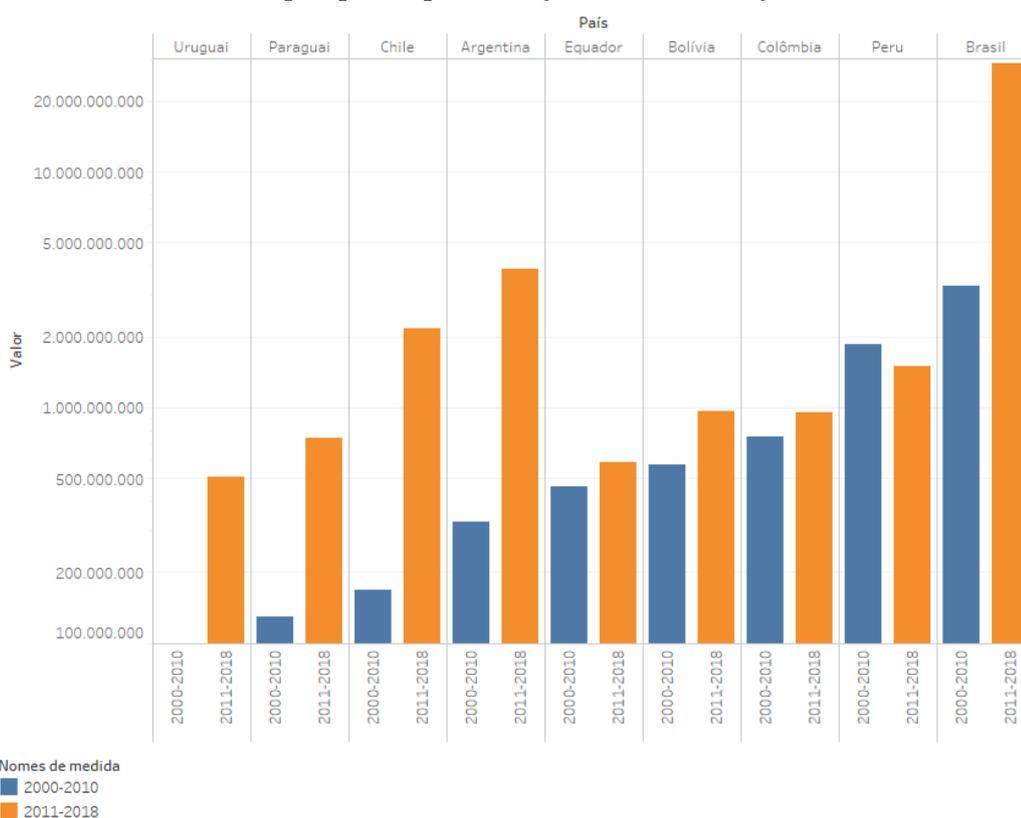
Fonte: Neves (2019, p.139).

Como um dos pontos de crítica da atuação brasileira neste processo é a inserção de projetos que caracterizam a integração do território nacional ao invés da promoção dos eixos de integração, é necessário ressaltar que a verba aportada pelo Tesouro Municipal que consta no gráfico acima é referente à obra de construção do Tramo Sul do Anel Rodoviário de São Paulo, ou, Rodoanel. Frente a esse não tão pequeno detalhe, é importante destacar também que o Tramo Sul do Rodoanel é investigado na Operação Lava Jato no Brasil, constando desvio de verba e sobrevaloração da obra realizada (LEITE, 2018). Investigada desde 2007, o

Rodoanel Tramo Sul é uma obra que faz parte da Carteira de projetos da IIRSA e que representa a projeção dos interesses nacionais brasileiros nos espaços institucionais regionais, uma vez que a obra não está diretamente relacionada à dinâmica de integração regional, mas sim a um projeto desenvolvimentista nacional.

Em relação à preponderância da atuação brasileira no desenvolvimento infraestrutural foi possível observar que, em ambos os períodos IIRSA (2000-2010) e COSIPLAN (2011-2017), o governo brasileiro se destaca como país a ter o maior aporte financeiro para a realização de obras de infraestrutura da carteira da IIRSA, seguido por Argentina e Peru (Gráfico II).

Gráfico II – Valores das Obras concluídas da Carteira de Projetos da IIRSA e do COSIPLAN por país e período (valores em U\$D).



238

Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018).

O destaque do Brasil como país com maior número de obras concluídas na carteira da IIRSA/COSIPLAN no período se dá por duas razões essenciais: 1. maior

capacidade financeira da região, e portanto, maior capacidade em investir nacionalmente e adquirir empréstimos internacionais; 2. o Brasil incluiu na carteira da IIRSA diversos projetos que, em realidade, estavam inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nacional, havendo maior incentivo financeiro e político à sua realização.

Essa dinâmica de atuação corrobora ao argumento da utilização do espaço regional pelo Brasil para o impulsionamento de suas políticas de desenvolvimento nacional, uma vez que o país foi o ator dentro da dinâmica que mais incorporou e executou obras no âmbito nacional que não estavam direcionadas aos objetivos integracionistas já mencionados. No período IIRSA (2000-2010), das 14 obras realizadas pelo país, 9 tinham como objetivo a integração do território nacional. Tal direcionamento nacional das obras destacadas pode ser visto na descrição do objetivo das mesmas, disponíveis nas fichas de cada obra como, por exemplo, no projeto “Ferrovia Norte-Sul Fase II (Açailândia-Palmas)”, em que consta que:

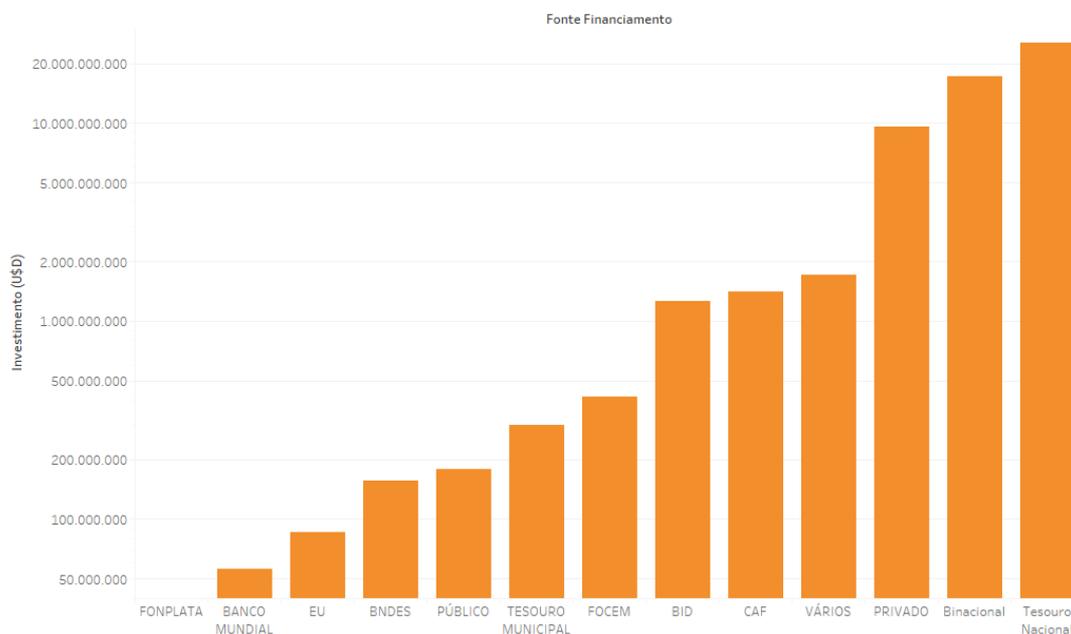
A EF-151, Ferrovia Norte-Sul (FNS), foi projetada para promover a integração nacional, minimizar custos de transporte e interligar as regiões brasileiras, por meio das suas conexões com ferrovias novas e existentes. Objetiva estabelecer alternativas mais econômicas para os fluxos de carga para o mercado consumidor; induzir a ocupação econômica do cerrado brasileiro; [...]. (IIRSA, 2018, s/p.).

239

Uma das grandes problemáticas percebidas, e que se fortalece no COSIPLAN, é a grande dificuldade de se executar os projetos integracionistas por completo. O que ocorre é que dentro dos eixos de integração existem obras-chave, e a partir dessas, ramificações para que as vias de interconexão sejam consolidadas. Entretanto, por questões de interesse, falta de financiamento, ou até mesmo pelo foco dado pelos países ao mecanismo, somente as obras vistas como utilitárias no curto e médio prazo são executadas, sendo as de longo prazo e, conseqüentemente àquelas finais e importantes para os eixos, deixadas de lado, havendo um impasse entre a integração do território nacional em detrimento de uma interligação entre os territórios sul-americanos e, nesse sentido, o governo brasileiro é o ator que mais corrobora com essa fragmentação, como será visto adiante.

Ao contrário do defendido nos anos 2000, que os Estados não deveriam ser demandados financeiramente para a realização do projeto de integração regional, a partir de 2011 com o COSIPLAN os governos nacionais, e em especial o governo brasileiro, assumem o papel central no financiamento da dinâmica regional (Gráfico III). Tal mudança acaba por ampliar ainda mais a disparidade nos resultados dos países frente ao mecanismo, visto que o Brasil, com sua capacidade financeira, realizava cada vez mais obras, e de acordo com suas próprias diretrizes nacionais, desestimulando no longo prazo a lógica integracionista.

Gráfico III – Fontes de Financiamento das Obras Concluídas no Período COSIPLAN (2011-jul./2018)



240

Fonte: Neves (2019, p. 165).

Como pode ser observado no gráfico acima, o Tesouro Nacional aparece como principal financiador da carteira nos anos do COSIPLAN. Ainda assim, o caráter privado se destaca, tendo aportado no período mais de U\$D 9 bilhões. A contribuição do FONPLATA foi mínima, chegando a apenas U\$D 500 milhões. Do

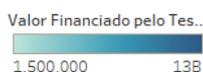
mesmo modo, a participação do BNDES na carteira não tem destaque, estando muito aquém dos aportes projetados pelo governo brasileiro em seus discursos, corroborando a afirmação de que o BNDES está longe de ter sido o principal organismo financiador dos projetos da IIRSA/COSIPLAN.

Entretanto, é necessário destacar que dos U\$D 22 milhões aportados pelos Tesouros Nacionais Sul-Americanos, mais de U\$D 20 milhões são provenientes do Tesouro Nacional brasileiro. Se separássemos os valores aportados pelo governo brasileiro no âmbito de seu Tesouro Nacional, se destacariam as fontes de investimento privado e binacional. Novamente, o alto investimento do Tesouro Nacional Brasileiro se consolida em obras de caráter nacional (Tabela I), construindo o paradoxo da política externa brasileira que utiliza a projeção da IIRSA e do COSIPLAN, para internacionalizar suas empresas na região e, ao mesmo tempo, direcionar seus investimentos às obras que visam integrar o território nacional (HONÓRIO, 2013; VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

241

Tabela I – Projetos da Carteira IIRSA concluídos com financiamento do Tesouro Nacional Brasileiro (valores em U\$D)

| Projeto | Valor |
|---|----------------|
| PUENTE SOBRE EL RÍO ARRAYA | 1.500.000 |
| ÁREA DE CONTROL INTEGRADO PUERTO SUÁREZ - CORUMBÁ | 2.000.000 |
| PASO DE FRONTERA SAN MATÍAS - CÁCERES (PORTO LIMÃO) | 2.000.000 |
| CIRCUNVALACIÓN VIAL DE CORUMBÁ | 8.000.000 |
| MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL SISTEMA SOLIMÕES - AMAZONAS | 8.000.000 |
| PUENTE SOBRE EL RÍO TAKUTU | 10.000.000 |
| PROGRAMA DE MANEJO AMBIENTAL Y TERRITORIAL (RUTA CUIABÁ - SANTARÉM) (BR-163 / MT / PA) | 12.000.000 |
| PUENTE SOBRE EL RÍO ACRE | 12.000.000 |
| PAVIMENTACIÓN PORTO LIMÃO - FRONTERA CON BOLIVIA (SAN MATÍAS) | 13.000.000 |
| RUTA BOA VISTA - BONFIM | 15.000.000 |
| CONSTRUCCIÓN DEL TRAMO SANTA MARÍA - ROSARIO DO SUL (BR-158 / RS) | 30.000.000 |
| CONTORNO FERROVIARIO DE CAMPO GRANDE | 31.000.000 |
| CONSTRUCCIÓN Y PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA BR-282 / SC FLORIANÓPOLIS - FRONTERA CON ARGENTINA | 100.000.000 |
| LÍNEA DE TRANSMISIÓN ITAIPÚ - LONDRINA - ARARAQUARA | 149.144.214 |
| REHABILITACIÓN DE LA CARRETERA BR-222 AÇAILÂNDIA (MA) - PORTO DE ITAQUI (MA) | 180.000.000 |
| RECUPERACIÓN DE PORTO ALEGRE - URUGUAIANA (BR-290 / RS) | 250.000.000 |
| CONEXIÓN VIAL RIO BRANCO - CRUZEIRO DO SUL (BR-364 / AC) | 573.000.000 |
| CONSTRUCCIÓN DEL ANILLO VIAL SAN PABLO (TRAMO SUR) | 600.000.000 |
| FERROVÍA NORTE - SUR FASE III (PALMAS - CAMPINORTE) | 600.000.000 |
| CONCLUSIÓN DE LA DUPLICACIÓN DEL TRAMO VIAL BELO HORIZONTE - SAN PABLO (BR-381 / SP / MG) | 1.300.000.000 |
| FERROVÍA NORTE-SUR FASE II (AÇAILÂNDIA - PALMAS) | 2.500.000.000 |
| LÍNEA DE TRANSMISIÓN ENTRE LAS DOS CENTRALES HIDROELÉCTRICAS DEL RÍO MADEIRA Y EL SISTEMA CENTRAL | 2.676.000.000 |
| COMPLEJO HIDROELÉCTRICO DEL RÍO MADEIRA (HIDROELÉCTRICA SANTO ANTONIO E HIDROELÉCTRICA JIRAU) | 12.746.000.000 |



Fonte: Neves (2019, p. 224)

Por sua vez, o BNDES se consolida como instrumento da projeção brasileira na região a partir do projeto de integração regional. Foi a partir da construção do entendimento de que o Brasil e o BNDES seriam mecanismos ativos na dinâmica de integração da infraestrutura sul-americana, que se apontou diversas vezes ter sido o BNDES a principal fonte de financiamento da IIRSA e do COSIPLAN. Aqui, demonstramos o contrário, no qual a IIRSA foi a plataforma pela qual o BNDES foi apresentado aos vizinhos sul-americanos, porém, como impulsionador das empresas nacionais brasileiras, e não diretamente à integração da infraestrutura da região.

É interessante observar que ao mesmo tempo em que o BNDES foi inserido nas reuniões da IIRSA, em 2006, criou-se a concessão IIRSA NORTE¹⁴ no Peru, cuja empresa responsável em liderar a operação da rodovia entre Paita e Yurimaguas, atravessando 6 regiões e interconectando o norte peruano com o Brasil, foi a Odebrecht, empresa brasileira. Tal relação se estabelece a partir de uma dinâmica bilateral entre o Brasil, suas empresas e o BNDES, com os outros países da região, tensionando também o próprio espaço multilateral existente para o debate e realização de esforços conjuntos em infraestrutura.

242

Sendo assim, tem-se uma atuação direta do BNDES na IIRSA muito inferior à esperada, uma vez que para o Brasil podia ser cabível que suas empresas realizassem obras em seu território, mas não o foi para os outros países sul-americanos e suas respectivas empresas de construção e engenharia (GENTA, 2017). Em estudo recente, Honório (2019) acaba desvelando uma das problemáticas da projeção do BNDES na região, na qual houve negociação direta entre o executivo Brasileiro e o executivo de outros países sul-americanos, em especial Equador e Bolívia, para a garantia da concessão de licitação de obras às empresas brasileiras para que houvesse o financiamento do BNDES à execução do projeto nesses países.

De 2000 a julho de 2018 foram realizados apenas 2 projetos da Carteira IIRSA com o apoio direto do BNDES, ambos concretizados após 2016, sendo estes: a pavimentação da rota Potosí-Tarija, sob o valor de aproximadamente U\$D 90

14 Site Oficial da Concessão: <https://www.iirsanorte.com.pe/concesionaria/>. Acesso em 20 Dez. 2019.

milhões, e a pavimentação da rota Potosí-Tupiza-Villazón, no valor de U\$D 67 milhões financiados pelo banco. Dessa maneira, em 18 anos, o BNDES financiou diretamente à carteira da IIRSA, pouco mais de U\$D 157 milhões, sendo a 9º fonte de 13 que financiaram projetos da IIRSA/COSIPLAN.

Por outro lado a participação do BNDES diretamente em obras de infraestrutura na América do Sul, através de aportes bilaterais em uma dinâmica de negociação direta entre as empresas brasileiras e os governos nacionais sul-americanos, no mesmo período, merece destaque. De 2000 a 2015 – a partir de 2016 não foram realizados aportes do Banco no âmbito – foram realizadas 485 obras, em um valor total de mais de U\$D 6 bilhões (Gráfico IV).

Gráfico IV – Investimento do BNDES em Obras de Infraestrutura na América do Sul (2000-2016)



243

Fonte: Neves (2019, p. 203).

Como pode ser observado no gráfico acima, os anos com maior volume de investimentos foram 2009, 2010 e 2011, com mais de U\$D 1 bilhão financiado em cada ano. Apesar da grande queda de investimentos em 2014, em ano eleitoral no Brasil e no início da crise regional sul-americana, em 2015 antes de se interromperem os investimentos em infraestrutura por parte do BNDES, o Banco financiou mais de U\$D 900 milhões para realização de obras de infraestrutura na América do Sul. De todo modo, as obras financiadas pelo BNDES nessa dinâmica

bilateral não compunham a carteira de projetos de integração da IIRSA/COSIPLAN, atendendo às demandas nacionais e locais dos países, como é visto, por exemplo, no financiamento realizado em 2001 pelo BNDES para a Construtora Norberto Odebrecht SA para a construção do Metrô de Caracas, Venezuela.

Nesse sentido, é possível observar que o BNDES financiou de maior modo aqueles países que apresentavam maior capital na região, como Argentina, Venezuela e Peru. De modo mais detalhado, têm-se que a Venezuela foi o principal país a ter projetos de infraestrutura realizados com financiamento do BNDES, somando mais de USD 3 bilhões. Em segundo lugar está a Argentina, com mais de USD 2 bilhões investidos pelo Banco em infraestrutura. Já o Uruguai aparece em último lugar, no qual foram direcionados apenas USD 26 milhões da carteira do BNDES para realizar obras de infraestrutura no país.

Entretanto, ao comparar a participação brasileira dentro da IIRSA, e fora dela, tem-se que a participação do Banco para a construção de obras de infraestrutura na América do Sul a partir do financiamento de suas empresas nacionais, foi mais de 9 vezes maior que seu aporte direto para projetos que compunham a Carteira IIRSA/COSIPLAN. De 2000 a 2018 o BNDES contribuiu em obras da carteira IIRSA o montante de aproximadamente USD599 milhões. Por outro lado, no mesmo período, o BNDES aportou para as empreiteiras brasileiras construírem obras de infraestrutura na região, que não constavam na carteira de integração sul-americana, mais de USD6 bilhões (NEVES, 2019), como pode ser visto na tabela abaixo.

244

Tabela II – Financiamento do BNDES em infraestrutura na América do Sul (2000-2018)

| Fonte Financiamento/Destino (2000-2018) | |
|--|---------------|
| BNDES na IIRSA | 599.000.000 |
| BNDES Obras América do Sul (Fora da IIRSA) | 6.373.043.231 |

Investimento (USD)

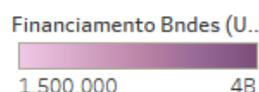
| | |
|-------------|----|
| 599.000.000 | 6B |
|-------------|----|

Fonte: Neves (2019, p. 209).

Diante dessa constatação, apontam-se as principais empreiteiras brasileiras a receber financiamento do BNDES no âmbito de infraestrutura para realizar obras na América do Sul (Tabela III).

Tabela III – Empreiteiras beneficiadas pelo BNDES com investimentos em Infraestrutura de 2000 a 2016 (valor em USD)

| Construtora | |
|---|---------------|
| FURNAS CENTRAIS ELETRICAS S/A | 1.500.000 |
| SCHAHIN ENGENHARIA S/A | 2.592.818 |
| ENGEVIX ENGENHARIA S/A | 3.000.000 |
| BUREAU DE PROJOTOS E CONSULTORIA LTDA. | 15.990.535 |
| CONFAB INDUSTRIAL S/A | 25.591.950 |
| MULTITRADE S/A | 34.623.000 |
| ARG LTDA | 77.000.000 |
| CONSTRUTURA OAS S/A | 172.022.672 |
| CONSTRUÇÕES E COMERCIO CAMARGO CORREA S/A | 414.595.517 |
| CONSTRUTURA ANDRADE GUTIERREZ S/A | 1.625.949.487 |
| CONSTRUTURA NORBERTO ODEBRECHT S/A | 4.246.337.808 |



245

Fonte: Neves (2019, p. 206)

Vale destacar que as quatro empreiteiras mais beneficiadas pelo BNDES para realizar obras de infraestrutura nos países sul-americanos são as principais empresas investigadas por envolvimento em esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro tanto no país como fora pela Operação Lava Jato.

A atuação brasileira em infraestrutura na América do Sul apesar de positiva no aspecto de que muito se investiu nos países vizinhos através do BNDES, carrega muitas questões de corrupção, o que torna crítico compreender as reais intenções e interesses do Brasil frente ao projeto integracionista sul-americano, uma vez que as principais beneficiadas foram as empreiteiras nacionais. Em pesquisa recente, Honório (2019) destaca o processo no qual a política externa brasileira se instrumentalizou a favor da internacionalização das empreiteiras brasileiras no

âmbito das exportações de serviço para obras de infraestrutura em países da América do Sul.

O ativismo do governo em prol da construção de mecanismos que viabilizassem a projeção política e econômica do Brasil por meios multilaterais e bilaterais foi fundamental para a criação de consensos, mobilização de acordos e negociações que beneficiaram atores privados brasileiros, como as empresas de construção civil. O consenso multilateral acerca da infraestrutura foi instrumental ao desenvolvimento do tema por parte do governo brasileiro em âmbito bilateral. (HONÓRIO, 2019, p. 204).

Portanto, reafirma-se que o BNDES não foi o principal mecanismo de financiamento da Carteira de projetos IIRSA/COSIPLAN. Entretanto, o Brasil contribuiu de grande maneira para o desenvolvimento infraestrutural na região a partir de seu Banco, não necessariamente trabalhando em conjunto com os objetivos integracionistas apoiados pelo país desde os anos 2000, o que, mais uma vez, demonstra o paradoxo da contradição brasileira em sua estratégia de atuação regional.

246

O destaque brasileiro, tanto na carteira da IIRSA, quanto nos aportes do BNDES para a construção de obras de infraestrutura nos países sul-americanos constata uma vez mais o que Lazarou e Luciano (2015) denominaram por instrumentalização do regionalismo. O alto número de obras da carteira da Iniciativa que foram concluídas pelo Brasil dialogam com a capacidade de financiamento do país e com a inserção de obras que se direcionam à integração do território nacional, cujo incentivo político e financeiro resultou na sua execução.

Por sua vez, tal atuação não corrobora ao processo de integração no subcontinente sendo, de fato, um instrumento de fragmentação e fragilização dos processos de regionalismo dos anos 2000. A identificação do BNDES como ferramenta da política externa brasileira, e não como um instrumento de financiamento ao projeto de integração da infraestrutura regional, corrobora com a compreensão do papel que o Brasil exerce em seu entorno. A dinâmica intergovernamental e interpresidencialista dos mecanismos criados impulsiona o projeto desenvolvimentista brasileiro para a região, na qual o regionalismo é um meio e não fim em si mesmo.

4 Considerações Finais

De modo geral, a atuação da política externa brasileira nos últimos governos em relação à América do Sul foi positiva para a estratégia do país, no qual os mecanismos regionais não se aprofundaram, dando margem à maior influência nacional nas diretrizes regionais, o que não foi tão positivo para o desenvolvimento de um cenário regional mais coeso.

Assim como defendido por Milani, Pinheiro e Lima (2017), toda a trajetória da integração da infraestrutura sul-americana demonstra a ausência de um projeto integracionista que seja incorporado aos países, em especial ao Brasil, ora sendo prioritário, ora servindo aos interesses nacionais, sendo que o BNDES teve na IIRSA um espaço de expansão do discurso político brasileiro para que o Banco pudesse investir em obras fora da lógica de integração regional na realização de obras de infraestrutura na América do Sul através das empreiteiras brasileiras (BARRENENGOA, 2019; HONÓRIO, 2013, 2019).

247

O apoio brasileiro à criação de instituições regionais foi positivo à região ainda que estratégico. Como Nolte (2016) e Herz (2014) apontam, a produção de normas e mecanismos refletem as escolhas e vontades das elites governantes na região, nas quais o governo brasileiro se apresenta como o maior beneficiário do processo de integração da infraestrutura sul-americana. Esse entendimento se confirma através da manutenção das dificuldades básicas no processo da IIRSA e do COSIPLAN, onde não há maior comprometimento dos países com as instituições regionais conformadas (RAMANZINI Jr. e MARIANO, 2016).

De modo geral, a política externa brasileira para a América do Sul utilizou-se de uma retórica discursiva de integração que resultou na alavancagem de estratégias nacionais frente aos seus vizinhos, não distribuindo de modo igualitário os benefícios do projeto regional que, por sua vez, ao defender a autonomia diante dos mecanismos sul-americanos conformados, mantém a vulnerabilidade dos mesmos para a inserção de interesses externos à região.

A grande problemática aqui apresentada se deu na atuação brasileira no processo de integração da infraestrutura sul-americana que é importante, porém, paradoxal e complexa. Uma das questões críticas em relação ao país é que foi o

governo brasileiro o principal instigador da IIRSA e do COSIPLAN. No entanto, mesmo com o contexto político convergente a partir de meados dos anos 2000 e do grande crescimento econômico que o país teve no período, o Brasil foi, ao longo dos anos, se distanciando do projeto de integração por ele mesmo instigado.

Mesmo com um discurso positivo à integração dos governos brasileiros de Lula da Silva, e posteriormente de Dilma Rousseff, o país sempre prezou mais por sua autonomia nacional do que pelo aprofundamento da institucionalidade dos mecanismos regionais. Torna-se complexo compreender a real intenção do país na dinâmica de integração da infraestrutura regional uma vez que o BNDES não foi diretamente importante à IIRSA e, por outro lado, foi muito importante para o financiamento de obras de infraestrutura na América do Sul através de suas empreiteiras nacionais.

248

Nesse sentido o paradoxo da política externa brasileira se constitui na medida em que o país acaba por estimular uma lógica integracionista que ele mesmo não busca cumprir, tendo no espaço regional um incentivo positivo à integração, porém visando projetar o desenvolvimento nacional às custas do desestímulo do próprio espaço multilateral criado. Tal paradoxo se expande em momentos de crise e mudanças governamentais como é visto a partir do final do primeiro governo de Dilma Rousseff, ficando cada vez mais evidente a estratégia regional brasileira unilateral (HONÓRIO e NEVES, 2020; VADELL e GIACCAGLIA, 2020), constituindo-se como o fator de impulsionamento do projeto de integração, assim como a principal barreira para seu sucesso (KRAPOHL, MEISSNER e MUNSTSCHICK, 2013).

Referências Bibliográficas

ALEM, A. N.; CAVALCANTI, C. E. (2005). "O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões". *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p.43-76.

ANTIQUERA, D. de C. (2006). 203 f. *A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da

Universidade Estadual de Campinas.

BARRENGOIA, A. C. (2019). 321 f. "Mudar para valer?" *Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana. Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003- 2011)*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). La Plata: Universidade Nacional de La Plata.

BNDES. (2004) "Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política externa brasileira". *Informe BNDES*, Rio de Janeiro, 187. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/5711/1/Informe%20BNDES%2C%20n.%20187%2C%20nov.%202004.pdf>. Acesso em 16 Set. 2020.

BRAGATTI, M. C.; SOUZA, N. A. (2016) "UNASUL: Iniciativa de Integração Regional? Instituição de Regionalismo pós-liberal ou contra hegemônico? Concertación ou Coordenação de Interesses Comuns?" (Os debates conceituais sobre um processo em construção). *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v.7, n. 35, p.43-51, abr./mai.

BRASIL. (2007) *Decreto Nº 6.322*. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2006) "O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 3, p.5-24.

249 BUENO, C.; RAMANZINI Jr, H.; VIGEVANI, T. (2014) "Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-Americana Vista pelo Brasil". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p.549-583.

BURGES, S. (2005). "Auto-Estima in Brazil: The Logic of Lula's South-South Foreign Policy". *International Journal*, Toronto, v. 60, n.4, p.1133-1151.

BURGES, S. (2006). "Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992–2003". *Bulletin of Latin American Research*, Ottawa, v. 25, n. 1, p.23-42.

BURGES, S. (2015). "Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question International Politics". *International Politics*, London, v. 52, n. 2, p.193–207.

CALDAS, R. C. da S. G.; OLIVEIRA Jr. J. C. (2016) "A Integração da Infraestrutura Regional e a Implementação de Políticas Públicas: Análise do Caso Brasileiro". *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 15, n. 6, p.133-147.

CARVALHO, C. B. R. P. de. (2012) "O Protagonismo do BNDES no financiamento da Infraestrutura Sul-Americana durante o Governo Lula: interface entre interesses domésticos e a Política Externa". *Anais Eletrônicos do Seminário de Relações Internacionais da ABRI*, Brasília.

CASA. (2004). *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*. III Cumbre Presidencial Sudamericana Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/200/200412/20041216_03_d.pdf. Acesso em 13 jul. 2018.

COUTO, L. F. (2010). "Política externa brasileira para a América do Sul: As diferenças entre Cardoso e Lula. Porto Alegre", *Civitas*, v. 10, n. 1, p. 23-44.

DESIDERÁ NETO, W. A. et. al., (2014) "Relações do Brasil com a América do Sul Após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia". IN: DESIDERÁ NETO (org.). *O Brasil e as novas dimensões da integração Regional*. Rio de Janeiro: IPEA, p.19-100.

DUVERGER, M., 1976. *Ciência Política, Teoria e Método*. ed. 2. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

FIORI, J. L. (2006). "A virada à esquerda na América do Sul". *Valor Econômico*, São Paulo. Disponível em: <http://www.cnmcut.org.br/conteudo/a-virada-a-esquerda-na-america-do-sul>. Acesso em: 13 out. 2017.

FREIXO, A. de.; RISTOFF, T. (2012). "Desenvolvimento Nacional e Integração Regional: O BNDES como Instrumento de Política Externa no Governo Lula da Silva (2003-2010)". *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p.24-31.

250

FUCCILLE, A.; MARIANO, M. P.; RAMANZINI Jr. H.; ALMEIDA, R. A. R. de. (2017). "O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014)". *Colombia Internacional*, Bogotá, v. 92, p. 43-72.

GENTA, P. (2017). *Entrevista com o engenheiro pablo genta* - diretor nacional de planificação e logística do Ministério dos Transportes e Obras Públicas (MTO) do Uruguai. Montevideo, duração: 58min 35s.

GONÇALVES, W. (2011) "Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva". IN: FREIXO, A. de, et al (orgs.). *A política externa brasileira na era Lula*. Rio de Janeiro: Apicuri, p. 11-32.

GUDYNAS, E. (2008) "As Instituições financeiras e a integração na América do Sul". IN. VERDUM. R. *Financiamento e Megaprojetos: Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: INESC, p.21-48.

HERZ, M. (2014). "Regional Governance". IN: WEISS, T. G.; WILKINSON, R. *International Organization and Global Governance*. New York: Routledge, p. 236-250.

HONÓRIO, K. dos S. (2013). 135 f. *O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012)*: um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil. Dissertação

(Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo.

HONÓRIO, K. dos S. (2019). 228 f. *A política das obras e as obras da política: um estudo sobre as relações bilaterais Brasil-Bolívia e Brasil-Ecuador na dimensão da infraestrutura nos governos Lula da Silva (2003-2010)*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo.

HONORIO, K. dos S.; NEVES, B. C. (2020). "Regionalismo unilateralmente orientado: a dimensão da infraestrutura na política para a América do Sul dos governos Lula da Silva (2003-2010)". *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 9, p. 224-253.

IIRSA. (2011) Documentos. IIRSA. *10 años: logros y desafíos: Relatório Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA*. Disponível em: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos20PDF/lb_iirsa_10_anos_sus_logros_y_desafios_port.pdf. Acesso em 01 jul. 2017.

IIRSA. (2000) Documentos. IIRSA. *Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur. Una Propuesta*. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/plan_de_accion_para_integracion_infraestructura_regional%20en%20am%C3%A9rica%20del%20sur.pdf. Acesso em 27 jul. 2020.

251

IIRSA. (2018). *Ficha do Projeto Ferrovia Norte-Sul Fase II (Açailândia-Palmas)*. IIRSA. *Proyectos. Detalles Proyectos*. 2018. Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1381. Acesso em 22 nov. 2018.

KRAPOHL, S.; MEISSNER, K. L.; MUNTSCHICK, J. (2013) "Regional Powers as Leaders or Rambos? The Ambivalent Behaviour of Brazil and South Africa in Regional Economic Integration. *Journal of Common Market Studies*, v. 52, n. 4, p. 879-895.

LAZAROU, E.; LUCIANO, B. T. (2015) "Regionalism as an Instrument: Assessing Brazil's Relations with its Neighbourhood. *Global Society*, DOI:10.1080/13600826.2015.1039500.

LEITE, F. (2018). "Rodoanel teve sobrepreço de R\$ 55 milhões, aponta TCU". *Folha de São Paulo*. *Política. Blogs*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/rodoanel-teve-sobrepreco-de-r-55-mi-aponta-tcu/>. Acesso em 15 Jul. 2018.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, R. de S. (2009). "Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n; 1, p.89-109.

MARIANO, M. P. (2007). 218 f. *A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara da Universidade Estadual Paulista. Araraquara.

MARIANO, M. P. (2012). "Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul. Integração da Infraestrutura Sul-Americana". São Paulo. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional – PNPd.

MARIANO, M. P. (2014). "O Papel do Brasil na Integração da Infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança". IN: Desiderá Neto (org.). *O Brasil e as novas dimensões da integração Regional*. Rio de Janeiro: IPEA, p.229-290.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI Jr. H.; ALMEIDA, R. A. R. (2014) "O Brasil e a Integração na América do Sul: Uma análise dos últimos dez anos (2003-2013)". *Revista Relações Internacionais*, Lisboa, v. 41, p.123-134.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S. de. (2017) "Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'". *International Affairs*, London, v. 93, n. 3, p.585-605.

252 NEVES, B. C. (2019). 249f. *Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/COSIPLAN*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo.

NEVES, B. C. (2020). "O Banco Interamericano E As Diretrizes Da Política Externa Norte-Americana Para a América Latina: A atuação Do BID Na Argentina E No Brasil De 1960 a 2017". *Meridiano 47 - Journal of Global Studies* 21 (junho). <https://doi.org/10.20889/M47e21006>.

NOLTE, D. (2016) "Regional Governance from a Comparative Perspective". IN: González-Sánchez, V. M. (ed.). *Economy, Politics and Governance Challenges*. New York: Nova Science Publishers, Inc.

OLIVEIRA, V. A. P. de. (2016). 179 f. *A integração da infraestrutura física na América do Sul: o COSIPLAN no âmbito da UNASUL*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo.

OLIVEIRA CRUZ, D. A. M. de. (2017). 146 f. *Geopolítica e Integração Regional: uma análise dos projetos de infraestrutura de transportes entre Brasil e Paraguai*. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós Graduação em Geografia da FCT/UNESP, Presidente Prudente.

PADULA, R. (2014) "Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a integração de

infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança". In: DESIDERÁ NETO, W. (Org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: Ipea, p.291-352.

PECEQUILO, C. S. (2008) "A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, p.136-153.

PINHEIRO, L. (2004). *Política Externa Brasileira (1889 – 2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda.

PRADO FILHO, C. R. S. (2018). 202 f. *Do isolamento à integração desgovernada da Amazônia: a "febre do ouro" e o "outro estado dentro do Estado" no caminho da Rodovia Interoceânica em Madre de Deus*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo.

RAMANZINI Jr., H.; MARIANO, M. P. (2016). "A política externa brasileira e as relações com a América do Sul entre 2008 e 2015". *Texto IPEA*.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds). (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Dordrecht: Springer.

253 SANAHUJA, J. A. (2010). "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal". IN: CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: Edicions Bellaterra, S. L. p.87-136.

SANTOS, F. L. B. dos. (2016) "Neodesenvolvimentismo ou Neoliberalismo: Integração regional sul-americana e ideologia". *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Niterói, n. 45.

SARAIVA, M. G. A. (2010) "A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: Institucionalistas pragmáticos x autonomistas". *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1.

SARAIVA, M. G. (2013). "Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro". *Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p.3-21.

SARAIVA, M. G. (2011) "Integração Regional na América do Sul: processos em aberto". IN: 3o Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – Governança Global e Novos Atores, ed. 3. São Paulo. *Anais Eletrônicos*. 2011. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC000000012201100030002&script=sci_arttext. Acesso em 10 jun. 2018.

SARAIVA, M. G.; VELASCO Jr., P. A. (2016) "A política externa brasileira e o "fim de ciclo" na América do Sul: Para onde vamos?". *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, v. 21, p.295-324. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf>. Acesso em 20 jun. 2018.

SERBÍN, A. (2009)." América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?".*Nueva Sociedad*, Buenos Aires, v. 219, p.145-156.

SILVA, L. I. L. da. (2004) *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul*. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Discurso do Presidente da República. Cuzco-Peru.

SILVA, A. L. R. da. (2008). 360 f. *Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: A Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SOUZA, V. H. P. de., (2015). "Integração Territorial no Mercosul: O caso da IIRSA/COSIPLAN". *Sociedade e Natureza*, Uberlândia, v. 27 n. 1, p.21-35.

254 SOUZA, A. M.; BISETTO, C. S.; BARROS, R. Y. V. de. (2018) "Integração regional e as relações Brasil-Uruguai". In: XXXI Congresso ALAS. Uruguay. *Acta académica – Memoria de ponencias: XXXI Congresso Alas*. Uruguai.

SPEKTOR, M. (2014) "O Projeto Autonomista na Política Externa Brasileira". IN: MONTEIRO NETO, A (org.). *Política Externa, Espaço e Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, p. 17-58.

UNASUL. (2008) *Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas*. Ministério das Relações Exteriores. Documentos da União das Nações Sul-Americanas. Brasília. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/politica-externa/integracao-regional/13221-documentos-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas?lang=pt-BR>. Acesso em 14 jul. 2018.

VADELL, J. A.; GIACCAGLIA, C. (2020) "El Rol de Brasil en el Regionalismo Latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral". *Foro Internacional (FI)*, LX, n. 3, cuad. 241, p. 1041-108.

VIGEVANI, T. CEPALUNI, G. (2007). "A PEB de Lula-Autonomia pela diversificação". *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p.273-335.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI Jr., H. (2014) "Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul". *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p.517-552.

VIGEVANI, T.; RAMANZINIi Jr., H. (2011). "The Impact of Domestic Politics an

International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration". *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 53, n. 1, p.125-155.

The Brazilian Foreign Policy Paradox: an analysis from the perspective of the regional infrastructure

Bárbara Carvalho Neves

Abstract: This article aims to discuss the Brazilian foreign policy for South America from the perspective of regional infrastructure. Despite having been the main actor in the creation of the Initiative for the Integration of South American Regional Infrastructure (IIRSA), and later of the Union of South American Nations (UNASUR), the Brazilian government has moved away from regional institutions and the declared commitments towards the region. Although much of the existing bibliography on the subject argues that the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) was the main financier of regional infrastructure integration projects in South America, when analyzing the documents and data available, this statement is not sustained. The paradox to be discussed in this article is presented on the premise of using regional space to leverage national commitments and interests through Brazilian foreign policy from 2000 to 2016.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Regional Infrastructure; BNDES; IIRSA; South-America.

El Paradojo de la Política Exterior Brasileña: un análisis a partir de la infraestructura regional

Bárbara Carvalho Neves

Resumen: Este artículo tiene como objetivo discutir la política exterior brasileña para Sudamérica a partir de la perspectiva de la infraestructura regional. A pesar de haber sido el principal actor en la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), y posteriormente la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el gobierno brasileño fue alejándose de las instituciones regionales y de sus compromisos ya declarados hacia la región. Aunque gran parte de la bibliografía existente en el tema defiende que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) haya sido el principal inversor de los proyectos de integración de la infraestructura regional en América del Sur, al analizar los documentos y datos disponibles esta afirmación no se sostiene. El paradojo a ser discutido en este artículo se presenta en la premisa del uso del espacio regional para apalancar los compromisos y intereses nacionales a través de la política exterior brasileña de 2000 a 2016.

Palabras clave: Política Exterior Brasileña; Infraestructura Regional; BNDES; IIRSA; Sudamérica.

Recebido em 25 de fevereiro de 2020
Aprovado em 14 de agosto de 2020