MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, BNDES E A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA: UMA ANÁLISE DA IIRSA/COSIPLAN (2000-2017)

BÁRBARA CARVALHO NEVES

(bolsista CAPES)
Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – UNICAMP – PUC/SP)
Pesquisadora do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI/UNESP), do Observatório de Regionalismo (ODR), e da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).

RESUMO: Em meados dos anos 2000 o cenário regional sul-americano apresentou maior coesão política, a qual impulsionou a aproximação comercial entre os países da região. Foi com a demanda econômica por ampliação das relações comerciais que se identificou a existência de barreiras infraestruturais e assimetrias que dificultavam ou encareciam tais relações no continente. Com a necessidade de melhorar a conexão territorial entre os países por meio da liderança brasileira e de seu projeto de desenvolvimento nacional, o tema da infraestrutura foi inserido nos debates sul-americanos, originando no ano 2000 a criação da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA). No entanto, apesar da existência de investimentos externos e de um discurso pró-integração defendido, principalmente, pelo governo brasileiro, a liderança do Brasil diminuiu na última década, de modo que a instabilidade na coesão nas relações regionais ainda é presente e a integração da infraestrutura regional está longe de ser consolidada. O objetivo deste artigo é demonstrar a evolução da IIRSA (2000-2010) e do COSIPLAN (2011-2017) de maneira comparativa, apontando os pontos positivos já concretizados assim como as barreiras existentes, dando destaque à participação brasileira no processo em conjunto com a atuação do BNDES como ferramenta da política externa do país na região.

PALAVRAS-CHAVE: Integração Regional; Infraestrutura.

BRAZILIAN FOREIGN POLICY, BNDES AND THE SOUTH AMERICAN INFRAESTRUCTURAL INTEGRATION: AN ANLYSIS OF THE IIRSA/COSIPLAN An Analysis of the IIRSA/COSIPLAN (2000-2017).

ABSTRACT: In the mid-2000s the South American regional scenario presented a greater political cohesion that encouraged the commercial approach among the countries of the region. The economic

demand for the expansion of trade relations revealed the existence of infrastructural barriers and asymmetries that either hindered or increased the costs of such relations. With the need to improve the territorial connection between countries, through the Brazilian leadership and its national development project, the discussion of infrastructure was inserted in the South American debates, originating in 2000 the creation of the Initiative for the Integration of the South American Regional Infrastructure (IIRSA). However, despite the existence of external investments and a pro-integration discourse, mainly defended by the Brazilian government, Brazil's leadership has been declining in the last decade. Therefore, instability in regional relations still takes place and the integration of the regional infrastructure is far from being consolidated. The objective of this article is to demonstrate the evolution of IIRSA (2000-2010) and COSIPLAN (2011-2017) in a comparative study, pointing out the positive aspects already achieved as well as the existing barriers, highlighting the Brazilian participation in the process with the BNDES as a mechanism of its foreign policy in South America.

KEY WORDS: Regional Integration; Infrastructure.

1. Introdução

Nos anos 1990 com o fim da Guerra Fria a hegemonia norte-americana afirmou-se, ao mesmo tempo em que ocorria a redemocratização dos países latino-americanos e via-se crescer a demanda comercial mundial. As mudanças estruturais no sistema internacional resultaram no fim da primeira onda regionalista do continente, o “regionalismo fechado” presente desde a década de 1950 (DESIDERÁ NETO et al, 2014) e que buscou em seu tempo diminuir a influência dos países centrais a partir da criação de uma base regional mais fortalecida (MENDONÇA JR., 2014).

Com a nova configuração internacional, deixa-se o projeto regionalista para trás para dar espaço à incorporação de ideais e diretrizes projetados pelos Estados Unidos. Dessa maneira, configura-se a segunda onda regionalista latino-americana, denominada por “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994). O termo cunhado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) representou o modelo de cooperação regional convencionado pelo governo norte-americano e seu pacote de recomendações econômicas para os países da região que veio a ser chamado de ‘Consenso de Washington’. Sob pressão dos ajustes econômicos e reformas fiscais presentes nas políticas norte-americanas para a América Latina, a nova onda regionalista representou a aceitação das condições estabelecidas para o desenvolvimento dos países latino-americanos através da liberalização econômica, internalizando as ideias e políticas presentes “no corolário de medidas propostas

pelos países industrializados e pelas instituições financeiras internacionais" (MARIANO, 2007, p. 48).

Dessa maneira, o regionalismo aberto, ademais de representar a tentativa de construção de relações interdependentes nos blocos regionais, deixando o antigo modelo protecionista de lado para buscar uma maior inserção nas articulações econômicas mundiais (MARIANO 2007; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2011), representou a adequação dos países latino-americanos à ordem vigente, elemento necessário para que se pudesse ter um melhor desempenho dentro do sistema internacional (MARIANO K., 2013). Resultante da pressão e das influências presentes no período, diferentes acordos regionais no continente foram firmados, retomando-se a aproximação entre os países latino-americanos, tendo como marco dessa nova dinâmica a criação de diferentes mecanismos como: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991, inicialmente entre Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai; o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, *sigla em inglês*) em 1993, composto por Estados Unidos, Canadá e México (SUNKEL, 1998); e a Comunidade Andina em 1996, composto inicialmente por Bolívia, Chile (ex-membro desde 1976), Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (ex-membro desde 2006) – mantendo a conformação existente desde o Acordo de Cartagena e Pacto Andino de 1969 – (DESIDERÁ NETO et al, 2015). Os mecanismos regionais conformados representaram o período do renascimento da integração econômica que se deu nos anos 1990 (BRICEÑO RUIZ, 2011), reaproximando os países do continente em suas diferentes respostas à crescente influência hegemônica dos Estados Unidos.

Ainda que durante a década dos anos 1990 tenha-se visto construções positivas no que se refere à criação de mecanismos de cooperação regional, as iniciativas criadas tiveram suas limitações, impedindo maiores avanços na integração regional latino-americana. Com a virada do século, mesmo que certa aproximação entre os países latino-americanos tenha sido vislumbrada nos moldes do regionalismo aberto, o desgaste do modelo neoliberal presente resultou em sucessivas crises econômicas nacionais que prejudicaram os processos de cooperação na região, expondo fragilidades institucionais existentes (BARROS; RAMOS, 2013; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2014).

As fragilidades expostas no período foram identificadas a partir das diferentes crises econômicas que implodiram no mundo durante a década de 1990, em um cenário agravado a partir da crise no México em 1994, posteriormente na Coreia do Sul em 1997, no Brasil com a crise do Real em 1998 e, consequentemente na Argentina, seu principal sócio comercial, em 2001 (BRICEÑO RUIZ, 2014). O cenário de crises, o colapso político norte-americano frente ao atentado de 11 de Setembro de 2011 e a política de "guerra ao terror" do presidente George W. Bush resultaram na busca de alternativas regionais fora do eixo latino-americano, dando voz às criticas sobre os impactos que a abertura das economias periféricas no período trouxeram aos países da região (CERVO, 2002; PECEQUILO, 2008).

Dessa maneira, o início dos anos 2000 representou um novo momento político e econômico para a região sul-americana, resultando na concretização de uma maior aproximação entre os países sul-americanos, e, consequentemente na criação de diferentes iniciativas de integração e cooperação regional, a partir do que se convencionou chamar por "virada à esquerda" (FIORI, 2006), representada nas eleições de: Hugo Chávez na Venezuela (1999), Lula da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina (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).

No que se refere ao posicionamento Brasileiro no sistema internacional, a crítica ao modelo neoliberal e ao desenvolvimento econômico globalizado de forma assimétrica teve início nos últimos anos do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), sendo consolidada durante o primeiro governo de Lula da Silva no país. A modificação das diretrizes externas brasileiras teve como marco a convocação da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul[1] no ano de 2000, em Brasília, na qual foi a partir da liderança brasileira em convocar os 12 países sul-americanos para tal reunião que as questões de infraestrutura foram adicionadas no debate regional em âmbito multilateral, culminando na criação da

[1] A primeira Cúpula de Chefes dos doze Estados da América do Sul ocorreu de 31 de Agosto a 1º de Setembro na cidade de Brasília – Brasil.

Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (MARIANO, M., 2013).

Entretanto, ainda que o novo cenário tenha resultado em uma maior convergência política, na qual o crescimento econômico tenha propiciado um espaço positivo para a expansão da integração e cooperação na região, a IIRSA, em seu plano de atuação inicial de 2000 a 2010, foi considerada ineficiente, apresentando diversas dificuldades para concretizar os projetos que ampliariam a conexão infraestrutural da América do Sul (MARIANO, 2014; PADULA, 2014, SANTOS, 2016).

Com a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, buscou-se dar continuidade às iniciativas regionais consideradas importantes, criando em 2009 o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) incluindo a questão da infraestrutura nas diretrizes da União, dando um caráter mais político aos mecanismos regionais já existentes. No ano de 2011, portanto, a IIRSA foi incorporada como Fórum Técnico do COSIPLAN, passando a atuar sobre o regime da UNASUL, destacando a importância da infraestrutura para o desenvolvimento regional e reconhecendo os avanços já obtidos pela IIRSA, esta, que se limitou a funções de planejamento, avaliação e monitoramento das obras da Carteira elaborada (COSTA; GONZÁLES, 2014).

Ao incorporar a IIRSA como seu Foro Técnico, o COSIPLAN buscou aproveitar dos avanços institucionais e técnicos presentes, abrindo espaço para a participação de novos atores no processo de integração. Entretanto, de 2011 a 2014, nos anos iniciais do COSIPLAN, observou-se que os avanços infraestruturais para a integração entre os Estados Sul-Americanos continuavam aquém dos esforços implementados (MARIANO, 2014; PADULA, 2014).

> A lentidão do processo de integração, seja no contexto exclusivo da IIRSA ou no do Cosiplan/Unasul, é certamente um problema a ser enfrentado. Para isto tem contribuído a ausência de uma visão estratégica de integração assumida de forma convergente por todos os países da América do Sul (COSTA; GONZÁLES, 2014, p.38).

Em concordância à percepção que se tem da lentidão dos avanços para a integração da infraestrutura regional, na qual apesar de se ter uma estrutura institucional que foi se desenvolvendo ao longo dos anos, se mantém a percepção

de grandes gargalos a serem superados, como apontado pelo representante do governo brasileiro, o ex-ministro das Relações Exteriores do país, Mauro Viera.

> Quero encarecer a relevância estratégica de fortalecer nossa integração física e energética. A América do Sul infelizmente ainda padece com a falta de meios de conexão física. Defrontamo-nos, especialmente no chamado Eixo Norte, com grandes dificuldades de ligação, dificultando o comércio e o trânsito de pessoas (VIEIRA, 2015).

Sendo assim, este artigo visou dar luz aos debates existentes sobre a integração da infraestrutura iniciada com a IIRSA e hoje continuada dentro do COSIPLAN, comparando os espaços regionais destacados em seus processos de evolução. O principal resultado observado foi que mesmo que se tenha incorporado a IIRSA a uma nova roupagem institucional, a integração da infraestrutura ainda apresenta gargalos para ser consolidada. Ademais, buscou-se também incorporar as diferentes análises existentes sobre a política externa brasileira em relação às ações do país para a integração da infraestrutura regional, com enfoque na atuação do Brasil através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), uma vez que o governo brasileiro se apresentou como principal ator instigador da iniciativa, assim como da UNASUL, e cada vez mais vem distanciando-se de seu papel de líder regional, afetando diretamente nas dificuldades de avanço dos mecanismos regionais criados.

Após os estudos que embasaram este artigo, concluiu-se que a integração da infraestrutura na América do Sul não apresenta os avanços esperados frente à criação e esforços do COSIPLAN. Os principais fatores para a manutenção das dificuldades e gargalos infraestruturais na região são: a. as iniciativas regionais para a convergência infraestrutural na América do Sul mantém, após 17 anos, um caráter fortemente nacionalista no qual as instituições criadas ainda são vulneráveis frente a mudanças políticas e econômicas dos países envolvidos; b. a dinâmica do COSIPLAN continua a apresentar um direcionamento majoritariamente comercial, onde não há o comprometimento dos países na manutenção de seus esforços para a integração; c. no que se referem ao financiamento das obras, os países sul-americanos ainda apresentam uma grande limitação fiscal, sendo reduzida sua capacidade de endividamento para financiar os projetos da carteira; d. por fim, por não haver uma centralização nas decisões regionais nesses mecanismos de forma

autônoma, a barganha nacional e intergovernamental existente ainda permeia em muito os direcionamentos internos e externos de cada país frente as iniciativas, ora sendo considerada prioritária, ora não, não havendo uma constância das ações regionais para a infraestrutura.

Tais fatores representam o porquê da permanência das dificuldades para integrar a infraestrutura regional, fazendo valer as premissas centrais das teorias neo-funcionalistas e intergovernamentalistas. Na visão neo-funcionalista de Ernest B. Haas e Philippe C. Schmitter (1964), a integração se inicia a partir de um núcleo funcional formado pelas elites e pelos governos de diferentes países que tem interesses em comum, onde questões técnicas ficam a cargo de especialistas para que possam alavancar de maneira mais fluída os projetos existentes, formando uma burocracia técnica.

De acordo com os neofuncionalistas a existência de tal burocracia poderia, nesses aspectos, unir questões no interior de cada país que culminassem em objetivos comuns, alcançando alternativas para problemas que o debate político e discurso pró-integração dos países por si só não resolveria. Ademais, tal burocratização técnica regional, inserida no contexto institucional teria efeitos de *spillover* sobre outras áreas técnicas da integração.

> A conclusão lógica da teoria funcionalista sobre o *spillover* é a da necessidade de criação de uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional. Isto permitiria aparar diferenças nacionais e também entre os diversos grupos setoriais que se sentem ameaçados. Soluções de cunho regional facilitariam a aplicação de políticas compensatórias, ao diluir os custos das mesmas, para o conjunto do bloco econômico, apesar de exigirem maior capacidade de coordenação e cooperação entre os países (MARIANO, K., 2013, p. 31-32).

Entretanto, da mesma forma que tais premissas se apresentam como centrais para consolidar um processo de integração, a ausência delas, ou dificuldade em consolidá-las representa o insucesso das iniciativas criadas no continente (MALAMUD; SCHMITTER, 2007; SCHMITTER; LEFKOFRIDI, 2016).

Como metodologia utilizou-se a análise documental, discutida por Duverger (1962) e Cellard (2008), a qual “favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p.2).

Foram analisados dados e documentos coletados dos sites oficiais das principais instituições atuantes para a integração da infraestrutura sul-americana, entre eles: IIRSA/COSIPLAN, UNASUL e BID INTAL.

No que se refere aos dados da IIRSA, foram analisadas as fichas de projetos completas que estão disponíveis em seu *Sistema de Información de Proyectos (SIP)*, contrastando dados aportados nos relatórios anuais da iniciativa com os dados brutos disponibilizados pelos países no acompanhamento dos projetos. Acompanharam-se também dados dos governos brasileiros sobre a atuação do país a partir dos financiamentos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para obras de infraestrutura no continente, analisando as tabelas de contratação pós-embarque para a América Latina do BNDES de 2000-2017.

Sendo assim, este artigo está dividido em três partes além desta introdução e das considerações finais. A primeira traz discussões existentes sobre a integração regional sul-americana dando foco ao posicionamento brasileiro frente à região, uma vez que na criação da IIRSA o governo brasileiro se apresentou como líder, entretanto, ao longo da evolução do mecanismo a importância do mesmo pareceu diminuir para o país. Dessa maneira, nessa primeira parte buscou-se explicitar a importância brasileira para a criação da IIRSA em 2000, demonstrando o distanciamento do país no que se refere à liderança do processo de integração ao longo do processo criado. Ademais, deu-se foco na análise do BNDES, que se apresentou como ferramenta da política externa brasileira na América do Sul.

Na segunda parte é apresentada uma análise da evolução da IIRSA em seus 10 anos de existência (2000-2010), através de uma revisão bibliográfica, apontando os ganhos e dificuldades da iniciativa. Por fim, a terceira parte apresenta a criação do COSIPLAN em 2009 e incorporação da iniciativa em 2011, demonstrando o andamento de suas atividades até o final de 2017, apontando os principais gargalos existentes à integração da infraestrutura hoje, em um cenário atual não mais convergente política e economicamente, crítico para o avanço das instituições e espaços criados no âmbito regional.

2. A Política Externa Brasileira para a América do Sul (2000-2016) através da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Durante o segundo mandato do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), o Brasil redirecionou de maneira mais concreta a ampliação de sua influência no subcontinente (PECEQUILO, 2008). Entretanto, a expansão da atuação do país na região tem marcos anteriores, ainda durante o governo de Itamar Franco. Mesmo que nesse período não se tenha encontrado um cenário coeso e propício para serem implementadas as políticas visadas, foi demonstrada a intenção do país em buscar mercados complementares às suas estratégias de desenvolvimento nacional, 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, 2015).

Inserido no processo de redefinição do horizonte de atuação brasileira assumindo sua "sul-americanidade" (COUTO, 2010), molda-se a nova plataforma pela qual o Brasil se lançou internacionalmente. O governo brasileiro de Cardoso, a partir do ano 2000 modificou sua a estratégia nacional, priorizando cada vez mais a relação com seus vizinhos. As diretrizes assumidas já estavam presentes no próprio Plano Plurianual para o desenvolvimento econômico nacional do período de 2000-2003 (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009).

Foi neste arcabouço estratégico político-econômico que o Brasil buscou fortalecer o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). A partir da transição de uma Área de Livre Comércio (ALC) para União Aduaneira em 1995 o MERCOSUL foi o mecanismo alternativo para atuação e interação brasileira com os países da região frente à falta de equidade nas relações com o "primeiro mundo" (LIMA, 2013; PINHEIRO, 2004; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2014).

Ademais, a política nacional brasileira, assim como seu empresariado, receava a expansão da influência norte-americana na América do Sul, representada pelos esforços dos Estados Unidos na concretização da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e que acarretaria perdas à produção brasileira. Sendo assim, o presidente Cardoso "em meio das crescentes dificuldades geradas, dentro do Mercosul, pela desvalorização, em 1999, da moeda brasileira, o real, reavivou o

conceito de América do Sul, que o projeto da ALCSA consubstanciava [...]" (BANDEIRA, 2010, p.82).

Dando continuação às mudanças iniciadas no governo de Fernando Henrique, foi durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010), que a política externa do país em relação à América do Sul foi concretamente intensificada (LIMA; DUARTE, 2013; SARAIVA, 2010).

Com o governo Lula da Silva, iniciado em 2003, buscou-se aumentar a influência regional brasileira através da consolidação de uma agenda de integração sul-americana. A partir do novo posicionamento brasileiro e das mudanças políticas e direcionamentos regionais dos países sul-americanos se tentou superar a estratégia regional presente até então. Consequentemente, extrapolou-se o que Hurrell (1995) conceituou por regionalização, no qual o Estado impõe sua presença, deixando predominar os direcionamentos dados pelas relações comerciais entre atores internos aos Estados. Construíram-se a partir desse momento, relações de maior cooperação regional entre os Estados sul-americanos, nas quais os governos assumiram papel central de liderança para a institucionalização dos processos integracionistas.

Um dos principais debates no âmbito da integração regional se refere ao conceito de *paymaster*[2]*,* o qual entende que é necessário a existência de um país que aporte, ou arque financeiramente com os maiores custos antes e durante o processo integracionista (BURGES, 2017). No caso sul-americano, em meados dos anos 2000, com o aumento do intercâmbio intrarregional e a manutenção da insuficiência infraestrutural para atender a demanda sul-americana, buscou-se colocar Bancos de Fomento regionais à frente das iniciativas criadas, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para a Bacia do Prata (FONPLATA), uma vez que para a supressão de assimetrias infraestruturais, grandes quantias de financiamento eram essenciais, principalmente no objetivo que se tinha inicialmente de desenvolver corredores de exportação transcontinentais (ARAUJO JR., 2009).

[2] Termo utilizado na designação de um país com condições a assumir encargos financeiros, políticos e institucionais nos processos de integração regional para atingir certo objetivo, designado por Walter Mattli (1999).

Com a Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos em 2000, e a criação da IIRSA, o governo brasileiro colocou em prática seus interesses internos. De acordo com estudos de Acselrad (2005) e Honório (2013), a iniciativa de integrar a infraestrutura regional sul-americana foi criada com forte influência do projeto nacional brasileiro de desenvolvimento referente aos Planos Plurianuais do final da década de 1990. Ademais, para a primeira reunião de presidentes, anterior a data do encontro já havia sido encomendado pelo governo brasileiro uma análise das deficiências infraestruturais da região ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dando origem a elaboração de uma proposta de convergência infraestrutural para a América do Sul (ACSELRAD, 2005; HONÓRIO, 2013).

Dessa maneira, no momento de aproximação entre os países sul-americanos havia interesses nacionais por parte do Brasil em convergir os esforços regionais com os projetos nacionais de aceleração do crescimento e desenvolvimento do país. Ademais, no intento de impulsionar a internacionalização das empresas brasileiras, assim como a produção nacional no sistema comercial que se globalizava, foram realizadas modificações estruturais no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) Tais modificações buscavam apoiar, através de financiamentos, as empresas nacionais na exportação de bens e serviços, que resultou também no maior envolvimento do país e de suas empreiteiras na execução de projetos de infraestrutura no continente (ALEM; CAVALCANTI, 2005).

O pressuposto inicial de se investir na infraestrutura era de que sem ela não era possível integrar outras áreas, uma vez que seria o mínimo básico para que houvesse um maior intercâmbio entre os países e de modo menos custoso. Inicialmente o governo brasileiro se colocou à frente da busca por um melhor posicionamento e autonomia da região sul-americana no sistema internacional, apontando, nos discursos governamentais brasileiros, que as modificações realizadas no estatuto do BNDES em 2002 ampliariam o financiamento do banco à região, se apresentando como mais um mecanismo de aporte de capital para realização da carteira de integração da IIRSA.

Entretanto, a partir de 2006 o discurso político brasileiro já não apresentava mais uma possível convergência do BNDES à IIRSA (HONÓRIO, 2013; OLIVEIRA,

2016), ao mesmo tempo em que os financiamentos do Banco para empresas nacionais para a exportação de bens e serviços no exterior eram ampliados. Nesse sentido, pode-se dizer que o BNDES serviu ao Brasil como uma ferramenta de política externa, não contribuindo diretamente aos projetos da Carteira da IIRSA, utilizando-se da iniciativa como plataforma de expansão das empresas brasileiras na realização de obras de infraestrutura na América do Sul (BARRANENGOA, 2017; HONÓRIO, 2013; NEVES, 2017).

Desde Julho de 2015, com a nova lei de transparência de dados das empresas estatais, o BNDES tornou público os valores, e para quais empresas e obras foram direcionados seus financiamentos, disponibilizando tabelas de dados, contendo a descrição de seus investimentos. Ainda que incompletas[3], foi possível avaliar a atuação brasileira e, consequentemente verificar a atuação do BNDES na integração da infraestrutura regional, uma vez que ainda se tem o entendimento consensual de que o Banco é o maior financiador dos projetos da Carteira da IIRSA na região. Ao contrário do que defendido até então, tem-se que o banco brasileiro atua por fora da lógica de integração criada com a IIRSA, realizando projetos de infraestrutura a partir de relações bilaterais com os países sul-americanos, em uma relação direta com os governos vizinhos (COUTO, 2010; HONÓRIO, 2013; NEVES, 2018, SARAIVA, 2011).

Com tal estratégia de financiamento as empresas brasileiras atuam diretamente com os governos de outros países, como pode ser visto, por exemplo, com o empréstimo para a construção da linha 5 do metrô de Caracas, na Venezuela. De acordo com os dados de contratação pós-embarque do BNDES, no dia 11/06/2015 foi contratado o financiamento do Banco à construtora Norberto Odebrecht SA no valor de USD 200 milhões para a exportação de serviços para a construção da linha de metrô na capital venezuelana. A realização desse projeto se dá diretamente com o governo bolivariano na busca por descongestionar o trajeto da

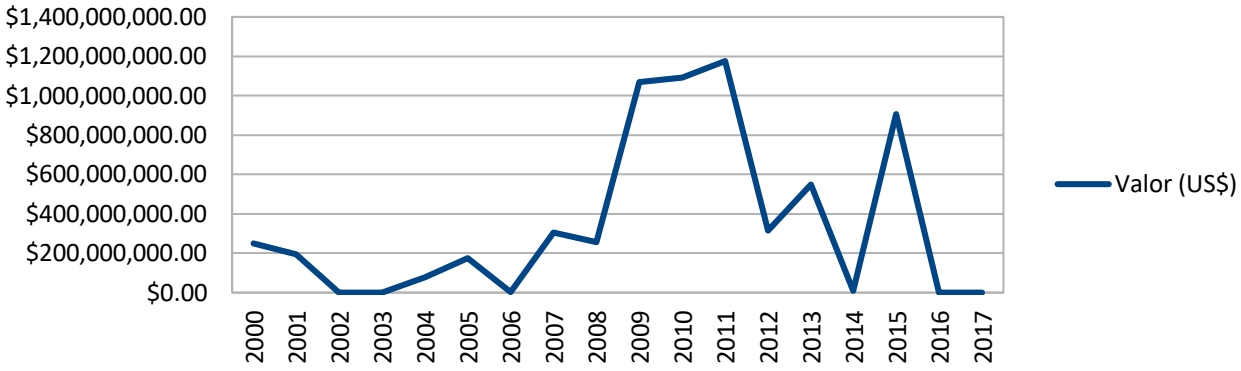
[3] A partir de 2015 foi realizado o download ano a ano das tabelas disponibilizadas pelo BNDES para comparar e atualizar informações sobre financiamento. Através desse acompanhamento, fora notado que em Julho de 2017 na nova tabela de contratações de exportações havia valores de financiamentos às empresas brasileiras para obras de infraestrutura em 2011 que não haviam sido divulgadas em 2015, fazendo com que se tivesse maior cautela em relação aos dados do banco para a realização dessa pesquisa.

Plaza Venezuela – Miranda da linha 1 do metrô de Caracas (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2017).

A atuação brasileira tanto através dos financiamentos por parte do BNDES, como dos direcionamentos políticos para a integração sul-americana foi se aprofundando durante o segundo governo de Lula da Silva, na tentativa de manter a priorização dada à região desde a virada do século. Ademais, a alavancagem das relações intrarregionais também representou o aumento das pressões dos vizinhos para que os esforços de integração contemplassem a necessidade de diminuir as assimetrias existentes (MARIANO, 2007; 2012; SARAIVA, 2010).

Dessa maneira, o ápice de investimentos do BNDES em projetos de infraestrutura na América do Sul se deu no ano de 2011, sob o valor aproximado de US$1 bilhão havendo uma queda brusca em 2012, para aproximadamente US$315 milhões. Em 2013 o investimento voltou a aumentar e atingiu um total estimado de US$547 milhões. Entretanto, a partir do agravamento da crise político-econômica após a reeleição da ex-presidente Dilma no Brasil, tem-se novamente um corte de investimentos, resultando em 2014 em uma queda para um montante aproximado de US$7,632 milhões. Apesar da crise em andamento, em 2015, mesmo com os cortes orçamentários, os investimentos realizados pelo BNDES às empresas nacionais para realizar exportação de bens e serviços para projetos de infraestrutura se aproximou dos valores mais altos concedidos pelo banco, chegando a US$907 milhões (novescentos e sete milhões de dólares) (Gráfico I) (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2017).

Gráfico 1: Financiamento realizado pelo BNDES para realização de Projetos de Infraestrutura na América do Sul



Fonte: BNDES (2017). Elaboração da autora

Como pôde ser visto no gráfico, nos anos finais do segundo Governo de Lula e nos primeiros anos do Governo de Dilma, de 2009 a 2011 os investimentos brasileiros em infraestrutura foram altos, possivelmente resultantes do crescimento econômico durante o governo Lula e o foco em infraestrutura dado por ambas as figuras políticas. Ademais, a partir do ano de 2007, o governo brasileiro direcionou seus esforços para apresentar-se como um país investidor e financiador, buscando aliar-se ao capital produtivo nacional. A ferramenta colocada em destaque para tal ação foi o BNDES, ampliando seus aportes e se tornando a principal agência financiadora na região, não somente de importantes obras nacionais como a Hidroelétrica de Belo Monte, mas também de grandes obras de infraestrutura nos países sul-americanos, assumindo uma liderança regional política e econômica de relevância (FERNANDEZ, 2010).

Portanto, é necessário relacionar a atuação do Brasil através do BNDES no financiamento de obras de infraestrutura na região com a criação e desenvolvimento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Criado em 2007, o PAC é resultado da retomada da priorização nacional no planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura no país, social, urbana, logística e energética. O governo brasileiro apresentou o programa como um mecanismo para alavancar o desenvolvimento nacional de modo acelerado e sustentável, resgatando os investimentos nos setores estruturantes do país (BRASIL, 2018).

A atuação brasileira na IIRSA, assim como a ampliação de investimentos do BNDES para realização de obras na região dialogam diretamente com a estratégia do PAC, principalmente de 2007 a 2010, não apenas nos interesses envolvidos mas em projetos e planejamentos conjuntos. De acordo com Fernandez (2010, p. 46),

> algumas das obras previstas na IIRSA, como as Hidroelétricas de Santo Antônio e Jirau, foram contempladas e financiadas pelo Estado brasileiro a través do PAC. Outras obras que não estavam previstas na Iniciativa IIRSA, mas que viriam fortalecer os processos de conexão física e energética e de inserção na economia mundial, foram assumidos pelo PAC, como o caso da Hidroelétrica de Belo Monte. Para a região amazônica, sem dúvida, IIRSA e PAC signifcaram uma mesma lógica de produção territorial e de projeção econômica da região.

Tais financiamentos superaram os valores financiados pelo BID e Banco Mundial à região, instigando ao mesmo tempo desconfiança por parte dos seus vizinhos, onde o termo neoimperialista (ZIBECHI, 2012) retorna a descrever a atuação brasileira em algumas perspectivas. De acordo com Zibechi (2012), ainda que a estratégia político-econômica brasileira tenha projetado uma integração que não estabelecesse vínculos de dominação com os países sul-americanos, a realidade se diferenciou do discurso, na qual os grupos de interesse e empresas nacionais tiveram espaço de influência na formulação da atuação brasileira. Dessa maneira, se torna descontínuo o posicionamento brasileiro frente às iniciativas de integração da infraestrutura ainda que o país tenha assumido um papel de relevância no período IIRSA. Ademais, a partir de 2016 não foram realizados mais aportes financeiros para realização de obras de infraestrutura por parte do BNDES à região, e a perspectiva futura é que a situação continue assim.

Em acréscimo, no âmbito da IIIRSA/COSIPLAN somente constam dois projetos da carteira atual que contam com financiamento do BNDES, sendo eles: Pavimentação Potosí – Tarija, na conexão entre Peru-Bolívia, no valor aproximado de US$ 89.milhões; e Pavimentação Potosí – Tupiza – Villazón, na conexão entre Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil, no valor estimado de US$ 67 milhões (*Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*, 2018).

Sendo assim, permanecem questionamentos sobre a relevância da IIRSA e do COSIPLAN para o Governo Brasileiro, no qual a IIRSA surge de iniciativa brasileira, porém, ao longo de seu desenvolvimento parece perder espaço na política e priorização brasileira, este, que utilizou o espaço de investimentos de infraestrutura criado no marco da Iniciativa para ampliar a atuação do BNDES, que, por sua vez não se realizou como banco de financiamento de integração regional dentro do mecanismo da IIRSA. A não convergência do Banco com a IIRSA é resultado de questões regulamentárias do próprio mecanismo, mesmo com as

mudanças em seu estatuto no ano de 2002, a regulamentação aponta que o Banco desde sempre somente pôde financiar empresas com capital brasileiro, e, ainda que para o Brasil seja cabível que obras da Carteira da IIRSA sejam realizadas por empreiteiras nacionais, para os outros países sul-americanos, assim como para seus grupos de interesse e empresas nacionais, não o é.

Os questionamentos que permanecem referem-se às diretrizes políticas iniciais do país para alavancar a criação da IIRSA, uma vez que sua liderança regional não foi concretizada. Ainda assim, autores como Spektor (2011) e Burges (2017) apontam que os governos brasileiro de Lula da Silva e Dilma Rousseff mesmo apresentando um forte discurso e projeção externa para alavancar os espaços regionais de diálogo e realização de obras de infraestrutura para a melhor interconexão sul-americana, nunca desenvolveu um projeto nacional concreto frente aos seus vizinhos, assim como o país nunca teve a intenção de liderar regionalmente e assumir o papel de *paymaster* desse processo regional.

Com a eleição de Dilma Rousseff, sucessora do ex. presidente Lula da Silva, em 2011, buscou-se dar continuidade às políticas de integração do período anterior. Entretanto, Dilma apresentou um caráter menos ativo no que se refere à condução da política externa brasileira, resultando em uma menor participação do país nos mecanismos de integração da infraestrutura (CERVO; LESSA, 2014), enquanto, através do BNDES, os aportes para obras físicas na região, aumentavam gradativamente. Ou seja, ainda que no ano de 2011 o Brasil tenha atingido o maior valor de investimentos na área de infraestrutura na América do Sul através do BNDES, sua atuação no COSIPLAN foi baixa, e o mecanismo permaneceu com suas dificuldades em concretizar obras (SANTOS, 2016).

As mudanças políticas e econômicas tanto no Brasil como nos países em seu entorno resultam no aprofundamento, ou mesmo manutenção das dificuldades de projeção dos mecanismos existentes, como a IIRSA e o COSIPLAN. A drástica queda dos financiamentos brasileiros destinados às obras de infraestrutura na América do Sul no ano de 2012, e oscilações nos anos seguintes, ademais de terem uma correlação com a descontinuação nas ações que vinham sendo feitas na política externa brasileira do período Lula da Silva, podem ser classificadas como

reflexos da crise interna do país, dando destaque à ampliação do combate à corrupção.

Em 2014 no Brasil deu-se início a Operação Lava Jato[4], no qual grandes empreiteiras foram descobertas como participantes de diferentes esquemas de corrupção, desvio e lavagem de dinheiro em conjunto com empresas estatais brasileiras, em destaque a Petrobras. A operação Lava Jato conta com delações premiadas[5], que foram, desde 2015, uma grande fonte para conexão de corrupção entre políticos, funcionários de empresas estatais com as empresas privadas envolvidas nas propinas e lavagem de dinheiro. Tais esquemas apontaram empresas como a Petrobrás, Odebrecht, JBS e outras, como participantes em esquemas de corrupção, o que fez com que a confiança existente nas empresas brasileiras fosse fragilizada (SARAIVA; VELASCO JR., 2016).

Os "escândalos de corrupção" do país impactou fortemente o andamento dos projetos de infraestrutura nacionais, e sul-americanos, no qual o BNDES cortou desde 2016 o financiamento para realização de obras na região. Acrescido a esse contexto interno de corrupção, em maio de 2016 a ex-presidente Rousseff sofreu o processo de impeachment, levando seu vice, Michel Temer a assumir sua posição. A instabilidade atual do Brasil traz muito medo e incertezas para os países sul-americanos, já que muitos contam com o êxito brasileiro para investimentos na região e maior apoio nos mecanismos de integração já existentes, como o MERCOSUL e a UNASUL (CUÉ, 2017).

Sendo assim, os investimentos brasileiros realizados por fora da lógica da IIRSA/COSIPLAN, para empresas brasileiras construírem obras diretamente encomendadas pelos governos nacionais ou municipais dos países sul-americanos, representaram avanços na infraestrutura dos países sul-americanos. Entretanto a atuação do país para com o objetivo de integrar o continente no marco da IIRSA/COSIPLAN não apresentou a mesma quantidade de resultados concretos,

[4] A operação Lava Jato, iniciada em março de 2014, é uma operação da Polícia Federal que investiga um esquema representativo de desvio e lavagem de dinheiro, que envolve principalmente a Estatal Petrobras, as Empreiteiras nacionais e Políticos brasileiros. Para saber mais veja Entenda... (2014).

[5] Delação Premiada é uma troca de favores entre réu e juiz, no qual o investigado fornece informações sobre o crime e o juiz pode reduzir a pena do réu entre 1/3 (um terço) e 2/3 (dois terços), caso as informações fornecidas sejam realmente favoráveis a investigação.

uma vez que foram mais de 300 obras financiadas pelo BNDES na região, e diretamente na IIRSA somente participou de 2 projetos. Ademais de não assumir o papel de líder financeiro para o aprofundamento das instituições regionais, participa com grandes valores em projetos individuais em cada país, atuando em favor das demandas nacionais de suas elites, já que, não há mais uma coesão política e estrutural entre os países sul-americanos, desde a mudança de governos na região e retorno de políticas e mecanismos que defendem o regionalismo aberto, no marco do fim do espaço criado com a "virada à esquerda" (LIMA, 2013).

3. A Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul Americana (IIRSA) – 2000 a 2010.

Como já pontuado anteriormente, foi nos anos 2000 que o tema da infraestrutura foi colocado nos debates de integração regional, com a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A iniciativa, pensada como megaprojeto de integração entre Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, teve desde seu início a adesão destes países na tentativa de responder suas demandas internas na área de infraestrutura. Com a intenção de adequar as estruturas físicas às necessidades comerciais existentes sem exigir dos países grandes esforços financeiros, mantendo a autonomia político-econômica dos governos nacionais, a iniciativa foi estruturada com um Comité Coordenador Técnico (CCT) conformado por três bancos de fomento multilaterais, sendo eles: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) (ARAUJO Jr., 2009; MARIANO, M. 2013; COSTA; GONZÁLES, 2014).

O objetivo comum principal entre os países que formaram a iniciativa era juntar esforços e recursos para uma maior integração física "*como una vía esencial para complementar las otras dimensiones de la integración regional y especialmente catalizar el comercio intrarregional*" (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, 2011, p.25). Tal motivação dava-se uma vez que a redução das barreiras aduaneiras não bastavam para a promoção da

integração a fim de aumentar a livre circulação de produtos e serviços entre os territórios, procurando inserir a região à lógica dos processos comerciais globais.

Fundamentada na lógica do regionalismo aberto, a IIRSA se tornou um mecanismo de resposta à demanda logística dos processos de liberalização comercial (MARIANO, 2013). Desde 2000 foram realizadas diversas reuniões técnicas para estruturar o mecanismo, definir os eixos de integração, os principais projetos e questões de financiamento, resultando no primeiro desenho institucional da iniciativa através da definição da Visão Estratégica da Integração Física Sul-Americana (VESA)[6] em 2003. Portanto, os três primeiros anos foram dedicados à gestão, sendo que, de acordo com a IIRSA,

> *La gestión estuvo concentrada em la propuesta y discusión de los diferentes Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y de los Procesos Sectoriales de Integración (PSI), los dos pilares de IIRSA, así como em la preparación de las Visiones de Negocios de cada Eje y la identifcación preliminar de los proyectos* (2011, p. 8).

Tendo sido dedicado os primeiros anos para a estruturação do mecanismo integracionista, foi somente em 2004 que se formou a primeira Carteira de Projetos, contendo inicialmente um total de 40 Grupos Técnicos Executivos (GTEs), 335 projetos de infraestrutura física e um investimento aproximado de US$37 milhões. Ao longo de 10 anos de iniciativa esses valores foram se modificando (Imagem I), passando a um montante de 524 projetos em 2010 e quase o triplo do valor estimado de investimento (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, 2011).

Apesar de demonstrar constante incremento no número de projetos e investimentos na Carteira de Projetos da IIRSA de 2004 a 2010, resultante da inserção de projetos elaborados através de estudos nacionais, atendendo aos interesses internos de cada país e dos bancos multilaterais do CCT, a evolução da sua estrutura interna foi bem mais lenta. Desde o início da iniciativa foi percebido a provável dificuldade que seria entregar todos os projetos estruturados em sua

[6] A VESA foi apresentada pela primeira vez na IV Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE) da IIRSA, no dia 2 de Julho de 2003 em Caracas, Venezuela. Tal visão estratégica buscava impulsar um desenvolvimento sustentável na América do Sul através de uma estratégia regional, que levasse em conta necessidades nacionais com "*el análisis de las dinámimcas regionales y el diseño de iniciativas de alcance multinacional" (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, 2003).*

carteira no primeiro prazo estipulado, pois muito deles eram apresentados à iniciativa sem estudos de factibilidade para sua execução (HONÓRIO, 2013; SOUZA, 2011; OLIVEIRA, 2016).

Tabela 1: Evolução da Carteira de Projetos IIRSA. Valores em milhões de US$D

CARTERA IIRSA	EJE DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO									TOTAL a/b
	AND	CAP	HPP	AMA	ESG	SUR	IOC	MCC	PBB	
2003 - 2004										
N° de Grupos	11	4		6	4	2	5	5	3	40
N° de Proyectos	74	34		44	32	21	44	68	18	335
Inversión Estimada	4.975	2.031		2.011	366	1.072	3.306	12.076	11.588	37.425
2005 - 2006										
N° de Grupos	11	4		7	4	2	5	5	3	41
N° de Proyectos	73	36		54	32	21	44	71	18	349
Inversión Estimada	4.975	2.031		2.382	366	1.071	3.306	12.161	11.588	37.880
2007										
N° de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
N° de Proyectos	65	63	98	57	32	26	49	91	23	504
Inversión Estimada	6.097	6.083	2.829	3.208,4	5.847	2.530	4.651	19.465	17.561	68.271
2008 - 2009										
N° de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
N° de Proyectos a/	65	69	88	57	25	26	54	105	23	510
Inversión Estimada a/	7.050	7.945	3.974	5.281	927	2.533	4.576	29.399	12.888	74.542
2010										
N° de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
N° de Proyectos a/	64	72	95	58	25	27	55	107	23	524
Inversión Estimada a/	7.478	9.421	6.677	5.401	1.695	2.713	5.525	35.836	21.402	96.119

Fonte: IIRSA (2011, p. 102).

Ao verificar barreiras para apresentar os resultados esperados no plano de ação estipulado, foi definido uma Agenda de Implementação Consensual (AIC) que selecionava um montante de 31 projetos, dentro da carteira universal de projetos, apontados como de prioridade e de grande impacto à integração regional (*Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*, 2011; OLIVEIRA, 2016).

Assim como a elaboração da estrutura interna da IIRSA apresentou lentidão. A conclusão de seus projetos também sofreu com as insuficiências institucionais da iniciativa e dos países que a conformam, tendo grande dificuldade para apresentar resultados concretos. Ademais de fatores técnicos, sempre existiu um debate

extenso sobre possíveis questões problemáticas que se apresentariam como fatores de atraso a consumação dos projetos de integração da infraestrutura no continente.

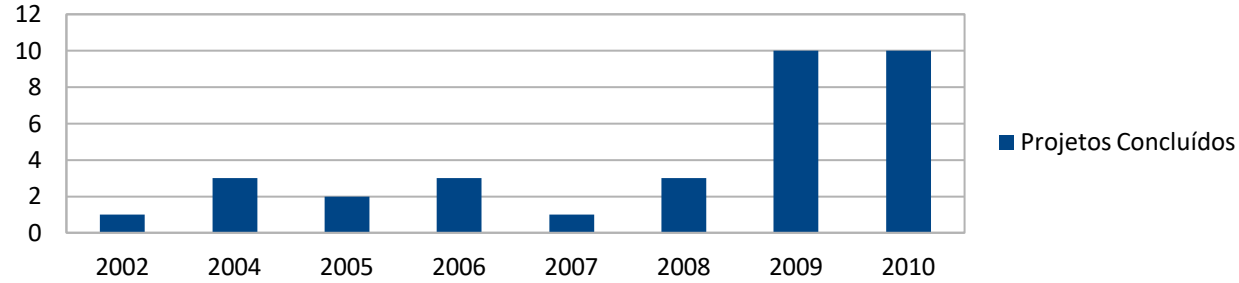
A principal barreira existente apontada desde o início da IIRSA era de que ela sofreria com a escassez de recursos, pois a integração física resulta do pressuposto central de que obras físicas exigem grandes financiamentos, estes, que não têm retorno imediato, criando certa instabilidade no empreendimento, e muitas vezes desestimulando o envolvimento de empresas privadas (GUIMARÃES, 2007).

Ainda que os problemas financeiros tenham sido fatores problematizadores do processo, a inexistência de um projeto de integração sul-americana, que seja mantido apesar das mudanças de governos na região, também contribui fortemente para a vulnerabilidade dos esforços na área. Ademais, pode-se apontar que existe uma grande assimetria entre os países, ampliando os obstáculos para a obtenção de resultados concretos mais positivos (MALLMANN, 2010). Nas palavras de Mallmann (2010, p. 19),

> A necessidade de alguma simetria ou igualdade econômica entre as unidades é uma das condições necessárias para o sucesso da integração segundo Nye. E, quanto a isso, observa-se extrema disparidade. Considera-se que as assimetrias, juntamente com a instabilidade política, são os principais condicionantes regionais negativos à integração.

O cenário de instabilidade nos esforços dedicados à integração da infraestrutura dos países reflete diretamente no travamento na realização dos projetos do mecanismo, apresentando baixa taxa de concretização de projetos no período IIRSA de 2000 a 2010. Em valores, em 10 anos foram concluídos um montante de 33 projetos, com um investimento de aproximadamente US$ 14 bilhões (Gráfico 2).

Gráfico 2: Projetos IIRSA Concluídos entre 2000-2010 (Por ano)



Fonte: Sistema de Informação de Projetos[7] (SIP) da IIRSA. Elaboração da autora

Como a primeira carteira de projetos da IIRSA foi estabelecida em 2004, é normal, como demonstrado acima, uma evolução gradual da concretização das obras, uma vez que elas exigem a busca por financiamento, estudos de factibilidade para sua execução e demandam um largo prazo para serem construídas e darem retorno aos países. Muitos dos projetos concluídos em 2009 e 2010 foram iniciados em 2004, assim como, muitos iniciados no mesmo período só se concretizariam anos depois, já não mais sob o comando institucional da IIRSA.

Com a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2009, os novos governos da região buscaram dar um caráter mais político aos processos de integração existentes. Como a IIRSA havia sido conformada em um período imperado pelo regionalismo aberto, no qual os projetos infraestruturais configuravam o intento de ampliar corredores comerciais extra-regionais, havia muitas críticas internas para que o direcionamento fosse mudado, principalmente por parte do governo venezuelano (PADULA; FIORI, 2016).

Além do fator de crítica político-econômico sobre a iniciativa, havia reservas em relação à IIRSA, uma vez que ela apresentou poucos resultados concretos, onde o maior ganho da sua existência foi a própria conformação do mecanismo de integração como tal, que reuniu 12 países sul-americanos em um espaço de convergência para debater e atuar na infraestrutura regional. Dessa maneira, não pensando em deixar para trás os avanços já alcançados no tema, o COSIPLAN incorporou a IIRSA em 2011 como seu Foro Técnico, aproveitando sua carteira,

[7] Sistema de Información de Proyectos de IIRSA /COSIPLAN. Base de dados sobre os projetos da Iniciativa. Disponível em: <http://iirsa.org/proyectos/>.

avanços, conhecimentos técnicos e outros (PADULA; FIORI, 2016; MARIANO, 2013).

4. O Conselho Sul Americano de Infraestrutura e Planejamento (2011-2017).

Assim como para a criação da IIRSA o governo brasileiro teve papel fundamental para a formação da UNASUL, que enquanto ideia já estava presente na proposta de criação da Associação de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA) na VII Cúpula do Grupo do Rio[8] em 1993. Com a virada à esquerda política e a maior aproximação político-econômica entre os países sul-americanos desde meados dos anos 2000, abriu-se espaço político para que em Dezembro de 2004 fosse criada a Comunidade Sul Americana de Nações (CASA), durante a III Reunião de Chefes de Estados da América do Sul na cidade de Cusco no Peru, dando base à criação da UNASUL posteriormente (MARIANO; RAMANZINI JR.; ALMEIDA, 2014).

Em 2007 durante a realização da I Reunião Energética da América do Sul, na Venezuela, a Comunidade Sul-Americana de Nações teve seu nome modificado para União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), no qual o tratado de criação da UNASUL foi assinado em maio de 2008 durante a III Reunião de Chefe de Estados, em Brasília (MARIANO; RAMANZINI Jr.; ALMEIDA, 2014). Assim como a CASA, a UNASUL foi criada em um novo contexto regional que buscou superar o que foi chamado de regionalismo aberto.

Nesse novo modelo, denominado de “regionalismo pós-liberal” (LIMA, 2013; VEIGA; RIOS, 2007), destacava-se a necessidade de desvincular o foco majoritariamente comercial, inserindo pautas políticas e sociais nas iniciativas da integração regional. De acordo com Veiga e Rios (2007, p. 5), o regionalismo pós-liberal estava vinculado “a uma crítica ampla ao paradigma liberal que inspirava as iniciativas de integração intra-regionais durante os anos 90, mas também grande parte da agenda doméstica de política econômica nos países da região”.

Sendo assim, a partir de 2008 a UNASUL se apresentou como “um mecanismo de concertação politica que busca superar diferenças, sem desconhecê-

[8] O Grupo do Rio é um mecanismo de consulta internacional criado em 1986 constituído por Estados da América Latina.

las, mantendo um espaço de interlocução" (MARIANO; RAMANZINI Jr.; ALMEIDA, 2014, p.2-4). Juntamente às novas perspectivas trazidas pela UNASUL, seguido de inúmeras mudanças no cenário regional, em 2009 criou-se o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que em 2011 acabou por incorporara a IIRSA como seu Foro Técnico, aproveitando dos avanços técnicos, políticos e estruturais que já haviam sido formados com a iniciativa (COSTA; GONZÁLES, 2014; HONÓRIO, 2013).

Em seu programa estratégico o COSIPLAN utilizou a carteira da IIRSA, modificando alguns projetos, excluindo outros e incluindo novos, resultando em um total de 531 projetos de infraestrutura na região Sul-Americana com prazo de entrega para 2022 e custos previstos de aproximadamente US$116 bilhões (PADULA, 2014).

Nos parâmetros da UNASUL, o Conselho atua com características ampliadas, no qual os Estados tem um papel de suma importância para que haja um ambiente estável que possibilite a atuação dos agentes econômicos (*Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento*, 2011). De acordo com Barros, Padula e Severo (2011, p. 39),

> O objetivo do COSIPLAN é ter maior controle e respaldo político sobre o tema da infraestrutura, para avançar em direção a uma visão política e estratégica, indo além de questões meramente técnicas, e alcançar maior capacidade de alavancar recursos e formas viáveis de financiamento para obras estratégicas.

A partir do acompanhamento dos relatórios anuais do COSIPLAN foi possível verificar que muitos problemas presentes no período IIRSA não haviam sidos superados na nova roupagem institucional. Até o final de 2017 haviam sido concluídos 153 projetos de uma carteira de mais de 500 projetos. Entretanto, desse total, 89,3% das obras estão alocados como de infraestrutura de transportes e, são assimetricamente distribuídos pelos países da região (*Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento*, 2017).

Ademais, uma das críticas sobre o trabalho da IIRSA e, que permanecem sobre a atuação do COSIPLAN é a existência majoritária de projetos nacionais na carteira, que não demonstram necessariamente uma convergência estrutural rumo à integração, mas sim, a alocação de recursos para projetos nacionais de interesse de cada governo sul-americano (HONÓRIO, 2013).

Ao contrário do que se tem defendido em larga escala sobre os avanços dos mecanismos de infraestrutura sul-americana na concretização de obras, ao comparar os períodos IIRSA/COSIPLAN em dois recortes temporais (2004/2010; 2011-2017), em 7 anos da atuação da IIRSA[9] têm-se 33 obras concretizadas, enquanto desde a incorporação do mecanismo ao COSIPLAN, em 7 anos de atuação (2011-2017) já foram concluídas 120 obras de infraestrutura (*Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento*, 2017). Ainda que algumas dessas 120 obras concretizadas com o COSIPLAN tenham sido iniciadas ainda no período IIRSA, o conselho tem apresentado continuidade no andamento das obras, mesmo que com a dificuldade de executar projetos a mais de dez anos presentes na carteira.

Autores como Polezi (2014), Vigevani e Ramanzini Jr. (2014) afirmam que a criação do COSIPLAN resultou positivamente para o andamento e concretização dos projetos na região. Para eles, com uma maior institucionalização do mecanismo avançou-se de melhor maneira nas obras a serem implementadas, tendo destaque o papel do Sistema de Informações de Projetos (SIP), sistema criado para agregar as informações das obras da Carteira, viabilizando o acesso às informações online para aqueles que desejam acompanhar o andamento do processo de integração da infraestrutura.

Ademais, na visão de Mariano (2014, p. 238) a criação do COSIPLAN representou também a mudança na percepção que o governo brasileiro tinha sobre a integração, redirecionando o mecanismo para "tornar-se um elemento propulsor de modificações estruturais nos países envolvidos". Criou-se a expectativa de que o COSIPLAN, ao proporcionar maior respaldo político aos governos sobre a temática de infraestrutura, superasse as falhas presentes na IIRSA, aprendendo dos erros e aproveitando os avanços existentes (PADULA, 2014).

No que se refere aos investimentos também houve um aumento dos mesmos de 2011 a 2017, visto também pelo incremento no número de projetos concretizados. De acordo com dados do Sistema de Informação de Projetos (SIP) da

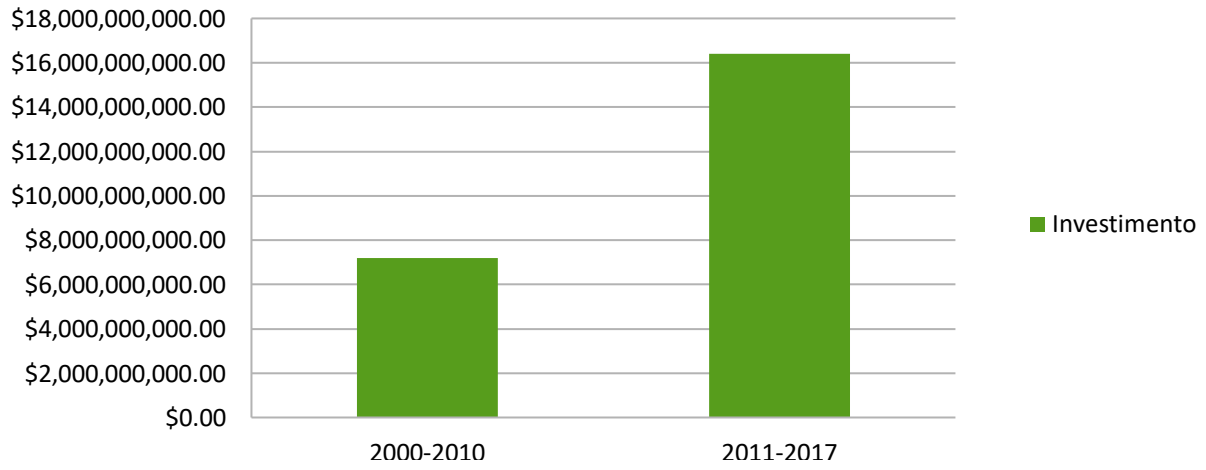
[9] Contam-se 7 anos a partir da primeira Carteira de Projetos e do Plano de Ação conformados em 2004 (2004-2010).

IIRSA, de 2004-2010 o investimento atingiu um valor aproximado de US$ 7 bilhões, frente a aproximadamente US$ 16 bilhões de 2011 a 2017.

Antes de apresentar gráficos que ilustrem a evolução dos trabalhos do COSIPLAN desde sua criação, é necessário pontuar que os valores de financiamento podem ser variantes, pois, durante a análise documental das fichas de projetos do sistema de dados da IIRSA (2018), foi detectado que muitos dos projetos apontados como concluídos não tinham data de início nem de conclusão, dificultando destacar valores exatos das variáveis que estão inseridas neste estudo. Dos 156 projetos concretizados de 2000-2018, 36 deles não possuem data de conclusão em suas fichas, dificultando trabalhar tais dados para avaliar os avanços ano a ano do Conselho. Dessa maneira, os dados apresentados a partir deste momento neste artigo, trabalham com o valor e número dos 120 projetos que possuíam o ano de suas conclusões informadas, sendo 33 projetos concluídos de 2004 a 2010, 84 projetos de 2011 a 2017, e 3 projetos até Fevereiro de 2018.

Dessa maneira, atendo-se aos números, tanto de projetos, como de investimentos aplicados à carteira existente do COSIPLAN, tem-se que os números de obras concretizadas triplicaram e o valor de investimentos direcionados à integração da infraestrutura dobraram em relação ao período IIRSA (Gráfico 3).

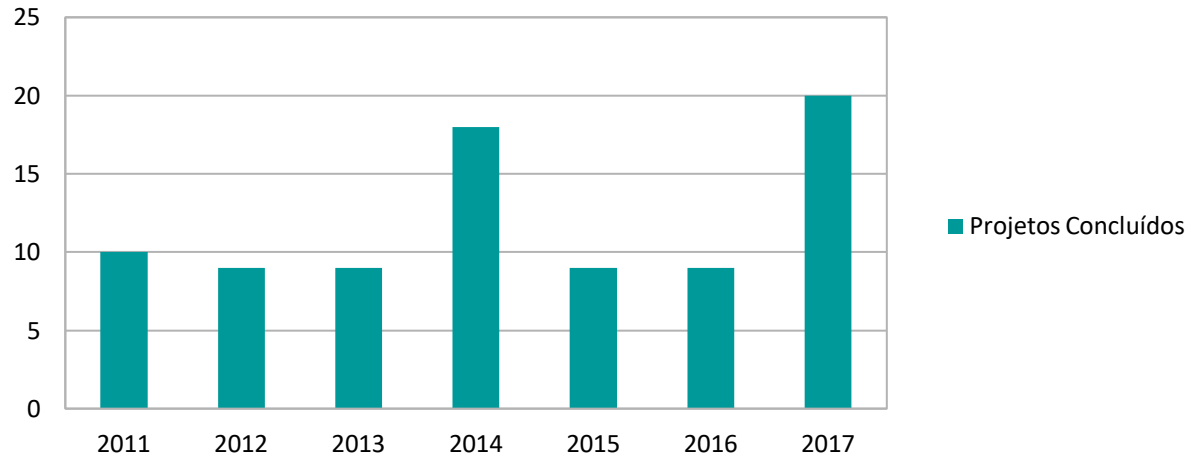
Gráfico 3: Montante de Investimentos do período IIRSA (2000-2010) e do período COSIPLAN (2011-2017)



Fonte: Sistema de Informação de Projetos da IIRSA (2018). Elaboração da autora

Ademais de ter duplicado o valor de investimentos aplicados em obras de infraestrutura na região, durante o exercício do COSIPLAN chegou-se a conclusão de 84 projetos de 2011 a 2018. Em um gráfico da evolução anual dos projetos deste período é possível verificar que os anos de maior concretização do trabalho do conselho foi 2014 com 18 projetos concluídos e mais de 7 bilhões de dólares investidos, e 2017, com 20 projetos concluídos e aproximadamente 2 bilhões de dólares investidos (Gráfico 4).

Gráfico 4: Projetos Concluídos por ano no Período COSIPLAN (2011-2017)



Fonte: Sistema de Informação de Projetos da IIRSA (2018).Elaboração da autora

A explicação para o aumento de concretização dos projetos pode se dar tanto no que se refere à maturação do mecanismo regional como um todo, visto que são projetos de largo prazo, como também pode sinalizar a inserção de novos atores e interesses no processo. Desde 2013, em um contexto no qual crises políticas e econômicas regionais conformaram um cenário de instabilidade, onde muitos dos mecanismos de integração regional se encontram estancados, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a própria UNASUL, o COSIPLAN apresenta resultados positivos. Um dos pressupostos de tal realização é a maior inserção de atores e mecanismos de fomentos privados dos países sul-americanos, como o próprio governo chinês (JAEGER, 2015), uma vez que a situação fiscal da maioria

dos Estados sul-americanos não tem condições de se endividar para investir em obras de infraestruturas em seus territórios.

Como pôde ser observado, o COSIPLAN mantém a execução de obras de infraestrutura na região mesmo em períodos de crise e instabilidade nos direcionamentos políticos integracionistas dos países sul-americanos, enquanto muitos dos mecanismos regionais encontram-se em extremas dificuldades. Entretanto, ao apresentar tais conclusões positivas sobre o andamento do COSIPLAN na América do Sul, há um problema essencial para a região, pois, ainda que com números positivos, a integração regional como objetivado inicialmente não é concretizada.

> Em suma, não há uma visão de planejamento regional da infraestrutura. A partir do estabelecimento de uma nova metodologia, seria preciso fazer uma revisão e um reordenamento de prioridades dentro dos grupos de projetos, sob uma visão político-estratégica (PADULA, 2014, p. 340).

Nesse sentido, não há uma estratégia regional consensual entre os países sobre as diretrizes e a importância da integração da infraestrutura no continente, prevalecendo as estratégias nacionais de cada país na condução do mecanismo, assim como mantem-se também os espaços de influências de atores e interesses externos dentro da formulação da integração regional (PADULA, 2014).

Em concordância com a formulação de Padula (2014), Costa e Gonzáles (2014) entendem que a lentidão do processo de integração é um problema a ser enfrentado, no qual a principal barreira é a ausência de uma visão convergente que seja incorporada e defendida pelos países sul-americanos no que se refere à integração da infraestrutura. Ademais, a dinâmica regional carece de uma liderança regional que direcione esforços para construir um

> consenso sobre a importância e a necessidade da integração da infraestrutura física para alavancar-se a competitividade da região. Em termos dos fundamentos econômicos da IIRSA, os quais acredita-se que deveriam ser recuperados com maior ênfase, ganhos de produtividade e de eficiência obtidos com a integração física são necessários, principalmente em economias com crises recorrentes de balanço de pagamentos. A redução de assimetrias econômicas e institucionais entre os membros da Unasul, como claramente preconizado no seu estatuto e no do Cosiplan, é condição necessária, mas não suficiente, para se afetar positivamente o crescimento de forma sustentada. Deve-se ter em mente, também, a harmonização das políticas macroeconômicas e comerciais com uma visão estratégica, de longo prazo, de ser um ator global em termos de competição sistêmica (COSTA; GONZÁLES, 2014, p. 40).

Os gargalos integracionistas são visíveis não somente através da avaliação dos mecanismos regionais, como também está presente nos discursos governamentais dos países sul-americanos que apontam estar longe do ideal de integração desejado inicialmente. Ainda que o COSIPLAN tenha buscado modificar a lógica presente com a IIRSA, muitas barreiras existentes durante a IIRSA para a integração regional continuam presentes na atuação do Conselho da UNASUL. As principais barreiras são: 1.Projetos majoritariamente de caráter nacional e não diretamente relacionados à integração; 2. Dificuldade de atuar bilateral e multilateralmente; 3. Não existência de um projeto regional de integração que seja mantido e priorizado pelos Estados Sul-Americanos; 4. Dificuldades fiscais nacionais para financiar obras de infraestrutura; 5. Não priorização da integração regional da infraestrutura na agenda interna dos países. (COSTA; GONZÁLES, 2014; HONÓRIO, 2013; MALAMUD, 2010; SCHMITTER, 2010; SCHMITTER; MALAMUD, 2007; MARIANO, 2013; OLIVEIRA, 2016).

Em uma conclusão parcial, é possível apontar que os alcances do COSIPLAN reiteram o avanço dos esforços em infraestrutura na América do Sul a partir do relançamento da IIRSA, agora incorporado à estrutura institucional da UNASUL, ainda que lenta, exitosa. Porém, o novo caráter político-social que o Conselho apresenta não é efetivamente posto em prática, ainda estando presente a condução econômica em seu desenvolvimento, limitando-se a potencializar e priorizar obras incubadas no seio do regionalismo aberto.

Ou seja, o novo mecanismo regional proposto, no novo marco das mudanças políticas sul-americanas, mantém a retórica de ação do Estado para a renovação das vias de integração, porém, com um projeto que permanece o mesmo (MARIANO, 2014; SANTOS, 2016). Nesse sentido, mesmo em períodos de crises e instabilidade político-econômico na região os projetos no âmbito do COSIPLAN avançam, ainda que não dialogando diretamente com o objetivo de integração proposto pelo mecanismo, mas sim, respondendo a uma lógica mais nacional e econômica.

5. Considerações Finais

Frente às questões apresentadas, conclui-se que a integração da infraestrutura sul-americana não se concretiza, não pela inexistência de financiamento, ou pela dificuldade em se realizar obras de grande escala, mas pela inexistência de um projeto de integração regional que permaneça priorizado pelos governos da região mesmo com as mudanças governamentais advindas das eleições nacionais.

Antes de apontar outros fatores presentes para a ineficiência da integração da infraestrutura sul-americana, nos ajuda a reflexionar sobre as dificuldades existentes na IIRSA e no COSIPLAN os estudos neofuncionalistas de Schmitter e Malamud (2007, p.19-22), que, levando em consideração os aportes teóricos, apontam lições de êxito, frente à experiência europeia, para os processos de integração na América do Sul. Dentre essas lições estão: a. a evolução da integração como um processo não como produto; b. a integração regional direcionada pelos interesses convergentes, não por uma identidade regional; c. a integração regional requere a existência de uma liderança, um ator que seja capaz de tomar iniciativa e esteja disposto a pagar um montante desproporcional dos custos do processo; d. a integração regional requere um secretariado com poderes limitados, porém, potencialmente supranacionais.

De todos os pontos acima, a integração da infraestrutura regional sul-americana não se consolida completamente em nenhum. Mesmo que no início da IIRSA, assim como na constituição da UNASUL, os países tenham convergido para a criação dos mecanismos de integração da infraestrutura no continente (NOLTE; COMINI, 2016), há muitos problemas na estrutura e na condução dos mesmos para alcançar os objetivos propostos. Por exemplo, muitos projetos binacionais da carteira do COSIPLAN permanecem anos sem serem iniciados por razões de mudança no interesse de um ou ambos os países que o compõem. Por não existir uma priorização da integração regional as questões nacionais de cada um são colocadas na frente dos esforços regionais, principalmente em momentos de crise e de mudanças políticas.

Ademais, não existe um consenso sobre os benefícios que a integração da infraestrutura poderia gerar para o desenvolvimento dos países, onde cada um age de acordo com suas vontades e prioridades (PADULA, 2014). Ou seja, a integração

não é trabalhada como um processo que resultará numa maior efetividade das relações sul-americanas, mas como um mecanismo para alcançar objetivos nacionais.

Na criação da IIRSA o governo brasileiro teve grande importância para o projeto de integração da infraestrutura, arcando com parte dos custos e projetando sua liderança para guiar o processo. Ainda que a proposta tenha sido baseada a partir da visão brasileira de como a região deveria se desenvolver, em conjunto com o BID, o interesse brasileiro em custear o processo foi pouco a pouco se distanciando do necessário, ou até mesmo nunca existiu (SPEKTOR, 2014). Muitos países veem ao Brasil como o maior país da região, em território e economicamente, esperando que ele contribua para o crescimento de seus vizinhos, entretanto, os interesses nacionais governamentais e das elites políticas, industriais e comerciais do país têm cada vez mais direcionado a ação externa brasileira, não apresentando uma disposição governamental, ou sendo incapaz financeiramente de pagar os custos do processo que ele mesmo iniciou e apoiou.

Tal dinâmica é vista no grande crescimento que o BNDES teve em seus aportes para a região sul-americana, onde a partir de 2007 com a criação do PAC, foram direcionados maiores recursos do Tesouro brasileiro ao Banco, que por sua vez usou parte de seus recursos para ampliar seus aportes às empresas brasileiras na exportação de bens e serviços para a realização de obras de infraestrutura no continente. Dessa maneira, como apontado por Fernandez (2010), o PAC no Brasil e a atuação brasileira na IIRSA andaram juntas, porém a dedicação brasileira em ambas foi diferenciada, na qual a IIRSA teria servido como uma plataforma inicial na qual o BNDES pode agir e crescer posteriormente fora dela, favorecendo as empreiteiras brasileiras no que se refere à construção da infraestrutura regional.

Ao mesmo tempo em que há o distanciamento da liderança brasileira do processo de integração, os países sul-americanos expressam seus interesses nacionais na carteira do COSIPLAN, inserindo cada vez mais projetos que beneficiem seus territórios, uma vez que licitar uma obra binacional e decidir quem vai pagar é muito mais custoso e trabalhoso para os países, do que executar obras que sejam do interesse nacional. Não há consenso nos esforços e, é nesta problematização que a visão neofuncionalista contribui ao apontar os ganhos de se

ter uma burocracia técnica no processo integracionista que direcione a integração independente dos interesses individuais, mudanças de direcionamento político ou crises regionais.

Entretanto, um mecanismo mais autônomo na região está longe de ser consolidado, permanecendo as decisões de caráter nacional e as disputas para convergir esforços em projetos que não estão integrando lugar nenhum, a nada, ou consolidando rotas que são insustentáveis de serem usadas pela assimetria produtiva existente entre os países (PRADO FILHO, 2018).

O problema aqui apontado pode ser visualizado em muitos discursos governamentais dos países sul-americanos, que veem como falha a iniciativa de integração da infraestrutura. Como demonstrado, o COSIPLAN apresenta resultados positivos no que se refere a número de obras físicas consolidadas na região, entretanto, ainda que positivo, a grande maioria das obras são nacionais, não resultando no aprofundamento da integração regional como objetivado pelos mecanismos em suas propostas.

Outros problemas visualizados se referem aos impactos presentes na grande dependência nacional dos mecanismos de integração. A falta de autonomia resulta na interferência do processo pelos entraves das burocracias nacionais, estas, que não compartilham informações entre os países sul-americanos, havendo uma grande falta de transparência nos dados para a cooperação e integração regional, principalmente nas áreas de fronteira.

Longe de ser um artigo que apresente todas as conclusões sobre o debate proposto, ao comparar o mecanismo IIRSA com o COSIPLAN tem-se que há sim, mudanças positivas no que se refere a maior concretização de obras de infraestrutura na região. Entretanto, esse avanço não é visto na maior integração física dos países da América do Sul, por fatores já pontuados, como 1. A descentralização decisória do mecanismo, dependente dos entes nacionais; 2. A baixa institucionalidade do mecanismo que o torna vulnerável às mudanças políticas e crises econômicas na região; 3. A deficiência na capacidade de endividamento dos países para arcar com os custos ou fazer empréstimos para a realização das obras; 4. A não complementariedade da produção regional; 5. A atuação brasileira, que foi a instigadora do projeto IIRSA se vê cada vez mais afastada do projeto, no qual o

BNDES cresceu como financiador da região, porém não diretamente para beneficiar a integração regional, mas sim as empresas nacionais do país, estrutura essa hoje já desmantelada e em crise desde o lançamento da Operação Lava Jato.

Em concordância com o último ponto destacado a atuação brasileira foi, e é importante para o processo de integração, principalmente pelo papel econômico que o país tem na região. Dessa maneira, ao apresentar inconstância e defender a manutenção da grande influência de interesses dos atores nacionais, distancia-se do ideal de integração projetado nos discursos do país e nos estatutos dos mecanismos regionais criados.

Dessa maneira, apoiando-se sobre as afirmações de que a IIRSA resultou em esforços importantes para o continente, que, ainda que limitada, criou um espaço de diálogo e decisões políticas sobre a infraestrutura sul-americana, com estudos importantes sobre o território e obras necessárias para a integração dos países, ela é insuficiente para o objetivo final de sua criação, a integração.

Com a criação do COSIPLAN traz-se um novo fôlego nas ações regionais para a conexão física, apontando o BNDES como novo mecanismo financiador e principal apoiador das obras de infraestrutura, agregando a atuação do CCT, com a CAF, o BID e o FONPLATA. Entretanto, questões políticas brasileiras acabam por entrar em conflito com os objetivos da integração, priorizando os objetivos desenvolvimentistas nacionais, principalmente no que se refere à alavancagem internacional buscada pelas empresas brasileiras durante os governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). A integração da infraestrutura regional sul-americana acaba por ficar sempre em segundo lugar, instável e vulnerável as vontades políticas dos governos sul-americanos, onde os gargalos para a melhor interconexão física na região, ao invés de diminuírem, se ampliam.

6. Referências Bibliográficas

ACSERALD, H. Eixos de Articulação Territorial e Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil. Projeto Brasil Sustentável e Democrático: Fase. Rio de Janeiro: *Série Cadernos Temáticos*, n. 10, 2001.

ALEM, A. N.; CAVALCANTI, C. E. 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, dez. 2005.

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) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

ARAUJO Jr., J. T. de. Infra-Estrutura e Integração Regional: O papel da IIRSA. *Revista Política Externa*. São Paulo, vol. 18, n. 3, 2009.

ARAUJO Jr., J. T. de. *Infra-Estrutura e Integração Regional*: O papel da IIRSA**.** 2009. Disponível em: <www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/oe_rio09_cindes_tavares.pdf> Acesso em: 10/03/2016.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Tabela de financiamento de exportação pós-embarque*. 2017. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads> Acesso em 21/06/2017.

BANDEIRA, L. A. M. *Geopolítica e política exterior***:** Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: FUNAG, 2010.

BARRENENGOA, A. Las clases dominantes en la integración suramericana: Estados, actores e intereses en la integración del COSIPLAN-UNASUR. In: XXXI Congreso ALAS. 2017, Uruguai. *Acta académica – Memoria de ponencias*: XXXI Congreso Alas. Uruguai, 2018.

BARROS, P. S. e RAMOS, F. S. O Novo Mapa da Integração Latino-Americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013). *Revista UNILA*, vol. 1, n. 2, p. 7-20, 2013.

BARROS, P. S.; PADULA, R.; SEVERO, L. W. A integração Brasil-Venezuela e o Eixo Amazônia-Orinoco. *Boletim de Economia e Política Internacional*, v. 7, p. 33-42, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento. PAC. *Sobre o PAC*. 2018. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 20/06/2018.

BRICEÑO RUIZ, J. *La integración regional en América Latina y el Caribe*: Procesos históricos y realidades comparadas. Mérida: Centro Editorial Litorama, 2011.

BRICEÑO-RUIZ, J. O Regionalismo Latino-Americano Depois do Regionalismo Aberto: Novos Eixos, Novas Estratégias, Modelos Diversos. In: CARMO, C. A. do; et al. *Relações Internacionais***:** Olhares Cruzados. Brasília: FUNAG, 2014. p. 193-238.

BURGES, S. Thinking Through Brazil's Strategic Leadership Gap. 2017 IN: FLEMES, D.; EBERT, H. (eds.). *Regional Powers and Contested Leadership*. London: Palgrave Macmillan, 2018.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al**.** *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos***.** Petrópolis, Vozes, 2008.

DESIDERÁ NETO, W. A. et. al. 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, 2014, 508 p.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago del Chile, 1994.

CERVO, A. L. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso**.** *Revista Brasileira de Política Internacional,* Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, jan./dez. 2002.

CERVO, A.; LESSA, A. O Declínio: Inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional,* Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, jan./dez. 2014.

CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (eds.). *Una Región em Construcción***:** UNASUR y la integración en América del Sur. Barcelona: Edicions Bellaterra, S. L. 2010
Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento. 2017. *Resultados 2017***.** Disponível em:

COSTA, C. E. L. e GONZALES, M. J. F. Infraestrutura e Integração Regional: a experiência da IIRSA na América do Sul. *Boletim de Economia e Política Internacional***,** n. 18, set./dez. 2014.

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

CUÉ, C. E. *Argentina treme diante da crise brasileira*. EL País. Publicado em 19 de Maio de 2017. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/19/internacional/1495213488_924644.html> Acesso em: 02/06/2017.

DUVERGER, M. Análise de Documentos. *IN: Ciencia Política, Teoria e Método.* Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

ENTENDA a Operação Lava Jato da Polícia Federal**.** *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 nov. 2014. Poder. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1548049-entenda-a-operacao-lava-jato-da-policia-federal.shtml> Acesso em: 21 jul, 2014.

FERNÁNDEZ, W. N. La integración física y la viabilidad de la IIRSA. IN. CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. Barcelona: Edicions Bellaterra, S. L. 2010.

FIORI, J. L. A virada à esquerda na América do Sul. *Valor Econômico*, São Paulo, 09 jan. 2006. Disponível em: <http://www.cnmcut.org.br/conteudo/a-virada-a-esquerda-na-america-do-sul>. Acesso em: 13 out. 2017.

GUIMARÃES, S. *O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana*. Brasília, 2007, p.182. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/O-mundo-multipolar-e-a-integracao-sul-americana/6/13900>. Acesso em: 14/08/2017.

HAAS, E. B; SCHMITTER, P. C. Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America. *International Organization*, Cambridge, n. 04, vol. 18, 1964.

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, 2013.

HURRELL, A.. *Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialization?* Understanding Policy Change in Brazil. 1995.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. *IIRSA 10 años después. Sus Logros y Desafíos***.** Relatório Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA. 2011. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos20PDF/lb_iirsa_10_anios_sus_logros_y_desafios_port.pdf>. Acesso em 01/06/2017.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. *Sistema de Información de Proyectos*, 2018. Disponível em:<www.iirsa.org/proyectos>. Acesso em: 19/03/2018.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. *Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA*, 2004. Disponível

em:<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb04_01_completo.pdf>. Acesso em: 10/05/2017.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. *Resumen de una Herramienta de Trabajo para el Diseño de VESA*. 2003. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cde4_caracas03_resumen_vesa.pdf>. Acesso em: 10/05/2017.

JAEGER, B. C. O Papel da República Popular da China na Construção de Infraestrutura na América do Sul e os Efeitos sobre a Integração Sul-Americana. *OIKOS.* Rio de Janeiro, vol.14, n. 2, p. 19-35, 2015.

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

LIMA, M. R. de. Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 90, p.167-201, 2013.

LIMA, M. R. S. de; DUARTE, R. de S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula1**.** *Observador On-Line,* Rio de Janeiro, v. 8, n. 9, p.1-24, 2013.

MALAMUD, A. Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration***,** London, vol. 32, n. 6, p. 637-57, 2010.

MALAMUD, A.; SCHMITTER, P. C. The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America. *IBEI Working Papers*, Barcelona, vol. 6, feb. 2007.

MALLMANN**,** M**.** Análise institucionalista da integração sul-americana**.** *Civitas*, v. 10 n. 1: 11-2, 2010.

MARIANO, K. L. P. *Um Modelo para Avaliação de Integração Regional e a Experiência do Mercosul***.** Livre Docência. Araraquara, 2013.

MARIANO, M. P. A Recuperação do Desenvolvimentismo na Integração Sul-Americana: infraestrutura, segurança e políticas sociais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 4. 2013, Belo Horizonte. *Anais Eletrônicos.* Belo Horizonte: ABRI, 2013. p.1-17.

MARIANO, M. P. O Papel do Brasil na Integração da Infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. In**:** DESIDERÁ NETO, W. (Org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional***.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 229-290.

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

MARIANO, M. P., UNESP e CEDEC. *A Recuperação do Desenvolvimentismo na Integração Sul-Americana: infraestrutura, segurança e políticas sociais*. ABRI. Belo Horizonte, 2013.

MARIANO, Marcelo P. *A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul***.** Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Faculdade de Ciências e Letras – UNESP -Araraquara – SP, 2007.

MARIANO, Marcelo. Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul. Integração da Infraestrutura Sul-Americana**.** *IPEA*, São Paulo, p.4, 2012.

MATTLI, W. *The Logic of Regional Integration***:** Europe and Beyond. New York: Cambridge University Press, 1999.

MENDONÇA JR., Wilson. O regionalismo Pós Liberal na América do Sul. *Conjuntura Internacional.* Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 18-24, 1º sem. 2014.

NEVES, B. C. *La Integración de la Infraestructura Regional*: la profundización de la integración sudamericana a través del COSIPLAN-UNASUR. IN: XXXI CONGRESSO ALAS, ed. 31, 2018, Montevideo. *XXXI Congreso ALAS 2017 Acta Académica*. 2018. Disponível em: <http://www.alas2017.com/isbn/>. Acesso em 20/06/2018.

NEVES, B. C. Política Externa Brasileira e a Integração da Infraestrutura Sul-Americana: perspectivas atuais no âmbito da IIRSA/COSIPLAN. IN: Simpósio de Relações Internacionais 2017. *Anais Eletrônicos do SIMPORI 2017*. São Paulo, 2017.

NOLTE, D.; COMINI, N. M. UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. *Contexto Internacional.* Rio de Janeiro, vol. 38, n. 2, may./aug. 2016.

OLIVEIRA, V. A. P. de. *A integração da infraestrutura física na América do Sul: o COSIPLAN no âmbito da UNASUL.* Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2016.

PADULA, R. 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, 2014. p. 291-352.

PADULA, R.; FIORI, J. L. Brasil: geopolítica e 'abertura para o pacífico'. *Revista de Economia Política*, vol. 36, n. 3, jul./set. p. 546-556, 2016.

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

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

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 Dios. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2018.

SÁ SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de.; GUINDANI, J. F. Pesquisa Documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais***,** São Leopoldo, vol. 1, n. 1, jul. 2009.

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

SARAIVA, M. G**.** *Integração regional na América do Sul: processos em aberto***.** Análise de Conjuntura OPSA (n.7). Rio de Janeiro, 2010.

SARAIVA, M. G. Integração Regional na América do Sul: processos em aberto. IN: 3º ENCONTRO NACIONAL DA ABRI - GOVERNANÇA GLOBAL E NOVOS ATORES, ed. 3, 2011, São Paulo. *ANAIS ELETRÔNICOS*. 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300028&script=sci_arttext>. Acesso em 20/06/2018

SARAIVA, M. G. S.; VELASCO JR., P. A. A política externa brasileira e o "fim de ciclo" na América do Sul: Para onde vamos? IN: SANAHUJA, J. A. América Latina**:** de la bonanza a la crisis de la globalización. *Anuário Cries Pensamiento Propio*, Buenos Aires, vol. 21, jul./dic., p. 295,324, 2016. Disponivel em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf>. Acesso em 20/06/2018.

SCHMITTER, P. C.; LEFKOFRIDI, Z. Neo-Funcionalism as a Theory of Disintegration. *Chinese Political Science Review*, Beijin, vol. 1, n. 1, p. 1-29.

SILVA, V. A. da. Integração e diálogo constitucional na América do Sul. IN: BODGANDY, A. von.; PIOVESAN, F.; ANTONIAZZI, M. M. *Direitos Humanos, democracia e integração jurídica na América do Sul*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010: p. 515-530.

SOUZA, A. M. Desenvolvimento, Expansionismo e Integração Regional. In: I Circuito de Debates Acadêmicos, 1. 2011, Rio Claro. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmico*. Rio Claro: Ipea, 2011. p. 1-20.

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

SPEKTOR, M. One Foot in the Region: Eyes on the Global Prize. *Americas Quarterly.* New York, issue: The new Brasil and the changing hemisphere, spring, 2011.

SUNKEL, O. Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida? *Revista CEPAL*, Santiago de Chile, n. RCEX01, p. 229-241, oct. 1998.
VEIGA, P. da. M.; RÍOS, S. P. O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *CEPAL***:** Série Comércio Internacional, n.82, jul. 2007.

VIEIRA, M. *Discurso do Ministro Mauro Vieira por ocasião da abertura do XIII Curso para Diplomatas Sul-Americanos.* Brasília, Itamaraty, 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistascategoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/9534-discurso-do-ministro-das-relacoesexteriores-embaixador-mauro-vieira-na-abertura-do-xiii-curso-de-diplomatas-sul-americanosbrasilia-11-de-maio-de-2015>. Acesso em: 20/12/2016.

VIGEVANI, T. e RAMANZINI Jr., H. *Autonomia, Integração Regional e Polític Externa Brasileira: Mercosul e Unasul.* Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 517 a 552

VIGEVANI, T. e RAMANZINI Jr., H. *The Impact of Domestic Politics an International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration.* Latin American Politics and Society, Vol. 53, no. 1, 2011.

ZIBECHI, R. *Brasil potência*: entre a integração regional e um novo imperialismo. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

Recebido em: 20/03/2018
Aceito em: 28/09/2018