UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

TIAGO FRANÇA MENEGATTI

**Integração Regional e a Horizontalização da Política
Externa Brasileira: preferências do empresariado nos
projetos de infraestrutura na América do Sul**

São Paulo
2020

TIAGO FRANÇA MENEGATTI

**Integração Regional e a Horizontalização da Política
Externa Brasileira: preferências do empresariado nos
projetos de infraestrutura na América do Sul**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais do
Instituto de Relações
Internacionais da Universidade de
São Paulo, para a obtenção do
título de Mestre em Ciências.

Orientador: Prof^o Wagner Pralon
Mancuso

Linha de Pesquisa: Economia
Política Internacional.

Versão corrigida

A versão original se encontra disponível na Biblioteca do Instituto de Relações Internacionais e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP, documentos impresso e eletrônico.

São Paulo
2020

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

Catálogo na publicação
Seção Técnica de Biblioteca
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Menegatti, Tiago França

Integração regional e a horizontalização da política externa brasileira: preferências do empresariado nos projetos de infraestrutura na América do Sul / Tiago França Menegatti ; orientador: Wagner Pralon Mancuso. -- São Paulo, 2020.

178 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

1. Integração regional 2. Empresariado 3. Política externa brasileira
4. Infraestrutura 5. América do Sul I. Mancuso, Wagner Pralon, orient. II. Título.

CDD – 327.1

Nome: MENEGATTI, Tiago França

Título: Integração Regional e a Horizontalização da Política Externa Brasileira: preferências do empresariado nos projetos de infraestrutura na América do Sul.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências

Aprovado em: 05/02/2021

Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a): Wagner Pralon Mancuso

Instituição: Instituto de Relações Internacionais – Universidade de São Paulo (IRI/USP)

Julgamento: Aprovado

Prof(a). Dr(a): Marcelo Passini Mariano

Instituição: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)

Julgamento: Aprovado

Prof(a). Dr(a): Vinicius Vieira Rodrigues

Instituição: University of Oxford

Julgamento: Aprovado

AGRADECIMENTOS

À minha família pelo apoio incondicional.

Aos meus amigos e amigas, de todas as fases da minha vida, pela parceria.

Ao meu orientador, professor Wagner Mancuso, pelas considerações e pela abertura para compartilhar seus conhecimentos.

Ao professor Olivier Dabène que me recebeu, gentilmente, durante intercâmbio.

Às amigas e amigos do IRI, especialmente, por compartilhar da experiência de ser um pós-graduando em uma instituição formada por pessoas muito competentes.

Às professoras, professores, tanto na sala de aula, quanto fora dela.

Aos funcionários e funcionárias do IRI/USP pela parceria. Aos entrevistados, que me receberam com muita gentileza e atenção.

À FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo nº 2018/08150-5 e Processo nº 2019/21311-0) pelo apoio financeiro essencial para a realização desta pesquisa. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo compreender como foi a participação de associações empresariais do Brasil na política externa brasileira para os processos de integração da infraestrutura na América do Sul após a criação da Iniciativa para Integração da Infraestrutura da América do Sul (IIRSA). A IIRSA representou a primeira articulação entre todos os líderes de países da América do Sul pela integração física regional. A integração da infraestrutura é fundamental para uma maior aproximação econômica e social dos países da região, em um contexto mundial em que a logística é muito relevante para o comércio. Contudo, parte da bibliografia indicava um insulamento burocrático do Itamaraty, tese que tem sido refutada em trabalhos recentes. Nesse contexto, esse trabalho busca analisar como o tema infraestrutura pode ter sido um dos canais de desconcentração do processo decisório em política externa. Os resultados sugerem a participação de associações empresariais industriais no processo de formulação da política externa brasileira para temas de infraestrutura na América do Sul em períodos das décadas de 2000 e de 2010.

PALAVRAS-CHAVE: Integração regional; empresariado; política externa brasileira; infraestrutura; América do Sul

ABSTRACT

This dissertation aims to understand how the participation of Brazilian business associations in Brazilian foreign policy for the processes of infrastructure integration in South America was carried out after the creation of the Initiative for the Integration of Infrastructure in South America (IIRSA). IIRSA represented the first institution for regional physical integration established by all South American presidents. The integration of the infrastructure is fundamental for a greater economic and social development of the countries in the region, in a global context in which logistics is very relevant for trade. However, part of the bibliography indicated a bureaucratic isolation of the Brazilian Foreign Office, a thesis that has been refuted in recent works. In this context, this work seeks to analyze how the theme of infrastructure may have been one of the subjects for the deconcentrating of the decision-making process in the Brazilian foreign policy. The results suggest the participation of industrial business associations in the process of process of formulating Brazilian foreign policy for infrastructure matters in South America in the 2000s and 2010s.

KEYWORDS: Regional integration; business interest groups; Brazilian foreign policy; infrastructure; South America

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL.....	18
1. Introdução	18
1.2 A política externa brasileira: conceitos e paradigmas	18
1.3. A pluralização da política externa brasileira	24
2. INTEGRAÇÃO REGIONAL E PREFERÊNCIAS EMPRESARIAIS EM OBRAS DE INTEGRAÇÃO FÍSICA	28
2.1 Introdução	28
2.2 Perspectivas teóricas sobre cooperação e integração regional	28
2.3 Iniciativas para a Integração Regional	30
2.3.1 Primeiros projetos multilaterais de integração: dos anos 1960 aos anos 1980..	30
2.3.2 O regionalismo aberto dos anos 1990: MERCOSUL, CAN, ALCA.....	35
2.3.3 Integração da infraestrutura nos anos 2000: a IIRSA	40
2.3.4 Maior participação estatal e novos temas: a UNASUL, o COSIPLAN e o Banco do Sul	49
2.3.4.1 A Agenda Prioritária de Integração (API) 2012-2022	51
2.4 Casos – projetos binacionais concluídos envolvendo o Brasil	67
2.5 Considerações Parciais	80
3. PREFERÊNCIAS EMPRESARIAIS EM POLÍTICAS E REGULAMENTAÇÕES DE INFRAESTRUTURA	84
3.1 Introdução	84
3.2 Lobby: estado da arte.....	85
3.3 Relações entre Estado e Empresariado	89
3.4 Participação empresarial no debate sobre políticas regionais de infraestrutura	91
3.5 Considerações Parciais	109
4. CRISES ENVOLVENDO INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL.....	110
4.1. Introdução	110
4.2. Bolívia-Brasil: energia.....	111
4.3. Equador-Brasil: construção civil	121
4.3. Paraguai-Brasil: energia	127
4.4 Considerações Parciais	137
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	139
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143
APÊNDICE 1: ENTREVISTAS.....	152

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Prioridade da CNI quanto à logística e infraestrutura

Figura 2: Carteira de projetos da AIC 2005-2010.

Figura 3: Carteira de projetos da API 2012-2022.

Figura 4: Trecho peruano da rodovia bioceânica-norte.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Proporção da corrente de comércio do Brasil com o MERCOSUL/corrente total.

Gráfico 2: Percentual de projetos/EID entre AIC e API.

Gráfico 3: Percentual de investimentos/EID entre AIC e API.

Gráfico 4: Evolução da API entre 2012 e 2016 de acordo com a etapa do projeto.

Gráfico 5: Comparação entre número de projetos da carteira da IIRSA e carteira da API por fase de execução, em 2017.

Gráfico 6: Score dos países sul-americanos no LPI index do Banco Mundial.

Gráfico 7: Qualidade da infraestrutura nos países da América do Sul.

Gráfico 8: Comércio (exportações, importações e saldo) entre Brasil – Guiana – série histórica de 2008 a 2018.

Gráfico 9: Comércio Brasil-Guiana Francesa (2008-2018 – em milhões de US\$).

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Projetos prioritários API/eixo de integração.

Quadro 2: Lista de projetos binacionais da carteira total da IIRSA concluídos até 2019.

Quadro 3: Novo Eixo de Integração Internacional da Hidrovia Paraná-Paranapanema.

Quadro 4: Leis e políticas aprovadas pelo Congresso Nacional que beneficiaram a atividade produtiva agropecuária.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Média do *score* da qualidade de infraestrutura na América do Sul.

Mapa 2: Corredores Rodoviário e Hidroviário: Potencial para a criação de um novo hub nacional e regional.

Mapa 3: Conexão entre Brasil-Bolívia-Peru (trecho de ligação da Rota Bioceânica Norte).

Mapa 4: Ponte Brasil – Guiana.

Mapa 5: Ponte entre Brasil e Guiana-Francesa.

Mapa 6: Trecho reformado da ferrovia Porto Alegre-Uruguaiana.

Mapa 7: Mapa Ferroviário Uruguaio.

Mapa 8: Mapa ferroviário do Rio Grande do Sul – Brasil.

Mapa 9: Corredor de exportação Brasil-Paraguai-Argentina-Chile.

Mapa 10: Corredor logístico Brasil-Paraguai-Argentina-Chile 2.

Mapa 11: Corredor logístico Brasil-Argentina-Chile.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Projetos da API finalizados até dezembro de 2017.

Tabela 2: Número de projetos conjuntos entre os países da América do Sul.

Tabela 3: Número de registros de exportações à Guiana/ modal de transporte.

Tabela 4: Custo Logístico (R\$/tonelada) por meio de transporte utilizado com destino à Rotterdam (Holanda) ou Shanghai (China).

SIGLAS

Acordos de Complementação Econômica (ACE)

Administración Nacional de Eletricidad (ANDE)

Agenda de Implementação Consensual (AIC)

Agenda Prioritária para Integração (API)

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)

ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários)

Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)

Área de Livre-Comércio da América do Sul (ALCSA),

Área Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)

Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia (ABRACE)

Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa (Interfarma)

Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (ALANAC)

Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)
Associação Nacional de Transporte Ferroviário (ANTF)
Asociación Ferrocarril del Estado (AFE)
Asociación Nacional de Empresarios Colombianos (ANDI).
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
Câmara de Comércio Exterior (CAMEX)
Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (CECLA)
Comissão Econômica para América Latina (CEPAL)
Coalizão Empresarial Brasileira (CEB)
Comitê de Coordenação Técnica (CCT)
Companhia Nacional de Telefones da Venezuela (CANTV)
Companhia Paranaense de Energia (COPEL)
Comunidade Andina de Nações (CAN)
Comunidade Sul-americana de Nações (CASA)
Confederação Nacional da Agricultura (CNA)
Confederação Nacional da Indústria (CNI)
Confederação Nacional dos Transportes (CNT)
Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS)
Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)
Convenio de Creditos Reciprocicos (CCR),
Corporação Andina de Fomento (CAF)
Departamento de Infraestrutura da FIESP(DEINFRA)
Eixo de Integração e Desenvolvimento (EID)
Empresa de Energia Elétrica de Mato Grosso do Sul (ENERSUL)
Empresa de Planejamento e Logística (EPL)
Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo (FAESP).
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)
Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS)
Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN)
Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA)
Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX)
Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA)
Interconexión Eléctrica S.A (ISA)

Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada (IPEA)
Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)
Ministério da Defesa (MD),
Ministério da Saúde (MS)
Ministerio de Minas y Energía da República de Colombia (MMEC)
Ministério do Meio Ambiente (MMA)
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)
Ministério das Relações Exteriores (MRE)
Organização dos Estados Americanos (OEA)
Organização das Nações Unidas (ONU)
Política Externa Brasileira (PEB)
Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE)
Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)
Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)
Tribunal de Contas da União (TCU)
União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)
Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos (YPFB)

INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa é a participação de associações empresariais na política externa brasileira para os processos de integração da infraestrutura na América do Sul. O recorte temporal parte da criação da Iniciativa para Integração Sul-Americana (IIRSA), em 2000, e vai até 2018, fim do governo Temer. O objetivo geral é compreender melhor se as preferências do empresariado na agenda da integração da infraestrutura da América do Sul contribuíram para a desconcentração do processo decisório e da ação externa brasileira na região após a criação da IIRSA. Os objetivos específicos são: estudar o posicionamento da política externa brasileira (PEB) sobre a integração física regional, analisar os avanços e recuos da carteira de projetos da IIRSA/COSIPLAN e identificar as preferências do empresariado em projetos, políticas e crises durante o processo de integração da infraestrutura. Neste trabalho, selecionamos, inicialmente, como objeto de análise as confederações setoriais de abrangência nacional: Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional dos Transportes (CNT). Durante o trabalho de pesquisa, identificaram-se outras associações de cunho estadual, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) ou de segmentos específicos, como a Associação Nacional de Transportes Ferroviários (ANTF). As associações apresentadas neste trabalho (CNI, FIESP, FIERGS e ANTF) foram o resultado das evidências encontradas durante a pesquisa, ou seja, durante o processo de coleta de dados, essas associações apresentaram alguma interação com o tema de infraestrutura na América do Sul. Ressalta-se que não foram encontradas informações acerca da participação da CNA ou da CNT na integração regional física regional. Além das associações – objeto de estudo central da dissertação-, a preferência de empresas específicas foi encontrada, conforme o caso estudado. O nível de análise é de instituições domésticas, tanto estatais, quanto privadas.

A integração da infraestrutura é fundamental para uma maior aproximação econômica e social dos países da região, em contexto produtivo de acumulação flexível (HARVEY, 1992) e de cadeias globais de valor. A redução do custo logístico proporcionada por investimentos em infraestrutura pode intensificar o comércio intrarregional e com o mercado asiático, interesse de parte representativa do segmento produtivo brasileiro, como agropecuária. A compreensão do processo decisório brasileiro para os projetos de infraestrutura, de seu financiamento e de seus resultados - por meio de obras realizadas - pode contribuir para avaliar avanços, recuos e próximos passos da agenda da infraestrutura na América do Sul, e explorar mais a interação entre atores governamentais (Itamaraty, Ministério da Economia, outros órgãos da

administração pública), privados (associações empresariais e companhias) e internacionais (organismos multilaterais).

Nesse contexto de grande importância da logística, a IIRSA foi criada pelos líderes dos países sul-americanos, em 2000, como uma iniciativa institucional de coordenação de políticas para o desenvolvimento de uma agenda comum de projetos de integração da infraestrutura de energia, comunicações e transportes entre os países sul-americanos. Com a criação da União de Nações Sul-Americanas UNASUL, em 2008, buscou-se intensificar a integração física da região por meio de uma nova estrutura institucional, o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que incorporou a IIRSA, destinado a discussão de projetos de integração da infraestrutura sul-americana em nível ministerial. Embora a UNASUL tenha se esvaziado a partir de 2015, o tema da infraestrutura permaneceu na agenda sul-americana.

Os governos brasileiros apoiaram a IIRSA, o COSIPLAN e a manutenção da integração da infraestrutura na agenda de cooperação na América do Sul. Com efeito, esse trabalho busca contribuir para os estudos de políticas de integração regional e de política externa brasileira por meio da análise da participação empresarial na ação brasileira em temas de infraestrutura sul-americana. O argumento central dessa dissertação é que, desde a criação da IIRSA, a política externa brasileira para infraestrutura foi mais receptiva a pressões domésticas de associações empresariais e do Ministério do Planejamento em temas de infraestrutura regional.

Esse trabalho foi organizado em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta uma revisão bibliográfica dos objetivos e paradigmas da PEB comumente trabalhados por atores nesse campo do conhecimento (PINHEIRO, 2004; LIMA, 2005; CERVO, 2006; VIGEVANI, CEPALUNI, 2007; MARIANO, 2007; RAMANZINI JR, 2010) e, também, trabalhos sobre a redução do insulamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE) (LIMA, 2000; CASON e POWER, 2009; MILANI, PINHEIRO, 2011; FARIAS, RAMANZINI, 2015; MAITINO, 2019). Aponta-se, ainda, que a continuidade da busca pela integração da infraestrutura esteve presente nos discursos presidenciais dos governos Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. Desse modo, esse capítulo abrange o objetivo específico de estudar o posicionamento da PEB acerca da integração física regional.

O segundo capítulo trata da integração regional de forma analítica e histórica. Inicialmente, faz-se uma revisão bibliográfica de teorias de integração regional, com foco nos estudos tradicionais do Funcionalismo (MITRANY, 1948, 1976), do Intergovernamentalismo Liberal (MORAVICSIK, 1993, 1998; SCHIMMELFELLING, 2018) e do Neofuncionalismo (HAAS, 1958), mas apresentando também perspectivas da bibliografia mais recente sobre a

integração sul-americana (TUSSIE, 2009; DABÈNE, 2012). Em seguida, apresenta-se o processo histórico da integração regional na América do Sul, iniciado com a ALALC e a ALADI, passando pelo MERCOSUL, pela ALCA e chegando aos temas de infraestrutura, sob a IIRSA e a UNASUL. Em relação à infraestrutura, o estudo avança no levantamento da carteira de projetos de integração de infraestrutura, em que se observa o andamento das obras, disponíveis no site da IIRSA¹ e em outras fontes, os desafios na realização dos projetos, especialmente das obras elencadas na Agenda de Implementação Consensual (AIC) no âmbito da IIRSA, que durou até 2010, e na Agenda Prioritária para Integração (API), sob o Plano Estratégico 2012-2022 do COSIPLAN.

O estudo aprofunda-se nos casos de projetos de integração – entendidos como obras que envolvam dois ou mais países – em que o Brasil participou, para identificar, no âmbito regional, se houve um processo supranacional (funcionalista) ou intergovernamental. A perspectiva funcionalista apresenta um processo decisório regional supranacional, ou seja, a tomada de decisão é feita por instituições regionais, com maior participação de agentes privados na estrutura regional (MITRANY, 1976). Já a perspectiva intergovernamentalista das Relações Internacionais define um processo decisório regional concentrado nos Estados nacionais (MORAVICSIK, 1998), ou seja, a barganha entre os atores ocorre no âmbito doméstico e os Estados transmitem a decisão tomada às instituições regionais. Além disso, buscou-se verificar preferências governamentais e privadas por projetos binacionais de integração entre o Brasil e países vizinhos, no âmbito doméstico. Nesse capítulo, confirmamos, por meio de entrevistas, a liderança do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na seleção de obras da IIRSA, sustentando a tese de que a política externa brasileira tem sido mais receptiva a pressões domésticas, nesse caso, de outros ministérios. O processo de seleção das obras se dava no âmbito nacional e, em seguida, o Estado brasileiro barganhava a escolha dos projetos prioritários com os demais países, durante as reuniões da IIRSA. Houve, assim, um compartilhamento de poder entre órgãos estatais, como o MPOG e o MRE. Essa evidência também contribui para a tese de que a integração regional sul-americana era, preponderantemente, intergovernamental, como aponta parte da bibliografia (MARIANO, 2008; NOLTE, 2014), o que significa um menor nível regional de autonomia decisória e uma prevalência das barganhas no nível doméstico-estatal.

Apresentamos, também, que em cinco de um total de seis projetos binacionais – entendidos como projetos de integração regional – levados a cabo pelo Brasil com seus vizinhos

---

1 IIRSA, 2017. Proyectos. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/proyectos/Cuadros.aspx>> Acesso 14.Ago.2018

– foi possível identificar ou inferir uma preferência de atores privados (companhias específicas) pela realização das obras², embora a preferência de associações empresariais – foco dessa pesquisa - por projetos específicos só tenha ficado clara no caso da ferrovia entre Brasil e Uruguai, no caso, da FIERGS. Nesse caso, identificou-se a menção nominal do projeto em declarações da federação gaúcha. Dessa forma, esse capítulo trabalha os objetivos específicos “identificar as preferências do empresariado na integração física regional” e “analisar os avanços e recuos das políticas de integração regional”, por meio da análise da carteira de projetos da IIRSA, mas avançando ao apresentar uma tentativa de aprofundamento do estudo dos processos de integração regional por meio da análise de casos de projetos binacionais de integração de infraestrutura.

No terceiro capítulo, busca-se identificar as preferências dos atores empresariais sobre políticas de integração física regional e por alterações regulatórias nessa temática. Em primeiro lugar, apresento uma revisão bibliográfica de estudos sobre *lobby* (BAUMGARTNER, LEECH, 1998; MANCUSO, 2007; HOJNACKI et al, 2012; SANTOS, MANCUSO, BAIRD, RESENDE, 2017; GOZETTO, MANCUSO, 2018), *lobby* em política exterior (OLIVEIRA, ONUKI, 2007; MEARSHEIMER, WALT, 2008; TSYGANKOV, 2009; THOMAZ, 2012) e relações entre Estado e empresariado no Brasil (MANCUSO, 2007; DINIZ, 2010). Em segundo lugar, identificam-se evidências de preferências da FIESP, CNI e ANTF em relação a políticas regionais de infraestrutura por meio da coleta e análise de dados primários: relatórios e publicações oficiais do governo e das entidades empresariais³, eventos realizados e entrevistas concedidas à imprensa e ao autor. Nota-se um apoio da FIESP e da CNI à IIRSA até meados de 2015.

Com a redução da disponibilidade de recursos dos governos federais para financiar obras, a FIESP voltou-se à agenda de concessões da infraestrutura nacional, ao passo que a CNI tem defendido mudanças regulatórias em transportes entre o Brasil e países da América do Sul. Nesta pesquisa, identificou-se, ainda, a atuação da CNI para inserir, na CAMEX, a discussão acerca da denúncia do Acordo Marítimo Brasil-Chile, que era tratada na ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários). Esse caso sugere a participação da CNI no processo decisório de política externa em temas de infraestrutura na América do Sul. O caso é tratado em detalhes nesse capítulo. Sendo assim, o capítulo busca desenvolver o objetivo específico

---

2 Construtoras retiradas, pois obras são o fim do seu negócio, não o meio, o que significa que teriam a preferência pela construção per se. A preferência de outros atores privados pode indicar um aproveitamento econômico de outros setores produtivos que utilizam a infraestrutura como meio de circulação de produtos e serviços.

3 Relatório de Infraestrutura da CNI, 2018, por exemplo.

“identificar as preferências do empresariado em políticas de integração da infraestrutura regional”, ou seja, busca-se observar como as associações empresariais se posicionaram em relação à IIRSA, como um projeto político de integração regional. Isso significa observar se houve interesse das associações em discutir o processo de integração física com atores governamentais, se o empresariado foi favorável ou desfavorável à IIRSA, se as associações empresariais ofereceram alternativas à IIRSA. Ademais, a pesquisa avança, também, na apresentação de preferências empresariais em políticas regulatórias de infraestrutura, derivadas de acordos bilaterais com países sul-americanos.

O quarto capítulo trata das crises envolvendo empresas brasileiras em projetos de infraestrutura na América do Sul. O objetivo é analisar como os conflitos relacionados à infraestrutura na América do Sul impactaram os processos de integração regional e como foi a participação de associações empresariais brasileiras durante essas crises. Para cumprir esse objetivo, esse capítulo apresentará o estudo de três casos – citados abaixo –, selecionados por se encaixarem na condição de: tratar de conflitos entre o Brasil e um país sul-americano no tema da infraestrutura. Vale registrar que a proposta é apenas exploratória para identificar o posicionamento de líderes dos países na negociação das disputas e o envolvimento empresarial no processo decisório das crises. Com isso, esses casos auxiliarão no esforço para responder à questão de pesquisa: como a agenda de integração da infraestrutura na América do Sul foi formulada de 2000 a 2018? Sendo assim, os casos identificados foram a crise após a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia (Petrobrás), a expulsão da Odebrecht do Equador e a renegociação das tarifas de Itaipu com o governo paraguaio em 2009.

Dessa forma, para compreender melhor a participação empresarial nos processos de integração de infraestrutura, o estudo abarca: a PEB (conceitos e discursos) como a diretriz da ação brasileira; a Integração Regional (teorias, história das instituições regionais e projetos de infraestrutura) como a prática regional; as preferências empresariais nos projetos, nas políticas e em crises durante o processo de integração da infraestrutura, como os estudos de casos. Buscaremos, assim, contribuir para o estudo das políticas de infraestrutura na América do Sul e para estudos sobre a participação empresarial em temas ligados à política externa. A pretensão desse trabalho é exploratória e descritiva, buscando evidenciar a participação empresarial na política externa brasileira, sem intenção de generalizações.

Esse mapeamento do processo decisório por meio da triangulação entre documentos, dados dos projetos e entrevistas, permitiram compreender melhor como foi o processo decisório *de facto*. Por um lado, o processo *de jure* pode ser definido tanto no âmbito da política nacional quanto da política regional. No âmbito nacional, a União tem competência privativa para

legislar sobre política energética, para estabelecer as diretrizes da política nacional de transportes⁴ e o Presidente da República possui competência privativa para manter relações com Estados estrangeiros, sendo que tal função é delegada ao Itamaraty⁵. Já no âmbito regional, o processo *de jure* é formado pela adoção de políticas de infraestrutura regionais por meio do consenso entre os Estados participantes, durante reuniões da IIRSA/COSIPLAN⁶. Por outro lado, parte do processo decisório *de facto* será apresentado nessa dissertação. Dessa maneira, essa análise pretende contribuir para comparar as atribuições e funções das instituições ou dos atores de seu real papel no processo decisório.

1. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL

1. Introdução

O estudo da PEB é relevante para compreender a atuação brasileira em temas de infraestrutura na América do Sul. Essa política pública, historicamente, privilegiou os objetivos de busca pela autonomia e pelo desenvolvimento do Brasil. Contudo, diferentes modos de atuação foram aplicados para tentar atingir esses dois objetivos. Esses modos de atuação são chamados de paradigmas da PEB: um americanista e outro universalista/globalista. Essas definições são importantes para compreender o lugar do Brasil na América do Sul e no mundo, o que contribui para o entendimento da preferência brasileira pela integração da infraestrutura na América do Sul, seja pela criação de instituições regionais (IIRSA/COSIPLAN), seja pela cooperação bilateral.

Como apresentaremos nesse capítulo, houve uma convergência entre os governos brasileiros pela busca dessa integração física regional, de 2000 a 2018. Além da política pública em si, buscamos apresentar o debate da participação de atores domésticos na formulação da PEB, o que servirá de subsídio para introduzirmos o estudo da participação de associações empresariais brasileiras no processo decisório acerca da integração da infraestrutura regional.

1.2 A política externa brasileira: conceitos e paradigmas

---

4 BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, 1988. Art.22, incisos IV IX.

5 Ibidem. Art.84. Inciso VII.

6IIRSA, 2010. Agenda de Implementação Consensuada - Relatório de Avaliação 2005-2010, 2010. Ver:<
http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf>Acesso
 19.jUN.2019

A análise da PEB tem sido tratada a partir do pressuposto de sua relativa continuidade, o que significa a manutenção dos objetivos centrais dessa política exterior, definidos como: a busca de autonomia e de desenvolvimento no cenário internacional. Parte da bibliografia estuda como esses objetivos da PEB foram buscados, por meio de políticas respaldadas em três paradigmas: o universalista, o americanista (CERVO, 2006) e, no pós-Guerra Fria, o institucionalismo pragmático (PINHEIRO, 2004). Com base nesses paradigmas, esta revisão bibliográfica visa, inicialmente, apresentar conceitos acerca das linhas de atuação brasileira na América do Sul. Além disso, buscar-se-á nesse capítulo, por uma análise dos discursos presidenciais e ministeriais brasileiros, verificar como a integração física foi apresentada nos discursos presidenciais sobre PEB para a América do Sul.

Essa continuidade pode ser entendida como fruto de tradições, valores e princípios que confeririam previsibilidade e estabilidade na condução da atuação brasileira pela sua principal estrutura responsável, o Itamaraty. Esses traços de previsão e estabilidade teriam conferido à política exterior um status de política de Estado, visto que demonstrariam a existência de uma racionalidade, o que justificaria as preferências dos atores brasileiros pela continuidade da PEB em detrimento de mudanças (CERVO, 2008). Os princípios, que estariam presentes ao longo da história da política externa e são reconhecidas por parte considerável dos autores nesse campo de estudo, são identificados como: a não-ingêrência, a juridicidade e o pragmatismo. A relativa continuidade desses princípios, outrossim, permitiria a manutenção da busca pelos objetivos da política externa brasileira - a autonomia e o desenvolvimento - entendidos como ferramentas de inserção internacional do país (PINHEIRO, 2004; LIMA, 2005; CERVO, 2006; VIGEVANI, CEPALUNI, 2007; MARIANO, 2007; RAMANZINI JR, 2010).

Dentre os objetivos, o desenvolvimento é um dos cerne de políticas econômicas, que, também, está presente na PEB. Esse objetivo é buscado por meio da inserção internacional do país, sobretudo nas relações econômicas e comerciais, considerando que o Brasil não apresenta severas preocupações na área de conflitos internacionais. No mais, as fraquezas econômicas do Brasil seriam suas principais vulnerabilidades externas a serem superadas por esse primeiro objetivo (PINHEIRO, 2004). O segundo objetivo, não menos importante, é a procura por autonomia nas relações internacionais, aceita por parte da bibliografia especializada (PINHEIRO, 2004; CERVO, 2006, 2008; VIGEVANI, CEPALUNI, 2007; RAMANZINI JR, 2009) e exposta, a seguir, por Pinheiro (2003, p.7):

No plano das ideias, valores e doutrinas que orientaram a ação externa do Brasil ao longo do último século destaca-se a busca pela autonomia. Fosse como decorrência da aproximação de um dos novos polos de poder mundial, fosse como resultado da diversificação das parcerias ou da maior participação nas instituições internacionais, a política externa brasileira ao longo do século XX foi marcada pela busca de recursos

de poder que garantissem maior autonomia do país no plano mundial, mesmo quando essa estratégia parecia se traduzir — e muitas vezes de fato se traduziu — no alinhamento a uma determinada potência.

Como explicou Pinheiro (2003), o foco dado aos objetivos da PEB pelo governo federal pode variar de acordo com a concertação política interna e o contexto externo, que são situações influentes na formulação e posição dos negociadores. Além disso, a priorização dos objetivos são, também, fruto das escolhas dos líderes políticos, baseadas em sua própria experiência. Isso fica claro ao observarmos o paradigma americanista e o globalista, sobretudo, até o fim da Guerra Fria. Esses dois grandes paradigmas foram reconhecidos por considerável parte da bibliografia especializada como orientadores da atuação da PEB: o paradigma americanista (ideológico pragmático) e o globalista (hobbesiano e grotiano) (LESSA, 1998; PINHEIRO, 2004). O primeiro, de forma geral, aceitaria reduções nos espaços de autonomia visando o desenvolvimento nacional através de uma aliança mais próxima à potência hegemônica mundial dos séculos XX e XXI, os Estados Unidos da América. Em contrapartida, o segundo paradigma segue um raciocínio de reconhecimento do princípio de autoajuda em um sistema internacional anárquico, ou seja, os Estados buscariam, diretamente seus próprios interesses nas relações internacionais, sem se aliar, automaticamente, a uma potência hegemônica. Dessa forma, a diversificação de parcerias internacionais implicaria aumento no poder de barganha nas negociações internacionais⁷. Não obstante, Pinheiro (2004) reconhece a crise destes paradigmas nos anos de 1990 e a assunção de novos temas na atuação externa brasileira na América do Sul e no cenário internacional.

Por um lado, nos anos 1990 e início dos anos 2000, a diplomacia brasileira teria modificado sua atuação ao buscar uma maior participação nos regimes internacionais, que seria baseada na busca de ganhos absolutos no âmbito global, preservando espaços de autonomia. Ganhos absolutos se baseiam no pensamento do neoliberalismo da Teoria das Relações Internacionais de que os Estados avaliam sua atuação internacional em função da maximização do poder, ou seja, importa ganhar poder, mas pouco importa se estão ganhando mais ou menos poder, relativamente, dado que a situação é de cooperação, não de competição. Por outro lado, na América do Sul, a política exterior teria sido pautada por uma visão mais pragmática e centrada na busca por ganhos relativos. Ganhos relativos são baseados no pensamento neorrealista das Relações Internacionais de que a cooperação é um jogo de soma zero, ou seja,

---

⁷ A partir destes paradigmas, a política externa brasileira poderia ser dividida em: início do século XX até a década de 1950, e de 1964 a 1974, haveria uma prevalência do americanismo; por outro lado, durante a Política Externa Independente (1961-1964) e a partir do governo Geisel, o globalismo seria o paradigma prevalecente na atuação externa brasileira.

se um Estado ganha, o outro, necessariamente, perde. Essa busca por ganhos relativos teria como objetivo preservar a liderança brasileira, mesmo que não admitida pelos vizinhos, o que explicaria a resistência dos governos brasileiros em ceder maior autonomia aos mecanismos de integração sul-americanos (PINHEIRO, 2004; MARIANO, RAMANZINI, 2012). Essa resistência na institucionalização é crucial para compreendermos os processos de integração física na América do Sul, visto que instituições internacionais foram criadas e esvaziadas de 2000 a 2018. Estes aspectos serão tratados no capítulo 2.

Vale ressaltar que a ideia de uma relativa continuidade comporta a formação de inflexões que, não prejudicam os princípios e valores da política exterior, mas ajustam a atuação internacional brasileira, de acordo com o cenário internacional e com a concertação política interna, tendo como objetivo a busca pela autonomia e desenvolvimento. Essas inflexões podem ser observadas na busca do Brasil por maior participação internacional nos anos 2000 (LIMA; HIRST, 2006) e, também, na diversificação de sua participação na integração regional, por meio da inclusão de novos temas (infraestrutura, por exemplo) aos processos de cooperação e integração regionais. A integração regional nos anos 1990 concentrou-se mais na questão econômico-comercial, ao passo que, nos anos 2000 e meados de 2010, passou a incorporar, também, outros aspectos como a cultura, defesa e segurança (Conselho de Defesa Sul-Americano), desenvolvimento social, infraestrutura (Conselho de Infraestrutura e Planejamento - COSIPLAN) e tentativas de mecanismos de financiamento da integração física (SARAIVA, 2010-a, 2012) como trataremos mais adiante.

Uma inflexão na PEB, segundo Saraiva (2010-b), pode ser encontrada no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso já que o Brasil passou a almejar uma posição de *global player* no cenário internacional com mais intensidade. Essa posição seria alcançada pela tentativa de mediação de conflitos na América do Sul; de defesa de valores, como a democracia vinculada à integração regional; e do desenvolvimento regional representando o início da construção de uma comunidade sul-americana de nações por meio do incentivo à própria democracia e à integração da infraestrutura na região (VILLA, 2004). Dessa forma, a integração da infraestrutura, tratada como uma inflexão na atuação regional tornou-se um tema prioritário da agenda da PEB do ano 2000 em diante. Inicialmente, a articulação por essa integração pode ser observada no Comunicado de Brasília de 2000, resultante da I Reunião de Presidentes da América do Sul:

A consolidação da democracia e da paz em toda a região está na raiz da aproximação histórica entre os países da América do Sul e da superação, por meio de soluções negociadas, de controvérsias entre nações irmãs. A plena vigência das instituições

democráticas representa, assim, condição essencial para o fortalecimento dos processos de integração regional.⁸

E em relação à infraestrutura, esse documento, assinado no governo de Fernando Henrique Cardoso, previu a:

Integração e desenvolvimento da infraestrutura física são duas linhas de ação que se complementam. A formação do espaço econômico ampliado sul-americano almejado pelas sociedades da região dependerá da complementação e expansão de projetos existentes e da identificação de novos projetos de infraestrutura de integração, orientados por princípios de sustentabilidade social e ambiental, com capacidade de atração de capitais extrarregionais e de geração de efeitos multiplicadores intrarregionais⁹

A integração de infraestrutura permaneceu no discurso dos presidentes da República que sucederam a Fernando Henrique Cardoso, como o presidente Luís Inácio Lula da Silva:

Respeitosos dos princípios da não-intervenção sem arrogância, mas também sem indiferença, contribuimos para a solução de crises em países de nossa América do Sul. Ao mesmo tempo, estamos fortalecendo o projeto de integração física, indispensáveis, para dar a região, condições de inserir-se competitivamente no mundo de hoje.¹⁰

Além disso, o interesse na integração física esteve presente no discurso da presidente Dilma Rousseff:

Para que o crescimento e a integração regionais sejam harmônicos, necessitamos reduzir essas assimetrias por meio do fortalecimento, seja da infraestrutura energética, logísticas, de banda larga, como também pela integração e complementação produtiva entre as nossas indústrias, as nossas agriculturas e os nossos serviços. Na infraestrutura, para suprir essa deficiência, foram criados instrumentos de financiamento regional, como é o caso tanto do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, o Focem, como da Corporação Andina de Fomento, a CAF. O Brasil, por sua vez, vem investindo por meio de seu banco de desenvolvimento, o BNDES, na construção de estradas, portos, aeroportos e metrô na América Latina.¹¹

Por fim, o governo Michel Temer manteve a região como prioridade da política externa brasileira, como observado no discurso do Ministro Aloysio Nunes Ferreira: “Continuaremos a dar a necessária prioridade ao nosso relacionamento com as nações da América do Sul, da

8 COMUNICADO DE BRASILIA, 2000. Disponível Em: <<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil/resenhas/resenha-n87-2sem-2000>> Acesso: 18.Nov.2019

9 Ibidem

10 BRASIL. Presidente (2002-2010: Luís Inácio Lula da Silva). Discurso do Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, durante formatura de diplomatas do Instituto Rio Branco, Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-formatura-da-turma-de-2002-do-programa-de-formacao-e-aperfeicoamento-do-instituto-rio-branco>> Acesso: 06.Nov.2019

11 BRASIL. Presidente (2010-2015: Dilma Rousseff). Discurso da Presidente da República, Dilma Rousseff, durante encontro da Clinton Global Initiative (SGI), Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-encontro-da-clinton-global-initiative-sgi>> Acesso: 10.Nov.2018

América Central, do conjunto da América Latina e do Caribe”¹². Contudo, a atuação regional do Brasil sofreu novas modificações no campo discursivo e prático. No discurso, o Itamaraty passou a criticar oficialmente o governo venezuelano. No campo prático, a Venezuela foi suspensa da UNASUL, que posteriormente esvaziou-se, e do MERCOSUL. Entretanto, o interesse por investimentos em infraestrutura na América do Sul manteve-se, como indica o discurso do então ministro do Planejamento Dyogo de Oliveira:

É necessário que se retome o consenso sobre a importância da integração física para o aumento da competitividade da região, recuperando o foco inicial da IIRSA – Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul -. Além disso, é essencial criar condições para a participação do setor privado, nacional e estrangeiro, na construção, financiamento e gerenciamento de projetos regionais de infraestrutura da integração física¹³.

Telles (2018) argumenta que de 2004 a 2014, menções à infraestrutura foram feitas de forma, majoritariamente, positiva no discurso sobre a PEB, conquanto tenha sido abordada de maneira abstrata, sem se comprometer com especificidades sobre projetos, valores e prazos. O autor aponta, ainda, uma diminuição de menções à infraestrutura regional na passagem do governo Lula da Silva para o governo Dilma Rousseff, mas, ressaltando, que o tema permaneceu na agenda. Demonstramos acima que o discurso pela integração física permaneceu do governo Fernando Henrique Cardoso ao governo Temer.

Dessa forma, parte da bibliografia aponta que inflexões ocorreram na atuação externa brasileira para a América do Sul. Essas inflexões teriam sido influenciadas pela participação de mais atores – neste trabalho, observaremos o empresariado brasileiro - no processo de formulação e implementação dos processos integrativos e cooperativos na região (LIMA, 2005; SARAIVA, 2010-a, 2011, 2012). Ademais, vale ressaltar que não haveria necessariamente uma correlação positiva entre governos de esquerda e perspectiva de consolidar a integração regional, mas, sim, projetos distintos que variam entre uma ênfase mais comercial ou mais política (ONUKEI, OLIVEIRA, 2011).

Não obstante essas variações, a integração da infraestrutura aparece claramente como prioridade para o Brasil a partir do I Encontro de Chefes de Estado, em 2000 e permaneceu até 2018. Além do ponto de vista dos paradigmas da PEB, cabe também apresentar a discussão sobre o insulamento do Ministério das Relações Exteriores.

---

12 MRE, 2017. Texto-base para o discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira – Palácio Itamaraty, 7 de março de 2017. Acesso 10. set. 2018

13 Ministério do Planejamento, 2017. Ministro apresenta na CAF plano de integração de infraestrutura para América do Sul. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/noticias/ministro-apresenta-na-caf-plano-de-integracao-de-infraestrutura-para-america-do-sul> > Acesso 07. Dez. 2018

1.3. A pluralização da política externa brasileira

A atuação internacional brasileira, segundo parte da bibliografia especializada, seria pautada em um forte elemento institucional, representado pelo poder burocrático do Itamaraty, que é um dos fatores que explicariam a tendência de continuidade da política externa brasileira (CHEIBUB, 1985; LIMA, 2000; PINHEIRO, 2004). Essa análise do papel do Itamaraty ocupou destaque na pesquisa da academia brasileira e focava na tese de autonomia e centralização decisória do MRE, consolidando a noção de insulamento burocrático desse ministério. Dessa maneira, parte da bibliografia afirmou que o *esprit de corps* e o alto prestígio doméstico e internacional da Diplomacia permitiram ao MRE isolar-se das disputas políticas no Legislativo (CHEIBUB, 1985) e reduzir a influência de interesses da sociedade civil na formulação da política externa (NUNES, 1997).

Entretanto, a ampliação da participação de novos atores na arena da política externa é reconhecida empiricamente, como no evento “Diálogos de Política Externa”¹⁴, nas Conferências sobre Relações Exteriores (CORE)¹⁵, e na literatura especializada (OLIVEIRA e ONUKI 2007; FRANÇA e SANCHEZ 2009; SILVA, SPÉCIE e VITALE 2010; SARAIVA, 2010). Dentre estes novos atores envolvidos nos processos de formulação e implementação da política externa brasileira, observam-se agências estatais, acadêmicos e novos setores políticos (VIGEVANI, CEPALUNI 2007; SARAIVA, 2010; CRUZ e STUART, 2010). Nesse aspecto, essa mudança de perspectiva apontada por parte da bibliografia é relevante para entender como a integração da infraestrutura regional tem aberto a arena da política externa para novos participantes na atuação brasileira para América do Sul. Dentre os aspectos da horizontalização da política externa, as negociações comerciais internacionais, por exemplo, têm historicamente maior participação de outras burocracias e de membros da sociedade civil no processo decisório de política externa, embora os autores ressaltem que essa arena da política externa já apresentava uma desconcentração decisória antes mesmo da redemocratização (FARIAS, RAMANZINI, 2015).

A literatura sobre o tema da desconcentração do Itamaraty avançou nos últimos anos. Frizzera (2018) argumentou que a criação de um mecanismo multiministerial entre Ministério da Defesa (MD), MRE e Gabinete de Segurança Institucional representou a institucionalização

---

14 Diálogos de Política Externa, 2014. Brasília, 26 de fevereiro de 2014. Ver<<http://blog.itamaraty.gov.br/itamaraty/60-dialogos-sobre-politica-externa-um-debate-entre-governo-e-sociedade-sobre-o-papel-do-brasil-no-mundo>>. Acesso em 14.Jul.2017

15 A VIII edição da CONARE foi realizada pela FUNAG em conjunto com o Instituto de Relações Internacionais da USP, em São Paulo, nos dias 11 e 12 de novembro de 2019. Esse evento contou com a presença de acadêmicos, diplomatas e representantes empresariais.

da participação de outras agências governamentais na PEB. O autor nota um protagonismo do MD nas discussões sobre o papel do Conselho de Defesa da UNASUL, por exemplo (FRIZZERA, 2018).

Já Maitino (2019) argumentou que a temática é uma dimensão relevante no estudo da política externa brasileira, ou seja, para melhor compreensão da PEB, faz-se necessário o estudo de casos temáticos; por exemplo, política externa ambiental, política externa na área de saúde. Seu trabalho coaduna-se com a proposta neste trabalho de explorar arenas temáticas na política externa para tentar explicar a desconcentração do processo decisório da PEB. Maitino (2019) trabalhou dois casos: participação da PEB nas negociações do Protocolo de Kyoto, entre 1996 e 2001, e no contencioso das patentes de medicamentos (genéricos), em 2001. O autor apresentou evidências da participação, respectivamente, do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério da Saúde (MS) na ação externa brasileira.

No caso de Kyoto, o autor apresentou evidências do acesso de atores domésticos não-governamentais ao MMA, mas também ao MRE. Em relação, especificamente, à participação de associações empresarias, o autor identificou a presença das seguintes associações em uma ou mais reuniões sobre Kyoto: Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), da Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia (ABRACE), da FIRJAN, da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo (FAESP). Além de outros atores domésticos, como a comunidade epistêmica (Coppe, USP), e a ONG Vitae Civilis fizeram parte de delegações internacionais brasileiras (MAITINO, 2019).

No caso dos genéricos, a Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa (Interfarma) defendeu a relevância das patentes por meio de manifestações na imprensa e em audiências no Congresso Nacional. Já a Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (ALANAC) manifestou-se favoravelmente à quebra das patentes. Há ainda a manifestação de ONGs pelos direitos das pessoas soropositivas. Sobretudo, observou-se uma grande participação do Ministério da Saúde, o que leva o autor a, também, levantar a hipótese de que o envolvimento de uma agência governamental pode estar relacionado à quantidade de recursos que essa agência obterá dada a implementação de determinada política, ou seja, a quebra de patentes poderia aumentar o fluxo de recursos para o MS, levando-o a participar mais ativamente da discussão do tema. Vale ressaltar que haveria, também, uma tendência de um peso maior da importância do conhecimento técnico do ministério setorial sobre o tema, de forma a sustentar a participação desse ministério no processo decisório (MAITINO, 2019).

Tanto Lima (2000) quanto Milani e Pinheiro (2012) argumentam que o processo de desconcentração do processo decisório do Itamaraty iniciou-se com mudanças nas relações internacionais e no país. O fim da Guerra Fria trouxe uma ampliação na agenda multilateral, incorporando novos temas (MILANI, PINHEIRO, 2013). No Brasil, a redemocratização e a redução da proteção industrial teriam impactado as decisões de política externa, as quais teriam maior efeito distributivo, ou seja, os custos e benefícios das decisões não seriam, necessariamente, distribuídos igualmente na sociedade (LIMA, 2000). Assim sendo, a política externa deixaria de ser protegida para ser regulada (LIMA, 2000).

Dando sequência ao argumento de Lima (2000), Faria (2012) aponta que a complexidade técnica seria um fator de maior participação de outros atores na política externa. Como aponta Maitino (2019), a bibliografia focou-se mais em causas estruturais internacionais e domésticas ou no nível individual, estudos da atuação presidencial (CASON, POWER, 2009) para explicar o insulamento do Itamaraty, do que em estudos de caso de temas da política externa propriamente ditos. Dessa maneira, nosso trabalho coaduna-se com Maitino (2019) por dar uma maior atenção a preferências e padrões de comportamento dos agentes, não em termos de personalidade, mas, sim, seu posicionamento institucional em relação ao tema.

Em relação aos estudos da desconcentração do processo decisório da PEB, Farias e Ramanzini (2015) apontam os desafios de se definir um conceito para o processo de redução da concentração do poder decisório da PEB nas mãos do Itamaraty. Um primeiro desafio seria a variedade de termos (horizontalização, pluralização, desencapsulamento, politização, diversificação de interesses, difusão, descentralização) para classificar o fenômeno de redução da concentração do poder decisório do Itamaraty. A baixa convergência conceitual da bibliografia brasileira dificultaria a comparação entre os estudos do assunto. Um trabalho de diferenciação dos conceitos pode ser encontrado em Maitino (2019), que apresenta o termo “pluralização” como um crescimento de participantes na formulação, discussão e execução da PEB, exemplificado pela: diplomacia presidencial, diplomacia federativa, aumento da participação de grupos de interesse. Ao passo que o “desencapsulamento” seria a abertura do MRE a atores domésticos do governo e da sociedade; por exemplo: diplomacia pública, mais canais de diálogo com a sociedade, reorganização da estrutura burocrática do MRE (MAITINO, 2019). Segundo (FRANÇA, SANCHES BADIN, 2009; FIGUEIRA, 2010) o conceito de horizontalização da política externa seria para a comparação entre burocracias no mesmo nível hierárquico, como ministério do governo federal. Porém, Matino (2019) afirma que outros autores (CASON, POWER, 2009; MILANI, 2013) entendem o conceito de horizontalização da PEB como o processo de maior participação de atores não governamentais. Nesse contexto, o

trabalho desta dissertação se relacionaria melhor com o termo pluralização da política externa brasileira, devido à conexão entre o termo “pluralização” e a participação de atores empresariais na política exterior.

Para a temática da integração da infraestrutura regional, pretendemos neste trabalho levantar o nível de politização desse tema, ou seja, identificar a perspectiva distributiva do tema, sua visibilidade, a mobilização da sociedade civil em torno desse assunto e como isso foi determinante para o aumento da abertura do Itamaraty (LIMA, 2000; CASON e POWER, 2009). A perspectiva distributiva significa que compromissos internacionais podem gerar custos e benefícios que não são distribuídos igualmente na sociedade. Com isso, haveria uma mobilização dos atores afetados, de forma positiva e negativa, para incluir tais compromissos no debate público interno (LIMA, 2000). A visibilidade é definida como o alcance do tema no debate público, ao passo que esse tema pode gerar a mobilização da sociedade civil no processo decisório. Sendo assim, em temas com maior exposição ao público, espera-se uma maior pressão de atores domésticos estatais e não-estatais, gerando uma maior participação presidencial no tema. Ao passo que, em assuntos mais técnicos, espera-se uma maior participação de agências especializadas e representantes da sociedade civil organizada (MILANI, PINHEIRO, 2011).

Nossa hipótese é de que a política externa brasileira tenderia a ser mais receptiva a pressões domésticas como forma de fortalecer suas posições na agenda do desenvolvimento e integração da infraestrutura regional, já que esse é um tema conectado a preferências domésticas. No campo discursivo, por exemplo, a integração da infraestrutura é uma prioridade para a FIESP¹⁶ pelo potencial em aumentar o intercâmbio comercial. Ademais, essa associação conduziu e participou de diversos foros sobre a integração física da América do Sul. Um exemplo dessa articulação foi o trabalho conjunto entre o Departamento de Infraestrutura (DEINFRA) da própria FIESP com o MRE e a UNASUL, que culminou em um estudo sobre os 8 eixos de integração da América do Sul em 2012, que é detalhado no capítulo 3. Dessa forma, a atuação do empresariado na política externa, tema menos explorado nos estudos de PEB, será trabalhada nos capítulos seguintes sob a ótica dos projetos de integração regional (capítulo 2), da formação de políticas de integração e de regulação em infraestrutura nas relações de cooperação na América do Sul (capítulo 3).

---

16 O ESTADO DE SÃO PAULO, 2017. Integração ou desintegração regional. Opinião: Rubens Barbosa, 12. set. 2017. Ver: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,integracao-ou-desintegracao-regional,70001987473>> Acesso: 12. Set. 2017

2. INTEGRAÇÃO REGIONAL E PREFERÊNCIAS EMPRESARIAIS EM OBRAS DE INTEGRAÇÃO FÍSICA

2.1 Introdução

Este capítulo apresenta uma visão histórica e analítica dos processos de cooperação e integração na América do Sul, partindo da primeira iniciativa de integração concretizada em 1960 – a Área Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)¹⁷ – depois, pela criação da Corporação Andina de Fomento (CAF), FONPLATA e BID; em seguida, o estabelecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a criação da IIRSA e chegando até o esvaziamento da União das Nações Sul Americanas (UNASUL) em 2018. O estudo da cooperação e integração regional serve de base para a compreensão das políticas de integração de infraestrutura na América do Sul, objeto dessa pesquisa. Diante disso, o objetivo desse capítulo é identificar as preferências do Estado e do empresariado brasileiros em relação aos projetos de infraestrutura na América do Sul. Além disso, busca-se verificar se houve avanço na realização das obras, entendidas como o objetivo final da integração física da América do Sul.

2.2 Perspectivas teóricas sobre cooperação e integração regional

O modelo de integração europeia – objeto das principais teorias sobre integração - foi construído com o objetivo de preservar a paz na Europa, no pós-Segunda Guerra, por meio da cessão de espaços de autonomia para um nível supranacional (MITRANY, 1948). Dessa maneira, a soberania estatal – pilar do Estado Moderno - poderia ser flexibilizada, ou seja, novas instâncias decisórias seriam criadas no nível internacional. David Mitrany desenvolveu a teoria Funcionalista das Relações Internacionais, afirmando que a legitimidade das instituições internacionais viria em sua função pré-determinada para atender necessidades, não apenas dos Estados, mas também de atores domésticos (MITRANY, 1948). No âmbito dos processos de integração regional, a governança coletiva (supranacional) de processos que envolvam interdependência material teria dinâmica própria, formando instituições para funções específicas (MITRANY, 1976), por exemplo a Comunidade do Carvão e do Aço (CECA) focada na produção e distribuição desses insumos.

Além da perspectiva funcionalista, o Intergovernamentalismo Liberal – adotado como matriz teórica no presente relatório - indica que a formação de preferências é o primeiro passo

---

17 Firmado no Tratado de Montevideu, em 1960. Iniciativas posteriores são encontradas como a ALADI (Tratado de Montevideu, 1980), na década de 1980, chegando à articulação entre Brasil e Argentina, em meados dos anos 1980.

do mecanismo causal de cooperação e integração regional (MORAVICSIK, 1998). Em um contexto internacional anárquico, o Estado é o principal ator e age sob bases racionais nas negociações internacionais. Dessa forma, a cooperação internacional se daria após o cálculo racional de que essa ação traria mais resultados em determinado contexto e, assim, as instituições são frutos dessas escolhas estatais. Embora o Estado negocie como uma unidade na arena internacional, a política externa reflete a pressão dos grupos sociais domésticos cujas preferências são agregadas pelas instituições políticas domésticas (MORAVICSIK, 1998). Essas preferências variam conforme o equilíbrio de poder em determinado contexto. Dadas as preferências, o Estado passaria a negociar com suas contrapartes na arena internacional, sujeito a constrangimentos de assimetria de informação e poder. Por fim, o processo de negociação culminaria no estabelecimento de instituições internacionais ou regionais, que seriam o reflexo da escolha racional dos atores (MORAVICSIK, 1993). Essa escolha pela via institucional se daria pelo menor custo relativo da instituição do que negociar todas as vezes pela via diplomática, ou seja, instituições reduzem custo de transação de negociações e implementações futuras (SCHIMMELFELLING, 2018).

Central para o presente trabalho é a noção do liberalismo intergovernamental de que o desenho institucional varia conforme o problema específico a ser tratado no nível regional e a forma como os atores desejam enfrentá-lo. No caso europeu, a maioria dos temas não ultrapassa o nível de normativas comuns, ou seja, são raros os casos de supranacionalidade, por exemplo Banco Central Europeu (política monetária) e PAC (política agrícola). Em relação à América do Sul, a diversidade de processos de cooperação e integração regionais criados reflete a relevância do Estado como definidor desse processo, ou seja, alterações nos governos dos países têm levado ao surgimento de novas instituições regionais (NOLTE, 2014). O MERCOSUL, por exemplo, surgiu em contexto de governos pró-liberalização comercial; a UNASUL foi criada por governos dispostos a incluir um caráter mais político, incluindo novos temas na política regional, como defesa e segurança. Além disso, a preferência sul-americana por instituições intergovernamentais reflete a baixa disposição dos Estados em ceder espaços de autonomia decisória para o nível regional (PINHEIRO, 2003; MARIANO, 2006).

Por outro lado, o neofuncionalismo (HAAS, 1958) credita um peso maior às lideranças ideológicas da integração, como Jean Monnet. Para os neofuncionalistas, os custos de negociação para ceder espaços de autonomia seriam tão altos que líderes teriam um papel decisivo por serem mais bem informados, preparados intelectualmente e prestigiados para influenciar o governo. Cabe ressaltar que Moravicsick (1998) também reconhece que as preferências nacionais podem ser direcionadas por ideias e interesses geopolíticos de líderes nacionais, mas

a tendência é que essas sejam direcionadas mais por interesses específicos, principalmente econômicos. Nesse aspecto os intergovernamentalistas complementam a visão de Mitrany (1948), que colocou a paz europeia como justificativa para a integração regional, ao apontar que a mudança de modelo econômico de comércio interindustrial Norte-Sul para um padrão de comércio intra-indústria Norte-Norte foi o impulso inicial central para a integração europeia (MILWARD, 2000; MORAVISICK, 2008). Trata-se da harmonização regulatória, facilitação de investimentos e redução de tarifas intra-bloco para estimular as trocas comerciais entre os países-membros da União Europeia.

Em olhar direcionado à América do Sul, Nolte (2016) argumenta que haveria um *overlapping* de instituições nos processos de integração na região. Partindo do pressuposto que os resultados práticos são um fator mais significativo do que o estabelecimento de instituições (TUSSIE, 2009), a América do Sul teria a característica de ter uma sobreposição de funções nas organizações regionais, chamada de *overlapping* (NOLTE, 2016). Ora, o autor parte da perspectiva construtivista de que os estados são socialmente construídos e passíveis de mudanças, por isso, seus projetos e poderes são importantes direcionadores da criação de novas instituições intergovernamentais na região. Dessa maneira, a integração na América do Sul seria formada por uma governança regional que varia entre cooperação e segmentação (NOLTE, 2004).

Conquanto a América do Sul tenha suas particularidades histórico-culturais, as teorias da integração são ferramentas importantes para a análise dos processos de cooperação e integração na região. As teorias permitem um olhar para o desenho institucional dos processos de cooperação e integração tendo em vista observar o papel dos atores domésticos, do Estado e dos atores regionais. Faremos a análise a seguir a partir de um recorte histórico da integração regional desde seus primeiros processos. A escolha por voltar à década de 1960 se justifica por ser o contexto de criação de organismos multilaterais de financiamento e dos primeiros acordos que, embora muitas vezes bilaterais, já tratavam de aspectos da infraestrutura, como a criação de Itaipu e o Tratado de Cooperação da Amazônia.

2.3 Iniciativas para a Integração Regional

2.3.1 Primeiros projetos multilaterais de integração: dos anos 1960 aos anos 1980

A ALALC foi a primeira proposta multilateral por uma ampla integração regional na América Latina, aprovada por sete países na década de 1960¹⁸ e mais quatro nos anos 1970¹⁹, com o objetivo de integrar o comércio regional. Uma importante novidade foi o estabelecimento de um Conselho de Ministros, um Comitê de Representantes e uma Secretaria, representando o início da constituição de instituições regionais e a possibilidade de cessão de espaços de autonomia dos Estados para o âmbito regional. Tratou-se de uma iniciativa inspirada na Comissão Econômica Europeia e influenciada pelos ditames da CEPAL. Contudo, os países-membros tiveram dificuldades de implementação da agenda da ALALC visto que houve travamento das negociações tarifárias e um baixo aproveitamento das concessões vigentes (MINDLIN, 1973).

Ainda na década de 1960, a reunião dos chefes de Estado da OEA em Montevideu, em 1967, aprovou a criação do Mercado Comum Latino-Americano, a ser implantado em 15 anos, a partir de 1970. Em 1969, a CECLA (Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana) apresentava o Consenso de Viña del Mar, documento que condensava as reivindicações dos latinos, que pretendiam converter a OEA em um instrumento efetivo de cooperação. O Brasil permaneceu cético, dando preferência a ALALC em detrimento do Mercado Comum.

Diante disso, cabe olharmos historicamente ao tema da infraestrutura nesse período. Embora alinhamentos sobre infraestrutura já tenham aparecido no século XIX e início do século XX em discussões bilaterais²⁰, acordos sobre a temática envolvendo três ou mais países foram aprovados apenas a partir dos anos 1960 e 1970.

O primeiro digno de destaque é o Tratado da Bacia do Prata, de 1969, que representou uma tentativa de aproximação entre Argentina, Paraguai e Brasil na temática de infraestrutura, após a Ata das Cataratas, de 1966. Essa ata acordou a criação da usina hidrelétrica de Itaipu entre Brasil e Paraguai. Já o tratado de 1969 visava a criação de um arcabouço jurídico para o aproveitamento dos recursos da bacia, envolvendo integração de transporte e de linhas de energia. Além disso, um comitê deveria garantir a livre navegação dos rios da bacia, a criação de portos fluviais e realizar estudos hidrelétricos²¹. Contudo, diante da permanência da desconfiança argentina, foi assinado um Acordo Tripartite de Cooperação Técnica e Operacional entre Itaipu e Corpus somente em 1979, que garantiu na prática o usufruto

---

18 Argentina, Brasil, Mexico, Chile, Peru, Paraguai e Uruguai

19 Equador, Venezuela, Bolívia e Colômbia

20 Como, por exemplo, no Tratado de Petrópolis, de 1903, no qual Brasil e Bolívia acordam a criação da ferrovia Madeira-Mamoré.

21 TRATADO DA BACIA DO PRATA, 1969. Disponível em :<: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/anexo/and6708470.pdf> Acesso 05.Jan.2018

energético da Bacia do Prata também pela Argentina por meio do projeto de usina hidrelétrica de Corpus e de Yacyretá. O interesse brasileiro nesse período foi sobretudo econômico, ou seja, o país buscava o aproveitamento do potencial energético dos rios da Prata para suprir a expansão da demanda da região Centro-sul do país (DORATIOTO, 2014).

O segundo acordo que versou sobre infraestrutura foi o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), de 1979, assinado por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Um dos objetivos, indicado no preâmbulo do tratado, é a incorporação dos territórios amazônicos nas economias dos países envolvidos. Esse tratado buscou o estabelecimento de uma infraestrutura de transportes e comunicações (artigo X) na região amazônica para fortalecer a cooperação e a soberania dos países na região (artigo IV)²². Além disso, a preocupação com o transporte fluvial é manifestada na garantia da liberdade de navegação nos rios amazônicos (artigo III). Do ponto de vista institucional, ficou estabelecido um conselho de cooperação e encontros anuais de altos representantes (artigo XXI). A aproximação do Brasil aos países da região, sobretudo à Venezuela, esteve ligada ao contexto das crises do petróleo da década de 1970 e da necessidade de importar esse recurso do vizinho setentrional. Outro motivo foi a preocupação geopolítica em um contexto de guerra civil colombiana e distanciamento dos EUA sob a presidência de Carter²³.

Diante da estagnação da ALALC, um novo tratado foi assinado em Montevideu em 1980, criando uma iniciativa substituta, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). A ALADI também visava a abertura comercial na região e previa no seu Artigo 1º, a criação de um mercado comum latino-americano. Essa associação representou maior flexibilização no processo de integração por permitir um sistema de acordos regionais abarcando todos os Estados-membros (artigo 5º) e a criação de acordos de alcance parcial (Artigo 7º)²⁴. Nesse sentido, observa-se o desenho de instâncias comunitárias mais flexíveis e intergovernamentais, um modelo que se repetiu nos anos seguintes na América do Sul.

O processo de redemocratização e maior aproximação entre Brasil e Argentina nos anos 1980 representou um novo interesse dos países por uma maior integração e superação das

---

22TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA, 1979. Ver: <http://otca.info/portal/admin/_upload/tratado/O_TRATADO_DE_COOPERACAO_AMAZONICA_PT.pdf> Acesso 07.Jan.2018

23 A distensão nas relações Brasil-EUA começou após as denúncias de ofensas aos direitos humanos no Brasil, feitas pelo presidente dos EUA Jimmy Carter, que levaram à denúncia em 1977 do Acordo Militar Brasil-EUA de 1952.

24 TRATADO DE MONTEVIDEU, 1980. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/eeventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/tratadomontevideu.html>> Acesso 07.Jan.2019

rivalidades históricas. De início, Brasil, Argentina e Paraguai assinaram o Acordo Tripartite – trabalhado anteriormente – que garantiu o acesso ao potencial energético da bacia do Prata aos três países e melhorou as relações na sub-região. Desse acordo, derivou a visita de Figueiredo à Argentina, sob presidência de Videla, para a assinatura de protocolos de cooperação, envolvendo: cooperação aeroespacial, militar, nuclear, energética, tributária, biológica, científica, infraestrutura²⁵. Em 1983, findou a ditadura-militar argentina e o civil Raul Alfonsín assumiu o governo argentino e, em 1985, o civil José Sarney assumiu a presidência, após eleição indireta pelo Congresso Nacional e falecimento de Tancredo Neves²⁶.

Os recém-eleitos presidentes civis se encontraram em 1985 para tratar de uma aproximação bilateral. Nesse encontro, durante inauguração de ponte sobre o rio Iguaçu entre os dois países, foi firmada a Declaração de Iguaçu que enalteceu a importância de integrar a infraestrutura dos dois países para aproveitamento e utilização da capacidade industrial e das empresas estatais brasileiras e argentinas (item 22). Ainda no tema de infraestrutura, a declaração definiu que uma comissão tratasse de conexões de modais de transporte e de comunicações entre os países, sendo coordenada pelos respectivos ministérios ligados ao tema. Dessa forma, ressaltam-se a diversidade e aprofundamento de temas de cooperação tratados no nível bilateral, que serão posteriormente transbordados ao nível multilateral.

Em 1986, Brasil e Argentina firmaram a Ata para Integração Brasileiro-Argentina que contempla o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) e 24 protocolos, tratando sobre: bens de capital, trigo, alimentos, comércio, empresas binacionais, finanças, investimentos, energia, biotecnologia, estudos econômicos, energia e medicina nuclear, aeroespacial, siderurgia, transportes, comunicações, cultura, administração, moeda, indústria automobilística, de alimentos, fronteiras e planejamento. Observa-se que infraestrutura é um tema abarcado de forma ampla, envolvendo transportes, comunicações e energia.

Em 1988, Alfonsín e Sarney adotaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que tratou da redução de entraves tarifários e não-tarifários no comércio entre os dois países no prazo de dez anos. Além disso, definiu a harmonização de políticas

---

25 Acordos disponíveis no sistema Concordia do Itamaraty. Ver: <https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa-rapida/resultados?IdEnvolvido=19&Pagina=26> Acesso 07.Jan.2019.

26 Como observam Cervo e Bueno (2008, p.452) “O Brasil procurou, enfim, a Argentina, com o intuito de superar a fase de cooperação com a América Latina, alçando tal empresa ao nível de integração efetiva”. Os principais momentos desde período foram: Declaração de Iguaçu, 1985; Programa de Integração e Cooperação Econômica –PICE–1986 e os 24 Protocolos decorrentes; Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, 1988. Bases para a criação do Mercosul no “regionalismo aberto”.

aduanейras, coordenação gradual de políticas macroeconômicas, formação de comissões políticas e técnicas²⁷.

As aproximações bilaterais não se restringiram a Brasil e Argentina. Figueiredo visitou Assunção em 1980 e, constam na declaração de Assunção, temas ligados à infraestrutura. Firmaram-se: um acordo de conexão ferroviária, com o intuito de ligar o Paraguai aos portos brasileiros; a concessão de empréstimo de US\$ 11 milhões do Brasil para financiar a rodovia Paraguai Yby-Yaú – Pedro Juan Caballero, aproximando-se da fronteira brasileira no Mato Grosso do Sul; contratos de interligação de linhas elétricas entre Administración Nacional de Electricidad (ANDE) com as redes da Companhia Paranaense de Energia (COPEL) e da Empresa de Energia Elétrica de Mato Grosso do Sul (ENERSUL)²⁸. Em relação ao Uruguai, a aproximação ocorreu após a redemocratização, com a visita de Sarney ao país platino. A declaração conjunta com o presidente Sanguinetti abarcou o tema de infraestrutura (item 19), definido a intenção de cooperação em transportes, comunicações e energia.

Os primeiros processos de integração regional na América do Sul partiram de aproximações comerciais, conquanto não tenham se restringido a esse tema. A ALALC firmou as bases para a criação da ALADI, que permanece até hoje como um dos pilares da cooperação regional, haja vista os Acordos de Complementação Econômica (ACE) sob sua supervisão. Os embates e a aproximação entre os vizinhos do Prata foram um dos primeiros momentos em que a infraestrutura, sobretudo energética, aparece como agenda da política externa na região: do Tratado da Bacia do Prata, passando pelo Acordo Tripartite e chegando na criação do FONPLATA, que tem atuado na atenuação das assimetrias entre os países dessa sub-região. A infraestrutura não se restringiu à bacia do Prata, mas também apareceu na sub-região andina sob a coordenação e financiamento da CAF e na aproximação entre os países amazônicos, assegurando a livre navegação fluvial entre esses países. A década de 1980 lançou ainda as bases para processos de integração mais aprofundados, embora ainda menos institucionalizados que o projeto europeu. A proximidade entre Brasil e Argentina foi crucial para o avanço de um novo modelo de integração mais aberto e consoante com um contexto mundial de liberalização econômica, o chamado regionalismo aberto.

---

27 TRATADO DE INTEGRAÇÃO, COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, 1988. Ver:< Tratado de Integração, Cooperação e

Desenvolvimento> Acesso 07. jan.2018.

28 DECLARAÇÃO DE ASSUNÇÃO, 1980. Ver:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jb-figueiredo/discursos/1980/declaracao-conjunta-divulgada-em-assuncao-ao-final-da-visita-do-senhor-joao-figueiredo-presidente-da-republica-federativa-do-brasil/@@download/file/20.pdf>> Acesso 09.Jan.2019

2.3.2 O regionalismo aberto dos anos 1990: MERCOSUL, CAN, ALCA

Nos anos de 1990, o “regionalismo aberto” foi formado como mecanismo orientado para a melhor inserção das economias sul-americanas nos processos de liberalização comercial mundial, seguindo um modelo de baixa institucionalidade.

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi criado em 1991, sob o Tratado de Assunção, assinado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Esse acordo buscava a criação de uma zona de livre-comércio entre os países, com reduções tarifárias e o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum. Esse grupo seguiu a tendência de formação de instituições intergovernamentais, embora uma maior institucionalização possa ser observada em comparação aos mecanismos anteriores. Seus protocolos subsequentes avançaram na institucionalização. O Protocolo de Brasília estabelece um mecanismo de solução de controvérsias, o Protocolo de Ouro Preto estabelece uma personalidade jurídica ao bloco e cria uma estrutura institucional (secretaria, Grupo Mercado Comum, Conselho do Mercado Comum), o Protocolo de Olivos estabeleceu um tribunal permanente, os Protocolos de Ushuaia trazem as cláusulas democráticas, o Protocolo de Las Leñas harmonizou a homologação de sentenças entre os estados-membros.

O MERCOSUL seguiu a tendência de liberalização econômica mundial e concentrou os países-membros em um bloco negociador em acordos extrarregionais ou multilaterais. O bloco proporcionou aumento de comércio na região chegando a um fluxo intrabloco de US\$ 66 milhões em 2018²⁹. Embora a pauta de exportação brasileira para a região seja majoritariamente de manufaturados, a corrente de comércio brasileira com o MERCOSUL não acompanhou o crescimento do comércio brasileiro nos anos 2000, conforme aponta o gráfico 1:

Gráfico 1: Proporção da corrente de comércio do Brasil com o MERCOSUL/corrente total.

²⁹ Ver: <https://estadisticas.mercosur.int/> Acesso 08.Jan.2019.

Elaboração própria. Fonte: Ministério da Economia, 2019³⁰

Já a temática de infraestrutura não foi priorizada no MERCOSUL, que priorizou, sobretudo, o aspecto comercial. Não obstante, essa iniciativa regional foi importante para aumentar o comércio da região, criar mecanismos de solução de controvérsias e aproximar os povos da região por meio das iniciativas de cunho social. As principais iniciativas sociais foram as propostas sócio laborais³¹, do Mercosul Cultural³², de empoderamento das mulheres³³ e, por fim, um plano estratégico de Ação Social para atingir os objetivos do milênio, combate ao tráfico de armas e de drogas³⁴. Ademais, o foco recente do MERCOSUL também é voltado aos aspectos econômico-comerciais: Protocolo para Facilitação dos Investimentos, Protocolo sobre Contratações Públicas, Protocolo de Defesa do Consumidor, Acordo para a Eliminação da Cobrança de Encargos de Roaming Internacional para os Usuários Finais do Mercosul³⁵. No campo econômico, Saraiva (2011) afirma que as iniciativas tradicionais como Mercosul e Comunidade Andina de Nações não teriam levado a uma regionalização em termos de interdependência, nem o comércio intra-regional apresentaria desempenhos significativos. Por outro lado, Vaz (2001) afirma que o Mercosul pode ser considerado relativamente bem-sucedido com um crescimento do comércio intrabloco de 336% durante a década de 1990. Além disso, o fluxo entre os países do bloco partiu de US\$ 4,3 bilhões em 1991 passando ao valor de US\$ 45 bilhões em 2010³⁶ e de US\$ 66 bilhões, em 2018³⁷. Esse crescimento do comércio estaria ligado à substituição do modelo de substituição de importações para uma economia mais aberta dos anos 1990.

O modelo de regionalismo aberto também influenciou a transformação do Pacto Andino, criado pelo Acordo de Cartagena de 1969, em Comunidade Andina de Nações (CAN), em 1996. A nova comunidade priorizou a redução tarifária, planejamento de uma moeda comum e formação de um mercado comum andino. Hoje, a CAN é formada por Bolívia,

30 Ministério da Economia, 2019. Ver: < <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-bloco?bloco=mercosul> > Acesso 10. jan.2018

31 Em 1997, firmou-se o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul. Em 1998, Declaração Sociolaboral do Mercosul (DSL) que criou a Comissão Sociolaboral (CSL), de composição tripartite.

32 Em 1996, Protocolo de Integração Cultural

33 FÓRUM DE MULHERES DO MERCOSUL, 2019. Disponível em: < <https://fmmbrasildf.org/institucional> > Acesso 18. jun.2019

34 Governo Federal do Brasil, 2019. Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL Disponível em: < <http://www.mercosul.gov.br/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/plano-estrategico-de-acao-social-do-mercosul> > Acesso 18. Jun.2019

35 MERCOSUR, 2019. Tratados, protocolos e acordos. Ver: < mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx > Acesso: 09. dez.2019

36 Disponível

em: < <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/opinioao/31875/mercosul+o+futuro+da+integracao+regional.shtm> > Acesso: 10. Out.2018

37 Disponível em: < <https://estadisticas.mercosur.int/> > Acesso: 10. jan.2018

Colômbia, Equador e Peru. Dentre os acordos firmados, vale ressaltar a livre circulação de pessoas, mercadorias e serviços e a criação da CAF, que tem participado do financiamento de projetos de infraestrutura na região.

Durante o governo Itamar Franco, o Brasil brevemente propôs uma Área de Livre-Comércio da América do Sul (ALCSA), envolvendo MERCOSUL e Pacto Andino. A partir da Iniciativa para as Américas, definida pela política externa americana nos anos 1990, a ALCSA foi substituída pela Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que teve o Brasil e os EUA como principais negociadores. Essa mudança ocorreu na Cúpula das Américas, em Miami, em 1994 e teve como objetivo central eliminar barreiras ao comércio e ao investimento dos 34 países americanos, tendo uma fase de 10 anos para total implementação.³⁸ Para tanto, os acordos sub-regionais em andamento (MERCOSUL e NAFTA) seriam as bases para essa progressiva eliminação de restrições.

Parte da bibliografia (VIGEVANI, MARIANO, 2005) aponta que os EUA buscariam uma integração assimétrica que fortalecesse sua influência sobre o continente americano. A pujança econômica americana colocava a ALCA em um nível de assimetria significativo, já que os EUA possuíam 77% do PIB do hemisfério em 1999 (VIGEVANI, MARIANO, 2005). Para os EUA, o comércio por si só traria benefícios às populações envolvidas, contudo, essa não foi a percepção da sociedade brasileira.

A ALCA seria um desafio político estratégico externo e interno para o Brasil. Com o fim da preocupação norte-americana com disputas contra a URSS, especialmente no âmbito militar, o país passou a olhar para seu avanço comercial sobre o hemisfério, buscando abertura comercial, de investimentos e de propriedade intelectual. Contudo, o Brasil se inseria em um momento de redemocratização e reinserção nos regimes internacionais, conduzindo negociações de abertura comercial com a União Europeia, no âmbito da OMC (Rodada Uruguai) e no MERCOSUL. No âmbito interno, não havia uma convergência entre os grupos produtivos sobre como se posicionar em relação à ALCA (VIGEVANI, MARIANO, 2005).

Em 2002, a FIESP se posicionou contra a iniciativa hemisférica, em entrevista de seu presidente na época Horácio Lafer Piva: “Os empresários brasileiros apenas agora estão acordando para enfrentar esse bicho [sic] chamado Alca. Ou nos preparamos, ou seremos

---

38 DECLARAÇÃO DE MIAMI, 1994. 1ª Cúpula das Américas, realizada em Miami, em dezembro de 1994. Ver: <http://www.oas.org/xxxivGA/portug/reference_docs/CumbreAmericasMiami_Declaracion.pdf> Acesso 23.Mar.2019

levados de roldão e vamos entrar já perdendo de cara"³⁹. Em estudo realizado pela FIESP, em 2002, o Brasil estaria em desvantagem em uma redução tarifária devido ao déficit de financiamento às exportações, elevada carga tributária, baixa agregação de valor, disponibilidade de infraestrutura e pauta de exportação primária. Ademais, o estudo indica a existência de barreiras não-tarifárias que protegeriam os mercados do NAFTA.⁴⁰

A Declaração de Mar del Plata, na Quarta Cúpula das Américas, em 2005, apontou a dificuldade das negociações para a criação da ALCA: “Alguns membros sustentam que devemos levar em conta as dificuldades do processo de negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)”⁴¹. Esse ano foi apontado na Primeira Cúpula das Américas como o ano esperado de eliminação das barreiras ao comércio e investimentos no hemisfério. Contudo, o teor da quarta declaração indicou o travamento das negociações, em um contexto no qual o Brasil já tinha alinhado iniciativas sub-regionais, como a I Reunião de Chefes de Estado da América do Sul, em Brasília, em 2000. Não obstante o esvaziamento das negociações da ALCA, os investimentos em infraestrutura também são mencionados nessa declaração, o que apontou o interesse de todos os países do hemisfério nesses projetos, inclusive dos EUA.

Quanto à infraestrutura, a Declaração de Miami indicou claramente o interesse das partes por uma integração física hemisférica a partir de um financiamento do setor privado e de instituições financeiras internacionais. A integração econômica e o livre comércio propostos por meio da criação da ALCA seriam possíveis pela cooperação em telecomunicações, energia e transporte para permitir a movimentação de bens, serviços, capital, informação e tecnologia.⁴²

Além da já citada preocupação político-estratégica (VIGEVANI, MARIANO, 2005) e da econômica (FIESP), essa questão regional brasileira pode ser olhada sob a ótica da Nova Geografia Econômica, que é uma vertente da teoria econômica orientada para os estudos de economia regional e urbana. Essa corrente surgiu, nos anos 1990, com o objetivo de estudar como os agentes econômicos se dispersam no espaço (RUIZ, 2003). Krugman (2004), integrante dessa corrente de pensamento, aponta que produção e comércio passam a ser projetos na dimensão espacial e o comércio seria inseparável do crescimento econômico. Com isso, novos elementos seriam decisivos para o comércio, como: tamanho das economias ou escala

---

39 AGÊNCIA ESTADO, Alca traz mais riscos que benefícios, avalia Fiesp, 25 de julho de 2002. Ver:<<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,alca-traz-mais-riscos-que-beneficios-avalia-fiesp,20020725p34498>> Acesso 25.Mar.2019

40 Ibidem

41 DECLARAÇÃO DE MAR DEL PLATA, 2005, p.4, parágrafo 19A. Acesso:<http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Argentina%20Summit%202005/IV%20Summit/Declaracion/Declaracion_POR%20IV%20Cumbre-rev.1.pdf> Acesso 23.Mar.2019

42 Ibidem

dos mercados; cadeias verticais de produção (montante e jusante); os custos de transação no espaço, especialmente custos de transporte. Em relação ao transporte, um custo alto desse serviço prejudica o comércio já que a proximidade geográfica ou conexões de transporte favorecem o comércio entre as partes, independente de afinidades especiais ou não. Portanto, os custos de transporte estão diretamente relacionados com as escalas dos mercados (rendimentos crescentes de escala) e favorecem a especialização da produção bem como a concentração espacial de indústrias e mercados (KRUGMAN, 2004). A infraestrutura pode ser caracterizada dentro do processo de "backward and forward linkages" que define que um investimento inicial em um projeto particular pode desenvolver investimentos subsequentes em outros estágios produtivos (HIRSCHMAN, 1958).

Diante da evidente menção à infraestrutura na Declaração de Miami e do interesse norte-americano em expandir seu comércio para todo o hemisfério, uma hipótese do presente trabalho é de que a proposta norte-americana da ALCA foi um constrangimento externo que levou o Brasil a privilegiar a integração econômica e de infraestrutura da América do Sul diante do risco de uma integração assimétrica com os EUA, sendo o MERCOSUL um exemplo desse processo. Embora a corrente de comércio entre os países-membros do MERCOSUL tenha crescido, as exportações para essa sub-região não cresceram no mesmo ritmo que as exportações brasileiras, de forma geral, nos anos 2000. Dentre os motivos para esse menor crescimento do comércio, pode-se apontar os reflexos da estagnação argentina, que passou por sucessivas crises financeiras e institucionais, na economia brasileira. Vale ressaltar que a Argentina tem ficado entre os 5 principais parceiros comerciais do país nas últimas décadas. Em 2018, por exemplo, foi o terceiro maior parceiro comercial brasileiro⁴³. Ademais, as exportações brasileiras também cresceram em um ritmo mais acelerado pela forte demanda chinesa em comparação com a demanda regional. Em relação à China, o Brasil exportou US\$ 88 bilhões na década de 2000 e US\$ 407 bilhões, de 2010 a 2018, crescimento de 360%. Quanto ao MERCOSUL, o Brasil exportou US\$ 112 bilhões na década de 2000 e US\$ 198 bilhões, de 2000 a 2018, crescimento de 40%⁴⁴.

Dessa forma, embora não tenha avançado substancialmente em acordos extrarregionais, o MERCOSUL trouxe aumento de comércio intra-bloco. Além disso, a característica

---

43Ministério da Economia, 2019. Comex Vis: Países Parceiros. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-pais?pais=arg>>Acesso 18.Jun.2019

44Ministério da Economia, 2019. Séries históricas por blocos e países. Disponível em:<<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>>Acesso.18.Jun.2019

institucional do MERCOSUL é mais comercial. Já a partir dos anos 2000, os países da região buscaram avançar em outras agendas de integração, inclusive em infraestrutura.

2.3.3 Integração da infraestrutura nos anos 2000: a IIRSA

Nos anos 2000, surgem inovações nos processos de cooperação e integração na América do Sul, como a IIRSA e a UNASUL. A IIRSA⁴⁵, criada em 2000, foi a primeira articulação política sobre o tema em nível multilateral na região. A UNASUL foi precedida pela Comunidade Sul-americana de Nações (CASA)⁴⁶, em 2004, que criou as bases para a união ser criada em 2007. Nesse novo âmbito, a cooperação regional, antes muito concentrada na questão econômico-comercial, passou a incorporar outros aspectos, como cultura, defesa e segurança, desenvolvimento social, infraestrutura e finanças (SARAIVA, 2010, 2012). A América do Sul, dessa forma, consolida-se como um projeto político dos países da região e o lugar da região como prioridade da política externa brasileira intensificou-se nos anos 2000 (CERVO, 2006; BANDEIRA, 2006; LIMA, HIRST, 2006; SARAIVA, 2010).

A IIRSA é uma iniciativa institucional de coordenação de políticas para o desenvolvimento de uma agenda comum de projetos de integração da infraestrutura de energia, comunicações e transportes entre os países sul-americanos criada no I Encontro de Chefes de Estado da América do Sul em 2000. Esse encontro foi significativo por envolver todos os chefes de estado da região em torno de uma declaração ampla, envolvendo defesa das instituições democráticas, do meio ambiente, da superação das desigualdades, pelo crescimento e estabilidade econômica, pela paz e pelo aprofundamento da integração⁴⁷.

A Declaração de Brasília de 2000⁴⁸ foi o documento publicado após esse importante encontro. No campo da infraestrutura, os países reconheceram a importância da integração física como catalisador da aproximação dos povos e da circulação de bens e serviços. Ademais, esse tema foi aprofundado na medida em que princípios e diretrizes foram estabelecidos: respeito à sustentabilidade social e ambiental, atração de capitais extrarregionais, priorização da identificação de obras de interesse bilateral ou sub-regional. O financiamento dos projetos

---

45I Reunião de Chefes de Estado Sul-americanos, Comunicado de Brasília, em 2000. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/comunicado-de-brasilia>> Acesso: 14.mar.2017.

46 Aprovada pela declaração de Cuzco, em 2004. O Brasil passaria a participar mais ativamente na gestão de crises na América do Sul, tendo a UNASUL como âmbito institucional. (LIMA; HIRST, 2006; SARAIVA, 2010) Para Villa (2004), citado em Saraiva (2010), este momento representou a ascensão de temáticas como a integração física.

47DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2000. Ver: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf> Acesso 20.Jan.2018

48 Ibidem

de infraestrutura deveria ser realizado com capitais dos governos, setor privado e instituições financeiras internacionais. Nessa mesma declaração, um plano de ação para 10 anos, feito pelo BID, foi anexado com estudos elaborados pelas instituições multilaterais de financiamento, como a CAF⁴⁹.

O plano de ação foi realizado antes do I Encontro de Chefes de Estado e serviu como rascunho do que viria a ser a IIRSA. Esse plano dividiu-se em seu marco programático e nos mecanismos para implementação do plano. Dez princípios básicos foram apontados como marco programático e que influenciaram, posteriormente, a IIRSA: 1) visão macro da infraestrutura; 2) planificação estratégica com formação de eixos de integração e desenvolvimento; 3) renovar os marcos regulatórios; 4) fortalecer regulamentação; 5) harmonizar regulamentação; 6) respeito socioambiental; 7) respeito à população local; 8) adotar participação e consenso; 9) criar mecanismos regionais para implementação da agenda e 10) alinhar estratégia comum para otimizar financiamentos⁵⁰.

O desenho institucional do mecanismo – ainda não nomeado de IIRSA - parte das premissas: ser técnico e político, dar preferência a recursos humanos dos governos e de instituições já existentes, manter o alto-nível político, assegurar a presença de todos os governos da região e estabelecer um cronograma de trabalho. Diante disso, a estrutura organizacional ficou dividida em um Comitê de Direção Executiva de alto nível; Grupos Técnicos Executivos (GTE) de perfil técnico e temporário; um Comitê de Coordenação Técnica (CCT) integrado pelo BID, FONPLATA e CAF, focado no financiamento e implementação dos projetos.⁵¹

Em seguida, após encontro preparatório entre ministros de Transporte, Energia e Telecomunicações, em 2000, o desenho institucional ficou mais detalhado. Nesse encontro os ministros definiram os seis eixos de desenvolvimento, com base em estudos realizados pela CCT usando critérios geográficos, fluxos existentes, fluxos potenciais, dispêndios já realizados, potencial de atração de investimentos e aspectos socioambientais. Os eixos foram: 1) Eixo Mercosul (São Paulo – Montevideu – Buenos Aires – Valparaíso); 2) Eixo Andino (Caracas – Bogotá – Quito – Lima – La Paz); 3) Eixo Interoceânico Brasil – Bolívia – Peru – Chile (São Paulo – Campo Grande – Santa Cruz – La Paz – Ilo – Matarani – Arica – Iquique); 4) Eixo Venezuela – Brasil – Guiana – Suriname; 5) Eixo Multimodal Orinoco – Amazonas – Prata; 6) Eixo Multimodal do Amazonas (Brasil – Colômbia – Equador – Peru); 7) Eixo

---

49 Ibidem

50 Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur, 2000. Ver: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/plan_de_accion_para_integracion_infraestructura_regional%20en%20am%C3%A9rica%20del%20sur.pdf> Acesso 15.Jan.2018

51 Ibidem

Marítimo do Atlântico; 8) Eixo Marítimo do Pacífico; 9) Eixo Neuquén – Concepcion; 10) Eixo Porto Alegre – Jujuy – Antofagasta; 11) Eixo Bolívia – Paraguai – Brasil; e 12) Eixo Peru – Brasil (Acre – Rondônia).⁵²

O desenho dos eixos de integração voltar-se-ia para uma estratégia de integração regional para fora (COUTO, 2009; PADULA, 2011). Essa estratégia exportadora também pode ser encontrada no posicionamento da indústria brasileira, como aponta o documento *Propostas de Integração Externa da Indústria*⁵³, pela FIESP, em 2014:

A falta de infraestrutura continua a ser um dos principais entraves à integração produtiva no continente sul-americano. Para o Brasil, em especial, a existência de corredores eficientes de exportação no Oceano Pacífico é um componente estratégico, diante da relevância cada vez maior dos mercados asiáticos para o nosso comércio exterior.

Trata-se de um exemplo no qual a preferência de um grupo econômico (Indústria) se reflete na condução do processo de integração regional. Tal preocupação também é manifestada no âmbito nacional, ao estabelecer a integração da infraestrutura como prioridade não alcançada (Prioridade 3), conforme aponta o quadro 1:

Figura 1 - Prioridade da CNI quanto à logística e infraestrutura

Fonte: CNI, 2018⁵⁴

O posicionamento formal do empresariado no tema da integração da infraestrutura na América do Sul sustenta o argumento de que esse tema é de interesse específico de grupos

⁵²Plano de Ação do Encontro de Ministros, em 2000. Ver: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf> Acesso 15.Jan.2018

⁵³FIESP, 2014. *Propostas de Integração Externa da Indústria* Ver:<<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/propostas-de-integracao-externa-da-industria/>> Acesso 27.Mar.2019

⁵⁴CNI, 2018. Ver: <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2019/3/agenda-internacional-da-industria/>> Acesso 27.Mar.2019

econômicos e, assim, faria parte da formação das preferências nacionais na arena regional de integração (MORAVISICK, 1993).

A Declaração de Brasília adotada pelos presidentes sul-americanos, em 2000, tem um item específico para infraestrutura que se subdivide em transportes, energia e telecomunicações. Nos transportes, o foco foi a interligação de redes multimodais que contribuam para a dinâmica comercial, econômica e de circulação de pessoas. No contexto do encontro, diversos relatórios e estudos já haviam sido preparados envolvendo a temática de transportes, como, por exemplo, a Rede de Transportes e o Inventário de Projetos Prioritários para Integração da América do Sul, aprovados em conferência entre ministros de transportes⁵⁵. No setor energético, os chefes de estado defenderam a integração e complementação dos recursos energéticos. O aproveitamento dos hidrocarbonetos, o aumento de redes de conexão elétrica e a redução de entraves regulatórios são apontados como prioridade. Já nas Comunicações, ressaltaram a importância das telecomunicações no setor logístico⁵⁶.

Em suma, parte da bibliografia aponta que a IIRSA buscava, sobretudo, a criação de corredores de exportação⁵⁷ e estava mais vinculada a uma lógica de mercado, tanto na seleção dos projetos quanto nos mecanismos de financiamento dos mesmos (COUTO, 2008; BARROS, PADULA, 2011). O envolvimento do setor privado justifica-se pelo contexto político no momento de sua criação, que era de governos menos vinculados à defesa de um papel protagonista do Estado na economia, e ao contexto econômico, com restrições da capacidade de financiamento dos estados.

A declaração de Brasília de 2000 significou um consenso político pela definição de uma carteira de projetos e confirmação de que a integração física seria mantida como prioridade, independentemente das mudanças de governos. O apoio de instituições financeiras internacionais, como a CAF, o FONPLATA e o BID, aos projetos selecionados significou mais garantias aos investimentos das empresas. Por fim, ressalta-se a tentativa de harmonização dos marcos regulatórios entre os países, evitando riscos à iniciativa privada nos projetos de integração física da região (COUTO, 2008). No entanto, o ex-secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento do Brasil, Carlos Lampert Costa, afirmou, em 2018, que a realização de projetos com dois ou mais países não foi fácil devido aos desafios

---

⁵⁵ Ibidem

⁵⁶DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2000. Ver: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf> Acesso 20.Jan.2018

⁵⁷ Especialmente para o Pacífico e incluindo um eixo bioceânico, facilitando o acesso a recursos da região para países como EUA, China e Índia. (BARROS, PADULA, 2011)

políticos e financeiros. Em sua entrevista (NEVES, 2019), Costa disse que os bancos enxergavam tais projetos como complexos, por envolverem normas diferentes.

Além disso, em entrevista para o autor, Costa observou a importância do Brasil na criação da IIRSA: “Na criação da IIRSA, o MPOG teve um papel fundamental. Na verdade, saiu daqui a concepção daqueles eixos da integração regional. O ministério era muito atuante”⁵⁸. Em relação aos bancos multilaterais, Costa notou “bom, no início, quando eu estava no FONPLATA, participei muito na questão vinculada ao financiamento dos projetos, basicamente, a criação da IIRSA, do CCT, de se criar uma carteira de projetos. Na verdade, os bancos multilaterais viam a IIRSA como um mecanismo de concepção de projetos”⁵⁹.

Após o consenso em sua criação, a IIRSA entrou em sua fase inicial de implementação institucional e planejamento estratégico dos projetos culminando na primeira carteira de projetos para a integração da infraestrutura sul-americana. A estrutura organizacional apresentada pelo Comitê de Coordenação Técnica (CCT), formado por BID, CAF e FONPLATA, foi aprovada. Essa estrutura dividiu-se: no Conselho de Direção Executiva (CDE), com representantes de alto nível; no Grupo Técnico Executivo (GTE), técnico, direcionado e temporário; no CCT concentrou-se o planejamento e identificação de projetos. Couto (2008) aponta que a característica de continuidade da IIRSA deveu-se à delegação de sua organização ao CCT, que significou a permanência dos projetos mesmo com mudanças de governos. Além disso, argumentamos que a integração da infraestrutura é um interesse específico (MORAVISICK, 1993) de atores econômicos domésticos dos países envolvidos o que justifica sua resiliência, muito embora os arranjos da integração tenham se modificado ao longo do tempo. Em relação à estrutura das reuniões, Luis Enrique García Rodríguez, afirmou⁶⁰:

Quando nasceu o concerto da IIRSA, estabeleceu-se um mecanismo institucional de muita hierarquia, ou seja, havia uma reunião ministerial que não estava delegada aos ministros de infraestrutura, mas sim aos que veem de uma forma mais sistêmica as políticas de desenvolvimento nos países. Então, por exemplo, eram os ministros de planejamento ou similares, acompanhados pelos ministros de infraestrutura. Então, localizava-se o tema da infraestrutura não como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para gerar as condições de desenvolvimento efeito (tradução nossa).

A primeira carteira de projetos da IIRSA congregava cerca de 335 projetos que se somavam ao objetivo de harmonização regulatória, visto como facilitador da realização dos projetos. Dentro dessa carteira, a Agenda de Implantação Consensual (AIC) agregou 31 projetos

---

58 COSTA, Carlos Eduardo Lampert. Entrevista concedida no Ministério da Economia, Brasília, DF, Brasil. Entrevistador: Tiago França Menegatti. Brasília, 26 de novembro de 2019.

59 Ibidem

60 GARCIA RODRIGUEZ, Luis Enrique. Entrevista concedida no IRI-USP, São Paulo, Brasil. Entrevistador: Tiago França Menegatti. São Paulo, 22 de maio de 2019.

prioritários, a partir da definição de cada país e da negociação entre as partes. Costa, em entrevista para o autor, observou⁶¹:

Os projetos prioritários eram apontados pelos países, que tinham algum grau de avanço no processo de preparação, ou seja, se já tinham projetos executivos, se já tinham estudos de impacto, se já tinham financiamentos indicados, então aqueles projetos que se encontravam mais avançados do ponto de vista da preparação entravam nas listas prioritárias.

Em relação à carteira de projetos, Parkinson de Castro afirmou que: “[os projetos] eram uma decisão mais no nível nacional. Eu sempre disse que era algo incompleto, porque a prioridade era dada pela autoridade nacional, muitas vezes quando digo nacional, estou falando do governo central, não do governo local, porque havia e ainda há discrepâncias entre essas instancias”⁶². Sendo assim, observa-se que cada país teve ao menos um projeto abarcado nessa agenda, conforme figura 1 abaixo:

Figura 2: Carteira de projetos da AIC 2005-2010

61 COSTA, Carlos Eduardo Lampert. Entrevista concedida no Ministério da Economia, Brasília, DF, Brasil. Entrevistador: Tiago França Menegatti. Brasília, 26 de novembro de 2019.

62 CASTRO, João Carlos Parkinson de. Entrevista concedida no Ministério das Relações Exteriores, Brasília, DF, Brasil. Entrevistador: Tiago França Menegatti. Brasília, 25 de novembro de 2019.

Fonte: IIRSA, 2010⁶³

Vale ressaltar que um projeto de integração da infraestrutura regional é definido por parte da literatura (COUTO, 2008; VERDUM, 2008) como uma obra envolvendo dois ou mais países. Dentre os 31 projetos prioritários apontados na Figura 1, observa-se que apenas 13 projetos podem ser considerados como de integração regional, sendo que 12 são binacionais e 1 é trinacional. Os critérios de seleção dos projetos prioritários foram políticos e técnicos⁶⁴. No âmbito político, o projeto deveria contar com forte apoio interno e da área econômico-financeira dos governos. No aspecto técnico, os projetos deveriam ser “âncoras”, entendidos como soluções para gargalos na rede de infraestrutura que impedem o aproveitamento da integração dos modais naquele Eixo de Integração e Desenvolvimento (EID) ou serem associados a projetos-âncora, para complementar a integração do EID e obter grande visibilidade na sociedade. Em um segundo grau na escala de prioridade, os projetos deveriam estar com nível avançado de preparação, com boa perspectiva de financiamento e de execução no curto prazo, além de seguir os EID mais bem avaliados nos Grupos Técnicos Executivos (GTE) de Bogotá e Buenos Aires em 2004. Vale ressaltar, que as negociações ocorreram entre os países de cada eixo de desenvolvimento. No eixo Mercosul-Chile, por exemplo, os projetos-âncora apontados foram “Corredor Rio-Branco-Montevideú-Colônia-Nueva Palmira”, “Projeto Ferroviário Los Andes-Mendoza” e “Ferrovia Transandina Central”. Em suma, a AIC foi um passo decisivo da passagem da fase de planejamento para a de implementação das obras, porque sua priorização era um critério para a alocação de recursos pelo CCT em projetos⁶⁵

Para uma análise mais detalhada dos critérios de seleção de projetos, selecionamos dois casos: um projeto âncora classificado como “emblemático”⁶⁶, mas não concluído dentro da carteira prioritária da AIC; e um projeto não âncora e concluído até 2010, dentro da AIC, tendo como base a classificação disponível no Sistema de Informações da Carteira de Projetos do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN).

Um projeto emblemático para o Brasil dentro do projeto âncora do EID Mercosul-Chile, a Rodovia do Mercosul, foi a duplicação de parte do trecho Palhoça-Osório dessa rodovia⁶⁷.

---

63 IIRSA, 2010.
Ver: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf> Acesso 02.Fev.2019

64 AGENDA DE IMPLEMENTAÇÃO CONSENSUADA, Relatório de Avaliação 2005-2010, 2010.
Ver: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf> Acesso 19.Março.2019

65 Ibidem

66 Projeto âncora com alto potencial de impacto.
Ver: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf> Acesso 15.Abril.2019

67 Vale ressaltar que esse projeto deixou de ser âncora na API.

Essa duplicação permitirá a melhor conectividade dos países do eixo e redução de mortes em uma rodovia conhecida como “rodovia da morte”. Trata-se de um trecho de uma rodovia federal brasileira (BR-101) que liga Santa Catarina ao Rio Grande do Sul, contando com a duplicação 284,5 km de estradas, com 19 pontes em uma região importante economicamente para o Brasil: parte da conexão entre duas capitais estaduais, com o Porto de Itaguaí e proximidade a centros turísticos, além de impactos em questões sociais, como redução do alto índice de acidentes. Do ponto de vista financeiro, o orçamento previsto para esse projeto foi de R\$ 3,4 bilhões de reais, financiados pelo Tesouro Nacional do Brasil, e pelo BID (empréstimo BID-L1031)⁶⁸. Segundo relatório produzido pela consultoria Macrologística, contratada pela CNI, o eixo Santa Catarina-Rio Grande do Sul era um dos principais gargalos da infraestrutura nacional, em 2010. A região possui trechos que tinha um fluxo de carga variando de 5 a mais de 40 milhões de toneladas/ano, o que seria prejudicado pelo aumento do trânsito em períodos de veraneio ou em trechos urbanos⁶⁹. O trecho Criciúma-Florianópolis, por exemplo, esteve com o uso 277% acima da capacidade da rodovia, em termos de volume de carga/capacidade, no ano de 2010.⁷⁰

Em 2010, somente 60% do projeto foram entregues⁷¹, mesmo sendo uma prioridade para o governo brasileiro – projeto integrante do PAC. Contudo, a maior parte do projeto só foi entregue no ano de 2016 por conta de atrasos nas obras, falta de recursos e questões legais, como o envolvimento do Tribunal de Contas da União. O TCU auditou as obras em 2013, indicando irregularidades nos preços dos serviços⁷², e em 2016 por descumprimento do projeto planejado. Em 2017, 82% da obra estava concluída já que o processo de licenciamento ambiental para a construção do túnel do Morro dos Cavalos e do Morro do Formigão ainda não haviam sido aprovados⁷³. Embora esse projeto já estivesse em fase de execução ao entrar na AIC em 2005, ele permanecia em execução em meados de 2019.

Por outro lado, buscamos projetos opostos não-âncoras e concluídos. Um único caso encontrado com esses critérios foi a ponte sobre o Rio Takutu (uma dentre as duas obras concluídas da carteira AIC 2005-2010). Sua classificação como não-âncora pode ter sido definida por estar em uma região com baixa densidade populacional, ligando Bonfim no Brasil

---

68 COSIPLAN, 2019. Ficha de Proyecto 265. Ver:<http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=265> Acesso 06.Maio.2019

69 CNI, 2012. Projeto Sul Competitivo-apresentação de sumário executivo. Curitiba, 8 de novembro, de 2012

70 Ibidem

71 DNIT, 2010. Ver:<<http://www.dnit.gov.br/noticias/obras-de-duplicacao-na-br-101-em-santa-catarina-estao-em-ritmo-acelerado>> Acesso. 12.Mar.2019

72 TCU, 2013. Ver:<<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias-antigo/dnit-devera-ajustar-contratos-da-br-101-sc.htm>> Acesso 12.Mar.2019

73 COSIPLAN, 2019. Ficha de Proyecto 265. Ver:<http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=265> Acesso 06.Maio.2019

(12 mil habitantes) a uma área florestal da Guiana, além da baixa atividade produtiva na região. Ademais, o fato de ser uma obra com baixo orçamento relativo (US\$ 10 milhões) e baixa dificuldade técnica (sem declives acentuados) pode ter contribuído para sua rápida conclusão.

Concretamente, apenas dois projetos dos 31 previstos na AIC 2005-2010 foram concluídos até 2010: primeiro, a ponte sobre o Rio Acre ligando a cidade de Assis (Brasil) à Iñapari (Peru), parte da chamada rodovia interoceânica e classificado como projeto âncora; segundo, a ponte sobre o rio Takutu ligando o Brasil e a Guiana, embora sua inauguração tenha sido postergada. O montante investido nesses dois projetos (US\$ 22 milhões) representou cerca de 0,15% do total previsto nos projetos da AIC (US\$ 14 bilhões). Ainda em 2010, 19 projetos estavam em andamento contabilizando 55% dos investimentos (US\$ 7,7 bilhões). Na fase de pré-execução (estudos aprovados, aguardando início das obras), estavam 8 projetos e dois permaneciam na fase de perfil (estudos em andamento). Oficialmente, conforme disponível na publicação “AIC (2005-2010) Relatório de Avaliação”, a IIRSA apresentou que os motivos para os atrasos nas obras foram questões administrativas, mudanças no próprio projeto e questões políticas⁷⁴.

O saldo da primeira década de IIRSA apontou mais para um avanço institucional do que para um avanço concreto de integração física. Do ponto de vista institucional, a IIRSA proporcionou um estudo e sistematização inéditos da integração da infraestrutura regional. Esse estudo foi organizado em relatórios por Processo Setorial de Integração (PSI): Financiamento, integração energética, integração fronteiriça, tecnologias da informação e comunicação, transporte aéreo, transporte marítimo, transporte multimodal. No total, 26 estudos foram feitos dentro desses PSI. Esses estudos, no valor de US\$ 20 mil, contaram com financiamento e participação de funcionários das instituições do CCT (BID, CAF e FONPLATA).⁷⁵ Outro avanço institucional foi a maior cooperação e interlocução entre os países da região. Esse processo se deu por meio de um programa de capacitação técnica sobre integração para as coordenações nacionais e *workshops* VESA (visão estratégica Sul Americana). Os *workshops* contaram com a participação de membros da iniciativa pública e da iniciativa privada, contudo, não há especificações se foram membros de iniciativas de financiamento ou de engenharia⁷⁶. Por fim, um total de 58 reuniões foram realizadas de 2001 a 2010 divididas entre os 9 EIDs.⁷⁷

74IIRSA, 2010. AIC 2005-2010 Relatório de Avaliação. Ver:< http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf> Acesso: 09.set.2020

75 IIRSA, 2010. IIRSA: 10 años, sus logros y desafíos.p.117 Ver:< IIRSA 10 anos depois: suas conquistas e desafios, 2011> Acesso. 26.abril.2019

76 Ibidem

77 Ibidem

2.3.4 Maior participação estatal e novos temas: a UNASUL, o COSIPLAN e o Banco do Sul

O projeto de integração regional avançou para novas iniciativas, como a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), formada em 2004, durante o 3º Encontro de Chefes de Estado da América do Sul⁷⁸. O objetivo era integrar a América do Sul em diversos aspectos: político, econômico, cultural, em infraestrutura. As reuniões seguintes foram avançando nas iniciativas de integração até culminar na criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). A Declaração de Cusco, adotada nesse encontro em 2004, defende uma identidade regional sul-americana

A UNASUL foi criada em 2008 com o objetivo de formular e implementar esse novo projeto de integração regional, que incluía as novas temáticas como Cultura, Educação, Meio Ambiente Defesa e Segurança, Infraestrutura e mecanismos de financiamento da integração, “com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados”⁷⁹. Sendo assim, essa organização inseriu na agenda regional temas antes não discutidos nesse nível. Em relação ao papel do Brasil na UNASUL, Saraiva (2010, 2011) aponta uma tendência a um papel brasileiro mais proativo por meio da atuação nas soluções de controvérsias no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano/UNASUL, como na crise diplomática entre Colômbia e Equador, no ano de 2008. Essa postura teria tornado a UNASUL um mecanismo de formação de consensos políticos e estratégicos, que acomodaria diferentes visões sobre integração (SARAIVA, 2010, 2011). Contudo, a UNASUL foi criada e mantida com baixa institucionalidade (MARIANO, RAMANZINI, 2012) o que indicou a ausência de um consenso pelo aprofundamento da integração e, sobretudo, a falta de uma *paymaster*.

Em 2009 foi criado o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)⁸⁰ destinado à discussão de projetos de integração física sul-americana sob a UNASUL, incorporando a IIRSA como foro mais técnico. O primeiro encontro entre ministros – de infraestrutura, planejamento ou equivalentes - do COSIPLAN, em 2010, aprovou o estatuto e o regulamento desse conselho temático. Esse conselho é definido como um foro de discussão

---

78 DECLARAÇÃO DE CUSCO, 2004. Ver: <http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf> Acesso 15.Jan.2018

79 TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL, 2008, p.1. Ver: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf> Acesso 09.Jan.2018;

80 Criado durante a Terceira Reunião da UNASUL, em Quito, 2009.

político-estratégica que pretende implementar a integração física regional por meio de consultas recíprocas, avaliações, cooperação, planejamento e coordenação de projetos⁸¹.

O COSIPLAN foi inserido na pauta da UNASUL por iniciativa brasileira, com o intuito de dar um caráter mais político e estratégico às iniciativas de promoção da integração conforme apontou o então Subsecretário para América do Sul, Embaixador Antônio José Ferreira Simões (2011, p.63):

A integração sul-americana deve ser concebida como um projeto *estratégico* do Brasil e de seus vizinhos. Não se trata apenas de vê-la no marco dos mecanismos tradicionais de regionalização, destinados a criar zonas de livre comércio ou promover investimentos. Ela expressa, sobretudo, uma visão de fundo político, da construção de um continente sul-americano articulado nas mais diversas dimensões. Os objetivos são, internamente, explorar plenamente as sinergias e oportunidades potenciais, e, no plano externo, fortalecer as possibilidades e o peso político da região diante das questões mundiais, num mundo multipolar.

A estrutura do conselho é formada pelo Conselho de Ministros, um comitê coordenador com delegados de cada país, a IIRSA como fórum técnico e grupos de trabalho temáticos. O Estatuto do COSIPLAN aponta os princípios de trabalho do conselho: políticas que visem o equilíbrio e coesão territorial, o desenvolvimento sustentável, participação cidadã (respeito às populações locais), flexibilidade e cooperação. Os objetivos são: desenvolver a infraestrutura dando continuidade ao trabalho da IIRSA, fomentar um planejamento regional de infraestrutura, compatibilizar marcos normativos, impulsionar projetos prioritários e buscar alternativas de financiamento⁸².

Ademais, o COSIPLAN criou quatro grupos de trabalho técnicos, um para cada setor prioritário nesse novo arranjo institucional: integração ferroviária, telecomunicação, sistema de informação geográfica, financiamento e garantias. Esses grupos foram divididos também em subgrupos direcionados, como o Corredor Ferroviário Bioceânico Central (Brasil – Bolívia – Peru) de forma a aprofundar o planejamento dos projetos. Em relação às telecomunicações, o objetivo central é criar um “anel ótico sul-americano” de forma a integrar as redes de fibra ótica na região. Já o terceiro grupo trata da sistematização dos projetos em mapas para serem divulgados no site da IIRSA. Por fim, o quarto grupo tratou de um aspecto central para a operacionalização das obras – financiamento – e esteve diretamente ligado ao Conselho de Economia e Finanças da UNASUL.

---

81 ESTATUTO DO COSIPLAN, 2010. Artigo 1.
Ver: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cosiplan_estatuto.pdf> Acesso 25.Jan.2018

82 Ibidem

Embora a UNASUL tenha criado conselhos nos níveis ministeriais, para Luis Enrique García Rodríguez, a nível político no processo sofreu alteração⁸³:

Isso [reuniões de alto nível na IIRSA] funcionou por vários anos, mas, logo, por razões que, creio, mais de caráter político, começou-se a baixar o nível da representação [nas reuniões] e começaram a não participar os ministros de caráter mais geral, mas, sim, aos ministros de infraestrutura (tradução livre)

Carlos Eduardo Lampert Costa, que participou de encontros da IIRSA/COSIPLAN, como representante do então MPOG, fez uma análise similar sobre o processo de integração, em entrevista ao autor⁸⁴:

Então, eu acho que o grande momento da integração física foi no início da IIRSA, no ano 2000 até 2004, 2005. Depois foi caindo um pouco de prioridade. Acho que depois que, em 2008, quando se criou a UNASUL e toda essa questão foi para a UNASUL, acho que se politizou muito a questão da integração física, tirou-se um pouco o protagonismo dos bancos multilaterais, que atuaram conjuntamente, e caiu um pouco a importância da integração física, não só no Brasil, mas em todos os governos.

Em relação às reuniões do COSIPLAN, Parkinson de Castro, diplomata de carreira, notou que:

As reuniões da UNASUL tinham algumas vantagens importantes, que era o fato de eu estar em uma sala com meus pares sul-americanos. O meu discurso era entendido por eles. Eu falava sobre hidrovias, ferrovias, rodovias, ou seja, com técnicos dos demais países nessas áreas. Então, essa coordenação, essa troca de informações, é muito importante.

Sabe-se que o financiamento da infraestrutura é uma questão chave para a superação do reconhecido déficit de infraestrutura na região. Os países-membros do COSIPLAN passaram a considerar não apenas as instituições financeiras internacionais que formaram o Comitê de Coordenação Técnica (CCT), centrais no planejamento da IIRSA, mas também fontes alternativas de financiamento, como o BNDES, o Banco do Sul e fontes internacionais (UE, Japão e China).

Para Nolte (2016), a UNASUL simbolizou uma governança regional segmentada pelo fato de não ter criado instituições e normas sólidas. Essa organização manteve a tendência de criar a sobreposição de funções no processo regional, que variaram conforme o novo direcionamento de políticas dos governos dos países.

2.3.4.1 A Agenda Prioritária de Integração (API) 2012-2022

---

83 GARCIA RODRIGUES, Luis Enrique. Entrevista concedida no IRI-USP, São Paulo, SP, Brasil Entrevistador: Tiago França Menegatti. São Paulo, 22 de maio de 2019.

84 COSTA, Carlos Eduardo Lampert. Entrevista concedida no Ministério da Economia, Brasília, DF, Brasil. Entrevistador: Tiago França Menegatti. Brasília, 26 de novembro de 2019.

Após uma análise dos avanços e recuos institucionais, partiremos para um estudo da carteira da IIRSA após 2010 até dezembro de 2017⁸⁵. A inclusão da IIRSA no COSIPLAN foi acompanhada por uma revisão dos projetos prioritários após finalizado o período da AIC. Dessa maneira, o COSIPLAN elaborou a Agenda Prioritária de Integração (API) elencando os projetos prioritários para o período 2012-2022.

A API estabeleceu 31 projetos estruturados classificados como estratégicos para o desenvolvimento socioeconômico regional de forma sustentável. Esses 31 projetos estruturados são formados por 88 projetos individuais. O orçamento inicial apontava um investimento de US\$ 13,652 bilhões em 10 anos. Vale notar que esse montante correspondia a cerca de 12% do orçamento total da carteira de projetos da IIRSA (US\$ 116,120 bilhões). Embora a ideia de projeto âncora da AIC tenha sido substituída pela de “projeto estruturados”, não houve uma grande mudança metodológica na escolha dos projetos.

Os projetos incluídos na API foram escolhidos de forma consensual pelos países da UNASUL sob quatro critérios. O primeiro é político, o projeto deveria ser prioridade para os governos nacionais e deveria contar com previsão orçamentária. O segundo critério é técnico já que o projeto já deveria contar com estudos de viabilidade prontos. O terceiro é ligado à integração: o projeto deveria consolidar as redes de conexão da região. O quarto seria a existência de projetos complementares ligados à prestação de serviços e desenvolvimento sustentável na região. A nova carteira ficou assim distribuída, conforme figura 2 abaixo:

Figura 3 – Carteira de projetos da API 2012-2022

---

85 O último relatório oficial mais atualizado com os avanços da IIRSA é de dezembro de 2017.

Fonte: COSIPLAN, 2017.⁸⁶

Os projetos da API, indicados na figura acima, também podem ser identificados no quadro abaixo⁸⁷:

Quadro 1 – Projetos prioritários API/eixo de integração

Indicação na figura	Países	Nome do Projeto
1	Peru	EIXO VIÁRIO PAITA - TARAPOTO - YURIMAGUAS, PORTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVIAS
2	Peru	EIXO VIÁRIO CALLAO - LA OROYA - PUCALLPA, PORTOS, CENTROS LOGÍSTICOS E HIDROVIAS
3	Brasil-Colômbia-Ecuador-Peru	ACESSO NORORIENTAL AO RIO AMAZONAS
4	Colômbia-Ecuador-Venezuela	CORREDOR RODOVIÁRIO CARACAS – BOGOTÁ – BUENAVENTURA / QUITO
5	Colômbia-Ecuador	INTERCONEXÃO FRONTEIRIÇA COLÔMBIA - EQUADOR
6	Colômbia-Venezuela	SISTEMA DE CONECTIVIDADE DE PASSOS DE FRONTEIRA COLÔMBIA - VENEZUELA

⁸⁶COSIPLAN, 2017. Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración 2017.Ver:<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_anexo2_projetos_api_mapas_port.pdf> Acesso 08.Set.2020

⁸⁷IIRSA,2011. Carteira da API. Ver:<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf> Acesso: 26.Jun.2019

7	Bolívia-Peru	CENTRO BINACIONAL DE ATENDIMENTO DE FRONTEIRA (CEBAF) DESAGUADERO
8	Peru	RODOVIA DO SOL: MELHORIA E RECUPERAÇÃO DO TRECHO SULLANA - ÁGUAS VERDES (INCLUI VIA DE DESVIO DE TUMBES)
9	Argentina-Bolívia	CONSTRUÇÃO DA PONTE BINACIONAL SALVADOR MAZZA - YACUIBA E CENTRO DE FRONTEIRA
10	Argentina-Bolívia	CONEXÃO OESTE ARGENTINA - BOLÍVIA
11	Argentina-Brasil-Chile-Paraguai	CORREDOR FERROVIÁRIO BIOCEÂNICO PARANAGUÁ - ANTOFAGASTA
12	Argentina-Brasil-Paraguai	CONEXÃO VIÁRIA FOZ - CIUDAD DEL ESTE - ASUNCIÓN - CLORINDA
13	Paraguai	LINHA DE TRANSMISSÃO 500 KV (ITAIPU - ASUNCIÓN - YACYRETA)
14	Brasil-Venezuela	RECUPERAÇÃO DA RODOVIA CARACAS - MANAUS
15	Brasil-Guiana	RODOVIA BOA VISTA - BONFIM - LETHEM - LINDEN - GEORGETOWN
16	Guiana-Suriname-Venezuela	RODOVIAS DE CONEXÃO ENTRE VENEZUELA (CIDADE GUIANA) - GUIANA (GEORGETOWN) - SURINAME (SOUTH DRAIN - APURA - ZANDERIJ - MOENGO - ALBINA), INCLUINDO A CONSTRUÇÃO DA PONTE SOBRE O RIO CORENTINE
17	Argentina-Brasil-Bolívia-Paraguai-Uruguai	MELHORIA DA NAVEGABILIDADE DOS RIOS DA BACIA DO PRATA
18	Argentina-Paraguai-Uruguai	INTERCONEXÃO FERROVIÁRIA PARAGUAI - ARGENTINA - URUGUAI
19	Uruguai	RECUPERAÇÃO DO RAMAL FERROVIÁRIO CHAMBERLAIN - FRAY BENTOS
20	Uruguai	CIRCUNVALAÇÃO VIÁRIA DE NUEVA PALMIRA E SISTEMA DE ACESSOS TERRESTRES AO PORTO
21	Bolívia	AEROPORTO DISTRIBUIDOR DE CARGA E PASSAGEIROS PARA AMÉRICA DO SUL (HUB AEROPORTO INTERNACIONAL VIRU-VIRU, SANTA CRUZ)
22	Bolívia-Brasil	MELHORIA DA CONECTIVIDADE VIÁRIA NO EIXO INTEROCEÂNICO CENTRAL
23	Bolívia-Paraguai	PASSO DE FRONTEIRA INFANTE RIVAROLA - CAÑADA ORURO
24	Bolívia	CORREDOR FERROVIÁRIO BIOCEÂNICO CENTRAL (TRECHO BOLIVIANO)
25	Argentina-Bolívia	GASODUTO DO NORDESTE ARGENTINO
26	Brasil-Uruguai	CONSTRUÇÃO DA PONTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RIO BRANCO
27	Brasil-Uruguai	TRANSPORTE MULTIMODAL NO SISTEMA LAGUNA MERÍN E LAGOA DOS PATOS

28	Brasil-Uruguai	CORREDOR FERROVIÁRIO MONTEVIDÉU - CACEQU
29	Argentina-Chile	OTIMIZAÇÃO DO SISTEMA DO PASSO DE FRONTEIRA CRISTO REDENTOR
30	Argentina-Chile	TÚNEL BINACIONAL ÁGUA NEGRA
31	Brasil-Peru	CONEXÃO PORTO VELHO - LITORAL PERUANO

Elaboração própria com base em dados da IIRSA, 2017⁸⁸

Embora sem grandes mudanças metodológicas, percebem-se três alterações entre as duas carteiras que continham os projetos prioritários da IIRSA: a AIC e a API. A primeira alteração é que 10/31 projetos da AIC (2005-2010) permaneceram como prioridade na API (2012-2022)⁸⁹. A segunda foi o aumento de projetos bilaterais e trilaterais: de quinze projetos desse tipo na AIC para vinte e três na API. Comparando-se as duas carteiras de projetos prioritários (AIC x API), houve uma nova distribuição percentual de projetos entre os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), subcategorias criadas pela IIRSA para dividir o planejamento entre regiões, conforme gráfico 2 e 3 abaixo. No gráfico 2, compara-se a distribuição percentual de projetos por eixo de integração e desenvolvimento dentro de cada carteira prioritária (AIC x API). Se somarmos todos os percentuais em laranja (referente a API), chegaremos a 100%, assim como se somarmos todos os percentuais em azul (referente a AIC), chegaremos a 100%. O objetivo é mostrar que a API teve uma distribuição maior de projetos entre os eixos (EIDs), ou seja, foi menos desigual que a AIC, que priorizou os eixos Interoceânico Central e Mercosul-Chile.

Gráfico 2 Percentual de projetos/EID entre AIC e API

⁸⁸ Ibidem

⁸⁹ No Eixo do Amazonas (Eixo Viário Paita - Tarapoto - Yurimaguas, Portos, Centros Logísticos e Hidrovias e Eixo Viário Callao - La Oroya - Pucallpa, Portos, Centros Logísticos e Hidrovias); no Eixo Andino (sistema de conexão de Passos de Fronteira Colômbia – Venezuela e o Centro Binacional de Atendimento de Fronteiras, entre a Bolívia e o Peru; no Eixo de Capricórnio (construção da ponte binacional Salvador Mazza-Yacuiba e centro de fronteira entre Argentina e Bolívia); no Eixo do Escudo Guianês (Rodovia Boa Vista - Bonfim - Lethem - Linden – Georgetown e as Rodovias entre a Venezuela - Guiana - Suriname, além da ponte sobre o Rio Corentine); no Eixo Interoceânico Central (Passo de Fronteira Infante Rivarola - Cañada Oruro) e no Eixo Mercosul-Chile (Gasoduto do Nordeste Argentino e Construção da Ponte Jaguarão - Rio Branco, entre Brasil e Uruguai.).

Elaboração própria com base em dados da IIRSA⁹⁰

Em relação ao gráfico 3, compara-se o valor dos investimentos por Eixo de Integração e desenvolvimento em cada carteira prioritária (AIC x API). O objetivo é mostrar que os recursos foram distribuídos de forma mais equitativa na API do que na AIC.

Gráfico 3 Percentual de investimentos/EID entre AIC e API

90 IIRSA, 2019. API Agenda de Projetos. Ver: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf> Acesso 02.Maio.2019 e ver: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf> Acesso 02.Maio.2019

Elaboração própria com base em dados da IIRSA⁹¹

Da análise dos gráficos acima, nota-se uma maior distribuição geográfica e de investimentos dos projetos na API 2011-2022, segunda carteira prioritária. Em relação à AIC 2005-2010 (primeira carteira prioritária), houve a priorização de projetos próximos a setores produtivos importantes do Brasil e do MERCOSUL, enquanto a distribuição na API aumentou a distribuição dos investimentos entre os países da região.

O último balanço da API, disponibilizado em dezembro de 2017, apontou o seguinte status dos projetos individuais:

Gráfico 4 - Evolução da API entre 2012 e 2016 de acordo com a etapa do projeto

Fonte: IIRSA, 2017⁹²

⁹¹API,

2012 Ver: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf>

Acesso

02.Maio.2019

ver: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf>

Acesso 02.Maio.2019

⁹²API, 2012. Ver: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/API_DIGITAL.pdf> Acesso

03.Mai.2019

Em relação ao total de 88 projetos individuais prioritários, o gráfico 4 aponta que cerca de 18% dos projetos ainda não foram iniciados e 36% estão em pré-execução, ou seja, somando-se essas duas classificações, chega-se ao total de 54% das obras ainda não iniciadas. A IIRSA dividiu a carteira de projetos em quatro categorias, de acordo com o status da obra. A primeira classificação, chamada “Perfil”, inclui as obras em fase de estudos sobre sua viabilidade⁹³. Já a fase de pré-execução significa que os estudos sobre a viabilidade já foram concluídos, faltando o início das obras⁹⁴. Em relação ao grande número de projetos em pré-execução, uma primeira hipótese seria o desafio de financiamento de infraestrutura, que necessita de grandes aportes a longo prazo (BORGES, NEVES, 2005). A segunda hipótese parte do pressuposto de que grandes investimentos necessitam de garantias institucionais para a realização dos projetos, como transparência e lisura nas licitações (BORGES, NEVES, 2005). Entretanto, as licitações têm sido alvo de investigações em países da região, como no Brasil⁹⁵. Não obstante, uma estabilidade institucional poderia diminuir os riscos associados ao não cumprimento de contratos, licitações com erros⁹⁶ e à corrupção⁹⁷.

Além das classificações das obras em “perfil” e “pré-execução”, a IIRSA elaborou mais duas categorias: “em execução” e “concluída”. A terceira trata de obras em andamento e a quarta de obras já prontas⁹⁸. Em relação à API, dezesseis projetos foram finalizados⁹⁹:

Tabela 1 – Projetos da API finalizados até dezembro de 2017

EID	Projeto	US\$ (milhões)	Países envolvidos	Tipo de Financiamento
Amazonas	CARRETERA TARAPOTO - YURIMAGUAS	231,71	Peru	Público, Privado, BID
Amazonas	PUERTO DE PAITA	176,66	Peru	Privado
Amazonas	CARRETERA PAITA - TARAPOTO	273,65	Peru	Público, Privado, BID
Amazonas	TERMINAL NORTE MULTIPROPÓSITO DEL CALLAO	390,2	Peru	Privado
Amazonas	TERMINAL DE EMBARQUE DE MINERALES DEL CALLAO	113,20	Peru	Privado
Amazonas	CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO PUERTO DE YURIMAGUAS	50,32	Peru	Privado

93 Ibidem

94 Ibidem

95Ministério Público Federal do Brasil, 2019. Operação Lava Jato. Ver:< <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato>>Acesso 23.Jun.2019

96TCU embargou parte da duplicação do trecho da rodovia entre Palhoça e Osório. Ver:<<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias-antigo/dnit-devera-ajustar-contratos-da-br-101-sc.htm>> Acesso 12.Mar.2019

97Caso da operação Lava Jato no Brasil e investigações em outros 16 países.

98API,2012.

Ver:<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf>Acesso 02.Maio.2019

99O Banco de Dados da IIRSA aponta apenas 16 projetos concluídos.

				Público e Privado
Andino	MEJORAMIENTO DEL PUENTE JOSÉ ANTONIO PÁEZ	1,28	Colômbia	
				Público e BID
Andino	CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTERA (CEBAF) SAN MIGUEL	Não divulgado	Colômbia-Ecuador	
				Público e CAF
Andino	CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO PUENTE INTERNACIONAL DE RUMICHACA Y MEJORAMIENTO DEL PUENTE EXISTENTE	4,1	Colômbia-Ecuador	
				Público e FOCEM
Capricórnio	LÍNEA DE TRANSMISIÓN 500 KV (ITAIPÚ - VILLA HAYES)	555	Paraguai	
Escudo da Guiana	RUTA BOA VISTA - BONFIM	15	Brasil	Público
Escudo da Guiana	RUTA LINDEN - GEORGETOWN	Não divulgado	Guiana	Público
Interoceânico Central	PASO DE FRONTERA INFANTE RIVAROLA - CAÑADA ORURO	1,9	Bolívia-Paraguai	Público
Interoceânico Central	ÁREA DE CONTROL INTEGRADO PUERTO SUÁREZ - CORUMBÁ	2	Bolívia-Brasil	Público
Interoceânico Central	CARRETERA TOLEDO - PISIGA	130,5	Bolívia	Público e CAF
Mercosul-Chile	REACONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA RIVERA - SANTANA DO LIVRAMENTO – CACEQUI	5	Brasil Uruguai	Privado
Total		1.950,53		

Elaboração própria a partir da Base de Dados da IIRSA¹⁰⁰

Os projetos concluídos – apresentados na tabela 2 - representam 18% do total de projetos individuais da API, ou seja, uma pequena parcela dos projetos prioritários. Dentre os dezesseis projetos elencados na tabela 2, cinco são bilaterais e onze, nacionais. Vale notar o caso peruano, que teve o maior número de projetos concluídos para verificar se há algum elemento destoante.

O Peru foi o país com maior número de projetos concluídos, 6/16 projetos entregues, que corresponderam a 63% do montante investido. Uma diferença do Peru em relação aos demais países é a presença de financiamento privado em todos os projetos, sendo que dois desses projetos também tiveram a participação do Tesouro Nacional do Peru e do BID. Além do caso peruano, a participação exclusivamente privada só foi observada na obra da ferrovia Rivera-Santana do Livramento – Cacequi, entre Brasil e o Uruguai. Contudo, 9/16 projetos envolveram investimentos públicos e/ou multilaterais (BID e CAF). Dessa forma, não se pode concluir, *a priori*, que a fonte de financiamento seja definidora do sucesso peruano. Para tanto, seria necessário um exame mais aprofundado dos modelos de financiamento.

100 Ver:<<http://cosiplan.org/proyectos/Proyectos.aspx>> Acesso 15. Abr.2019

No Peru, foram realizadas três obras rodoviárias, duas marítimas e uma fluvial. Sendo que quatro desses projetos estiveram ligados à melhora da conexão entre a região norte e central do país: do rio Huallaga até o porto de Paita no oceano pacífico. O projeto da rodovia Tarapoto-Yurimaguas buscou melhorar a conexão da região de Tarapoto com a hidrovia de Huallaga, que teve um novo porto fluvial construído em Yurimaguas.¹⁰¹ Em seguida, a ligação entre Tarapoto e Paita (cidade litorânea) foi melhorada o que permitiu uma ligação entre a hidrovia de Huallaga até o porto de Paita no oceano pacífico. Dessa forma, houve uma priorização na integração desses modais e regiões pelo governo peruano, sendo que esses projetos se encaixam no “Eixo Vial Paita – Tarapoto – Yurimaguas, Portos e Hidrovias”, exclusivamente nacional. Os outros dois projetos foram ligados ao terminal portuário de Callao – principal porto do país – que foi ampliado para expandir a capacidade de exportação mineral peruana¹⁰², sendo que os minérios correspondem a mais de 50% da pauta exportadora do país¹⁰³. Em suma, a maior parte dos projetos entregues pela API foi de interesse nacional peruano, sem necessariamente um impacto imediato na integração regional.

Não obstante, a carteira de projetos da IIRSA/COSIPLAN não se restringiu à API. Os projetos da carteira total também foram encaminhados ou não. Essa carteira da IIRSA em 2017 abarcava 562 projetos. Desses, 14,5% na fase de perfil, 27% em pré-execução 29,5% em execução e 29% concluídos. Dentre os 160 projetos concluídos, apenas 23 envolveram dois ou mais países (4% do total de projetos), classificados como projetos de integração, totalizando cerca de US\$ 17,535 bilhões (9% do total previsto):

Quadro 2 – Lista de projetos binacionais da carteira total da IIRSA concluídos até 2019.

Projeto binacionais	PAÍSES
MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO MORONA	EQUADOR, PERU
CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTERA (CEBAF) EJE VIAL N°1	EQUADOR, PERU
CARRETERA PUERTO INCA - HUAQUILLAS Y PUENTE INTERNACIONAL EN HUAQUILLAS - AGUAS VERDES, PASO LATERAL EN HUAQUILLAS	EQUADOR, PERU
CENTRO BINACIONAL DE ATENCIÓN DE FRONTERA (CEBAF) SAN MIGUEL	COLÔMBIA, EQUADOR
FORTALECIMIENTO DE LAS INTERCONEXIONES CUATRICENTENARIO - CUESTECITAS Y EL COROZO - SAN MATEO	COLÔMBIA, VENEZUELA
PROYECTO INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA COLOMBIA - ECUADOR. LÍNEA 230 KV ENTRE SUBESTACIONES PASTO (COLOMBIA) Y QUITO (ECUADOR)	COLÔMBIA, EQUADOR
EXTENSIÓN DEL OLEODUCTO NOR-PERUANO	EQUADOR, PERU

101COSIPLAN, 2019. Proyectos. Ver:<http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=17> Acesso.05.Abr.2019

102 COSIPLAN, 2019. Proyectos- detalhes. Ver:<http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1333> Acesso.05.Abr.2019

103OEC,2019. Ver: <<https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/per/#Exportaciones>> Acesso 05.Abr.2019.

CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO PUENTE INTERNACIONAL DE RUMICHACA Y MEJORAMIENTO DEL PUENTE EXISTENTE	COLÔMBIA, EQUADOR
IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL INTEGRADO DE ÚNICA CABECERA PASO DE JAMA	ARGENTINA, CHILE
ESTUDIO DE OPTIMIZACIÓN DEL NODO ÑEEMBUCÚ - RÍO BERMEJO	ARGENTINA, PARAGUAI
CENTRO DE CONTROL INTEGRADO BARRANCAS BLANCAS (PASO DE FRONTERA PIRCAS NEGRAS)	ARGENTINA, CHILE
LÍNEAS DE FIBRA ÓPTICA U OTRA TECNOLOGÍA APROPIADA QUE INTERCONECTE CARACAS AL NORTE DE BRASIL	BRASIL, VENEZUELA
PUENTE SOBRE EL RÍO TAKUTU	BRASIL, GUIANA
PROYECTO BINACIONAL MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD EN EL LAGO ITAIPÚ	BRASIL, PARAGUAI
PASO DE FRONTERA INFANTE RIVAROLA - CAÑADA ORURO	BOLIVIA, PARAGUAI
ÁREA DE CONTROL INTEGRADO PUERTO SUÁREZ - CORUMBÁ	BOLIVIA, BRASIL
PASO DE FRONTERA SAN MATÍAS - CÁCERES (PORTO LIMÃO)	BOLIVIA, BRASIL
PASO DE FRONTERA PISIGA - COLCHANE	BOLIVIA, CHILE
SISTEMA DE ITAIPÚ (EXISTENTE)	BRASIL, PARAGUAI
REPRESA HIDROELÉCTRICA DE YACYRETÁ. LLENADO A COTA 83	ARGENTINA, PARAGUAI
REACONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA RIVERA - SANTANA DO LIVRAMENTO - CACEQUI	BRASIL, URUGUAI
CABLE ÓPTICO ENTRE BRASIL Y URUGUAY	BRASIL, URUGUAI
PUENTE SOBRE EL RÍO ACRE	BRASIL, PERU

Elaboração própria. Fonte: IIRSA, 2019

Outra análise interessante é observar quais países tiveram mais projetos de integração e quais as interações mais frequentes. Brasil e Equador tiveram 7 projetos binacionais o que é um dado interessante dado que o Brasil tem fronteiras com todos os países da região, exceto Equador e Chile. Já Equador e Peru representaram a maior interação, com um total de quatro projetos conjuntos. Dessa forma, podemos inferir, inicialmente, que a vontade política no Equador em integrar-se à região foi a mais significativa.

Tabela 2: Número de projetos conjuntos entre os países da América do Sul

Países	Número de projetos conjuntos
EQUADOR, PERU	4
COLÔMBIA, EQUADOR	3
ARGENTINA, CHILE	2
ARGENTINA, PARAGUAI	2
BOLIVIA, BRASIL	2
BRASIL, PARAGUAI	2
BRASIL, URUGUAI	2
BOLIVIA, CHILE	1
BOLIVIA, PARAGUAI	1

BRASIL, GUIANA	1
BRASIL, PERU	1
BRASIL, VENEZUELA	1
COLÔMBIA, VENEZUELA	1
Total	23

Elaboração própria. Fonte: IIRSA, 2019

A partir de uma comparação entre a carteira total de projetos e a API, observa-se, *a priori*, que a priorização da agenda não significou em prioridade na prática.

Gráfico 5: Comparação entre número de projetos da carteira da IIRSA e carteira da API por fase de execução, em 2017

Elaboração própria. Fonte: IIRSA, 2017¹⁰⁴

Contudo, a complexidade da carteira não permite uma conclusão definitiva já que fatores como montante investido, complexidade da obra, realidade institucional de cada país, também podem influenciar na realização das obras.

O levantamento do status do desenvolvimento da logística e da infraestrutura na América do Sul pode ser complementado com o uso do Índice de Performance Logística preparado pelo Banco Mundial. O índice LPI, em inglês, é realizado por meio de surveys e é composto por seis componentes: eficiência do processo aduaneiro, qualidade da infraestrutura de transportes, facilidade de organizar envios marítimos, qualidade dos serviços de logística, capacidade de rastrear as remessas e a frequência no qual as remessas chegam dentro do período programado¹⁰⁵. O banco de dados conta com informações de 2007, 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018. Diante disso, os gráficos abaixo apontam, respectivamente, o *score* obtido pelos países sul-americanos no LPI e no item de infraestrutura:

104 IIRSA, 2017. Ver:<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/API_DIGITAL.pdf> Acesso 08.Abr.2019

105 BANCO MUNDIAL, 2019. International LPI. Ver:< <https://lpi.worldbank.org/international>> Acesso: 08.nov.2019. Para a metodologia do índice, ver: < <https://wb-lpi-media.s3.amazonaws.com/LPI%20Methodology.pdf>> Acesso: 08.Abr.2019

Gráfico 6: Score dos países sul-americanos no LPI index do Banco Mundial:

Elaboração própria. Fonte: Banco Mundial, 2019¹⁰⁶

Gráfico 7: Qualidade da infraestrutura nos países da América do Sul

Elaboração própria. Fonte: Banco Mundial, 2019¹⁰⁷

Com base nos gráficos, observa-se um crescimento do LPI Index da América do Sul entre 2007 e 2010. Após 2010, o índice teve uma pequena queda. Em relação à variável “qualidade da infraestrutura”, nota-se uma tendência de crescimento de 2007 a 2012, contudo, a tendência passou a ser de queda de 2012 a 2018. Dessa maneira, os dados do Banco Mundial apontam que houve uma melhora da qualidade da infraestrutura na América do Sul durante a vigência da IIRSA. Entretanto, ainda há uma diferença da qualidade da infraestrutura entre os países da região, conforme o mapa 1, composto pela média dos dados de 2007 a 2018:

Mapa 1: Média do *score* da qualidade de infraestrutura na América do Sul

106 BANCO MUNDIAL, 2019. LPI Index database. Ver;< <https://lpi.worldbank.org/international>> Acesso: 08.nov.2019

107 Ibidem

Elaboração própria. Fonte: Banco Mundial, 2019¹⁰⁸

A bibliografia tende a ser a crítica em relação à IIRSA/COSIPLAN. Ricardo Verdum e Alessandro Couto (2008) acreditam que o modelo de criação de corredores dessa iniciativa estaria ligado ao *boom* das *commodities* e ao acesso aos mercados no Pacífico. De fato, o crescimento chinês levou ao crescimento da demanda por *commodities* e o caso peruano sustenta essa tese. A China tornou-se um novo ator externo interessado não apenas no resultado das obras, mas também na realização delas. Segundo os autores, os efeitos dessa demanda por *commodities* influenciaram a estratégia de desenvolvimento não apenas do Brasil, mas também da Bolívia e do Peru. No Brasil, o crescimento do agronegócio e da mineração tem definido o modelo de ocupação e uso da terra, impactando o patrimônio cultural e ambiental das regiões Centro-Oeste e Norte (VERDUM, COUTO, 2008).

Já Gudynas (2008) indicou que integração física não significa integração automática em outros setores políticos, econômicos, produtivos, culturais ou sociais. Embora sua observação seja válida, seu trabalho reduz a relevância da IIRSA enquanto processo de cooperação regional resiliente. Por mais que o resultado da integração física não seja automático, a conexão entre os países pode contribuir para redução de custos e maior fluxo de pessoas, bens e serviços.

Recentemente, a articulação regional se enfraqueceu. Notou-se, nesta pesquisa, que apenas as discussões sobre o Corredor Rodoviário Bioceânico (Brasil, Argentina, Paraguai e Chile) permanecem ativas. Reuniões sobre o tema são recorrentes¹⁰⁹. O Governo do Estado do Mato Grosso do Sul mantém um portal online com informações sobre o tema, o que demonstra

108 Ibidem. Mapa gerado por ferramenta disponível no Microsoft Excel com apoio do Bing, HERE, MSFT, Microsoft e Wikipedia.

109 CORREIO DO ESTADO, 2019. Ministro vem a MS para reunião sobre Corredor Bioceânico na quinta <https://www.correiodoestado.com.br/cidades/ministro-vem-a-ms-para-reuniao-sobre-corredor-bioceanico-na-quinta/359085/> Acesso: 31.Mar.2020

ser um tema de importância para o estado¹¹⁰. Em agosto de 2009, por exemplo, ocorreu a VIII Reunião sobre o Corredor Rodoviário Bioceânico, que contou com a presença do ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, do governador do MS, Reinaldo Azambuja, do presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, Nelson Trad Filho, de deputados federais, prefeitos, vereadores, lideranças sociais, empresários e acadêmicos do estado¹¹¹. Além disso, autoridades de Argentina, Chile e Paraguai também estiveram presentes¹¹². Nesse encontro, segundo Parkinson de Castro¹¹³, cinco mesas de trabalho foram organizadas: 1) infraestrutura, transporte e logística; 2) integração aduaneira; 3) integração produtiva e comércio; 4) Turismo; 5) Rede Universitária.

A proposta para esse corredor é uma governança mais holística, envolvendo setores públicos, privados, comunidades locais e academia. Parkinson de Castro registrou a importância da comunicação com autoridades locais para que se preparem o mercado de trabalho local. Sua apresentação realizada em evento sobre o tema, em novembro de 2019 – veiculada com o autor – elenca uma serviços que poderão ser demandados graças aos investimentos neste corredor de exportação; por exemplo: aduaneiro, jurídico, limpeza, armazenagem. Outro ponto elencado foi a harmonização e digitalização aduaneira entre os países visando a redução de controles e custos logísticos: o custo de espera, segundo cálculos da EPL, seria reduzido em 12 vezes¹¹⁴.

O corredor conectará Campo Grande (MS) aos portos no Norte do Chile, em um trajeto de 2.396 km. Neste trajeto, 619 km ainda não são asfaltados. Em apresentação do Ministro Parkinson de Castro, durante reunião sobre o corredor em Bonito, em novembro de 2019, pode-se identificar os objetivos dos corredores:

- “Incrementar a conectividade, a competitividade e a integração regional;
- Reduzir tempos médios de viagem e entrega, bem como a variação e os custos de transporte, armazenagem e inventário;
- Tornar mais eficientes os movimentos de carga e passageiros
- Criar fluxos de comércio e investimento, gerar novos empregos, além de

---

110 GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL, 2020. Corredor Rodoviário Bioceânico. Disponível em: < <http://www.corredorbioceanico.ms.gov.br/>> Acesso: 28.Mar.2020

111 IPEA, 2019. Ipea coordena debate na VIII Reunião do Corredor Rodoviário Bioceânico Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34990> Acesso: 28.Mar.2020

112 CORREIO DO ESTADO, 2019. Idem.

113 CASTRO, João Carlos Parkinson de. Entrevista ao autor no Ministério das Relações Exteriores. Brasília-DF, Brasil, 25 de novembro de 2019.

114 CASTRO, João Carlos Parkinson de, 2019. Apresentação sobre Corredor Rodoviário Bioceânico: novas oportunidades. Bonito, 22 de novembro de 2019.

- promover o desenvolvimento das cadeias produtivas e o crescimento econômico;
- Estimular a articulação e a coordenação entre os agentes locais, levando em conta os interesses dos territórios e de suas populações;
- Incentivar a internacionalização de PMEs e dos territórios impactados pelo corredor
- Promover o turismo e a abertura comercial”¹¹⁵

Trata-se de um processo com a liderança brasileira e de preferência do governo federal, do MS e da cidade de Porto Murtinho. Parkinson de Castro reiterou a importância de uma nova modelagem nesse projeto¹¹⁶:

Fiz questão de criar no corredor uma rede universitária de MS, Paraguai, Salta, Jujuy e norte do Chile. Não tem nenhuma obra no Brasil nem na América do Sul que tenha essa modelagem, que considera a parte física, de infraestrutura, junto com a rede universitária. O interessante é que hoje, particularmente hoje, a rede universitária está atuando em Porto Murtinho na implementação dos objetivos sociais que foram estabelecidos. Foram criados três eixos: um deles na área social. Eles estão lá juntamente com os paraguaios, analisando a questão social em Porto Murtinho e Carmelo Peralta, para propor uma linha de ação.

Do ponto de vista estratégico, o Corredor Bioceânico permitirá um acesso mais rápido e com menores custos aos mercados do Pacífico (Ásia, Costa Oeste da América do Norte). Além disso, Parkinson de Castro notou:

Agora, o que aconteceu com Corumbá, Porto Murtinho e Ponta Porã. Regiões com crescimento ligado ao gado. Eu disse para eles: ‘com o corredor, MS se transformará em um grande centro logístico nacional e regional pelo simples fato de estar no coração, no centro da América do Sul’. Se você olha o MS na perspectiva do mapa brasileiro, está longe do Atlântico, agora se você vê MS no mapa da América do Sul, está no centro. Você sabe Napoleão, quem domina o centro, domina a periferia. O MS pode ter um controle logístico de toda a América do Sul e, por extensão, do mercado brasileiro, desde que comecem a usar essas ligações com o restante da América do Sul, porque estão muito próximos da Bolívia, do Paraguai, do Peru, e por aí a fora. Você começa a construir corredores transversais, você vai estar, necessariamente, favorecendo o desenvolvimento desses territórios mais distantes do Atlântico. Isso é transformador para o desenvolvimento econômico brasileiro.

Um mapa elaborado por Parkinson de Castro sintetiza a importância dos Corredores Logísticos, indicando a centralidade na região de Porto Murtinho como hub:

Mapa 2 – Corredores Rodoviário e Hidroviário: Potencial para a criação de um novo hub nacional e regional.

115 CASTRO, João Carlos Parkinson de. Apresentação sobre Corredor Rodoviário Bioceânico: novas oportunidades. Bonito, 22 de novembro de 2019.

116 CASTRO, João Carlos Parkinson de. Entrevista no Ministério das Relações Exteriores, Brasília, DF, Brasil. Entrevistador: Tiago França Menegatti. Brasília-DF, Brasil, 25 de novembro de 2019.

Fonte: CASTRO (2019)¹¹⁷

Dessa forma, embora a articulação regional tenha enfraquecido, o Corredor Rodoviário Bioceânico permanece como um projeto ativo na agenda do governo brasileiro. Do ponto de vista estratégico, é um projeto com ganhos logísticos importantes¹¹⁸. Vale ressaltar que esse projeto apresenta priorização política do Ministério das Relações Exteriores e do governo do MS. Além disso, nota-se uma maior capilaridade, com envolvimento de comunidades locais e universidades, para estimular o desenvolvimento local.

Em suma, a integração econômica, social, cultural sem a conexão física é dificultada pela dificuldade de comunicação entre os países. Essa dificuldade de comunicação originou-se na formação dos estados nacionais na América do Sul, que eram mais voltados ao comércio com a metrópole do que com seus vizinhos.

2.4 Casos – projetos binacionais concluídos envolvendo o Brasil

117 CASTRO, João Carlos Parkinson de. Apresentação sobre Corredor Rodoviário Bioceânico: novas oportunidades. Bonito, 22 de novembro de 2019

118 Na apresentação de Parkinson de Castro, um estudo da Empresa de Planejamento e Logística indicou que o acesso ao porto chileno de Antofagasta representaria, em comparação ao uso do Porto de Santos, uma redução de 23% no tempo de Estadia, Atracação e Fundeio, tendo como ponto de partida Campo Grande (MS). Além disso, haveria uma redução no custo do container entre 29% e 35% a depender do modelo. Em relação à importação, a redução de custo chegaria a 49%, considerando a rota Antofagasta – Campo Grande via corredor bioceânico. Para o Estado de São Paulo, haveria uma redução de 19% no custo generalizado do frete por tonelada de transporte entre Antofagasta e São Paulo capital (comparado às rotas Antofagasta – Uruguiana – São Paulo; Antofagasta – Foz do Iguaçu – São Paulo; Antofagasta – Ponta Porã – São Paulo; Antofagasta – Porto Murtinho – Campo Grande – São Paulo).

Para atender ao objetivo de compreender melhor como a agenda de integração de infraestrutura foi determinada no Brasil, faz-se necessário um aprofundamento nos projetos binacionais concluídos - entendidos como projetos de integração -, nos quais o Brasil esteve envolvido. Nossa análise parte do princípio de que todo projeto de infraestrutura é interessante para a indústria da construção civil, já que é sua fonte de receitas. Por isso, separamos as preferências em: públicas (governo federal, estadual, municipal); e privadas, entendidas como demandas de associações empresariais ou empresas por melhorias na logística de determinada região ou pela realização de uma obra específica.

O Brasil participou de seis projetos binacionais: Ponte Brasil-Peru (rio Acre), o cabeamento de fibra-ótica Brasil-Uruguai, a ligação de fibra-ótica Brasil-Venezuela, a reforma da ferrovia Rivera-Santana do Livramento-Cacequi, a ponte Brasil-Guiana (rio Takutu), Ponte Brasil-Guiana Francesa (rio Oiapoque), além de ajustes pontuais (obras menores) para navegabilidade do Lago Itaipu, Controle de fronteira Porto Suarez-Corumbá e Controle de fronteira San Matias-Cáceres (Porto Limão), que pela menor dimensão do projeto, não foram estudadas nessa dissertação.

Para a análise dos seis casos, buscou-se, inicialmente, analisar as preferências com base nas perspectivas funcionalista, que identifica um processo decisório regional supranacional com maior participação de agentes privados na estrutura regional (MITRANY, 1976), e intergovernamentalista das Relações Internacionais, que define um processo decisório regional concentrado nos Estados nacionais (MORAVICSIK, 1998). A perspectiva funcionalista foi desconsiderada, *a priori*, pela confirmação de que o processo de priorização de obras se dava no nível nacional, ou seja, as instituições regionais não tinham poder decisório próprio. Esse entendimento está presente nos documentos da IIRSA e nas entrevistas de participantes do processo, Carlos Lampert, do antigo MPOG, e Parkinson de Castro, do MRE, concedidas ao autor, conforme apresentado anteriormente.

A perspectiva intergovernamental indica que o processo decisório ocorreu no âmbito doméstico, com base em preferências dos atores governamentais e privados do país. Ora, nesse caso, a seleção e indicação de projetos à IIRSA/COSIPLAN se deu por decisão de cada governo nacional, por isso, é classificada como intergovernamental. Diante da prevalência do âmbito nacional, busca-se, em seguida, identificar as preferências governamentais e privadas, em detalhes. Nesse processo, buscamos a identificação das preferências por menção direta ou por inferências. Por menção direta, entende-se a citação de uma obra específica por um dos atores investigados, ao passo que uma inferência é conclusão com base em premissas verdadeiras; por

exemplo: infere-se que uma região exportadora de produtos agropecuários que exporta à Ásia tem preferência favorável por um projeto que reduza seu custo de exportação a esse continente. Desse modo, buscaremos observar do lado governamental, por exemplo, a defesa de projetos pelos governo federal, estadual ou municipal ou de projetos que aproximem politicamente o Brasil com países vizinhos ou promovam desenvolvimento socioeconômico local; do lado privado, as preferências podem ser identificadas por meio de menções a um determinado projeto por associações empresariais, pela conectividade de polos produtivos, pela presença de atividades produtivas ou companhias na região do projeto.

Definidos os critérios da análise, seguimos com a observação dos casos. A ponte sobre o rio Acre, entre Brasil e Peru, foi o primeiro projeto binacional, com a participação do Brasil, na área de transportes. Essa ponte integra a chamada rodovia bioceânica, que propõe a conexão entre os oceanos Atlântico e Pacífico na América do Sul. Esse projeto, especificamente, ligou Assis, no Brasil, a Iñapari, no Peru, e estabeleceu instalações aduaneiras, policiais e fitossanitárias. O projeto foi realizado com verba do Tesouro Nacional brasileiro, sendo seu valor final de US\$ 12 milhões destinado a uma ponte estaiada de 240 metros de extensão.¹¹⁹ Esse projeto foi realizado pela Outec Engenharia, Construtora Cidade e Editec¹²⁰. Sua relevância foi a conexão entre a rede rodoviária peruana e a brasileira, conforme figura 3, formando a rota bioceânica-norte.

Figura 3 - Trecho peruano da rodovia bioceânica-norte

119 IIRSA, 2015. Ver: <http://iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=321> Acesso 24.Ago.2019

120 MAZARIM, Diego Montagnini. Histórico das pontes estaiadas e sua aplicação no Brasil. Dissertação de Mestrado apresentado à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2011

Fonte IIRSA, 2015. Ver: <https://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/g1_pbb.jpg > Acesso. 21.ago.2019.

Mapa 3 – Conexão entre Brasil-Bolívia-Peru (trecho de ligação da Rota Bioceânica Norte)

Fonte: Google Maps, 2019. Elaboração Própria.

Esse projeto contribuiu para a conexão entre Brasil e Peru pela via rodoviária. O acesso ao mercado e aos portos peruanos foi facilitado com a construção de uma ponte, reduzindo a necessidade de uso de balsas. Entretanto, uma análise mais acurada dos ganhos poderia ser feita com uma comparação entre o fluxo de veículos de transporte antes e depois da ponte, cuja informação não pode ser encontrada. Do ponto de vista setorial, parte da bibliografia aponta que a rodovia interoceânica seria uma alternativa destinada, principalmente, ao escoamento de soja, via portos peruanos, para o mercado chinês (ALMEIDA, SELEM, NETO, 2013), principal destino desse produto brasileiro, cujas exportações aos chineses atingiu a cifra de US\$ 27,23 bilhões no ano de 2018¹²¹. Desse modo, pode-se inferir preferências privadas, pois a ponte contribuiria à logística do setor agropecuário.

A Ponte-Brasil-Guiana – segundo projeto concretizado - tem 230 metros de extensão, conectando a cidade de Bonfim, no Brasil, à Lethen, Guiana¹²². No intuito de inferir quais seriam as preferências nesse projeto, partimos da hipótese de que essa ponte estaria mais ligada a um interesse público do que a interesses empresariais, visto que o fluxo comercial entre Brasil e Guiana tem sido, historicamente, pouco significativo. Em 2018, esse intercâmbio atingiu sua máxima histórica, sendo que a Guiana ocupa a 114ª posição no ranking de exportações do Brasil (0,017% do total exportado pelo Brasil) e a 125ª posição no ranking de importações do Brasil (0,0009% do total importado), com um fluxo totalizado em US\$ 38 milhões em 2018.

121 MDIC, 2019. Ver: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-pais> > Acesso 12.Set.2019

122 IIRSA, 2017. Ver: <http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=185 >

Gráfico 8 – Comércio (exportações, importações e saldo) entre Brasil – Guiana – série histórica de 2008 a 2018

Fonte Ministério da Economia, 2019. Ver: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/comex-vis/frame-pais?pais=guy>> Acesso. 12.ago.2019

Essa ponte foi a primeira ligação física entre Brasil e Guiana. Suas obras duraram de 2007 a 2009. O mapa 2 a seguir aponta a localização da referida ponte e sua conexão com o Brasil:

Mapa 4 – Ponte Brasil – Guiana

Elaboração própria. Fonte: GOOGLE MAPS, 2019. Ver: <<https://www.google.com.br/maps/dir/Boa+Vista,+RR/Georgetown,+Guiana>>.

Esse projeto representou o início de uma parceria entre os dois países que, também, envolveria o financiamento brasileiro do asfaltamento da estrada entre as cidades de Lethem e Linden, na Guiana, o que representa 432 km de extensão rodoviária. Estimava-se, segundo o Ministério dos Transportes, um custo de US\$ 270 milhões, em 2010. O objetivo era conectar

Boa Vista à Georgetown em estradas asfaltadas, visto que o trecho Linden-Georgetown já é asfaltado, assim como o trecho Boa Vista-Bonfim, no Brasil¹²³. No entanto, até o momento desta pesquisa, o asfaltamento desse trecho na Guiana não foi realizado.

Ademais, com base nos dados de comércio entre esses países, podemos identificar o modal de transporte preferencial no comércio entre Brasil e Guiana. A partir da base disponibilizada pelo Ministério da Economia, comparamos o número de registros de exportação do Brasil à Guiana de 1997 a 2018 por modal de transporte, como forma de identificar a demanda pela via terrestre, facilitada por essa ponte, única ligação terrestre oficial entre Brasil e Guiana:

Tabela 3 – Número de registros de exportações à Guiana/ modal de transporte.

	Marítimo	Aéreo	Postal	Terrestre	Meios próprios (dispensa informação da via)
Guiana	25.241	14.741	1	135	3652

Elaboração própria a partir da Base de Dados completa do Ministério da Economia¹²⁴.

Tendo em vista o resultado encontrado na tabela 5, observa-se que as vias de exportação preferenciais para Guiana foram as Marítimas e as Aéreas, o que sustentaria, *a priori*, a tese de menor interesse empresarial relativo (exceto empresa de construção civil) pela construção da ponte, embora a ponte possa ajudar a equilibrar melhor o uso dos modais de transporte. O diplomata João Carlos Parkinson, afirmou, em 2018, que o projeto da rodovia Lethem-Linden é um projeto relativamente pequeno, mas estratégico, porque criaria uma saída ao Caribe para os estados do norte do Brasil (NEVES, 2019). Além disso, esse projeto contribuiria para a produção agrícola de Roraima que é escoada, especialmente, pelo porto de Itaqui, quando poderia ser escoada por Georgetown cuja localização é mais próxima ao Canal do Panamá. Por fim, o diplomata concluiu que a obra não teria sido realizada devido ao baixo rating da Guiana ou por ser uma operação de risco (NEVES, 2019). Desse modo, as evidências indicam a presença de preferências governamentais e a inferência de uma preferência privada.

O terceiro projeto binacional na área de transportes foi a ponte sobre o rio Oiapoque, entre Brasil e Guiana Francesa. Embora a Guiana Francesa seja um território francês, a primeira interligação terrestre entre o Brasil e esse território contribuiu para a integração entre os

123 Ministério dos Transportes do Brasil, 2011. Apresentação à IIRSA Ver:<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/oe_fiesp_6_integracion_suramericana.pdf> Acesso: 15.Ago.2019

124 MINISTERIO DA ECONOMIA, 2019. Comércio Vis à Vis - Guiana. Ver:<<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>> Acesso: 10.nov.2019

territórios na América do Sul. O custo estimado da ponte foi de US\$ 60 milhões, divididos entre Brasil e França. A obra foi iniciada em 2009, finalizada em 2011, mas somente inaugurada em 2017, devido ao atraso na instalação do posto aduaneiro no lado brasileiro, finalizado apenas em junho de 2017. Essa ponte estaiada tem extensão de 378 metros, que conectam as cidades de Saint-Georges de l'Oyapock e Oiapoque, no Amapá. Segundo Conte (2007), a Guiana Francesa é um território estratégico para os franceses, sobretudo, pela localização de sua base de lançamentos espacial, extração de ouro e pela biodiversidade da região amazônica. Entretanto, a autora identifica também riscos sociais com o aumento do fluxo de pessoas entre as regiões (CONTE, 2007). O mapa abaixo indica a localização da ponte entre Brasil e Guiana Francesa.

Mapa 5 – Ponte entre Brasil e Guiana-Francesa

Fonte: Google Maps, 2019. Elaboração própria.

Em relação ao fluxo comercial entre os países, a Guiana Francesa representou 0,004% das exportações brasileiras em 2018 (159ª posição no ranking) e 0,00009% nas importações (154ª posição)¹²⁵. Dessa forma, não haveria um fluxo comparativamente significativo que justificasse um forte interesse econômico de associações empresariais. Conquanto outros fatores econômicos possam influenciar, observa-se um aumento no fluxo de exportações entre os dois países, a partir de 2018, conforme o gráfico 7.

Gráfico 9 – Comércio Brasil-Guiana Francesa (2008-2018 – em milhões de US\$)

125 MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019. Comércio Vis à Vis – Guiana Francesa. Ver: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-pais?pais=guf>> Acesso. 20.set.2019

Fonte: Ministério da Economia, 2019.¹²⁶

No âmbito político, a ponte foi tema de um acordo entre os presidentes, Lula da Silva, do Brasil e, Nicolas Sarkozy, da França, durante encontro em Brasília, em 2009¹²⁷. Os acordos envolvendo as regiões continuaram em 2014, com Dilma Rousseff e François Hollande, prevendo isenções tarifárias, fitossanitárias, sanitárias e ambientais¹²⁸. Dessa forma, observa-se que as relações entre o Brasil e Guiana Francesa foram tema de encontros de alto nível entre Brasil e França, o que sustenta o argumento de que haveria uma preferência governamental pela criação da ponte.

O caso do projeto binacional Brasil-Uruguai – quarto projeto na área de transportes - apresenta indicativos da convergência de preferências entre a FIERGS, a AMBEV, o governo brasileiro e, o uruguaio. A reforma da ferrovia Rivera-Santana do Livramento-Cacequi foi financiada exclusivamente pela iniciativa privada, atingindo o de montante US\$ 5 milhões. Tratou-se da reativação de um trecho ferroviário de 158 km, já existente, porém não utilizado por diferenças nas características da ferrovia¹²⁹. Essa obra é, atualmente, uma concessão da

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ O GLOBO, 2009. Ver: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1290422-5601,00-SARKOZY+VEM+AO+BRASIL+ASSINAR+ACORDOS+DE+COOPERACAO+MILITAR+E+CONSTRUC+AO+DE.html>>

¹²⁸ ITAMARATY, 2014. Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa para o Estabelecimento de Regime Especial Transfronteiriço de Bens de Subsistência entre as Localidades de Oiapoque (Brasil) e St. Georges de l'Oyapock (França). Ver: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5769-acordo-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-francesa-para-o-estabelecimento-de-regime-especial-transfronteirico-de-bens-de-subsistencia-entre-as-localidades-de-oiapoque-brasil-e-st-georges-de-l-oyapock-franca>> Acesso 21.Set.2019

¹²⁹ Ver: <http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1222> Acesso 24.Abr.2019

América Latina Logística (ALL)¹³⁰ e foi motivo de discussão em encontros entre os governos federais do Brasil e do Uruguai com empresários gaúchos. No mapa a seguir, o trajeto em roxo representa o trecho da rodovia reformado:

Mapa 6: Trecho reformado da ferrovia Porto Alegre-Uruguiana

Fonte: Google Maps, 2019; IIRSA, 2019.

Em encontro realizado na sede da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS), no dia 08 de novembro de 2011, o presidente dessa instituição, Heitor José Müller, declarou:

Sempre animaram a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul os conceitos mais importantes da integração latino-americana na prática do convívio intenso e do relacionamento bilateral. Além da proximidade geográfica, cultivamos laços culturais e econômicos muito fortes com o Uruguai.¹³¹

Na mesma ocasião, o presidente do Uruguai José Mujica afirmou tratar do tema infraestrutura com a presidenta Dilma Rousseff: “Um sistema ferroviário através de Rivera e Santana do Livramento, por exemplo, dará condições para efetivar o intercâmbio”¹³². De fato, o tema da ferrovia foi tratado anteriormente em encontro no dia 30 de maio de 2011, como apontam os Atos Assinados pela visita da presidenta Dilma Rousseff à Montevideu Uruguai:

Registraram, com satisfação, que a concessionária América Latina Logística (ALL) deu início, em fins de março, aos trabalhos para a reativação do trecho ferroviário

130 MRE, 2011. Atos Assinados pela visita da Presidenta Dilma Rousseff ao Uruguai, Montevideu, 30 de maio de 2011. Ver:<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2623-atos-assinados-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-ao-uruguai-montevideu-30-de-maio-de-2011>> Acesso 21.04.2019

131 FIERGS, 2011. Presidente do Uruguai defende na FIERGS a união de competências na América Latina. Ver:<<https://www.fiergs.org.br/pt-br/noticia/presidente-do-uruguai-defende-na-fiergs-uni%C3%A3o-de-compet%C3%A2ncias-na-am%C3%A9rica-latina>> Acesso 22.Abr.2019

132 Ibidem

Cacequi-Livramento, no Brasil, o que permitirá a retomada das operações ferroviárias com o Uruguai. Os trabalhos deverão ser concluídos em dezembro de 2011.¹³³

Em relação a aspectos setoriais, esse trecho da ferrovia tem sido de grande importância para a indústria de bebidas, notadamente a AMBEV, que importa cereais produzidos no Uruguai (ALMEIDA, PATIAS, FORTUNATO, 2010). Em 2018, por exemplo, os cereais maltados foram o principal produto de exportação do Uruguai para o Brasil em termos percentuais (13% do total exportado), atingindo US\$ 146 milhões¹³⁴, o que indica a importância desse bem agrícola para as relações comerciais entre os países.

Em estudo realizado em 2010 por Almeida, Patis e Fortunato, apontou-se que o custo de transporte rodoviário na região era quatro vezes maior que o ferroviário, o que justificava o investimento na readequação de tal ferrovia. Na época, o transporte de cevada era realizado por ferrovias e rodovias no Uruguai e apenas por rodovias no Brasil, sendo a Asociación Ferrocarril del Estado (AFE) responsável pelos trens uruguaios e a ALL pelos caminhões no Brasil. Transportava-se na média 10 mil toneladas de malte por mês com destino a cervejarias no Sudeste em 2010. Vale ressaltar que parte da cevada era transportada pelo modal marítimo, de Montevideu aos portos de Santa Catarina e de Santos-SP. Por fim, vale destacar que a AMBEV possui uma fábrica de processamento de malte na cidade de Paysandu-Uruguai, que é ligada à Rivera-Uruguai por ferrovias e rodovias. Dessa forma, o estudo apontou uma importância estratégica da matriz ferroviária para os produtores de cevada uruguaios, para a AMBEV e para as demais indústrias compradoras do malte uruaio, sobretudo, na região Sudeste do Brasil (ALMEIDA, PATIAS, FORTUNATO, 2010).

Os mapas abaixo apresentam o trecho da ferrovia reformado, que permitiu a retomada da conexão entre a matriz ferroviária brasileira e a uruaia. Primeiramente, em vermelho no mapa ferroviário do Uruguai, pode-se notar a conexão da fábrica de processamento de Malte no Uruguai com o Brasil, pela via ferroviária. Em roxo, no mapa 8, o trecho reformado da ferrovia em território brasileiro, e sua ligação com as ferrovias brasileiras.

---

133 MRE, 2011. Atos Assinados pela visita da Presidenta Dilma Rousseff ao Uruguai, Montevideu, 30 de maio de 2011. Ver:<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2623-atos-assinados-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-ao-uruguai-montevideu-30-de-maio-de-2011>> Acesso 21.04.2019

134 MDIC, 2019. Comércio Brasil-Uruguai. Ver:<<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-pais?pais=ury>> Acesso. 01.ago.2019

Santana do Livramento pode ser observado em manifestações dos governos do Brasil e do Uruguai. Conclui-se que a reforma do trecho Rivera-Sacramento foi de preferência de atores públicos e privados de ambos os países.

Em relação aos projetos de Comunicação, dois trechos de conexão de linhas de fibra ótica foram concluídos. O primeiro, entre Brasil e Venezuela, conectou Santa Helena de Uairén-Venezuela com Manaus. Esse trecho de 15 km foi inaugurado em 2011¹³⁵ e é parte do projeto maior de criar uma rede de fibra ótica na América do Sul, previsto pelo COSIPLAN. Esse trecho de fibra ótica contou com investimentos da companhia de telecomunicações Oi, que não revelou o montante investido. Além disso, as companhias estatais Eletrobrás, Eletronorte e Companhia Nacional de Telefones da Venezuela (CANTV) também participaram do processo. Esse trecho interligou as redes de fibra ótica do Brasil e da Venezuela, concluindo a ligação entre Boa Vista-Manaus-Caracas.¹³⁶

Do ponto de vista governamental, houve menção pública a esse projeto, após o início das obras, como observa-se em declaração de Dilma Rousseff, em 06 de junho de 2011, durante encontro com Hugo Chávez, em Brasília¹³⁷:

Conversei com o presidente Chávez: como continuar explorando as complementaridades entre a Venezuela e o Brasil? Queremos reproduzir as exitosas experiências de Boa Vista e Manaus, que já se beneficiam da extensão da rede de fibra ótica venezuelana, o que tem permitido acesso a conexões de alta velocidade em Roraima e no Amazonas.

Dessa maneira, observa-se, nesse caso, uma convergência entre interesses privados de comercialização de conexão de dados e interesse público em oferecer Internet de alta velocidade aos Estados de Roraima e do Amazonas, além de ser parte de uma proposta política da UNASUL de se criar um anel de fibra ótica na região. As evidências sugerem que essa obra, também, atendeu a preferências privadas de companhias de telecomunicação

O segundo projeto de fibra ótica foi concluído, em 2013, interligando a estação de telecomunicações da Antel em Rivera, Uruguai, com a estação da Telebrás em Santana do Livramento, Brasil. De acordo com a IIRSA, a Telebrás investiu R\$ 240 mil reais na obra, que também faz parte do projeto de Anel de fibra-ótica sul-americano¹³⁸, cujo objetivo era reduzir

---

135 IIRSA, 2015. Ver:<http://www.cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=182 > Acesso 25.Ago.2019
136Exame, 2011. Oi inicia operação de rede de banda larga por fibra ótica no Amazonas. Ver:<<https://exame.abril.com.br/tecnologia/oi-inicia-operacao-de-rede-de-banda-larga-por-fibra-otica-no-amazonas/> > Acesso 29.Ago.2019

137 GOVERNO FEDERAL DO BRASIL, 2011. Declaração à imprensa da Presidenta da República, Dilma Rousseff, em conjunto com o presidente da Venezuela, Hugo Chávez. Ver:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/declaracao-a-imprensa-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-conjunto-com-o-presidente-da-venezuela-hugo-chavez>> Acesso 21.Ago.2019

138 IIRSA, 2015. Ver:<http://iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1358 > Acesso. 21.ago.2019

os custos de internet de banda larga e de tráfego de informações, em sua maioria, feita por redes intercontinentais, que passam pelos EUA¹³⁹.

Do ponto de vista bilateral, o tema da conexão das telecomunicações foi abordado no encontro entre Dilma Rousseff e José Mujica, que firmaram o “Plano de Ação conjunta entre Brasil e Uruguai para avançar a cooperação bilateral na área de massificação do acesso à internet em banda larga e telecomunicações em geral (2011-2015)”. Embora não haja menção ao projeto realizado pela Telebrás, acordou-se nesse documento a¹⁴⁰:

Implementação de infraestrutura de telecomunicações: intercambiar experiências em políticas públicas governamentais, assim como em planos de fibra ótica a cargo dos operadores nacionais de ambos os países com incumbência de desenvolver as redes públicas; ampliar e diversificar pontos de interconexão entre ambos os países: incorporar aos projetos regionais de integração física a implantação de dutos para a passagem de cabos de fibra ótica; coordenar esforços no projeto de transposição de cabo óptico do Oceano Atlântico.

Nesses casos de projetos de telecomunicações, houve convergência de interesses entre setor público e privado. Do ponto de vista público, houve um aumento e melhora na conectividade, o que gera bem-estar à população. Do ponto de vista empresarial, as companhias de telecomunicações aumentaram sua área de cobertura, seja no caso privado da Oi, seja no caso estatal, da Telebrás, além de expandir a capacidade de transmissão, o que, *a priori*, significa aumento de mercado. As evidências apontam preferências do governo federal, de uma companhia privada e de uma empresa estatal brasileira.

Nos projetos envolvendo o Brasil, pode-se observar preferências governamentais e privadas em todos os casos, embora com variações quanto ao número de atores que se manifestaram e a forma de identificação dessa preferência (direta ou inferência). Na ponte Brasil-Peru, não se observou a manifestação direta de atores privados acerca da obra, mas foi possível inferir a importância privada do projeto por sua conexão entre uma região de produção agropecuária brasileira com a rede de transportes peruana, que possui saída portuária para o oceano Pacífico. Na ponte Brasil-Guiana, não se encontrou menções diretas de atores privados, mas, sim, de agentes do governo, que indicaram a importância do projeto para setores privados brasileiros. Na ponte Brasil-Guiana Francesa, observou-se a aproximação política entre os governos do Brasil e da França para a realização da obra. Na ferrovia entre Brasil-Uruguai, pode-se identificar, em documentos e declarações, a preferência dos governos brasileiro,

139 VALOR, 2012. Telebras faz acordo com uruguaia Antel na área de redes de fibra ótica. Acesso 21. ago.2019

140 Itamaraty, 2011. Atos assinados por ocasião da visita da Presidenta Dilma Rousseff ao Uruguai – Montevidéu, 30 de maio de 2011. Ver:<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2623-atos-assinados-por-ocasio-da-visita-da-presidenta-dilma-rousseff-ao-uruguai-montevideu-30-de-maio-de-2011>> Acesso: 22.Ago.2019

uruguaio e da FIERGS pela realização da obra. Além disso, notou-se a relevância dessa conexão para a exportação de grãos uruguaios à indústria de bebidas, no Brasil. Nos casos de telecomunicações, constatou-se manifestações favoráveis dos governos em relação às redes de fibra ótica Brasil-Uruguai e Brasil-Venezuela. Embora não se tenha notado manifestações de empresas, inferiu-se que o aumento da rede de fibra-ótica poderia significar aumento de mercado para as empresas de telecomunicações que investiram no projeto.

2.5 Considerações Parciais

A integração regional teve avanços e recuos no século XX e XXI. A ALALC foi um instrumento inovador por restringir-se à América Latina e buscar cooperação econômica. A tentativa de criação de um Mercado Comum demonstrou a vontade dos estados em fortalecer as trocas comerciais. Entretanto, os estados sul-americanos privilegiaram mais um processo de cooperação do que de integração, de forma a não ceder espaços de autonomia.

Não obstante, essa cooperação regional permitiu avanços na agenda de infraestrutura. Os países do cone sul articularam a criação de usinas hidrelétricas para aproveitamento comum de recursos hídricos e os países setentrionais aproximaram-se para ocupar e gerir a região amazônica. Além disso, os estados sul-americanos criaram dois importantes organismos regionais de financiamento – CAF e FONPLATA – e participaram de um terceiro, o BID.

Nas décadas de 1980 e 1990, as instituições criadas - a ALADI, o MERCOSUL e a CAN - têm buscado até hoje a convergência regulatória e redução de tarifas para aumentar o comércio intra-regional. Essa postura é, sobretudo, econômica e específica, como, por exemplo, o Acordo de Complementação Econômica (ACE) 53 entre Brasil e México que versa sobre setor automotivo ou o Acordo sobre seguros no âmbito do MERCOSUL (abordagens setoriais).

Ainda na década de 1990, argumentamos que, em um contexto de liberalismo mundial, a iniciativa norte-americana de iniciar negociação para a criação da ALCA pode ter criado um constrangimento para que o Brasil privilegiasse a integração da América do Sul. A vontade política de integração latino-americana está presente na Constituição Federal de 1988 no artº4, parágrafo único¹⁴¹, que afirma “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Contudo, como a América Central e do Norte já se

---

141BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, 1988. Ver: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso 09.Dez.2018

encontravam sob forte influência econômica dos EUA¹⁴² (VIGEVANI, MARIANO, 2005), o Brasil teria optado por aproximar-se da América do Sul para fortalecer seu desenvolvimento e preservar seus espaços de autonomia. Para atingir esse objetivo de aproximação com a América do Sul, o Brasil organizou a I Reunião dos Chefes de Estado da América do Sul o que representou um novo recorte subcontinental: passando de América Latina para América do Sul. Além disso, o Brasil indicou os próximos passos dos processos de integração de infraestrutura, como a definição de eixos de integração e desenvolvimento (EID) da IIRSA que guardam semelhanças com a proposta de eixos de desenvolvimento elaborada pelo ex-ministro de Minas e Energias do Brasil, Eliezer Batista (WEGNER, 2018).¹⁴³

A criação da IIRSA, em 2000, representou um nível de institucionalidade nunca visto no tema de infraestrutura. A iniciativa permitiu um maior mapeamento, articulação e compartilhamento de informações entre os países da sub-região. Quanto à integração física de fato da América do Sul, definida nesse trabalho como obras de infraestrutura binacionais ou multinacionais concluídas, os resultados foram 14% do total de 160 projetos concluídos e, 4% do total de 562 de projetos da carteira da IIRSA. Destacaram-se Equador e Brasil com 7 projetos binacionais concluídos cada e Equador e Peru pelo maior número de projetos entre si (4 no total). Conclui-se, *a priori*, que o Equador apresentou uma vontade política em integrar-se relativamente mais significativa.

Ademais, o estabelecimento das agendas prioritárias – AIC 2005-2010 e API 2012-2022 – não significou na prática em um maior percentual de projetos concluídos dessa agenda em comparação com a carteira total. Evidentemente, a comparação é apenas inicial e pesquisas futuras podem aprofundar o estudo dos projetos concluídos para verificar outros aspectos, como a dificuldade de construção das obras.

O COSIPLAN, criado em 2008, para planejar a integração de infraestrutura sob a UNASUL significou a institucionalização de canais regionais entre os países o que deu um caráter mais político para a integração física. Entretanto, na prática, o modelo de organização dos projetos permaneceu como desenhado na IIRSA, com coordenações nacionais que se encontram periodicamente com outras contrapartes em reuniões por EID.

Recentemente, a articulação regional se enfraqueceu. Neste trabalho, identificou-se um projeto que continua na agenda e é de preferência do governo federal e do governo do Estado

---

142 Por meio do NAFTA, por exemplo.

143 Batista (1997) propôs a formação de cinturões de desenvolvimento que incluíssem redes de transporte, energia e telecomunicações.

do Mato Grosso do Sul: desenvolvimento do Corredor Rodoviário Bioceânico, conectando Campo Grande à Antofagasta, região portuária do Chile.

A integração da infraestrutura regional é um projeto resiliente, não obstante mudanças de governos e direcionamentos políticos. Esse processo iniciado durante um contexto de governos de centro-direita na América do Sul, sob a IIRSA, permaneceu no contexto de governos de centro-esquerda, sob a IIRSA/COSIPLAN.

Pode-se analisar a integração da infraestrutura regional com base nas três possíveis motivações para formação de preferências de um Estado, segundo Moraviscik (1993), qual sejam: ideologia, geopolítica e interesses específicos. Nota-se que o projeto de integração de infraestrutura não se encaixaria como uma questão ideológica já que permaneceu durante governos de espectros políticos distintos e, embora esteja fora do recorte do projeto, permanece na mais recente iniciativa de cooperação regional, o PROSUL¹⁴⁴. As evidências sugerem que a resiliência do processo de integração da infraestrutura seria, sobretudo, devido a interesses econômicos em melhorar a logística de transportes, visando, por exemplo, a redução de custos logísticos para o mercado sul-americano e o acesso aos mercados no Oceano Pacífico. Não se trata, no caso da infraestrutura, de uma opção análoga à política tarifária que variou conforme a matriz econômica (ideológica) adotada pelos governos: Menem, liberal; Kirchner, protecionista, por exemplo. Portanto, a integração da infraestrutura não pode ser respondida, primordialmente, por questões ideológicas, mas pela permanência de interesses econômicos específicos, a princípio, do governo e da Indústria. Embora nenhum projeto tenha sido diretamente relatado nos documentos dos grupos empresariais, a CNI¹⁴⁵ e a FIESP¹⁴⁶ afirmaram seu interesse na integração da América do Sul. A FIERGS foi a única associação que, diretamente, defendeu a realização de um projeto binacional, a ferrovia Rivera-Santana do Livramento (Brasil-Uruguai).

Além disso, eventos sobre infraestrutura foram realizados com a participação de atores públicos, privados e de organismos multilaterais. Em primeiro lugar, a IIRSA confirmou ter

---

144 Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul, 2019. Ver: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20203-declaracao-presidencial-sobre-a-renovacao-e-o-fortalecimento-da-integracao-da-america-do-sul>> Acesso 27.Mar.2019

145 CNI, 2015. Desafios para a Integração Logística da América do Sul. Brasília: CNI. Ver: <http://www.fiemt.com.br/arquivos/2157_02_03_-_estudo_desafios_para_a_integracao_logistica_da_america_do_sul.pdf> Acesso em 29.Mai.2017

146 FIESP, 2014. Propostas de Integração Externa da Indústria Ver: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/propostas-de-integracao-externa-da-industria/>> Acesso 27.Mar.2019

organizado eventos envolvendo iniciativa pública e privada¹⁴⁷. Em segundo lugar, entidades empresariais organizaram eventos sobre o tema: na FIESP¹⁴⁸, houve a participação do Itamaraty, da IIRSA/COSIPLAN e empresários; na FIERGS¹⁴⁹, houve a participação de membros do governo federal brasileiro e uruguaio. Esses temas serão tratados no capítulo 3 sobre a participação do empresariado na formulação, discussão e análise de políticas regionais de infraestrutura.

Todos os projetos binacionais levantados foram de interesse do governo federal. Embora o governo não tenha sido o responsável pela contratação das obras nos casos da ferrovia Rivera-Sacramento e da fibra ótica Brasil-Venezuela, os resultados desses projetos foram reconhecidos como positivos pela esfera pública. Nos demais projetos (pontes Brasil-Guiana, Brasil-Guiana Francesa, Brasil-Peru), a contratação foi pública, via licitações. Ademais, no caso da fibra ótica Brasil-Uruguai, o empreendimento foi contratado pela estatal Telebrás, também, via ampla concorrência.

Do ponto de vista empresarial, embora todos os projetos possam contribuir para melhoria logística, em todos os projetos foi possível inferir uma preferência privada pela realização das obras. No caso Rivera-Sacramento, a FIERGS reconheceu a importância do projeto e, parte da bibliografia (ALMEIDA, PATIAS, FORTUNATO, 2010) aponta para o uso dessa ferrovia no fornecimento de cereais, produzidos no Uruguai, para a indústria de bebidas, no Brasil. Quanto às redes fibras óticas, no trecho Brasil-Venezuela, o projeto foi organizado pela Oi (companhia privada) e, no Brasil-Uruguai, pela Telebrás (estatal). A ponte Brasil-Peru seria, segundo parte da bibliografia, uma parte da Rodovia Transoceânica Norte, que seria de grande importância para o escoamento da produção de soja do Brasil para a Ásia, via portos peruanos (ALMEIDA, SELEM, DIAS, 2013). Já a ponte Brasil-Guiana seria de importância estratégica para a exportação de produtos brasileiros por meio do porto de Georgetown, Guiana. Na ponte Brasil-Guiana Francesa, embora não tenha sido possível identificar uma preferência privada clara, a ponte contribuiria para o fluxo comercial entre os países. Nesse caso, as

---

147 AGENDA DE IMPLEMENTAÇÃO CONSENSUADA, 2010. Relatório de Avaliação 2005-2010, 2010, p.20. Ver:<

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf>Acesso 19.Março.2019

148 FIESP, 2012. Seminário de Infraestrutura da América do Sul: 8 eixos de integração. Ver:<<https://www.fiesp.com.br/noticias/seminario-da-fiesp-debatera-integracao-da-infraestrutura-da-america-do-sul/>> Acesso: 24.Jun.2019

149 FIERGS, 2011. Presidente do Uruguai defende na FIERGS a união de competências na América Latina. Ver:<<https://www.fiergs.org.br/pt-br/noticia/presidente-do-uruguai-defende-na-fiergs-uni%C3%A3o-de-compet%C3%A2ncias-na-am%C3%A9rica-latina>> Acesso 22.Abr.2019

evidências sugerem que essa obra representou, sobretudo, uma aproximação política entre os governos do Brasil e da França.

Em um recorte sistêmico, a IIRSA parece representar, em um primeiro momento, uma busca brasileira por aproximar-se de seus vizinhos diante da proposta de criação da ALCA, de forma a garantir acesso a esses mercados. A grande liberalização proposta nesse projeto trouxe preocupações, sobretudo, para as indústrias brasileiras, que não estavam preparadas para essa abertura. Superada a ALCA, um novo constrangimento significativo foi o crescimento da demanda da China por *commodities* fornecidas pelos países da América do Sul. Essa demanda pode ter fortalecido o interesse político e econômico para avançar na agenda da infraestrutura, como, por exemplo, na criação do corredor bioceânico. Por fim, quanto à geopolítica, de forma mais abstrata, podemos supor que uma integração física favoreceria o fluxo de bens e permitiria uma assistência mútua mais rápida em eventuais conflitos o que justificaria também uma escolha geopolítica, mas trata-se de uma discussão para pesquisas futuras.

3. PREFERÊNCIAS EMPRESARIAIS EM POLÍTICAS E REGULAMENTAÇÕES DE INFRAESTRUTURA

3.1 Introdução

O estudo da descentralização do processo decisório em política externa brasileira, com foco na questão da integração da infraestrutura na América Latina, envolve a participação de associações empresariais privadas; neste capítulo: CNI, CNA, FIESP e a Associação Nacional de Transportes Ferroviários (ANTF). O capítulo anterior investigou se haveria preferências de associações empresariais em obras específicas de integração regional. Neste capítulo, observaremos como os grupos empresariais atuaram na formulação, discussão e avaliação de políticas sobre a integração física da América do Sul. Essas associações são importantes, pois congregam as preferências setoriais, para divulgá-las durante o processo político de tomada de decisão. Essa participação lícita compõe uma das forças da sociedade na política nacional, da qual a política externa faz parte.

Este capítulo apresenta, portanto, uma visão analítica da participação empresarial brasileira em políticas de infraestrutura relacionadas à América do Sul. A participação política empresarial é de suma importância para a análise dos processos decisórios. Apresentamos, inicialmente, o debate bibliográfico sobre o estudo da participação política empresarial de forma ampla e do lobby em política externa. Em seguida, apresentamos um importante marco da participação empresarial na política brasileira com a formação da CEB/CNI com o intuito

de introduzir o objeto de estudo dessa pesquisa: a participação empresarial brasileira em políticas de infraestrutura na América do Sul. Por fim, a partir de dados obtidos de fontes primárias e secundárias, analisamos a atuação da FIESP, CNI, ANTF e CNA na agenda de infraestrutura regional.

3.2 Lobby: estado da arte

O debate sobre grupos de interesse na literatura especializada tem como marco importante a revisão bibliográfica de Baumgartner e Leech (1998). Segundo os autores, pesquisas sobre a participação de grupos de pressão na política foram elaboradas a partir do início do século XX, quando a bibliografia da época questionou a dominância do foco institucionalista/legalista das pesquisas sobre políticas, que vinham sendo realizadas desde o fim do século XIX. Essa corrente de estudos sobre políticas, no século XIX, estudava o funcionamento do governo por meio de descrições do próprio governo e de análises constitucionais. Os autores, no início do século XX, entendiam que a análise política deveria ir além do estudo do funcionamento do governo, ou seja, deveria ser feita por meio da observação de participantes fora da instância governamental, que também tinham uma função importante na formação de políticas públicas. Sendo assim, o estudo da política que levasse em conta os grupos “*outsiders*” seria mais explicativo acerca da realidade do que somente a análise constitucional da separação de poderes (GRIFFITH, 1939 *apud* BAUMGARTNER, LEECH, 1998, pp.46-47).

Dos anos 1950 a meados dos anos 1960, os autores focaram, em sua maioria, em como os grupos de interesse se aproximavam da política. Esse estudo dos grupos políticos cresceu, sendo incluído em trabalhos de política comparada e de democracias ao redor do mundo. Nesse período, focava-se, por exemplo, em como os grupos se relacionavam com o Estado. Olson (1965) identificou barreiras que diferenciavam a organização dos grupos, o que enfraqueceu a tese pluralista dos autores anteriores, que previa uma igualdade de chances na participação dos diversos grupos de interesse. O trabalho de Olson criou as bases para que pesquisas futuras priorizassem recortes de pesquisa mais delimitados (OLSON, 1965 *apud* BAUMGARTNER, LEECH, 1998).

A partir dos anos de 1970 e durante os anos de 1980, sob influência behaviorista, o foco da bibliografia se direcionou a uma análise quantitativa para responder perguntas mais estritas, com maior grau de certeza. Os pesquisadores da época voltaram-se aos dilemas da ação coletiva e à dinâmica de formação dos grupos de interesse (questões internas). Destaca-se o início do

uso de *surveys* nas pesquisas acadêmicas. Nos anos de 1990, a bibliografia ampliou-se, passando a descrever estratégias de atuação dos grupos de interesse, as formas de superação dos dilemas de ação coletiva e a função dos líderes dentro do grupo (BAUMGARTNER, LEECH, 1998).

Hojnacki *et al.* (2012) afirmam que, nos anos 2000, os autores elaboraram pesquisas em maior escala, sendo que houve um crescimento no estudo dos grupos de interesse e em como os grupos agiam para influenciar as políticas públicas, suas táticas e suas estratégias, além do contexto em que os grupos operam na arena política. Em suma, os grupos de interesse são centrais no processo de representação política, visto que sua participação pode indicar como políticas vão por determinados caminhos em detrimento de outros (BAUMGARTNER, LEECH, 1998).

Como afirmam Santos, Mancuso, Baird e Resende (2017), a identificação da influência efetiva dos grupos de interesse é de difícil mensuração, visto que uma série de fatores podem determinar uma política pública, incluindo-se o lobby. Além disso, Hojnacki et al (2012) indicam que parte da bibliografia privilegia o estudo das ações dos grupos, em vez de buscar mensurar a influência desses. Para tanto, abordagens importantes incluem quais agentes públicos são procurados pelos grupos de interesse e de que forma essa ação é feita, seja por *grassroots campaign*, uma via de ação indireta que mobiliza um grupo para realizar a pressão; seja pela via direta, com o contato direto com o agente público (SANTOS, MANCUSO, BAIRD, RESENDE, 2017).

O lobby é um tema que, também, tem sido tratado nos estudos sobre política externa ao redor do mundo. Mearsheimer e Walt (2008) se aprofundaram no lobby sobre temas de Israel na política externa dos EUA. Dentre os pressupostos dos autores, pode-se apontar a identificação de um notório suporte material e diplomático dos americanos a Israel e de uma baixa discordância histórica entre candidatos à presidência sobre o apoio dado a Tel Aviv. Com base nisso, os autores argumentaram que esse apoio não poderia ser estratégico ou moral, mas, sim, fruto de um poder político forte de grupos de interesse ligados a temas sobre Israel. Segundo os autores, essa pressão não seria centralizada e coordenada em um único grupo, mas seria o reflexo da ação de diversos apoiadores de Israel, que, eventualmente, discordavam entre si. Trata-se, segundo os autores, de uma forma de participação lícita e tradicional nos EUA. Além da ação direta, os autores apontam a importância das contribuições de campanha para pressionar políticos, ao passo que esses grupos de pressão também atuaram por publicações, que se inseriram em debates da opinião pública, mídia, academia e *think tanks* (MEARSHEIMER, WALT, 2008).

Analogamente, Tsygankov (2009) argumentou que haveria um lobby contrário à Rússia na política externa norte-americana. Para o autor, a permanência desse sentimento contrário à Rússia, cuja raiz pode ser encontrada nas tensões da Guerra Fria, deve-se aos movimentos pró-direitos humanos e pela atuação de grupos relacionados a nacionalismos de países do leste europeu. Para o autor, nesse caso, destaca-se a atuação desses grupos de pressão no debate público dos EUA para a mobilização da opinião dos americanos sobre a Rússia.

Ainda em relação aos EUA, Thomaz (2012) abarcou a importância do lobby de produtores de etanol sobre a política agrícola e energética dos estadunidenses. Para mensurar tal influência, a autora identificou que essas políticas protecionistas foram altamente favoráveis ao setor no período de 2002 a 2010, visto que a importação de etanol pelos EUA foi praticamente nula. Como resultado, os produtores de etanol teriam desenvolvido uma tecnologia mais eficiente e obtiveram um aumento nas taxas de lucro (THOMAZ, 2012).

Quanto à política externa brasileira, o comércio é um tema identificado pela bibliografia como sujeito a pressões de grupos de interesse. Oliveira e Onuki (2007) observaram o acesso de atores privados ao Legislativo brasileiro em temas comerciais, pela participação em audiências públicas na Câmara e no Senado, pela pressão direta ou pela mídia, embora reconheçam que o Executivo também fosse acessado. Boarin (2015) também reconheceu esses dois poderes como arenas de atuação de grupos de interesse, desde que esses grupos possuam grandes recursos.

Cintra (2007) tratou do lobby siderúrgico tanto na política externa americana, quanto na brasileira. Seu argumento aponta para uma diferenciação da atuação, visto que o Estado brasileiro é mais próximo ao setor siderúrgico nacional, seja pelo histórico de controle estatal direto da produção, seja por sua participação acionária. Em seu trabalho, o autor identificou uma convergência de posicionamento internacional do Instituto Brasileiro de Siderurgia e do governo brasileiro. Além disso, o autor observou que a mobilização da opinião pública, no Brasil, foi praticamente nula, em temas de siderurgia. No caso dos EUA, não foi identificada uma participação acionária ou produtiva do Estado, visto que o setor siderúrgico americano seria mais capilarizado e, com isso, teria o poder decisório fragmentado. Soma-se a isso a importância do Congresso norte-americano na política nacional norte-americana, que, tradicionalmente, participa da formulação da política comercial realizada pelo Executivo. O lobby siderúrgico nos EUA foi reconhecido pelo autor, sobretudo, em momentos de pressões protecionistas. Um exemplo disso seria transformar a questão siderúrgica como questão de segurança nacional e de proteção de empregos (CINTRA, 2007). Pode-se relacionar esse estudo com as medidas protecionistas para o setor siderúrgico americano, realizadas, em 2017 e 2018,

durante o governo de Donald Trump, sob o mesmo argumento de segurança nacional e proteção de empregos, reiterado durante encontro com representantes do setor siderúrgico¹⁵⁰.

Em relação ao estudo da participação empresarial, entre as principais maneiras de se verificar a participação lícita de grupo de interesse, destaca-se a identificação da participação empresarial, desde formação da política até a tomada de decisão. O ciclo decisório seria dividido em cinco estágios: formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação, avaliação (HOWLETT, RAMESH, 2003). Nesses momentos, seria mais comum a mobilização dos empresários para intervir na fase de formulação ou implementação das decisões tomadas. A regulamentação, geralmente, é feita por meio de atos, portarias, circulares e outros mecanismos do Poder Executivo (MANCUSO, 2007), ao passo que a implementação pode ser observada pela conclusão de obras, por exemplo.

Sendo assim, o processo de mobilização dos empresários é um exemplo de articulação de atores que se posicionam em relação a políticas públicas. Segundo Mancuso e Gozetto: “De forma geral, lobby significa a defesa de interesses junto a quem pode tomar uma decisão [...]. De forma mais restrita, no entanto, o lobby ocorre quando agentes sociais tomam a iniciativa de contatar membros do poder público, capazes de tomar decisões, a fim de apresentar-lhes seus interesses e pleitos” (2018, p.20). Há, por exemplo, *lobby* dentro do governo federal feito por agências e ministérios próprios do governo na divisão dos recursos do orçamento. Da mesma maneira, atores privados podem buscar políticas públicas que se coadunem a interesses de uma única empresa (licitações), de um setor determinado ou de um segmento, como no caso da redução do custo Brasil, de interesse da indústria (MANCUSO, 2007). No caso do presente trabalho, observa-se, especialmente, a pressão de grupos setoriais, representados por suas entidades de classe (CNA, CNI, FIESP, FIERGS) por projetos específicos ou por investimentos, de forma geral, em infraestrutura na América do Sul

Os receptores dos lobbies são, internamente, os tomadores de decisão do setor público, nos três poderes – executivo, judiciário, legislativo –, nos três entes federativos – federal, estadual e municipal – e, externamente, membros do setor público de outros países ou organismos internacionais (MANCUSO, GOZETTO, 2018). O executivo pode receber pressões durante a formulação e implementação de políticas que se concretizam, geralmente, sob a forma de atos administrativos, que culminem na contratação de bens e serviços, concessões, empréstimos, licenças, entre outras medidas (MANCUSO, GOZETTO, 2018). No

---

150 WHITE HOUSE, 2018. Remarks by President Trump in Listening Session with Representatives from the Steel and Aluminum Industry. Ver: <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-listening-session-representatives-steel-aluminum-industry/>> Acesso 15.Set.2019

caso de obras de infraestrutura, o foco tende a ser dado nas relações com o executivo, que detém a prerrogativa para políticas públicas nesse tema, segundo a CF 1988¹⁵¹.

As formas de identificação de lobby são: contato direto ou indireto com tomadores de decisão, presença oficial em organismos envolvidos no processo decisório, elaboração e publicação de documentos que apresentam e justificam as reivindicações do empresariado, redação e apresentação de projetos, participação em audiências públicas, divulgação das demandas empresariais por meio da mídia, divulgação pública da posição assumida pelos tomadores de decisões diante das demandas empresariais, formação de coalizões (MANCUSO, 2007).

3.3 Relações entre Estado e Empresariado

O debate nas ciências sociais sobre a participação política do empresariado no Brasil inicia-se na década de 1950 com autores como Hélio Jaguaribe e Nelson Sodré. Esses autores acreditavam na participação do empresariado nacional no processo de modernização do país por meio de um projeto nacionalista com apoio dos trabalhadores. Na década de 1960, Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso indicavam que os empresários não confrontavam os interesses agrários e os estrangeiros, conformando-se com uma concertação política com o Estado no golpe civil-militar de 1964. Já nos anos 1980, Velasco e Cruz e Eli Diniz afirmaram que os empresários participaram dos projetos de desestatização e democratização dessa década (MANCUSO, 2007).

Os trabalhos contemporâneos divergem sobre o peso político dos empresários no país. Schneider (2004) argumenta pela fraqueza política desses atores graças a um sistema de representação de interesses fragmentado e de menor eficácia (DINIZ, 2010). Por outro lado, Mancuso e Oliveira (2006) apontam um ativismo do empresariado em relação à política externa na década de 1990 quando da criação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) liderada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). Esse órgão multisetorial foi criado para seu envolvimento em negociações internacionais em curso – especialmente a Alca. O governo Collor de Melo iniciou a abertura comercial para importações e governo Fernando Henrique Cardoso priorizou a exportação para novos mercados. Esse contexto político-econômico tornou o mercado mais competitivo e teria induzido a mobilização do empresariado em torno do CEB para reduzir o Custo Brasil por meio de reduções tarifárias e flexibilização trabalhista (MANCUSO, 2007) e nas negociações comerciais da ALCA.

---

151 BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, 1988. Art.22, incisos IV IX.

A arena da política comercial é um objeto presente na bibliografia especializada sobre as relações Estado e grupos de interesse. Neste capítulo, buscamos compreender essas relações em projetos de infraestrutura. Por um lado, a influência dos grupos de interesse nos aspectos comerciais pode ser definida pelo suporte político, que representa a pressão feita pelos grupos de interesse para desviar a política comercial para o ponto que mais se aproxime do ponto ideal para determinado grupo (GROSSMAN, HELPMAN, 2002). Por outro, uma parcela da literatura é cética quanto à relevância dos grupos de interesse na determinação da política comercial já que a definição dessa política viria dos *policy makers* (BAUER, POOL, DEXTER, 1972). Já para parte da literatura brasileira, a dinâmica de abertura comercial no Brasil foi responsiva a grupos de interesse que vetaram um processo de liberalização comercial mais acentuado (OLIVEIRA, ONUKI, MANCUSO, 2011).

A abertura comercial da década de 1990 pretendia inserir o Brasil no comércio internacional e aumentar a concorrência interna. Desde o processo de substituição das importações, o Brasil privilegiou um modelo industrial protecionista que, não obstante a liberalização dos anos 1990, mantém o país como um dos mais fechados ao comércio, do mundo¹⁵². Nos anos 1990, após a crise da dívida externa dos anos 1980, o governo brasileiro adotou medidas liberalizantes para tentar retomar o crescimento econômico com o argumento de aumento da competição e competitividade.

Parte da literatura (DINIZ, 2010) observa que uma possível atenuação da abertura comercial brasileira na década de 1990 teria atendido aos interesses, de curto prazo, de empresários da indústria nacional naquele contexto. Essa atuação de curto prazo teria como possíveis causas um sistema de representação de interesses complexo e fragmentado e a inexistência de um aparato institucional para coordenação entre grupos de interesse e Estado, o que enfraqueceria um alinhamento da indústria no longo prazo. Ademais, o estabelecimento de metas e ganhos conjuntos pelos grupos de interesse não existiria de forma institucionalizada, o que favoreceria uma alocação de recursos para o atendimento de demandas de curto prazo. (DINIZ, 2010). Em contrapartida, Mancuso (2007) observa uma organização da indústria brasileira em torno de uma agenda pela redução do Custo Brasil, capitaneada pela CNI e pela CEB, o que representaria uma estratégia de prazo mais alongado.

---

152 WORLD BANK, 2019. Openess do Trade Dashboard. Ver: <<http://wits.worldbank.org/visualization/openness-to-trade-visualization.html> > Acesso 19.Set.2019

3.4 Participação empresarial no debate sobre políticas regionais de infraestrutura

Após o estudo das preferências empresariais brasileiras por obras específicas da carteira da IIRSA, tema do capítulo 2, analisaremos a participação das associações empresariais no debate sobre políticas de infraestrutura na América do Sul. Políticas são entendidas como o planejamento criado pela IIRSA/COSIPLAN, mas também acordos bilaterais que envolvam regulamentações. Busca-se, doravante, observar como as associações empresariais se posicionaram em relação à IIRSA e ao COSIPLAN, como um projeto político de integração regional. O objetivo é identificar se houve interesse das associações em discutir o processo de integração física com atores governamentais, se o posicionamento empresarial foi favorável ou desfavorável à IIRSA, se as associações empresariais ofereceram alternativas à IIRSA, para reduzir os custos logísticos de seus associados. Para tanto, procuramos analisar publicações, eventos e relatos públicos das associações que indiquem suas preferências sobre políticas de infraestrutura na América do Sul. Nesse processo, notou-se a mudança de um apoio da Indústria (CNI e FIESP) à IIRSA para a defesa da CNI de modificações regulatórias em acordos internacionais bilaterais em matéria de transportes.

Trabalhamos, neste capítulo, com entidades de representação setoriais da Indústria e da Agricultura; nominalmente: a FIESP, a CNI, a Associação Nacional de Transporte Ferroviário (ANTF) e a CNA. A CNT foi, também, objeto de estudo, mas não se encontrou menções dessa confederação à integração física sul-americana.

Do ponto de vista dessas entidades de representação setoriais, identificam-se, inicialmente, estudos prévios sobre a atuação da FIESP em temas da infraestrutura regional. Cardoso (2010), em estudo sobre a questão do gás natural boliviano, concluiu que “A organização paulista é um representante patronal bastante influente da segunda camada das estruturas domésticas propostas por Risse-Kappen¹⁵³ – a camada de formação de demanda da sociedade civil, em que são analisados os grupos de interesse privados e as organizações econômicas, os sindicatos de trabalhadores, as organizações sociais e religiosas”. Ora, Cardoso (2010) entende que a capacidade de mobilização da FIESP está ligada ao fato de representar um grupo econômico (industrial) usuário do gás boliviano. Cardoso (2010) identificou, ainda, em entrevista com representante da FIESP, que Paulo Skaf (presidente da FIESP) manteve contatos com Lula da Silva e Celso Amorim durante a crise do gás boliviano em 2006, inclusive

---

153 As camadas de estruturas domésticas podem ser aprofundadas em: RISSE-KAPPEN, Thomas. Bringing Transnational Relations Back In: Introduction. In RISSE-KAPPEN, Thomas (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

participando de estudos sobre um plano de contingência em caso de desabastecimento de gás natural. Esse caso será tratado em detalhes no capítulo 4, que trata das crises em infraestrutura.

Barrenengoa (2019) também estudou as relações da entidade de classe paulista com o governo brasileiro. A autora observa que representantes de classe vão além de questões empresariais ao atuar também politicamente, estrategicamente e ideologicamente. Segundo Barrenengoa (2019), a convergência de posições entre FIESP e o governo brasileiro aconteceram tão somente quando os projetos de infraestrutura eram direcionados à redução de custos para o transporte de produtos brasileiros à América do Sul, para aumentar a competitividade brasileira frente à chinesa. Contudo, a autora concluiu que não houve um projeto político-estratégico comum e mais amplo entre iniciativa privada e governo.

Do ponto de vista da análise dos dados, iniciamos com as publicações das associações empresariais sobre integração da infraestrutura regional. A FIESP conduziu um estudo sobre os 8 eixos de integração da América do Sul, em conjunto com o MRE e a UNASUL, em 2012. Nesse trabalho, o empresariado reiterou a necessidade de priorizar o andamento de projetos cruciais para a agenda brasileira, devido a sua importância no processo de integração logística e de infraestrutura regional e, dessa maneira, contribuir para um posicionamento competitivo nas cadeias globais de valor¹⁵⁴. A publicação inicia-se com textos de apresentação do presidente da FIESP, Paulo Skaf, do então ministro das Relações Exteriores, Antônio de Aguiar Patriota, do então presidente *pro tempore* do COSIPLAN e ministro de obras públicas e comunicações do Paraguai, Gral. Brig. Cecilio Pérez Bordón, e da então secretária geral da UNASUL, María Emma Mejía. Em seu texto de abertura na publicação, o então presidente da FIESP, Paulo Skaf, afirmou¹⁵⁵:

Neste sentido, as nações da América do Sul estão diante de uma oportunidade única para implantar, em uma década, projetos de infraestrutura resultarão na efetiva integração física para melhorar a conexão entre as quase 400 milhões de pessoas que vivem na porção sul das américas e suas respectivas economias. O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), da União dos Países Sul-Americanos (UNASUL), consolidou os projetos de infraestrutura contemplados na Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) e traçou como meta o ano de 2022 para a sua conclusão. Ao tomar conhecimento desse objetivo, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) imediatamente se propôs a promover a interlocução entre os governos da América do Sul e os investidores do setor privado, capazes de absorver e concretizar tais empreendimentos [...] **A integração física da América do Sul precisa ser um compromisso de todos que vivem na região. A FIESP acredita nessa bandeira e está fazendo sua parte.** (grifo nosso)

154 FIESP, 2014. Agenda de Integração Externa. São Paulo. Ver: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/agenda-de-integracao-externa/>> Acesso 10. mai.2019

155 FIESP, 2012. 8 Eixos de Integração da Infraestrutura da América do Sul. Edição: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP. Departamento de Infraestrutura

Essa publicação foi coordenada pela FIESP, mas contou com a participação de membros do BID em sua elaboração, além de agradecimentos ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil, ao BNDES, ao COSIPLAN, ao Ministério dos Transportes, à Secretaria Geral da UNASUL, ao Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão, ao Ministério de Obras Públicas e Habitação da Bolívia, ao Ministério das Relações Exteriores do Peru, ao Ministério de Transportes e Obras Públicas do Uruguai.¹⁵⁶ Essas considerações são importantes para demonstrar a interação que ocorreu entre os atores na elaboração desse estudo.

O estudo coordenado pela FIESP teve sinergia, também, com a carteira de projetos da IIRSA/COSIPLAN, sendo, sobretudo, um meio de divulgação dessa carteira de projetos, especialmente sob a API, como deixa claro o índice do trabalho¹⁵⁷. Além disso, a publicação também apresenta aspectos financeiros, regulatórios e normativos dos países da região¹⁵⁸. Essa postura de divulgar o tema se confirma no discurso de Skaf, já reproduzido acima, que afirmou: “Ao tomar conhecimento desse estudo (da IIRSA/COSIPLAN), a FIESP imediatamente se propôs a promover a interlocução entre os governos da América do Sul e os investidores do setor privado”¹⁵⁹.

Contudo, recentemente o tema deixou de ser encontrado em publicações da FIESP após a segunda metade da década de 2010. Em um estudo publicado em 10 de junho de 2019, intitulado “Doing Infrastructure in Brazil”¹⁶⁰, a FIESP menciona brevemente o papel da Telebrás no estabelecimento de conexões de telecomunicações com a América do Sul¹⁶¹, dentro do que podemos chamar de processos de integração da infraestrutura regional. Exceto essa menção, o trabalho faz proposições apenas acerca da infraestrutura brasileira.

A segunda associação observada foi a CNI, a qual publicou relatórios e estudos sobre a integração física na América do Sul. Inicialmente, notou-se que a CNI salientou a importância da integração física em suas publicações, colocando a integração logística como prioridade da agenda internacional da indústria brasileira.¹⁶² O foco da indústria brasileira no mercado sul-americano fica claro, também, por meio de dois documentos: “Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul – Investimentos Diretos no Exterior”¹⁶³, de 2007, e “Interesse da

---

¹⁵⁶ Ibidem, p.15.

¹⁵⁷ Ibidem, p.11.

¹⁵⁸ Ibidem, p.315

¹⁵⁹ Ibidem, p.10

¹⁶⁰FIESP, 2019. Doing Infrastructure in Brazil. Ver:< <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/doing-infrastructure-in-brazil/>> Acesso: 20.Nov.2019

¹⁶¹ Ibidem, p.135.

¹⁶²CNI, 2018.Ver: <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2019/3/agenda-internacional-da-industria/>> Acesso 27.Mar.2019

¹⁶³ CNI, 2007: Ver:<https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/d7/c9/d7c9e19f-9897-4a3e-8e7f-0df42a8e51e6/20121130191609877610u.pdf> Acesso 27.Ago.2019

Indústria na América do Sul: Comércio e Investimentos”¹⁶⁴, de 2015. O primeiro documento abrange o investimento direto de empresas brasileiras nos países da região, sendo que a disponibilidade de uma infraestrutura local adequada dos países sul-americanos foi um motivo de entrave para a realização desses investimentos. Já o segundo documento apresenta uma pesquisa realizada com 148 empresas, pela Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX), em 2015. O resultado dessa pesquisa com empresários indicou que os problemas de “transporte e logística” foram, o terceiro principal obstáculo às exportações industriais do Brasil (33% da amostra) e que a principal ação a ser priorizada pelo governo brasileiro para estimular as exportações para os países da América do Sul deveria ser “investimentos em infraestrutura de transportes” (80,4% da amostra). Nesse mesmo documento, a CNI afirma:

A política de investimento voltada para essa questão – a construção de corredores de exportação orientados para os principais portos do país – não responde adequadamente às necessidades do comércio do Brasil com os países vizinhos. Aqui se requer a expansão das ligações terrestres com esses países e a melhoria das ligações existentes, além da exploração mais intensiva do transporte aéreo, que pode se constituir na solução de menor custo para o intercâmbio comercial de um vasto leque de produtos industriais. **Nesse sentido, cabe examinar a possibilidade de revitalizar e expandir a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), programa de obras de infraestrutura lançado pelos países da América do Sul em 2000**, cujo principal objetivo é promover o desenvolvimento da infraestrutura de transportes, energia e comunicações nos países sul-americanos, visando à integração física entre eles. [grifo nosso]

Dessa forma, a CNI adotou o uso de documentos públicos como forma de se posicionar favoravelmente à integração da infraestrutura na América do Sul. Além disso, a associação contratou estudos para potenciais projetos de infraestrutura que contribuíssem para a competitividade empresarial brasileira. Esses estudos, realizados pela consultoria Macrologística, foram divididos por região administrativa do Brasil (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste, Sul) e apresentaram projetos relacionados à logística via países da América do Sul. Pode-se afirmar que os estudos tinham como objetivo participar do debate sobre políticas de infraestrutura na América do Sul, pois nesse documento se encontram propostas feitas pela associação empresarial.

No relatório “Projeto Sul Competitivo”, de 2010, por exemplo, escolhido por sua proximidade com os países do Cone-Sul, aponta-se um gargalo logístico – entendido como um volume de carga maior do que a capacidade da rodovia/ferrovia/porto – na região Sul do Brasil, notadamente nas rodovias BR-116, BR-101, BR-277, BR-153, BR-369, na ferrovia malha-sul

---

164 CNI, 2015: Ver<https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/41/e1/41e15b9e-80cf-40cf-bfcd-d7fe260dd772/documento_sintese_-_interesses_america_do_sul_-_comercio_e_investimento.pdf> Acesso 27.Ago.2019

(ALL), no porto de Paranaguá e no porto de Rio Grande. Além disso, projetou-se um gargalo ainda maior para 2020, com a inclusão da BR-277, do gasoduto Brasil-Bolívia, dos portos de São Francisco do Sul, de Itajaí/Navegantes e de Porto Alegre entre os gargalos de infraestrutura. Diante dessas dificuldades, uma das propostas da CNI, nesse documento, é de fazer uso de corredores internacionais de exportação.¹⁶⁵

Segundo o estudo, haveria um potencial de integração com Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile, que pudesse beneficiar o escoamento da produção da região sul do Brasil. Os corredores podem ser divididos, basicamente, entre os mapas abaixo. Vale ressaltar que haveria intersecções entre os mapas e que os principais portos de destino seriam Valparaíso, Antofagasta, Mejillones (Chile), Buenos Aires (Argentina) e Montevideu (Uruguai).

Mapa 9 – Corredor de exportação Brasil-Paraguai-Argentina-Chile

Elaboração Própria – Fonte: Google Maps, 2019 e CNI,2012¹⁶⁶

Mapa 10 – Corredor logístico Brasil-Paraguai-Argentina-Chile 2

Elaboração Própria – Fonte: Google Maps, 2019 e CNI,2012¹⁶⁷

Mapa 11 – Corredor logístico Brasil-Argentina-Chile

165CNI,2012. Projeto Sul Competitivo – Sumário Executivo.
Ver:<<https://static1.squarespace.com/static/5cffc6e89ab02c0001826c4f/t/5d2b78d70e422e00011df337/1563130111651/Sum%C3%A1rio+Executivo+Sul+Competitivo.pdf> > Acesso 21.Ago.2019

166 Ibidem

167 Ibidem

Elaboração Própria – Fonte: Google Maps, 2019 e CNI, 2012

Além disso, o relatório de 2012 apontou uma lista de projetos necessários para firmar um eixo de integração internacional da Hidrovia Paraná-Paranapanema, que ligaria o Paraná (Brasil), ao Paraguai, Argentina e Uruguai¹⁶⁸:

Quadro 3 – Novo Eixo de Integração Internacional da Hidrovia Paraná-Paranapanema

País	Modal	Projeto
Argentina-Uruguai	Hidroviário	Ampliação do Calado do Canal Martín Garcia
Brasil	Hidroviário	Construção de Terminal Rodo-Fluvial em Sertanópolis
Brasil	Hidroviário	Construção de Eclusa em Capivara
Brasil	Hidroviário	Construção de Eclusa em Taquaruçu
Brasil	Hidroviário	Construção de Eclusa em Rosana
Brasil-Paraguai-Argentina	Hidroviário	Melhoramento da Navegabilidade do Rio Paraná
Brasil-Paraguai	Hidroviário	Construção da Eclusa de Itaipu
Argentina	Portuário	Construção do Terminal Privativo de Grãos Prysor em Nueva Palmira
Argentina	Portuário	Construção do Terminal Privativo de Grãos ADM em Nueva Palmira
Argentina	Portuário	Adequação do Porto de Rosario

Elaboração Própria. Fonte: CNI, 2012.

Os projetos elencados acima constam na carteira da IIRSA no eixo de integração e desenvolvimento chamado Hidrovia Paraná-Paraguai¹⁶⁹. Além disso, os custos logísticos seriam barateados, também, para a exportação agropecuária do Sudoeste do Rio Grande do Sul, seja pela melhoria da infraestrutura, seja pelo uso das rotas internacionais propostas:

Tabela 4 – Custo Logístico (R\$/tonelada) por meio de transporte utilizado com destino a Rotterdam (Holanda) ou Shangai (China)

Custo Logístico (R\$/ton.): Meios utilizados/Destino	BR-290 + porto de Rio Grande (Nacional)	BR-293 + Porto de Rio Grande (Nacional)	Ferrovias + Porto de Rio Grande (Nacional)	BR-101 reformada + Porto de Imbituba (Nacional)	Ferrovia + Porto de Imbituba (Nacional)	Hidrovia Paraná-Paranapanema + porto Nueva Palmira (internacional)	Rodovia + Porto de Antofagasta – Chile (Internacional)	Rodovia + Porto de La Serena – Chile. (internacional)
Rotterdam (Holanda)	124	126	114	141	120	94	-	-
Shangai (China)	165	167	155	185	154	131	243	238

¹⁶⁸Ibidem

¹⁶⁹ IIRSA, 2017. Ver: <<http://cosiplan.org/proyectos/Proyectos.aspx> > Acesso 23.Set.2019

Elaboração Própria. Fonte: CNI, 2012¹⁷⁰

O estudo conclui que a rota mais barata em 2010 era a Ferroviária via porto de Rio Grande, custando R\$ 114 e R\$ 155 por tonelada, com destino a Rotterdam e a Shanghai, respectivamente. Ademais, o projeto de hidrovía Paraná-Paranapanema, via Porto Nueva Palmira-Uruguai, traria uma redução de 18% e 15% no transporte destinado à Holanda e China, respectivamente.

Nota-se, dessa forma, que a conexão física entre a região sul e os países do cone sul foram apontadas pela CNI como uma solução logística para o gargalo de infraestrutura dessa região. Para tanto, a CNI apresentou estudos logísticos para suportar a importância de rotas internacionais como uma possível solução.

Não obstante isso, em balanço sobre o processo de integração de infraestrutura de 2000 a 2015, a CNI publicou o relatório “Desafios para a Integração logística da América do Sul”, em 2016, no qual modifica a priorização da integração desejada. O Gerente-Executivo de Assuntos Internacionais da CNI, Diego Bonomo, comentou, em entrevista ao autor, que a pesquisa feita pela CNI com seus associados, em 2016, indicou que o custo do transporte foi o principal obstáculo à exportação. Já na pesquisa de 2019, ainda não divulgada, mas comentada pelo autor, a pergunta foi dividida entre custo de transporte doméstico e custo de transporte internacional. O resultado indicou que o custo de transporte interno (da fábrica até o porto/aeroporto) era o segundo principal obstáculo para exportações dos industriais e o transporte internacional o quarto maior obstáculo. Desse modo, a preocupação com os custos de transporte pelos associados da CNI permanece. Diante disso, pode-se entender o exemplo dado por Bonomo sobre a atuação da CNI para modificar acordos internacionais relacionados a regulamentações de transportes¹⁷¹:

Por exemplo, Brasil e Chile. Semana passada saiu o decreto do acordo que pedimos a denúncia, o acordo marítimo Brasil-Chile, que cria uma reserva de mercado, 40% de aumento do frete. Ainda tem acordo com a Argentina e Uruguai em vigor. Tem os acordos bilaterais de transporte terrestre, com um monte de restrições¹⁷².

Ora, diante do resultado apresentado pelo processo de integração conduzido pela IIRSA até 2015, a associação recomendou uma mudança da priorização de sua atuação por investimentos em obras para a busca por uma simplificação aduaneira e uma convergência regulatória com os países da América do Sul. Nesse âmbito, a proposta foi de estímulo à

170 IIRSA, 2017. Ver: <<http://cosiplan.org/proyectos/Proyectos.aspx> > Acesso 23.Set.2019

171 BONOMO, Diego Zancan. Entrevista concedida na CNI, Brasília, Brasil. Entrevistador: Tiago França Menegatti. São Paulo, 25 de novembro de 2019.

172 Ibidem.

competição no mercado de transporte de carga e facilitação no processo aduaneiro. Disso implicaria a revisão de acordos de transporte terrestre, marítimo e aéreo, o que reduziria o custo do frete e tempo de viagem¹⁷³.

No balanço de 2015¹⁷⁴, a CNI defendeu que a agenda de investimentos em infraestrutura seria mais doméstica e que não haveria mais a necessidade de fazer uso de uma “institucionalidade complexa”¹⁷⁵ (sic), como a IIRSA e o COSIPLAN. A integração da infraestrutura deveria priorizar a coordenação bilateral e a criação de corredores de exportação. Sendo assim, a demanda por infraestrutura permanece, mas a proposta de atuação se modifica, de um âmbito multilateral para um bilateral, priorizando, sobretudo, aspectos regulatórios. Bonomo, da CNI, afirmou:

A parte regulatória é uma parte que o Brasil, normalmente, 90% das vezes, é o demandante. Então, é trazer os outros países para o nosso nível regulatório, porque a gente tem uma estrutura regulatória, em geral, mais complexa ou mais avançada que os outros. Talvez em um ou outro setor, o Chile ou a Colômbia sejam mais avançados, mas, em geral, é trazer para o nosso nível regulatório¹⁷⁶.

Para avaliar se as sugestões de harmonização e simplificação regulatória feitas pelas associações empresariais foram atendidas pela atuação do Itamaraty, verificamos se acordos foram firmados entre o Brasil e países sul-americanos nessa temática nas últimas duas décadas¹⁷⁷. Ressalta-se que a correlação procurada não significa, necessariamente, uma causalidade, mas, sim, procura-se identificar uma convergência entre a agenda empresarial e agenda da política externa brasileira nesses acordos bilaterais.

Nas relações Brasil-Uruguai, um acordo sobre facilitação do transporte hidroviário entre os países, assinado em 2010, que tramitou por cinco anos no Congresso Nacional, foi aprovado pelo Congresso Nacional, em 2013¹⁷⁸, e foi promulgado apenas em 2015, prevendo a abertura de mercado para empresas mercantes (transporte de cargas) tanto no transporte fluvial, quanto lacustre, na hidrovia Brasil-Uruguai. Esse acordo, embora assinado em 2010, coaduna-se com uma proposta de liberalização do mercado de transportes.

Nas relações Brasil-Bolívia, um Memorando de Entendimento entre o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil do Brasil e o Ministério de Obras Públicas, Serviços e

---

173 CNI, 2015. Desafios para a Integração Logística da América do Sul.

174 Ibidem.

175 Ibidem

176 BONOMO, Diego Zancan. Entrevista concedida na CNI, Brasília, Brasil. Entrevistador: Tiago França Menegatti. São Paulo, 25 de novembro de 2019.

177 Ibidem

178 SENADO FEDERAL, 2019. Ver: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111908>> Acesso 08.nov.2019

Moradas da Bolívia sobre o corredor ferroviário bioceânico de integração foi firmado em dezembro de 2017. Esse acordo prevê “As Partes acordam concentrar inicialmente esforços na identificação e colocação em vigor das medidas necessárias para criar as condições que viabilizem o Corredor, notadamente na região de fronteira, nos Municípios de Corumbá, Ladário, Puerto Quijarro e Puerto Suarez”¹⁷⁹. Esse memorando foi firmado no âmbito bilateral com o objetivo de criação de um corredor de exportação ferroviária, o que converge com a proposta da CNI de priorização da atuação bilateral para a consecução de corredores de exportação.

Nas relações Brasil-Chile, o Brasil manifestou seu interesse em denunciar o acordo marítimo Brasil-Chile, o que significa que não será renovado em 2020. A CNI se posiciona, publicamente, pelo fim imediato do acordo marítimo, desde 2014¹⁸⁰. Esse acordo criou um duopólio no mercado de transportes marítimos entre Brasil-Chile, que opera desde 1974, que, segundo a CNI, encarece em até 40% os custos de frete¹⁸¹. Esse tema foi levado à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX)¹⁸², do governo federal, em 26 de julho de 2017. Por um lado, tanto a CNI quanto o Ministério da Fazenda defendiam o fim imediato do acordo, embora os empresários não tivessem assento na CAMEX¹⁸³. Por outro lado, a posição do Ministério dos Transportes foi de que o acordo não seria prejudicial, alegando que esse tratado teria incrementado os investimentos das empresas de transportes no Chile e no Brasil e oferta desse serviço¹⁸⁴. A solução votada e adotada pela CAMEX foi a não-renovação do acordo, com base em estudos do Ipea e Ministério da Fazenda, na época.¹⁸⁵ Em seguida, o tema passou por apreciação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, em 21 de novembro de 2017. Nessa ocasião, uma audiência pública foi organizada e contou com a presença de

---

179 MRE, 2017. Atos assinados por ocasião da visita do Presidente do Estado Plurinacional da Bolívia, Evo Morales. Ver: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17996-atos-assinados-por-ocasio-da-visita-do-presidente-do-estado-plurinacional-da-bolivia-evo-morales#ato2>> Acesso: 20.09.2019

180 CNI, 2016. CNI apoia a decisão do governo de revogar acordo marítimo com o Chile. Acesso: 30. set.2019

181 Ibidem

182 A CAMEX era formada, em 2017, pelos ministros da Casa Civil, dos Transportes, Portos e Aviação, das Relações Exteriores, da Fazenda, da Agricultura, da Indústria, Comércio e Serviços.

183 Ibidem

184 Ministério dos Transportes, 2017. Ministro defende a manutenção do acordo marítimo com o Chile. Ver: <<http://transportes.gov.br/ultimas-noticias/5026-ministro-defende-a-manuten%C3%A7%C3%A3o-do-acordo-mar%C3%ADtimo-com-o-chile.html>> Acesso 20.09.2019

185 CAMEX, 2017. Ver: <<http://www.camex.gov.br/noticias-da-camex/1886-deliberacoes-da-112-reuniao-do-conselho-de-ministros-da-camex>> Acesso. 20.set.2019

representantes da CNI, que argumentaram pelo fim do acordo¹⁸⁶. A CAMEX deliberou pelo fim do acordo e o decreto presidencial oficializando esse fim foi publicado em 2019¹⁸⁷.

Em entrevista para o autor, Bonomo esclareceu a importância do caso da denúncia do Acordo Marítimo Brasil-Chile para a CNI. Em primeiro lugar, esse caso foi importante para a CNI devido à dificuldade de acesso de produtos brasileiros ao Chile pela via terrestre, por isso, o transporte marítimo seria relevante para o comércio bilateral¹⁸⁸. De fato, a Cordilheira dos Andes é uma barreira geográfica que dificulta o transporte terrestre. Em segundo lugar, Bonomo argumentou que o Acordo Marítimo Brasil-Chile criava uma reserva de mercado para o transporte marítimo, o que encarecia o frete¹⁸⁹. Em terceiro lugar, havia também uma restrição às empresas em fazer determinadas rotas em determinadas circunstâncias; por exemplo: um navio que vai até o Chile não necessariamente podia trazer uma carga do Chile até o Brasil, por determinações regulatórias¹⁹⁰. Com efeito, havia o encarecimento do frete. Em quarto lugar, Bonomo indicou que os transportadores (armadores, caminhoneiros, empresas aéreas) defendiam essa reserva de mercado, por isso, a CNI mudou sua forma de atuar, para ser um contrapeso às empresas de transportes marítimos (armadores) que, segundo Bonomo, formavam um oligopólio. Em relação à atuação da CNI junto ao governo, afirmou:

O problema que vemos, sistemático, é que o regulador, ANTAQ, ANTT, ANAC um pouco menos, [...], ele é muito influenciado pelo prestador do serviço. Por exemplo, a ANTAQ, a gente teve vários embates com a ANTAQ, as decisões da ANTAQ, todas as decisões favoreciam os Armadores e os Terminais Portuários. Vocês têm que regular essa turma, não defender eles. A ANTT, a gente tem feito menos [...]. Agora, esse caso da ANTAQ é um absurdo, como um regulador toma o lado do regulado, em vez de defender o consumidor, que somos nós. Por isso que essa agenda do regulatório aumentou, porque estamos mais assertivos nessa agenda¹⁹¹.

Diante das dificuldades na interação com a ANTAQ, a CNI articulou para que o caso do acordo Brasil-Chile sobre regulamentações em transportes marítimos fosse levado às discussões da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) do Ministério da Economia. Segundo Bonomo, a discussão na CAMEX incorporou novos pontos de vistas, como a participação de representantes do então Ministério da Fazenda, que, por suas prerrogativas, defendiam a

---

186 CÂMARA FEDERAL, 2017. CREDN discute acordo marítimo Brasil – Chile e CNI pede denúncia do tratado. Ver: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/credn-discute-acordo-maritimo-brasil-2013-chile-e-cni-pede-denuncia-do-tratado-2>> Acesso 20.Set.2019

187 UOL, 2019. Decreto formaliza fim de acordo entre Brasil e Chile sobre transportes marítimos. Ver: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/11/22/decreto-formaliza-fim-de-acordo-entre-brasil-e-chile-sobre-transportes-maritimos.htm>> Acesso: 09.set.2020

188 BONOMO, Diego Zancan. Entrevista concedida na CNI, Brasília, Brasil. Entrevistador: Tiago França Menegatti. São Paulo, 25 de novembro de 2019.

189 Ibidem

190 Ibidem

191 Ibidem

redução de monopólios e reservas de mercado. O entrevistado afirmou que a CNI tem “tentado trazer os temas de infraestrutura como temas de comércio exterior para trazer outros atores para a tomada de decisão e tentar mudar um pouco a forma como ela é feita”¹⁹².

Além disso, a CNI se articulou com a Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), associação industrial chilena, para defender o fim do Acordo Brasil-Chile. As associações fizeram uma declaração conjunta que foi entregue à presidenta do Chile Michelle Bachelet e à do Brasil Dilma Rousseff. Contudo, segundo Bonomo, a SOFOFA mudou de posicionamento, pois armadores chilenos faziam parte da associação empresarial. O entrevistado concluiu:

Esse caso do Chile foi a principal campanha de defesa de interesses que a gente fez nos últimos anos na parte de infraestrutura, envolvendo outras congêneres [...]. Mas isso não foi o governo que liderou, não foi um ministério que puxou, foi a indústria pressionando de um lado, os armadores de outro. Eles [governo] tiveram que tomar uma decisão¹⁹³.

Observou-se, assim, uma convergência entre as publicações da CNI e FIESP no apoio, inicial, à IIRSA até meados da década de 2010 e na contribuição com estudos e relatórios sobre planejamento da integração física regional. Com a redução da disponibilidade fiscal dos países e o esvaziamento do COSIPLAN/UNASUL, as associações modificaram sua atuação no tema infraestrutura. A CNI passou a priorizar a defesa de mudanças regulatórias em acordos bilaterais de transportes, ao passo que a FIESP se voltou à agenda de infraestrutura brasileira, como a defesa de concessões e privatizações. Não se encontrou publicações da CNA nem da CNT sobre o tema.

Após o estudo das publicações, o segundo ponto observado foram os eventos realizados pelas associações ou eventos sobre integração da infraestrutura regional que contaram com a participação dessas associações. Os eventos são oportunidades de interação entre os tomadores de decisão e os formuladores de políticas, dessa forma, esses encontros foram um dos objetos de estudo deste trabalho. A organização de eventos sobre infraestrutura esteve presente na agenda da FIESP. O primeiro evento identificado foi um encontro sobre Integração Energética entre Brasil e Colômbia, realizado em 28 de outubro de 2010. Estiveram presentes membros da Eletrobrás, Interconexión Eléctrica S.A (ISA), ANEEL, Ministerio de Minas y Energía da República de Colombia (MMEC), o Operador Nacional do Sistema Elétrico e a Asociación Nacional de Empresarios Colombianos (ANDI).

Do lado governamental, o representante da ANEEL defendeu a integração energética entre os dois países nesse evento: por reduzir o custo marginal de geração elétrica, pelos

---

¹⁹² Ibidem

¹⁹³ Ibidem

sistemas serem complementares, por reduzir o poder de monopólio e melhorar a segurança energética dos países¹⁹⁴. Já o MMEC colombiano apresentou um mapeamento do sistema elétrico do país e seu potencial como exportador de energia para a América Central e Equador, além de estudos de pré-factibilidade de uma interconexão com Bolívia, Equador, Chile e Peru¹⁹⁵.

Do lado empresarial brasileiro, a Eletrobrás apresentou sua diretriz na época de “Eletrobrás deberá priorizar actuación em América” (p.7)¹⁹⁶, e “fomentar la integración regional amplia” (p.8)¹⁹⁷. A Eletrobrás apresentou a complementariedade hídrica dos países na região e os potenciais de integração energética na região, que seriam justificáveis economicamente. Uma ligação entre Brasil e Argentina traria um potencial de redução de custos operativos de US\$ 653 milhões por ano, na época (p.13)¹⁹⁸. Além disso, o estudo trouxe propostas de integração de cadeias produtivas de carvão, entre Venezuela e Colômbia; de gás natural, entre Brasil, Paraguai, Bolívia, Peru e Argentina; e de transmissão elétrica entre todos os países da região, exceto as Guianas e o Suriname. Por fim, a Eletrobrás apresentou acordos de cooperação técnica com a Argentina, a Colômbia, o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela¹⁹⁹.

Do lado empresarial colombiano, a ISA, companhia de capital aberto colombiana, também apresentou preferências pela integração regional. De início, a companhia apontou suas operações em países da região, como no Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia e Chile. Em seguida, Fernando Rojas, representante da ISA, afirmou “la región requiere avanzar en el proceso de integración energética para lograr una mayor competitividad en el actual entorno globalizado” (p.6)²⁰⁰. Em suas conclusões, Rojas afirmou que os governos criam as condições, mas são as empresas e as instituições que materializam o processo. Segundo o representante da ISA, para se alcançar a integração regional do mercado de energia elétrica, além das redes e recursos energéticos, é fundamental contar com um conjunto de regras que viabilizem o

---

194 SANTANA, Edvaldo. Perspectivas de Regulação e a Integração Regional. Apresentação em evento realizado na FIESP, em 14 de outubro de 2010. Ver:< <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/integracao-energetica-brasil-colombia/>> Acesso: 02.nov.2019

195 MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2010. Planeamiento del sector eléctrico colombiano. Apresentação realizada na FIESP, em 14 de outubro de 2010. Ver:< Ver:< <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/integracao-energetica-brasil-colombia/>> Acesso: 02.nov.2019

196 JATOBA, Pedro Luiz de Oliveira. Seminario de Integración Energética Brasil – Colombia. Apresentação em evento na FIESP, em 14 de outubro de 2010. Ver:< <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/integracao-energetica-brasil-colombia/>> Acesso: 02.nov.2019

197 Ibidem

198 Ibidem

199 Ibidem

200 INTERCONEXION ELECTRICA S.A. El crecimiento como plataforma para la integración regional. GESEL y FIESP, Octubre, 2010. Ver:< :< <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/integracao-energetica-brasil-colombia/>> Acesso: 02.nov.2019

funcionamento dessa integração. O caminho das regras, segundo Rojas, deve ser mais sólido do que a infraestrutura, necessitando de compromissos entre os governos, o trabalho de reguladores e o respaldo dos agentes do mercado elétrico. Por fim, o autor salienta:

En el proceso de crecimiento e internacionalización de ISA ha la idea de la integración regional siempre ha estado presente. La presencia de ISA en diferentes países de la región le ha permitido promover proyectos favorables a la integración de los mercados eléctricos, como interconexiones internacionales y propuestas regulatorias (p.30)²⁰¹ [grifo nosso].

Dessa forma, houve uma convergência de preferências entre o governo brasileiro, sob a ANEEL, as empresas Eletrobrás e ISA em relação à integração energética – física e regulatória - entre Brasil e Colômbia. Já o governo colombiano, embora tenha defendido uma integração com países da região, não tratou, especificamente, da ligação com o Brasil em seus apontamentos.

Ainda em relação aos eventos organizados pela FIESP, destaca-se a apresentação do estudo sobre os 8 eixos de integração da América do Sul no seminário de mesmo nome, realizado na sede da FIESP, no ano de 2012²⁰². Esse evento contou com a presença da então secretária geral da UNASUL, Maria Emma Mejía, e o então presidente do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), o ministro Cecilio Pérez Bordón.

Em um aspecto mais amplo, a FIESP organizou, ainda, nove encontros temáticos sobre Logística e Transportes entre 2005 e 2015. Dentre esses, obtivemos disponíveis informações detalhadas do 8º encontro²⁰³, realizado em São Paulo, nos dias 6 e 7 de maio de 2013. Nesse evento, foram organizados vinte painéis ligados aos temas: marco regulatório, projetos estruturantes, logística e competitividade, infraestrutura de transportes brasileira, mobilidade urbana e como acelerar a execução dos investimentos²⁰⁴. Ora, a agenda de harmonização regulatória esteve presente nos encontros da FIESP. Esse objetivo de harmonização se relaciona com a simplificação de regras, o que facilitaria a entrada de empresas sul-americanas em mercados de países vizinhos, ou seja, expansão do mercado consumidor para seus associados.

Das apresentações que estavam disponíveis no site da FIESP, identificamos a participação no evento sobre os 8 eixos de integração da América do Sul de representantes da ANTT, do MPOG, do DNIT, da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, do

---

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² FIESP, 2012. Seminário 8 eixos da Integração na América do Sul. Ver:< <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/8-eixos-de-integracao-da-infraestrutura-da-america-do-sul/>> Acesso: 11.Ago.2019

²⁰³ As apresentações estão disponíveis no site da FIESP. Ver:< <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/8o-encontro-de-logistica-apresentacoes/>> Acesso: 20.nov.2019

²⁰⁴ FIESP, 2013. Fiesp promove 8º encontro de Logística e Transportes. Ver:< <https://www.fiesp.com.br/imprensa/fiesp-promove-8o-encontro-de-logistica-e-transporte/>> Acesso: 20.nov.2019

FONPLATA, do BID, da USP, da UNICAMP, da FGV, do IBAMA, da EPL, da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), do Observatório de Parcerias Público-Privadas, da ANAC, da ANTAQ, do MRE, da Secretaria de Transportes do Rio de Janeiro, da PUC-SP, do IPEA, da Triunfo, da CCR, de escritórios de advocacia, entre outros²⁰⁵.

Durante outro evento, o então Diretor Titular do Departamento de Infraestrutura da FIESP, Carlos A. Cavalcanti, em discurso de abertura do 8º Encontro de Logística e Transportes, em maio de 2013, por exemplo, não mencionou os termos “integração” e “América do Sul” em seu texto. Em contrapartida, o teor do discurso voltou-se a aspectos financeiros e regulatórios, em nível nacional, como exemplificam os trechos “Aqui, também, o Governo Federal acertou. Abandonou o modelo de obra pública, pelo de concessão, em parceria público privada”, e “A MP dos Portos é o assunto polêmico do momento”²⁰⁶. Observa-se a priorização da FIESP por mudanças regulatórias, o que se coaduna com o posicionamento da instituição por mudanças nas regras, observado no evento sobre integração sul-americana.

Em 2017, o então ministro Dyogo Oliveira do MPOG, durante reunião do Conselho Superior da Indústria de Construção da FIESP (Consic), apresentou as prioridades governamentais sobre mudanças no marco regulatório de infraestrutura, sem mencionar a integração regional²⁰⁷. Ora, a visita do ministro de Estado à associação empresarial para tratar sobre marcos regulatórios sugere a consideração do governo pela opinião dos empresários da federação paulista.

Em relação à CNT e à CNA, não identificamos publicações, nem eventos específicos sobre o tema integração da infraestrutura da América do Sul. Tampouco se identificou uma agenda de eventos sobre o tema da integração da América do Sul feita pela CNI. Não obstante isso, a CNA tem uma agenda de defesa de investimentos na infraestrutura nacional²⁰⁸, por meio de uma Comissão de Logística e Infraestrutura, formada por representantes das federações estaduais, que busca reduzir entraves logísticos ao setor agropecuário. Seus objetivos, entre outros, buscam a redução dos custos logísticos, a integração de modais de transporte,

---

205 FIESP, 2013. PALESTRAS DO 8º ENCONTRO DE LOGISTICA – APRESENTAÇÕES .Ver:< <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/8o-encontro-de-logistica-apresentacoes/>> Acesso 20.Nov.2019

206 FIESP, 2013. Discurso proferido no 8º Encontro de Logística e Transportes da FIESP pelo Diretor Titular do Departamento de Infraestrutura da FIESP, Carlos A. Cavalcanti. Ver:< <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/8o-encontro-de-logistica-apresentacoes/>> Acesso 20.Nov.2019

207 FIESP, 2017. Palestra realizada na reunião do CONSIC – 17/02/2017. Ver:< <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/palestra-realizada-na-reuniao-do-consic-17022017/>> Acesso 20.Nov.2019

208 CNA, 2019. Áreas de Atuação. Ver:<<https://www.cnabrazil.org.br/areas-de-atuacao/logistica-e-infraestrutura>> Acesso 23.Set.2019

desburocratização e uma ênfase no Arco Norte. A Comissão elenca como resultados a participação em Reuniões Externas e Audiências Públicas:

Participação em reuniões com órgãos governamentais, associações e representantes setoriais ligados à infraestrutura e logística (ANTAQ, ANTT, DNIT, EPL, VALEC, MT, MAPA, SEP, TCU, Abifer, Abiove, AEB, Aprosoja, ANTF, ANUT, CNI, CNT, SYNDARMA e outros). E, também, em audiências públicas promovidas pelo Poder Legislativo (Senado Federal e Câmara dos Deputados) e pelo Poder Executivo (Agências Reguladoras, EPL, MT, SEP).²⁰⁹

A agenda da CNA apresenta, ainda, a defesa por investimentos em todos os modais de transporte, advoga por uma reformulação no sistema normativo da navegação em geral, com a liberalização na cabotagem (navegação próxima à costa), assim como a autorização de terminais privados. Além disso, reitera pontos positivos de leis recentemente aprovadas pelo governo federal²¹⁰:

Quadro 4– Leis e políticas aprovadas pelo Congresso Nacional que beneficiaram a atividade produtiva agropecuária

Lei e políticas aprovadas	Benefício
Lei dos Portos (Lei n. 12.815/2013).	Incentivo à privatização dos portos.
Lei dos Motoristas (Lei 13.103/2015).	Aumento da tolerância de peso por eixo em veículo rodoviário, isenção de pedágio para eixos suspensos.
Concessões Rodoviárias.	Novo modelo, baseado na menor tarifa de pedágio, resultaram em leilões com deságios menores entre 42% e 61%.

Fonte: CNA, 2019²¹¹

Dessa forma, a CNA apresentou, publicamente, seu posicionamento favorável a investimentos em infraestrutura, mudanças regulatórias e, também, participou de reuniões e audiências públicas sobre o tema.

Em relação à Lei dos Portos, houve uma campanha dos setores produtivos pela aprovação. A FIESP realizou anúncios em jornais²¹² e emitiu notas²¹³ em defesa da aprovação da lei, em 2013. A CNI aprovou, publicamente, a adoção da lei²¹⁴.

209 Ibidem

210 Ibidem

211 Ibidem

212 FIESP, 2013. FIESP faz campanha pela aprovação da MP dos Portos. Ver: <<https://www.fiesp.com.br/noticias/fiesp-faz-campanha-pela-aprovacao-da-mp-dos-portos/>> Acesso: 30.Set.2019

213 FIESP, 2013. MP 595 é o único caminho para modernização dos portos no Brasil. Ver: <<https://www.fiesp.com.br/noticias/mp-595-e-o-unico-caminho-para-a-modernizacao-dos-portos-do-brasil-reafirma-fiesp/>> Acesso 20.Set.2019

214 CNI, 2013. Nova lei dos portos é primeiro passo para modernização. Ver: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/nova-lei-dos-portos-e-primeiro-passo-para-modernizacao-avalia-cni/>> Acesso 20.Set.2019

Como não identificamos um posicionamento da CNT, observamos, então, associações mais específicas no setor de transportes. Nesse trabalho, identificamos a participação da ANTF no debate sobre integração da infraestrutura na América do Sul. A ANTF participou de eventos regionais temáticos na área ferroviária, como o seminário internacional “El Transporte Ferroviario en Latinoamérica: Actualidad y Futuro”, realizado em Curitiba, em 27 de junho de 2008. Evento que contou com representantes da esfera pública e privada nacional e regional, como o governador do Paraná, a ALL Logística S.A. e coordenadores da IIRSA²¹⁵.

Notou-se a participação do então diretor-executivo da ANTF, Rodrigo Vilaça, nas discussões sobre integração física da América do Sul durante sessão na Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal. Nesse encontro, o autor apresentou a malha ferroviária do cone-sul, no qual a ALL Logística tem importante participação, e uma proposta de trem expresso de cargas ligando São Paulo a Buenos Aires para melhorar o fluxo de cargas entre Brasil, Uruguai e Argentina²¹⁶.

Nesse estudo da ANTF, o autor apontou como entraves à maior rapidez do transporte: medidas de fiscalização dos Ministérios da Agricultura (para transporte de farinha), da Saúde (para transporte de fertilizantes) e da Receita Federal (para transporte petroquímico). Sua proposta de solução foi “Realização do embarque ferroviário acompanhado de desembaraço aduaneiro no Terminal alfandegado ALL em Tatuí evitando a realização da aduana na fronteira”. Além disso, o autor apontou outro entrave: diferenças nas bitolas dos trilhos, o que dificultaria a integração regional ferroviária. Em seguida, o autor defendeu o estímulo aos corredores de comércio, especialmente em áreas com maior fluxo de cargas e na “Zona de Integração Centro-Oeste Sudamericano ZICOSUR”, formada, segundo o autor, por Argentina, Brasil, Bolívia, Chile e Paraguai. Outro ponto, foi a importância da integração porto-ferrovia para otimizar a logística. Ademais, a harmonização regulatória regional e renovação do Acordo Internacional de Transportes Terrestres, de 1990, também foram identificadas como próximos passos pelo autor²¹⁷. Dessa forma, os elementos pontuados pelo Diretor-executivo da ANTF podem, também, ser encontrados na estratégia do IIRSA/COSIPLAN, especialmente no que tange aos corredores de exportação Leste-Oeste e Norte-Sul. A reforma da ferrovia Rivera-

---

215 ALADI, 2008. Seminário internacional Ver: <<http://www2.aladi.org/nsfaladi/integracion.nsf/8c3880068f31406a03256e61006d700b/c6afd146898a9f7903257456005fdbbc?OpenDocument>> Acesso: 26.Mar.2020

216 VILAÇA, Rodrigo. Apresentação para sessão da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal do Brasil intitulada ‘A Infraestrutura e a integração na América do Sul’. Brasília, 14 de dezembro de 2009. Ver: http://www.senado.leg.br/comissoes/ci/ap/AP20091214_Dr_Rodrigo_Otaviano.pdf

217 Ibidem.

Livramento, tratada no capítulo 2, envolveu a troca de bitolas para viabilizar a passagem de trens, por exemplo.

Dessa forma, em relação aos eventos, observou-se que a integração de infraestrutura da América do Sul foi tratada em 2010 e 2012 pela FIESP, porém, na segunda metade da década de 2010, o foco da federação foi em infraestrutura brasileira. A ANTF esteve presente em uma audiência da Câmara dos Deputados sobre o tema integração física regional, em 2009. Em relação à CNI, CNA e CNT, não se encontraram eventos específicos dedicados ao tema integração física.

O terceiro ponto estudado foram os posicionamentos das associações na mídia ou em entrevistas sobre a política de integração física da América do Sul. A FIESP apresentou, publicamente, seu posicionamento a favor da integração da infraestrutura regional, por meio de artigos em jornais, como o de Rubens Barbosa, presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Fiesp²¹⁸:

Em paralelo, para viabilizar um aumento significativo do intercâmbio comercial, seria também necessário dar ênfase e prioridade à questão da integração física. A dificuldade de transporte é um dos principais entraves para o crescimento do comércio regional. **Além da realização de projetos no âmbito do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan)** que facilitem o transporte de bens, serviços e pessoas, seria igualmente importante harmonizar o marco regulatório, por meio de medidas que simplifiquem a burocracia nos portos, nas zonas de fronteiras, nas passagens fronteiriças, nos corredores transoceânicos e no transporte de autoestradas e estradas de ferro.

Desse modo, observou-se que a integração física da América do Sul foi uma preferência da FIESP entre 2010 e 2013 e a FIESP apoiou a agenda da IIRSA/COSIPLAN. Recentemente, a entidade se ocupou mais da infraestrutura brasileira e de mudanças no marco regulatório nacional.

Esse interesse da FIESP pela América do Sul também foi observado na CNI. Em entrevista para o autor, o Gerente-Executivo de Assuntos Internacionais, Diego Bonomo afirmou que a América do Sul é uma região prioritária para a CNI, pois a pauta de exportações brasileiras para os países da região é, primordialmente, de produtos semimanufaturados e manufaturados. Bonomo afirmou que a associação tem interesse em aprofundar a agenda econômica do MERCOSUL e de integração com os países da Aliança do Pacífico. Sobre a interação com o governo federal, no aspecto comercial, afirmou: “O Brasil atualizou os acordos de comércio que ele tinha com o Peru e o Chile, mas nenhum dos dois está em vigor ainda. A

---

218 O ESTADO DE SÃO PAULO, 2017. Integração ou desintegração regional. Opinião: Rubens Barbosa, 12. set.2017. Ver: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,integracao-ou-desintegracao-regional,70001987473>> Acesso: 12. Set.2017

gente tem pedido que o governo faça a mesma coisa com a Colômbia”²¹⁹. Quanto à infraestrutura, a CNI, também, participa dessa agenda, defendendo privatizações e concessões em obras nacionais e relacionadas à integração regional²²⁰.

Bonomo, ainda, indicou os próximos passos da CNI na agenda regulatória de infraestrutura. O entrevistado afirmou “Agora, vamos começar a campanha para ter uma política mais ambiciosa para o transporte aéreo”²²¹. Em outro trecho da entrevista, o entrevistado indicou a preocupação da CNI com os acordos binacionais no setor aéreo, principalmente, quanto às restrições para transporte de passageiros e cargas durante escalas e conexões em outros países. O entrevistado afirmou que o modal aéreo é importante para o comércio exterior de alimento processado, TI, partes e peças. Além disso, esse modal é essencial para cadeias de valor que operam de forma mais rápida, porém, o custo desse transporte é alto, pois os acordos internacionais são restritivos e há poucas empresas operando²²². Observa-se, assim, que as regras e regulamentações são temas de atuação das associações empresariais, pois podem contribuir para a redução de custos para seus associados.

Em uma análise do processo de integração de infraestrutura de 2000 a 2018, Bonomo afirmou que agenda da integração da infraestrutura foi mais intensa nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, do que nos governos posteriores. O entrevistado observou que a agenda da política externa brasileira para integração da infraestrutura tinha muito o componente de investimento, mas não tinha o componente regulatório, que a CNI priorizava, no momento da entrevista. Bonomo afirmou que o governo federal não colocou a agenda regulatória de forma ambiciosa; por exemplo: discutindo, no âmbito internacional, acordos sobre tributação, taxas e encargos em portos e aeroportos. O entrevistado concluiu:

Você tem que adequar essas taxas aos acordos de facilitação de comércio da OMC. Então essa agenda do regulatório internacional de transportes e infraestrutura, eu vejo o governo fazendo muito pouco. E é uma agenda que o Brasil poderia ser mais agressivo, é a maior economia. Colocar isso na agenda com os vizinhos. Se o país não consegue mobilizar os recursos para construir os ativos, ele poderia trabalhar essa parte regulatória. Esse caso do Chile só saiu, sem falsa modéstia, porque a gente fez muito lobby, muita defesa de interesses nessa questão²²³

Desse modo, a FIESP, por meio de Rubens Barbosa, indicou seu interesse na integração física da América do Sul no jornal O Estado de São Paulo. Já a CNI apoiou o projeto de

---

219 BONOMO, Diego Zancan. Entrevista concedida na CNI, Brasília, Brasil. Entrevistador: Tiago França Menegatti. São Paulo, 25 de novembro de 2019.

220 Ibidem

221 Ibidem

222 Ibidem

223 Ibidem

integração física, sob a IIRSA. Porém, com o travamento das obras, a entrevista de Bonomo confirmou a preferência da confederação pela harmonização regulatória entre os países da América do Sul, no setor de transportes. Essa defesa pela convergência de regras entre os países sul-americanos foi observada nas publicações e nos eventos estudados nesse capítulo, tanto da CNI, quanto da FIESP.

3.5 Considerações Parciais

O estudo da participação de atores privados na formulação de políticas públicas tem sido de suma importância para os debates acadêmicos na Ciência Política. Essa participação privada pode ocorrer, tanto de formas lícitas, como ilícitas; em política interna ou externa. Em relação à participação lícita em política externa – foco deste trabalho –, foram apontados estudos sobre a participação de grupos de interesse nos EUA, em temas culturais, políticos e econômicos. Analogamente, no caso brasileiro, apresentaram-se estudos sobre temas econômico-comerciais, que apontaram a participação empresarial no Legislativo e no Executivo brasileiros. Este trabalho contribuiu para o estudo da participação empresarial na política externa para integração da infraestrutura da América do Sul.

Partiu-se de estudos acerca da participação lícita dos empresários brasileiros na política nacional. Nesse debate, Mancuso (2007) apresentou uma organização da CNI e do CEB em torno de uma agenda pela redução do Custo Brasil. Em relação ao tema da infraestrutura, identificamos a participação da FIESP na organização de eventos com a participação de membros do governo federal, de governos estaduais, empresas e instituições regionais, além da defesa pública da integração regional por meio de artigos em jornais e de publicações próprias. Porém, em meados dos anos 2010, a FIESP deixou de se posicionar, publicamente, sobre integração física, modificando sua atuação para a agenda da infraestrutura brasileira.

Quanto à CNI, se posicionou favoravelmente à integração da infraestrutura por meio de publicações próprias, pesquisas de opinião com empresários, estudos sobre gargalos logísticos e propostas de projetos, destacando-se a defesa da utilização da Hidrovia Paraná-Paraguai. Notou-se que o tema da exportação agropecuária, também, foi coberto pelos estudos da CNI. Contudo, com o travamento da integração física sob a IIRSA, o posicionamento da CNI, a partir de 2015, tem focado mais em aspectos aduaneiros e regulatórios do que na realização de projetos de infraestrutura. Observou-se que a agenda da PEB acompanhou esse ponto de vista de forma reativa, firmando acordos regulatórios e/ou aduaneiros com Uruguai, Bolívia e Chile, sendo esse último caso, que buscava liberalizar o mercado de transportes marítimos, uma

prioridade da CNI²²⁴. A atuação da CNI para o fim do Acordo Marítimo Brasil-Chile indica o peso da instituição na definição da agenda regulatória de infraestrutura, mesmo com a influência contrária da Associação dos Armadores e de Cabotagem, atuando mais pela via da ANTAQ (agência regulatória). Por fim, a tendência é de continuidade da atuação da CNI pela modificação da regulamentação na área de transportes de cargas.

Em relação à CNA, não identificamos posicionamento público acerca da integração física da América do Sul. Não obstante isso, o tema da infraestrutura é prioritário para esse setor²²⁵, sendo destacada a atuação da CNA em reuniões e audiências públicas sobre o assunto. O site da CNA, outrossim, apresenta sua agenda oficial, que inclui a defesa de investimentos em todos os modais de transporte no Brasil, além de alterações regulatórias nacionais, que facilitem as exportações e a logística de distribuição dos bens agropecuários. Em relação à CNT, não se encontrou menção pública sobre o tema integração física. Apenas a ANTF que esteve presente em audiência pública na Câmara dos Deputados.

Desse modo, a FIESP, a CNI e a ANTF se posicionaram em relação às políticas de integração da infraestrutura regional. Notou-se uma participação tanto da FIESP, quanto da CNI em publicações com análises sobre a viabilidade de projetos e seus impactos nos custos de transportes, especialmente no fim da década de 2000 e na primeira metade da década de 2010. Além disso, a FIESP organizou eventos sobre o tema com a presença de membros de governos e empresas brasileiros e estrangeiros também nesse período. Na segunda metade do século 2010, observou-se a atuação da CNI pela modificação de acordos binacionais em temas de transportes, de forma a reduzir os custos de transação de empresas brasileiras que desejam exportar ou importar para ou via América do Sul. As preferências empresariais em acordos de transporte são um tema que deve permanecer na agenda, pois os países da América do Sul são destinos de exportações brasileiras e as empresas do Brasil podem, também, usufruir de portos nos países com costa no Oceano Pacífico para exportar a outros mercados, como o Asiático.

4. CRISES ENVOLVENDO INFRAESTRUTURA NA AMÉRICA DO SUL

4.1. Introdução

---

224 CNI, 2016. CNI apoia a decisão do governo de revogar acordo marítimo com o Chile. Ver:< <https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/cni-apoia-a-decisao-do-governo-de-revogar-acordo-maritimo-com-o-chile/> > Acesso: 30.Set.2019

225 CNA, 2019. Áreas de Atuação. Ver:<<https://www.cnabrasil.org.br/areas-de-atuacao/logistica-e-infraestrutura> > Acesso 23.Set.2019

Nos capítulos anteriores, observamos como ocorreu a participação de associações empresariais brasileiras em projetos e políticas de integração da infraestrutura na América do Sul. No capítulo 2, apresentaram-se as preferências de associações empresariais, setores produtivos e de empresas em projetos bilaterais, entendidos como projetos de integração física, do Brasil com países vizinhos. O capítulo 3 abarcou o posicionamento das associações empresariais em relação às políticas de integração regional, como o planejamento criado pela IIRSA/COSIPLAN, o qual foi apoiado pela FIESP. Observou-se, ainda, a participação da CNI na denúncia do Acordo Marítimo entre Brasil e Chile e sua preferência pela harmonização regulatória e abertura do mercado de transportes. Contudo, as relações brasileiras com os países da América do Sul no tema de infraestrutura, também, passaram por momentos críticos. Três crises envolvendo o Brasil e países sul-americanos serão tratadas neste capítulo: a crise do gás natural com a Bolívia, a expulsão da construtora brasileira Norberto Odebrecht S.A. do Equador e a renegociação das tarifas pagas pela energia de Itaipu ao Paraguai. Nesses três casos, buscamos analisar o processo decisório, identificando o posicionamento dos representantes envolvidos nas negociações e as preferências das associações empresariais brasileiras nessas crises.

4.2. Bolívia-Brasil: energia

Brasil e Bolívia tiveram momentos importantes ao longo da história de suas relações. O Tratado de Petrópolis, de 1909, negociado pelos países, resolveu uma disputa fronteiriça no Norte do Brasil, em uma região que costumava ter disputas pela exploração da borracha. Em 1938, o então presidente do Brasil, Getúlio Vargas, e o representante boliviano Alberto Ostria Gutierrez assinaram um acordo sobre a exploração do petróleo boliviano, o que representou uma preocupação brasileira para ter acesso mais próximo a essa fonte energética. Esse arranjo criou esforços bilaterais para a prospecção de petróleo na Bolívia, porém, a exploração brasileira no país desacelerou devido a incursões diplomáticas da Argentina e dos Estados Unidos na década de 1940, ambos países também interessados na exploração dessa *commodity*²²⁶.

Em 1958, o Acordo de Roboré foi assinado para implementar itens dos tratados de 1909 e de 1938. Esse acordo era composto por 29 partes. Entre elas, o Brasil aceitou pagar parte dos custos da ferrovia Madeira-Mamoré, que liga os dois países, um acordo estabelecido no Tratado de Petrópolis de 1909, mas delineado somente no acordo de 1958. Além disso, esse ato

---

226FGV CPDOC, 2020. Verbete – Acordo de Robore. Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/robore-acordo-de>

apresentou as condições de exploração do petróleo boliviano por empresas estrangeiras. No entanto, ocorreu uma pressão política de empresas privadas brasileiras interessadas na exploração do petróleo, pois só a Petrobras podia produzir naquele momento. A parte do acordo de 1958 sobre a liberalização da exploração de petróleo, que permitia que empresas privadas brasileiras entrassem na Bolívia, não foi implementada no Brasil, pois, em 1963, foi declarado o monopólio da Petrobras na exploração de hidrocarbonetos no país²²⁷. Ao passo que, na Bolívia, o mercado de petróleo foi profundamente aberto para empresas privadas estrangeiras durante o governo de Barrientos. Nesse contexto, a empresa americana Gulf Oil tornou-se o maior investidor na Bolívia. Não obstante isso, em 1969, o presidente Ovando alterou os dispositivos do governo anterior, o que levou à nacionalização da exploração de petróleo na Bolívia (SANTORO, 2006).

Em 1972, o presidente Banzer promulgou a Lei Geral de Hidrocarbonetos, que permitiu novamente a participação internacional na exploração de petróleo boliviano junto com a maior empresa nacional Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Essa lei vigorou até 1990 (SANTORO, 2006). Em 1974, foi assinado um Tratado de Cooperação e Complementação Industrial entre Brasil e Bolívia. Nesse acordo, no contexto da flexibilização do monopólio da YPFB, a Bolívia venderia gás natural ao Brasil em troca do compromisso brasileiro de investir em um polo industrial, sobretudo petroquímico, na Bolívia. No final, as diretrizes do comércio bilateral de gás natural foram determinados pelo documento de 1974 (VIZENTINI, 2004).

Em 1985, o presidente Victor Paz Estenssoro aprovou o Decreto Supremo 21.060 que criou a Nova Política Econômica boliviana. Essa política iniciou o processo de abertura da economia boliviana (SANTORO, 2006). No setor petrolífero, a YPFB, foi dividida em outras três empresas²²⁸ e os campos de petróleo passaram a ser administrados, também, por empresas estrangeiras, como Petrobras, Repsol-YPF e British Petroleum. Nesse contexto, a Petrobras tornou-se a maior investidora direta da Bolívia (SANTORO, 2006).

Na década de 1990, a Petrobras descobriu campos de gás natural muito maiores do que o esperado na Bolívia. O volume de gás natural encontrado na prospecção justificava a construção de gasodutos para o Brasil (SANTORO, 2006). O gasoduto Brasil-Bolívia foi inaugurado, então, em 1996 com 3.150 km, com a capacidade de transportar 30 milhões de

---

227 Ibidem

228 REPUBLICA DE BOLIVIA, 1985. Decreto Supremo 21060, 29 de agosto de 1985. Disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-21060.html>

metros cúbicos de gás por dia²²⁹. A construção do gasoduto representou um aumento importante na geração de renda na Bolívia.

No entanto, a disputa pelas receitas geradas pelo gás teve um marco importante em 2003 na chamada Guerra do Gás, uma série de protestos de movimentos sociais na Bolívia, que derrubou o presidente Gonzalo Sanchez de Lozada devido a sua agenda política e econômica de manutenção da regulamentação do setor de Hidrocarbonetos. Os protestos contra a posição de Lozada foram realizados, principalmente, pela Coordinadora Nacional para La Defensa y Recuperacion del Gas, cujo líder era Evo Morales, futuro presidente do país. Houve confrontos em La Paz em outubro de 2003. Diante disso, Lozada renunciou e Carlos Mesa assumiu a presidência, prometendo rever o setor de hidrocarbonetos, mas Mesa não conseguiu avançar nessa agenda. Durante esse governo, segundo Fuser (2014), o Brasil prometeu investimentos em Puerto Suarez para construir indústrias químicas com o intuito de persuadir Mesa a escolher uma posição amigável à presença da Petrobrás no país (FUSER, 2014).

Em 2004, realizou-se um referendo na Bolívia sobre a nacionalização do setor de hidrocarbonetos. O resultado indicou que a maior parte da população era a favor da nacionalização do gás; por exemplo, a pergunta do referendo "Você concorda que a República Boliviana deva recuperar a propriedade sobre todos os hidrocarbonetos?" obteve 92% dos votos "a favor"²³⁰. Vale ressaltar uma entrevista feita por Fuser (2014) com o diplomata brasileiro Pedro Miguel da Costa Silva, que trabalhava na embaixada brasileira em La Paz, na época desse referendo, afirmando que o governo brasileiro achava que os discursos públicos dos representantes do Brasil deveriam ser mais duros, pois as conversas bilaterais não seriam suficientes para fortalecer a posição brasileira. De fato, o endurecimento do discurso pode ser identificado em um artigo escrito no jornal *El Diario* pelo embaixador brasileiro Antonino Mena Gonçalves, em 2004, que afirmou que a elevação dos royalties até 50% não seria aceita pela Petrobras (FUSER, 2014).

Em 2005, foi aprovado na Câmara dos Deputados na Bolívia um projeto de lei que continha medidas de confisco no setor de Hidrocarbonetos. O governo brasileiro continuou criticando esses planos bolivianos (LIMA, 2005). No final, essa lei estabeleceu: um prazo de 180 dias para renegociar os contratos de Hidrocarbonetos, um novo imposto (*impuesto directo a los hidrocarburos*), mais os royalties em curso, atingindo um imposto de 50% sobre a

---

229 TBG, 2020. Informações Técnicas. Disponível em: http://www.tbh.com.br/pt_br/o-gasoduto/informacoes-tecnicas.htm

230 NOHLEN, Dieter. Elections in the Americas: a data handbook, volume II. Oxford University Press, 2005.

produção de hidrocarbonetos. No entanto, o presidente Mesa não assinou a lei, o que aumentou a pressão pública contra ele. Finalmente, ele renunciou à presidência nesse mesmo ano.

Durante as campanhas presidenciais de 2005, Evo Morales, candidato do *Movimiento al Socialismo* (MAS) decidiu trazer para o debate eleitoral a estrutura e regulamentação do setor de hidrocarbonetos na Bolívia. Em sua campanha, ele oscilou entre a nacionalização total e a renegociação de contratos de gás natural com companhias petrolíferas estrangeiras, especialmente em um contexto de alta dos preços internacionais do petróleo. Morales foi eleito com 53% dos votos, o maior percentual da história boliviana, segundo Fuser (2004).

Depois de perder popularidade nos primeiros meses de seu governo, Morales decidiu promulgar o Decreto Supremo 28.701 para nacionalizar a indústria de hidrocarbonetos. Essa era uma demanda dos movimentos sociais que o apoiavam nas eleições (SANTORO, 2006). A lei reafirmou que o Estado era o proprietário dos hidrocarbonetos, de acordo com a Constituição Boliviana. A lei também indicou a disposição do governo em elevar as receitas fiscais estaduais renegociando os contratos com empresas estrangeiras. A lei estabeleceu que a YPFB administraria o setor e que esse decreto visava criar uma política de industrialização a partir das receitas criadas pela exploração dos recursos do setor de hidrocarbonetos²³¹.

Em relação à política interna boliviana, a crise política relacionada à nacionalização do setor de hidrocarbonetos não foi uma novidade em sua história. Essa crise esteve intrinsecamente ligada a um conflito histórico entre diferentes grupos sociais no país, que incluía, além da disputa pelas receitas do gás natural, outras questões econômicas (produção agrícola, por exemplo) e étnicas (descendentes europeus e indígenas). Entre os grupos sociais, podemos delinear a presença de uma elite exportadora nas terras baixas e a maioria da população vivendo no planalto, chamada de *Altiplano* (VAN COTT, 2000). As terras baixas, que são parte da Amazônia boliviana, incluem as províncias de Santa Cruz de la Sierra, Beni, Pando e Tarija, que representam a origem de 55% das exportações totais bolivianas em 2018²³²; já os planaltos são próximos à Cordilheira dos Andes, incluindo as províncias de La Paz, Oruro, Potosi, Cochabamba e Chuquisaca, onde 63% da população vivia em 2012, segundo o último censo oficial do país²³³. Dessa forma, a região mais densamente populosa (planalto) não é a principal região geradora de riqueza (terras baixas), onde se explora os hidrocarbonetos.

---

231 REPUBLICA DA BOLIVIA, 2005. Supreme Decree 28701/2006. Disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28701.html>.

232 INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR, 2019. Estadísticas de Bolivia – Cifras del Comercio Exterior. Disponível em: <<https://ibce.org.bo/informacion-estadisticas-bolivia.php>>. Acesso: 20. Fev.2020

233 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA DE LA REPUBLICA PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2012. Censo de Población y Vivienda. Disponível em: <<http://geo.ine.gob.bo/cartografia1/>> Acesso: 20. Fev.2020

As províncias de Santa Cruz e Tarija, nas terras baixas, têm sido as principais exportadoras de gás na Bolívia nas últimas décadas. Em 2018, exportaram, respectivamente, US\$ 999 milhões e US\$ 1,8 bilhão, o que representou 94% do total exportado da Bolívia²³⁴. Assim, o gás natural tem sido a fonte mais importante de renda nessas províncias. O Brasil é o principal destino das exportações bolivianas de gás natural, atingindo o valor de US\$ 1,37 bilhão em 2019²³⁵.

Nesse contexto, é importante ressaltar o Decreto 28.701/2006, que estabeleceu a nacionalização dos recursos de hidrocarbonetos na Bolívia, o que significa que a propriedade, a posse e o controle desses recursos foram transferidos ao Estado. As empresas foram obrigadas a transferir o controle dos campos de petróleo para a YPFB, que estava encarregada da produção a partir daquele momento. No entanto, as empresas estrangeiras poderiam continuar operando se os contratos fossem renegociados, de forma a ampliar a receita tributária para o Estado da Bolívia²³⁶. Para a Petrobrás, a renegociação levou a uma redução de seu faturamento de 82% para cerca de 30% a 35% (FUSER, 2014). Durante seu discurso em um campo de gás no Departamento de Tarija, Evo Morales afirmou: "Gostaríamos de pedir aos nossos companheiros operários da Petrobras presentes aqui para serem fiéis com sua pátria e respeitar, disciplinarmente, este decreto supremo para que esse recurso natural volte às mãos do povo boliviano"²³⁷. Depois disso, o exército boliviano e grupos de indígenas ocuparam os campos de gás²³⁸.

A reação à nacionalização teve tons diferentes. Três dias após o decreto, o presidente brasileiro Lula da Silva foi a Puerto Iguazu para uma reunião com Evo Morales, Hugo Chávez e Nestor Kirchner. A reunião em si representou uma mediação da Argentina e da Venezuela, mas não da Comunidade das Nações Sul-Americanas (CASA) ou do MERCOSUL, pois nenhuma declaração oficial dessas instituições foi emitida. Nessa reunião, foram definidas as diretrizes iniciais das negociações entre Brasil e Bolívia. Segundo o ministro brasileiro das Relações Exteriores, Celso Amorim, "as diretrizes para o preço [do gás boliviano] devem ser aquelas que estão na nota assinada pelos quatro presidentes (do Brasil, Bolívia, Argentina e

---

234 INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR, 2019, *idem*.

235 MINISTERIO DA ECONOMIA DA REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2020. Comex Stat. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>> Acesso: 20. Fev.2020

236 REPUBLICA PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2006. *Idem*.

237 FOLHA DE S.PAULO, 2006. Morales Invade Petrobras e nacionaliza gas. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0205200602.html>> Acesso: 20. Fev.2020

238 FOLHA DE SP, 2006. Índios ocupam novos campos na Bolívia e ameaçam cortar gás do Brasil. Folha Online: 28/06/2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u110572.shtml>> Acesso: 20. Fev.2020

Venezuela) na semana passada"²³⁹. Esse é um exemplo de alinhamento regional para resolver controvérsias, embora nenhuma instituição formal tenha participado.

Após a reunião, Morales garantiu que as negociações seriam racionais e que o fornecimento seria mantido. Lula da Silva afirmou durante entrevista coletiva que Brasil, Argentina e Venezuela reconheceram o direito boliviano de definir sua autonomia sobre seus recursos naturais. Além disso, o presidente brasileiro disse:

Como presidente do Brasil, reconheço a situação econômica da Bolívia, sei dos problemas do presidente Evo Morales e, desde o primeiro dia, tenho me colocado à disposição para que discutamos e, agora, mais fortemente, com os presidentes Chávez e Kirchner, de forma que podemos trabalhar juntos para elaborarmos projetos que possam ajudar e contribuir para o desenvolvimento da Bolívia. Temos projetos, Morales certamente irá apresentar, num futuro bem próximo, uma lista de demandas que são consideradas importantes, e vamos trabalhar para ver como contribuir para que a Bolívia dê os passos que precisam ser dados para poder melhorar a qualidade de vida da sua gente²⁴⁰.

Lula da Silva se posicionou mais do lado solidário em suas primeiras declarações sobre a situação na Bolívia. Esse padrão também foi observado durante o processo de negociação de Itaipu, tratado mais adiante. O presidente brasileiro destacou a necessidade de aumentar a proximidade com seus vizinhos e melhorar sua qualidade de vida.

No Peru, o presidente Alejandro Toledo afirmou durante uma entrevista a uma rádio peruana: "Se o presidente Morales decidiu nacionalizar seus hidrocarbonetos, é uma decisão soberana de um presidente eleito, e não vou dizer mais nada sobre o assunto"²⁴¹. A Petrobras divulgou uma nota pública em maio de 2006, afirmando que a atitude do governo boliviano era unilateral e que mudava significativamente as condições de sua operação no país²⁴². O presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli, afirmou que: "Estamos suspendendo qualquer possibilidade de novos investimentos na Bolívia"²⁴³. De maio até o final de junho de 2006, a Petrobrás e a YPFB tiveram quatro reuniões para renegociar o preço do gás, mas não chegaram

---

239 ITAMARATY, 2006. Circular Telegráfica nº 59317 – Entrevista com o Ministro das Relações Exteriores do Brasil ao jornal "O Globo". Emitido em 09/05/2006.

240 VALOR ECONOMICO, 2006. Lula promete investir na Bolívia; aumento do gás será negociado. Valor Economico, 05/05/2006, Especial, p.A10. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/467720/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y> Acesso: 20. Fev.2020

241 FOLHA DE S.PAULO, 2006. Decisão da Bolívia sobre petróleo é soberana, diz Toledo. Folha Online: 01/05/2006. <Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u95490.shtml>> Acesso: 15. Fev.2020

242 FOLHA DE S.PAULO, 2006. Petrobras vai analisar junto com governo reação à medida de Morales. Folha Online: 01/05/2006 <Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u95492.shtml>> Acesso: 15. Fev.2020

243 FORBES, 2006. Gabrielli's Petrobras Quits Investment In Bolivia. 04/05/2006. Disponível em: <https://www.forbes.com/2006/05/04/bolivia-petrobras-brazil-cx_po_0504autofacescan10.html#5f14da0a5764> Acesso: 15. Fev.2020

a um acordo. Gabrielli, em contraposição a postura de Lula da Silva, posicionava-se pragmaticamente, defendendo, unicamente, os interesses econômicos da Petrobras²⁴⁴.

Em agosto de 2006, o vice-presidente da Bolívia, Álvaro Garcia Linera, foi ao Brasil junto com uma equipe de negociadores para tratar sobre um reajuste no preço do gás natural boliviano com o presidente Lula da Silva. Nessa reunião ficou definido que o preço subiria de US\$ 4 para US\$ 8 por milhão de Unidades Térmicas Britânicas (BTU) de gás natural. Vale ressaltar que durante essa viagem não foram agendadas reuniões com representantes da Petrobras²⁴⁵. Essa reunião corrobora o argumento de que o governo brasileiro estava diretamente envolvido nas negociações bilaterais.

No entanto, ainda em 2006, foram realizadas reuniões entre a Petrobras e a YFPB. O presidente da Petrobrás-Bolívia, José Fernando de Freitas, afirmou em entrevista ao jornal boliviano La Razón:

A negociação do preço do gás ocorre em um nível já determinado pelo contrato, que é o mecanismo para solucionar controvérsias. Qualquer parte tem o direito de olhar para as cláusulas a fim de defender os interesses que considera legítimos. Assim, as partes se encontram periodicamente e recentemente decidiram adiar o prazo de negociação. Quanto à aplicação do decreto de nacionalização, houve algumas reuniões preliminares entre a Petrobras e a YFPB que não foram conclusivas. Faz mais de dois meses que não temos nenhuma reunião. Esperamos que essas reuniões comecem a acontecer a partir de agora, seguindo melhores intenções²⁴⁶.

No final, a ameaça de confisco e desapropriação de bens da Petrobrás não foi concretizada. Em setembro de 2006, Petrobras, Repsol-YPF e Total passaram a pagar um novo imposto ao governo boliviano, que somado aos demais encargos, chegaram a US\$ 32 milhões²⁴⁷ pagos à Bolívia. Em 26 de outubro de 2006, o Assessor Internacional do Presidente do Brasil, Marco Aurélio Garcia, declarou: “Queremos o acordo para renovar os contratos em um bom entendimento. Se esse entendimento não for possível, a Petrobras sai da Bolívia e seremos ressarcidos pela via da negociação ou da Justiça”²⁴⁸. Um dia depois, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, afirmou: “A conversa é técnica, mas os contratos estão em jogo. Diante de uma nova realidade, o importante é que as condições sejam adequadas. Para

---

244 FOLHA DE S.PAULO, 2006. Vice-Presidente boliviano vem ao Brasil negociar gas natural. EFE: 24/08/2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u110467.shtml>> Acesso: 15. Fev.2020

245 Ibidem

246 Itamaraty, 2006. Telegrama Diplomático nº 01344 de BRASEMB LA PAZ. Recebido em 11/09/2006.

247 O GLOBO, 2007. Confirma a cronologia da nacionalização na Bolívia. O Globo.com: 10/05/2007. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/confirma-cronologia-da-nacionalizacao-na-bolivia-4191343>> Acesso: 17. Fev.2020

248 FOLHA DE S.PAULO, 2006. Brasil tenta acordo com Bolívia, mas não descarta recurso, diz Garcia. Folha Online: 26/10/2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u111966.shtml>> Acesso: 17. Fev.2020

nós, um acordo tem que ser baseado na negociação e ser bom para ambos"²⁴⁹. Ambas as declarações sustentam a posição de que o governo brasileiro também estava negociando bilateralmente por interesses econômicos nacionais.

No entanto, Fuser (2014) apresentou uma declaração de Marco Aurélio Garcia dizendo que: "O Brasil não quer ser um país próspero em meio a um grupo de países pobres e sem esperança em relação ao seu futuro. A arrogância não é compatível com a solidariedade. E a solidariedade também serve ao interesse nacional, que muitos invocam sem entender o que pode ser" (GARCIA, 2010 *apud* FUSER, 2014). Observa-se novamente o uso da palavra "solidariedade" em um discurso de uma autoridade brasileira. Segundo Fuser (2014, p.6), os interesses da Petrobras foram defendidos pelo governo brasileiro, sem apresentar concessões em favor do desenvolvimento social e econômico da Bolívia. Para o autor, houve uma contradição entre o discurso da solidariedade regional e a *práxis* de maximização de lucros para a Petrobras. Ele argumenta que o Governo brasileiro teria atuado unicamente por seus interesses econômicos nacionais, desde a liberalização do mercado boliviano de gás na década de 1990. Embora Fuser argumente que o interesse econômico era a única linha de ação brasileira, vale ressaltar que o discurso brasileiro estava alinhado com a visão da Política Externa naquele momento.

Em 31 de outubro de 2006, um acordo foi selado entre Petrobras, Repsol, Total e YPF. As partes concordaram que o governo boliviano manteria 50% das receitas nos campos de gás de San Alberto, San Antonio e Colpa-Caranda com royalties, participações e impostos diretos. Em relação ao restante das receitas, 10% foram destinados aos custos operacionais de exploração e os outros 40% foram divididos entre a Petrobras e a YPF. Isso significa que a receita ficaria em 20% para a Petrobrás. Finalmente, os ativos de exploração seriam entregues à YPF em 30 anos após este acordo²⁵⁰. No entanto, os preços de venda das refinarias de petróleo da Petrobrás para a YPF ainda não foram definidos nesse acordo.

As negociações de venda das refinarias de petróleo continuaram até junho de 2007. Lula da Silva afirmou na época: "Isso é uma briga, por enquanto, da Petrobrás, e não uma briga que envolve o governo"²⁵¹, mas na mesma entrevista, afirmou que "A Petrobrás não tem o menor

---

249 FOLHA DE S.PAULO, 2006. Amorim vê atitude "mais pragmática" da Bolívia em negociações. Folha Online: 27/10/2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u111988.shtml>> Acesso: 17. Fev.2020

250 FOLHA DE S.PAULO, 2006. Gabrielli diz que acordo com Bolívia garante rentabilidade. Folha Online: 31/10/2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u112082.shtml>>

251 ESTADAO, 2007. Briga com a Bolívia, por enquanto, é assunto da Petrobrás, diz Lula. O Estado de São Paulo, 09/05/2007, Economia, p.B1. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/327626/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>>

problema de vender a refinaria. O que a Petrobrás quer é um preço justo"²⁵². Além disso, o presidente brasileiro insistiu que uma arbitragem internacional seria uma possibilidade²⁵³. Pelo seu discurso, é possível inferir a participação direta do governo brasileiro no processo decisório ligado a esse disputa específica, pois o presidente falou publicamente sobre os argumentos da Petrobras e sobre a possibilidade de acionar um tribunal arbitral. No mesmo contexto, Evo Morales disse que estava tranquilo com a situação "Estou convencido de que, com países vizinhos como o Brasil, não será necessário apelar para uma arbitragem internacional"²⁵⁴ e "tenho certeza de que vamos chegar a um acordo. Isso não é um problema; ela só é necessária para um diálogo profundo"²⁵⁵. Por fim, o preço das refinarias foi acordado em US\$ 112 milhões. Anos após a renegociação, em 2009, Lula da Silva afirmou que, durante uma reunião com Morales, mostrou um mapa da América do Sul para convencer Evo Morales de que o Brasil seria o único destino para a venda de gás natural boliviano²⁵⁶. A influência do governo federal nas posições da Petrobrás é um assunto interessante para estudos futuros.

Em relação à participação dos representantes empresariais, que se conecta ao tema principal dessa dissertação, Cardozo (2010) apresentou importantes constatações sobre a participação da FIESP, que representava uma parcela importante das indústrias que consumiam o gás natural e, também, das empresas que distribuíam gás natural no estado de São Paulo.

Segundo Cardoso (2010), a FIESP teria tido vários contatos com o governo, inclusive elaborando um plano de contingência energético para um possível desabastecimento de gás natural. Esse plano foi organizado pelo Ministério de Minas e Energia, Ministério das Relações Exteriores, Petrobras e FIESP conjuntamente. Além disso, em entrevista a Cardoso (2010), Carlos Cavalcanti, representante da FIESP naquele momento, afirmou que o presidente da FIESP, Paulo Skaf, costumava falar diariamente com Lula da Silva e Celso Amorim durante essa crise. Cavalcanti afirmou, nesta entrevista, que o problema para a FIESP era a nacionalização das refinarias. No entanto, Cardoso (2010) também identificou em outras entrevistas que, no final, as refinarias tiveram uma pequena importância financeira para a Petrobrás naquele momento.

Cardoso (2010) argumenta que os efeitos distributivos, ou seja, os custos e benefícios da negociação com a Bolívia, não significariam um custo significativo para os interesses

---

252 Ibidem

253 Ibidem

254 Ibidem

255 Ibidem

256 ESTADAO, 2009. Lula cita independencia do Brasil no gas ante a Bolivia. Agencia Estado: 06/03/2009. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,lula-cita-independencia-do-brasil-no-gas-ante-bolivia,334688>> Acesso: 17. Fev.2020

privados, se o preço não fosse elevado e a oferta não fosse interrompida. No final, o Brasil aceitou as exigências da Bolívia, porque a Bolívia garantiu que a oferta continuaria. Além disso, os custos gerados pelo aumento dos preços foram absorvidos pela Petrobras (Cardoso, 2010). Em suma, os representantes empresariais da FIESP apoiaram as negociações com a Bolívia, porque o preço do gás natural não foi elevado para as indústrias nem para os cidadãos diretamente. O preço foi determinado pelas variações na cotação do petróleo, ao passo que a Petrobras estava assumindo os custos determinados pelos novos impostos bolivianos, o que indiretamente reduziu a lucratividade da estatal brasileira e, por conseguinte, as receitas do Estado brasileiro.

Após a compilação dos discursos e notas, é possível afirmar que, embora Chávez e Kirchner tenham participado da reunião inicial de mediação dessa crise, a negociação em si foi conduzida entre o governo boliviano e o governo brasileiro, além de representantes das empresas estatais petrolíferas (Petrobrás e YPFB) e funcionários dos governos. Por um lado, é possível argumentar que a solução bilateral seria lógica, pois a situação era uma preocupação do governo boliviano e da empresa estatal brasileira. Por outro lado, embora a integração da região estivesse presente no discurso e na prática da época, por exemplo, a CASA foi criada em dezembro de 2004, antes da crise, não foram realizadas reuniões ou declarações sobre o tema nesse fórum. Portanto, no que diz respeito à infraestrutura, a Bolívia e o Brasil escolheram, nessa crise, a opção de negociação bilateral, envolvendo empresas estatais e governos, tendo a participação da FIESP na formação das posições brasileiras, ou seja, no processo decisório.

Em relação aos líderes, foi possível identificar uma ideia de solidariedade nos discursos dos representantes brasileiros, que, aliado a uma tradição diplomática brasileira de negociação sobre disputas internacionais, levou a uma solução bilateral no caso do gás boliviano. Um compromisso entre as partes mostrou que o pedido boliviano para aumentar as receitas de tributação e obter o controle de parte da produção de gás natural foi atendido pelo Brasil. Além disso, a Petrobras continuou operando na Bolívia, atingindo os interesses das empresas em manter sua produção no país. Assim, os líderes brasileiros combinaram a disposição de contribuir para o desenvolvimento boliviano com a intenção de manter as operações da Petrobras na Bolívia, que foram cruciais para o fornecimento de energia ao Brasil, sobretudo, ao Estado de São Paulo.

Em relação à participação empresarial, a FIESP participou do processo decisório durante essa crise, sobretudo, para a elaboração de um plano de contingência em conjunto com o governo federal, em caso de desabastecimento de gás natural. Além disso, um dos motivos

do apoio da FIESP às negociações com a Bolívia foi a garantia de que o custo do aumento do preço do gás natural seria absorvido pela Petrobrás.

4.3. Equador-Brasil: construção civil

O primeiro destaque da relação bilateral entre o Brasil e Equador foi a atuação do Brasil durante a mediação da disputa territorial entre Equador e Peru, que terminou após o acordo da *Ata de Brasília*, em 1998. A América do Sul começou a ser declarada publicamente como prioridade na política externa brasileira, em 2000, após a Primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul, em Brasília. Fernando Henrique Cardoso iniciou uma aproximação que foi seguida por seus sucessores Lula da Silva e Dilma Rousseff. Com isso, o Equador ganhou mais espaço nas prioridades brasileiras da atuação externa brasileira.

Em relação à política equatoriana, Jaramillo (2008) argumenta que Rafael Correa criou uma estabilidade política no país que permitiu que sua política externa fosse mais ativa e menos reativa. Seus antecessores estavam mais interessados em uma relação próxima com os Estados Unidos. Antes de Correa tomar o poder, a instabilidade no Equador chegou a um momento complicado quando o presidente Lucio Gutierrez renunciou em 2005²⁵⁷, após dissolver a Suprema Corte de Justiça. Gutierrez foi aceito como refugiado no Brasil²⁵⁸, porém, retornou ao Equador dias depois²⁵⁹. Após essa crise política, as eleições foram realizadas em 2006.

Nessa eleição, Rafael Correa foi eleito por 56,7% dos votos²⁶⁰. Segundo Jaramillo (2008), a chegada de Correa foi um ponto de virada na política externa equatoriana devido ao afastamento do Equador em relação aos Estados Unidos. Além disso, Honório (2019) aponta que Correa também mudou duas diretrizes na Política Externa equatoriana: em primeiro lugar, se aproximou da Bolívia e da Venezuela, no chamado "bolivarianismo"; em segundo lugar, intensificou as relações com a América do Sul, aceitando participar das reuniões da CASA e da UNASUL.

Embora Correa tenha mostrado interesses em relações mais próximas com países sul-americanos, sua principal diretriz externa foi a autonomia do Equador (JARAMILLO, 2008;

---

257 EL MUNDO, 2005. El ex presidente de Ecuador Lucio Gutierrez renuncia al asilo en Brasil. 06/07/2005. Disponível em: <<https://www.elmundo.es/elmundo/2005/06/07/internacional/1118106298.html>> Acesso: 17. Fev.2020

258 JORNAL DO BRASIL, 2005. Gutierrez chega ao Brasil para asilo. 04/25/2005. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/61166/noticia.htm?sequence=1&jsAllowed=y>> Acesso: 17. Fev.2020

259 EL MUNDO, idem.

260 Consejo Nacional de Estadísticas de Ecuador. **Atlas Electoral del Ecuador**. Disponível em: http://cne.gob.ec/documents/Estadisticas/Atlas/CNE_ATLAS-ELECTORAL-DEL-ECUADOR-2002-2007-29-71.pdf.

HONORIO, 2019). Dentro dessa abordagem autônoma, a expulsão da Odebrecht – empresa de engenharia civil brasileira – do Equador criou uma crise nas relações entre brasileiros e equatorianos

A crise entre Brasil e Equador relacionou-se a uma usina hidrelétrica chamada São Francisco. Essa usina está localizada na província de Tungurahua, em uma região central do Equador²⁶¹. Sua construção foi realizada pela Odebrecht em conjunto com outras empresas, como a Alstom e a Va Tech. As negociações para determinar a fonte de financiamento desse projeto começaram em 1998, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, quando o governo do Equador realizou uma licitação pública para contratar uma empresa para construir essa usina.

Após esse processo licitatório, o governo equatoriano, por sua empresa estatal Hidropastaza S.A., que opera a usina, contratou a Odebrecht para realizar esse importante projeto de fornecimento de energia no Equador. Um ponto decisivo a favor da *joint venture* brasileira foi a solidez do financiamento do BNDES apresentada nessa proposta, em comparação às propostas de outros grupos (HONORIO, 2019). A empresa brasileira estabeleceu uma parceira com as empresas Alstom e Va Tech para levar a cabo o projeto. Em 2000, as empresas assinaram um contrato com o BNDES²⁶². Em 2003, durante uma visita do presidente do Equador, Lucio Gutierrez, ao presidente brasileiro Lula da Silva, eles discutiram mais detalhes sobre a participação do BNDES no projeto²⁶³. Nesse mesmo ano, o contrato foi ratificado pelo governo equatoriano.

O contrato assinado entre o BNDES (fonte de financiamento) e a Hidropastaza S.A (fonte pagadora), no valor de US\$ 243 milhões, trazia a condição de que uma empresa brasileira realizasse o projeto (exigência padrão do BNDES). O contrato foi internalizado em ambos os países, incluindo a aquiescência do Congresso do Equador, da Procuradoria Geral da República e do Banco Central locais²⁶⁴, o que será um argumento utilizado pela companhia brasileira, durante a crise com o governo equatoriano, para indicar a ausência de irregularidades no planejamento das obras.

261CELEC, 2020. Datos operación San Francisco. Disponível em: <https://www.celec.gob.ec/hidroagoyan/index.php/centrales/pucara/15-centrales/sanfrancisco>

262BNDES, 2008. Nota a imprensa 215 – BNDES – 20 de novembro de 2008. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20081121_not215_08

263RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR, 2003a. N.92.1º Semestre de 2003. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N92_1Sem_2003.p

264BNDES, 2008. Hidreletrica San Francisco. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20081121_hidreletrica

A construção iniciou-se em 2004 e a usina começou a operar em 2007. No entanto, em 2008, o presidente do Equador Rafael Correa declarou o início de uma auditoria das dívidas internas e externas do país. Nos trabalhos da auditoria, a Odebrecht foi citada duas vezes. Em primeiro lugar, a construção da usina hidrelétrica Santa Elena teve indícios de superfaturamento²⁶⁵. Além disso, o relatório indicou: "há uma responsabilidade compartilhada do governo do Brasil, em seu ato como financiador pelo BNDES e pelo Banco do Brasil"²⁶⁶, "as tarifas não cobrem nem os custos operacionais"²⁶⁷ e "o projeto foi economicamente ineficiente e socialmente desigual"²⁶⁸. Em segundo lugar, na usina hidrelétrica de São Francisco, a auditoria notou indícios de ilegalidade nas isenções fiscais concedidas pelo governo equatoriano, ilegitimidade na capitalização de juros, más práticas devido ao número de contratos aditivos²⁶⁹. Esses aditivos foram, de acordo com o relatório, uma falha de planejamento da companhia brasileira. Além disso, o relatório recomendou:

1 - Alegação judicial prévia, **ações de nulidade devem ser ajuizadas no contrato** de crédito assinado em decorrência de violações constitucionais e legais que vitimaram o processo pré-contratual, sempre tendo em conta que o contrato está sujeito à legislação brasileira. 2. Informar ao Procurador Geral do Estado os resultados deste exame, para que, com base nos indícios de ilegalidade e ilegitimidade nele estabelecidos, determine as responsabilidades que couberem. 3. **Iniciar ações políticas destinadas a renegociar os termos do contrato financeiro**, devido aos vícios de ilegitimidade, devido à natureza abusiva de certas cláusulas acordadas. 4. Iniciar auditorias abrangentes, por meio de exames in loco, dos processos de contratação, financiamento, execução e supervisão do projeto, incluindo procedimentos de revisão e auditoria de escopo aplicados pela Controladoria Geral do Estado nos exames sob sua responsabilidade feitos a este projeto.²⁷⁰ [grifo nosso]

No mesmo ano, a usina foi forçada a paralisar suas operações após quatro meses de sua inauguração devido a problemas estruturais. Algumas hipóteses para apontar a causa dessas questões foram levantadas: a culpa da empresa (no projeto ou construção), a erupção de um

---

265 COMISION DE AUDITORIA INTEGRAL DEL CREDITO PUBLICO, 2008. Informe Final de la auditoria integral de la deuda ecuatoriana. pp.128-132 Disponível em: http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Informe_Deuda_Externa.pdf> Acesso: 5.Mar.2020

266 Ibidem. Tradução livre de: "Existe corresponsabilidad del Brasil en calidad de prestamista a través de BNDES y Banco Do Brasil" (p.130)

267 Ibidem. Tradução livre de: "Las tarifas no cubren ni siquiera costos de operación" (p.131)

268 ibidem. Tradução livre de: "Un proyecto económicamente ineficiente y socialmente inequitativo" (p.131)

269 Ibidem, pp 143-145

270 Ibidem, p.145 Tradução livre de "1. Previo alegato jurídico, se deben plantear acciones de nulidad sobre el contrato de crédito suscrito, como consecuencia de las violaciones constitucionales y legales que viciaron el proceso precontractual, siempre teniendo en cuenta que el contrato está sometido a la legislación brasileña. 2. Poner en conocimiento de la Fiscalía General del Estado los resultados de este examen, a fin de que, en base a los indicios de ilegalidad e ilegitimidad establecidos en él, determine las responsabilidades a las que haya lugar. 3. Iniciar acciones a nivel político tendientes a renegociar los términos del contrato financiero, en razón de los vicios de ilegitimidad, por el carácter abusivo de determinadas cláusulas convenidas. 4. Iniciar auditorías integrales, mediante exámenes in situ, a los procesos de contratación, financiamiento, ejecución y fiscalización del proyecto, incluyendo la revisión del alcance y procedimientos de auditoría aplicados por la Contraloría General del Estado en los exámenes a su cargo realizados a este proyecto."

vulcão, o aumento da carga de sedimentos sob o rio Pastaza²⁷¹. Correa afirmou que a usina tinha diversos problemas de construção, porque a Odebrecht havia elaborado mal esse projeto. Correa, unilateralmente, expulsou a empresa brasileira pelo decreto 1348/2008 e determinou que o Exército do Equador ocupasse as propriedades da construtora (Art.2 do decreto)²⁷². Nesse decreto, é possível identificar detalhes das acusações:

Que, aproximadamente, há um ano as obras da usina hidrelétrica de São Francisco foram concluídas, e vários danos apareceram, inesperadamente, neste projeto, causando uma crise energética, devido à falta de *expertise* da *joint venture* Odebrecht-Alstom-Va Tech, responsável pela construção, que gerou a paralisação desta usina durante vários meses, e, em consequência, a interrupção da produção de energia, tudo isso prejudicando o povo do Equador.²⁷³

Em seguida, o presidente do Equador ordenou:

Art.1 - É declarada emergência nacional a fim de superar a emergência causada pelo processo progressivo de redução da eficiência no serviço de energia elétrica, gerada na usina hidrelétrica São Francisco, para evitar um estado de comoção interna devido à possibilidade de falta generalizada de energia no território nacional. A emergência nacional é decretada para superar as deficiências dos projetos chamados "Toachi-Pilaton", "Carrizal-Chone", "Baba" e "Tena Airport" e todos os outros que tiveram a participação da construtora Norberto Odebrecht S.A.²⁷⁴

As autoridades equatorianas argumentaram que a decisão de expulsão foi técnica. O ministro dos Setores Estratégicos, Galo Borja, afirmou que não esperava que as relações bilaterais com o Brasil pudessem ser rompidas e que a decisão tomada foi final: "não há mais nada a fazer no caso Odebrecht"²⁷⁵.

Nesse contexto, Enrique Alvarez, chefe de estratégias de dívida para América Latina do IDEAglobal, argumentou que se tratou de uma estratégia eleitoral para obter apoio popular a um referendo alguns dias após este decreto²⁷⁶. Honório (2019) concorda com esse argumento, acrescentando que a ideia de justiça social estava presente no discurso de Correa e esse decreto consolidou uma posição de autonomia em sua política externa. Além disso, o embaixador brasileiro em Quito, Antonino Marques Porto, afirmou, no telgrama diplomático nº 01148 da Embaixada Brasileira no Equador à Secretaria de Estado, que a expulsão de Furnas (empresa

271 ECUADOR INMEDIATO, 2008. Central hidroelectrica San Francisco colapso por falta de prevision/ Disponível em:

<http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=82517&umt=central_hidroelectrica_san_francisco_colapso_por_falta_prevision> Acesso: 5.Mar.2020

272 REPUBLICA DEL ECUADOR. DECRETO N.1348. Disponível em: <<https://medium.com/@MashiRafael/decreto-de-expulsi%C3%B3n-de-odebrecht-56d83c85f100>> Acesso: 5.Mar.2020

273 Ibidem

274 Ibidem

275 Itamaraty, 2008. Telegrama diplomático nº 01139 de BRASEMB QUITO. Recebido em 09/10/2008.

276 REUTERS, 2008. Presidente Correa ameaça dar calote no BNDES. VEJA. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/presidente-correa-ameaca-dar-calote-no-bndes/>

brasileira de energia, parceira da Odebrecht no projeto da usina) do Equador representava: "uma política (eleitoral?) [sic], fato de pouca relevância prática"²⁷⁷.

A Hidropastaza, então, decidiu processar o BNDES na Câmara de Comércio Internacional, um tribunal arbitral em Paris. As alegações da empresa foram a injustiça da capitalização de juros e as discordâncias sobre o uso do Convenio de Creditos Reciprocos (CCR), mecanismo de compensação entre os Bancos Centrais dos países que fazem parte da ALADI (OLIVEIRA, MONEBHURRUN, 2011). Em primeiro lugar, de acordo com a auditoria contratada pelo presidente Rafael Correa, houve uma divergência entre o contrato de financiamento e a Constituição equatoriana. Na ação, o Equador requereu a suspensão dos próximos pagamentos ao BNDES, o anulamento da cláusula sobre a capitalização de juros, o que seria ilegal de acordo com a equipe de acusação equatoriana²⁷⁸. Em resposta, o Brasil convocou seu embaixador Antonino Marques Porto e Santos para consultas em Brasília²⁷⁹, o que é um ato diplomático de discordância com algum posicionamento do outro país.

O diretor do Fondo de Solidaridad del Equador, entidade pública responsável pelos investimentos públicos²⁸⁰, Jorge Glas, durante coletiva de imprensa em 4 de maio, afirmou: "Acho que não podemos negociar aqui, eles [Odebrecht e seus sócios] têm que pagar"²⁸¹. No telegrama diplomático nº00436 da embaixada brasileira em Quito, o embaixador Antonino Marques Porto observou que "desde outubro último [no ano de 2008], a Hidropastaza não mais buscou esse tipo de negociação"²⁸². Além disso, segundo esse telegrama diplomático, durante as conversas entre a Odebrecht e autoridades equatorianas sobre São Francisco, não foi possível identificar qualquer disposição real do governo local e da Hidropastaza em buscar um diálogo e entendimento eficazes com a empresa brasileira²⁸³. Esse telegrama diplomático mostra uma visão cética do embaixador brasileiro em relação à atitude do governo equatoriano durante essa crise.

---

277 ITAMARATY, 2009. Telegrama diplomático nº 01148 de BRASEMB QUITO. Recebido in 14/10/2008.

278 IG, 2008. Equador apresenta processo de arbitragem sobre crédito do BNDES à Odebrecht. 1/2/2008. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/equador-apresenta-processo-de-arbitragem-sobre-credito-do-bndes-a-odebrecht/n1237712544497.html>

279 O TEMPO, 2008. Correa lamenta que dívida do país com BNDES tenha se transformado em incidente diplomático. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/correa-lamenta-que-divida-do-pais-com-bndes-tenha-se-transformado-em-incidente-diplomatico-1.523311>

280 A entidade foi criada após as privatizações nos setores de energia e telecomunicações no Equador. Parte das receitas das privatizações foram usadas para estabelecer esse fundo com o intuito de investir na infraestrutura do Equador.

Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/1733/registro%20oficial%20349%20of%20September%20the%205th%202006.pdf>> Acesso: 5.Mar.2020

281 ITAMARATY, 2009. Telegrama diplomático nº 00436 de BRASEMB QUITO. Recebido em 05/05/2009.

282 Ibidem

283 Ibidem

A Odebrecht respondeu, em nota pública, que os problemas na usina se deviam à erupção do vulcão Tungurahua, que não foi considerado no projeto de engenharia anexado à licitação pública sob responsabilidade do governo equatoriano. Além disso, a empresa declarou que não aceitou o pedido de cobertura dos custos de reparação, de cerca de US\$ 25 milhões, pois a Alstom e a VA Tech Hydro não aceitaram a responsabilidade. No entanto, a Alstom afirmou que esse tipo de reparação não era sua especialidade²⁸⁴.

Tanto o processo de auditoria quanto os problemas estruturais sustentaram o argumento de Correa para expulsar a empresa brasileira do país. Correia, em setembro de 2008, ameaçou não pagar o empréstimo dado pelo BNDES²⁸⁵. Em 2008, o Equador ofereceu um acordo à Odebrecht. Nessa proposta, o governo do Equador solicitou²⁸⁶:

1. O pagamento de todos os custos de trabalho para reparar os problemas no túnel e nos componentes eletromecânicos, independentemente das responsabilidades.
2. Uma prorrogação por mais um ano da garantia contra quaisquer problemas na construção.
3. A transferência da garantia adicional dos equipamentos à Hidropastaza, que contratou a Odebrecht.
4. Enviar US\$ 43 milhões a um custodiante para garantir o pagamento de encargos sobre a paralisação da usina, após o processo arbitral.

No entanto, a empresa brasileira rejeitou essa proposta, ainda em outubro de 2008. Em 2009, o Equador pagou o empréstimo ao BNDES. Depois disso, o embaixador brasileiro retornou ao Equador²⁸⁷. Em 2010, houve um acordo entre o governo equatoriano e a Odebrecht. Nesse acordo, a Odebrecht aceitou reparar os danos, pagar uma indenização devido à paralisação da usina e estendeu a garantia contra danos para os próximos cinco anos²⁸⁸. Além disso, o Equador aceitou retirar todas as acusações contra a Odebrecht (OLIVEIRA,

---

284 FOLHA DE S.PAULO, 2008. Correa ameaça não quitar emprestimo do BNDES. 09/25/2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2509200807.htm>> Acesso: 5.Mar.2020

285 ESTADAO, 2008. Rafael Correa estuda nao pagar emprestimo do BNDES. Economia e Negocios. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral.rafael-correa-estuda-nao-pagar-emprestimo-do-bndes,247392>> Acesso: 5.Mar.2020

286 G1, 2010. Odebrecht confirma assinatura de acordo com governo do equador. Economia e Negocios. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL781248-9356,00-ODEBRECHT+CONFIRMA+ASSINATURA+DE+ACORDO+COM+GOVERNO+DO+EQUADOR.html> Acesso: 5.Mar.2020

287 GAZETA DO POVO, 2009. Equador paga emprestimo do BNDES. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/equador-paga-emprestimo-do-bndes-bd6fi0fqanqgi8gwgb2r82gcu/>> Acesso: 5.Mar.2020

288 G1, 2010. Odebrecht retomará operações no Equador após pacto com o governo. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/07/odebrecht-retomara-operacoes-no-equador-apos-pacto-com-o-governo.html>> Acesso: 5.Mar.2020

MONEBHURRUN, 2011) no processo arbitral. Honório (2019) afirmou que a expulsão foi um ato político, pois a empresa brasileira trabalhou na reparação da usina durante 2008, 2009 e 2010.

Em 2018, a procuradora-geral substituta do Equador abriu um processo judicial contra Rafael Correa sobre o caso Odebrecht, com alegações de corrupção durante seu governo²⁸⁹. Em 2019, uma ordem de prisão foi emitida para Correa.²⁹⁰

O acordo entre a Hidropastaza e a Odebrecht indica que a expulsão não foi um ato definitivo. É difícil afirmar que Correa expulsou a empresa brasileira, principalmente, por razões políticas, pois houve danos estruturais na usina. No entanto, o ato de Correa estava ligado à sua visão de mais autonomia na política externa equatoriana e teve impactos na política interna no Equador, quando suas propostas em um referendo foram aprovadas dias após a expulsão. Além disso, o fato de a Odebrecht ter aceitado reparar os danos na usina mostra que a empresa reconheceu a importância de negociar com o Equador, mas não se sabe até que ponto os danos foram causados por um possível mal planejamento da companhia. Nesse caso específico, não foi possível identificar ideias de integração regional ou mesmo participação de outros países, pois a expulsão foi resultado de um problema técnico em um projeto de infraestrutura, baseado em um contrato entre duas empresas (Hidropastaza e Odebrecht). Por isso, a solução dessa controvérsia foi discutida de forma bilateral com discreta participação pública do governo e dos líderes brasileiros.

4.3. Paraguai-Brasil: energia

Brasil e Paraguai tiveram relações históricas importantes, desde momentos de disputas até períodos de paz. Em relação à infraestrutura, as relações têm sido geralmente frutíferas, especialmente devido à criação da usina hidrelétrica Itaipu na fronteira dos países. A origem de Itaipu pode ser encontrada no acordo bilateral denominado *Ata de Itaipu*, de 1966. Neste documento, as duas partes apoiaram estudos bilaterais para aproveitar o potencial hidrelétrico em sua fronteira fluvial, nas regiões de Salto Grande de Sete Quedas, área de litígio desde 1750²⁹¹, e Salto de Guaira. Além disso, os países concordaram com a distribuição igualitária da

---

289 EL PAIS, 2018. Rafael Correa é investigado no Equador por crime organizado no caso Odebrecht. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/12/internacional/1536727230_139250.html

290 CNN, 2019. Tribunal de Ecuador ratifica orden de prision preventiva contra Rafael Correa. Disponível em: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/11/07/alerta-ecuador-tribunal-ratifica-orden-de-prision-preventiga-contra-rafael-correa/> Acesso: 5.Mar.2020

291 ITAIPU, 2020. Nossa História. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/nossahistoria>

energia gerada pela Itaipu e a preferência de compra do excedente de energia a um preço justo²⁹².

Em 1969, o Tratado de Bacia do Prata representou uma tentativa de aproximação entre Argentina, Paraguai, e Brasil no tema infraestrutura, após o acordo de Itaipu de 1966²⁹³. O tratado de 1969 criou um marco legal para a utilização dos recursos da bacia do Prata, envolvendo integração de linhas de transporte e energia. Além disso, um comitê deveria garantir a livre navegação dos rios da bacia, a criação de portos fluviais e a realização de estudos hidrelétricos²⁴. Todavia, tendo em vista a permanência da desconfiança argentina, foi assinado em 1979 um Acordo Tripartite de Cooperação Técnica e Operacional em Itaipú e Corpus entre Argentina, Brasil e Paraguai. Esse tratado garantiu, na prática, o aproveitamento energético da Bacia do Prata também pela Argentina por meio dos projetos das usinas hidrelétricas de Corpus e Yacyretá. O interesse brasileiro nesse período foi principalmente econômico, ou seja, o país buscou aproveitar o potencial energético dos rios de Prata para suprir a expansão da demanda na região Centro-Sul do país (DORATIOTO, 2014).

Em 1973, o Acordo de Itaipu criou uma empresa internacional, chamada Itaipu Binacional, para gerir a construção da usina. Esse tratado manteve as regras criadas no acordo de 1966: metade da energia produzida para cada parte, e o excedente vendido, preferencialmente, para a outra parte²⁹⁴. Esse acordo abrangeu aspectos legais, fiscais, contábeis e de engenharia do projeto. É relevante mencionar o cálculo do preço da energia elaborado. Nesta fórmula, o preço da energia deveria ser suficiente para pagar todos os custos de construção de Itaipu e as parcelas do seu financiamento²⁹⁵. A usina foi inaugurada em 1984 pelos governos militares de ambos os países. Em 2007, durante as campanhas das eleições presidenciais do Paraguai, o candidato Fernando Lugo declarou publicamente suas intenções de rever o Tratado de Itaipu.

Durante as campanhas eleitorais presidenciais do Paraguai, em 2007, Fernando Lugo apoiou a renegociação dos contratos das duas maiores usinas do Paraguai: Itaipu e Yacyretá²⁹⁶. Segundo Almeida (2015), de 1973 até 2009, houve 202 artigos negativos no jornais paraguaios ABC Color e Última Hora sobre o Tratado de Itaipu. Além disso, segundo pesquisa realizada

---

292 ATA DE IGUAÇU, 22 de Julho de 1966. Disponível em: https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/af_df/ataiguacu.pdf

293 TRATADO DA BACIA DO PRATA, 22 de Abril de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/anexo/and6708470.pdf

294 TRATADO DE ITAIPU, 28 de Agosto de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D72707.htm

295 Ibidem

296 UOL, 2007. Ex-bispo está certo de sua candidatura e quer renegociar Itaipu. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2007/01/31/ult1808u84746.jhtm> Acesso: 5.Mar.2020

em 2007, 97% dos entrevistados paraguaios apoiaram a visão de que os preços da energia pagos pelo Brasil e pela Argentina deveriam ser elevados (ABC *apud* PERSSON)²⁹⁷. Dessa forma, parte significativa da opinião pública paraguaia apoiava a renegociação dos termos dos preços da energia.

Em 2007, cerca de 50 manifestantes liderados por Fernando Lugo e Ricardo Canese, foram em frente à representação consular do Brasil em Ciudad del Este para entregar uma carta aberta ao presidente brasileiro Lula da Silva. Nessa carta, o grupo paraguaio argumentou: "enviamos a preocupação do povo paraguaio sobre os termos desiguais do Tratado de Itaipu que nos obriga a entregar todo o excedente de energia do Paraguai por preço de custo ao Brasil, sem qualquer outra retribuição, apenas uma compensação que careça de conexão com os preços no mercado de energia" e "em relação a isso, nós, como movimento cidadão, gostaríamos de encontrá-lo para manifestar essa preocupação pessoalmente"²⁹⁸. A reivindicação de Lugo de renegociar o tratado de Itaipu começou antes de sua campanha oficial à presidência.

Em outro documento entregue à Embaixada do Brasil, desta vez pelo movimento social Tekojoja, que fazia parte da coalizão de apoio social de Lugo, o grupo pediu para transformar o Mercosul em um instrumento de integração justa e solidária na sub-região do Cone Sul e depois em toda a América Latina²⁹⁹. Ricardo Canese, futuro negociador das tarifas de Itaipu, por exemplo, fazia parte desse grupo. Esse documento mostra que o grupo político de Lugo apoiava a integração regional, mas de uma forma diferente. Para eles, o modelo na época criava um subimperialismo na região e a renegociação do Tratado de Itaipu seria um exemplo de mudança no modelo de integração regional³⁰⁰. Assim, a ideia de integração fazia parte da visão política da coalizão de Lugo.

Em abril de 2008, poucos dias antes da eleição, Lugo visitou o presidente brasileiro Lula da Silva para buscar seu apoio no tema de Itaipu. Segundo Lugo, "o presidente Lula da Silva disse que está disposto a discutir a renegociação se especialistas, engenheiros e advogados aderissem à conversa. Ele disse: "não somos especialistas, vamos deixar este assunto para os especialistas discutirem tecnicamente"³⁰¹.

---

297 O arquivo do disponível jornal ABC em seu website começa a partir de 2009, por isso, nós confiamos na fonte secundária (PERSSON, 2011).

298 ITAMARATY, 2007. Telegrama diplomático nº 00665 de BRASEMB ASSUNÇÃO. Recebido em 26/04/2007.

299 ITAMARATY, 2007. Telegrama diplomático nº 02198 de BRASEM ASSUNÇÃO. Recebido em 17/12/2007
300 Ibidem

301 O ESTADO DE S.PAULO, 2008. Lugo pede renegociação de Itaipu. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,lugo-pede-renegociacao-de-itaipu,150373>> Acesso: 5.Mar.2020

Em seminário organizado pelo movimento social paraguaio Tekojojá, em Ciudad del Leste, em 28 de fevereiro e 1º de março de 2008, o embaixador brasileiro Walter Pecly Moreira reproduziu um discurso mais crítico das autoridades paraguaias. O embaixador registrou que Lugo afirmou que "Os acordos só são válidos quando refletem a vontade popular" e "se formos forçados a entregar nossa energia por preço de custo, também devemos pagar pelo preço de custo os bens e serviços que recebemos do Brasil"³⁰².

Lugo foi eleito em 2008 com 41,13 % dos votos³⁰³. Em 21 de abril de 2008, Lula da Silva afirmou que o Brasil não pretendia renegociar o acordo de Itaipu: "Não muda o tratado. O Brasil tem constantes reuniões com o Paraguai. São muitos os temas, não é só a questão de Itaipu, é a nossa fronteira, que é muito grande, envolve vários estados. Temos muito para continuar conversando com o Paraguai"³⁰⁴. Além disso, Lugo declarou que estava determinado a renegociar e até considerou a mediação internacional de um parceiro do Mercosul, caso o Brasil não aceite negociar³⁰⁵. Em 22 de abril de 2008, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil declarou sua intenção de renegociar o preço da energia de Itaipu, mas o MRE não estava interessado em mudar o tratado de 1973. Isso significa que os métodos de cálculo deveriam ser os mesmos porque o pagamento total do financiamento da construção da usina só terminaria em 2023³⁰⁶.

Não obstante isso, Lugo solicitou quatro mudanças ao Brasil. A primeira foi uma "hidrelétrica soberana", o que significa a liberdade para o Paraguai vender seu excedente energético a quem quiser. A segunda foi a aplicação de um preço de mercado na energia de Itaipu. A terceira foi uma auditoria sobre a dívida de Itaipu. A quarta foi ampliar a participação do Paraguai na gestão da usina³⁰⁷. Os pedidos do Paraguai indicavam não uma maior integração regional naquele momento, mas atendia a interesses econômicos nacionais paraguaios.

---

302 ITAMARATY, 2008. Telegrama diplomático nº 00306 de BRASEMB ASSUÇÃ. Recebido em 03/06/2008

303 JUSTICIA ELECTORAL DE PARAGUAY, 2020. Resultados finales elecciones 2008. Disponível em: <https://tsje.gov.py/e2008/>

304 FOLHA DE S.PAULO, 2008. Lula contraria paraguaio e diz não renegociar Itaipu. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2204200801.htm>> Acesso: 5.Mar.2020

305 Ibidem

306 O GLOBO, 2008. Brasil aceita discutir tarifa, mas não tratado de Itaipu, diz Itamaraty. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL420928-9356,00-BRASIL+ACEITA+DISCUTIR+TARIFA+MAS+NAO+TRATADO+DE+ITAIPU+DIZ+ITAMARATY.html> Acesso: 5.Fev.2020

307 LUGO_FERNANDO. py (2016, Julho 2016). Haciendo memoria; Los seis puntos planteados a Brasil.(Postagem no Twitter). Disponível em: https://twitter.com/lugo_py/status/756597020173959168

O Brasil propôs a construção de uma linha de transmissão de energia de Itaipu à Assunção com financiamento brasileiro³⁰⁸. Nesse contexto, Lula da Silva afirmou que: "eu já disse ao (presidente paraguaio Fernando) Lugo a mesma coisa que dizia ao Nicanor (Duarte Frutos, ex-presidente paraguaio): mudar o tratado de Itaipu significa fazê-lo passar pelo Congresso, e ele não vai passar. O Congresso brasileiro não aceitará discutir esta questão"³⁰⁹. Em outro trecho, afirmou: "O Brasil tem que fazer tudo que é necessário para facilitar a vida do Paraguai, um país pequeno"³¹⁰. Em um primeiro olhar, pode-se dizer que a solução proposta pelo Brasil (construir uma linha de transmissão) aumentaria a integração entre os países. No entanto, vale ressaltar que esse projeto de energia foi financiado por um fundo mútuo do Mercosul, chamado Fondo de Convergencia Estructural del Mercosul (FOCEM), no qual a maior parte do dinheiro vem do Brasil³¹¹.

Persson (2011) escreveu um capítulo interessante analisando o discurso dos líderes do governo brasileiro nesse processo. Em sua obra, o autor analisou trechos de discursos de Lula da Silva, presidente do Brasil, Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores no Brasil, Edson Lobão, ministro de Minas e Energia, e Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial do presidente brasileiro. Segundo o autor, os argumentos das autoridades brasileiras variavam entre não mudar o tratado e, pragmaticamente, compreender os pedidos do Paraguai adotando um tom de responsabilidade, solidariedade e justiça. De um lado, os líderes brasileiros, no início da crise, especialmente o ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, afirmaram repetidamente um discurso jurídico de cumprimento do contrato. De outro lado, durante as negociações, passaram a se referir à importância da assistência brasileira para o desenvolvimento do Paraguai, a relevância da integração regional e da cooperação. Em sua conclusão, o autor afirmou que os líderes brasileiros agiram de acordo com a tradição da diplomacia brasileira de negociar, e, ideologicamente, seguiram uma visão orientada à partidos progressistas, o que teria influenciado a flexibilização brasileira durante o processo (PERSSON, 2011).

Vale ressaltar que reunimos outros discursos que sustentam o argumento de Persson (2011). O porta-voz do governo brasileiro à época época, Marcelo Baumbach, declarou, em agosto de 2008: "O Brasil tem total disposição e abertura para o diálogo com o Paraguai. Mas

---

308 IG, 2009. Lula propõe obras ao invés de pagar mais ao Paraguai por Itaipu. Fonte: Economia - iG Disponível em: <https://economia.ig.com.br/lula-propoe-obras-ao-inves-de-pagar-mais-ao-paraguai-por-itaipu/n1237716794039.html>

309 Ibidem

310 Ibidem

311 G1, 2013. Linha de transmissão entre Itaipu e Assunção começa a operar. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2013/10/linha-de-transmissao-entre-itaipu-e-assuncao-comeca-operar.html>> Acesso: 15.Mar.2020

uma coisa é a abertura para o diálogo e outra, bem diferente, é a aceitação de eventuais demandas. Na questão específica de Itaipu, o Brasil já deixou claro, em várias oportunidades, que não pretende rever o tratado em seus aspectos essenciais"³¹². Lula da Silva, desde o início, equilibrou seu discurso entre uma visão solidária, com o objetivo de "ajudar" o Paraguai: "Itaipu tem uma reivindicação antiga dos companheiros do Paraguai e nós vamos discutir com eles. Primeiro precisamos saber qual vai ser a demanda que o presidente Lugo vai fazer ao Brasil. O que for possível negociar nós vamos negociar porque nós queremos ajudar o Paraguai. Há o compromisso nosso de ajudar o Paraguai a melhorar a situação do seu povo"³¹³, e uma posição pragmática, para mostrar sua proteção aos interesses nacionais: "Vamos ver qual será a demanda deles, porque qualquer aumento de tarifa para o povo brasileiro fica complicado"³¹⁴.

O vice-presidente José de Alencar também seguiu o mesmo padrão. Por um lado, ele apontou a solidariedade: "O Brasil não está fazendo isso subservientemente. Está fazendo todo esse apoio ao Paraguai, à Bolívia, a todos esses países aqui da América do Sul tendo em vista as condições do Brasil em relação às condições deles. Há espírito de solidariedade. Agora, isso, obviamente, tem um limite, e vai ser posto por ocasião dessas negociações (com o governo paraguaio)"³¹⁵. Por outro lado, ele disse que o Brasil "fez de tudo" e "foi o Brasil que colocou os recursos que deveriam ser colocados pelo Paraguai. Então, a empresa nasceu da ajuda do Brasil ao Paraguai, nasceu com a ajuda tecnológica brasileira, com o know-how do Brasil em matéria de hidrelétricas"³¹⁶.

Neste trabalho, também coletamos alguns discursos de líderes importantes do governo paraguaio na época. Os líderes identificados foram Fernando Lugo, presidente do Paraguai, Alejandro Hamed Franco e Hector Ricardo Lacognata Zaragoza, ambos ministros das Relações Exteriores do Paraguai, Ricardo Canese, negociador técnico e especialista paraguaio no tema Itaipu. Quando Lugo e sua comissão visitaram Brasília pela primeira vez, o ministro das Relações Exteriores Hector Lacognata afirmou: "Temos a questão de Itaipu. Antes de resolvê-

---

312 HEMEROTECA PEB, 2008. Lula quer evitar discutir Itaipu. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-000453.pdf> Acesso: 5.Mar.2020

313 GAZETA MERCANTIL, 2008. Lula diz a Lugo que negociara Itaipu ate certo ponto.08/18/2008. Disponível em: https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-000466.pdf

314 Ibidem

315 O ESTADO DE S.PAULO, 2008. Solidariedade brasileira tem limite, diz Alencar. 04/25/2008. Disponível em: <> Acesso: 5.Mar.2020<https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-000508.pdf> Acesso: 5.Mar.2020

316 Ibidem

la, não é possível resolver mais nada"³¹⁷. Essa posição mostrou o quão importante foi a questão da renegociação para o governo de Lugo desde início de seu governo.

Em maio de 2009, dois meses antes de chegar a um acordo, Ricardo Canese afirmou: "O status político do presidente Lugo não é o mesmo de duas ou três semanas atrás. Há riscos, hoje, de instabilidade política no país. Mas aumentará se uma boa solução de médio ou longo prazo não for encontrada. Só queremos o que é nosso por direito"³¹⁸. Nesse momento, a opinião pública paraguaia pressionava por uma solução na renegociação das tarifas de Itaipu³¹⁹.

Em julho de 2009, Lugo e Lula da Silva chegaram a um acordo sobre as tarifas de Itaipu. Nesse acordo, o Brasil aceitou triplicar o preço pago pelo excedente de energia paraguaio. Além disso, o Paraguai poderia vender livremente seu excedente no mercado brasileiro a partir daquele momento, mas só poderia vender para outros países após 2023³²⁰. O artigo conjunto de Lula da Silva e Fernando Lugo, publicado em vários jornais do Brasil e do Paraguai, em 2 de agosto de 2009, apresentou uma visão comum sobre a integração regional: "Estabelecemos avanços importantes, que representam, em geral, a vocação da democracia e da integração que nosso povo tem, baseada na solidariedade, sem julgamentos e paternalismos"³²¹. Vale ressaltar que o discurso de solidariedade regional foi reiterado durante esse processo de renegociação.

Além disso, Lula da Silva declarou a relevância da boa relação entre os países como decisiva para seu governo, após a aprovação do acordo:

Ao Brasil não interessa que o Brasil cresça e se desenvolva, se seus parceiros não crescerem e não se desenvolverem. Com relação ao Paraguai, eu penso que o que nós fizemos hoje é uma demonstração de que os dois governos estão com 100% de vontade e 100% de disposição de fazer com que não tenha tema que não possa ser discutido entre nós. (...) . Todo mundo sabe que, para mim, o que vale na verdade é a a relação de respeito entre os dois estados democráticos e a construção de uma parceria democrática em que as pessoas possam se sentir confortáveis indo ao Brasil e o Brasil vindo para o Paraguai. Até porque são 700km de fronteira seca e mais um tanto de quilômetros pelos rios. Na verdade, essas coisas, muitas vezes divergências, sobre a concepção do Estado estão mais entre nós que somos dirigentes, porque, entre o povo paraguaio e brasileiro que atravessa a fronteira e se encontra, eles se sentem muito mais do que irmãos, porque eles sabem que na boa relação haverá complementariade para melhorar a vidade de cada um de nós³²².

---

317 HEMEROTECA DE POLITICA EXTERNA, 2008. Indiferença paraguaia e espantosa, dizem ministros. Disponível em: <https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-000507.pdf> Acesso: 5.Mar.2020

318 HEMEROTECA DE POLÍTICA EXTERNA, 2009. Paraguai mantém pressão para reajustar energia. 05/07/2009. Disponível em: https://hemerotecapeb.lantri.org/lantri/hemeroteca-ris-brasil-vigevani-miyamoto/brasil-america_latina/brasil-america_latina-000526.pdf Acesso: 5.Mar.2020

319 Ibidem

320 BBC Brazil, 2009. Lugo e Lula chegam a acordo sobre Itaipu. 07/25/2009. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/07/090725_acordoitaiupufabebc> Acesso: 5.Mar.2020

321 ITAMARATY, 2009. Circular telegráfica nº 73408. Emitida em 08/07/2009.

322 YOUTUBE, 2009. Acordo Brasil e Paraguai Itaipu (2m08s). NBR. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-9Stqs1gvLc>

A entrevista de Lula da Silva indicou sua visão da política externa brasileira para países sul-americanos. Era uma prioridade para esse governo melhorar suas relações com seus vizinhos negociando qualquer assunto. Portanto, não é possível desconsiderar a visão favorável à integração sul-americana do governo Lula da Silva durante o processo de negociação de Itaipu.

Após a aprovação das notas diplomáticas, Lugo enviou uma mensagem pública ao Paraguai, afirmando: "Foi uma das promessas do (ex) presidente Lula. Brasileiros e paraguaios lutam para corrigir traições cometidas durante a ditadura de Stroessner no Tratado de Itaipu"³²³. Nesse trecho, Lugo destaca a importância de fazer justiça após o que foi, em sua opinião, um tratado ruim assinado pelo ditador paraguaio. Em outro trecho, ele disse: "(Isso) não paramos de procurá-lo um único dia. Recuperamos nossa soberania passo a passo (...) essa atitude é a força cidadã para a recuperação da dignidade. Primeiro foi uma reclamação, depois uma reivindicação, finalmente, foi um lema de campanha"³²⁴. Nesse discurso, ele declarou que a renegociação foi uma questão de soberania nacional.

Em 2009, após a conclusão da negociação, o ex-ministro das Relações Exteriores, Alejandro Hamed, analisou o processo de negociação, durante uma entrevista, reiterando a importância dos atores privados do Estado de São Paulo como consumidores da energia vinda de Itaipu.. Hamed afirmou que participou de reuniões com a presença dos presidentes do Brasil e do Paraguai. Nessas oportunidades, o entrevistado identificou um “desejo real” do presidente Lula da Silva em fazer concessões ao Paraguai. Segundo Hamed, Lula sugeriu que a comitiva paraguaia visitasse lideranças empresariais no Estado de São Paulo, pois São Paulo era a principal consumidora de energia produzida por Itaipu. No fim, a comitiva paraguaia visitou São Paulo e, segundo Hamed, foram “muito bem recebidos na FIESP”³²⁵.

Durante essa mesma entrevista, Hamed mencionou seu encontro com Paulo Skaf, presidente da FIESP, que, segundo ele, foi cordial às reivindicações paraguaios³²⁶. Em relação às negociações, Hamed comentou que essas foram “duríssimas”, pois os técnicos brasileiros não cediam absolutamente em nada, não havia conciliação. Hamed citou o posicionamento do Ministro das Minas e Energia, Edison Lobão, que teria dito que “o Paraguai não tinha o direito

---

323 LUGO, Fernando. **Mensaje a la Nacion Paraguay luego de la aprobacion de las notas reversales**, 2013. Disponível em: <https://www.ssme.gov.py/vmme/pdf/noticiaippa.pdf>. Acesso em 11.Fev.2020

324 Ibidem

325 RADIO 36, 2019. Entrevista al profesor Alejandro Hamed Franco.08/01/2019. Disponível em: <http://www.radio36.com.uy/entrevistas/2019/08/07/franco.html> Acesso em 11.Fev.2020

326 Ibidem

de reivindicar nada, porque o Paraguai não tinha colocado nada para a construção de Itaipú, o Brasil, sim, teria colocado tudo”³²⁷.

Em relação à visão brasileira dos discursos de líderes do governo paraguaio, Almeida (2015) identificou uma análise interessante do discurso de Lugo feito pelo embaixador brasileiro Valter Pecly Moreira, representante brasileiro em Assunção, em 2007, obtida no telegrama diplomático nº0016939 da Embaixada em Assunção. Na opinião do embaixador, Lugo parecia ter um discurso a cada ocasião, com variações de acordo com o público com quem falava ou com o país³²⁸.

Os representantes empresariais também participaram durante essa crise. Além do encontro entre o ministro das Relações Exteriores Hamed com líderes da FIESP, Lugo também visitou a associação empresarial para discutir a questão de Itaipu em 2008³²⁹. O diretor geral de Itaipu, Jorge Samek, também teve reuniões com a FIESP³³⁰. A lista de reuniões entre a FIESP e representantes governamentais foi ampliada com base no relato de Carlos Cavalcanti durante sua entrevista a Cardoso (2010), incluindo, também, conversas entre a FIESP e o Ministério das Relações Exteriores brasileiro. Cavalcanti (FIESP) afirmou à Cardoso: "Fizemos pressão, dissemos 'aceite menos', mas, ao mesmo tempo, oferecemos uma alternativa. Falei com um, falei com outro, vamos esperar a mediação". Cavalcanti disse, ainda, que a FIESP não aceitou o fim da exclusividade brasileira na compra de energia do excedente paraguaio. No final, segundo ele, o aumento da tarifa foi a decisão certa a ser tomada, pois os custos seriam diluídos com a sociedade (CARDOSO, 2010).

Almeida (2015) argumenta que a solução da renegociação das tarifas de Itaipu dependia mais da tradicional aliança entre Brasil e Paraguai do que o argumento da aproximação dos partidos de esquerda na região. Essa visão, da qual o autor discorda, aponta que a ideologia do Partido dos Trabalhadores Brasileiros (PT) teria influenciado o processo de tomada de decisão em relação à renegociação de Itaipu. Isso se baseou no fato de o PT seguir uma diretriz de diálogo com partidos de esquerda na América Latina e no mundo também. No entanto, Almeida não conseguiu provar, necessariamente, que esse vínculo entre os partidos foi decisivo no caso,

---

327 RADIO 36, 2019. Idem.

328 ITAMRATY, 2007. Telegrama Diplomático Nº 1639 BRASEMB ASSUNÇÃO. Reservado. Assunção, 23 de setembro de 2007. AHI – Brasília. Telegramas Embaixada Assunção (1401-2101). Ano 2007

329 O GLOBO. Mudança em Itaipu depende de vontade política, diz Lugo. G1. 09/17/2008. Disponível em: [http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL763335-9356,00-](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL763335-9356,00-MUDANCA+EM+ITAIPU+DEPEND+DE+VONTADE+POLITICA+DIZ+LUGO.html)

MUDANCA+EM+ITAIPU+DEPEND+DE+VONTADE+POLITICA+DIZ+LUGO.html Acesso em 03.Mar.2020

330 FOLHA DE S.PAULO. Brasil paga preço justo por energia paraguaio em Itaipu. Mercado. 08/22/2008. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/mercado/2008/08/436766-brasil-paga-preco-justo-por-energia-paraguaio-de-itaipu-reafirma-diretor-brasileiro.shtml>. Acesso em 10.Mar.2020

pois a análise documental dos arquivos diplomáticos não confirmou essa aproximação partidária, o que parece ser compreensível, pois uma parte considerável dos arquivos diplomáticos mais recentes tendem a estar sob sigilo ou confidencialidade. Em sua argumentação, o autor resgata, inicialmente, a fala do Barão de Rio Branco de que “o Brasil, sobretudo, busca a prosperidade, a paz e riqueza, no relacionamento com seus vizinhos, visto que um vizinho turbulento é sempre perigoso”³³¹ para construir a ideia de que a posição do Brasil na renegociação de Itaipu é parte de uma tradição diplomática brasileira de cordialidade com seus vizinhos. O autor argumenta, também, que Brasil teria buscado uma aproximação com o Paraguai desde a década de 1920, embora essa aproximação tenha sido contrabalanceada pela aproximação dos argentinos com os paraguaios. Almeida (2015) argumenta, ainda, que a aproximação entre o Brasil e o Paraguai foi objeto de construção da chancelaria brasileira, para que houvesse uma maior inserção de investimentos brasileiros no Paraguai; por exemplo, na própria hidrelétrica de Itaipu, que seria um “córdão umbilical” entre os países. Além disso, as mudanças de governo de Brasil e Paraguai não teriam mudado a aproximação bilateral entre os países. Assim, segundo o autor (ALMEIDA, 2015), a solução baseou-se em uma tradição característica da Política Externa Brasileira que apoia a solidariedade com seus vizinhos, a fim de evitar turbulências em suas fronteiras.

A argumentação de Almeida (2015) sobre uma tradição de cordialidade com os vizinhos faz sentido, embora deixe de lado a participação dos atores domésticos nesse processo de negociação. Certamente, a força política dos empresários foi um fator importante durante esse processo histórico, sobretudo, no século XXI, quando houve a renegociação de Itaipu. Dessa maneira, o trabalho de Cardoso (2010) é elucidativo sobre a participação da FIESP durante a chamada crise de Itaipu. Essa participação foi confirmada pela entrevista do ministro das Relações Exteriores do Paraguai, Hamed, que confirmou a visita à FIESP durante o processo de renegociação das tarifas.

Esse caso também sugere que a crise na infraestrutura foi discutida bilateralmente. No entanto, há indícios de uma maior participação do governo brasileiro e de representantes empresariais brasileiros (FIESP), pois o fornecimento de energia impactava, sobretudo, os cidadãos e empresas do Estado de São Paulo (15% do consumo nacional total de energia, em 2018, veio da energia gerada por Itaipu)³³². Ao contrário dos casos bolivianos e equatorianos, que tiveram uma participação mais intensa de determinadas empresas brasileiras (Petrobrás e

---

331 ALMEIDA, 2015, p.178

332 ITAIPU BINACIONAL, 2020. Perguntas Frequentes. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/perguntas-frequentes>. Acesso em 13.Mar.2020

Odebrecht, respectivamente), na renegociação de Itaipu, destacou-se a participação da FIESP, que manteve reuniões com representantes dos governos brasileiro e paraguaio. Por fim, podemos afirmar que, embora critérios técnicos estivessem envolvidos nas negociações, a vontade brasileira de contribuir para o desenvolvimento do Paraguai esteve presente.

4.4 Considerações Parciais

O poder das ideias, principalmente a solidariedade e a integração regional, moldaram a ação brasileira durante a crise Brasil-Bolívia e Paraguai-Brasil, embora interesses econômicos nacionais tenham sido preservados durante as negociações. No entanto, em relação ao caso Equador-Brasil, a solução foi principalmente técnica, com menor envolvimento do governo brasileiro. Os resultados deste capítulo sustentam duas possíveis leituras da integração regional: uma sob a ótica do intergovernamentalismo, que argumenta que a política regional atenderia a interesses econômicos nacionais; e a outra leitura baseada no construtivismo, que considera a presença da ideia de solidariedade nas relações entre Brasil-Bolívia e Brasil-Paraguai.

No caso boliviano, a Petrobrás seguiu as diretrizes do governo brasileiro e aceitou renegociar seus contratos de exploração de hidrocarbonetos com o governo de Evo Morales. Nesse caso, a recusa em recorrer a uma arbitragem internacional indica que a relação ampla com a Bolívia era mais importante do que os interesses econômicos da estatal petrolífera brasileira. Esse argumento é apoiado pelo fato de que, embora a Petrobras mantivesse suas margens de lucro, a empresa teve que vender suas refinarias à estatal boliviana, o que representou a perda de investimentos feitos pela companhia brasileira. No campo da análise de política externa, novos estudos podem analisar se essa solidariedade brasileira ajudou a fortalecer seus laços com a Bolívia ou mesmo, nos estudos econômicos, se essa atitude abriu novas oportunidades para os investimentos da Petrobrás no país. Assim, a ideia de solidariedade moldou a ação brasileira durante o processo ao aceitar o aumento dos impostos e royalties bolivianos no setor de hidrocarbonetos, embora a Petrobras tenha mantido margens de lucros na exploração local. Esse caso também mostrou a participação da FIESP no processo de tomada de decisão pelo contato direto entre representantes empresariais e líderes governamentais durante as negociações com a Bolívia, destacando-se o desenho conjunto entre empresários e governo federal de um plano de contingência no fornecimento de energia para as empresas, pois o fornecimento de energia do gás natural boliviano era crucial para as indústrias do estado de São Paulo.

No caso equatoriano, não foi possível identificar a prevalência do elemento político. Correa usou o decreto de expulsão da Odebrecht para reunir apoio público interno dias antes de um referendo, mas, no Brasil, essa crise teve pequenas implicações políticas. Ao final, chegou-se a um acordo entre as empresas (Odebrecht e Hidropastaza) em que a construtora brasileira fez as correções necessárias na usina. Esse caso foi tratado de forma bilateral, especialmente porque as alegações eram técnicas (falhas no projeto). Além disso, a ideia de integração regional não teve participação significativa nas discussões, nem a ideia de solidariedade. É possível argumentar que houve uma pequena participação do governo brasileiro nesse caso, porque foram comprovadas problemas técnicos na obra, que deveriam ser tratadas diretamente pelas empresas. Assim, a expulsão da Odebrecht provavelmente foi usada como ferramenta interna para reunir apoio público no Equador pelo presidente Correa e, também, foi uma questão técnica tratada entre a Hidropastaza e a Odebrecht, ambas empresas.

No caso paraguaio, a ideia de solidariedade regional teve relevância, embora os interesses nacionais fossem assegurados (preservando a exclusividade brasileira para comprar o excedente de energia do Paraguai até 2023). A aceitação da triplicação do preço das tarifas pagas ao Paraguai pode ser vista como um gesto solidário do Brasil, pois o acordo de Itaipu só deveria ser renegociado em 2023. Durante as negociações, o governo do Brasil solicitou a aceitação do governo paraguaio para regularizar a situação dos agricultores brasileiros que viviam no Paraguai naquela época (os chamados *Brasiguaios*). Além disso, o Brasil também preservou sua exclusividade para comprar o excedente de energia do Paraguai, pelo menos até 2023, evitando que outros países pudessem acessar essa fonte de energia, o que poderia aumentar os preços da energia no Brasil. O ex-embaixador Rubens Barbosa, consultor da FIESP, afirmou na época: "Em relação ao tratado (de Itaipu), provavelmente prevalecerá a estratégia do Itamaraty, uma posição técnica. Em relação ao preço, provavelmente prevalecerá uma posição política"³³³. A análise do ex-embaixador foi confirmada. Assim, o Brasil não aceitou todos os pedidos paraguaios, atuando para proteger interesses econômicos nacionais de garantia de acesso à maior parte da produção de energia de Itaipu (exclusividade na compra do excedente paraguaio), mas a ideia de solidariedade esteve presente durante essa crise, garantindo um aumento nos preços pagos pelo excedente paraguaio e, assim, nas receitas do Paraguai.

---

333 O ESTADO DE S.PAULO. Tratado não muda, mas tarifa de Itaipu pode ser debatida-comissao. Reuters. 05/06/2008. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tratado-nao-muda-mas-tarifa-de-itaipu-pode-ser-debatida-comissao,168328> Acesso em 11.Mar.2020

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou analisar a participação de associações empresariais na política externa brasileira para os processos de integração da infraestrutura na América do Sul de 2000 a fins da década de 2010. Observou-se que a política externa brasileira, no período estudado, foi favorável ao avanço da integração física regional. Além disso, as preferências do empresariado em relação à integração da infraestrutura da América do Sul contribuíram para a desconcentração do processo decisório e da ação externa brasileira na região após a criação da IIRSA. Essas preferências do empresariado brasileiro foram manifestadas em obras bilaterais de infraestrutura, na elaboração políticas de integração física e na gestão de crises entre atores brasileiros e sul-americanos. A integração da infraestrutura na América do Sul foi um projeto presente nos governos brasileiros de 2000 a 2018. Essa preferência governamental pode ser constatada em discursos favoráveis à IIRSA ou ao COSIPLAN ou à integração de forma genérica, durante o período desse estudo. A prevalência de uma lógica decisória nacional na IIRSA pode estar relacionada ao desafio das obras de infraestrutura, que demandam a disponibilidade de recursos para grandes investimentos em projetos de longo prazo. Além disso, esses projetos exigem articulação entre atores privados e governamentais, para que a fase de planejamento seja superada. Altos investimentos, longo prazo e bom relacionamento entre atores públicos e privados são favorecidos pela estabilidade institucional.

Nesse contexto, seis projetos binacionais foram realizados com a participação brasileira. Dentre os seis casos estudados, observou-se preferências de empresas específicas, privadas ou estatais, na ferrovia de Santana do Livramento-Cacequi, nas conexões de fibra-ótica Brasil-Uruguai e Brasil-Venezuela. No caso da ponte Brasil-Peru, identificou-se uma preferência, sobretudo, do setor agropecuário no acesso aos portos peruanos. Já a ponte Brasil-Guiana fez parte de um projeto que envolvia o escoamento produtivo brasileiro, sobretudo do Norte do país, via portos da Guiana até o Canal do Panamá. Entretanto, esse projeto não avançou pela falta do asfaltamento de parte das rodovias guianenses. Por fim, a ponte Brasil-Guiana Francesa apresentou indícios de uma escolha política dos governos de Brasil e França - preponderância de uma preferência governamental – como gesto de aproximação bilateral. Não obstante, apenas na ferrovia Rivera-Livramento foi possível observar uma clara preferência de uma associação empresarial, a FIERGS.

A atuação lícita dos empresários no tema da infraestrutura pode ser identificada na organização de eventos, divulgação de publicações e opiniões em jornais. A FIESP atuou mais intensamente no contexto do COSIPLAN, em 2012, defendendo o avanço da integração física

regional. Suas publicações tiveram a participação de membros do MRE e de bancos regionais (BID, CAF e FONPLATA), ao passo que seus eventos reuniram representantes de governos, bancos regionais e empresas. Em relação à CNI, sua participação foi, inicialmente, para destravar os financiamentos dos projetos de infraestrutura, tendo realizado diversos estudos próprios sobre os ganhos para os produtores brasileiros gerados pela integração regional. No entanto, com o esvaziamento do IIRSA/COSIPLAN e a crise fiscal dos países na região, a atuação dessa confederação voltou-se à solicitação de mudanças regulatórias setoriais, no nível nacional e internacional. Destacou-se a atuação da CNI junto à CAMEX para a denúncia do Acordo sobre Navegação de Cabotagem entre Brasil e Chile, que criava uma reserva de mercado nesse segmento (tarifas mais altas para transporte marítimo). A CNA não se posicionou publicamente acerca da integração de infraestrutura regional, sendo que sua atuação se concentrou na participação de discussões regulatórias sobre infraestrutura em nível nacional. Já a CNT, tampouco, se posicionou, publicamente, em relação ao tema da integração física, mas a ANTF participou de evento sobre o tema.

Embora o processo de integração tenha logrado seis projetos binacionais de infraestrutura com a participação brasileira, o nível de institucionalização por meio da criação da secretaria do BID-INTAL e do COSIPLAN foi inédito. Além disso, a criação de uma carteira de projetos também foi um passo importante para o planejamento dessa integração. A formulação da agenda partiu, inicialmente, dos estudos realizados pelos bancos regionais (BID-INTAL), que foram a base do Plano de Ação da IIRSA. Contudo, a criação do COSIPLAN representou uma aproximação maior dos governos nacionais no processo decisório, sendo que os projetos prioritários eram definidos nacionalmente. A atuação do MPOG no processo decisório da IIRSA, por meio da seleção dos projetos prioritários, indica a importância desse ministério na formação da política externa brasileira para à América do Sul.

No capítulo 4, discutimos que o poder das ideias, principalmente a solidariedade e a integração regional podem ter moldado a ação brasileira durante a crise Brasil-Bolívia e a crise Brasil-Paraguai, embora interesses econômicos nacionais tenham sido preservados durante as negociações. No entanto, em relação ao caso Equador-Brasil, a solução foi principalmente técnica, com menor envolvimento do governo brasileiro

No caso Brasil-Bolívia, a Petrobrás seguiu as diretrizes do governo brasileiro e aceitou renegociar seus contratos de exploração de hidrocarbonetos com o governo de Evo Morales. A recusa em recorrer a uma arbitragem internacional sugere que a relação ampla com a Bolívia era mais importante do que os interesses econômicos da estatal petrolífera brasileira. Esse argumento é apoiado pelo fato de que, embora a Petrobras mantivesse suas margens de lucro, a

empresa teve que vender suas refinarias à estatal boliviana, o que representou a perda de investimentos feitos pela companhia brasileira. No campo da análise de política externa, novos estudos podem analisar se essa solidariedade brasileira ajudou a fortalecer seus laços com a Bolívia ou mesmo, nos estudos econômicos, se essa atitude abriu novas oportunidades para os investimentos da Petrobrás no país. Assim, a ideia de solidariedade pode ter contribuído para a ação brasileira durante o processo ao aceitar o aumento dos impostos e royalties bolivianos no setor de hidrocarbonetos, embora a Petrobras tenha mantido margens de lucros na exploração local. Esse caso também mostrou a participação da FIESP no processo de tomada de decisão pelo contato direto entre representantes empresariais e líderes governamentais durante as negociações com a Bolívia, destacando-se o desenho conjunto entre empresários e governo federal de um plano de contingência no fornecimento de energia para as empresas, pois o fornecimento de energia do gás natural boliviano era crucial para as indústrias do estado de São Paulo.

No caso Brasil-Ecuador, a bibliografia (JARAMILLO, 2008; HONORIO, 2019) aponta que Correa usou o decreto de expulsão da Odebrecht para reunir apoio público interno dias antes de um referendo, mas, no Brasil, essa crise teve pequenas implicações políticas. Ao final, chegou-se a um acordo entre as empresas (Odebrecht e Hidropastaza) em que a construtora brasileira fez as correções necessárias na usina. Esse caso foi tratado de forma bilateral, especialmente porque as alegações eram técnicas (falhas no projeto). Além disso, a ideia de integração regional não teve participação significativa nas discussões, nem a ideia de solidariedade. É possível argumentar que houve uma pequena participação do governo brasileiro nesse caso, porque foram comprovados problemas técnicos na obra, que deveriam ser tratadas diretamente pelas empresas. Assim, a expulsão da Odebrecht provavelmente foi usada como um recurso para reunir apoio público interno pelo presidente Correa e, também, foi uma questão técnica tratada entre a Hidropastaza e a Odebrecht, ambas empresas.

No caso Brasil-Paraguai, a ideia de solidariedade regional teve relevância, embora os interesses nacionais tenham sido assegurados (preservando a exclusividade brasileira para comprar o excedente de energia do Paraguai até 2023). A aceitação da triplicação do preço das tarifas pagas ao Paraguai pode ser vista como um gesto solidário do Brasil, pois o acordo de Itaipu só deveria ser renegociado em 2023. Contudo, o Brasil também preservou sua exclusividade para comprar o excedente de energia do Paraguai, pelo menos até 2023, evitando que outros países pudessem acessar essa fonte de energia, o que poderia aumentar os preços da energia no Brasil. Esse caso também teve participação da FIESP durante o processo negociador, o que sustenta a tese de pluralização da política externa brasileira. O Brasil, portanto, não

aceitou todos os pedidos paraguaios, atuando para proteger interesses econômicos nacionais de garantia de acesso à maior parte da produção de energia de Itaipu (exclusividade na compra do excedente paraguaio), mas a ideia de solidariedade esteve presente durante essa crise, garantindo um aumento nos preços pagos pelo excedente energético paraguaio.

A desconcentração do processo decisório de política externa é um tema importante para a compreensão das relações internacionais brasileiras. Buscou-se contribuir para os estudos da ação externa brasileira e da participação empresarial em políticas públicas brasileiras. Estudos futuros podem contribuir, ainda, para o aprofundamento desse campo de pesquisa e para suprir as lacunas deste trabalho. Do ponto de vista teórico, estudos futuros podem aprofundar-se na avaliação sobre a participação ou ativismo das associações empresariais acerca da IIRSA. Certamente, tais estudos poderão usufruir da desclassificação de documentos governamentais. Nos estudos de política externa brasileira, pode-se aprofundar nas relações das associações empresariais com outros casos, como a política comercial contemporânea. Pode-se, ainda, desenvolver estudos acerca da participação das construtoras nacionais durante o período estudado nesta dissertação. Outro desenho de pesquisa interessante poderia abarcar o papel dos Presidentes da República. O recorte temporal pode, também, ser expandido. Antes de 2000, seria interessante um aprofundamento dos estudos sobre a relevância do MERCOSUL e das discussões sobre a ALCA na priorização da PEB para América do Sul observada a partir da IIRSA. Esse recorte temporal poderia complementar a presente dissertação, que priorizou a análise a partir da criação da IIRSA. Depois de 2018 (último ano deste trabalho), seria interessante observar as implicações da mudança das linhas gerais da PEB, observadas no Itamaraty sob a liderança de Ernesto Araújo.

Outras perguntas de pesquisa podem ser exploradas; por exemplo, o Estado brasileiro se aproximou das associações empresariais para legitimar a PEB pró-IIRSA/COSIPLAN? Qual é a conexão entre a defesa da infraestrutura doméstica e a perspectiva de melhora da infraestrutura regional? Até que ponto a preocupação com a integração física regional é um reflexo de uma demanda doméstica por infraestrutura?

No âmbito regional, seria interessante uma exploração da participação de associações empresariais sul-americanas nas políticas de integração física regional e da relação entre essas associações com as brasileiras. Como o desenvolvimento da infraestrutura regional pode contribuir para a economia dos países e para a qualidade de vida da população, essa temática permanecerá relevante para a academia nos próximos anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS³³⁴

ALEM, Ana.C.. BNDES: o papel, desempenho e desafios para o futuro. Rio de Janeiro: **BNDES**, Textos para Discussão, no 62, 1997.

ALEM, Ana C; CAVALCANTI, Carlos 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, dezembro, 2005.

ALMEIDA, Carolina A.de.; BAZILIO, Juliana K. Liquidez do mercado de debêntures: dinâmica recente, fatores determinantes e iniciativas **Revista BNDES**.n44, dezembro, 2015.

ALMEIDA, Giordano Sousa de. Renegociação do Tratado de Itaipu entre Lugo e Lula. **Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UnB**. Brasília, 2015-b

ALMEIDA, Luana S; PATIAS, Tiago, FORTUNATO, Avelar. A Importância da logística da cevada para o desenvolvimento do sistema ferroviário em Santana do Livramento-RS Brasil/Rivera-Uruguai. **Working paper para o XXX Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, São Carlos, SP, Brasil, 12-15 de outubro, 2010. Acesso:<http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2010_tn_sto_113_741_16529.pdf >

ANDRADE, Antonia C. Os governos FHC e Lula e a ressignificação do neodesenvolvimentismo:o Reuni. **Tese de Doutorado apresentado ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia**, 2013

ARAUJO, Victor L; COSTA, Gloria M.M.; MELO, Hildete P. O BNDES nas privatizações do governo Sarney: pragmatismo ou uma política neoliberal? **Artigo para o XI Congresso Brasileiro de História Econômica de 14 a 16 de setembro**, 2015.

AYERBE, Luis F. Crise de hegemonia e emergência de novos atores na Bolívia: o governo de Evo Morales. **Lua Nova**. São Paulo, 83: 179-216, 2011.

BANDEIRA, Luiz A. M. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique.; LESSA, Antônio C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas.vol.2**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARRENENGOA, Amanda Carolina. “Mudar para valer?” Estado y clases dominantes em los entramados de la integración suramericana. Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003- 2011). **Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada à Faculdade de Humanidades y Ciencias de la Educación da Univerisdad Nacional de La Plata**, 2019. Ver:http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/77918/Documento_completo.pdf-PDFA1b.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso: 26 de março de 2020.

BARROS, Pedro S; PADULA, R. A integração de infraestrutura entre Brasil e Venezuela: a IIRSA e o eixo Amazônia-Orinoco. **IPEA, Boletim de Política e Economia Internacional**, n7, jul-set, 2011. pp.36-42

---

³³⁴ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023).

BAUER, R.; POOL, I.; DEXTER, L. **American business, and public policy: the politics of foreign trade**. Chicago: Aldine-Atherton, 1972

BAUMGARTNER, Frank R., LEECH, Beth L. **Basic Interests: the importance of groups in Politics and in Política Science**. Princeton University Press, 1998

BOARIN, Paula V. O lobby dos grupos de interesse e a política comercial internacional no Brasil: estratégias de influência diferentes para uma política diferente? **Artigo apresentado no I Seminário Internacional de Ciência Política, UFRGS**. Porto Alegre, set, 2015

BORGES, Luiz F.X.; NEVES, Cesar d. Parceria Público Privada: Riscos e Mitigação de Riscos em operações estruturadas em infra-estrutura. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v.12, n 23, p.73-118, jun, 2005.

BUENO, C; CERVO, A. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. 3 edição.

BURGUES, S. Bounded by the reality of Trade: Practical Limits to a South American Region. **Cambridge Review of International Affairs**, 2005.

BURGUES, S. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. **International Relations**, 2008

CANOTILHO, J.J. Gomes; BRANDÃO, Nuno. Colaboração premiada: reflexões críticas sobre os acordos fundantes da operação lava jato. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. Vol 133, ano 25, pp. 133-171. São Paulo, Ed. TR, jul, 2017

CARDOSO, Guilherme R. A energia dos vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na nacionalização do gás boliviano e nas alterações do tratado de Itaipu. **Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da PUC-RJ**, 2010

CASON, Jeffrey e POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula 16 Era. **International Political Science Review**, v.30, no. 2, pp. 117-140, 2009.

CATERMOL, F. BNDES-exim: 15 Anos de Apoio às Exportações Brasileiras. Rio de Janeiro: **Revista do BNDES**. v.12, n.24, p.3-30, Dez, 2005.

CHEIBUB, Zairo B. **Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica**. Dados, vol. 28, no 1, pp. 113-131, 1985.

CERVO, A. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005) In: ALTEMANI, Henrique.; LESSA, Antônio C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. vol.2. São Paulo: Saraiva, 2006.

CIA, Elia Elisa Mancini. **O Banco do Sul, seus dilemas e os divergentes projetos de integração regional para a América do Sul**. Dissertação de Mestrado em Ciências Econômicas – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

CINTRA, Rodrigo. Agendas, Atores, Lobbies na tomada de decisão em política externa comercial: o caso da siderurgia (Brasil e Estados Unidos). Tese **de Doutorado – Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília**. 2007

CINTRA, Marcos A.M.; PINTO, Eduardo C. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 37, nº 2 (147), pp. 381-400, abril-junho/2017

CRUZ, Sebastião C. V.; STUART, Ana M. Mudando de rumo: a política externa do governo Lula, 2003 In: Cruz, Sebastião C. V. **O Brasil e o mundo: ensaios de análise política e prospectiva**. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

COSTA E SILVA, Joana Gomes. O Modelo de privatização do governo Fernando Henrique Cardoso. **Monografia de final de curso de Economia na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro**, 2005.

COUTO, Leandro F. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. **Rev. Oikos** n.5, 2008.

CUNHA, Raphael Coutinho da. Negociações comerciais em uma economia fechada: o Brasil e o comércio de serviços na Rodada Uruguai. **Revista Brasileira de Política Internacional (Online)**, v. 58, p. 142-163, 2015.

DABÈNE, Olivier. Explaining Latin America's fourth wave of regionalism: regional integration of a third kind. **Paper para o Congresso de Associação de Estudos Latino-Americanos**. São Francisco, 2012

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. **in: BOSCHI, Renato (org.). Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas**. Fundação Konrad Adenauer, 2000.

DINIZ, Eli. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. **Dossiê Política e Sociedade**. v9. n17. outubro, 2010

DORATIOTO, Francisco. **O Brasil no Rio Prata (1822-1994)**. Brasília: Funag, 2014.

DOWNS, Erica. Inside China. **Inc: China Development Bank's Cross-Border Energy Deals**. John L. Thornton China Center Monograph Series n.3. Brookings Institution, 2011

DUARTE, Bernardo P M C; SARAIVA, Thiago C.; BONÉ, Rosemarie B. Impacto na relação Brasil-Bolívia, com a nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos, em 2006. **Revista Indicadores Econômicos**. Porto Alegre, v.26, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião Pública e Política Externa: Insulamento, Politização e Reforma na Produção da Política Exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, no 2, pp. 80-97, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 34, no 1, janeiro/junho, p. 311-355, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; NOGUEIRA, Joana L. M.; LOPES, Dawisson Belém. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, 2012.

FARIAS, Rogério de Souza e RAMANZINI Jr., Haroldo. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 58 (2): 5-22, 2015.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e custos de transação em parcerias público-privados. IN: Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento. **IPEA**, 2018

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e Continuidades no Padrão Organizacional e Decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 53, no 2, pp. 5-22, 2010.

FRANÇA, Cassio e SANCHEZ, Michelle Ratton. A Horizontalização da Política Externa Brasileira. **Valor Econômico**, 24/4/2009

FRIZZERA, Guilherme. Cooperação e diálogo entre os ministérios da defesa e relações exteriores: uma agenda horizontal em defesa. **Conjuntura Austral**. Porto Alegre.v9. n.6. pp.22-30, abr/jun, 2018.

FUSER, Igor. O mito da “generosidade” no contencioso Brasil-Bolívia do gás natural. **Tensões mundiais**. Fortaleza, v;10, n.18,19, p. 231-254, 2014.

GIAMBIAGI, Fabio; PINHEIRO, Armando C. Lucratividade, dividendos e investimentos das companhias estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 51, n. 1, p. 93-131, jan.-mar. 1997.

GOZETTO, Andréa C.O.; MANCUSO, Wagner P. **Lobby e políticas públicas**. Editora FGV, 2018

GROSSMAN, Gene M.; HELPMAN, Elhanan. Interest groups and trade policy. Princeton: **Princeton University Press**, 2002.

GUDYNAS, Eduardo. As instituições financeiras e a integração na América do Sul. In: VERDUM, Ricardo (org.). **Financiamento e Megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), 2008.

HAAS, Ernst. **The Uniting of Europe**. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David; BAUMGARTNER, Frank; BERRY, Jeffrey. LEECH, Beth. Studying Organizational Advocacy and Influence: Reexamining Interest Group Research. **Annual Review of Political Science**. Vol. 15:379-399. June 2012

HONORIO, Karen dos Santos. O significado da IIRSA no regionalismo sul-americano (2000-2012). **Dissertação de Mestrado: Programa Santiago Dantas, PUC-SP, Unicamp, Unesp**. 2013.

HONORIO, Karen dos Santos. 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 de Doutorado: Programa Santiago Dantas, PUC-UNICAMP-UNESP**, 2019.

HOWLETT, M. e RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Toronto: Oxford University, 2003.

JARAMILLO, G. Escenarios divergentes de la inserción ecuatoriana en el mundo. **Revista CIDOB**. Barcelona, Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo – CIDOB, 2008.

LEECH, Beth L. Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews. **PS: Political Science and Politics**, Vol. 35, No. 4, December 2002, 665-668, 2002.

LESSA, Antônio. C. “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”. In **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, 1998.

LIMA, Maria Regina S. de. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. **Rev.Bras. Com.Ext.** n83, 2005.

LIMA, Maria Regina S.de.; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional action, choice, and responsibilities. In:**International Affairs**, 82, I, p.21-40, 2006.

LINS, Bernardo. E. Privatização das telecomunicações brasileiras: algumas lições. **Câmara dos Deputados**, 2000.Ver:< <http://belins.eng.br/ac01/papers/asleg03.pdf>> Acesso: 12.ago.2020

MAITINO, Martin E. Temática e horizontalização na política externa brasileira: um estudo exploratório do processo decisório nos governos de Fernando Henrique Cardoso. **Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo**, 2019.

MALAMUD, Carlos. La crisis de la integración se juega en casa. **Revista Nueva Sociedad**.N:219, enero-febrero, 2009.

MALAMUD, A. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, 2011.

MANCUSO, Wagner P. Construindo leis: os construtores e as concessões de serviços. **Lua Nova**.N58, 2003

MANCUSO, Wagner P; OLIVEIRA, Amâncio J. de. Abertura Econômica, Empresariado e Política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova**. São Paulo, 69, 147-172, 2006.

MANCUSO, Wagner P.O Empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 28, p. 131-146, jun, 2007

MARIANO, M. P. **A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o MERCOSUL**. Araraquara, 2007. Tese de Doutorado – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras. Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

MARIANO, M. P; RAMANZINI JR, H. Structural Limitations of the Mercosur: An Analysis Based on the Brazilian Foreign Policy Positions. In: **The Latin Americanist** Vol. 56, Issue 2, pages 161–180, 2012

MARTIN, Lisa. L. **Democratic Commitments - Legislatures and International Cooperation**. Princeton University Press, 2000.

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

MEARSHEIMER, John J; WALT, Stephen M. **The Israel Lobby and US Foreign Policy**. Farrar Straus Giroux, 2008

MINDLIN, JOSÉ E.O desenvolvimento brasileiro e a criação da ALALC. **Rev. adm. empres.** vol.13 no.2 São Paulo Abril/junho, 1973

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 35, no 1, janeiro/junho 2013, p. 11-41

MILANI, Carlos R.S; PINHEIRO, Letícia; SOARES DE LIMA, Maria Regina. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. **International Affairs**. 93:3, pp 585-605, 2017

MITRANY, David. "The functional approach to world organization". **International Relations**. Wiley.pp.350–363, 1948.

MITRANY, David. **The functional theory of politics**. New York: St. Martin's Pres, 1976.

MORAVCSIK, A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. **Journal of Common Markets Studies**, V.31.N4, 1993.

NEVES, Barbara Carvalho. Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/COSIPLAN. **Dissertação de Mestrado: Programa Santiago Dantas, PUC-SP, Unicamp, Unesp**. 2019.

NOLTE, Detlef. Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? **EUI Working Paper, RSCAS**, n. 89, 2014.

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

NYKO, Diego. **Integração regional, cooperação financeira e atuação do BNDES na América do Sul no período recente**. Campinas, 2011. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP.

OLIVEIRA, Amâncio J. De e PFEIFER, Alberto. O Empresariado e a Política Exterior do Brasil. In: H. Altemani e A. C. Lessa (orgs.), **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**. São Paulo, Ed. Saraiva, 2006, pp. 389-428.

OLIVEIRA, Amâncio J. de e ONUKI, Janina. Grupos de Interesse e a Política Comercial Brasileira: A Atuação na Arena Legislativa. **Papéis Legislativos**, no 8, IUPERJ/OPSA/NECON, 2007.

OLIVEIRA, Amâncio J. de, ONUKI, Janina e MANCUSO, Wagner P. Política Comercial, Instituições e Grupos de Interesse. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, São Paulo, nº 72, 2º semestre de 2011, p. 41-54

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Grupos de interesses e a política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa. **Papéis Legislativos**.n8, dez, 2007

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Eleições, Política Externa e Integração Regional. **Revista de Sociologia Política**. Número 27, 144-155, 2006.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. “A Operação Pan-americana e a Política Externa Independente” In **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

PERSSON, Luiz Felipe. As relações internacionais Brasil-Paraguai: O Contencioso de Itaipu e os discursos do governo Lula da Silva. **Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-RS**. Porto Alegre, 2011.

PICCOLO, Monica. A PRIVATIZAÇÃO ESTRUTURADA: o PND no Governo Collor (1990-1992). **Outros Tempos**.v10. n16, dezembro, 2013.

PINHEIRO, Letícia A. **Política externa brasileira, 1889-2002** / Letícia Pinheiro. — Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004

PINHEIRO, Leticia; GAIO, Gabrieli. Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism. **Brazilian Political Science Review**, vol. 8, no. 2, pp. 8-30, 2014.

PUTY, Claudio A.C.B. A Estratégia de Internacionalização de Estatais Chinesas e o Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional do IPEA**.n.15. jul.-Dez, 2018

HIRSCHMANN, Albert O. **The Strategy of Economic Development**. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1958.

RAMANZINI JR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul – uma análise considerando a posição do Brasil. **CLASCO** año IX, n27. Buenos Aires: Abril, 2010.

RICHARDS, David. Elite Interviewing: Approaches and Pitfalls. **Doing Politics**. Vol 16(3) pp. 199-204, 1996

RUIZ, Ricardo M. A Nova Geografia Econômica: um barco com lanterna na popa? **Texto para discussão nº 2000**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003.

SANTOS, Manoel L., MANCUSO, Wagner P., BAIRD, Marcello F., RESENDE, Ciro A da S. Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência. **Texto para discussão: IPEA**. Rio de Janeiro, setembro, 2017

SANTORO, M. A Outra Volta do Bumerangue: Estado, movimentos sociais e recursos naturais na Bolívia (1952-2006). **FUNAG**. Premio America do Sul 2006. Brasília: Editora FUNAGm 2006

SARAIVA, Miriam G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration caught between South America and Mercosur. **Rev. Bras. Polít. Int.** 53 (specialedition): 151-168. 2010

SARAIVA, Miriam G; VALENÇA, Marcelo M. Brasil: potencial regional com interesses globais. **Diálogo Político**. Publicación trimestral de La Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXVIII -n.4-Dezembro, 2011.

SARAIVA, Miriam G. Procesos de integración de América Del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, n.97-98, abril 2012: p.87-100

SARAIVA, Miriam G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? Dilma Rousseff's foreign policy assessment: what next? **Relações Internacionais** no.44 Lisboa dez. 2014.

SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union. **Journal of Common Markets Studies**. V.56. I.7, November 2018.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America**. New York: Cambridge University, 2004.

SCHNEIDER, Ben Ross; SOSKICE, David Soskice. Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems, **Economy and Society**, 38:1, 17-52, 2009.

SEBBEN, F. D.O. Bolívia: Logística Nacional e Construção do Estado. **Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS**, 2010

SIMÕES, Antônio J. F. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2011.

TELLES, Eugênio Pereira. A Infraestrutura na Política Externa Brasileira: entre o discurso e a prática no período de 2004 a 2014. **Dissertação de Mestrado: Instituto de Relações Internacionais – Universidade de São Paulo**, 2018.

TUSSIE, Diana, 2009. Latin America: contrasting motivations for regional projects, **Review of International Studies** 35: S1, 169–188

THOMAZ, Laís Forti. **A influência do lobby do etanol na definição da política agrícola e energética dos Estados Unidos (2002-2011)**. Editora UNESP, 2012.

TSYGANKOV, Andrei. **Russophobia: Anti-russian lobby and american foreign policy**. Palgrave Macmillan, 2009

VAN COTT, D. L. Bolivia: The Construction of a Multiethnic Democracy. In: Howard Wiarda and Harvey Kline (org). **Latin American Politics and Development**. Boulder: Westview Press, 2000.

VERDUM, Ricardo (org.). **Financiamento e Megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), 2008

VIGEVANI, Tullo; OLIVERIA, Marcelo F. **A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração**. Texto apresentado no 4º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política. PUC, Rio de Janeiro: 2004

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo P. A Alca e a Política Externa Brasileira. **Cadernos CEDEC**. Agosto, 2005.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Rev. Contexto Int.** vol.29 no.2 Rio de Janeiro: julho/dezembro, 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A política externa do governo JK (1956-61). In: Albuquerque, José Augusto Guilhon (Ed.). **Sessenta anos de política externa brasileira, 1930-1990: crescimento, modernização e política externa**. v.1. São Paulo: USP/Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais. p.231-251. 1996.

WEGNER, Rubia Cristina. Integração e desenvolvimento econômico: estratégias de financiamento do investimento de infraestrutura sul-americana. **Revista Econ. soc.** vol.27 no.3 Campinas Sept. /Dec, 2018

ZABOLOTSKY, Boris P. O papel da UNASUL na resolução de conflitos na América do Sul: o caso da crise da Meia Lua na Bolívia em 2008. **Anais do Encontro Regional de Estudos de Defesa**. Agosto, 2017

APÊNDICE 1: ENTREVISTAS

Entrevistado – Luis Enrique García Rodríguez (LEGR) – presidente da Corporación Andina de Fomento (CAF), de 1991 a 2017.

Entrevistador: Tiago Menegatti (TM) – aluno de pós-graduação do IRI-USP

Entrevista em 22 de maio de 2019 no Instituto de Relações Internacionais da USP, Brasil.

(TM) La primera pregunta es: me gustaría de saber hace cuánto tiempo usted trabaja con inversiones en infraestructura?

(LEGR) Mi primero puesto fue en el banco interamericano de desarrollo como un junior profesional en el año de 1966 y trabajé en dos oportunidades distintas, pero un total de 17 años. En mi trabajo, entre otros sectores, tuvo mucho que ver con temas de infraestructura. Más que todo, mi experiencia mayor ha sido como presidente de CAF donde estuve como presidente 26 años y, precisamente, infraestructura ha sido un factor decisivo. Cuando yo llegue a CAF, que era una institución pequeña, con 5 países andinos, que prestaba 400 millones de dólares por año y era *trade finance*. Yo acepté ser candidato porque conocía a CAF desde mi época en BID y yo vi que era una institución que tenía mucho potencial y me puse tres metas: la primera que tenía que ampliar su base de países miembros de 5 andinos a Suramérica más algunos de América latina; dos, que tenía de estar en un campo relevante para el desarrollo más allá del comercio y escogí infraestructura porque es clave en desarrollo y, segundo, que en este momento, el mandato que tenía en el banco mundial sería infraestructura, pero le dieron más prioridad, por razones muy validas, al tema social; el tercero, era que para ser viable tenía que tener acceso a los mercados internacionales de capital para lo cual era importante tener calificaciones de riesgo de grado de inversión. Cuando dije eso en la primera reunión de staff pensaron que estaba loco porque decían “no lo interesan a los países” y segundo infraestructura era para instituciones grandes como BID y Banco Mundial. Pero las cosas funcionaron de manera que una conversación que tuve con Fernando Enrique Cardoso, cuando era ministro de finanzas, que él me dijo: “para Brasil, el banco central considera que ser socio de una institución que solo puede prestar para *trade* entre Brasil y los países andinos no tenía sentido, pero me pregunto se podíamos financiar proyectos de infraestructura e integración, por ejemplo, carretera que une Brasil con Venezuela, el gasoducto de Bolivia a aquí une Brasil a aquí y yo dice que los países cambien la política. Y este fue el atractivo por lo cual entraron Brasil, Argentina, Uruguay Paraguay y el resultado es que al final CAF se convirtió en el principal financiador de infraestructura en la América latina y, especialmente, en los proyectos de integración. Eso es mi pasión.

(TM) Creo que he contestado algunas de mis preguntas ya, yo he visto que CAF concedió once mil millones de dólares en los últimos 20 años em infraestructura.

(LEGR) Ese es el factor catalítico por el ingreso de una institución como CAF, como BID, como el Banco Mundial. Está ahí una especie de una garantía de que solo proyectos que están bien estudiados, lo interesante es medir el impacto de los recursos adicionales, posiblemente, dos o tres veces más de eso.

(TM) ¿Creo entonces que está muy conectado entonces con la IIRSA?

(LEGR) Totalmente, es como una derivación de la Cumbre de presidentes suramericanos, la primera en toda la historia, que organizó FHC y estaban los doce presidentes suramericanos y

en este momento en la mesa estaban dos personas que eran presidentes, pero no de países, una era Enrique Iglesias, que era el presidente de BID, y yo. Y tanto el BID, como nosotros, como el FONPLATA tuvieron el mandato de ser la secretaria del programa y trabajamos muy bien en esa línea. En termos más concretos, el CAF tuvo liderazgo en el financiamiento, pero BID tuvo un papel muy importante también.

(TM) ¿Cómo fue la interlocución con los gobiernos nacionales?

(LEGR) En la primera fase, en los primeros años, la interlocución no fue buena, fue excelente porque cuando nació el concierto de IIRSA, se estableció un mecanismo institucional de mucha jerarquía o sea había una reunión ministerial que no estaba delegada a los ministros de infraestructura, sino a los que ven en una forma más sistémica las políticas de desarrollo en los países. Entonces, por ejemplo, eran los ministros de planificación o similares acompañados por los ministros de la infraestructura. Entonces, se ubicaba en tema de la infraestructura no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para generar las condiciones de un desarrollo efectivo. Eso funcionó varios años, pero luego, por razones que yo creo que más de carácter político, comenzó a bajarse el nivel de la representación y comenzaron a no participar los ministros de carácter más general, sino que bajaron a todos los ministros de infraestructura.

(TM) ¿Cuándo eso se pasó?

(LEGR) Eso se pasó más o menos en él, no me acuerdo, eso comenzó más o menos, en el segundo mandato del presidente Lula. Y no era una cuestión de presidente porque, al contrario, él era muy amigo, hubo una presión de parte de, más concretamente hablando, una presión de Venezuela y, con el apoyo de alguien de Bolivia, que tenían algún problema con el BID y la secretaria ejecutiva del IIRSA estaba en el INTAL, de BID. Entonces, comenzaron a cuestionar porque el BID y CAF estaban en las reuniones de priorización. Yo salí hace dos años, pero yo diría que, en los últimos cinco años, hubo un bajón y hubo, en el caso de Brasil, en el gobierno de Dilma. La jerarquía y la priorización de los programas no eran como en el principio, que se definieron, en consenso, los ejes de integración suramericana. Y se fomentaba la preparación de proyectos siguiendo principios dados. Entonces yo le diría que en este momento eso está muy caído. Entonces, el mandato futuro es retomar eso tipo de iniciativa, pero eso tiene que ver con la sobrilla, que son la institucionalidad de la integración, que en este momento está muy deteriorada.

(TM) ¿Al principio, la definición de los proyectos prioritarios era más política?

(LEGR) No, al principio era más técnica. Es decir, había un mandato de alto nivel para tomar decisiones, pero decir los ejes y los proyectos no era, simplemente, pela vía política, sino la decidían después de una analice técnica con el apoyo de BID, CAF, etc. Después, si, se volvía más político. Es algo que ver.

(TM) Creo que usted ha participado de reuniones de IIRSA/COSIPLAN, por ejemplo, ¿cómo fueron?

(LEGR) Las primeras reuniones fueron de alto nivel. Yo, como presidente de CAF, e el presidente de BID también participábamos. Y las instituciones también bajaron el nivel, se volvió más técnicas.

(TM) ¿Cómo usted de la participación de los mecanismos de financiación, como FONPLATA, BID?

(LEGR) El BID tiene una presencia importante en infraestructura y lo mismo con CAF sigue teniendo, pero ya no están haciendo como parte del concierto integral de decisión del esquema de integración. No lo están haciendo por motivación propia. Hoy están haciendo más de tipo bilateral, como BID con Perú o BID con Bolivia, CAF con Perú. No está funcionando como era. O de pronto hay un acuerdo entre dos países que quieren hacer algo. Pero antes era una cosa sistémica, se tú mirar el mapa con los ejes, esa fue una definición que tenía un contenido técnico y un apoyo político.

(TM) ¿Todos juntos?

(LEGR) Si, los mecanismos juntos. Eso no está funcionado. Se han roto, se han fragmentado los esquemas. Y UNASUR comenzó a querer hacer eso, pero UNASUR, lamentablemente, se politizó y no funcionó. Y algo extremo es que ahora los países han salido de UNASUR y están creando PROSUL, pero está todo muy floating. No está claro cómo será. O sea, el desafío es retomar de forma inteligente esos procesos.

(TM) ¿Cómo ve la participación de la sociedad civil?

(LEGR) La sociedad civil, especialmente por la razón de las preocupaciones con el medio ambiente y la cuestión social, tiene una influencia en los procesos de decisión. No solo en los proyectos de integración, sino en todo proyecto de infraestructura. Y muchas veces lo hacen, la mayor parte lo hacen por razones, preocupaciones que son válidas. Porque a veces que sucede es que los gobiernos, en el ánimo de acelerar la ejecución de los proyectos, y lo hacen por cuestiones electorales, para mostrar obras, saltan etapas y no toman en cuenta adecuadamente los temas como los impactos ambientales en esas decisiones. Entonces la sociedad civil organizada, más o menos, tiene un role. En mi país, en Bolivia, por ejemplo, se iban a hacer un proyecto que representa un daño ambiental y social muy grave que es pasar por el medio de un gran parque nacional y que la sociedad civil y las comunidades y todo mundo reaccionaron tan fuertemente que hasta ese momento no se puede implementar. O sea, juegan un rol importante, a veces, hay un poco de irracionalidad, pero yo creo que es importante.

(TM) ¿Y en cuanto la financiación de los actores privados, las parcerías?

(LEGR) Lo que yo observo y que lo tengo mucha experiencia, no tengo una experiencia, de detalle, pero para llevar adelante la infraestructura no basta por rutas tradicionales obras públicas, porque no hay los recursos, los estados no tienen los recursos. Entonces es muy necesario la participación privada tanto nacional como extranjera y el uso de los mercados, la movilización de los fondos de pensión y mercados financieros. Y desde luego, eso es clave para poder tener recursos suficientes. Entonces, hoy en día, varios países están implementando esquemas innovadores a través de creación de fondos, parcerías público-privadas, y en algunos países han avanzado y otros están a ver. Y creo que ese es uno de los grandes desafíos en los próximos tres o cuatro años, es que los países aceleren ese tipo de concierto. Para eso, es necesario tener legislación y reglas claras y tener los instrumentos para que los parceros privados tanto internos cuantos externos estén dispuestos a tomar los riesgos involucrados. Pero es fundamental, se no se lleva por ese camino, es imposible que los países puedan... Para tener una idea, América Latina invierte al redor de 3% del PIB en infraestructura. Comparemos con los países asiáticos, 9% o 10%. De acuerdo con estimaciones separadas, pero con conclusiones

parecidas, de CEPAL, de CAF, de BID, de Banco Mundial, es que el mínimo que tienen que invertir es 6% o 7%. Se no lo hacen con parcerías dese tipo, no hay como hacer. Y el otro tema es el importante *role* que en eso deben jugar los bancos de desarrollo, tanto nacionales, regionales o en nivel global, me refiero, al *role* que debe jugar el Banco Mundial, el CAF, el BID y los bancos de tipo de BNDES, pero con una visión moderna, no la tradicional. Precisamente, es importante sacar la sombrilla que significa que una institución dese tipo requiere para implementar un proyecto, que haya unos estudios serios, transparencia, todo eso, está presente y eso hace con que otros actores actúen. Yo pongo un dólar, pero mi presencia hace con que 5 dólares vayan a venir de otros, ese es el role de los bancos de desarrollo. Para asegurar seguridad institucional. Si, y también para transparencia. ¿Qué vas a hacer?

(TM) Estoy mirando para la cartera de proyectos y su financiación

(LEGR) Mira, un resumen, primero que, en termos macroeconómicos, el ahorro interno de los países, o sea lo que no se consumen, ese ahorro es la base para financiar esas inversiones. Ahora, si tú tienes que invertir 25% del PIB en un país y solo ahorras 16%, hay una brecha de inversión grave. Entonces hay dos opciones: o aumentas el ahorro interno, es muy difícil, que bajes el consumo hace el extremo, o que te finances externamente o un punto intermedio: tienes que tomar acciones políticas que signifiquen aumentar el ahorro, razonablemente, pero tener mecanismos de captación de recursos externos, de los cuales, el BID, el CAF, el Banco Mundial representan una porción pequeña o sea lo más importante es su papel catalítico, pero los que tienen el mayor peso son lo siguiente: que tengas acceso a los mercados internacionales de capital para los cuales tienes que tener calificación de riesgo y todo eso. Pero es la inversión directa externa. Y por eso la creación de esos vehículos especiales es muy importante y hay experiencias muy interesantes que ha desarrollado CAF, el BID, a través de una transformación interesante. BID ha creado BID *invest*, que antes era una cosa más para empresas medias y pequeñas. Hoy en día, desde luego, en el Banco Mundial, hay IFC y por otro lado están los recursos que vienen de Asia, de los BRICS que, todavía están en teoría, y el financiamiento directo de países, pero hay que tener mucho cuidado que esos financiamientos estén en línea con trabajos de proyectos que sean de impacto, que sean viables do punto de vista técnico, económico, financiero, institucional y ambiental y que haya transparencia en todos los procesos.

(TM) Muchas gracias, D. Enrique, fue una gran oportunidad.

Entrevistado – Carlos Eduardo Lampert Costa (CELC) – ex-funcionário do FONPLATA, atuou em reuniões da IIRSA/COSIPLAN como representante do MPOG, e atualmente é Subsecretário de Financiamento ao Desenvolvimento e Mercados Internacionais do Ministério da Economia.

Entrevistador: Tiago Menegatti (TM) – aluno de pós-graduação do IRI-USP

Entrevista em 26 de novembro de 2019 no Ministério da Economia, Brasília-DF, Brasil.

(TM) Há quanto o tempo o senhor trabalha com infraestrutura?

(CELC) Eu, na verdade, não trabalho diretamente com a questão de integração da infraestrutura na região, mas, por exemplo, quando se criou a IIRSA, em 2000, eu trabalhei diretamente na IIRSA, na época trabalhei em um organismo regional que fazia parte da IIRSA, que se chama FONPLATA, então, no FONPLATA, eu trabalhava juntamente com a IIRSA. Depois voltei

para o Brasil, fui para outras áreas, etc. E voltei a trabalhar de forma mais direta na IIRSA quando estava no IPEA, nós escrevemos um texto para discussão sobre a questão da integração física regional, isso foi em 2013 ou 2012. Desde então, estive mais envolvido com a IIRSA, primeiro, no IPEA, depois aqui, na secretaria de assuntos internacionais, na época Ministério Planejamento, porque nós éramos o ponto focal do Brasil no COSIPLAN. Então, eu, por questões profissionais, me envolvi muito nesse tema da integração física regional.

(TM) Nesse período, qual foi a importância da integração para o ministério do planejamento?

(CELC) Bom, o ministério trabalhava muito com esse tema da integração física, em algum período mais, mas, no final, menos, porque essa questão da integração física começou a ficar diluída e sem grande prioridade por parte do governo. Então, eu acho que o grande momento da integração física foi no início da IIRSA, no ano 2000 até 2004, 2005. Depois foi caindo um pouco de prioridade. Acho que depois que, em 2008, quando se criou a UNASUL e toda essa questão foi para a UNASUL, acho que se politizou muito a questão da integração física, tirou-se um pouco o protagonismo dos bancos multilaterais, que atuaram conjuntamente, e caiu um pouco a importância da integração física, não só no Brasil, mas em todos os governos. Somase a isso a crise fiscal, pela qual grande parte dos países passou. Na UNASUL ficou um tema muito mais, se deu continuidade as discussões, à rede que havia, mas ficou muito mais uma discussão técnica do que propriamente ações relacionadas à integração física. Acho que o Brasil perdeu muito o protagonismo que tinha antes, e agora, não tem mais nada, isso já era.

(TM) Interessante, porque fiz uma entrevista com o Enrique Garcia, ex-presidente da CAF, e a fala dele foi muito parecida nessa linha, que de 2000 a 2005 foi o momento mais...

(CELC) Havia um protagonismo grande, havia uma intenção e depois caiu muito. Tem muito a ver com a questão da crise fiscal também. Eu acho o seguinte: integração física a gente faz com “cheque”, na retórica, não faz. A integração da Europa se fez com grana da Alemanha e da França e se avançou muito a integração da Europa. Na região, se você não tiver um país que lidere esse processo, não só do ponto de vista político, mas também do financeiro. Aí você vê a região e o tamanho do Brasil. Se o Brasil não liderar esse negócio, ninguém vai liderar. E o Brasil perdeu muito o protagonismo, basicamente, por questões financeiras e fiscais. E aí desviou um pouco e hoje em dia, a gente não consegue, ficou muito fragilizado politicamente na região. Tanto é que a gente não tem muito mais influência, como, por exemplo, na crise da Venezuela, na crise da Bolívia agora, ou seja, o país fica meio sem posição a tomar.

(TM) Na época como o Ministério do Planejamento contribuía para o processo, como era o dia-a-dia?

(CELC) Na criação da IIRSA, o MPOG teve um papel fundamental. Na verdade, saiu daqui a concepção daqueles eixos da integração regional, etc. O ministério era muito atuante. Isso foi na época do FHC. Quando entrou o Lula, no primeiro governo, havia certo protagonismo. Depois com a UNASUL, houve uma participação maior da área diplomática do governo e se diluiu um pouco a participação do MPOG, o MPOG deixou de ter protagonismo, muito embora participasse de todos os fóruns. Com o passar do tempo, Lula I, Lula II, Dilma, daí ficou frágil a participação do ministério.

(TM) Como foi a interação com os outros ministérios, com Itamaraty, com o Ministério dos Transportes?

(CELC) Havia uma certa sinergia, havia muita sinergia com Itamaraty, conheço muito o Parkinson, por conta desse tema e havia também uma sinergia com o MT, muito embora no MT, que era o ministério setorial que cuidava basicamente da questão da infraestrutura, houve, nessa época, uma rotatividade e uma certa descontinuidade de pessoas e etc. Isso também foi um dos fatores que dificultou o processo.

(TM) Notei que o senhor participou de reuniões e eventos sobre o tema. Como foi a interação com os atores internacionais, não se tinha, pessoas da sociedade, como foram?

(CELC) Eu participei de alguns eventos formais do COSIPLAN. Bom, no início, quando estava no FONPLATA, participei muito na questão vinculada ao financiamento dos projetos, basicamente, a criação da IIRSA, do CCT, de se criar uma carteira de projetos. Na verdade, os bancos multilaterais viam a IIRSA como um mecanismo de concepção de projetos. Trabalhei muito nessa fase. Depois na fase já de 2006, 2007, para frente, daí eu trabalhei do lado do governo, mas na visão de participante, de país participante da iniciativa já no âmbito do COSIPLAN. As reuniões, que participei, a gente queria mudar um pouco a forma como a IIRSA trabalhava. Na verdade, existia uma carteira enorme de projetos, mas era muita conversa. Poucos projetos foram efetivados, porque, na maioria das vezes, eram ideias de projetos, muitos dos projetos não evoluíram do ponto de vista da preparação, não havia projetos-executivos, não havia projetos mostrando o risco e impacto financeiro e ambiental. A gente queria, e essa foi a tônica da nossa última reunião, em Buenos Aires, era formar uma nova carteira de projetos, inclusive tentando viabilizar uma maior participação privada no financiamento desses projetos, tendo em vista que na época e hoje continua mais ou menos assim, grande parte dos países passava por uma crise fiscal, ou seja, você não tinha dinheiro nem para financiar, do ponto de vista orçamentário, nem para tomar emprestado para executar os projetos. Então, o que acabou no final, que a gente notava, que a IIRSA acabou sendo um clube de pessoas que se conheciam há muitos anos, que se reuniam periodicamente em alguns países da região, para discutir projetos que não iam para frente. A realidade era essa, tudo mundo se conhecia, era amigo. A gente foi nessa reunião e disse isso, mas o pessoal não gostou.

(TM) É desafiador tirar do papel. Foi uma iniciativa muito interessante.

(CELC) Foi super interessante, mas para você tirar do papel, você tem que ter, primeiro, liderança, segundo dinheiro. E isso tudo foi se perdendo com o tempo.

(TM) Como funcionava a definição dos projetos prioritários, porque havia a API e AIC.

(CELC) Faziam-se, a cada dois anos, se faziam reuniões. Primeiro, eram reuniões, depois, faziam videoconferências. Os projetos prioritários eram apontados pelos países, que tinham algum grau de avanço no processo de preparação, ou seja, se já tinham projetos executivos, se já tinham estudos de impacto, se já tinham financiamentos indicados, então aqueles projetos que se encontravam mais avançados do ponto de vista da preparação entravam nas listas prioritárias. Mas, poucos avançaram.

(TM) Entrando um pouco no tema do financiamento, confesso que não sabia que o senhor trabalhava no FONPLATA, então, a resposta ficará mais interessante. Como o senhor vê a participação não só do FONPLATA, mas também da CAF, BID, durante todo o processo?

(CELC) Acho que os bancos foram fundamentais no avanço da IIRSA até a UNASUL, até 2008. Porque, primeiro, os bancos aportaram os recursos, acho que até hoje eles aportam via cooperação técnica. Anualmente, cada um dos bancos, em ordem crescente de importância, FONPLATA, CAF e BID, eles tinham uma cooperação técnica aprovada plurianual e eles alocavam recursos para estudos, desenvolvimento de metodologia, inclusive para financiar parte dos eventos, que eram realizados anualmente. Pelo fato de os bancos alocarem recursos, eles também tinham metas a cumprir, a meta era o mecanismo de prospecção de projetos, bancos são bancos, não instituições de caridade, então, eles tinham que aprovar projetos. Então, acho que, tendo em vista essa função de primeiro alocar recursos em uma série de atividades da IIRSA, não só financeiros, mas recursos humanos, porque haviam vários funcionários alocados integralmente à iniciativa e a obrigatoriedade de prospecção dos projetos criava uma dinâmica muito interessante à iniciativa, era muito dinâmica, tinham metas, eles eram cobrados, não havia muita conversa. Quando tiraram os bancos e foi para a UNASUL, isso foi a partir do diagnóstico dos governos, que achavam que os bancos tinham protagonismo, começou muito a questão da retórica, foi para a UNASUL, que era um organismo internacional muito politizado e, assim, começou a retórica e as coisas começaram a andar mais devagar: mais conversa e pouca coisa concreta, projetos e iniciativas. Os bancos se retraíram, diminuíram os recursos para a iniciativa, mas acho que os bancos tiveram papel fundamental. Tanto que a gente está querendo retomar essa discussão, por exemplo, agora, no mês que vem vai ter a reunião do MERCOSUL em Bento Gonçalves, e um dos temas da agenda de ministros e é retomada da discussão de projetos de integração física regional, primeiro no MERCOSUL, mas acho que a ideia é ampliar um pouco isso para a região.

(TM) Então os bancos tinham uma participação da definição da agenda?

(CELC) Tinham, na verdade, eles eram a secretaria, eles tocavam o negócio, porque é difícil você organizar isso entre governos, por isso, eles criaram uma estrutura que tocava a agenda. É claro que, primeiro, os bancos são dos países, e os países tinham um protagonismo importante na indicação de projetos, mas os bancos eles tocavam a agenda, ou seja, empurravam o barco. Depois que eles saíram, a coisa ficou mais lenta, é notório isso.

(TM) Vai em linha com o que o Enrique Garcia comentou. Naquela época se falava em financiamento chinês?

(CELC) Não, isso começou-se a falar, depois quando foi para a UNASUL, e quando um colombiano que foi presidente da UNASUL, contratou uma consultoria para que levantasse uma nova carteira de projetos e aí pensando em financiamento chinês. Acho que até 2007, a China não era importante no *mainstream* do financiamento internacional.

(TM) Nem na parte de construção?

(CELC) Pelo contrário, na época o Brasil tinha muito interesse, porque era um mercado importante para as empresas, não só construtoras, mas também consultorias de engenharia, mas muitas foram para o “béléléu” com a lava jato.

(TM) Ainda no financiamento. Como o senhor vê o financiamento privado?

(CELC) Se discutia na época o financiamento privado, mas não era a principal discussão. Porque na época não tinha o problema de desequilíbrio fiscal público de grande parte dos países da região. O que se discutia, sim, era a questão do financiamento público, seja via orçamento, seja via financiamento de bancos multilaterais. Aí vem a importância que os bancos davam a isso, como mecanismos de prospecção de projetos. A questão do financiamento privado começou a ser mais debatido a partir de 2010, 2011, e foi aprofundado nos últimos dois anos, 2017 e 2018, até por incentivo do Brasil, de começar a inserir vetores e financiamentos privados para obras que tivessem retorno, porque o setor privado não tem interesse em qualquer obra, tem que ter retorno privado. Aí se começou, juntamente com o BID, fizemos uma metodologia de priorização de projetos com esse objetivo, de detectar, dentro da carteira da IIRSA, aqueles projetos com apelo privado para financiamento. Isso aí não avançou, mas está pronto. Não avançou porque mudou governo e esse tema de integração regional saiu da prioridade e a gente está tentando retomar.

Me parece que o foco está mais na infraestrutura nacional, com a Secretaria do PPI.

(CELC) Mas agora já começaram temas aí, tem vários projetos, principalmente integração de energia, como Vaca Muerta, na Argentina, as pontes lá em Foz do Iguaçu, existe um interesse do Paraguai em fazer mais outras duas pontes. Então, a gente está tentando utilizar essas demandas pontuais para retomar a questão da integração física. O Brasil tem uma fronteira muito grande. Lá no Rio Grande do Sul, por exemplo, tem vários projetos em conjunto com o Uruguai, tem pontes lá que estão caindo. Tem que ver como fazer. A questão da questão energética também é importante. Tem várias hidrelétricas pela Argentina, tem muita coisa para frente. Agora, tem que ter liderança política e mecanismos de financiamento, sejam públicos ou privados. Se não, não sai do discurso.

(TM) Talvez com essa taxa de juros surjam oportunidades

(CELC) Exatamente, a partir do ano passado e agora principalmente, com a taxa de juros mais baixa, você cria condições propícias a ter uma visão de negócios em alguns projetos que tenham retorno financeiro. Por exemplo, esses projetos das pontes de Foz, são projetos típicos que podem ser feitos via concessão. Então, você faz uma concessão, você embute no projeto não só a ponte, mas também uma área na fronteira entre os países onde a empresa pode construir também hotel, estacionamento, e põe dentro do projeto para que isso dê retorno ao projeto também, ou seja, projeto inclua não apenas a arrecadação de pedágios, mas a exploração de negócios na fronteira. Agora, tudo isso tem que ser concebido, formato, é difícil

(TM) Há alguma consideração que o senhor acha interessante sobre o tema.

(CELC) Você está fazendo uma tese de mestrado, não é? Qual a sua abordagem?

(TM) Tento olhar o processo decisório e tento entender por que a agenda não avançou tanto, como esse processo decisório funcionou. Busco mapear o processo, quais atores, de onde vinham as prioridades. Então analiso a carteira, tenho indicadores, mas olho, também para o processo.

(CELC) Então, acho o seguinte, os dois pontos fundamentais, que acho que já tinha conversado. Primeiro, a liderança política, se não tiver um país empurrando o tema, ninguém faz nada,

porque a integração regional é a mesma coisa que você, por exemplo, morasse uma rua que não tivesse asfaltado, esburacado e lá no fim da rua tem uma casa bacana. Todo mundo vai esperar o cara da casa bacana viabilizar o asfalto, enquanto os outros não fazer nada, vai todo mundo esperar. É mais ou menos isso que acontece na região, você tem o Brasil que é o maior PIB da região, maior território na região. E os demais países menos ricos. Então se o Brasil não se envolver e bancar a iniciativas e ter a liderança disso tudo, ninguém vai fazer nada. Porque se sabe intrinsecamente de que o grande beneficiado seria o Brasil. Tanto é que no início havia críticas de que o Brasil criou a IIRSA para se beneficiar. De certa forma, sim, na economia, tem sempre alguém que ganha e alguém que perde. Evidentemente, a maior economia na região é a que vai ganhar.

(TM) Mas também externalidades positivas.

(CELC) Traz, claro.

(TM) Negativas também.

(CELC) Por exemplo, a Bolívia não vai priorizar obras de integração na região com o Brasil, mas sim em problemas de saneamento internos e falta de água internos. Então tem que ter alguém que fale para a Bolívia que se nós sentarmos e viabilizarmos os projetos daqui, vocês vão ganhar, porque parte da produção do Brasil pode passar para a Bolívia, você tem externalidades positivas, assim por diante, com o Peru, com o Paraguai. Então, acho fundamental a liderança política de um país e esse país teria que ser o Brasil, pela sua posição no território. E, em segundo lugar, tem que ter financiamento, seja ele por intermédio de acordos bilaterais, mas para também para viabilizar modelos que permitam a participação privada em projetos bilaterais ou multilaterais de integração. Isso é super importante. Agora, eu não vejo hoje o Brasil com essa condição de liderar o processo. Perdemos espaço e tempo nesse processo. Porque é um governo que segmenta, não busca compor com as forças políticas. Falta um clima para que o país tenha liderança nesse processo. Mas acho que sem isso é muito difícil fazer a integração física regional

(TM) Uma pergunta que meio à mente agora, na época em que o Brasil definia os projetos prioritários, isso vinha dos Transportes, do MPOG?

(CELC) Na época o Planejamento tinha um protagonismo muito grande, que tinha o PPA, que era um instrumento de política muito forte. E todos nossos projetos que passavam pela fronteira estavam no PPA e o MT dava um apoio mais técnico. O Planejamento sempre teve o protagonismo. Hoje, o Ministério da Infraestrutura tem um protagonismo grande nesse novo governo, que eles fortaleceram e tem uma visão mais estruturante da infraestrutura, mas o MT foi historicamente politizado e havia muita rotação de ministros. Eles davam mais o suporte técnico, agora a questão política e estratégica era aqui no Ministério do Planejamento

(TM) Bom é isso, agradeço a oportunidade.

Entrevistado – João Carlos Parkinson de Castro (JCPC) – Ministério das Relações Exteriores – Brasília – 25/11/2019 – 15h– Ministro de Segunda Classe da Carreira Diplomática – Atua na Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas.

Entrevistador: Tiago Menegatti (TM) – aluno de pós-graduação do IRI-USP

Entrevista em 25 de novembro de 2019 às 15h no Ministério das Relações Exteriores, Brasília-DF, Brasil.

(TM) Há quanto o tempo o senhor trabalha com infraestrutura

(JCPC) Eu trabalho com infraestrutura há um bom tempo. Comecei quando fui solicitado a chefiar uma missão brasileira que apoiava o Uruguai na construção de um porto de águas profundas. Chefeiei a delegação brasileira. Depois disso, me envolvi com a Ferrovia Transcontinental, que uniria Brasil, Paraguai, Argentina e Chile. Também chefeiei a delegação brasileira. Depois, veio a integração ferroviária com o Paraguai. Também chefeiei a delegação brasileira. Todas as reuniões do COSIPLAN, da UNASUL, também chefeiei a delegação brasileira. Fui solicitado pelo Senado brasileiro que fizesse uma proposta de uma rota para um corredor rodoviário bioceânico. Essa rota foi aprovada. Está avançando até hoje. Me envolvi também com o projeto do corredor ferroviário bioceânico de integração: Brasil, Bolívia e Peru. Hidrovias na região amazônica também. Com o desenvolvimento do porto de Itaquí e também com a criação de um corredor no Norte conectando Anápolis à Itaquí. Já fiz muitas coisas. Você pega meu currículo e vai ver. Teve vários eventos, seminários, reuniões, etc.

(TM) Esteve envolvido com a IIRSA, COSIPLAN, a Carteira de Projetos

(JCPC) Isso.

(TM) Como o senhor contribuiu para esse processo?

(JCPC) Contribui de diversas formas. Primeiro, com a proposta de uma rota bioceânica, aceita pelo governo chileno, paraguaio e argentino. Depois, eu contribuí de forma mais objetiva, ou seja, primeiro eu considerei importante que a rota fosse referendada pelos presidentes. Então, redigi a Declaração Presidencial de Assunção (de 2015 sobre Corredores Bioceânicos), que foi depois reiterada em 2017, com a Declaração de Brasília. Nessas declarações, além de confirmar o traçado da rota, começa a se propor uma agenda de trabalho entre os coordenadores nacionais. Muito do meu DNA está na própria metodologia de trabalho. Isso faço questão de dizer. É uma herança que trago da minha experiência na OCDE. Trabalhei com os assuntos da OCDE durante cinco anos. Então, por exemplo, eu trabalhava muito com a Academia. Fiz questão de criar no corredor uma rede universitária de MS, Paraguai, Salta, Jujuy e norte do Chile. Não tem nenhuma obra no Brasil nem na América do Sul que tenha essa modelagem, que considera a parte física, de infraestrutura, junto com a rede universitária. O interessante é que hoje, particularmente hoje, a rede universitária está atuando em Porto Murtinho na implementação dos objetivos sociais que foram estabelecidos. Foram criados três eixos: um deles na área social. Eles estão lá juntamente com os paraguaios, analisando a questão social em Porto Murtinho e Carmelo Peralta, para propor uma linha de ação.

(TM) Então, os encontros sobre infraestrutura continuam?

(JCPC) Continuam. Você tem as reuniões formais, entre os coordenadores nacionais. A última em Campo Grande. Você teve 5 mesas de trabalho. Uma mesa de infraestrutura, transporte e logística. A outra mesa de integração aduaneira. Teve outra mesa de integração produtiva e comércio. Outra mesa de Turismo e uma quinta da Rede Universitária. Então, são os cinco pilares, que eu chamo, de atuação. Eu tenho um slide que explica bem a modelagem, que deveria

existir em todos os projetos de infraestrutura dos governos, que implica: ir além da infraestrutura. O Ministério da Infraestrutura faz infraestrutura, mas ele tem uma atuação que é, a meu ver, ainda insuficiente; poderia ir além, se levasse em conta o impacto da infraestrutura no território, nas suas diversas dimensões. Aí ele seria obrigado a ver como a infraestrutura vai impactar a atividade comercial, as comunidades locais.

(TM) Seria uma maneira mais holística

(JCPC) Uma maneira mais holística de ver a infraestrutura.

(TM) Interessante, porque fiz uma entrevista com o Enrique García, ex-presidente da CAF, e ele seguiu mais ou menos a mesma visão.

(JCPC) Essa é minha visão. Você verá no meu modelo de governança do corredor, eu coloco que tem que ter o apoio acadêmico, o apoio privado, o apoio político, o apoio das comunidades locais. Por que os técnicos, os acadêmicos estão em Porto Murtinho e Carmelo Peralta? Porque a infraestrutura gera externalidades positivas e negativas. As positivas você tem que explorar todo o potencial, mas você tem que também combater os efeitos nefastos. Então, você tem que necessariamente ter uma visão holística. Isso é muito importante. O Ministério de Infraestrutura é formado por técnicos com uma proficiência muito setorialista. É necessário ter uma visão mais abrangente e analisar como a infraestrutura vai impactar a comunidade, em todas as suas dimensões: social, ambiental, econômica, logística. Um exemplo disso, eu tive preocupação de fazer uma palestra em Porto Murtinho para alertar a população local sobre o impacto do corredor junto à comunidade local para alertá-la como poderia e deveria reagir de forma que sua expectativa não se frustrasse com a contratação de profissionais de outras origens. Eu coloquei, por exemplo, a necessidade de um operador logístico, para trabalhar com a multimodalidade, com os distintos fluxos de cargas; vou ter que ter um despachante, um tradutor, um operador de câmbio. Tudo isso é normal, vai acontecer. Agora, estará a população em condições de atender a essas demandas do mercado de trabalho? Acredito que não. Hoje estava de manhã trocando e-mails com o pessoal do SEBRAE, que vai fazer um programa de apoio à capacitação profissional em Porto Murtinho. Falei com o prefeito, vá atrás, porque senão, vocês serão marginalizados. O empresário não vai esperar. Se o mercado de trabalho local não atender, ele vai trazer uma pessoa de São Paulo. E isso é frustrante para o jovem, que nasceu em Porto Murtinho, que tem família em Porto Murtinho. O corredor é uma oportunidade para ele e sua família. Quando ele ver que essa oportunidade está sendo explorada por outro, pode se revoltar.

(TM) Eu acompanho o tema e notei que o senhor participou de várias reuniões do COSIPLAN e queria que o senhor contasse como foram as reuniões, principalmente a interação com os outros governos e com atores da sociedade e econômicos

(JCPC) As reuniões da UNASUL tinham algumas vantagens importantes, que era o fato de eu estar em uma sala com meus pares sul-americanos. O meu discurso era entendido por eles. Eu falava sobre hidrovias, ferrovias, rodovias, ou seja, com técnicos dos demais países nessas áreas. Então, essa coordenação, essa troca de informações, é muito importante. Eu sempre salientei no Ministério da Infraestrutura: “o Brasil não é uma ilha, o Brasil faz parte do continente, então é importante que essas interações sub-regionais ocorram, para você trocar impressões e buscar sinergias”. Do contrário, parece que o Brasil é uma ilha, cercado por mar, não faz sentido. Bom, essa era a primeira coisa. A segunda coisa é a agenda. A agenda tinha alguns elementos em que eu podia dialogar e outros elementos em que não poderia dialogar, com restrições que vou te apontar. Quando eu falo sobre a integração amazônica, melhor uso

do sistema hidroviário amazônico, a receptividade era total. Agora, se eu falasse em integração aduaneira, em trazer o setor privado, para ouvir demandas do setor privado e buscar respostas mais próximas do mercado. Eu tinha dificuldades com a delegação venezuelana, com a delegação da Bolívia, com a delegação do Equador, devido a razões ideológicas. Também havia certas restrições, como por exemplo, se quisesse falar sobre ferrovia. A situação da região é díspar, o que dificulta um diálogo regional. O Brasil tem uma malha importante, a Argentina tem uma malha maior do que a do Brasil, o Uruguai tem uma malha incipiente, o Paraguai não tem malha alguma, a Venezuela mal tem, a Guiana não tem, o Suriname não tem, o Peru tem uma malha de menor importância. Então, não era fácil você dialogar no âmbito regional quando havia temas que não despertam o mesmo interesse. Agora, havia temas em que o interesse era vivo, apesar da restrição imposta pelo delegado da Venezuela. Recordo-me das minhas ponderações sobre integração aérea. O delegado venezuelano foi obrigado a concordar: ele estava disposto a falar sobre integração aérea, mas não queria ouvir as empresas. Como? Como que eu vou fazer isso? O setor está totalmente privatizado, como eu não vou tratar com as empresas, muito difícil. Então, ele sempre se opôs à participação de empresas ou representantes do setor privado, mesmo representantes de ONGs, ele era reticente também. Ele não era contra a participação dos bancos, porque, obviamente, a Venezuela era membro da CAF e do BID. Mas, eu te digo, eu sempre via com uma reserva a própria participação desses mecanismos multilaterais de financiamento, porque, normalmente, você caía num padrão de conduta, que eu não gostava, que era a identificação de um problema e a contratação de um consultor internacional para solucioná-lo. E esse consultor, muitas vezes, era de fora da região, nunca tinha estado no local para estudar a realidade. Ele podia ter muita experiência, mas eu via sempre como uma pessoa de fora, fazendo comentários de algo que deveria ser analisado por nós mesmos, os maiores conhecedores e interessados. Eu nunca gostei desse modelo, por exemplo, no caso do corredor, eu sempre estimei, na medida do possível, que a contratação se desse para empresas da região, para acadêmicos da região. Te dou um exemplo, a questão do Plano Diretor da cidade de Porto Murtinho. Quem melhor conhece a cidade de Porto Murtinho do que os acadêmicos sul-mato-grossenses? Poderia muito bem ter sido licitada uma consultoria, poderia ter contratado algumas empresas, nacional ou internacional, mas acabaria sendo uma empresa que faria um trabalho de busca na Internet, e os trabalhos mais relevantes sobre Porto Murtinho foram feitos por acadêmicos sul-mato-grossenses, que não foram consultados, mas darão os insumos para o trabalho desse especialista ou consultor de fora. Então, eu via essa modelagem com certa reserva. Agora, reconheço e valorizo a importância do trabalho do BID, a compilação de todos os projetos de infraestrutura da região e o enorme trabalho realizado para manter aquela informação atualizada. Acho extremamente valioso, pertinente.

(TM) Mantém um histórico

(JCPC) Sim, então eu acho que é interessante. Eu diria que, com a extinção da UNASUL, o principal legado que fomos capazes de construir, que foi a carteira de projetos, corre hoje o risco de ficar à deriva, não ser atualizada e perder-se. Eu gostaria muito que fosse mantida atualizada, porque é importante para qualquer país da região saber o que o outro está fazendo. Como eu vou saber se o governo peruano, equatoriano, está dragando o rio, se eu não tiver acesso à essa informação? A UNASUL permitia que o Ministério de Transportes tivesse essa informação. Ele sabia de qualquer projeto na América do Sul que fora escrutinado pelo COSIPLAN. Acho que isso é algo que com o fim da UNASUL, a gente perdeu. E importante resgatar com a PROSUL.

(TM) Em relação à carteira de projetos, como funcionava a definição dos projetos prioritários?

(JCPC) Ela funcionava, tinha uns critérios. Um era o número de países envolvidos.

(TM) Era uma decisão mais no nível nacional?

(JCPC) Era uma decisão mais no nível nacional. Eu sempre disse que era algo incompleto, porque a prioridade era dada pela autoridade nacional, muitas vezes quando digo nacional, estou falando do governo central, não do governo local, porque havia e ainda há discrepâncias entre essas instâncias

(TM) Como gosto do tema, vou aproveitar [as apresentações entregues pelo diplomata ao autor] no meu trabalho.

(JCPC) Então havia a priorização dada pelo governo central, muitas vezes dos interesses legítimos e estratégicos do governo central, muitas vezes políticos. Em poucas vezes, eu vi a priorização ser determinada pelo interesse local, o que é um contrassenso. A priorização deveria ser dada pelo interesse local, em função de vários fatores: impacto logístico, volume de comércio, integração territorial e etc. Esses elementos não me pareciam que estavam orientando o processo de priorização. Bom, no caso brasileiro, é interessante o que vou te dizer: algo a ser analisado, não agora porque é muito incipiente. Há alguns anos atrás, no governo Dilma, os ministérios eram detentores de um importante orçamento, recursos que eram destinados a investimentos. Então, o que eu via eram os estados se dirigindo aos ministros para pedir recursos para suas obras no Estado. Governador, senador, deputados. Hoje, a situação está se invertendo, porque com a mudança das regras do orçamento e a redução dos investimentos públicos, o que eu vejo, hoje, são representantes dos ministérios e os próprios ministros solicitando aos parlamentares dos Estados a alocação de recursos. É um processo que está em curso, que, ainda, está incompleto, mas acredito eu, ser irreversível, transferência dos recursos da União para os Estados e Municípios. A bancada, hoje, se articula para receber recursos e cumprir com determinados objetivos de infraestrutura. Tenho visto isso. O diretor-presidente do DNIT batendo nas portas dos Senadores: “eu preciso disso, eu preciso daquilo”. É o contrário do que se via no passado. A bancada, hoje, através de iniciativas de um ou vários parlamentares pode colocar recursos no Orçamento. Isso foi feito pela bancada do Mato Grosso do Sul para a construção do acesso à ponte Porto Murtinho – Carmelo Peralta. Foram R\$ 120 milhões. Também houve um movimento da bancada para usar recursos do fundo binacional de Itaipu para a construção da mesma ponte (US\$ 70 milhões). Tem várias outras iniciativas: o Plano Diretor de Porto Murtinho foi financiado pela bancada, pelo Senador Nelson Trad.

(TM) Esse recurso é estadual?

(JCPC) É do orçamento federal. O parlamentar pega a verba e coloca para isso. Diferente do que você via no passado. No passado, como disse, o Ministério de Desenvolvimento Regional tem o recurso e banca o Plano Diretor. Hoje, o dinheiro vem do parlamentar, mudou. Isso é uma mudança sistêmica. Daqui a dois anos, esse processo estará ainda mais consolidado com a Reforma Tributária, com reforma do Pacto Federativo, com a transferência de recursos da União para os Estados e Municípios, e corresponsabilidades embutidas. Esse é um processo novo, que está em curso, mas que terá implicância na alocação de recursos para as obras de infraestrutura.

(TM) Naquele período do COSIPLAN, como se dava a interação entre o Ministério das Relações Exteriores com o Ministério de Transportes, do Planejamento, imagino que tenham sido os que mais se envolveram?

(JCPC)A articulação era boa. Na UNASUL, a representação junto ao COSIPLAN estava a cargo do Ministério do Planejamento, com uma assessoria do Ministério dos Transportes, uma assessoria que foi se fortalecendo, porque, em um primeiro momento, havia um certo ciúme do envolvimento do MT. Aceitavam muito bem a minha participação, como representante do MRE, porque, obviamente, eles não tinham o trato internacional, que é a nossa praxe, domínio do inglês, do espanhol, porque muitas vezes você está debatendo com um diplomata da Guiana falando inglês, com um diplomata da Bolívia falando espanhol. No meu caso era peculiar, porque eu fui me envolvendo cada vez com a substância, então eu ajudava tanto no conteúdo, quanto na forma. Mas, aí é um caso muito particular. Não necessariamente outros diplomatas teriam se envolvido tanto com o tema da infraestrutura como eu. Então, isso é algo muito particular, mas ajudou no processo, porque houve uma articulação muito boa com o MPOG. Eu aceitava a liderança do MPOG. E o MPOG me usava para articular com MT, o que resultava numa representação brasileira sólida e coesa nas reuniões.

(TM) Amanhã vou conversar com Carlos Lampert no Ministério da Economia.

(JCPC)Ótimo contato. Era minha contraparte nas reuniões do COSIPLAN. Teve um tema. O Lampert cuidava dos organismos de financiamento. Então, ele tinha interesse no financiamento do BID, da CAF, FONPLATA, porque era a agenda de trabalho dele. E eu tinha uma certa resistência, sobretudo, ao BID. Em alguns momentos, a minha relação ficou um pouco desgastada, mas nada que fosse relevante. O diálogo com MPOG, com o Carlos, sempre foi muito bom, mas obviamente eu defendia o interesse do MRE. Eu gostava mais de ver acadêmicos brasileiros, bancos brasileiros. E ele, o BID, o CAF. Era o trabalho dele.

(TM) Em relação ao financiamento, o senhor poderia comentar sobre o financiamento brasileiro, o senhor já comentou bem sobre o regional. Além disso, poderia comentar sobre a presença da China.

(JCPC)Primeiro, fala-se muito da China, em termos da participação de empresas chinesas de construção em obras da América do Sul. É importante distinguir os momentos. O primeiro momento foi o anúncio de recursos disponibilizados pelo governo chinês para a construção. Depois, em uma segunda leva, o financiamento para que as próprias empresas chinesas executassem a obra. São momentos diferentes e com resultados distintos. Se falava que a China vinha ganhando mercado na América do Sul. É fato. No entanto, o que se viu no Equador constitui bom exemplo. Nós víamos que as empresas chinesas não respeitavam o regime trabalhista ou as regras ambientais. Logo depois, isso ficou evidente pois escândalos surgiram na imprensa equatoriana, devido ao comportamento das empresas chinesas. Eu alertava que as empresas chinesas tinham o interesse de vender sua tecnologia, seu produto e seu serviço, mas, não necessariamente, de executá-lo ou transferir o serviço para uma empresa local. Deve haver uma distinção entre execução e operação. Havia empresas que construíam a rodovia, mas não operavam. Na Transcontinental, a empresa chinesa envolvida no processo de análise, era de construção e, portanto, ela tinha todo interesse em colocar o preço da obra lá em cima. No caso da Transcontinental, o custo chegou a US\$ 80 bilhões. O Brasil e o Peru não teriam condições de arcar com uma obra desse custo naquele momento. Nós questionamos os custos chineses, a metodologia de cálculo usada. Nós chamamos a atenção da empresa chinesa que ela não poderia usar no projeto normas e regras chinesas. Ela teria que usar as normas e regras técnicas da

VALEC, do contrário o projeto não seria aprovado pelo TCU. Não levaram em conta. Chegou um momento que foi necessário agradecer a contribuição, mas os estudos não foram aprovados. Não só por ser um custo muito elevado, mas por não ter seguido as regulamentações brasileiras. Então, nós víamos a participação chinesa com preocupação, em termos de *Market share*, de impacto das obras junto as comunidades, mas muito distantes da nossa realidade normativa. Por exemplo, houve uma empresa chinesa que construiu uma represa no Equador, um dia houve um acidente com os operários a caminho da obra, sofreram um acidente de carro e foram hospitalizados. O gerente foi no hospital e disse: “você estão hospitalizados, então, vou descontar esses dias dos salários de vocês”. Então, quando isso saiu na imprensa, o governo equatoriano não conseguiu segurar. A resistência e a oposição foram muito fortes. Os chineses são fantásticos construtores, não nego, capazes de realizar as obras impossíveis. Mas custos sociais e ambientais não eram uma preocupação. Em um ambiente como o brasileiro, que tem órgãos de controle, sociedade civil, imprensa. Impossível. No financiamento, eles financiaram para alguns países, no caso brasileiro, praticamente, não teve financiamento. Ferrovia nunca entraram. O que que eles fazem, eles não estão financiando, eles estão financiando empresas chinesas que foram contratadas para realizar a obra. Então, se a empresa for contratada para expansão de um porto, ela tem acesso ao mercado de capitais chinês e ela recebe o financiamento e compra insumos chineses. Agora, financiamento mesmo, de dinheiro chinês para uma empresa brasileira, eu não vi até agora. Você tem o Novo Banco de Desenvolvimento, que tem critérios muito rígidos e, necessariamente, tem que ter participação de empresas chinesas para acesso ao capital. Há pouco transparência para o acesso a esses recursos. E, como disse, os recursos são muito casados com a participação ou com a compra de material chinês.

(TM) Se fala muito em usar recurso privado para o financiamento, como senhor vê esse modelo?

(JCPC) Eu vejo como uma saída para o governo brasileiro. Como já falei, o processo de transferência de recursos da União para os Estados. O ajuste fiscal está começando, mas, no momento, não há margem para investimento. O volume de recursos destinado para investimentos indica, não dá nem para manutenção. Uma economia como a brasileira deveria estar investindo em torno de 5% do seu PIB em infraestrutura e logística. Este ano, não terá investido nem 1%. Então, a brecha está aumentando. Não vejo no futuro, mesmo recente, nos próximos 3 ou 4 anos, o Estado com margem razoável para financiar projetos de infraestrutura. São sempre projetos caros e de longo prazo. Você não constrói uma rodovia e espera o retorno em menos de 30 anos. Aí temos outro problema, que não é só a falta de recursos, com o desmantelamento do BNDES, o governo ficou sem um instrumento financeiro capaz de absorver os projetos de infraestrutura. O BNDES saiu praticamente desse mercado. E nós não temos no mercado de capitais instrumentos capazes de assegurar recursos e dinamizar o setor. As debêntures de infraestrutura estão engatinhando, não tem robustez. Então, você está num momento de transição, em que o setor público, por uma razão ou outra, deixa de ser o financiador, mas o setor privado não veio com força. Não consegue, não tem apetite, não tem os instrumentos necessários. É verdade também que as coisas estão caminhando nesse sentido, com a taxa de juros a 5% com tendência declinante, é verdade, nós já estamos vendo isso, um movimento no mercado de capitais, que é uma fuga do mercado de títulos para o mercado de ações. Então, é possível que no futuro as empresas se capitalizem pela via do mercado de capitais abrindo o seu capital e tendo um perfil mais próxima das empresas americanas e europeias, que tem uma participação ativa na bolsa. Hoje, ela não tem recursos, eu diria, e nem instrumentos capazes de absorver projetos de infraestrutura de grande magnitude, sobretudo, ferrovias, embora se comece a se promover no governo a figura do investidor. O investidor será um ente autorizado pelo governo a assumir o risco e investir no ativo que ele deseja. Ele pode

muito bem investir em um ramal abandonado, com todo o risco, mas explorando aquele ativo no longo período e realizando todos os investimentos que desejar. Não será uma concessão, será uma autorização. Mas, isso é algo que não existe na legislação brasileira, então, hoje, não há um ente privado autorizado a explorar determinado ativo de infraestrutura, mas, no ano que vem, talvez se tenha. Isso vai ajudar muito a atrair o investidor, sobretudo, estrangeiro, mas não exclua o nacional. Mas, também tem que haver maior segurança jurídica. Infelizmente, tanto o investidor nacional e quanto o estrangeiro têm na lembrança as mudanças nas regras no mercado de energia, como, por exemplo, no governo Dilma. De uma hora para outra, mudaram-se os parâmetros, isso gera insegurança para qualquer investidor. Então, como é que você vai investir em infraestrutura, que tem um perfil de longo prazo, se as regras podem mudar de uma hora para outra. Então, é importante que o governo crie um marco legal estável e que também o STF dê segurança jurídica para o investidor, e não mude as regras com tanta rapidez, como nós temos visto, infelizmente.

(TM) Pegando o gancho no tema das leis, tenho acompanhado um tema que passou na CAMEX e o decreto presidencial foi publicado nesses dias, em relação ao transporte marítimo de cabotagem Brasil-Chile, queria ouvir do senhor sobre o lado aduaneiro e regulatório, se é um tema que está mais vivo ou já existia.

(JCPC) Eu diria o seguinte, isto está ligado à navegação de curta distância e de longa distância, que é a cabotagem e a navegação de longo curso. A navegação de cabotagem, ela representaria um tremendo ganho para a economia brasileira em termos de competitividade, se ela fosse estimulada. Ela não foi estimulada, devido a restrições legais-sindicais. Então, você tinha acordos de navegação antigos ainda em vigor, você tinha uma disputa entre terminais públicos e terminais privados, sindicatos favoráveis e sindicatos contrários, resistências das forças sindicais e apoio das forças privadas. Na realidade, o que tivemos foi um desperdício, o Brasil tem uma extensíssima costa e a cabotagem tinha uma participação quase zero no nosso sistema de transporte de cargas. Não faz sentido, por exemplo, transportar carga pesada por rodovia quando você poderia muito bem transportar por navio. A cabotagem foi objeto de negociação do acordo MERCOSUL-EU, está embutido também na discussão com os chilenos sobre a abertura do mercado de transporte marítimo. Nesse mercado, você pega o Chile, Peru e Colômbia, há uma restrição. Se tivéssemos maior flexibilidade no uso de bandeira, haveria maior concorrência no frete e teríamos o custo de transporte reduzido. Qual é a alternativa? Isso entra no meu projeto. Se tenho uma carga no Peru, não tenho alternativo senão o frete marítimo. O frete rodoviário é mais difícil. Tecnicamente é viável, mas nunca implantamos. Poderia levar a carga até a fronteira da região amazônica, em Iñapari. Você poderia transportar para esses portos, depois de hidrovía pela Amazônia e poderia ingressar por rodovia. Então, você teria solicitações alternativas, caso se estivesse trabalhado a multimodalidade. Há somente o transporte rodoviário, que é inviabilizado em determinados períodos do ano, nos períodos de chuva. Então, você tem carga no Peru, você fica preso ao frete marítimo. Acontece que o frete marítimo no Peru, que é um país que negociou vários acordos de livre-comércio, que tem como seus sócios comerciais prioritários a China, os EUA, o Japão. Então, obviamente, você obter uma frequência marítima para o Brasil, é difícil, porque os barcos estão indo para onde tem mais carga. Então, você fica, frequência baixa, frete elevado. Como você cresce? O Peru é um parceiro estratégico, mas o comércio bilateral é muito baixo. Esse comércio pode ser muito maior. Por que não é? Porque há um gargalo nos transportes. Então, se você começa a trabalhar com a navegação de longo curso, com a cabotagem, você dá opções para o operador a, eventualmente, explorar essa alternativa. Por exemplo, você tem produção de arroz no RS que é transportado por rodovia até PE. Quando você tem no RS o porto de Rio Grande e no Pernambuco, tem vários portos. Por que não pega a cabotagem? Haveria uma redução de custo

tremenda. Sempre houve uma relutância. Nós perdemos isso, a sociedade brasileira se viu prejudicada, porque os produtos chegam mais caros.

(TM) Do ponto da harmonização regulatória, há algo mais nas relações entre os países.

(JCPC) Bom, você tem o Brasil, a gente usa muito pouco a intermodalidade, quer dizer o marco regulatório rodoviário tem que estar compatível com ferroviário e hidroviário. Nós deveríamos trabalhar o marco regulatório aéreo e compatibilizá-lo com o ferroviário e rodoviário para viabilizar determinados fluxos de cargas. Mas são operações em que os órgãos não se falam. Por exemplo, para exportar flores, que é uma enorme fonte de recursos da Colômbia, os marcos regulatórios tiveram que dialogar, porque a flor é transportada do produtor até o aeroporto por caminhão, depois entra no modal aéreo, e depois é exportado para os EUA. Você tem que estar com os órgãos coordenando, azeitado, para que a tramitação ocorra de forma célere, porque é um produto perecível. No mercado norte-americano, a rosa vem da Colômbia de avião. Agora, para termos isso, teríamos que estar com os marcos regulatórios mais flexíveis e articulados. Isso também ocorre na região, com algumas exceções. De modo geral, ao contrário da Europa e EUA, você tem muito pouco diálogo entre os modais e se explora muito a intermodalidade.

(TM) Essas conversas são excelentes. As publicações são boas, mas uma conversa abre perspectivas. Agora, eu abro para o senhor, caso queira falar algo mais

(JCPC) Eu quero que você dê uma olhada na apresentação. Isso é Porto Murтинho, eu fiz aqui algo interessante, um trabalho que nunca ninguém fez. Exemplos e serviços que serão criados em Porto Murтинho. Eu disse, vocês terão um volume de carga vindo por rodovia, possivelmente, por ferrovia. Há projetos ferroviários para Porto Murтинho. Você tem um aeroporto pequeno, que pode ser explorado para carga no futuro. Bom, o que você tem: serviços de preparação de carga, serviços de armazenagem e estocagem, oferta de área para estacionamento de caminhões, oferta de serviços para transporte marítimo, rodoviário e ferroviário, aluguel de espaço para guardas de contêineres, serviço de manutenção e reparo de caminhões, serviço de venda de peças de reposição. Eu dei uma série de atividades que vão surgir. Serviços de reciclagem, serviço de limpeza, serviço de aluguel de mercado de escritório, serviços de informática, de segurança, de seguro e logística, de alimentação, assistência jurídica, hospedagem. Elenquei uma série de atividades que serão demandadas pelo mercado de trabalho. Se vocês não se prepararem, o operador vai buscar lá fora.

A outra coisa interessante que estamos começando é o seguinte: não tenho ainda a resposta, mas estou pensando. Você vai ter um grande volume de carga, agora essa carga vai ser redistribuída ao longo da rota. Você vai ter carga centrada em Porto Murтинho, carga que irá para Jardim, carga que irá para Campo Grande. Quais são os critérios? Que carga vai para onde? Qual volume de carga que irá para qual lugar? Isso é algo que estamos analisando. O Turismo também vai ser impactado. O impacto do Corredor Bioceânico é que a carga vai ser redistribuída a partir de Campo Grande para o Norte do país, para Sorriso. Agora se eu entro pelo Centro-Oeste, eu posso redistribuir a carga para essas regiões onde não capazes de ter um custo competitivo, então isso é um ganho de competitividade para as exportações argentinas, chilenas e paraguaias e para as brasileiras. Isso aqui é importante. Você viu alguma vez alguém falar sobre isso. O que mais me impressiona é o impacto da Logística. Não se justifica que não seja um item prioritário da agenda nacional. Sempre se fala de comércio. Hoje, as tarifas perderam importância, não há menor importância reduzir as tarifas, o que pesa são as barreiras não tarifárias. Se você tem uma redução tarifária e uma logística onerosa, seu produto não será vendido, que é o grande problema do agronegócio brasileiro. Nós somos heróis, porque a gente consegue com uma logística baseada no modal rodoviário colocar nossos grãos nos portos.

Porque é um absurdo: nenhum país produtor com a dimensão continental usa o modal rodoviário para transporte de carga. Você pega o Canadá, você pega os EUA como bons exemplos: usam o hidroviário ou o ferroviário. O ferroviário americano cruza os EUA. O rodoviário é usado para pequenas distâncias, deslocamentos da carga. A logística que imperou na América do Sul favoreceu Buenos Aires e São Paulo. Todo o Brasil ficou subordinado a São Paulo. E é uma logística que não interessa ao norte e ao nordeste. Porque vai ao Nordeste e não vê o alfajor argentino, os queijos uruguaios, o leite uruguaio, mal vê o vinho chileno, porque a logística é tão onerosa que o produto não chega com preço competitivo. Se você muda a logística por meio dos corredores, você abre novos mercados. Eu poderei ter amanhã produtos argentinos, chilenos e paraguaios a um preço mais competitivo desde que eles ingressem pelo centro-oeste do país, e não pelo sul.

(TM) O porto de Santos também está sobrecarregado.

(JCPC) Completamente. A melhoria dos acessos foi positiva. Mas os custos são altos. Eu fiz um cálculo do custo da carga parada na fronteira brasileira. Cerca de R\$ 53/dia/tonelada. Então, você pode chegar a valores muito altos para um corredor. Eu fiz um cálculo rápido para os paraguaios numa reunião que tive com eles. Olha, se a gente implantar uma dupla cabeceira e não um controle integrado, vocês poderão ter um custo adicional de US\$ 39 milhões/ano, só por ter controle, controle e mais controle. Em alguns anos, paga uma nova ponte. É importante que se faça o controle integrado, ao estar controlando a mercadoria que está saindo do país, o meu parceiro paraguaio já está controlando o ingresso. Isso é integrar os regimes aduaneiros. Do contrário, você vai ter dois controles, depois do paraguaio com argentino, seis, sete paradas. Obviamente, se você está no corredor, está tirando competitividade do corredor. Essas coisas são as que tenho dito e quero que você reproduza e que sua tese difunda isso

(TM) Tem muitos dados aqui (apresentação) e há uma dificuldade principalmente de encontrar estimativas e cálculos.

(JCPC) Ai está, eu sei disso. Você vai dizer que terá lido “uma grande dificuldade é a integração logística”, ninguém passa disso. Tem um slide aí que mostra o custo. Para um político, eu digo, um dia parado representa isso daqui/tonelada, vamos multiplicar pelas toneladas que trafegam por ali, você vai ver o custo por ano. É isso que é o impacto, quando chego nas minhas palestras, vai haver uma redução de dois mil e tantos km. Eu fiz esses cálculos e estou mostrando. Se vem por navio, é Santos, Paranaguá ou São Francisco. Bom, então vamos computar, qual a distância até Campo Grande, 1100 km de São Francisco. Então, nós temos que usar os territórios. Isso é interessante que vou dizer, porque é um pouco mais estratégico. O desenvolvimento econômico brasileiro esteve muito condicionado ao Atlântico e ao crescimento dos grandes centros urbanos: Santos, São Paulo, Rio de Janeiro e porto do RJ. Agora, isso significa que o interior foi negligenciado. No caso de MS, quando cheguei lá há três anos, diziam que “MS deveria ter sido banhada pelas águas do Atlântico, nós teríamos um porto e seríamos imbatíveis”. Eu ouvia aquilo, não deixa de ser verdade. Eles pegam sua carga e levam aos portos e ainda são competitivos. Aí eu comecei a estudar e disse para eles o seguinte “é verdade que vocês são ‘um cotovelo logístico’, como eles mesmo dizem, se você olhar o MS tem esse formato no mapa, e que esse cotovelo foi muito nefasto”. Esse cotovelo fez com que Três Lagoas, que é mais ao Leste, crescesse devido a sua proximidade de São Paulo. Se você pega o IDH e a base produtiva de Três Lagoas e compara com Porto Murtinho. Agora, o que aconteceu com Corumbá, Porto Murtinho e Ponta Porã. Regiões com crescimento ligado ao gado. Eu disse para eles: “com o corredor, MS se transformará em um grande centro logístico nacional e regional pelo simples fato de estar no coração, no centro da América do Sul”. Se você olha o MS na

perspectiva do mapa brasileiro, está longe do Atlântico, agora se você vê MS no mapa da América do Sul, está no centro. Você sabe Napoleão, quem domina o centro, domina a periferia. O MS pode ter um controle logístico de toda a América do Sul e, por extensão, do mercado brasileiro, desde que comecem a usar essas ligações com o restante da América do Sul, porque estão muito próximos da Bolívia, do Paraguai, do Peru, e por aí a fora. Você começa a construir corredores transversais, você vai estar, necessariamente, favorecendo o desenvolvimento desses territórios mais distantes do Atlântico. Isso é transformador para o desenvolvimento econômico brasileiro. Esse é um ponto importante da sua tese, isso é geopolítico. Qual foi a ideia de Brasília, trazer o desenvolvimento. Você imagina o Brasil sem Brasília. Você não teria tido Anápolis, de nada dessas cidades do nosso entorno. Não teríamos nem agronegócio hoje. Claro que Brasília favoreceu o desenvolvimento desses estados. Então, essa ideia é correta de você trazer o desenvolvimento para o interior. Levar desenvolvimento para territórios que sempre estiveram abandonados. Aí você começa a trabalhar o território, você está vendo que estamos trabalhando o território. Indiretamente, estou trabalhando o território, não estou trabalhando a nação. Então são conceitos que você pode explorar na sua tese. Está bom?

(TM) Está ótimo, muito obrigado, Ministro

Entrevistado – Diego Zancan Bonomo (DZB) – Gerente Executivo de Assuntos Internacionais da Confederação Nacional da Indústria (CNI)

Entrevistador: Tiago Menegatti (TM) – aluno de pós-graduação do IRI-USP

Entrevista em 25 de novembro de 2019 às 10h na sede da CNI, Brasília-DF, Brasil.

(TM) Você já trabalhou com infraestrutura?

(DZB) Não, nunca trabalhei com infraestrutura antes, não é minha área e, mesmo aqui na gerência de Assuntos Internacionais, a gente trabalha com o aspecto regulatório da infraestrutura quando tem a ver com o comércio exterior, mas não com a questão dos investimentos nem nós somos a área que define a política da CNI para infraestrutura. Só damos um olhar de comércio exterior para o assunto.

(TM) Do ponto de vista mais geral da integração da América do Sul, qual a importância da integração para a CNI?

(DZB) Super importante, porque, não sei como está a América do Sul agora como continente, mas o MERCOSUL, por exemplo, só ele, é o principal mercado de exportação de produtos industrializados do Brasil. Na América do Sul, a nossa pauta de exportação com todos os parceiros é, principalmente, de produtos manufaturados e semimanufaturados. Então, é um espaço importante para a indústria, nos últimos anos a gente trabalhou bastante para aprofundar essa agenda. A gente há vários anos defende uma ampliação da agenda econômica do MERCOSUL, que ficou, praticamente, dez anos paralisada e, só foi retomada, em 2016. Aí fizeram alguns novos acordos na área econômica, a gente tem defendido, bem agressivamente, a agenda de integração com os países da Aliança do Pacífico. Algumas coisas avançaram. O Brasil atualizou os acordos de comércio que ele tinha com o Peru e o Chile, mas nenhum dos dois está em vigor ainda. A gente tem pedido que o governo faça a mesma coisa com a Colômbia. Então, assim, a agenda para a América do Sul é muito importante e ainda tem coisas a serem feitas.

(TM) Você participou de eventos do governo federal sobre integração?

(DZB) Eventos, reuniões.

(TM) Como foi a interação nessas reuniões, eventos, não só com o governo, mas com outros atores?

(DZB) O governo é muito a favor da agenda de integração da América do Sul. Eu peguei os últimos três governos: Dilma, Temer e Bolsonaro. Apesar da retórica de um ou de outro, o governo federal sempre foi muito a favor dessa agenda. A parte regulatória é uma parte que o Brasil, normalmente, 90% das vezes, é o demandante. Então, é trazer os outros países para o nosso nível regulatório, porque a gente tem uma estrutura regulatória, em geral, mais complexa ou mais avançada que os outros. Talvez em um ou outro setor, o Chile ou a Colômbia sejam mais avançados, mas, em geral, é trazer para o nosso nível regulatório. E na parte de “hardware” da integração, a questão são os recursos.

(TM) E reuniões no nível regional, aconteceram com outros países, outras associações?

(DZB) Do setor privado, o tempo inteiro. A gente na CNI tem relacionamento com as principais entidades empresariais nacionais dos outros países. A UIP no Paraguai, a UIA na Argentina, CIU no Uruguai, SOFOFA no Chile, ANDI na Colômbia, SNI no Peru, Equador, não, Venezuela, por conta da situação atual, também, não. Mas com todas essas, temos uma agenda de trabalho bem extensa e, com algumas, temos um modelo de integração mais profundo. Por exemplo, com a Argentina, temos um Conselho Empresarial Brasil-Argentina, que a CNI secretaria, do lado brasileiro e, a UIA, do lado argentino onde você tem as empresas e as entidades empresariais dos dois países. É uma estrutura maior de coordenação entre privados. Com os outros, não temos conselhos empresariais, mas temos acordos com as congêneres. Ultimamente, as que são mais ativas são, além da Argentina, Chile, que tem uma agenda ampla, que andou bastante com a SOFOFA; Paraguai e Uruguai, por conta do MERCOSUL, e Colômbia e Peru um pouco menos.

(TM) Voltando no tema investimentos em infraestrutura, houve interação da CNI com os mecanismos regionais de financiamento (BID, CAF)

(DZB) Nesse caso, você tem que conversar com o pessoal de INFRA. Do nosso lado, o que vejo é o seguinte. A CNI, em geral, na agenda de infraestrutura, a gente tem algumas linhas: a CNI é muito defensora de privatizações e concessões. Então a gente quer que o máximo de ativos de infraestrutura vão para a mão do setor privado, ou para operar, ou para construir, ou para construir e operar. Isso inclui os ativos que têm a ver com a integração regional. Alguns anos atrás, o pessoal da área de infraestrutura fez um mapeamento da necessidade de investimentos em infraestrutura por região do país. Temos um para cada região. Praticamente todas elas têm parte dedicada à integração. Não sei como é a relação deles (Gerência Executiva de Infraestrutura) com essas instituições de fomento. Aqui na área, não tratamos com essas instituições de fomento nesse tema da infraestrutura. O que a gente faz mais é um diagnóstico. Você já olhou nossa pesquisa sobre os Desafios à Competitividade das Exportações?

(TM) O Matheus me enviou, me enviou também as publicações por regiões.

(DZB) Nessa pesquisa, você vê, dois anos atrás, quando a gente fez a edição de 2016, o principal obstáculo à exportação era o custo do transporte. Esse ano ele ficou em segundo lugar, mas

porque a gente fez uma mudança metodológica. No ano de 2016, o custo de transporte doméstico e internacional estava junto, então era uma opção só que a empresa colocava. Esse ano, a gente colocou em dois. Para a empresa dizer sobre (o custo de transporte) da fábrica até o porto/aeroporto e, depois, o internacional. Um está em segundo e o outro está em quarto. Quer dizer, continua a ser, talvez, o principal obstáculo. Isso vale para integração. Por exemplo, Brasil e Chile. Semana passada saiu o decreto do acordo que pedimos a denúncia, o acordo marítimo Brasil-Chile, que cria uma reserva de mercado, 40% de aumento do frete. Ainda tem acordo com a Argentina e Uruguai em vigor. Tem os acordos bilaterais de transporte terrestre, com um monte de restrições. A gente olha do (Gerência Executiva) de Assuntos Internacionais dessa perspectiva.

(TM) Da regulatória?

(DZB) Da regulatória e do impacto que a infraestrutura tem para a integração comercial. Enquanto eles (Gerência Executiva de Infraestrutura) olham o lado regulatório e do investimento. Quais são as prioridades, qual o modal. Então, aí acredito que com eles será mais proveitoso para tratar dessa linha.

(TM) Pelo o que olhei das publicações (da CNI), eu percebi um foco, agora, mais regulatório do que no passado, que era mais ligada à questão da IIRSA/COSIPLAN. Pelo o caso da FIESP, por exemplo. Tenho acompanhado a agenda da CNI, e tenho visto a presença do regulatório.

(DZB) A gente no Internacional trouxe mais o regulatório, porque a área de infraestrutura olhou muito mais o modelo de investimento e as prioridades de investimento. Eles olhavam o regulatório, mas era menos. Porque quando você olha para o problema da falta de investimento, era muito maior que o problema regulatório, embora os dois sejam graves. A gente, à medida em que a entramos mais na agenda de infraestrutura, trouxemos o lado do regulatório. Então, a parte de porto, de aeroporto, esses acordos bilaterais que afetam a infraestrutura.

(TM) Não conhecia os demais casos. O do Chile, eu tenho acompanhado.

(DZB) Tem o Chile. O Chile é o caso mais grave, porque a opção terrestre é muito limitada. Então, tem-se que fazer marítimo. O argentino e o uruguaio, você sempre tem a opção do terrestre. Mas, é a mesma lógica: reserva de mercado, frete lá em cima. Depois, você tem os de transportes terrestre. Tem os terrestres e os aéreos. É o caso das liberdades no aéreo, e da bandeira no terrestre. Por exemplo, o caminhão sai daqui e vai para Argentina. Ele pode levar carga daqui, mas ele não pode pegar carga da Argentina e levar para o Chile. Então, isso onera a operação dele. Aéreo é a mesma coisa. O avião pode trazer e levar carga dentro de determinadas rotas e determinadas circunstâncias. Então, todo esse pessoal, armadores, aéreas, caminhoneiros, eles fazem o possível para manter a reserva de mercado. E a CNI, de uns anos para cá, começou a ser mais combativa a eles, mas é sempre uma briga desigual, porque do lado da Indústria, estamos atomizados: por exemplo, temos 10 mil empresas. Como coordenar 10 mil empresas? Do outro lado, você tem duas, três (empresas) que dominam. No caso do Chile, tinham duas empresas Armadoras e 5000 mil empresas do outro lado. O poder deles de defesa de interesse é muito superior ao das 5 mil empresas. Aí que a CNI entrou na história para tentar organizar o lado dos importadores e exportadores e fazer um contrapeso a eles (armadores). Temos sido mais agressivos nessa agenda. O problema que vemos, sistemático, é que o regulador, ANTAQ, ANTT, ANAC um pouco menos, acho que a ANAC é mais profissional, ele é muito influenciado pelo prestador do serviço. Por exemplo, a ANTAQ, a gente teve vários embates com a ANTAQ, as decisões da ANTAQ, todas as decisões favoreciam os Armadores

e os Terminais Portuários. Vocês têm que regular essa turma, não defender eles. A ANTT, a gente tem feito menos. A ANAC é um pouco mais isenta, assim, ela faz mais o papel de regulador. Agora, esse caso da ANTAQ, é um absurdo, como um regulador toma o lado do regulado, em vez de defender o consumidor, que somos nós. Por isso que essa agenda do regulatório aumentou, porque estamos mais assertivos nessa agenda.

(TM) O acesso para esse tema é feito somente via agências reguladoras ou envolve o Itamaraty também, por exemplo?

(DZB) Depende do assunto. Por exemplo, os acordos todos envolvem os ministérios. Nesse caso, têm o Ministério da Infraestrutura e o Itamaraty e, também, o regulador. As questões domésticas envolvem os reguladores, ou alguns reguladores. Por exemplo, temos um embate sobre uma tarifa de escaneamento de contêineres, que é um embate com a Receita Federal e a ANTAQ. Como não envolve uma questão internacional, até tem o Ministério da Infraestrutura envolvido, mas não tem o Itamaraty. O caso do Chile foi interessante, porque o assunto, isso é outra coisa também, os temas de infraestrutura eram tratados exclusivamente com os órgãos ligados à infraestrutura: Ministério dos Transportes, Secretaria dos Portos. O que que a gente fez, puxamos esses temas para dentro da CAMEX; veja, isso não é um tema só de infraestrutura, mas também um tema de comércio exterior. Tem que ter Fazenda, MDIC, agora, tem que ter Economia. Porque, quando você traz novos atores, você muda a Economia Política da tomada de decisão. Foi isso que a gente fez com o caso do Chile. A CNI ficou anos lutando contra o acordo, mas só falava com o Ministério dos Transportes e ANTAQ, que estavam ali defendendo o interesse do Armador. Quando a gente trouxe o assunto, falando que o assunto é de comércio exterior, a gente trouxe para dentro da CAMEX, aí mudou. Porque você tem um representante da Fazenda, cuja missão é acabar com todo tipo de monopólio, de reserva de mercado. Ele olha e fala, é um absurdo, temos que acabar com esse negócio. A gente tem tentado trazer os temas de infraestrutura como temas de comércio exterior. Para trazer outros atores para a tomada de decisão e tentar mudar um pouco a forma como ela é feita.

(TM) Bem interessante. Como as associações dos outros países veem essa agenda regulatória?

(DZB) Depende da economia política local. Por exemplo, no caso do Chile, nesse caso do acordo, fizemos uma declaração conjunta CNI e SOFOFA (confederação industrial chilena) pedindo o fim do acordo. Fizemos e entregamos na época para as presidentes, se não me engano, à época, Bachelet e Dilma, dizendo as duas Indústrias querem o fim do acordo. Mas aí, o armador chileno, ele estava dentro da SOFOFA, aí ele fez a SOFOFA sair da agenda, com isso, a CNI ficou sozinha. Depende da economia política de cada país. No caso dos outros, a gente não teve, acho, esse caso do Chile foi a principal campanha de defesa de interesses que a gente fez nos últimos anos na parte de infraestrutura, envolvendo outras congêneres. A gente fez um pouco com a UE, porque a gente queria, no âmbito MERCOSUL-UE, que o governo liberalizasse o máximo possível o transporte marítimo internacional, que era a agenda que a UE queria, porque é um setor forte, eles têm armadores europeus muito fortes. A nossa visão é o seguinte, está lá na pesquisa, custo de transporte doméstico e internacional são obstáculos, então tem que abrir, tem que aumentar a concorrência para baixar os preços do frete e melhorar a qualidade do serviço. Como a gente tem um embate interno com os armadores, a gente fez pelo acordo. Então, a gente começou a defender que o governo brasileiro adotasse a mesma posição dos europeus no acordo, mais pró-liberalização do setor. O governo brasileiro fez algumas concessões, mas que, na nossa visão, são pouco ambiciosas: vai abrir, mas, ainda, cheio de restrições. Esse foi um caso que a gente fez com a BusinessEurope, que é a CNI europeia, em Bruxelas, em nível europeu. Os europeus também queriam acabar com algumas dessas taxas e

encargos que têm a ver com transporte internacional e doméstico, que também entrou no acordo e a gente também defendia. Acho que esses são os exemplos recentes, principais.

(TM) Eu teria que ver o posicionamento dos representantes do setor de transportes também...

(DZB) Aí você tem que falar com a CNT (confederação nacional dos transportes) e as setoriais deles, por exemplo, tem a de transporte de contêineres, que são os armadores; a dos caminhoneiros é mais difícil, porque você tem vários grupos, tem os autônomos, é mais difuso. Já nas aéreas é mais concentrado, tem associação. Quer ver um exemplo com as aéreas, o Acordo de Céus Abertos com os EUA. Ficamos anos defendendo o acordo, você imagina, o acordo foi assinado pela Dilma e Obama, em 2011, e ele só entrou em vigor, eu acho, há um ou dois anos atrás. Foi assinado e estava engavetado lá na Casa Civil, porque a Azul era contra. Do lado de lá, a American Airlines e a United Airlines eram a favor, aqui, a Gol e a Latam, eram, horas a favor, horas contra; mas, a Azul estava em uma disputa de mercado com a Delta ou com a American. Ela passou anos fazendo lobby contra e a gente ficou anos fazendo lobby a favor, porque tem que abrir, trazer mais aéreas, aumentar as rotas, as frequências e etc. No fim, o governo Temer ainda se convenceu e mandou para o Congresso para tramitar e foi aprovado. Agora, recentemente, a gente concluiu um trabalho mais amplo, que ainda não divulgamos, não sei se vamos divulgar ainda esse ano ou ano que vem, olhamos todos os acordos de transporte aéreo do Brasil. Olhamos quantas liberdades tem em cada acordo, quais são os mercados mais estratégicos para Indústria. Quando se olha o quadrinho, que tem tudo, você vê, claramente, que, em por volta de metade dos mercados que são estratégicos para indústria, têm-se acordos restritivos. Agora, vamos começar a campanha para ter uma política mais ambiciosa para transporte aéreo.

(TM) Imagino que esses acordos sejam no âmbito da ALADI, mais antigos ou binacionais...

(DZB) São acordos binacionais. Tem uma Convenção de Chicago, que é multilateral, mas são vários acordos bilaterais, que são essa história: por exemplo, a Gol pode fazer um voo para Dubai com escala na Europa, levando passageiros do Brasil, mas na escala na Europa, ela não pode pegar passageiros europeus para levar para Dubai. Tem várias dessas restrições. As aéreas estão sempre olhando muito os passageiros e a gente começou a olhar carga. A participação do modal aéreo no Brasil é duas ou três vezes menor do que é na Europa e nos EUA. Existem vários setores da Indústria que precisam ter o modal aéreo com mais participação no comércio exterior: alimento processado, TI, partes e peças. Por exemplo, você tem uma empresa operando em cadeia de valor, com dois, três países, o “cara” precisa importar ou exportar peça rapidamente, não dá para mandar de navio. A empresa precisa do aéreo, mas o preço do aéreo é lá em cima, porque os acordos são restritos e porque têm-se poucas empresas operando.

(TM) Vocês olham para vários modais...

(DZB) O rodoviário é aquela história, 90% da exportação é por modal rodoviário, pelo menos da porta da fábrica até o porto/aeroporto. Depois, obviamente, é o marítimo ou aéreo. Para dentro, o rodoviário é disparado o mais importante, mas a agenda do pessoal da INFRA da CNI é também diversificar. Quando a gente olha com o olhar de comércio exterior, integração, a gente olha tudo. Começamos pelo marítimo, com esses acordos, agora o aéreo e, o rodoviário ainda pouco, mas, provavelmente, vamos chegar lá. E o ferroviário é praticamente inexistente.

(TM) Entraria do lado dos investimentos.

(DZB) O que a gente acompanha de investimentos, é interessante, porque temos relacionamentos bilaterais, comentei sobre a América do Sul, mas temos com outras economias também. A gente tem bastante relacionamento com os americanos da US Chamber, com os japoneses, um pouco com os chineses. Aí você olha, os países que têm poupança para investir aqui em infraestrutura, a coisa não vai. Te dou três exemplos. O Japão tem um monte de investimento aqui no Centro-Oeste, na área agrícola, soja, muita coisa. Os japoneses estão há anos defendendo a Ferrogrão, tem que fazer a ferrovia para escoar a produção do Centro-oeste pelo Norte. Mas, não saí. Olha, só eu, participei de uma dúzia de reuniões com os japoneses, o governo, o Ministério da Agricultura, todo mundo que mexe com infraestrutura, PPI, mas não saí. Aí vêm os chineses, também, poupança gigante, os chineses anunciam essas coisas: “vamos construir a ferrovia que vai ligar ao Pacífico”, mas não sai nada. O que eles fazem é comprar ativo que já está pronto: distribuição, geração de energia. Aí têm os americanos, é diferente, porque, cada um tem um modelo. O Japão, você tem as grandes empresas, herdeiros dos Zaibatsu, as megaempresas que querem investir, por volta de dez, que são as principais do país. O governo japonês coordena essas dez e quer coordenar com o governo brasileiro, meio capitalismo de Estado. A China, é só governo, o governo dá diretrizes e as empresas vão atrás. Os EUA é o oposto, não tem coordenação nenhuma de governo, cada empresa tem o seu negócio. Nos EUA, o governo brasileiro fica tentando atrair as empresas para investir aqui, mas não consegue, porque, diferentemente do nosso modelo e dos outros, os americanos não tem poucas empresas de construção, eles têm muitas empresas fragmentadas: tem a que só faz porto, a que só faz estrada, a que só ponte, a que só faz túnel. Não tem uma como a Odebrecht, por exemplo, que fazia tudo, pegava uma mega obra e tocava a obra inteira. É interessante ver como o governo ainda não conseguiu, na minha visão, criar um modelo para atrair o capital das economias que tem poupança e poderiam investir aqui. O que o governo faz é pegar o ativo que já está pronto e vende. Por exemplo, vende o campo do pré-sal para os chineses, mas quem vai operar é a Petrobrás; vende linha de distribuição que já está pronto; privatiza usina; mas para fazer projeto novo, muito pouco.

(TM) Esse é um ponto que eu quero trabalhar. Os chineses até compraram uma construtora brasileira, mas ainda estão caminhando a passos lentos.

(DZB) Tem esse fundo Brasil-China de 30 bilhões, nunca vi esse dinheiro, não sei para quais projetos. Agora, assim, o que eu vi dos últimos 5 anos, foi o Japão, mas ele teve vários problemas. Por exemplo, o governo brasileiro insistiu muito para o Japão investir em mobilidade urbana. A Mitsui veio, fez parceria com várias construtoras, para fazer VLS no Rio, algo em Curitiba, linha 4 do metro em São Paulo. Aí veio a Lava-Jato e destruiu todas as construtoras. Os japoneses, e aí, e agora? Como eles tem um modelo de capitalismo de estado, eles se reúnem com o Presidente da República e esperam que o presidente resolva, mas aí o presidente diz, isso é com o Judiciário, não é comigo. Mas como? Vocês convidaram a gente, a gente investiu, a obra está parada.

(TM) É difícil para eles entenderem o mercado

(DZB) Sim, é difícil para entender a lógica. Aí eles ficam super receosos.

(TM) A solução da CNI foi olhar o regulatório...

(DZB) Quando você publica um negócio, tem um impacto.

(TM) Com a agenda de investimentos parada...Só para fazer uma pergunta final, eu olho de 2000 a 2018, você viu uma variação nas políticas significativa?

(DZB) Eu vi que da reeleição da Dilma para cá, mas, talvez, os primeiros sinais já estivessem lá trás. Essa agenda integração física caiu brutalmente, em relação ao que era FHC e Lula. Tanto é que ela sumiu das pautas bilaterais do Itamaraty, por exemplo. Da mesma forma que a gente tem esse relacionamento bilateral com os países, eles têm obviamente o relacionamento entre governos. A gente, muitas vezes participa dos diálogos governamentais bilaterais. A agenda de integração de infraestrutura praticamente desapareceu, ficou, assim, carteira do PPI: tenho 100 projetos do Brasil, traz seu dinheiro e investe aqui. Mas, àquela agenda de “vamos construir a ponte, vamos ligar a transmissão” essa agenda caiu brutalmente. Ficaram poucas coisas.

(TM) Pois é, tive uma reunião no IPEA, e o Pedro Barros, que estuda o tema, comentou que é um dos únicos projetos que está sendo tocado, dentro daquela carteira enorme. O principal projeto é esse corredor para escoamento via MS, tentar chegar até o Chile.

(DZB) Pois é, eu, praticamente... E sumiu do discurso, você olha o Chanceler, o Ministro da Infraestrutura, eles não falam disso.

A gente está em um embate com o governo sobre esse assunto da abertura comercial unilateral, que a gente defende que seja feito via acordos, mas o governo quer fazer unilateral, reduzindo as tarifas. Ficamos o ano inteiro nesse embate com o governo. Aí contratamos um estudo da LCA Consultores, que entre outras coisas, pedimos para eles calcularem, eles tem um modelo bem legal, pedimos para calcularem o seguinte: entre várias políticas públicas, quais são aquelas que geram mais aumento de produtividade e mais aumento de PIB, para mostrar que a redução da tarifa, embora seja importante, o impacto econômico dela é muito pequeno perto de outras políticas públicas, com isso, chegamos nesse gráfico: se você reduzir a alíquota do imposto de importação de 8,6% para 2%, o impacto de PIB até 2050 é praticamente nada (2,9%), e na produtividade (2,3%). Agora, olha o primeiro, que é o aumento de estoque de capital em infraestrutura no país, em 60%, o impacto de crescimento do PIB seria 45% do PIB até 2050. É disparado o mais importante, mais até que educação, olha aí, se aumentar a nota de PIS de 396 para 508. Aí em seguida vem aumentar a escolaridade, mudar a regulação do trabalho, depois aumentar o gasto com P&D, depois melhorar ambiente de negócios, reformas microeconômicas.

(TM) Até por que hoje a proteção de barreiras não-tarifárias é maior que tarifárias.

(DZB) A nossa questão com o governo é a seguinte. Se reduzir o imposto (de importação), é óbvio que o consumidor vai ser beneficiado, vai poder comprar produto mais barato, vai ter mais concorrência e tal. Agora o argumento do governo de que reduzir o imposto de importação e, também, melhorar a exportação é muito limitado. Porque você olha naquela pesquisa, quais são os impostos que mais atrapalham as empresas para exportar, o imposto de importação é nono ou sétimo lugar. O primeiro imposto é o ICMS, porque você tem um crédito de mentira, a Constituição diz a exportação não vai ser tributada, você exporta e aí vai até o governo estadual e pede o crédito, aí governo estadual diz “não tenho dinheiro”. No fundo, a empresa foi tributada. Esse problema é central. Mas aí é mais complicado, o governo não quer brigar com todos os estados.

(TM) Quando você diz acordos, são os acordos comerciais mesmo?

(DZB) Sim, que vão abrir, fazer a redução de tarifa de qualquer jeito.

(TM) Mas aí pelo menos você teria uma contrapartida.

(DZB) Esse é o nosso argumento: você teria uma contrapartida e teria um período de transição. Porque todo acordo tem um período de adaptação. Com isso, você dá um tempo para a indústria se adaptar às novas situações de concorrência. Mas é isso, queria te mostrar o peso da infraestrutura.

(TM) Diego, há algo mais que você queira me falar?

(DZB) Acho que não, esse é o principal, é aquilo que falamos no início. A parte do investimento é a mais difícil, porque o país não tem poupança, os vizinhos também, não. Então você tem que ou mobilizar o pouco de poupança privada ou atrair dos países que têm. E você tem o aspecto regulatório relacionado a investimentos, que é complicado: o licenciamento ambiental, a fiscalização dos órgãos de controle, tem toda essa agenda, que complica bastante. Do outro lado, você tem o regulatório mais operacional, que são os acordos, que é aquela regulação que está no nível de agências regulatórias, que é mais simples, teoricamente, que você pode dar um impacto. O que acho que a gente faz pouco é que antes você tinha na agenda de PEB de integração tinha muito o componente de investimento, que ele foi sumindo, mas esse componente do regulatório, que a CNI tem trabalhado bastante, ele não entrou na agenda, o governo não abraçou isso de uma forma mais ambiciosa, como ele poderia. O governo, por exemplo, poderia sentar-se e colocar no programa de trabalho de MERCOSUL: vamos olhar os acordos de transporte terrestre, marítimo e aéreo. Ele não põe na agenda. Ele poderia se sentar com os países da Aliança do Pacífico e fazer a mesma coisa, olhar os acordos. Por exemplo, toda a questão de tributação atrelada à infraestrutura, que são as taxas e encargos, por exemplo, uma exportação terrestre do Brasil à Argentina tem o pagamento de muitas taxas e encargos aqui e muitas do lado de lá. O governo, também, não coloca isso na agenda. Taxas e encargos ligados a portos, aeroportos. Então, você vai exportar, tem que deixar sua carga lá no aeroporto de Buenos Aires, no Ezeiza, tem a taxa de armazenagem, taxa desproporcional ao serviço, que é cobrada, é ilegal, mas o governo não vai lá e contesta. Você tem que adequar essas taxas aos acordos de facilitação de comércio da OMC. Então essa agenda do regulatório internacional de transportes e infraestrutura, eu vejo o governo fazendo muito pouco. E é uma agenda que o Brasil poderia ser mais agressivo, é a maior economia. Colocar isso na agenda com os vizinhos. Se o país não consegue mobilizar os recursos para construir os ativos, ele poderia trabalhar essa parte regulatória. Esse caso do Chile só saiu, sem falsa modéstia, porque a gente fez muito lobby, muita defesa de interesses nessa questão.

(TM) E já faz um tempo...

(DZB) O acordo é de 1974.

(TM) Notei no Portal da Indústria, que faz algum tempo que vocês defendem isso.

(DZB) Faz. A gente queria até a denúncia do acordo. Quando a gente começou a defender esse assunto como de COMEX em 2015, a gente queria a denúncia do acordo. Aí a CAMEX quando tomou a decisão de 2017 fez uma decisão salomônica, porque os armadores queriam manter e renovar o acordo; a gente queria denunciar o acordo. Aí a CAMEX decidiu o meio-termo, mantém, mas não renova. Quando chegar em 2020, acabou. Aí passamos mais dois anos falando “tudo bem que a CAMEX decidiu, mas tem que ter um instrumento jurídico vinculante no Brasil”, porque senão, com mudanças de governo, a decisão da CAMEX poderia ser revertida.

Semana passada, finalmente, saiu o decreto. Mas isso não foi o governo que liderou, não foi um ministério que puxou, foi a indústria pressionando de um lado, os armadores de outro. Eles tiveram que tomar uma decisão. O governo poderia fazer uma agenda em torno disso, mas ele não fez.

(TM) Bom, eu agradeço sua atenção, Diego.