UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

EUGÊNIO TELLES PEREIRA

**A Infraestrutura na Política Externa Brasileira: entre o discurso e
a prática no período de 2004 a 2014**

São Paulo
2018

EUGÊNIO TELLES PEREIRA

A Infraestrutura na Política Externa Brasileira: entre o discurso e a prática no período de 2004 a 2014

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.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Daniela Carla Decaro Schettini

Versão corrigida

A versão original se encontra disponível na Biblioteca do Instituto de Relações Internacionais

São Paulo
2018

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
Serviço de Biblioteca e Documentação
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Telles, Eugênio

A infraestrutura na política externa brasileira: entre o discurso e a prática no período de 2004 a 2014 / Eugênio Telles ; orientadora: Daniela Carla Decaro Schettini. -- São Paulo, 2018.

99 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais.
Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

1. Infraestrutura 2. Política externa brasileira 3. Integração regional
4. América do Sul 5. Orçamento público I. Schettini, Daniela Carla
Decaro, orient. II. Título.

CDD – 327.81

FOLHA DE APROVAÇÃO

Eugênio Telles Pereira

A Infraestrutura na Política Externa Brasileira: entre o discurso e a prática no período de 2004 a 2014

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: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof(a). Dr(a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof(a).Dr(a). _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Daniela Carla Decaro Schettini, por iluminar o caminho percorrido ao longo dessa pesquisa. Obrigado pela presença sempre constante, pela atenção, apoio, ensino e compreensão nos momentos de necessidade.

Ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, seus funcionários e todo seu corpo docente e discente, pelo acolhimento e aprendizado.

À Universidade de São Paulo, minha *alma mater* desde a graduação.

Aos meus amigos, sem os quais a vida não faz sentido.

Em especial, ao meu grande amigo André Longo Milanese (*in memoriam*), que nos deixou tão cedo e nos fez ver o quão essencial é cuidarmos uns dos outros.

Aos meus irmãos, pelo companheirismo eterno e inabalável.

Aos meus pais, por tudo.

"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."

***Constituição Federal do Brasil, Art. 4º,
Parágrafo Único***

"We've learned to fly the air like birds, we've learned to swim the seas like fishes, and yet we haven't learned to walk the earth like brothers and sisters."

Martin Luther King Jr

"Vivendo, se aprende; mas o que se aprende, mais, é só a fazer outras maiores perguntas".

***João Guimarães Rosa, "Grande Sertão:
Veredas"***

RESUMO

Costuma-se identificar uma relação positiva entre uma infraestrutura de qualidade e o nível de desenvolvimento de uma região. Embora frequentes as análises que buscam quantificar os impactos econômicos e sociais positivos da infraestrutura, pouco esforço tem sido feito para avaliar as políticas não estritamente econômicas elaboradas para esse setor, especialmente em termos de política externa. Além disso, estudos na área focam no aspecto discursivo, havendo uma lacuna de estudos comparativos entre o discurso e a prática da execução dos projetos. Este trabalho busca preencher essa lacuna analisando como evoluiu, nesse início de século, a política externa brasileira para infraestrutura, especialmente sob a perspectiva da integração regional, em comparação com as dotações orçamentárias do governo federal destinadas ao setor. Os resultados sugerem que houve uma queda na abordagem regional do tema ao longo do período, bem como um distanciamento entre o discurso e a prática, especialmente no período posterior a 2010, quando a presença relativa da infraestrutura no discurso passou a crescer, enquanto os gastos empenhados no setor diminuía.

Palavras-chave: Infraestrutura, Política Externa Brasileira, Integração Regional, América do Sul, Orçamento Público.

ABSTRACT

It is common to identify in the literature a positive relation between quality infrastructure and the development level of certain region. Although many scholars have worked on quantifying economic and social impacts of infrastructure, little effort has been made to evaluate non-economic policies drafted for this area, especially regarding foreign policy. Moreover, studies in this field tend to focus on discourse analysis, leaving a gap in terms of comparative studies between discourse and the practical execution of projects. This work intends to fill this gap by analyzing the evolution of Brazilian foreign policy on infrastructure, especially from a regional integration perspective in comparison with Brazilian federal government's budgetary allocation to the area at the beginning of this century. Results suggests there was a reduction in the regional integration perspective throughout the period analyzed, as well as a widening in the distance between discourse and practice, especially after 2010, when the relative importance of the infrastructure on the discourse started to grow as expenditure in the area diminished.

Keywords: Infrastructure, Brazilian Foreign Policy, Regional Integration, South America, Public Budget.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Resenhas de Política Exterior (por categoria de texto, em porcentagem do total de textos da publicação).	33
Gráfico 2	Resenhas de Política Exterior (por categoria de texto, em porcentagem do total de textos da publicação – excluídos Atos Internacionais).	33
Gráfico 3	NAP – Comparativo temporal das categorias abstratas x concretas.	38
Gráfico 4	Nível de Abstração do Parágrafo (em média ponderada) – Evolução temporal.	39
Gráfico 5	Nível de Positividade do Parágrafo (NPP) – Percentual de cada categoria no total de ocorrências do ano	39
Gráfico 6	Temas de interesse geral para a política externa brasileira, evolução temporal.	44
Gráfico 7	Integração regional, América do Sul e América Latina ao longo do tempo (em % de ocorrências totais de infraestrutura).	48
Gráfico 8	Instituições regionais ao longo do tempo (em % de ocorrências totais de infraestrutura).	49
Gráfico 9	Integração regional combinada com América do Sul e América Latina (em % das ocorrências de IR no ano).	50
Gráfico 10	Integração combinado com organizações regionais (em % das ocorrências de IR no ano).	51
Gráfico 11	Grandes setores da Infraestrutura Econômica, evolução temporal.	52
Gráfico 12	NAP dos grandes setores da Infraestrutura Econômica, por ano (média ponderada).	54
Gráfico 13	Setores de infraestrutura e Integração Regional, por ano (em % de OC. de I.R.).	56
Gráfico 14	Setores de infraestrutura e Investimentos/Financiamento, por ano (em % de OC. de Inv./Fin.).	56
Gráfico 15	Setores de infraestrutura e Setor Privado, por ano (em % de OC. do Setor Privado).	57
Gráfico 16	Atuação do termo “infraestrutura” ao longo do tempo, em porcentagem das ocorrências.	59
Gráfico 17	Evolução do investimento em infraestrutura no Brasil, em porcentagem do PIB.	65
Gráfico 18	Evolução das duas maiores funções (valores empenhados em % do total).	74
Gráfico 19	Evolução das funções com participação entre 1 a 5% do orçamento (valores empenhados em % do total).	74
Gráfico 20	Evolução das funções com participação entre 0,5 e 1,5% do orçamento (valores empenhados em % do total).	75
Gráfico 21	Evolução das despesas em Transportes, valores absolutos (em milhões de reais).	77
Gráfico 22	Evolução das despesas em Energia, valores absolutos (em milhões de reais).	79
Gráfico 23	Evolução das despesas em Comunicações, valores absolutos (em milhões de reais).	81
Gráfico 24	Infraestrutura no discurso e na prática (eixo primário e secundário, respectivamente).	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Resenhas de Política Exterior do Brasil - Composição.	32
Tabela 2	Ocorrências de infraestrutura, totais e analisadas, por ano.	35
Tabela 3	Ocorrências de infraestrutura econômica por categoria de texto.	36
Tabela 4	Porcentagem das ocorrências por categoria de texto sobre o total de ocorrências do ano.	36
Tabela 5	Nível de Abstração do Parágrafo (NAP) – Definição da escala.	37
Tabela 6	NAP – Ocorrências totais por nível de abstração.	38
Tabela 7	Nível de Positividade do Parágrafo – Ocorrências totais por nível de positividade.	40
Tabela 8	Temas de interesse geral para a política externa brasileira.	43
Tabela 9	A Integração regional no discurso.	45
Tabela 10	Integração regional em combinação com outros temas.	47
Tabela 11	Grandes setores da Infraestrutura Econômica.	52
Tabela 12	Grandes setores da Infraestrutura Econômica, por nível de abstração.	53
Tabela 13	Grandes setores da infraestrutura econômica, por nível de positividade.	54
Tabela 14	Grandes setores da Infraestrutura Econômica em conjunto com outros temas.	55
Tabela 15	Tipos de relacionamento em que inserida a infraestrutura, em nº de ocorrências e % sobre o total da atuação (objeto/sujeito).	61
Tabela 16	Investimentos em infraestrutura no Brasil, em porcentagem do PIB.	64
Tabela 17	Orçamento federal brasileiro, 2004 a 2014, por estágio da despesa (em bilhões de reais).	71
Tabela 18	Porcentagem dos valores empenhados/pagos em relação ao autorizado.	72
Tabela 19	Valores totais por função de 2004 a 2014 (em bilhões de Reais).	73
Tabela 20	Infraestrutura de Transportes no orçamento, por estágio da despesa (em milhões de reais).	76
Tabela 21	Infraestrutura de Transportes no orçamento, percentual executado / autorizado.	77
Tabela 22	Infraestrutura de Energia no orçamento, por estágio da despesa (em milhões de reais).	78
Tabela 23	Infraestrutura de Energia no orçamento, percentual executado/autorizado.	79
Tabela 24	Infraestrutura de Comunicações no orçamento, por estágio da despesa (em milhões de reais).	80
Tabela 25	Infraestrutura de Comunicações no orçamento, percentual executado/autorizado.	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CALC	Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CF/1988	Constituição Federal brasileira de 1988
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
C.N.M.I.	Comunicados, Notas, Mensagens e Informações
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (<i>United Nations Food and Agriculture Organization</i>)
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MTO 2014	Manual Técnico de Orçamento, edição 2014
OMC	Organização Mundial do Comércio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIL	Programa de Investimentos em Logística
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO	16
2. INTEGRAÇÃO REGIONAL E INFRAESTRUTURA	19
3. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL	23
4. METODOLOGIA	29
5. A INFRAESTRUTURA NO DISCURSO.....	32
5.1 AS RESENHAS DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL	32
5.2 INFRAESTRUTURA ECONÔMICA E INFRAESTRUTURA URBANA	34
5.3 NÍVEL DE ABSTRAÇÃO	36
5.4 NÍVEL DE POSITIVIDADE	39
5.5 A INFRAESTRUTURA E TEMAS DE INTERESSE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	41
5.6 INTEGRAÇÃO REGIONAL E INFRAESTRUTURA.....	44
5.7 OS SETORES DA INFRAESTRUTURA ECONÔMICA (TRANSPORTES, ENERGIA E COMUNICAÇÕES).....	52
5.8 A INFRAESTRUTURA COMO SUJEITO E OBJETO	57
6. A INFRAESTRUTURA NA PRÁTICA	64
6.1 ALOCAÇÃO DE RECURSOS EM INFRAESTRUTURA	64
6.2 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL.....	66
6.3 VISÃO GERAL DO ORÇAMENTO FEDERAL BRASILEIRO	71
6.4 INFRAESTRUTURA NO ORÇAMENTO FEDERAL BRASILEIRO.....	75
7. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA	82
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90
APÊNDICES.....	96

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento socioeconômico é um dos temas mais difundidos da atualidade, ganhando ainda maior relevância em um país como o Brasil. Dentre os fatores que estão relacionados com a promoção do desenvolvimento, a infraestrutura possui destaque. Trata-se, contudo, de um fator complexo, que envolve, no geral, projetos de médio e longo prazo que demandam volumes expressivos de recursos.

Se essa complexidade se faz presente mesmo quando analisamos a infraestrutura de uma perspectiva nacional, protegidos, portanto, pelos limites de uma autoridade soberana exclusiva, a dificuldade aumenta quando buscamos dissecar os arranjos construídos entre dois ou mais estados. Não se pode ignorar, contudo, que, em um contexto de globalização, com distâncias encurtadas pela evolução tecnológica e cada vez menos barreiras ao fluxo de bens e pessoas, a integração regional se difunde como uma opção interessante de abertura gradual dos países a uma economia global plenamente aberta.

É crescente, portanto, o interesse sobre as formas como a integração pode beneficiar ou prejudicar os projetos de desenvolvimento erigidos pelos estados nacionais. Nesse sentido, a integração da infraestrutura física ganha relevo por seu papel tanto como fator de promoção do desenvolvimento econômico como por sua capacidade de erigir uma base sólida e perene às estruturas integrativas, cujos traços políticos e comerciais costumam predominar.

A presente pesquisa tem como objeto o tema da infraestrutura econômica¹ do ponto de vista do governo federal brasileiro, notadamente em termos de política externa. Interessa-nos, nesse sentido, identificar como o tema foi tratado pelo governo no início desse século, no discurso e na prática, e se houve o predomínio de uma visão em prol da construção de um subcontinente fisicamente integrado.

Mais especificamente, o trabalho buscou responder os seguintes questionamentos:

- Como a infraestrutura aparece no discurso externo brasileiro ao longo do período analisado? É possível afirmar que o tema recebeu destaque, medido pela frequência e concretude dos discursos em que aparece? Como se dá sua relação com outros assuntos identificados como relevantes na política externa brasileira?

¹ Relacionada, essencialmente, ao setor produtivo: transportes, energia e comunicações. A definição do conceito, bem como a distinção entre ele e a chamada “infraestrutura social e urbana”, é tratada na seção 5.2.

- Quando se fala em infraestrutura, a perspectiva de integração regional predomina? Houve destaque para os mecanismos institucionais existentes na região (IIRSA/COSIPLAN/UNASUL)?
- Para além do discurso, verificou-se um empenho efetivo do governo brasileiro em prol do desenvolvimento da infraestrutura, sob a forma da alocação de recursos?
- Há, por fim, concordância entre o discurso político e o empenho econômico no tema?

Em um contexto de crescente exigência do aprimoramento da gestão pública, o alinhamento da retórica governamental com sua efetiva atuação faz-se primordial. Se, de um modo geral, o distanciamento entre o discurso governamental e a efetiva alocação de recursos para a área prometida é extremamente danosa, por transformar a gestão pública em mera política demagógica, quando tratamos da temática da infraestrutura as consequências são ainda mais graves, uma vez que esses projetos demandam maior tempo de execução e planejamento adequado, sob pena de resultar em obras paradas ou gastos muito superiores ao inicialmente previstos.

A consolidação de uma base sólida de infraestrutura física requer o comprometimento de quantias expressivas de recursos e por um período prolongado de tempo, o qual costuma ultrapassar os mandatos eletivos dos representantes políticos. Caso desejemos promover efetivamente o desenvolvimento socioeconômico nacional, para o qual uma infraestrutura de qualidade contribui de diversas maneiras, é essencial que o governo possibilite a efetiva conclusão de projetos, por meio da priorização orçamentária do setor.

Conforme se verifica na literatura existente, acredita-se haver uma dissonância entre o discurso e a prática do governo brasileiro em termos de integração da infraestrutura (COSTA; GONZALEZ, 2015, p. 65-70). Ao mesmo tempo em que a infraestrutura adquiriu relevância nos posicionamentos oficiais, com destaque para criação de um órgão regional dedicado ao tema, a alocação de recursos para o desenvolvimento do setor permanece exígua, muito abaixo do necessário para um país em desenvolvimento cujo um dos maiores gargalos socioeconômicos é justamente a precariedade da infraestrutura física (FRISCHTAK; DAVIES, 2016, p. 81).

O alinhamento do discurso com a prática, notadamente o efetivo investimento na promoção do desenvolvimento da infraestrutura física local, com destaque para uma abordagem regional, mostra-se essencial na concretização do desenvolvimento

socioeconômico das comunidades sul-americanas. Identificar uma dissonância entre ambos permite-nos apontar as falhas na ação dos formuladores de políticas públicas, de modo a exercer pressão sobre eles, transformando uma demanda abstrata por integração em uma agenda política concreta.

Nos três primeiros capítulos faremos uma sucinta análise acerca da relevância do tema. Discutiremos, no capítulo 1, as relações existentes entre infraestrutura e desenvolvimento, temas intimamente ligados por uma relação de causalidade recíproca. No capítulo 2, elencaremos razões da importância de se abordar a questão sob uma perspectiva regional. Por fim, no capítulo 3, contextualizaremos o processo de integração sul-americano e abordaremos a importância da política externa brasileira nesse processo.

Discutidas as premissas teóricas que fundamentam este trabalho, descrevemos no capítulo 4 a metodologia utilizada para a realização desta pesquisa, que se encontra dividida em duas etapas: a análise do discurso externo brasileiro, por meio das “Resenhas de Política Exterior do Brasil”; a avaliação da prática, representada pelos gastos diretos realizados no setor pelo governo federal brasileiro.

O capítulo 5 traz a análise do discurso externo brasileiro. Apresentamos um panorama geral da composição das “Resenhas de Política Exterior do Brasil” (seção 5.1) e definimos o conceito de infraestrutura estudado, apresentando o levantamento de suas ocorrências nas Resenhas (seção 5.2). Da seção 5.3 à seção 5.8, realizamos a análise de conteúdo do discurso propriamente dita. Iniciamos por uma avaliação de características dos parágrafos em que a infraestrutura apareceu: o nível de abstração (seção 5.3); o nível de positividade (seção 5.4); a ocorrência de temas gerais de interesse da política externa brasileira e das relações internacionais de um modo geral (seção 5.5); a abordagem da perspectiva regional no discurso e seus mecanismos formais de integração - IIRSA e CASA/UNASUL (seção 5.6); e a inserção dos grandes setores de infraestrutura econômica - transportes, energia e comunicações (seção 5.7). Por fim, a seção 5.8 traz a análise da inserção da infraestrutura no discurso, por meio da avaliação de sua atuação neste como sujeito e objeto de ações.

A análise da infraestrutura na prática é realizada no capítulo 6. Primeiramente, fazemos uma sucinta apresentação dos tipos de gastos existentes em infraestrutura, contextualizando a *proxy* adotada para a avaliação da prática, o orçamento do governo federal brasileiro (seção 6.1). Após uma breve introdução ao orçamento público (seção 6.2), adentramos na análise do orçamento em si, apresentando um panorama geral do orçamento

federal brasileiro (seção 6.3). Terminamos o capítulo com a avaliação dos gastos realizados em infraestrutura econômica e os setores que a compõem.

Encerramos o trabalho fazendo a análise comparativa entre o discurso e a prática (capítulo 7) e uma discussão dos resultados da pesquisa (capítulo 8).

1. INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO

A literatura costuma identificar uma relação positiva entre a infraestrutura e o desenvolvimento socioeconômico, possuindo a infraestrutura tanto um papel de insumo no processo produtivo, quanto como propulsor direto de aumento de bem-estar, ao proporcionar suporte ao consumo de serviços essenciais². Dentre os principais problemas apontados como entraves ao desenvolvimento brasileiro, a infraestrutura figura no topo de diversas análises³.

Costuma-se atribuir à Aschauer o papel de propulsor na discussão sobre infraestrutura, produtividade e crescimento econômico. Aschauer (1989) analisou o impacto dos investimentos em obras públicas sobre o produto nos Estados Unidos durante o período de 1945 a 1985, encontrando uma forte elasticidade na relação.

Ao estudo de Aschauer (1989), seguiram-se pesquisas em diversos outros países medindo essa relação. Embora variando quanto ao grau do impacto, a literatura existente converge no sentido de reconhecer que o nível do estoque e dos investimentos em infraestrutura de uma região influencia em seu crescimento econômico.

Uma análise de 39 estudos empíricos, feita por Romp e De Haan (2005), identificou, em 32 deles, uma relação positiva entre os gastos e o estoque em infraestrutura sobre fatores como o Produto Interno Bruto (PIB), eficiência, produtividade e emprego em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Tomando como exemplo o caso europeu, Crescenzi e Rodríguez-Pose (2008) apontam para os benefícios significativos dos investimentos em projetos de desenvolvimento da infraestrutura região. Em seu estudo, os autores buscam analisar se tais investimentos estariam tendo o retorno esperado, de modo a justificar a relevância econômica e política concedida pelas instâncias decisórias. Por meio da elaboração de um modelo que leva em consideração também outros aspectos econômicos e sociais, como educação e investimento em pesquisa, os autores mediram o impacto do passivo existente e dos investimentos em

² FRISCHTAK, C. **Infraestrutura e Desenvolvimento no Brasil**. In: VELOSO, F.; FERREIRA, P.C.; GIAMBIAGI, F.; PESSOA, S. (Orgs.). **Desenvolvimento Econômico: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p.323.

³ Nesse sentido: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Atlas Nacional do Brasil Milton Santos**. Rio de Janeiro, 2010. Pág. 278-280. Cf. também: **BRAZIL – Selected Issues - IMF Country Report No. 15/122**. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15122.pdf>>. Último acesso em: 10/01/2017.

infraestrutura de transporte sobre o crescimento regional. Os resultados apontam que uma boa base de infraestrutura é précondição para o desenvolvimento econômico.

No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) conduz diversos estudos importantes sobre infraestrutura e desenvolvimento econômico. Em 2015, foi lançada uma coletânea com artigos que tratam de determinantes da produtividade no país, dos quais destacamos dois: o primeiro aborda os impactos da infraestrutura de transportes sobre o desenvolvimento e a produtividade no Brasil⁴ e o segundo trata do papel da infraestrutura como determinante regional da produtividade industrial⁵.

Campos Neto, Conceição e Romminger (2015), buscaram analisar o impacto do investimento público em transportes sobre o produto interno bruto (PIB) brasileiro. Utilizando um modelo com as variáveis PIB, gasto público em infraestrutura de transportes, investimentos privados e salários, os autores observaram que o impacto de investimentos públicos em transportes no PIB é crescente ao longo do tempo. Além disso, foi observado um coeficiente de correlação positivo e muito forte entre investimento público e privado em transporte, o que aponta para sua complementaridade e não exclusão mútua.

Schettini e Azzoni (2015), por sua vez, analisaram se os níveis de infraestrutura (não somente de transportes, mas também iluminação, água, saneamento, comunicações, entre outros) das regiões afetam a produtividade das indústrias. Verifica-se que ela afeta positivamente a eficiência das indústrias, embora, em virtude da dimensão dos coeficientes estimados, a influência obtida não seja tão grande. Segundo os autores, esses resultados estão próximos aos obtidos em estudos para outros países, como a Itália e a Turquia. Conclui-se, também, que há grande dificuldade na estimativa dos impactos de investimentos em infraestrutura, tanto pelo aspecto difuso (*spillovers*) e de longo prazo deles, quanto pela dificuldade na coleta de dados⁶.

Quando introduzimos à questão a perspectiva internacional, um aspecto importante encontra-se na avaliação dos impactos do comércio exterior e, principalmente, dos investimentos estrangeiros diretos (IED). Kumar (2002) aponta o papel da infraestrutura na

⁴CAMPOS NETO, C.A.S.; DA CONCEIÇÃO, J.C.P.R.; ROMMINGER, A.E. **Impacto da infraestrutura de transportes sobre o desenvolvimento e a produtividade no Brasil**. In: **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes – Volume 2**. Capítulo 13. IPEA: Brasília, 2015.

⁵SCHETTINI, D.; AZZONI, C. **Determinantes regionais da produtividade industrial: o papel da infraestrutura**. In: **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes – Volume 2**. Capítulo 14. IPEA: Brasília, 2015.

⁶A dificuldade na coleta de dados é apontada, também, por Crescenzi e Rodríguez-Pose (2008, p. 69) e Straub (2008, p. 42).

determinação da atratividade de países ao fluxo de IED, especialmente no que concerne a produção voltada para exportação de empresas multinacionais. Por meio de um modelo empírico, o autor verificou que a disponibilidade de infraestrutura é estatisticamente significativa na explicação dos padrões de vendas de filiais de empresas multinacionais norte-americanas e japonesas. O autor sugere que a provisão de infraestrutura física eficiente melhora o ambiente de investimento ao subsidiar os custos totais do investimento para investidores estrangeiros, aumentando assim a taxa de retorno.

Verifica-se que a literatura em infraestrutura costuma focar nos aspectos econômicos, principalmente adotando-a como variável explicativa de fatores como produto e produtividade. Straub (2008), que fez um levantamento de sessenta e quatro estudos empíricos sobre infraestrutura e desenvolvimento em países com diferentes níveis de renda, aponta em suas conclusões para a importância de se afastar um pouco da longa série de trabalhos que tentaram estimar uma conexão entre a produção ou o crescimento e indicadores agregados de infraestrutura, e concentrar-se em como aspectos ligados ao ambiente político, institucional e regulatório têm afetado a entrega e a eficiência de serviços nos diferentes setores abrangidos pelo tema.

A presente pesquisa segue na direção sugerida por Straub (2008). Adotando como premissa que a infraestrutura física impacta positivamente o desenvolvimento, não pretendemos aqui quantificar esse impacto, mas sim analisar o papel da política externa brasileira na promoção da infraestrutura regional, como forma de promoção do desenvolvimento. Antes de adentrar no papel político-institucional da representação externa nacional, faz-se necessário explicar a razão de darmos prioridade a uma perspectiva regional, em contraposição a uma abordagem puramente interna/nacional.

2. INTEGRAÇÃO REGIONAL E INFRAESTRUTURA

A globalização é responsável por uma crescente integração econômica mundial e vem se acentuando com o desenvolvimento tecnológico⁷. Se por um lado, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, foram criados e aperfeiçoados regimes e instituições promotoras da liberalização do comércio mundial, por outro, vivenciamos a proliferação de acordos regionais concedendo maiores vantagens e permissões a países vizinhos⁸.

A maior integração e a liberalização do comércio mundial por meio de um sistema multilateral vêm acompanhadas de aspectos positivos e negativos. Se de um lado é possível identificar, historicamente, um predomínio da agenda de países desenvolvidos na definição dos rumos do sistema multilateral, por outro, a maior institucionalização garantiu, além do aumento do comércio, a solidificação de procedimentos e garantias que se sustentam mesmo em períodos difíceis, bem como o crescente fortalecimento das demandas de países em desenvolvimento na pauta multilateral, especialmente após a rodada Doha⁹.

Diante do fortalecimento do sistema multilateral, é possível questionar-se acerca do concomitante crescimento de acordos regionais. Diferentemente do que se poderia imaginar a princípio, a OMC aponta, em seu Relatório de Comércio Mundial de 2011¹⁰, que houve uma “tensão criativa” entre as abordagens multilaterais e regionais, a qual tem contribuído para o avanço da abertura comercial e da integração econômica.

Em outra parte deste relatório, na qual são analisados causas e efeitos dos acordos preferenciais de comércio, verifica-se que esses acordos, atualmente, vão além de simples medidas tarifárias ou de controle fronteiriço para incluir formas mais profundas de regras e instituições. Uma das razões apontadas para esse aprofundamento encontra-se no crescimento de redes internacionais de produção (*internacional production networks*): ao mesmo tempo em que permitem uma redução nos custos de transação ao longo da cadeia produtiva, elas

⁷ Embora reconheçamos a existência de extenso debate acerca do conceito “globalização”, seu histórico e as características do fenômeno, foge ao objeto do presente trabalho aprofundar-se nessa discussão.

⁸ Para uma análise compreensiva dos fundamentos teóricos da integração regional, por uma perspectiva de economia política internacional, conferir os capítulos 1 e 2 de Padula (2010) e capítulos 1, 2, 3 e 5 de Neves (2013).

⁹ BARTON, J.H.; GOLDSTEIN, J.L.; JOSLING, T.E.; STEINBERG, R.H. **The Evolution of the Trade Regime: politics, law, and economics of the GATT and the WTO**. Princeton University Press, 2006.

¹⁰ WORLD TRADE ORGANIZATION. **The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence**. World Trade Report 2011. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr11_e.htm>. Último acesso: 01/05/2017.

demandam uma maior institucionalização para seu bom funcionamento. Nota-se, contudo, que o papel da distância sobre esses arranjos ainda é relevante, de modo que há uma nítida regionalização dessas redes de produção internacional.

Quando se fala em regionalização, por meio da integração econômica e política de países de uma determinada região, é inevitável citar o exemplo europeu. Em que pesem as recentes turbulências que vem enfrentando e as discussões existentes acerca dos impactos das políticas econômicas regionais nas economias mais frágeis do bloco, o processo de integração europeu se mostrou bem-sucedido na promoção das infraestruturas locais. Dentre os temas priorizados pela União Europeia, a infraestrutura regional possui destaque, de modo que os gastos efetivados nesse setor nas regiões prioritária (*“Objective 1 regions”*), aquelas com PIB per capita inferior a 75% da média da comunidade europeia, representaram, no período de 1989 a 1999, aproximadamente metade dos gastos estruturais e de coesão europeus (RODRÍGUEZ-POSE; FRATESI, 2004, p. 6-9).

No estudo de Crescenzi e Rodríguez-Pose (2008), mencionado anteriormente, que avaliou essa significativa absorção de recursos financeiros por parte dos projetos de desenvolvimento da infraestrutura na comunidade europeia, também foi identificado que regiões com redes viárias mais desenvolvidas tendem a ter um desempenho melhor que aquelas deficientes nesse tipo de infraestrutura básica. Além disso, quando essas regiões se encontram rodeadas por regiões com redes igualmente boas, elas tendem a um crescimento mais acelerado. O modelo aponta, porém, que novos investimentos parecem estar desconectados com o desempenho no crescimento, e que o investimento em regiões vizinhas é, de um modo geral, negativamente associado com o crescimento de determinada região.

Os autores explicam esse fenômeno, essencialmente, pelo fato de que novos investimentos em infraestrutura de transportes têm contribuído para o aumento de um efeito centrípeto que novas estradas conectando a periferia ao centro causam ao potencializar o dinamismo de regiões centrais, em detrimento das regiões periféricas. Esse efeito é reforçado pelo maior passivo em capital humano e inovação das regiões centrais, características que se mostraram relevantes, especialmente no médio prazo.

A conclusão extraída por Crescenzi e Rodríguez-Pose (2008), e que contribui para a adoção de uma abordagem regionalizada, é que os investimentos em infraestrutura não só devem ser coordenados com políticas direcionadas para o desenvolvimento do capital humano e o potencial de inovação das regiões, como devem atentar-se para os aspectos espaciais e temporais dos investimentos, tendo em vista os possíveis riscos econômicos e sociais danosos

existentes na exposição de regiões economicamente mais fracas a um mercado mais integrado e competitivo. Considerando que o Brasil representa cerca de 57% da economia da América do Sul¹¹, é essencial que o país se atente a isso ao promover a integração regional.

Entre os países em desenvolvimento, como o Brasil, a integração da infraestrutura é especialmente importante para fortalecer os laços regionais e potencializar o crescimento local. Bhattacharyay (2009) faz uma análise acerca da integração da infraestrutura entre os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês). Segundo o autor, haveria quatro razões principais para se acelerar o desenvolvimento da infraestrutura na ASEAN.

Primeiramente, a infraestrutura tem um papel significativo em promover e sustentar o crescimento econômico. O rápido crescimento dos países ASEAN nas duas décadas pré-crise de 2008 criaram uma grande pressão sobre o estoque de infraestrutura e a redução dos investimentos na área no presente momento pode ser extremamente danosa.

Em segundo lugar, o desenvolvimento da infraestrutura é necessário para acelerar a integração econômica dentro da região, especialmente nas áreas do comércio e de investimento. Enquanto as trocas intrarregionais na Ásia como um todo vem crescendo desde 1980, alcançando mais de 50% do total, a troca entre os países da ASEAN estagnou em 1995 perto dos 25%, devido ao alto custo da logística.

O terceiro motivo está ligado com o objetivo maior de reduzir as diferenças no nível de desenvolvimento entre os países da ASEAN, tanto em termos de infraestrutura, quanto da desigualdade remuneratória e da riqueza de um modo geral.

Por fim, o desenvolvimento da infraestrutura é necessário para aumentar o compartilhamento de recursos e a eficiência na região em prover necessidades básicas, como água e eletricidade. O histórico desenvolvimento dos países, voltados para o exterior, gera uma grande diferença no acesso à infraestrutura básica entre as zonas litorâneas, mais desenvolvidas, e as áreas continente adentro.

Em que pesem as diferenças existentes entre os países da América do Sul e os do bloco asiático, todos os fatores apontados por Bhattacharyay (2009) se aplicam ao continente sul-americano: os gargalos de infraestrutura têm dificultado a retomada do crescimento pós-

¹¹Cálculos próprios a partir de dados do Banco Mundial. Observou-se o valor do PIB de 2014 (não havia dados para a Venezuela em 2015), em US\$ dólares constantes de 2010, para os doze países da América do Sul, excetuada a Guiana Francesa. Disponível em: <http://databank.worldbank.org>. Último acesso em: 16/06/2017.

crise; o comércio intrarregional encontra-se relativamente estagnado, após amplo crescimento entre 1990-2008; há uma grande diferença no nível de desenvolvimento entre os países da região¹²; por fim, a distribuição e o compartilhamento de recursos na região são desproporcionais e pouco eficientes, com perdas e custos altos¹³.

Tendo em vista os fatores apontados acima, é oportuna a abordagem do tema da infraestrutura sob uma perspectiva de integração regional. Para isso, é preciso que as demandas abstratas por integração sejam traduzidas em uma agenda política concreta, que encontre líderes desejosos em levá-las adiante. O próximo capítulo busca verificar de que maneira isso vem ocorrendo na América do Sul e, mais especificamente, como o tema se insere na agenda política brasileira, por meio de um breve histórico do processo integrativo sul-americano e qual vem sendo o papel da política externa nacional nesse processo.

¹² Para uma avaliação das assimetrias existentes no MERCOSUL, entre os países membros e entre suas regiões internas, bem como acerca da atuação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) no combate dessas assimetrias, conferir Mello e Souza, Oliveira, Gonçalves (2010).

¹³ As diferenças entre os países no continente sul-americano como um todo, especialmente quanto à importância relativa do Brasil, são tratadas por Padula (2010, p. 220-232).

3. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

Não é nova a ideia de integração na América do Sul. O conceito de um continente integrado esteve presente no discurso de diversos atores políticos do processo de descolonização e formação dos estados nacionais sul-americanos, no início do século XIX, especialmente na América hispânica, com destaque para Simón Bolívar e José de San Martín (PADULA, 2010).

No que se refere ao Brasil, a hinterlândia continental sempre despertou grande interesse em seus estadistas, especialmente as regiões da Bacia do Prata e da Bacia Amazônica, objetos dos principais litígios na definição das fronteiras do país como conhecemos hoje, com especial preocupação na conexão das áreas internas do continente com os centros urbanos do litoral atlântico (GOES FILHO, 2015; DORATIOTO, 2014; CERVO; BUENO, 2011).

Em que pese o intuito cosmopolita de parte dos atores, a proliferação de estados-nação independentes acabou por sobrepor-se à ideia de um continente unificado. Ao longo do século XIX e início do século XX, identidades nacionais foram sendo construídas, baseadas nos territórios cujos limites fronteiriços se delimitavam. As propostas de cooperação que surgiram nesse período, como o Pacto ABC, entre Brasil, Chile e Argentina (DORATIOTO, 2014; CERVO; BUENO, 2011), tinham como base inequívoca a soberania dos estados que os propunham.

Conforme discutido no capítulo anterior, desde a Segunda Guerra Mundial, a integração entre países vem sendo ampliada, dando origem a verdadeiros organismos supranacionais, cujo principal exemplo existente é a União Europeia. No continente americano, contudo, o processo integrativo ainda é fortemente baseado em instituições intergovernamentais e não supranacionais, opção que não só estaria de acordo com a atuação externa brasileira, como seria em grande parte, do ponto de vista do MERCOSUL, resultante desta (MARIANO, 2015, p. 220-226; DESIDERÁ NETO *et al*, 2015, p. 79).

Pode-se dizer que o processo de integração como conhecemos hoje na América do Sul teve início com o Tratado de Montevidéu de 1960, que deu origem a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Sua opção por uma estrutura mais fechada e de elevada ambição, com expectativa de consolidar uma área de livre-comércio sub-regional no prazo máximo de doze anos, logo se provou insustentável. Contribuíram nesse sentido as divergências entre os países a respeito do perfil que se conferiria ao processo integracional, se

restrito à liberalização comercial ou se buscaria uma integração mais aprofundada com vistas ao desenvolvimento regional. O Acordo de Cartagena de 1969, também conhecido como Pacto Andino, consolidou essa divisão¹⁴. Em uma tentativa de relançar o processo sobre novas bases, com uma perspectiva de integração de longo prazo e de forma gradual e progressiva, em 1980 foi celebrado um novo Tratado de Montevideu, estabelecendo a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

Existente até hoje, a ALADI é a instituição base para a integração na América Latina. Embora compartilhe com a ALALC a meta de estabelecer um mercado comum latino-americano, sua estrutura foi concebida de forma menos rígida e com perspectiva de longo prazo, baseada em diferentes áreas de preferências econômicas, composta tanto por acordos de alcance regional como acordos de alcance parcial, permitindo uma maior flexibilidade aos países membros e possibilitando, assim, um processo de integração por etapas. Contribui para a abertura da ALADI, ainda, seu posicionamento quanto a países não membros: é permitida a participação destes em ações parciais com os países-membros. A aproximação entre Brasil e Argentina, na década de 1980, e a posterior formação do MERCOSUL, na década de 1990, com a inclusão do Paraguai e do Uruguai, deu-se em acordo com as normas da ALADI¹⁵.

No que tange a integração regional da infraestrutura, especificamente, a institucionalização do processo se deu somente com a virada do século, embora já existissem relevantes projetos em andamento e concluídos, como a usina hidrelétrica de Itaipu. Costuma-se apontar como evento propulsor desse processo a Primeira Reunião de Presidentes Sul-americanos¹⁶, realizada em Brasília, em setembro de 2000, a convite do então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso (FHC). O Comunicado de Brasília de 1º de setembro de 2000, documento resultante dessa reunião, segue, em seus princípios iniciais, a linha dos argumentos levantados aqui em favor do processo de integração, e possui uma parte específica para tratar da integração da infraestrutura (pontos 36 a 46 e anexo).

O principal resultado concreto da Reunião foi a adoção de medidas que resultaram na criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), com o propósito de “impulsionar a integração e a modernização da infraestrutura física sob uma concepção regional do espaço sul-americano” (Comunicado de Brasília, 2000). A

¹⁴ Para uma análise mais aprofundada do histórico da ALALC, bem como razões detalhadas do porque esse processo integracional veio a ser substituído, conferir Prazeres (2006).

¹⁵ As preferências tarifárias entre os quatro países originais do MERCOSUL foram registradas na ALADI, em novembro de 1991, como Acordo de Alcance Parcial – Complementação Econômica (AAP.CE) nº 18, também conhecido como ACE nº 18 (Acordo de Complementação Econômica).

¹⁶ Não somente a doutrina destaca a relevância desse encontro (PADULA, 2010; DESIDERA NETO *et al*, 2015; HONÓRIO, 2013), a própria instituição reconhece-o como pedra angular de sua constituição. Disponível em: <http://iirsa.org/Page/Detail?menuItem=121>. Último acesso: 16/06/2017.

Iniciativa conta com a participação dos 12 países da América do Sul¹⁷ e, em 2011, foi incorporada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)¹⁸, como seu foro técnico.

Embora não possua o maior número de projetos, o Brasil responde pela maior quantidade de investimentos na IIRSA, somando 82,41 bilhões de dólares (36,6% do investimento total da instituição), distribuídos por 94 projetos¹⁹. Destes projetos, 12 compõem a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), com investimento previsto de US\$ 3,45 bilhões. O setor público brasileiro responde pelo financiamento da maior quantidade de projetos (75), com valor total de US\$ 34,63 bilhões. Embora constem apenas 11 projetos para o setor privado individualmente, seu valor chega a US\$ 16,9 bilhões. Além disso, há um total de oito projetos com financiamento misto que totalizam US\$ 30,87 bilhões²⁰.

Foge ao escopo deste trabalho realizar uma detalhada análise histórico-institucional da integração sul-americana, tendo em vista que a literatura especializada já se debruçou sobre essa empreitada²¹.

Padula (2010) realiza uma aprofundada pesquisa sobre o processo de integração da infraestrutura e do comércio na América do Sul nos anos 2000, sob o ponto de vista da Economia Política Internacional. A partir do estudo das correntes teóricas e do histórico integracional europeu, o autor verifica como as circunstâncias políticas e econômicas, internas e externas, influenciam nas escolhas dos Estados nacionais que, por sua vez, definem os processos de integração regional. No que concerne a América do Sul, Padula (2010) destaca o Brasil como país que reúne características geopolíticas (notadamente PIB, população e território) com potencial para liderar o processo de integração na região. O relevante papel dos Estados nacionais nesse processo e do Brasil no caso sul-americano, mais especificamente, são premissas da nossa pesquisa.

¹⁷ Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Não faz parte a Guiana Francesa, território ultramarino francês.

¹⁸ O COSIPLAN é um dos 12 conselhos temáticos da União das Nações Sul-americanas (UNASUL), instituição criada em maio de 2008.

¹⁹ Todos os dados referentes à IIRSA foram obtidos em seu sítio oficial. Os dados referem-se à Carteira de Projetos de 2016 e foram obtidos no Sistema de Informação de Projetos do COSIPLAN (SIP), por meio do endereço < <http://iirsa.org/proyectos/>>. Último acesso em: 12/06/2017.

²⁰ É importante destacar, contudo, que esses valores se referem a projetos em diferentes fases, incluindo aqueles já concluídos, o que inviabiliza uma análise temporal pormenorizada e dificulta a identificação do que já foi gasto e do que ainda será investido. Apesar de o Sistema de Informação de Projetos do COSIPLAN (SIP) permitir a extração de diversos relatórios sobre a carteira, estes dados referem-se a situação atual dela.

²¹ Para um levantamento geral do histórico institucional de integração regional na América do sul, conferir Padula (2010), capítulo 1. Uma análise mais detalhada do histórico institucional da IIRSA, especificamente, pode ser obtida em Honório (2013), capítulos 1 e 2.

A importância do Estado, em contraposição a um órgão supranacional, e a preocupação brasileira em liderar o processo de integração é reconhecida por Mariano (2015), em trabalho que avalia a relação da política externa nacional e a integração regional, a partir do MERCOSUL. Para este autor, a opção por mecanismos intergovernamentais, especialmente no que se refere àquela instituição, estaria ligada a busca pela autonomia enquanto princípio fundamental do comportamento externo brasileiro. Seria possível, inclusive, defender a existência de um não explícito “princípio da intergovernamentalidade”, o qual se pode depreender da conduta do corpo diplomático, por vezes em detrimento de outros atores da sociedade civil. Essa defesa do caráter intergovernamental acaba por colidir com as intenções de aprofundamento do processo de integração, desperdiçando-se um potencial importante de integração, que não é realizado.

Achados semelhantes foram feitos por Honório (2013), no que concerne a IIRSA, especificamente. Baseada em um levantamento do histórico institucional da Iniciativa, a autora aponta que ela não foi verdadeiramente um arranjo inovador de integração na região, reforçando a tendência de um regionalismo pautado em relações bilaterais, sem a construção de um mecanismo supranacional. Afirma, inclusive, que a IIRSA, nos moldes como almejado e proposto pelo governo Fernando Henrique Cardoso, seria “a sul-americanização de um plano brasileiro em relação ao desenvolvimento da infraestrutura” (HONÓRIO, 2013, p. 76 e p.108).

No que concerne o posicionamento externo brasileiro, Honório (2013) afirma haver tido uma mudança de abordagem entre as gestões de FHC e Lula. Segundo a autora, a concepção para FHC estava ancorada em uma ideologia neoliberal, focada essencialmente na atração dos agentes privados para o tema, enquanto o governo Lula buscou ressaltar o papel do Estado como promotor da integração e do desenvolvimento. Destaca que, apesar da temática da infraestrutura permanecer forte no discurso presidencial, a IIRSA, como instituição concebida para tratar do assunto, perdeu relevância.

Trazendo a análise para os últimos quinze anos, também são apontadas diferenças significativas entre a atuação externa sob os governos de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015), embora ambos os governantes estejam vinculados ao mesmo partido político. Bressan (2016) destaca a priorização atribuída por Lula à América do Sul e à integração regional na política externa brasileira, a qual, em teoria, continuava em destaque sob o governo de Dilma. As diferenças no perfil da gestão e atuação política externa, especialmente por meio da diplomacia presidencial, tiveram resultados significativos na percepção do país no exterior, que via com bons olhos a política assertiva de alto perfil regional e global adotada por Lula, enquanto a política de baixo perfil adotada por Rousseff resultou em críticas tanto

internas como externas. Conclusões semelhantes foram extraídas por Leão (2016), ao comparar a atuação externa no primeiro mandato dos dois governantes.

Interessa-nos, principalmente, a percepção de que “em termos de políticas para a América do Sul o discurso diplomático brasileiro a favor da integração regional deve ser considerado mais como um recurso retórico com objetivos de convergência política na região do que em termos de realizações efetivas” (HONÓRIO, 2013, p. 85-86). Essas aparentes contradições e ambivalências resultantes de um discurso em prol da integração em concomitância com a manutenção de mecanismos intergovernamentais, em detrimento da supranacionalização das instituições, são apontadas também por outros autores (MARIANO, 2015; SPEKTOR, 2010; SENNES, 2010). Ricupero (2017) faz duras críticas às conduções externas de Lula e Dilma no tocante à região, destacando que as iniciativas de integração tiveram muito mais um caráter político ideológico do que técnico-pragmático, com poucos resultados concretos.

Verifica-se, portanto, que a literatura predominante costuma identificar as intenções integrativas muito mais como retórica discursiva do que como empreitada efetivamente empreendida pelo governo brasileiro. No que se refere à IIRSA, especificamente, embora se reconheçam os resultados positivos quanto ao desenvolvimento de uma metodologia para a classificação dos projetos, à elaboração de uma carteira específica e ao aprofundamento do conhecimento sobre os principais gargalos e potencialidades da região, o balanço final sobre a primeira década da iniciativa costuma ser pessimista (COSTA; GONZALEZ, 2015; HONÓRIO, 2013).

Nenhum dos estudos analisados, contudo, debruça-se sobre a evolução temporal comparativa entre o discurso e a prática, de modo à efetivamente avaliar o quanto de retórica há nesse discurso.

Honório (2013) fez um extenso levantamento do histórico institucional e chegou a trabalhar a questão do discurso exterior, porém restringiu-se eminentemente ao discurso presidencial e a contraposição das linhas gerais dos governos FHC e Lula, sem realizar uma quantificação mais extensa deles.

Costa e Gonzalez (2015), por sua vez, centralizaram sua análise sob os aspectos econômicos da IIRSA, porém não adentraram no discurso externo e não realizaram um levantamento ano a ano dos gastos, comparando apenas os dados da Carteira de Projetos inicial de 2004 com os da carteira de 2011.

Leão (2016, p. 16) reconhece expressamente em suas conclusões que há problemas em restringir a análise da política externa somente ao campo das ideias, deixando de avaliar

sua execução, ou seja, “a transformação do discurso e da retórica dos líderes políticos em prática”.

Nesse sentido, interessa-nos, com este trabalho, fazer uma avaliação comparativa, desde a consolidação da IIRSA, da evolução temporal do discurso externo brasileiro em infraestrutura (especialmente verificando como a abordagem regional nele se insere) com a atuação do governo no sentido de efetivar esse discurso por meio da alocação de recursos no setor.

4. METODOLOGIA

A presente pesquisa é dividida em três partes: I) a análise da infraestrutura no discurso externo brasileiro; II) a análise da prática, por meio da *proxy* dos gastos realizados pelo governo federal; e III) a análise comparativa de ambos.

Adotou-se como corte temporal o período de 2004 a 2014. O marco inicial de 2004 leva em consideração a publicação da primeira Carteira de Projetos da IIRSA, lançada em dezembro de 2003. Busca-se verificar como evoluiu a atuação externa brasileira desde a consolidação desse projeto de integração da infraestrutura física regional. O marco final de 2014, por sua vez, foi adotado por duas razões, uma de ordem subjetiva e outra objetiva. Subjetivamente, entendemos que houve uma grande alteração no contexto político e econômico a partir de 2015, com o início do segundo mandato de Dilma Rousseff, o processo de impeachment e as mudanças introduzidas na gestão de Michel Temer. Objetivamente, o prolongamento do espectro temporal do estudo esbarra na disponibilidade dos objetos de pesquisa: os orçamentos consolidados e as Resenhas de Política Exterior do Brasil²².

O posicionamento externo brasileiro no período foi avaliado por meio do estudo das compilações realizadas pelo Ministério das Relações Exteriores intituladas “Resenha de Política Exterior do Brasil”, publicação semestral que reúne os principais documentos representativos da política externa brasileira no período²³. Embora sem adotar uma postura estritamente institucionalista de análise de política externa, trabalhamos com a ideia de que o Itamaraty possui grande poder de influência na concepção da política exterior brasileira, posicionamento reconhecido pela doutrina especializada (CERVO; BUENO, 2011; MARIANO, 2015).

Os textos das Resenhas são classificados em cinco categorias²⁴: 1) Discursos; 2) Atos Internacionais; 3) Comunicados, Notas, Mensagens e Informações (C.N.M.I.); 4) Artigos; 5) Entrevistas. Os três primeiros são fontes primárias no estudo da política exterior brasileira, tendo em vista representarem o posicionamento oficial do estado. Embora não possamos atribuir o grau de oficialidade a boa parte dos artigos e entrevistas, por representarem o

²² As publicações referentes aos anos de 2015 e 2016 foram disponibilizadas no site do Ministério das Relações Exteriores somente em 2018, quando o trabalho já estava sendo finalizado.

²³ Disponíveis em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>. Último Acesso: 13/10/2018.

²⁴ Neste trabalho, seguiu-se a classificação dos textos conforme classificados nos sumários das Resenhas.

posicionamento pessoal do autor ou entrevistado, trata-se de opinião emitida por altos agentes estatais, os quais, inevitavelmente, participam da construção da política exterior. Foram analisadas vinte e duas publicações, do número 94 (1º semestre de 2004) ao número 115 (2º semestre de 2014). Iniciamos a análise do discurso fazendo um sucinto resumo da composição das publicações, por categoria de texto.

A análise do conteúdo²⁵ das Resenhas de Política Exterior do Brasil foi feita por meio da identificação e consolidação em uma base de dados construída a partir de todos os parágrafos em que aparece a palavra “infraestrutura”.

Consideramos que a adoção do parágrafo como medida de análise, e não o texto inteiro em que a infraestrutura aparece, responde melhor ao objetivo de verificar o aspecto micro da inserção da infraestrutura no discurso, identificando com maior precisão seu papel e os temas diretamente relacionados.

Para isso, elaboramos categorias que foram observadas em cada um dos parágrafos, as quais se inserem em duas grandes perspectivas: I) categorias referentes ao parágrafo como um todo; II) categorias referentes à palavra infraestrutura e aos termos que a regem e/ou são regidos por ela.

Sob a perspectiva do parágrafo, para além dos itens que servem para identificá-lo (como a Resenha, o ano de publicação, a página em que aparece, o título e a categoria de texto do qual faz parte), foram avaliados três itens: I) o grau de abstração do parágrafo; II) o nível de positividade; e III) a ocorrência dos principais temas de interesse²⁶.

²⁵ Embora nosso trabalho, especialmente nas considerações finais, se valha também da metodologia conhecida como “Análise do Discurso”, que tem entre seus principais autores o filósofo francês Michel Pêcheux, predomina em nossa pesquisa o método conhecido como “Análise de Conteúdo”, mais especificamente as abordagens trazidas na obra de mesmo nome da professora de psicologia Laurence Bardin (2016).

Muito sinteticamente, essas abordagens interpretativas diferenciam-se na forma de acesso ao objeto (CAREGNATO; MUTTI, 2006): enquanto a Análise de Conteúdo restringe-se a interpretação da materialidade linguística do conteúdo textual, a Análise do Discurso vai além do empírico textual, buscando os efeitos de sentido relacionados ao discurso, por meio do relacionamento com o contexto histórico-social do sujeito enunciador.

Nesse sentido, o levantamento feito no capítulo 5 buscou identificar o peso relativo e evolução temporal da infraestrutura nos textos representativos da política externa brasileira, por meio da classificação e da sistematização destes, sem pretender realizar necessariamente uma análise pormenorizada dos sentidos epistemológicos do termo no discurso externo brasileiro, nos moldes da Análise do Discurso.

²⁶ Foram observados quinze grandes temas: Desenvolvimento; Sustentabilidade/Meio Ambiente; Cooperação Internacional; Setor Privado; Comércio Internacional; Financiamento/Investimento; América Latina; América do Sul; Integração Regional; UNASUL / CASA; IIRSA; Outra Organização Internacional Regional; Transportes; Energia; Comunicações. A definição específica de cada um encontra-se na respectiva seção.

A perspectiva da palavra “infraestrutura”, por sua vez, também se subdivide em duas grandes categorias: I) ações que recaem sobre a infraestrutura; II) ações em que a infraestrutura é o agente. Em ambos os casos, as ações foram classificadas quanto a seu tempo (passado, presente ou futuro), o tipo de relacionamento em que se enquadram (interno, externo, bilateral, regional, birregional, plurilateral e multilateral), o local em que a ação deve ocorrer (países específicos, conjunto de países ou continente) e o valor da ação (negativa, neutra ou positiva). No primeiro caso, foi analisado, também, quem era o sujeito da ação que recaia sobre a infraestrutura.

Para avaliar a prática, por sua vez, analisamos a execução das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) do Governo Federal.

Considerando que um dos papéis primordiais de um governo é gerir adequadamente os escassos recursos públicos postos a sua disposição, acreditamos que o gasto realizado em determinada área, como uma escolha política e econômica, seja capaz de representar o empenho efetivo deste governo no assunto em questão. Desse modo, acreditamos que a análise do orçamento consolidado da União seja uma *proxy* adequada para verificar a importância prática concedida pelo Estado brasileiro ao setor de infraestrutura.

O capítulo referente à prática está dividido em quatro seções. Na primeira, abordamos brevemente a questão mais genérica dos gastos em infraestrutura, contextualizando o orçamento federal. Em seguida, realizamos uma sucinta introdução ao orçamento público, detalhando conceitos que serão utilizados na análise dos gastos. A terceira seção inicia a análise do orçamento em si, com um panorama geral do orçamento federal brasileiro. Por fim, avaliamos os gastos em infraestrutura econômica e os setores que a compõem.

5. A INFRAESTRUTURA NO DISCURSO

5.1 AS RESENHAS DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL

O objetivo dessa seção é apresentar, em linhas gerais, o objeto de estudo utilizado para a análise do discurso externo brasileiro. A maneira mais fiel de avaliar o posicionamento exterior do Estado brasileiro é por meio da análise da documentação primária. As Resenhas de Política Exterior do Brasil são compilações semestrais dos principais textos oficiais (com exceção dos artigos e de algumas entrevistas) que compõe o posicionamento externo brasileiro. Cada resenha possui entre 200 e 650 páginas, com uma média de 300 textos. Para uma melhor compreensão do objeto de estudo, elaboramos a Tabela 1, a partir do Sumário das publicações, com a composição das Resenhas por categoria de texto²⁷:

Tabela 1 – Resenhas de Política Exterior do Brasil – Composição - Resumo.

TOTAL DE Nº RES.	TOTAL DE PÁGINAS	TOTAL DE TEXTOS	DISCURSOS	ATOS INT.	C.N.M.I.	ARTIGOS	ENTREVISTAS
22	9010	6749	738 (10,93%)	1820 (26,97%)	3855 (57,12%)	104 (1,54%)	232 (3,44%)

Como pode ser visto, as resenhas são compostas, essencialmente, por comunicados, notas, mensagens e informações (57,12% no total). Referidos textos são os mais comuns em termos de discurso externo: é por meio destes que se costuma expressar o posicionamento brasileiro acerca dos fatos internacionais cotidianos. Essa predominância permaneceu ao longo do tempo, conforme se verifica no Gráfico 1:

²⁷ Essas categorias são definidas nas próprias Resenhas, tendo sido os textos aqui catalogados conforme apresentados pelas publicações.

Gráfico 1 – Resenhas de Política Exterior (por categoria de texto, em porcentagem do total de textos da publicação).

Em segundo lugar, encontramos os atos internacionais. Esses documentos têm especial relevância: trata-se de acordos e tratados internacionais assinados pelo estado brasileiro junto a outras nações. Ocorre, contudo, que apenas as duas primeiras resenhas (94 e 95, referentes ao ano de 2004) contêm a íntegra dos respectivos atos internacionais. Em todas as outras, apenas se colaciona os títulos dos atos assinados no período, sem incluir o conteúdo do tratado.

Desconsiderando os atos internacionais, verificamos que há uma predominância ainda maior dos C.N.M.I.:

Gráfico 2 – Resenhas de Política Exterior (por categoria de texto, em porcentagem do total de textos da publicação – excluídos Atos Internacionais).

No Gráfico 2, os C.N.M.I. foram isolados no eixo secundário (que vai de 0 a 100%), para melhor visualizar a variação das outras três categorias menos incidentes²⁸. Verificamos que os C.N.M.I. crescem da casa dos 70% em 2004 até pouco mais de 90% nas publicações de 2011, quando iniciam uma trajetória descendente, retornando aos 70% em 2014. Seu aumento se dá notoriamente em decorrência da redução da proporção dos Discursos, que saem de 26,67% em junho/2004 para 4,21% em junho/2011, quando passam a subir. As Entrevistas chegaram a ter uma presença razoável nas sete primeiras publicações, aproximando-se dos 10%, mas em dezembro/2007 caíram abaixo dos 5%, juntando-se aos Artigos.

5.2 INFRAESTRUTURA ECONÔMICA E INFRAESTRUTURA URBANA

Para identificar como a infraestrutura é considerada nos textos e de que forma ela evoluiu ao longo do período estudado, buscamos pela palavra “infraestrutura”²⁹ em todas as publicações e montamos uma base de dados com todos os parágrafos em que ela aparece.

A “infraestrutura” objeto desta pesquisa baseia-se na conceituação do IPEA de “infraestrutura econômica”, “cuja função precípua é a de dar apoio às atividades do setor produtivo, englobando os setores de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia elétrica, petróleo e gás natural, biocombustíveis e telecomunicações”³⁰. Nos estudos realizados pelo IPEA, desagrega-se a “infraestrutura econômica” da chamada “infraestrutura social e urbana”, “cujo foco prioritário é o suporte aos cidadãos e seus domicílios, aí constituído por habitação, saneamento e transporte urbano”³¹. Assim, não foram considerados parágrafos que tratam exclusivamente desta última³².

²⁸ Excluindo os atos internacionais, o total de textos se reduz a 4929.

²⁹ A palavra “infraestrutura” aparece tanto em sua grafia atual, sem hífen, quanto com a grafia anterior, com hífen. Para garantir que não seria perdida nenhuma ocorrência, realizamos a pesquisa pelo prefixo “infra” e analisamos cada uma delas. Desse modo, acabamos por encontrar mais ocorrências do que apenas buscando por “infraestrutura” e “infra-estrutura”, pois ela também aparece em textos de outros idiomas presentes nas Resenhas e que compartilham do mesmo prefixo (*infrastructure*, no inglês e no francês; *infraestructura*, em espanhol; e *infrastruttura*, em italiano).

³⁰ IPEA, 2010, p. 13.

³¹ Cf. *supra*

³² Nota-se pelos parágrafos analisados, contudo, que o próprio discurso externo costuma adotar o termo “infraestrutura” na acepção utilizada aqui de “infraestrutura econômica”. A infraestrutura social e urbana aparece, quase que exclusivamente, expressa por suas subdivisões (habitação, saneamento e transporte urbano), juntamente e em complementação à infraestrutura econômica. Nesse sentido, foram excluídas da análise apenas oito ocorrências, uma que tratava de um projeto específico de integração de saneamento com o Uruguai (projeto Aceguá-Aceguá de saneamento) e sete ocorrências da expressão “infraestrutura urbana” que tratavam somente deste tema.

Além dessa distinção terminológica técnica, foram excluídas também as ocorrências em que o termo “infraestrutura” foi empregado em sentido figurado para expressar “instalações”, “base” ou “estrutura fundamental” de outros assuntos não relacionados, como “infraestruturas esportivas” (R. 95, 2004, p. 348)³³, “a infraestrutura das Nações Unidas” (R. 96, 2005, p. 438), “infraestrutura de redes de educação e pesquisa” (R. 101, 2007, p. 390), “infraestrutura da saúde” (R. 103, 2008, p. 246) e “Infraestrutura para a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos no MERCOSUL” (R. 111, 2012, p. 288).

No mesmo sentido, foi excluído também um parágrafo padrão de diversos acordos de cooperação técnica no qual se emprega o termo genericamente, ao mencionar os deveres do Brasil (ou do país com quem se acordou) de “disponibilizar instalações e infraestrutura adequadas à execução das atividades de cooperação técnica previstas no Projeto”³⁴.

Por fim, foram excluídas as ocorrências do sumário, dos índices remissivos e de alguns títulos isolados que não possuíam contexto para análise³⁵. Foi encontrado um total de 1378 ocorrências do termo, das quais se enquadram no objeto de análise do presente estudo 1215, representando 88,17% do total. Chegou-se ao seguinte quadro de ocorrências analisadas, por ano:

Tabela 2 – Ocorrências de infraestrutura, totais e analisadas, por ano.

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Infraestrutura	1378 (100%)	143	169	117	223	67	127	105	94	84	141	108
Infraestrutura Econômica	1215 (88,17%)	134	165	101	138	62	118	102	85	78	127	105

Dividindo as ocorrências de infraestrutura econômica por categoria de texto, verifica-se a predominância dos “C.N.M.I.” (63,29% das ocorrências), algo que se esperava, tendo em vista que essa categoria responde pela maior parte dos textos (57,12% do total). Em segundo lugar encontram-se os “Discursos”, com 27,57% das ocorrências, apontando uma importância relativa maior da infraestrutura nessa categoria, com relação ao peso dela no total de textos

³³ Ao longo deste trabalho, quando fizermos menção a alguma ocorrência específica, anotaremos em parênteses o número da Resenha (“R.”), o ano de publicação e a página em que aparece.

³⁴ Esses parágrafos compõem a maior parte das exclusões, em um total de 103 (cento e três), presentes em acordos de diversos assuntos não relacionados com o objeto da pesquisa, em geral sobre cooperação técnica com outros países em desenvolvimento nas áreas de saúde, agricultura e programas sociais.

³⁵ Exemplo: “Infraestrutura e Promoção do Tecido Econômico (R. 96, 2005, p. 233).

(10,93%). Os “Artigos” e as “Entrevistas” possuem peso residual (2,3% e 5,51%, respectivamente), similar ao peso das categorias nas Resenhas (1,54% e 3,44%). Por fim, os “Atos Internacionais” representam apenas 1,32% das ocorrências, o que também se esperava, uma vez que, conforme já apontado na seção 5.1, as Resenhas, com raras exceções, contêm apenas o título dos atos assinados no período. A Tabela 3 sumariza essas informações, incluindo um comparativo dos percentuais sem considerar os “Atos Internacionais” (S/Atos):

Tabela 3 – Ocorrências de infraestrutura econômica por categoria de texto.

	OC. (1215)	% OC.	% OC. (S/ ATOS)	% CATEG. / TEXTOS	% CATEG. / TEXTOS (S/ ATOS)
C.N.M.I.	769	63,29%	64,14%	57,12%	78,21%
DISCURSOS	335	27,57%	27,94%	10,93%	14,97%
ARTIGOS	28	2,30%	2,34%	1,54%	2,11%
ENTREVISTAS	67	5,51%	5,59%	3,44%	4,71%
ATOS INT	16	1,32%		26,97%	

Analisando a evolução temporal, verificamos que há um aumento das ocorrências de infraestrutura econômica nos “C.N.M.I.” em detrimento dos “Discursos”:

Tabela 4 – Porcentagem das ocorrências por categoria de texto sobre o total de ocorrências do ano.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
C.N.M.I.	46,27%	56,97%	44,55%	58,70%	43,55%	66,95%	59,80%	97,65%	79,49%	79,53%	70,48%
DISCURSOS	41,79%	28,48%	37,62%	27,54%	45,16%	27,97%	34,31%	2,35%	8,97%	15,75%	29,52%
ARTIGOS	2,99%	7,27%	1,98%	1,45%	4,84%	0,85%	1,96%	0,00%	2,56%	0,00%	0,00%
ENTREVISTAS	5,97%	7,27%	14,85%	11,59%	3,23%	2,54%	3,92%	0,00%	8,97%	0,00%	0,00%
ATOS INT	2,99%	0,00%	0,99%	0,72%	3,23%	1,69%	0,00%	0,00%	0,00%	4,72%	0,00%

5.3 NÍVEL DE ABSTRAÇÃO

Adentrando a análise textual dos parágrafos, a primeira característica observada foi o grau de abstração dos textos. Os parágrafos foram categorizados em uma escala de um a cinco, do mais abstrato ao mais concreto, seguindo o padrão da Tabela 5:

Tabela 5 – Nível de Abstração do Parágrafo (NAP) – Definição da escala.

NÍVEL	DESCRIÇÃO	EXEMPLO
1- Muito abstrato	O termo é empregado de forma genérica, sem qualquer tipo de precisão significativa.	“Executamos políticas econômicas maduras, modernizando a infraestrutura , atraindo investimentos, combatendo o desperdício e a corrupção, aprimorando as instituições.” (R. 94, 2004, p. 32)
2- Abstrato	Menciona-se, ao menos, algum dos grandes setores de infraestrutura analisados: transportes, energia ou comunicações.	“O Brasil deseja contribuir para aumentar o intercâmbio e consolidar a área de livre comércio sul-americana, aprofundando a convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina e o Chile. Isso inclui obter avanços concretos na integração dos setores estratégicos de infraestrutura , como <u>energia</u> , <u>transporte</u> e <u>comunicações</u> . A América do Sul sozinha já é, para o Brasil, um mercado maior que os Estados Unidos.” (R. 101, 2007, p. 166)
3- Pouco concreto	Cita-se subsetores específicos dentro dos grandes setores (Ex. transportes > rodovia, ferrovia, hidrovía; energia > elétrica, eólica, hidrelétrica; comunicações > banda larga, TV digital).	“Acelerar a convergência dos sistemas de regulamento e controle do <u>tráfego multimodal</u> , <u>rodoviário</u> , <u>aéreo</u> , <u>marítimo-portuário</u> , <u>fluvial</u> e <u>ferroviário</u> , em cada mecanismo de integração em matéria de infraestrutura e trocar experiências e boas práticas entre eles.” (R. 109, 2011, p. 281)
4- Concreto	O trecho aponta projetos específicos, sem, contudo, definições claras de valores investidos e prazos específicos de realização.	“Além de examinarem assuntos da agenda global e regional, os dois presidentes discutirão o andamento dos principais projetos da agenda bilateral. Receberá atenção prioritária dos Presidentes o conjunto de iniciativas e obras de infraestrutura que pretendem criar novo dinamismo no processo de desenvolvimento integrado do norte uruguaio e da metade sul do Rio Grande do Sul, em particular a <u>construção de uma nova ponte sobre o Rio Jaguarão</u> , a <u>reativação da interconexão ferroviária</u> e a <u>implantação da Hidrovia Uruguai-Brasil</u> . Ainda na área de infraestrutura , os mandatários examinarão as possibilidades de cooperação em energia e a <u>construção da linha de transmissão elétrica entre os dois países</u> . Durante a visita, também será criado um novo mecanismo para coordenar a cooperação em ciência, tecnologia e inovação.” (R. 108, 2011, p. 192)
5- Muito concreto	O trecho não somente trata de projetos específicos, mas traz também valores e/ou prazos concretos.	“2.1. O Governo brasileiro apresentou projeto, a ser prontamente executado, de <u>obras de infraestrutura na cabeceira da Ponte do lado brasileiro</u> , as quais permitirão maior fluidez do trânsito de pessoas e veículos, assim como um atendimento e fiscalização mais eficientes por parte das autoridades aduaneiras e migratórias. Com esse fim, <u>o edital para licitação da primeira etapa das obras</u> , inicialmente previsto para maio, terá seu <u>lançamento antecipado para o mês de abril</u> .” (R. 96, 2005, p. 302)

Verificou-se que o tema da infraestrutura é abordado no discurso externo de forma predominantemente abstrata, com 63,29% das ocorrências do total enquadrando-se nos níveis um e dois:

Tabela 6 – NAP – Ocorrências totais por nível de abstração.

NAP	OC.	% T. OC.
1	495	40,74%
2	274	22,55%
3	252	20,74%
4	130	10,70%
5	64	5,27%
TOTAL	1215	100%

Apesar disso, é possível notar que há um aumento na concretude no período de 2007 a 2010. Enquanto a soma dos níveis mais concretos (três, quatro e cinco) apresenta uma média de 28,51% de 2004 a 2006, esse valor sobe para 42,59% no período de 2007 a 2010. A concretude volta a cair em 2011 e 2012, chegando ao nível inicial e retomando, então, uma trajetória ascendente, chegando a ultrapassar as categorias mais abstratas no ano de 2014 (51,43% contra 48,57%).

Gráfico 3 – NAP – Comparativo temporal das categorias abstratas x concretas.

Acreditamos que esse movimento está associado ao lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em janeiro de 2007. No período de 2007 a 2010 houve um total de 22 menções ao programa³⁶. A título comparativo, o Programa de Investimentos em

³⁶ R. 100, 2007, p. 157; R. 101, 2007, p. 31, 88, 94, 380 e 552; R. 102, 2008, p. 60, 85, 93, 161, 181 e 214; R. 103, 2008, p. 104 e 121; R. 104, 2009, p. 48, 112 e 116; R. 106, 2010, p. 64, 70, 264, 346 e 359.

Logística (PIL), lançado em agosto de 2012, possui apenas duas menções³⁷, o mesmo tanto que o PAC no período pós-2010.

Ao medir a evolução temporal por meio de uma média ponderada entre o nível de abstração e a quantidade de ocorrências, contudo, verificamos que o nível de abstração permaneceu relativamente estável como um todo, na faixa dos dois a dois e meio, não se alterando significativamente no período, embora a diferença entre os pontos inicial (1,97) e final (2,41) resulte em uma linear ligeiramente ascendente:

Gráfico 4 – Nível de Abstração do Parágrafo (em média ponderada³⁸) – Evolução temporal.

5.4 NÍVEL DE POSITIVIDADE

A mesma estabilidade relativa foi verificada quanto à evolução temporal do Nível de Positividade:

Gráfico 5 – Nível de Positividade do Parágrafo (NPP) – % de cada categoria no total de ocorrências do ano.

³⁷ R. 113, 2013, p. 238 e 240

³⁸ Obtida pela soma das ocorrências de cada nível multiplicado pelo seu valor, dividida pelo total de ocorrências do respectivo ano: "NAP(ANO) = ((OC.1*1) + (OC.2*2) + (OC.3*3) + (OC.4*4) + (OC.5*5)) / OC.(ANO)".

Os parágrafos foram classificados em “positivos”, “neutros” ou “negativos” conforme a valoração geral apreendida do trecho. Consideramos positivos os parágrafos em que predomina a exaltação de conquistas ou uma visão otimista em relação ao presente e ao futuro³⁹. De outro lado, foram caracterizados como negativos os trechos nos quais preponderou uma visão pessimista ou crítica da situação⁴⁰. Por fim, classificamos como neutros os parágrafos caracterizados eminentemente por um aspecto descritivo, sem juízos de valores, ou em que há uma mistura não acentuada de elogios e críticas⁴¹.

Tabela 7 – Nível de Positividade do Parágrafo – Ocorrências totais por nível de positividade.

NPP	OC.	% T. OC.
+	1007	82,88%
=	156	12,84%
-	52	4,28%
TOTAL	1215	100%

Verifica-se, assim, que o discurso externo relacionado à infraestrutura é eminentemente positivo (82,88% do total de ocorrências).

Por outro lado, destacamos que as ocorrências negativas estiveram mais concentradas nos três primeiros anos, estando relacionadas, nesse período, com críticas à proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)⁴² e às instituições financeiras internacionais, com

³⁹ Exemplo de parágrafo classificado como positivo: “Os instrumentos que amanhã firmaremos revelam o novo estágio de nossas relações. Mostram possibilidades nos campos da saúde, da energia e de ciência e tecnologia e de **infraestrutura** como um todo. Temos importantes parcerias a comemorar. Começaram finalmente as obras da Hidrelétrica San Francisco. O financiamento de US\$ 243 milhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social brasileiro, permitirá a realização de um sonho de 30 anos: levar energia, água e desenvolvimento econômico para uma região carente do Equador. A Petrobras quer contribuir para que a indústria petrolífera do Equador continue sendo um fator de desenvolvimento e de segurança nacional.” (R. 95, 2004, p. 81)

⁴⁰ Exemplo de parágrafo considerado negativo: “Depois de mais de duas décadas perdidas, persistem ainda a pobreza e a desigualdade social. Precisamos renovar nossas estruturas produtivas e construir uma infraestrutura física e energética à altura dos desafios que temos pela frente.” (R. 99, 2006, p. 63)

⁴¹ Exemplo de parágrafo classificado como neutro: “Na reunião, da qual participarão empresários e representantes dos governos dos dois países, serão tratados, entre outros, os seguintes temas: cooperação no setor de **infraestrutura**, com foco na área de transportes; temas comerciais e econômicos, especialmente segurança sanitária e cooperação aduaneira; cooperação nos setores de turismo, energia e telecomunicações; cooperação em ciência e tecnologia, particularmente nos setores ambiental, espacial e de telecomunicações; cooperação em prevenção de incêndios na floresta amazônica e preservação da biodiversidade; e colaboração em benefício de terceiros países.” (R. 105, 2009, p. 369)

⁴² “Ora, o que ocorreu nos últimos dez anos, desde aquele momento inaugural, foi o abandono e esquecimento das agendas de fomento social, de **infraestrutura** e de apoio financeiro que compunham parte crucial da Declaração e do Plano de Ação estabelecidos na Cúpula de Miami. Em razão da falta de vontade política e do compromisso dos países mais ricos, a visão do começo revelou não ser mais do que mera retórica. Sobreviveu apenas o projeto **ALCA**, dissociado de qualquer concepção e enfoque mais completo de como se pode e de como se deve chegar ao desenvolvimento social e econômico no Hemisfério..” (R. 94, 2004, p. 106). Cf. também: R. 95, 2004, p. 76.

respeito às dificuldades de acesso ao crédito por países em desenvolvimento⁴³, notoriamente ao Fundo Monetário Internacional (FMI), para que esse organismo não considerasse investimentos em infraestrutura como gastos comuns na contabilização do endividamento público para a concessão de empréstimos⁴⁴.

Também apareceram associados a uma abordagem negativa, ao longo do período estudado, as destruições causadas à infraestrutura em decorrência do terrorismo⁴⁵, de guerras civis⁴⁶, de desastres naturais⁴⁷ e mesmo da espionagem e da sabotagem⁴⁸. Mais diretamente relacionado à infraestrutura brasileira e da região sul-americana, predominaram as críticas aos gargalos históricos resultantes da falta de investimento no setor⁴⁹, da dificuldade de acesso ao crédito⁵⁰ e, particularmente relevante para nós, da necessidade de integração da infraestrutura regional⁵¹, de modo semelhante ao processo que ocorreu nos Estados Unidos e na Europa durante os séculos XIX e XX.

5.5 A INFRAESTRUTURA E TEMAS DE INTERESSE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Além da abstração e da positividade do parágrafo, foram observadas as ocorrências de quinze temas considerados relevantes, para verificar como se dá sua associação com a infraestrutura. Esses temas foram separados em três seções diferentes. Os seis primeiros assuntos observados, tratados nessa seção, são considerados temas de grande relevância para

⁴³ R. 95, 2004, p. 376; R. 96, 2005, p. 72, 345.

⁴⁴ “Os critérios do FMI para os países em desenvolvimento devem ser adaptados, de modo que os investimentos em **infraestrutura** não sejam contabilizados como gastos.” (R. 94, 2004, p. 170). Nesse sentido também: R. 94, 2004, p. 381; R. 95, 2004, p. 100.

⁴⁵ Destruição da infraestrutura do Líbano (R. 99, 2006, p.81, 245, 259 e 262), na Síria (R. 111, 2012, p. 86) e na África (R. 112, 2013, p. 178).

⁴⁶ Angola (R. 96, 2005, p. 333), Iraque (R. 96, 2005, p. 341) e sobre a intervenção realizada na Líbia (R. 110, 2012, p. 180).

⁴⁷ As ocorrências variaram desde preocupações mais abstratas com impactos ambientais decorrentes da ação humana (R. 97, 2005, p.354) e a necessidade de se trabalhar para reduzir a vulnerabilidade a eles (R. 100, 2007, p. 215; R. 115, 2014, p. 228), até a manifestação de solidariedade a países que foram afetados por desastres específicos: Furacão “Tomas” em Santa Lúcia (R. 107, 2010, p. 325) e chuvas intensas na Venezuela e na Colômbia (107, 2010, p. 386).

⁴⁸ O tema ganhou espaço na agenda externa brasileira com o vazamento feito por Edward Snowden, ex-analista da NSA (*National Security Agency*), de que os Estados Unidos haviam grampeado as linhas de diversos integrantes do alto escalão do governo Dilma, incluindo a Presidente, o que resultou no cancelamento de uma visita de Estado agendada e em condenações por parte do Brasil na Assembleia-Geral das Nações Unidas (R. 113, 2013, p. 50).

⁴⁹ R. 97, 2005, p. 437; R. 98, 2006, p. 87; R. 99, 2006, p. 207; R. 107, 2010, p. 84; R. 113, 2013, p. 57; R. 114, 2014, p. 117; R. 115, 2014, p. 110

⁵⁰ R. 104, 2009, p. 148

⁵¹ R. 95, 2004, p. 76 e 208; 80 R. 96, 2005, p. 450; R. 99, 2006, p. 102; R. 103, 2008, p. 142.

política externa brasileira e para a política internacional de um modo geral. O segundo grupo, também com seis temas, guarda relação com o assunto da Integração Regional (seção 5.6). Por fim, analisamos os três grandes setores que compõem a infraestrutura econômica (Transportes, Energia e Comunicações).

O primeiro tema observado foi o “Desenvolvimento”. Considerando as relações que a doutrina aponta entre esse tema e a infraestrutura, buscamos verificar se essa associação existe também no discurso externo, seja pela menção expressa ao termo⁵², seja por preocupações relacionadas como o crescimento econômico⁵³ ou a melhora de índices socioeconômicos⁵⁴. Em seguida, e considerando uma variante mais recente do tema do desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável, averiguamos se havia nos textos uma preocupação com a sustentabilidade e com o meio ambiente⁵⁵.

Os três temas seguintes guardam relação com os aspectos econômicos da infraestrutura. Observamos, primeiramente, se o parágrafo tratava de questões relativas ao financiamento e aos investimentos em infraestrutura⁵⁶. Em seguida, buscamos averiguar se

⁵² Ex: “Assumi, como prioridade de meu Governo, a construção de uma grande **infraestrutura** na região. Mais do que um conjunto de vias de integração, ela será um verdadeiro canal de desenvolvimento, levando progresso econômico e bem-estar a áreas ainda à margem dos benefícios da sociedade moderna. Permitirá igualmente uma inserção mais competitiva de toda a região na economia global.” (R. 94, 2004, p. 49)

⁵³ Ex: “Este cenário positivo nos permite navegar pela crise com responsabilidade e confiança. Mas estamos atentos. Não estamos paralisados. O governo não permitirá que nosso crescimento seja comprometido. Manteremos todas as obras de **infraestrutura** de nosso Plano de Aceleração do Crescimento. O Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil estão tomando as medidas necessárias para aumentar o financiamento interno e facilitar o crédito ao comércio exterior. Estamos assegurando que nosso sistema bancário continue a apresentar níveis adequados de liquidez.” (R. 103, 2008, p. 101)

⁵⁴ Ex: “A economia da Guiné Equatorial gira em torno de petróleo e gás. Sua produção petrolífera alcançou 350 mil barris em 2004, com reservas provadas de 1,1 bilhão de barris, o que projeta a Guiné Equatorial como terceiro exportador africano. As reservas de gás são estimadas em 68,5 bilhões de metros cúbicos. O Governo equato-guineense tem buscado destinar as rendas petrolíferas a projetos de melhoramento da **infraestrutura** do país, como a construção de estradas e pontes, e de incremento dos índices sócioeconômicos da população.” (R. 97, 2005, p. 266)

⁵⁵ Ex: “10. Exortam os organismos financeiros internacionais a apoiar o estabelecimento de mecanismos flexíveis e inovadores para implementação de políticas que impulsionem o crescimento econômico sustentável, tendo em vista as demandas sociais insatisfeitas e o fortalecimento da governança democrática. Tais mecanismos deverão favorecer a disponibilidade de recursos públicos e privados para investimentos em **infraestrutura** e desenvolvimento social.” (R. 95, 2004, p. 479)

⁵⁶ Ex: “33. Celebramos a criação pela UE de um novo Mecanismo de Investimento na América Latina, cujo objetivo principal é servir de alavanca para mobilizar novos fundos de apoio ao investimento na América Latina, que ajudem a avançar nos âmbitos prioritários. Ao mesmo tempo, esperamos com interesse a criação de um Fundo Caribenho para **Infraestruturas**. Essas iniciativas aumentarão a capacidade de financiar projetos nos setores chave da região da América Latina e Caribe.” (R. 106, 2010, p. 457)

havia preocupações com o comércio⁵⁷. Por fim, avaliamos se foi demonstrado interesse na participação do setor privado na área⁵⁸.

Finalmente, e no caminho da observação com respeito à integração regional, verificamos se havia no parágrafo a preocupação com a necessidade de cooperação internacional de um modo geral, não necessariamente apenas em infraestrutura⁵⁹.

Tabela 8 – Temas de interesse geral para a política externa brasileira⁶⁰.

TEMA	OC.	% T. OC.
Desenvolvimento	506	41,65%
Meio ambiente	194	15,97%
Financiamento / Investimento	584	48,07%
Comércio	370	30,45%
Setor Privado	295	24,28%
Cooperação Internacional	927	76,30%

Em termos de ocorrências absolutas, verifica-se que predominou no discurso uma abordagem em prol da cooperação internacional, com pouco mais de três quartos dos parágrafos (76,30%) tratando de alguma forma de cooperação, indo ao encontro do nível de positividade verificado no discurso.

Em segundo lugar vemos que a preocupação com as necessidades de financiamento e investimento em infraestrutura é constante, aparecendo em quase metade das ocorrências (48,07%). Nesse sentido, foi bastante presente o destaque para a importância do setor privado nessa tarefa (24,28%).

O tema do desenvolvimento também esteve próximo da metade dos parágrafos (41,65%), reforçando sua relação de proximidade com a infraestrutura.

⁵⁷ Ex: “Desde 2004, nosso comércio mais que dobrou. Hoje assinamos um acordo para diversificá-lo ainda mais e possibilitar um aumento recíproco de investimento em áreas que consideramos relevantes como, por exemplo, energia e **infraestrutura**.” (R. 115, 2014, p. 18)

⁵⁸ Ex: “Coincidimos que a aproximação empresarial em curso já rendeu muitos frutos. Aqui no Brasil, a angolana Sonangol Starfish é a sexta produtora de petróleo. A empresa aérea Taag opera voos diários entre São Paulo, Rio e Luanda. Diversas empresas brasileiras atuam na expansão das infraestruturas, seja infraestrutura viária e energética de Angola. Dentre elas a Odebrecht, maior empregadora privada do país, a Biocon, a Petrobrás, a Camargo Corrêa, a Queiroz Galvão e a Andrade Gutierrez.” (R. 115, 2014, p. 29)

⁵⁹ Ex: “Esses Protocolos incluirão questões estratégicas para ambos os países, em especial cooperação nuclear e espacial, integração produtiva, cooperação militar, **infraestrutura**, energia e cooperação fronteiriça.” (R. 96, 2005, p. 357)

⁶⁰ Os temas não são excludentes entre si, de modo que os parágrafos podem conter (e em geral contêm) mais de um dos temas observados. A porcentagem calculada de ocorrências do tema, entretanto, é considerada em relação ao total de 1215 ocorrências de infraestrutura econômica.

A preocupação com o meio ambiente e a sustentabilidade em associação com a infraestrutura foi menor em termos absolutos (15,97%), mas destacamos o aumento da importância do tema a partir de 2011:

Gráfico 6 – Temas de interesse geral para a política externa brasileira, evolução temporal.

Percebe-se uma movimentação semelhante entre desenvolvimento, financiamento/investimento, comércio e setor privado: um crescimento no período de 2004 a 2008, seguida por uma queda até 2011, quando se retoma o crescimento. Apesar desse movimento, todos se mantêm relativamente estáveis ao longo do período, alguns com um leve aumento (desenvolvimento, financiamento/investimento e setor privado) outros com uma piora (cooperação internacional e comércio).

5.6 INTEGRAÇÃO REGIONAL E INFRAESTRUTURA

Passamos para a análise de um dos temas principais dessa pesquisa, a integração regional. Basicamente, observamos três características nesse sentido: 1) se o parágrafo trata de integração regional do Brasil com seus vizinhos; 2) qual o recorte regional que predominou nesse discurso, se América do Sul ou América Latina; e 3) se houve uma remissão aos mecanismos institucionais de integração criados, notadamente a IIRSA e a

UNASUL/CASA⁶¹. Anotamos também, para fins de comparação, se outros mecanismos regionais além desses (como o MERCOSUL e a CAN) foram citados.

Recordamos que a ocorrência desses temas, embora muitas vezes conjunta, como veremos adiante, foi observada individualmente. Considerou-se abordado o tema da integração regional quando se fez referência expressa ao conceito, não se incluindo nele os parágrafos que fazem menção apenas a outras formas de cooperação política e econômica⁶². Assim, há ocorrências em que se faz referência às regiões (América do Sul/América Latina)⁶³, mas não se fala em integração. Da mesma forma, referiu-se à UNASUL/CASA, por vezes, apenas em seu papel de foro regional de concertação política e não como órgão coordenador do processo de integração regional⁶⁴.

Tabela 9 – A Integração regional no discurso.

TEMA	OC.	% T. OC.
Integração Regional	428	35,23%
América do Sul	284	23,37%
América Latina	64	5,27%
IIRSA	61	5,02%
UNASUL / CASA	144	11,85%
Outra OI Regional ⁶⁵	148	12,18%

⁶¹ A Comunidade Sul-americana de Nações (cujas siglas em português foram consolidadas oficialmente como “CASA”) foi criada em 8 de dezembro de 2004, na Reunião de Presidentes da América do Sul realizada na cidade de Cuzco, no Peru. Em abril de 2007, durante a Cúpula Energética Sul-americana em Isla Margarita, Venezuela, passou-se a adotar o nome de União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), cujo tratado constitutivo foi aprovado em 28 de maio de 2008, em Brasília. Considerando que a própria UNASUL reconhece a precedência histórica da CASA em sua constituição, consideramos os dois organismos como um só, para fins da avaliação temporal. Cf.: <https://www.unasursg.org/es/historia>. Último acesso: 19/10/2018.

⁶² Ex.: “Assumi, como prioridade de meu Governo, a construção de uma grande **infraestrutura** na região. Mais do que um conjunto de vias de integração, ela será um verdadeiro canal de desenvolvimento, levando progresso econômico e bem-estar a áreas ainda à margem dos benefícios da sociedade moderna. Permitirá igualmente uma **inserção mais competitiva de toda a região na economia global**.” (R. 94, 2004, p.49)

⁶³ Ex.: “O Presidente Lula tem mantido contato constante com outros líderes, seja sobre temas políticos, seja, como mais recentemente comentado nos jornais, sobre temas econômicos e financeiros, inclusive no que diz respeito ao relacionamento de nossos países – países da América Latina, em geral, incluindo o Brasil e toda a América do Sul – com os organismos financeiros internacionais. Um dos grandes desafios que temos pela frente é assegurar a continuidade da estabilidade. Mas que tenhamos essa estabilidade com crescimento, que não limite nossa capacidade de investimento em **infraestrutura**, que não limite nossa capacidade de investimentos na área social.” (R. 94, 2004, p. 78).

⁶⁴ Ex.: “Destacaram a importância da UNASUL como foro de concertação, de diálogo e de colaboração entre os países sul-americanos e se congratularam pela criação dos conselhos de Defesa, de Saúde, de Desenvolvimento Social, de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação, de Luta contra o Narcotráfico e de **Infraestrutura** e Planejamento.” (R. 106, 2010, p. 420)

⁶⁵ Aqui, como em outros momentos deste trabalho, a expressão “organização internacional” não será empregada no seu sentido técnico do Direito Internacional, mas sim em um sentido amplo, englobando qualquer arranjo internacional entre países com algum tipo de institucionalização que permita identificar esse grupo por um nome específico.

Verifica-se que, embora não possamos dizer que infraestrutura e integração regional estejam necessariamente ligadas, a perspectiva regional tem uma presença significativa no discurso de infraestrutura, aparecendo em pouco mais de um terço das ocorrências.

Outro ponto interessante de se notar é que a região de análise que predominou foi a América do Sul, com mais de quatro vezes as ocorrências da América Latina, em consonância com o que afirma a doutrina acerca das últimas duas décadas. Salientamos que esses números representam somente as ocorrências expressas aos conceitos de integração regional e das regiões América do Sul/América Latina. Não se incluíram neles os parágrafos que, embora tratassem de relações entre países do subcontinente, não adotavam uma perspectiva regional, mas sim predominantemente bilateral ou plurilateral⁶⁶. Nas próximas seções analisaremos mais detalhadamente os sujeitos e os tipos de relações diretamente ligadas à infraestrutura.

No que concerne às instituições regionais de integração, à primeira vista poder-se-ia concluir que elas não têm o peso esperado de uma postura que visa à integração regional sob os moldes de uma coordenação supranacional institucionalizada, ideia reforçada pelo fato de que outras organizações regionais tiveram uma presença ligeiramente maior que elas, mesmo se tratando do discurso referente à infraestrutura.

Devemos lembrar, contudo, que os valores percentuais da Tabela 9 são relativos ao total de ocorrências de infraestrutura econômica (1215). Para melhor compreender o verdadeiro grau de institucionalização da integração regional no discurso, é necessário realizar um comparativo das aparições dessas instituições associadas às ocorrências do tema da integração, ou seja, quando ambos aparecem juntos em um mesmo parágrafo:

⁶⁶ Um exemplo pode ser visualizado neste parágrafo, que trata de cooperação em infraestrutura com o Equador (país da América do Sul), mas não se fala em integração e nem se menciona a região: “Logramos avançar também em iniciativas vinculadas a obras de infraestrutura neste país, como a Hidrelétrica São Francisco, projeto que conta com financiamento brasileiro da ordem de US\$ 243 milhões. É motivo de satisfação para o Brasil poder participar de esforços concretos, que visam a dotar os equatorianos de melhores condições para seu desenvolvimento.” (R.95, 2004, p. 83)

Tabela 10 – Integração regional em combinação com outros temas.

TEMAS	OC.	% OC. / IR	% OC. / OUTRO TEMA
IR + América do Sul	250	58,41%	88,03%
IR + América Latina	38	8,88%	59,38%
IR + UNASUL /CASA	117	27,34%	81,25%
IR + IIRSA	61	14,25%	100,00%
IR + Outra OI Regional	103	24,07%	69,59%
IR + UNASUL/CASA + IIRSA	159	37,15%	85,48%

A Tabela 10 mostra o número de ocorrências da integração regional em conjunto com os outros temas (América do Sul, América Latina, UNASUL/CASA e IIRSA). Na terceira coluna, verificamos qual a porcentagem dessas ocorrências conjuntas dentro de todas as ocorrências de integração regional (% OC. / IR). Já na última coluna (% OC. / OUTRO TEMA), verifica-se a porcentagem dessas ocorrências com relação ao total de ocorrências do outro tema relacionado (por exemplo, na terceira coluna da primeira linha, temos a divisão do total de ocorrências conjuntas de Integração Regional e América do Sul, OC. 250, pelo total de ocorrências do tema América do Sul analisado isoladamente, OC. 284, Tabela 9).

Assim, verifica-se que, embora a UNASUL/CASA tenha aparecido em pouco mais de dez por cento do total de ocorrências de infraestrutura econômica (Tabela 9), ela aparece em 27,34% dos parágrafos que tratam sobre integração regional (Tabela 10), valor um pouco superior das ocorrências verificadas para “IR + Outra OI Regional”⁶⁷ (24,07%). Ainda, quando a UNASUL/CASA apareceu no discurso, 81,25% das vezes foi abordado também o tema da integração regional, enquanto para as outras OI essa taxa ficou em 69,59%.

Nota-se que a IIRSA teve uma aparição ainda mais tímida, em 5,02% do total de parágrafos e em 14,25% dos parágrafos que trataram de integração regional. Como o próprio nome da instituição já carrega em si o tema da integração (*Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana*), é de se esperar que todas as suas ocorrências tratem também deste assunto.

⁶⁷ O MERCOSUL respondeu por mais da metade dessas ocorrências (cinquenta e nove de cento e três), considerando também as ocorrências únicas do FOCEM (o Fundo apareceu duas vezes sem menção ao MERCOSUL e outras três vezes junto deste). Outra organização que teve relevância foi a CAN (vinte e duas aparições). Apareceram também, de forma mais residual, a ALADI (sete), a OTCA (duas ocorrências), a CAF (três) e o BID (uma), entre outras.

Se considerarmos a soma das ocorrências únicas da UNASUL/CASA e da IIRSA em conjunto com a integração regional⁶⁸, vemos que quase 40% das menções à integração regional trataram expressamente desses mecanismos institucionais.

Voltando para a análise das ocorrências individuais dos temas relativos à região, agora sob o aspecto temporal, elaboramos os gráficos separando-os em dois grupos, um com a evolução das ocorrências do tema da integração regional e das respectivas áreas de análise, América do Sul e América Latina (Gráfico 7), e outro com as ocorrências das instituições de integração (Gráfico 8).

Gráfico 7 – Integração regional, América do Sul e América Latina ao longo do tempo (em % de ocorrências totais de infraestrutura).

Verifica-se que, contrariamente ao que se esperaria com a criação de mecanismos institucionais de integração como a IIRSA e a UNASUL, houve uma queda acentuada na abordagem da integração regional e da América do Sul no discurso, que saíram de 55,97% e 38,06% para 20% e 6,67%, respectivamente. Apenas a América Latina permaneceu relativamente estável durante o período, mas, como já vimos, com um valor pequeno, próximo da casa dos 5%.

⁶⁸ A soma das ocorrências de cada tema junto com integração regional, descontando os parágrafos em que as duas (UNASUL e IIRSA) aparecem juntas.

Gráfico 8 – Instituições regionais ao longo do tempo (em % de ocorrências totais de infraestrutura).

Quanto aos mecanismos de integração, a UNASUL teve um ligeiro aumento nos anos de 2005 e 2006 (enquanto ainda era CASA), caiu em 2007 ao nível inicial e adotou uma trajetória ascendente até 2011 (com um salto de 12% de 2010 para 2011), durante o período de sua consolidação institucional⁶⁹, quando passou a cair, em conjunto com a integração regional e a América do Sul (conforme Gráfico 7).

A IIRSA ficou relativamente estável na casa dos 10% nos três primeiros anos, caindo para 2,9% em 2007 e sem aparecer no discurso no ano de 2008. De 2009 a 2011 chegou a ter uma aparição tímida novamente, até desaparecer por completo do discurso entre 2012 e 2014.

Quando levamos em consideração os dois mecanismos juntos, verificamos que a maior presença deles no discurso se deu nos três primeiros anos, subindo de 18,66% para 25,74%. Depois disso, com o desaparecimento da IIRSA em 2008 e a criação, em agosto de 2009, do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), dentro da estrutura da UNASUL⁷⁰, o qual assumiu o controle dos trabalhos da IIRSA, a trajetória basicamente acompanhou a movimentação da UNASUL.

Já as outras organizações internacionais da região tiveram uma queda acentuada entre 2004 (23,13%) e 2010 (6,86%), quando começaram a crescer. Embora o nível alcançado em

⁶⁹ Conforme tratado anteriormente, a conversão da CASA em UNASUL ocorreu em 2007 e a assinatura de seu tratado constitutivo foi em maio de 2008. A entrada em vigor desse tratado, contudo, ocorreu apenas em 11 de março de 2011, trinta dias após o recebimento do nono instrumento de ratificação (Uruguai, em 9 de fevereiro de 2011).

⁷⁰ As menções ao COSIPLAN no discurso foram contabilizadas como referentes à UNASUL.

2014 (13,33%) seja bem abaixo do inicial, é de se notar que as outras OIs tiveram um crescimento enquanto o peso relativo da UNASUL no discurso diminuía.

Ao analisar a evolução temporal desses temas combinados com o tema da integração regional, também extrai-se informações relevantes:

Gráfico 9 – Integração regional combinada com América do Sul e América Latina (em % das ocorrências de IR no ano).

Depreende-se do Gráfico 9 que a perda relativa de importância da América do Sul no tema da integração regional se deu em benefício de um aumento da América Latina como região foco da integração. Ainda que essa transferência não tenha sido total em termos absolutos, verifica-se que a América do Sul sofreu uma queda para aproximadamente um terço do seu valor inicial (de 65,33% para 23,81%), enquanto a presença da América Latina aumentou quase quatro vezes (de 5,33% para 19,05%).

Essa movimentação, especialmente o salto ocorrido de 2010 para 2011 (de 10,53% para 23,08%), certamente guarda conexão com as negociações em torno da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), fruto da união de duas iniciativas regionais, o Grupo do Rio⁷¹ e a Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e

⁷¹ Fórum de concertação política de países latino-americanos (inicialmente Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela), criado em dezembro de 1986 com a união do “Grupo de Contadora” e do “Grupo de Apoio à Contadora”. O Grupo surgiu em resposta às instabilidades que ocorriam na América Central no período, notadamente os conflitos armados na Nicarágua, El Salvador e Guatemala, que resultaram inclusive em intervenções militares por parte dos Estados Unidos. Posteriormente, o Grupo foi mantido como um

Desenvolvimento (CALC)⁷², ocorrida durante a II CALC, realizada em Cancun, México, em 23 de fevereiro de 2010, que ficou conhecida como “Cúpula da Unidade”⁷³. Assim, interessante notar que, enquanto as outras OI regionais diminuía no discurso de infraestrutura como um todo entre 2008 e 2010 (de 8,06% para 6,86%, conforme Gráfico 8), período de consolidação da CALC/CELAC, houve um aumento de sua presença na abordagem de integração regional (de 17,65% para 31,58%):

Gráfico 10 – Integração combinado com organizações regionais (em % das ocorrências de IR no ano).

Ainda assim, verificamos que o conjunto “UNASUL/CASA + IIRSA” se manteve na liderança ao longo do período estudado, embora tenham começado com uma presença menor

mecanismo permanente de consulta e concertação política entre os países. Conferir: <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/antecedentes/grupo-de-rio/>. Último acesso: 21/10/2018.

⁷² A I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) foi realizada na Costa do Sauípe, Brasil, em 17 de dezembro de 2008, com o propósito de impulsionar a articulação dos processos de integração e desenvolvimento dos Estados Membros, especialmente frente às crises econômicas enfrentadas no período. Nesse sentido: <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/la-calc-simiente-de-la-celac/>. Último acesso: 21/10/2018.

⁷³ O início das atividades da CELAC ocorreu com a realização da III CALC, em 3 de dezembro de 2011, em Caracas, Venezuela, contando com a participação de trinta e três países da região e tendo por objetivos principais a cooperação intrarregional, a concertação política e a projeção internacional da região. O seguinte parágrafo exemplifica o movimento de ampliação do escopo da integração para a região latino-americana, apontando ainda para o caráter não excludente entre os diferentes mecanismos regionais (original em espanhol, tradução livre nossa): “26. Destacamos os resultados e o plano de trabalho da Primeira Reunião Ministerial de **Infraestrutura**. Reafirmamos que na integração física, assim como em outras áreas, o projeto mais amplo de integração latino-americana e caribenha se beneficia do fortalecimento dos programas regionais e sub-regionais – como o COSIPLAN/UNASUL, o Projeto MESOAMÉRICA e a CARICOM-. Cabe a CELAC atuar em complementação aos projetos em curso” (R. 112, 2013, p. 211). Cf. também: R. 110, 2012, p. 180; R. 112, 2013, p. 214; R. 114, 2014, p. 127 e 131; R. 115, 2014, p. 154 e 217.

que os outros mecanismos regionais (33,33% contra 34,67% em 2004) e terminado empatados (ambos com 23,81%).

5.7 OS SETORES DA INFRAESTRUTURA ECONÔMICA (TRANSPORTES, ENERGIA E COMUNICAÇÕES)

Concluimos essa parte com a análise da presença no discurso dos três temas representantes dos setores de infraestrutura econômica: Transportes, Energia e Comunicações.

Tabela 11 – Grandes setores da Infraestrutura Econômica.

SETOR	OC.	% T. OC.
Transportes	416	34,24%
Energia	421	34,65%
Comunicações	178	14,65%

Verifica-se que transporte e energia possuem peso semelhante no discurso externo de infraestrutura, aparecendo em cerca de um terço das ocorrências totais de infraestrutura econômica (1215), enquanto as comunicações apresentam um peso menor, próximo de 15%.

Gráfico 11 – Grandes setores da Infraestrutura Econômica, evolução temporal.

Quando analisamos a evolução dos temas no período estudado, vemos que apenas Comunicações terminaram com uma variação positiva significativa em relação ao ponto de início (de 14,18% em 2004 para 20,95% em 2014), enquanto Transportes e Energia iniciaram

e terminaram praticamente na mesma posição (38,81 a 40,95% e 28,36% a 29,52%, respectivamente). Apesar disso, verificamos uma variação da importância relativa ao longo dos anos, com uma tendência de melhora para energia, que ficou à frente de transportes na maior parte do tempo (seis dos onze anos avaliados).

Grosso modo, podemos identificar três grandes movimentações diferentes para os dois principais temas. Entre 2004 e 2008, o setor dos Transportes se manteve relativamente estável, enquanto Energia teve seu maior salto nesse período (de 28,36% em 2004 a 50% em 2008). Já no período de 2008 a 2012, Transportes entrou em um declínio constante, saindo da casa dos 40,32% (2008) para o seu mínimo de 25,64% (2012), enquanto Energia apresentou uma trajetória oscilante, com picos de queda e de aumento, terminando em 2012 (46,15%) pouco abaixo de 2008 (50%). Por fim, entre 2012 e 2014, Transportes voltou a crescer, enquanto Energia caiu, retornando ambos a valores próximos do inicial. Já Comunicações oscilou na faixa dos 10 a 15% de 2004 a 2010, chegando ao seu mínimo nesse último ano (7,84%), quando passou a crescer, até atingir seu máximo em 2014 (20,95%).

Além da análise individual de cada setor, é interessante avalia-los em combinação com outros critérios.

Primeiramente, quanto ao nível de abstração, verifica-se que Transportes foi o setor tratado de maneira mais concreta, com quase um terço das aparições mencionando algum projeto específico (NAP 4 e 5 = 30,53%), seguido de Comunicações (26,40%), tendo o setor de Energia sido o com maior incidência do nível mais abstrato⁷⁴ (44,66%):

Tabela 12 – Grandes setores da Infraestrutura Econômica, por nível de abstração.

TEMAS	NAP 2		NAP 3		NAP 4		NAP 5	
	OC.	% OC. TEMA	OC.	% OC. TEMA	OC.	% OC. TEMA	OC.	% OC. TEMA
Transportes	121	29,09%	168	40,38%	96	23,08%	31	7,45%
Energia	188	44,66%	147	34,92%	48	11,40%	38	9,03%
Comunicações	71	39,89%	60	33,71%	34	19,10%	13	7,30%

Ao verificarmos a evolução temporal por meio da média ponderada da abstração e suas ocorrências, verificamos que todos os setores apresentaram uma trajetória oscilante. Os Transportes apresentaram uma média inicial (3,06) e final (3,12) próximas, com uma

⁷⁴ Pela própria definição dos níveis de abstração, não há ocorrências dessas categorias no primeiro nível, mais genérico, conforme visto na seção 5.3.

trajetória predominantemente ascendente de 2004 a 2009 (3,31) e descendente desse ano a 2013 (2,78). A variação de Energia teve maior amplitude, saindo de 2,79 em 2004 para seu máximo de 3,32 em 2010, quando passou a cair. Como os Transportes, teve um aumento de 2013 para 2014, terminando um pouco acima do ponto de partida (2,90). Comunicações foi o setor que, apesar das oscilações, apresentou uma trajetória eminentemente de crescimento, terminando com quase um ponto a mais de concretude (2,32 em 2004 e 3,27 em 2014).

Gráfico 12 – NAP dos grandes setores da Infraestrutura Econômica, por ano (média ponderada).

Quanto ao nível de positividade, os setores mantiveram-se dentro da média do discurso como um todo, eminentemente positivo, sem apresentar variações temporais dignas de nota:

Tabela 13 – Grandes setores da infraestrutura econômica, por nível de positividade.

	POSITIVO		NEUTRO		NEGATIVO	
Transportes	359	86,30%	45	10,82%	12	2,88%
Energia	368	87,41%	44	10,45%	9	2,14%
Comunicações	159	89,33%	16	8,99%	3	1,69%

Combinamos, ainda, esses setores com outros três temas abordados nas seções anteriores: Integração Regional, Investimento/Financiamento e Setor Privado. Na Tabela 14, além do total de ocorrências conjuntas dos temas com os setores (“OC”), medimos o percentual delas em relação ao total das ocorrências de cada um dos três temas comparados (% OC 1) e o percentual relativo ao total de ocorrências individuais dos setores de infraestrutura em comparação (% OC 2). Por exemplo, na união da primeira linha com a

primeira coluna temos a análise combinada de Transportes com Integração Regional, cuja aparição conjunta se deu 171 vezes (OC), o que representa 39,95% (% OC 1) do total de ocorrências do tema Integração Regional (OC. 428) e 41,11% (% OC 2) das ocorrências de Transportes (OC. 416).

Tabela 14 – Grandes setores da Infraestrutura Econômica em conjunto com outros temas.

Tema Setor	INTEGRAÇÃO REG. (OC. 428)			INVEST. / FINANC. (OC. 584)			SETOR PRIVADO (OC. 295)		
	OC	% OC 1	% OC 2	OC	% OC 1	% OC 2	OC	% OC 1	% OC 2
Transportes (OC. 416)	171	39,95%	41,11%	188	32,19%	45,19%	128	43,39%	30,77%
Energia (OC. 421)	138	32,24%	32,78%	212	36,30%	50,36%	125	42,37%	29,69%
Comunicações (OC. 178)	94	21,96%	52,81%	59	10,10%	33,15%	38	12,88%	21,35%

Em termos de integração regional, o setor de infraestrutura que mais se destacou foram os transportes, presentes em quase 40% das ocorrências desse tema e representando, também, a mesma porcentagem de ocorrências do setor. Cumpre notar que embora as ocorrências conjuntas de Comunicações representem apenas 21,96% das ocorrências de integração regional, elas representam mais da metade das ocorrências de Comunicações.

Quanto ao tema dos investimentos e financiamento, o setor que mais se destacou foi Energia, aparecendo em 36,30% de suas ocorrências e representando metade das ocorrências do setor (50,36%). Os Transportes não ficaram muito longe (32,19% e 45,19%), apenas as Comunicações que tiveram uma ocorrência conjunta menor com o tema (10,10% e 33,15%).

Por fim, tanto Transportes quanto Energia tiveram ampla menção ao setor privado, estando presentes em pouco mais de 40% das ocorrências deste tema, valor superior que o peso do setor privado no discurso como um todo (24,28%), e representando cerca de 30% das ocorrências do setor. Neste caso também as Comunicações tiveram uma aparição conjunta residual, representando 12,88% das ocorrências do setor privado e 21,35% do setor.

Olhando a evolução temporal, Integração Regional e Investimento/Financiamento em combinação com os setores de infraestrutura tiveram uma trajetória oscilante, mas com início e fim em percentuais próximos, apenas as Comunicações apresentando um saldo positivo significativo (de 21,33% para 33,33% em conjunto a integração regional e de 5,71% para 13,56% com investimentos/financiamento):

Gráfico 13 – Setores de infraestrutura e Integração Regional, por ano (em % de OC. de I.R.). **Gráfico 14** – Setores de infraestrutura e Investimentos/Financiamento, por ano (em % de OC. de Inv./Fin.).

A evolução temporal dos setores em conjunto com o tema do setor privado, por sua vez, apresentou uma alteração positiva para todos os setores, com destaque para o acentuado crescimento da relação com Energia entre 2004 (29,17%) e 2012 (75%):

Gráfico 15 – Setores de infraestrutura e Setor Privado, por ano (em % de OC. do Setor Privado).

Analisados os principais aspectos referentes ao parágrafo como um todo, passamos para a análise da palavra infraestrutura e de como ela se encontra inserida em seu contexto.

5.8 A INFRAESTRUTURA COMO SUJEITO E OBJETO

É possível também analisar como a infraestrutura foi abordada no discurso externo brasileiro.

Das 1215 ocorrências, em 117 (9,63%) o termo apareceu como parte de um nome, seja como título de um órgão (82 ocorrências⁷⁵), de um cargo (9 oc.⁷⁶), de algum programa/projeto (16 oc.⁷⁷) ou de alguma reunião ou seminário (10 oc.⁷⁸). Destacamos, nesses casos, as menções à IIRSA, com 27 ocorrências (das quais 23 ocorreram entre 2004 e 2007), e à UNASUL/CASA (20 oc.), especialmente por meio do COSIPLAN.

⁷⁵ Ex.: Grupo Técnico Bilateral de Infraestrutura (R. 94, 2004, p. 293); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (R. 101, 2007, p. 589); Ministério das Infraestruturas e dos Transportes da República Italiana (R. 106, 2010, p. 497).

⁷⁶ Ex.: Ministros dos Transportes e Infraestrutura da Ibero-América (R. 97, 2005, p.334); Ministro das Obras Públicas e Infraestruturas (R. 100, 2007, p. 272).

⁷⁷ Ex.: Corredor Bioceânico de Integração de Infraestrutura e Energia (R. 96, 2005; p. 388); Programa para o Desenvolvimento da Infraestrutura na África (R. 112, 2013, p. 34); Iniciativa Presidencial de Patrocínio à Infraestrutura da NEPAD – PICI (R. 112, 2013, p. 259).

⁷⁸ Ex.: “Reunião de Autoridades sobre Privacidade e Segurança da Informação e Infraestrutura Tecnológica do MERCOSUL” (R. 115, 2014, p. 213).

Analisando os parágrafos, observamos que o termo infraestrutura podia ser enquadrado, quanto a sua atuação, em duas grandes categorias: 1) como objeto ou consequência de alguma ação⁷⁹; 2) como sujeito ou agente responsável por alguma ação ou resultado⁸⁰. Em muitos casos a infraestrutura atuou tanto como sujeito quanto como objeto em um mesmo parágrafo⁸¹. Em apenas seis ocorrências o termo apareceu apenas como um título no qual não foi possível incluí-lo em uma dessas categorias⁸².

No levantamento feito, predominou a atuação da infraestrutura como objeto (829 ocorrências; 68,23% do total). Somadas às ocorrências em que ela aparece tanto como sujeito quanto objeto (311 ocorrências; 25,60%), o percentual chega a quase 95%. Apenas em sessenta e nove parágrafos (5,68%) a infraestrutura atuou somente como sujeito.

Ao observarmos a evolução temporal, nota-se que o emprego do termo infraestrutura como agente no discurso não somente foi menor como reduziu ao longo dos anos (de 45,52% em 2004, chegou a 20,47% em 2013, tendo um ligeiro aumento em 2014 para 25,71%):

⁷⁹ Ex.: “A Ministra das Relações Exteriores do Equador, María Fernanda Espinosa, visitará Brasília, no dia 26 de março, a convite do Ministro Celso Amorim. Com vistas a preparar a visita de Estado do Presidente Rafael Correa ao Brasil, no próximo dia 4 de abril, os dois Chanceleres examinarão os principais temas da agenda bilateral, incluindo os financiamentos a empresas brasileiras para a realização de obras de infraestrutura em território equatoriano, que já somam cerca de US\$ 800 milhões, e os projetos de cooperação bilateral no setor de biocombustíveis.” (R. 100, 2007, p. 272)

⁸⁰ Ex.: “O MERCOSUL é a pedra de toque da Comunidade Sul-Americana de Nações que pretendemos construir, junto com os países andinos e amazônicos. Por meio da integração regional, estamos criando as condições para assegurar que o Brasil e seus vizinhos sul-americanos possam encontrar respostas democráticas e solidárias para o desafio de um mundo globalizado. **Grandes obras de infraestrutura estão eliminando gargalos de transporte e energia.**” (R. 95, 2004, p. 176).

⁸¹ Ex.: “Reconheceram a importância dos financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao Governo do Equador para a execução de projetos de infraestrutura no país, que contribuem para o crescimento e para a produtividade da economia, renovam e tornam mais limpa a matriz energética e melhoram a qualidade de vida da população equatoriana. Saudaram o início do funcionamento, no final deste mês, do Projeto Hidrelétrico de San Francisco, que recebeu financiamento do BNDES de US\$ 243 milhões e que aumentará em 12% a oferta de energia elétrica no Equador.” (R. 100, 2007, p. 319)

⁸² Ex.: “B. Subcomissão de Energia, Transportes e **Infraestrutura**” (R. 103, 2008, p. 217). Inserido em uma Declaração Conjunta proferida durante visita ao Brasil da Presidente da Argentina, o título introduz uma série de parágrafos que apontam resultados e propostas dessa subcomissão.

Gráfico 16 – Atuação do termo “infraestrutura” ao longo do tempo, em porcentagem das ocorrências⁸³.

Essa redução tem um impacto significativo em termos de discurso. Enquanto o emprego do termo como objeto ocorreu, essencialmente, no sentido de beneficiário de investimentos em projetos e obras de infraestrutura⁸⁴, o uso do termo como sujeito serviu para ressaltar as consequências positivas⁸⁵ que se extraem desses investimentos⁸⁶. Ou seja, embora o discurso como um todo tenha se mantido positivo, conforme visto na seção 5.4, passou-se a falar menos sobre os resultados benéficos decorrentes da infraestrutura.

No que concerne ao tempo, predominou no discurso a perspectiva futura, especialmente quanto às consequências da atuação da infraestrutura (57,89% das ocorrências como “sujeito”⁸⁷; 45,96% das ocorrências como “objeto”⁸⁸). O emprego do termo para se

⁸³ Para encontrar o total de cada tipo de atuação, somou-se os valores das ocorrências mistas (em que há atuação tanto como sujeito quanto como objeto), 311, aos valores das ocorrências individuais (nas quais atuou somente como sujeito, 69, ou somente como objeto, 929), chegando nos totais de 380 ocorrências atuando como Sujeito e 1140 ocorrências como Objeto

⁸⁴ “Executamos políticas econômicas maduras, modernizando a **infraestrutura**, atraindo investimentos, combatendo o desperdício e a corrupção, aprimorando as instituições.” (R. 94, 2004, p. 32). Outros exemplos: R. 95, 2004, p. 171, 208, 213 e 341; R. 96, 2005, p. 292; R. 97, 2005, p. 106; R. 98, 2006, p. 448; R. 100, 2007, p. 271, 330 e 486; R. 101, 2007, p. 67; R. 104, 2009, p. 294; R. 107, 2010, p. 44; R. 109, 2011, p. 178; R. 111, 2012, p. 154; R. 112, 2013, p. 259; R. 113, 2013, p. 213; R. 115, 2014, p. 50 e 51.

⁸⁵ Das 380 (trezentos e oitenta) ocorrências como sujeito, 352 (trezentas e cinquenta e duas) estiveram relacionadas com ações positivas (92,63%).

⁸⁶ “As inversões em **infraestrutura** são decisivas para o desenvolvimento econômico e social de nossos países. São benéficas para a economia e o bem-estar em todo o sistema internacional.” (R. 94, 2004, p. 136). Alguns outros exemplos: R. 95, 2004, p. 38, 41, 71, 76 e 82; R. 96, 2005, p. 302, 388 e 401; R. 100, 2007, p. 319 e 543; R. 103, 2008, p. 104 e 293; R. 105, 2009, p. 90 e 254; R. 108, 2011, p. 131; R. 111, 2012, p. 266.

⁸⁷ “Celso Amorim: A integração da América do Sul é uma prioridade do Governo do Presidente Lula. Acreditamos que a aproximação entre os países do continente é o melhor caminho para a construção de uma

referir a ações presentes, que se encontravam em desenvolvimento, também foi expressivo (sujeito: 37,11%⁸⁹; objeto: 42,37%⁹⁰), sendo bem menor a utilização do termo para se referir ao momento passado e a projetos concluídos (sujeito: 4,74%⁹¹; objeto: 11,67%⁹²).

Na evolução temporal, interessante notar que houve um expressivo aumento das menções ao passado no ano de 2010, em grande medida exaltando conquistas obtidas durante o governo Lula (2003-2010)⁹³, tanto na atuação como objeto (23,23%, tendo uma média para o resto do período de 9,81%) quanto como sujeito (15,63%, de 4,46% na média dos outros anos).

Outro aspecto que foi observado sobre a atuação da infraestrutura no parágrafo foi quanto ao tipo de relacionamento a que a ação estava associada. Dividimos essas relações em sete categorias: 1) interno (referente apenas ao Brasil); 2) externo (referente a questões

América do Sul democrática, próspera e justa. Precisamos de mais integração. Mais integração comercial, como a que estamos construindo com a rede de acordos do MERCOSUL com os parceiros da região. Mais integração física, com obras de **infraestrutura que eliminem os obstáculos que ainda existem à circulação de bens e pessoas entre nossos países**. Mais integração política, com o aumento dos contatos entre nossos governos e nossas sociedades. E mais integração social e humana, com a troca de experiências no combate à pobreza e a fome e à promoção da justiça social. A iniciativa de aproximar a Venezuela do MERCOSUL, aliada a outros movimentos de integração, como a conclusão do acordo comercial entre a Comunidade Andina e o MERCOSUL, são passos que já nos permitem vislumbrar o surgimento de uma Comunidade Sulamericana de Nações.” (R. 95, 2004, p. 538)

⁸⁸ “Os Presidentes farão balanço dos principais projetos e iniciativas bilaterais. Deverão examinar meios para impulsionar a integração da infraestrutura, como a nova ponte sobre o Rio Jaguarão; a linha de transmissão elétrica entre San Carlos, no Uruguai, e Candiota, no Rio Grande do Sul; e a Hidrovia da Lagoa Mirim. Também discutirão ações sociais conjuntas para maior integração das regiões de fronteira. Os Presidentes farão balanço dos principais projetos e iniciativas bilaterais. Deverão examinar meios para impulsionar a integração da infraestrutura, como a nova ponte sobre o Rio Jaguarão; a linha de transmissão elétrica entre San Carlos, no Uruguai, e Candiota, no Rio Grande do Sul; e a Hidrovia da Lagoa Mirim. Também discutirão ações sociais conjuntas para maior integração das regiões de fronteira.” (R. 104, 2009, p. 194)

⁸⁹ “Os projetos de agroindústria, infraestrutura, turismo e mineração em andamento na região do Lago Malauí abrem horizontes para ampliar o volume de comércio e investimentos entre nossos países.” (R. 105, 2009, p. 90)

⁹⁰ “Os investimentos brasileiros na Colômbia somam US\$ 1,5 bilhão. Nossas empresas levam empregos, tecnologia e competitividade aos principais setores da economia colombiana, como energia, infraestrutura, siderurgia e automobilística. O encontro empresarial de que Vossa Excelência participou ontem na Fiesp estimulará novos investimentos nos dois sentidos.” (R. 104, 2009, p. 47)

⁹¹ “Nós, então, resolvemos, primeiro, ter uma política de recuperar uma boa relação com a América do Sul, porque estávamos próximos e, ao mesmo tempo, muito distantes, na medida em que havia desconfiança política, na medida em que nós não tínhamos uma infraestrutura que permitisse a nossa integração física, ou seja, ficávamos muito no discurso e na retórica da integração mas nada foi feito, durante muitos anos, para que houvesse essa integração. E hoje, para surpresa de muita gente, no Brasil e no mundo, nós estamos alcançando um resultado que parecia inalcançável há oito meses, que é a integração de toda a América do Sul no MERCOSUL.” (R. 94, 2004, p. 188)

⁹² “Ao desafio institucional, soma-se a necessidade de mostrarmos que o MERCOSUL é capaz de sustentar grandes iniciativas conjuntas na área da produção. Já avançamos muito na construção da infraestrutura regional.” (R. 97, 2005, p. 207).

⁹³ “Implantamos o maior programa de transferência de renda do mundo, o Bolsa Família, que hoje beneficia mais de 12 milhões de famílias. E lançamos, ao mesmo tempo, o Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC, maior conjunto de obras simultâneas nas áreas de infraestrutura e logística da história do país, no qual já foram investidos 213 bilhões de dólares e que alcançará, no final do ano de 2010, um montante de 343 bilhões.” (R. 106, 2010, p. 64). No mesmo sentido: R. 106, 2010, p. 70 e 90; R. 107, 2010, p. 84 e 404.

internas de outro país que não o Brasil); 3) bilateral; 4) regional; 5) plurilateral; 6) multilateral; e 7) birregional.

Tabela 15 – Tipos de relacionamento em que inserida a infraestrutura, em nº de ocorrências e % sobre o total da atuação (objeto/sujeito).

	OBJETO		SUJEITO	
INTERNO	149	13,07%	58	15,26%
EXTERNO	51	4,47%	15	3,95%
BILATERAL	451	39,56%	81	21,32%
REGIONAL	335	29,39%	185	48,68%
PLURILATERAL	86	7,54%	14	3,68%
MULTILATERAL	48	4,21%	24	6,32%
BIRREGIONAL	20	1,75%	3	0,79%
TOTAL⁹⁴	1140	100%	380	100%

Notamos que o aspecto regional predominou no discurso para descrever benefícios derivados da infraestrutura (portanto, atuando como sujeito) para a região⁹⁵, notadamente a América do Sul (154 das 185 ocorrências). Assim como o tema da integração regional como um todo, essa perspectiva foi caindo ao longo do tempo: de 67,21% das ocorrências de infraestrutura como sujeito em 2004, caiu para 40,74% em 2014. Nos anos de 2013 e 2014 houve um redirecionamento do discurso para os resultados internos da infraestrutura (34,62% e 25,93%)⁹⁶, embora o ponto mais alto nesse sentido tenha ocorrido em 2008 (36,84%), quando também foi o menor nível do aspecto regional (26,32%). Em 2008 também ocorreu o pico do aspecto interno das ações dirigidas à infraestrutura (24,59% das ocorrências como objeto), com diversas menções ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)⁹⁷.

O aspecto regional também foi decrescente nas atuações da infraestrutura como objeto: saiu de 43,20% em 2004 para 24,49% em 2014. O ponto mais baixo foi em 2010

⁹⁴ Conforme apontado no início da seção, o total de cada atuação é obtido pela soma das ocorrências em que a infraestrutura atua somente como uma delas, sujeito (OC. 69) ou objeto (OC. 829), com as ocorrências em que infraestrutura atua tanto como sujeito quanto como objeto (OC. 311).

⁹⁵ Ex.: “A política externa do Governo do Presidente Lula tem como compromisso fundamental aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos. A formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infraestrutura, tem servido de base para incrementar o relacionamento com os países da região. Nesse sentido, o MERCOSUL constitui o pilar fundamental de todas as iniciativas do Brasil de avançar no projeto de construir uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera.” (R. 95, 2004, p. 185)

⁹⁶ Os parágrafos exaltaram os investimentos em infraestrutura, notadamente sobre concessões na área de transportes e energia (R. 113, 2013, p. 226, 240; R. 114, 2014, p. 117) e expansão da rede de banda larga (R. 113, 2013, p. 57; R. 114, 2014, p. 118), como ferramentas para aumentar a competitividade da economia brasileira no cenário internacional (R. 113, 2013, p. 240).

⁹⁷ R.102, 2008, p. 60, 62, 85 e 93.

(16,16%), correspondente ao ponto mais alto do aspecto bilateral (53,54%)⁹⁸ e a um dos picos no aspecto externo (9,09%)⁹⁹, relacionado com a MINUSTAH (R. 106, 2010, p. 83 e 298), investimentos na África¹⁰⁰ e desastres naturais em outros países¹⁰¹.

Quanto ao aspecto multilateral, suas maiores ocorrências foram nos extremos, 2004 e 2014, tanto na atuação como objeto (8,80% em 2004 e 7,14% em 2014) quanto como sujeito (13,11% e 11,11% respectivamente). É interessante destacar como se deu essa ocorrência: em 2004 elas se referiram notoriamente às críticas ao sistema financeiro internacional e às dificuldades de acesso ao crédito para investimentos em infraestrutura nos países em desenvolvimento¹⁰², enquanto, em 2014, boa parte esteve relacionada com uma resposta a esse problema, dada por um grupo de países em desenvolvimento, os BRICS, com a criação de um banco (Novo Banco de Desenvolvimento) e um fundo para estabilização do câmbio próprios (Arranjo Contingente de Reservas)¹⁰³.

Do ponto de vista dos sujeitos das ações em que a infraestrutura foi objeto, verificou-se o predomínio dos entes estatais (69,56%), seguidos das organizações internacionais¹⁰⁴ (23,68%). Embora pequena, não foram desprezíveis as ocorrências em que os responsáveis pela ação foram agentes privados sozinhos (4,47%), tendo ainda parágrafos em que sua presença se deu em conjunto com algum estado (1,93%)¹⁰⁵. Em termos temporais, verifica-se que as organizações mantiveram-se na casa dos 20% entre 2004 e 2006 (25,6%, 21,48% e 27,59%), caíram entre 2008 e 2010 (8,20%, 18,75% e 14,14%) e tiveram sua maior participação entre 2011 e 2014 (35,37%, 30,67%, 27,42% e 35,71%), movimentações seguidas inversamente pelos entes estatais. Os entes privados tiveram uma sobre-participação nos anos de 2008 (8,20%), 2012 (8%) e 2014 (7,14%), chegando próximo à casa dos 10% se somados às parcerias público-privadas.

⁹⁸ O ano de 2010, assim como 2012, também teve alta incidência do aspecto bilateral nas ações em que infraestrutura era o sujeito (43,75% e 42,11%, respectivamente).

⁹⁹ O aspecto externo também ficou próximo aos dez por cento em 2006 e 2007 (12,64% e 9,38%, respectivamente), estando relacionado principalmente com preocupações acerca de ocorrências negativas em algum país específico, como a atuação militar de Israel no Líbano (R. 99, 2006, p. 81, 244, 245, 259, 262, 298 e 329), mas também em decorrência de menções à MINUSTAH (R. 98, 2006, p. 234 e 235) e a investimentos em infraestrutura na África (R. 101, 2007, p. 82, 133 e 141) e na América Central e Caribe (R. 101, 2007, p. 221, 284, 405 e 538).

¹⁰⁰ R. 107, 2010, p. 39.

¹⁰¹ Terremoto no Chile (R. 106, 2010, p. 127), furacão em Santa Lúcia (R. 107, 2010, p. 325) e chuvas intensas na Colômbia e Venezuela (R. 107, 2010, p. 386).

¹⁰² R. 94, 2004, p. 170, 292 e 381; R. 95, 2004, p. 94, 100, 376, 479 e 482.

¹⁰³ R. 114, 2014, p. 115; R. 115, 2014, p. 23, 95 e 110.

¹⁰⁴ Novamente, em seu sentido amplo, englobando arranjos entre países com alguma institucionalidade mínima, ainda que não necessariamente organizações no sentido de direito internacional.

¹⁰⁵ Quatro ocorrências (0,35%), classificadas como “Outros”, tiveram como agentes desastres naturais.

Ainda quanto aos sujeitos, interessante destacar que predominaram as relações com países em desenvolvimento (84,91% das ocorrências). As relações Norte-Sul (ações conjuntas de países desenvolvidos e em desenvolvimento) representaram 12,19% das ocorrências e as ações atribuídas exclusivamente a países desenvolvidos foram residuais (2,54%). Destaca-se que nos anos de 2011, 2012 e 2014 houve uma presença maior das relações Norte-Sul (17,07%, 28% e 19,39%), mas ainda longe de ser majoritária, estando elas relacionadas, essencialmente, a atividades de cooperação em áreas como: energias renováveis e desenvolvimento sustentável¹⁰⁶; aviação civil e transportes em geral¹⁰⁷; instalação de uma infraestrutura de computação de alto desempenho no Brasil¹⁰⁸; projetos de infraestrutura relacionados ao PAC e à Copa do Mundo de Futebol de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016¹⁰⁹.

Por fim, sob o ponto de vista do valor das ações relacionados à infraestrutura (positiva, neutra ou negativa), verificou-se que, assim como os parágrafos como um todo, o discurso foi eminentemente positivo (92,63% nas atuações como sujeito e 83,68% como objeto), sendo residuais as ocorrências negativas (sujeito: 4,74%; objeto: 5,61%).

¹⁰⁶ R. 108, 2011, p. 155; R. 109, 2011, p. 149; R. 110, 2012, p. 122 e 147; R. 111, 2012, p. 321.

¹⁰⁷ R. 109, 2011, p. 150; R. 110, 2012, p.123; R. 111, 2012, p. 238 e 293; R. 114, 2014, p.175 e 193; R. 115, 2014, p. 232

¹⁰⁸ R. 108, 2001, p. 116 e 117; R. 111, 2012, p. 295; R. 114, 2014, p.178 e 182.

¹⁰⁹ R. 108, 2011, p. 101, 143 e 208.

6. A INFRAESTRUTURA NA PRÁTICA

6.1 ALOCAÇÃO DE RECURSOS EM INFRAESTRUTURA

É necessário tecer algumas considerações preliminares acerca da adoção dos gastos públicos federais como *proxy* da atuação brasileira em infraestrutura.

Não se acredita ser esse um critério único ou excludente, como representante da prática. Dentre os instrumentos analisados como parte do discurso, é possível encontrar verdadeiros resultados práticos, especialmente entre os atos normativos produzidos. Quando o país assume compromissos internacionais por meio de acordos, tratados ou mesmo memorandos de entendimento, ele acaba por restringir sua liberalidade na atuação externa em prol de um entendimento acertado. Ainda que haja diferentes níveis de compromissos possíveis de se assumir, eles representam, do menor ao maior grau, a vontade do governo em responsabilizar-se em determinado tema.

Por outro lado, mesmo se considerarmos apenas o aspecto econômico, os gastos do governo federal em infraestrutura também não representam o total dos gastos no setor dentro do país. Dados obtidos da Infralatam¹¹⁰ apontam que o investimento público em infraestrutura no Brasil, entre 2008 e 2015¹¹¹, representou, na média, menos da metade do total investido no setor no país:

Tabela 16: Investimentos em infraestrutura no Brasil, em porcentagem do PIB¹¹².

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Público	1,20	1,53	1,45	1,22	1,17	1,21	1,46	1,27
Privado	1,65	2,28	1,04	1,34	2,25	1,36	1,84	0,45
Total	2,85	3,81	2,49	2,56	3,42	2,57	3,30	1,72

¹¹⁰ Iniciativa conjunta do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), cujo objetivo é “medir os investimentos em infraestrutura dos países da América Latina e do Caribe, reportar seu valor, difundir os resultados e promover a análise de seus impactos”. Disponível em: <<http://infralatam.info/>>. Último acesso: 02/06/2017.

¹¹¹ Período disponível na base de dados da Infralatam.

¹¹² Elaboração própria, com base nos dados obtidos na Infralatam. Os dados referem-se aos setores de água e saneamento, energia, telecomunicações e transporte, incluindo, portanto, valores referentes à “infraestrutura urbana”

Com exceção de 2010 e 2015, os investimentos privados no setor excedem os públicos. Verifica-se, na realidade, que o investimento público se manteve relativamente constante no período, e a variação total ocorreu segundo a variação do investimento privado, com uma brusca queda em 2015:

Gráfico 17 - Evolução do investimento em infraestrutura no Brasil, em porcentagem do PIB¹¹³.

É importante ressaltar, também, que o investimento público não é composto apenas pelos investimentos federais: parte do valor é realizada pelos estados e municípios. No caso dos dados da Infralatam, levam-se em consideração, também, os investimentos de 12 estados brasileiros, representantes de 76% das inversões subnacionais em 2015, mais as prefeituras de São Paulo e Rio de Janeiro¹¹⁴.

Ao optarmos por analisar os gastos diretos¹¹⁵ do governo federal em infraestrutura, que não se resumem ao investimento¹¹⁶, não estamos ignorando que se trata apenas de parte dos gastos no setor. Tampouco desejamos retirar importância das análises feitas sobre os valores agregados. Pelo contrário, ao aprofundar a análise em uma parte específica dos gastos em infraestrutura, pretende-se, justamente, fazer uma contribuição ao debate maior sobre o tema.

¹¹³ Elaboração própria, com base nos dados da Infralatam.

¹¹⁴ Os dados informados, contudo, são consolidados por país, não sendo possível verificar a contribuição específica dos entes subnacionais.

¹¹⁵ Não iremos avaliar os gastos indiretos, referentes às concessões de crédito por meio de bancos públicos e gastos realizados por empresas públicas que não constem no Orçamento Fiscal da União. Para uma análise detalhada da composição do total dos investimentos em infraestrutura no Brasil conferir Frischtak e Davies (2016). Para uma análise acerca do papel do BNDES na política externa do governo Lula, cf. Valdez (2011), Oliveira (2016) e Bugiato (2017).

¹¹⁶ Os dados discutidos acima, de investimento, se referem somente aos gastos de capital, excluindo-se do levantamento os gastos correntes, de manutenção e reparação periódica dos ativos. Em nossa análise, esses gastos correntes serão levados em consideração.

A adoção da perspectiva federal, excluindo-se os gastos dos entes subnacionais, justifica-se no fato de que o presente trabalho tem como objetivo central avaliar a atuação da política externa brasileira no tema da infraestrutura, sendo a União o ente competente pela representação da República na esfera internacional¹¹⁷. Além disso, mesmo quando adotamos a perspectiva da integração regional, verificamos que os projetos são conduzidos, em sua maioria, no âmbito nacional, conforme destaca Honório (2013) e se depreende da análise da Carteira de Projetos da IIRSA¹¹⁸, maior iniciativa regional de integração em infraestrutura.

Feitas essas ponderações, passamos a análise do orçamento.

6.2 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

O orçamento público é um instrumento cujo objetivo primordial é antever as receitas e as despesas de um determinado ente estatal, por meio do planejamento e do controle da execução de suas finanças¹¹⁹. A elaboração e a execução do orçamento estão sujeitas a uma série de dispositivos normativos e de regras contábeis que visam facilitar a classificação e a identificação dos gastos e das receitas.

A Constituição Federal brasileira prevê três grandes instrumentos orçamentários em âmbito nacional, aprovados em forma de lei¹²⁰: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; e III - os orçamentos anuais.

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento orçamentário de médio prazo (quatro anos) do Governo Federal. Conforme definição legal, “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”¹²¹. Elaborado durante o primeiro ano do mandato presidencial, o PPA

¹¹⁷ Art. 21, I, CF/1988.

¹¹⁸ Em 2016, dos 94 projetos elencados, 67 eram nacionais (71,3%), 24 binacionais (25,5%) e apenas 3 (3,2%) eram multinacionais.

¹¹⁹ Os conceitos apresentados nesse Capítulo, quando não derivados de normas legais expressamente apontadas, foram extraídos do “Manual Técnico de Orçamento”, publicação oficial elaborada pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério Do Planejamento, Orçamento e Gestão. A versão utilizada foi a do ano de 2014, referente ao último ano objeto desse estudo. Disponível em: < <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/manual-tecnico-de-orcamento-mto> >. Último acesso: 23/08/2018. Para uma abordagem introdutória sucinta do orçamento, conferir a cartilha “Entenda o Orçamento”, elaborada pela Câmara dos Deputados, disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>>. Último acesso: 23/08/2018.

¹²⁰ Art. 165, CF/1988.

¹²¹ Art. 165, §1º, CF/1988

deverá ser observado na elaboração e na execução dos outros dois instrumentos orçamentários durante o resto do mandato e no primeiro ano do governo seguinte.

O segundo instrumento constitucionalmente previsto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é elaborado anualmente e tem o intuito de nortear a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA)¹²², em consonância com as metas e objetivos estabelecidos pelo PPA. Entre outros assuntos, dispõe a LDO sobre: as prioridades e metas da Administração Pública Federal; a estrutura e organização dos orçamentos; as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações; a dívida pública federal; as despesas da União com pessoal e encargos sociais; a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; as alterações na legislação tributária da União; e a fiscalização pelo Poder Legislativo sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves¹²³.

Por último, temos o principal instrumento orçamentário das unidades federativas no Brasil, a Lei Orçamentária Anual (LOA), no qual constam todas as previsões de despesas a serem realizadas no respectivo ano. No âmbito federal, é composto pelo Orçamento Fiscal, pelo Orçamento da Seguridade Social e pelo Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais¹²⁴. Conforme já mencionado no capítulo 4, avaliamos apenas os gastos diretos do governo federal, não incluindo os valores emprestados por agências oficiais de fomento que não constem do orçamento fiscal, nem aqueles investidos por meio de empresas estatais. Ainda que os investimentos das empresas estatais federais componham o quadro maior do Orçamento Geral da União, eles possuem peculiaridades e esfera orçamentária próprias, de modo que os relatórios de sua execução não estão disponíveis na mesma base de dados¹²⁵.

Pode-se dividir a existência da LOA em dois grandes momentos: I) sua elaboração e aprovação; II) sua execução.

¹²² Art. 165, §2º, CF/1988: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

¹²³ Manual Técnico de Orçamento, 2014. p. 74.

¹²⁴ Art. 165, §5º, CF/1988.

¹²⁵ Os dados orçamentários a que se fará referência neste trabalho foram extraídos dos relatórios da execução orçamentária consolidada (base de dados em formato *Microsoft Access*), obtidas no site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>>. Último acesso: 13/09/2018.

O Projeto da LOA é elaborado pelo poder Executivo (no âmbito federal, pelo Presidente da República) e aprovado pelo Legislativo. Após o trâmite no Congresso Nacional, no qual pode e costuma receber emendas, o projeto retorna ao executivo para sanção, convertendo-se em lei.

Convertido em lei, inicia-se a fase da execução: ao longo do ano o governo realiza os gastos previstos conforme a receita entra. Ao final do ano fiscal, reúnem-se todos os dados no orçamento consolidado, o qual contém as receitas e despesas efetivamente realizadas. A partir dessa base consolidada, extraímos relatórios para analisar a evolução dos gastos do governo federal em infraestrutura.

Adentrando a análise do orçamento em si, verifica-se que as despesas públicas se encontram classificadas por diversos critérios, de modo a permitir sua fácil identificação. As principais classificações sob a ótica da despesa são por¹²⁶: órgão; unidade orçamentária; função; subfunção; programa; e ação. As duas primeiras classificações referem-se ao responsável pela realização da despesa (classificação institucional), enquanto as quatro últimas referem-se a características do gasto realizado, em uma escala crescente de especificação (sendo a “função” mais abstrata e a “ação” a atividade concreta em que se efetiva o gasto). Neste trabalho, utilizaremos a classificação funcional, a qual define as áreas de despesa em que a ação governamental é realizada, permitindo identificar os gastos em infraestrutura econômica realizados pelo governo federal.

A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG)¹²⁷, a qual elenca um rol de vinte e oito Funções e cento e treze Subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental e que devem ser observadas nos três níveis de Governo (federal, estadual e municipal).

Assim como no discurso, analisamos as três funções referentes à infraestrutura econômica¹²⁸: I) Comunicações (24¹²⁹), II) Energia (25) e III) Transporte (26). Essas três funções são compostas por onze subfunções: I) Comunicações Postais (721) e Telecomunicações (722); II) Conservação de Energia (751), Energia Elétrica (752), Combustíveis Minerais (753) e Biocombustíveis (754); e III) Transporte Aéreo (781),

¹²⁶ Manual Técnico de Orçamento, 2014. p. 32-51.

¹²⁷ Manual Técnico de Orçamento, 2014. p. 33-34.

¹²⁸ Não incluindo, portanto, às funções referentes à infraestrutura social e urbana: Urbanismo (15), Habitação (16) e Saneamento (17).

¹²⁹ Número da função segundo a Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999.

Transporte Rodoviário (782), Transporte Ferroviário (783), Transporte Hidroviário (784) e Transportes Especiais (785).

Para garantir que os valores associados a essas funções estivessem o mais próximo do nosso objeto de estudo (a infraestrutura) e considerando que não adentramos no detalhamento de cada ação orçamentária (o nível mais concreto), consideramos os valores obtidos para essas funções dentro da área temática “Infraestrutura”¹³⁰.

Os relatórios extraídos da base de dados da execução orçamentária apresentam seis valores diferentes para cada despesa: 1) Dotação Inicial (Lei após vetos); 2) Créditos adicionais e remanejamentos; 3) Autorizado (Lei + Créditos); 4) Empenhado; 5) Liquidado; e 6) Valores Pagos.

Os três primeiros se referem a etapas da aprovação do orçamento, nos interessando o valor final aprovado, o chamado “Valor Autorizado” (correspondente à lei orçamentária aprovada somada dos créditos adicionais concedidos e de eventuais remanejamentos de despesas realizados).

A execução orçamentária, por sua vez, é representada pelos três valores finais, os quais compõem diferentes estágios da realização das despesas autorizadas no orçamento e estão descritas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

O primeiro estágio é o chamado “empenho”, no qual é efetivamente criada a obrigação de pagamento da despesa¹³¹. Nessa etapa, o governo se responsabiliza em reservar a quantia que deverá ser paga quando o serviço contratado for concluído ou o bem adquirido for entregue, garantindo sua liquidez perante o fornecedor.

O segundo momento da execução é chamado de “liquidação”. Nesse estágio cumpre ao governo verificar se as condições de adimplemento foram corretamente implementadas

¹³⁰ A base de dados da execução orçamentária permite a emissão dos relatórios segundo dez áreas temáticas, previstas na Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional. Essas áreas estão relacionadas com o processo de aprovação do orçamento, durante o qual a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), do Congresso Nacional, divide o projeto de lei orçamentária por temas, ficando o relatório de cada um a cargo de um Relator Setorial. Cumpre anotar que a partir de 2015, portanto fora do período aqui analisado, com as alterações introduzidas pela Resolução nº 3/2015-CN, houve a expansão dessas áreas, que passaram a ser dezesseis e desagregaram a infraestrutura em suas categorias (Transporte; Ciência e Tecnologia e Comunicações; Minas e Energia).

¹³¹ Art. 58, 59 e 60 da Lei nº 4.320/1964:

“Art. 58 O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição

Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho”.

pelo fornecedor, ou seja, se o governo recebeu aquilo que comprou: se foram prestados os serviços, entregues os bens ou realizadas as obras da forma como contratados¹³².

A última etapa é o “pagamento”¹³³, quando, uma vez empenhado o valor e verificado a implementação das condições por meio da liquidação¹³⁴, é dada a ordem de repasse do valor correspondente ao fornecedor do bem ou serviço.

No presente estudo, o valor que apresenta maior interesse e que será adotado como padrão de análise é o valor empenhado, uma vez que ele corresponde à efetiva assunção da obrigação de pagar por parte do governo e vincula a dotação ao exercício financeiro¹³⁵. É comum que em diversos momentos haja uma decalagem temporal entre o empenho dos valores e sua liquidação e pagamento, de modo que a lei prevê uma sistemática própria para o pagamento de valores empenhados em exercícios findos, conhecidos como “Restos a Pagar”¹³⁶.

Feita essa introdução sucinta acerca dos conceitos e da sistemática de funcionamento do orçamento público brasileiro, passamos à análise do orçamento federal propriamente dito, começando por breve panorama dos gastos orçamentários como um todo.

¹³² Art. 63, Lei nº 4.320/1964:

“Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.”

¹³³ Art. 64, Lei nº 4.320/1964: “A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga”.

¹³⁴ Art. 62, Lei nº 4.320/1964: “O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”.

¹³⁵ Art. 34 e 35, Lei nº 4.320/1964:

“Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro: I - as receitas nele arrecadadas; II - as despesas nele legalmente empenhadas.”

¹³⁶ Art. 36, Lei nº 4.320/1964: “Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”. As despesas processadas são aquelas que já passaram pela etapa da liquidação, estando aptas ao pagamento, enquanto as não processadas tem a fase da liquidação pendente.

6.3 VISÃO GERAL DO ORÇAMENTO FEDERAL BRASILEIRO

A Tabela 17 apresenta a evolução entre os anos de 2004 a 2014 dos valores totais¹³⁷ dos orçamentos fiscais e da seguridade social, por estágio da despesa:

Tabela 17 – Orçamento federal brasileiro, 2004 a 2014, por estágio da despesa (em bilhões de reais).

	DOTAÇÃO INICIAL (A)	CRÉD. AD. (B)	AUTORIZADO (C) = (A) + (B)	EMPENHADO (D)	LIQUIDADO (E)	VALORES PAGOS (F)
2004	R\$ 1.469,09	R\$ 37,74	R\$ 1.506,83	R\$ 908,18	R\$ 908,18	R\$ 888,26
2005	R\$ 1.587,34	R\$ 27,56	R\$ 1.614,91	R\$ 1.093,66	R\$ 1.093,66	R\$ 1.059,42
2006	R\$ 1.580,26	R\$ 66,04	R\$ 1.646,3	R\$ 1.126,33	R\$ 1.126,33	R\$ 1.089,07
2007	R\$ 1.347,76	R\$ 33,56	R\$ 1.381,32	R\$ 1.080,76	R\$ 1.080,72	R\$ 1.034,56
2008	R\$ 1.095,61	R\$ 152,55	R\$ 1.248,16	R\$ 1.012,44	R\$ 1.012,43	R\$ 952,74
2009	R\$ 1.294,04	R\$ 101,24	R\$ 1.395,29	R\$ 1.158,97	R\$ 1.158,97	R\$ 1.089,36
2010	R\$ 1.298,10	R\$ 60,40	R\$ 1.358,51	R\$ 1.106,21	R\$ 1.106,21	R\$ 1.039,71
2011	R\$ 1.373,88	R\$ 34,47	R\$ 1.408,34	R\$ 1.172,76	R\$ 1.172,76	R\$ 1.100,89
2012	R\$ 1.395,03	R\$ 68,93	R\$ 1.463,96	R\$ 1.193,50	R\$ 1.193,50	R\$ 1.110,66
2013	R\$ 1.331,48	R\$ 116,48	R\$ 1.447,96	R\$ 1.186,71	R\$ 1.186,71	R\$ 1.095,92
2014	R\$ 1.413,12	R\$ 133,53	R\$ 1.546,65	R\$ 1.368,74	R\$ 1.368,74	R\$ 1.285,30

A primeira coisa que se nota é que, em termos reais (descontada a inflação), não houve um aumento efetivo dos gastos autorizados no período (uma diferença de cerca de R\$ 40 bilhões entre 2004 e 2014). Percebe-se, porém, que houve sim um aumento real tanto nos valores empenhados (praticamente igual aos valores liquidados) quanto nos valores pagos, indicando uma relação mais efetiva entre as despesas previstas e as executadas. A diferença entre os valores empenhados e pagos também é pequena, embora tenha crescido ao longo do tempo, conforme verificamos na Tabela 18:

¹³⁷ Os valores por ano representam a soma total dos valores obtidos em relatório gerado por função para as esferas 1 e 2 (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social). Todos os valores apresentados neste capítulo foram deflacionados pelo IGPM-M (ano base 2004), obtidos no sítio do Banco Central. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/?red-indeco>>. Último acesso: 30/10/2018.

Tabela 18 – Porcentagem dos valores empenhados/pagos em relação ao autorizado.

	EMP. / AUT. (G) = (D) / (C)	PAGO / AUT. (H) = (F) / (C)	DIFERENÇA (I) = (G) - (H)
2004	60,27%	58,95%	1,32%
2005	67,72%	65,60%	2,12%
2006	68,42%	66,15%	2,26%
2007	78,24%	74,90%	3,34%
2008	81,11%	76,33%	4,78%
2009	83,06%	78,07%	4,99%
2010	81,43%	76,53%	4,89%
2011	83,27%	78,17%	5,10%
2012	81,53%	75,87%	5,66%
2013	81,96%	75,69%	6,27%
2014	88,50%	83,10%	5,39%

Entrando na composição do orçamento, verificamos que duas funções respondem por quase sua totalidade: Encargos Especiais (28), composta essencialmente pelo financiamento e refinanciamento da dívida pública; e Previdência Social (9). Para se ter a dimensão do todo de cada função, consolidamos na Tabela 19 a soma dos valores autorizados e empenhados para cada uma delas em todo período avaliado, bem como seu percentual no valor total:

Tabela 19 – Valores totais por função de 2004 a 2014 (em bilhões de Reais).

Nº	FUNÇÃO	AUTORIZADO		EMPENHADO		DIFERENÇA (A - E)	
		TOTAL	% TOTAL	TOTAL	% TOTAL	TOTAL	% TOTAL
1	Legislativa	R\$ 48,37	0,30%	R\$ 45,02	0,36%	R\$ 3,35	0,06%
2	Judiciária	R\$ 166,94	1,04%	R\$ 161,73	1,30%	R\$ 5,22	0,26%
3	Essencial à Justiça	R\$ 36,9	0,23%	R\$ 35,27	0,28%	R\$ 1,63	0,05%
4	Administração	R\$ 152,43	0,95%	R\$ 135,33	1,09%	R\$ 17,1	0,14%
5	Defesa Nacional	R\$ 234,3	1,46%	R\$ 219,02	1,77%	R\$ 15,28	0,30%
6	Segurança Pública	R\$ 65,74	0,41%	R\$ 55,02	0,44%	R\$ 10,72	0,03%
7	Relações Exteriores	R\$ 16,94	0,11%	R\$ 15,35	0,12%	R\$ 1,59	0,02%
8	Assistência Social	R\$ 306,78	1,92%	R\$ 301,16	2,43%	R\$ 5,63	0,51%
9	Previdência Social	R\$ 2.536,61	15,84%	R\$ 2.526,87	20,36%	R\$ 9,74	4,53%
10	Saúde	R\$ 521,65	3,26%	R\$ 491,98	3,96%	R\$ 29,66	0,71%
11	Trabalho	R\$ 268,51	1,68%	R\$ 258,02	2,08%	R\$ 10,49	0,40%
12	Educação	R\$ 385,26	2,41%	R\$ 353,34	2,85%	R\$ 31,92	0,44%
13	Cultura	R\$ 13,5	0,08%	R\$ 9,48	0,08%	R\$ 4,01	-0,01%
14	Direitos da Cidadania	R\$ 13,99	0,09%	R\$ 10,66	0,09%	R\$ 3,34	0,00%
15	Urbanismo	R\$ 49,41	0,31%	R\$ 31,64	0,26%	R\$ 17,76	-0,05%
16	Habitação	R\$ 7,49	0,05%	R\$ 5,37	0,04%	R\$ 2,12	0,00%
17	Saneamento	R\$ 15,47	0,10%	R\$ 12,47	0,10%	R\$ 3,	0,00%
18	Gestão Ambiental	R\$ 39,33	0,25%	R\$ 30,63	0,25%	R\$ 8,7	0,00%
19	Ciência e Tecnologia	R\$ 55,96	0,35%	R\$ 49,62	0,40%	R\$ 6,34	0,05%
20	Agricultura	R\$ 151,15	0,94%	R\$ 111,82	0,90%	R\$ 39,32	-0,04%
21	Organização Agrária	R\$ 48,06	0,30%	R\$ 39,17	0,32%	R\$ 8,89	0,02%
22	Indústria	R\$ 24,4	0,15%	R\$ 17,4	0,14%	R\$ 7,	-0,01%
23	Comércio e Serviços	R\$ 43,46	0,27%	R\$ 29,98	0,24%	R\$ 13,48	-0,03%
24	Comunicações	R\$ 9,26	0,06%	R\$ 6,89	0,06%	R\$ 2,37	0,00%
25	Energia	R\$ 8,5	0,05%	R\$ 5,63	0,05%	R\$ 2,87	-0,01%
26	Transporte	R\$ 151,92	0,95%	R\$ 120,27	0,97%	R\$ 31,65	0,02%
27	Desporto e Lazer	R\$ 15,99	0,10%	R\$ 9,46	0,08%	R\$ 6,52	-0,02%
28	Encargos Especiais	R\$ 10.449,04	65,23%	R\$ 7.319,64	58,99%	R\$ 3.129,4	-6,24%
99	Reserva de Contingência	R\$ 180,87	1,13%	R\$ 0,0	0,00%	R\$ 180,87	-1,13%

Nota-se que a maioria das funções manteve a mesma proporção no orçamento entre os valores autorizados e empenhados. A grande queda se dá justamente na função responsável pela maior parte do orçamento, os Encargos Especiais (variação negativa de 6,24% entre o percentual autorizado e o empenhado), os quais são em sua maioria absorvidos pela segunda maior função, a Previdência Social (ganho de 4,53%). Outras funções que tiveram um peso maior nos valores empenhados do que autorizados foram a Judiciária (0,26%), Defesa Nacional (0,30%), Assistência Social (0,51%), Saúde (0,71%), Trabalho (0,40%) e Educação (0,44%).

No que concerne à evolução temporal, separamos em três gráficos as onze maiores funções em termos de valores empenhados, para melhor visualização.

Gráfico 18 – Evolução das duas maiores funções (valores empenhados em % do total).

Verifica-se que no caso dos Encargos Especiais, a trajetória se deu ao contrário do orçamento como um todo, diminuindo sua proporção no total empenhado (de 66,36% em 2004 para 55,82% em 2014). Já a Previdência Social se manteve relativamente estável na casa dos 20% ao longo de todo o período.

Gráfico 19 – Evolução das funções com participação entre 1 a 5% do orçamento (valores empenhados em % do total).

Passando para o grupo que teve uma participação entre 1% e 5% no orçamento, verificamos um crescimento de sua importância no total empenhado ao longo do período estudado, notadamente em Educação (1,6% a 4,06%), Assistência Social (1,52% a 3,05%) e Trabalho (1,17% a 3,1%). Interessante anotar que o valor máximo atingido por essas funções ocorreu em 2013, havendo uma queda generalizada em 2014, ano em que os Encargos Especiais inverteram sua trajetória e tiveram o um leve aumento.

Gráfico 20 – Evolução das funções com participação entre 0,5 e 1,5% do orçamento (valores empenhados em % do total).

O terceiro grupo das maiores funções, que tiveram uma participação total no período entre 0,5% e 1,5%, teve uma movimentação diferente do segundo grupo, com uma trajetória de crescimento até 2010 e queda após esse ano, sendo que Administração e Agricultura terminaram em níveis menores que os iniciais, ainda que muito próximos (Administração 0,98% em 2004 e 0,92% em 2014; Agricultura 0,84% e 0,81%, respectivamente). Apenas a função Transporte, dentro desse grupo, apresentou um aumento significativo no período, saindo de 0,4% em 2004 para 0,91% em 2014, atingindo um pico de 1,37% em 2010.

Apresentado esse panorama geral do orçamento federal brasileiro, passamos a análise das despesas orçamentárias em infraestrutura econômica.

6.4 INFRAESTRUTURA NO ORÇAMENTO FEDERAL BRASILEIRO

Conforme apontado na seção 6.2, os valores adotados para medir o peso da infraestrutura econômica no orçamento se referem às despesas previstas para as funções

Transporte, Energia e Comunicações dentro do relatório setorial da área temática “Infraestrutura”. Nesse sentido, os valores que serão apresentados neste capítulo para essas funções são ligeiramente inferiores àqueles vistos no capítulo anterior, tendo em vista que nem todas as despesas foram enquadradas pela CMO na área temática da infraestrutura¹³⁸.

Começaremos pela análise da função com maior peso relativo no orçamento, os Transportes.

Tabela 20 – Infraestrutura de Transportes no orçamento, por estágio da despesa (em milhões de reais).

	DOT. INICIAL (A)	CRÉD. AD. (B)	AUTORIZADO (C) = (A) + (B)	EMPENHADO (D)	LIQUIDADO (E)	VALORES PAGOS (F)
2004	R\$ 3.186,75	R\$ 1.467,54	R\$ 4.654,30	R\$ 2.941,97	R\$ 2.941,97	R\$ 1.762,18
2005	R\$ 7.108,59	R\$ 686,60	R\$ 7.795,19	R\$ 6.164,57	R\$ 6.164,57	R\$ 2.858,93
2006	R\$ 5.849,04	R\$ 1.318,25	R\$ 7.167,29	R\$ 5.739,59	R\$ 5.739,59	R\$ 2.757,70
2007	R\$ 7.634,02	R\$ 3.929,24	R\$ 11.563,26	R\$ 10.020,29	R\$ 10.015,31	R\$ 4.083,65
2008	R\$ 8.305,31	R\$ 1.917,07	R\$ 10.222,38	R\$ 8.286,40	R\$ 8.286,40	R\$ 2.470,82
2009	R\$ 9.191,24	R\$ 2.634,41	R\$ 11.825,65	R\$ 10.369,20	R\$ 10.369,20	R\$ 4.517,57
2010	R\$ 11.120,45	R\$ 2.435,46	R\$ 13.555,91	R\$ 12.050,43	R\$ 12.050,43	R\$ 5.857,72
2011	R\$ 13.250,38	R\$ 349,42	R\$ 13.599,80	R\$ 10.972,48	R\$ 10.972,48	R\$ 5.330,05
2012	R\$ 12.843,04	R\$ 3.606,97	R\$ 16.450,01	R\$ 10.392,16	R\$ 10.392,16	R\$ 4.065,48
2013	R\$ 11.326,91	-R\$ 178,24	R\$ 11.148,68	R\$ 9.864,54	R\$ 9.864,54	R\$ 3.774,78
2014	R\$ 10.700,85	R\$ 373,47	R\$ 11.074,31	R\$ 8.750,91	R\$ 8.750,91	R\$ 4.157,49

Verifica-se que houve um aumento real nos gastos realizados com transportes até 2010, quando entrou em declínio. Embora o maior valor autorizado tenha sido em 2012 (R\$ 16,45 bilhões), o maior empenho ocorreu em 2010, tanto em termos absolutos (R\$ 12,05 bilhões) quanto proporcionais ao autorizado (88,89%), em consonância com o observado para as despesas na função transporte como um todo.

¹³⁸ Cabe anotar, ainda, que a área temática “Infraestrutura” inclui, também, valores classificados em outras funções, que não serão considerados, por não comporem o conceito de infraestrutura econômica, como Administração, Encargos Especiais, Gestão Ambiental, Indústria, Previdência Social (relativo a aposentadorias e pensões de funcionários ligados aos órgãos da área) e Urbanismo.

Gráfico 21 – Evolução das despesas em Transportes, valores absolutos (em milhões de reais).

Destaca-se que já em 2005 a relação empenhado/autorizado encontrava-se próxima aos 80%, enquanto para o orçamento em geral esse nível foi obtido somente a partir de 2007. Esse percentual se manteve relativamente estável ao longo do período, variando na faixa dos 80 a 90%, com exceção do ano de 2012 que, como vimos, apresentou o maior valor autorizado, sem que o valor empenhado o acompanhe, trazendo a relação para o menor nível do período (63,17%).

Tabela 21 – Infraestrutura de Transportes no orçamento, percentual executado/autorizado.

	EMPENHADO / AUTORIZADO (H) = (D) / (C)	PAGO / AUTORIZADO (G) = (F) / (C)
2004	63,21%	37,86%
2005	79,08%	36,68%
2006	80,08%	38,48%
2007	86,66%	35,32%
2008	81,06%	24,17%
2009	87,68%	38,20%
2010	88,89%	43,21%
2011	80,68%	39,19%
2012	63,17%	24,71%
2013	88,48%	33,86%
2014	79,02%	37,54%

Apesar disso, a diferença entre os valores pagos e os empenhados é considerável: no período como um todo, pagou-se em média 44,59% dos valores empenhados, proporção muito abaixo daquela vista para o orçamento como um todo (94,76% na média). Seria necessária uma análise mais aprofundada das ações orçamentárias para verificar as possíveis causas dessa diferença¹³⁹, mas é seguro concluir que as ações realizadas em infraestrutura de transportes tiveram dificuldade em enquadrar seu ciclo de despesa dentro do cronograma fiscal anualizado.

Interessante notar, ainda, que os créditos adicionais, não previstos no projeto de lei orçamentária original, responderam por uma parte significativa dos valores autorizados, chegando a cerca de um quarto deles, na média de 2006 a 2010, bem superior à média do orçamento geral (5,31% no período todo e 6,07% entre 2006 e 2010).

O quadro para a infraestrutura de Energia apresenta diferenças perceptíveis, a começar pelos valores absolutos, em média quinze vezes menor¹⁴⁰:

Tabela 22 – Infraestrutura de Energia no orçamento, por estágio da despesa (em milhões de reais).

	DOT. INICIAL (A)	CRÉD. AD. (B)	AUTORIZADO (C) = (A) + (B)	EMPENHADO (D)	LIQUIDADO (E)	VALORES PAGOS (F)
2004	R\$ 725,50	R\$ 31,64	R\$ 757,14	R\$ 396,05	R\$ 396,05	R\$ 360,64
2005	R\$ 757,17	R\$ 52,38	R\$ 809,55	R\$ 465,37	R\$ 465,37	R\$ 403,66
2006	R\$ 695,07	-R\$ 158,75	R\$ 536,31	R\$ 427,54	R\$ 427,54	R\$ 353,04
2007	R\$ 662,08	R\$ 3,70	R\$ 665,78	R\$ 479,31	R\$ 479,28	R\$ 376,32
2008	R\$ 506,90	R\$ 135,44	R\$ 642,33	R\$ 429,49	R\$ 429,49	R\$ 368,99
2009	R\$ 680,68	R\$ 110,79	R\$ 791,47	R\$ 662,77	R\$ 662,77	R\$ 524,17
2010	R\$ 807,14	R\$ 10,39	R\$ 817,53	R\$ 496,50	R\$ 496,50	R\$ 371,28
2011	R\$ 676,97	R\$ 0,33	R\$ 677,30	R\$ 436,73	R\$ 436,73	R\$ 375,37
2012	R\$ 708,47	R\$ 45,56	R\$ 754,03	R\$ 516,27	R\$ 516,27	R\$ 431,71
2013	R\$ 667,57	R\$ 60,97	R\$ 728,54	R\$ 631,44	R\$ 631,44	R\$ 492,12
2014	R\$ 1.184,11	R\$ 82,65	R\$ 1.266,76	R\$ 678,16	R\$ 678,16	R\$ 498,16

Além da diferença no total das despesas, a infraestrutura de energia permaneceu relativamente estável no período, diferentemente da de transportes (com crescimento até 2010 e então queda). Os valores autorizados se mantiveram na faixa dos seiscentos a oitocentos milhões de reais, com uma queda inicial em 2006 e uma trajetória predominantemente

¹³⁹ Algumas causas possíveis, apenas a título exemplificativo, seriam atrasos na realização das obras (o que retardaria a liquidação e pagamento delas) ou mesmo dificuldades ligadas à elaboração de projetos longos divididos em etapas anuais bem definidas, de modo a executar cada parte dentro de um mesmo exercício financeiro.

¹⁴⁰ Média da divisão dos valores autorizados e empenhados de Transportes pelos respectivos valores anuais de Energia.

ascendente até 2013 (quedas em 2008, 2011 e 2013), quando tiveram um grande salto, quase dobrando de valor (de R\$ 728,54 milhões em 2013 para R\$ 1.266,76 milhões em 2014).

Gráfico 22 – Evolução das despesas em Energia, valores absolutos (em milhões de reais).

Os valores empenhados e pagos, por sua vez, permaneceram estáveis na faixa dos quatrocentos milhões entre 2004 e 2011, com um pico isolado de aumento em 2009. A partir de 2011, passaram a crescer. A diferença entre eles foi pequena e seguiu a tendência do orçamento geral de aumento, correspondendo os valores pagos a 91,06% do empenhado em 2004 e 73,46% em 2014, com uma média de 81,78% no período.

Tabela 23 – Infraestrutura de Energia no orçamento, percentual executado/autorizado.

	EMPENHADO / AUTORIZADO (H) = (D) / (C)	PAGO / AUTORIZADO (G) = (F) / (C)
2004	52,31%	47,63%
2005	57,48%	49,86%
2006	79,72%	65,83%
2007	71,99%	56,52%
2008	66,86%	57,45%
2009	83,74%	66,23%
2010	60,73%	45,42%
2011	64,48%	55,42%
2012	68,47%	57,25%
2013	86,67%	67,55%
2014	53,54%	39,33%

A diferença entre os valores autorizados e os executados, contudo, foi oscilante e ficou abaixo da média geral e dos transportes, com 67,82% para os valores empenhados e 55,32% para os valores pagos, indicando um menor comprometimento de recursos com o setor. O grande salto tido em 2014 para os valores autorizados não foi acompanhado pelo empenho, de modo a derrubar a relação a um nível próximo à proporção inicial, na casa dos 50%.

Tabela 24 – Infraestrutura de Comunicações no orçamento, por estágio da despesa (em milhões de reais).

	DOT. INICIAL (A)	CRÉD. AD. (B)	AUTORIZADO (C) = (A) + (B)	EMPENHADO (D)	LIQUIDADO (E)	VALORES PAGOS (F)
2004	R\$ 609,09	R\$ 42,18	R\$ 651,26	R\$ 491,99	R\$ 491,99	R\$ 391,86
2005	R\$ 933,20	R\$ 26,00	R\$ 959,20	R\$ 472,22	R\$ 472,22	R\$ 400,65
2006	R\$ 554,86	R\$ 13,18	R\$ 568,03	R\$ 441,62	R\$ 441,62	R\$ 392,89
2007	R\$ 596,11	R\$ 291,77	R\$ 887,87	R\$ 770,76	R\$ 770,76	R\$ 395,03
2008	R\$ 493,27	R\$ 21,56	R\$ 514,83	R\$ 411,24	R\$ 411,24	R\$ 327,11
2009	R\$ 503,55	R\$ 91,47	R\$ 595,02	R\$ 437,19	R\$ 437,19	R\$ 331,14
2010	R\$ 570,04	R\$ 265,28	R\$ 835,32	R\$ 676,80	R\$ 676,80	R\$ 364,50
2011	R\$ 883,57	R\$ 45,4	R\$ 928,96	R\$ 556,67	R\$ 556,67	R\$ 437,30
2012	R\$ 737,35	R\$ 80,67	R\$ 818,02	R\$ 579,53	R\$ 579,53	R\$ 342,52
2013	R\$ 569,98	-R\$ 1,31	R\$ 568,66	R\$ 468,68	R\$ 468,68	R\$ 322,41
2014	R\$ 567,32	R\$ 72,82	R\$ 640,14	R\$ 509,04	R\$ 509,04	R\$ 398,56

As Comunicações, por sua vez, foram a função com a menor quantidade de valores autorizados, embora tenham ficado próximo dos valores previstos para Energia (total autorizado no período para esta de R\$8.446,74 milhões e para aquelas de R\$ 7.967,33 milhões). Apesar disso, os valores empenhados em Comunicações foram maiores que os de Energia (R\$ 5.815,73 milhões contra R\$ 5.619,62 milhões), mantendo uma média da relação empenhado/autorizado de 74,22%.

Tabela 25 – Infraestrutura de Comunicações no orçamento, percentual executado/autorizado.

	EMPENHADO / AUTORIZADO (H) = (D) / (C)	PAGO / AUTORIZADO (G) = (F) / (C)
2004	75,54%	60,17%
2005	49,23%	41,77%
2006	77,75%	69,17%
2007	86,81%	44,49%
2008	79,88%	63,54%
2009	73,47%	55,65%
2010	81,02%	43,64%
2011	59,92%	47,07%
2012	70,85%	41,87%
2013	82,42%	56,70%
2014	79,52%	62,26%

Percebe-se que os valores pagos permaneceram bem estáveis durante todo o período, entre os 350 e 400 milhões de reais, enquanto os valores empenhados tenderam a acompanhar os valores autorizados, com exceção dos saltos destes em 2005 e 2011.

Gráfico 23 – Evolução das despesas em Comunicações, valores absolutos (em milhões de reais).

7. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA

Apresentados em linhas gerais o tema da infraestrutura econômica do ponto de vista do discurso externo brasileiro, por meio das Resenhas de Política Exterior do Brasil, e do valor prático-econômico concedido pelo governo federal, por meio de dotações orçamentárias, interessa-nos comparar o peso relativo dado por ambos à infraestrutura ao longo do tempo.

Para medir a importância relativa da infraestrutura no discurso, adotamos como medida a quantidade de ocorrências únicas do tema, ou seja, em quantos textos diferentes ela aparece¹⁴¹, em proporção ao total de textos do respectivo ano, somando-se os Artigos, C.N.M.I., Discursos e Entrevistas. Conforme já tratado no Capítulo 5, tendo em vista que as publicações não contêm a íntegra dos Atos Internacionais, mas apenas seu título, estes foram desconsiderados na análise.

Como medida da prática, por sua vez, adotamos a soma dos valores empenhados para as três funções representantes da infraestrutura econômica (Transportes, Energia e Comunicações) em proporção ao total empenhado no orçamento para o respectivo ano. Em consonância com o exposto no Capítulo 6, o empenho é o estágio da despesa em que o governo se responsabiliza pela reserva dos valores para o pagamento dos bens e serviços contratados, de modo que se considera o valor mais adequado para representar a efetiva assunção de obrigação por parte deste.

¹⁴¹ Em diversos casos infraestrutura apareceu mais de uma vez por texto: as 1215 ocorrências de infraestrutura econômica estão distribuídas em 736 textos únicos (desconsiderados os atos internacionais).

Gráfico 24 – Infraestrutura no discurso e na prática (eixo primário e secundário, respectivamente).

É possível identificar dois momentos distintos na relação entre o discurso e a prática. Até o ano de 2010, ambos tiveram uma movimentação semelhante (aumento em 2005, 2007 e 2009 e queda em 2006 e 2008), ainda que em intensidades diversas, notadamente no crescimento da prática de 2006 para 2007, de 0,59% do orçamento para 1,04%, quase dobrando seu valor relativo, enquanto o discurso aumentou de 11,09% para 15,27% (aproximadamente 1,38 vezes). Em 2010, pela primeira vez, eles adotam rumos diversos: enquanto a prática cresce para o seu maior ponto (1,20% no total empenhado), a presença da infraestrutura no discurso externo cai (de 16,09% em 2009 para 11,28% em 2010).

A partir de 2011 os gastos em infraestrutura econômica adotam uma trajetória descendente, passando a representar um percentual cada vez menor na execução orçamentária. Conforme vimos na seção 6.4, houve uma queda real nos valores empenhados para os transportes (que compõem a maior parte dos valores da infraestrutura econômica no orçamento), contrariando a trajetória ascendente do empenho no orçamento como um todo (ver seção 6.3, tabela 18). Destacamos, também, que a mesma movimentação é observada com relação aos valores pagos, ainda que esses representem um percentual menor no total. Desse modo, é seguro concluir que a perda de espaço para outros gastos, sofrida pela infraestrutura a partir de 2010, representa uma diminuição na importância prática concedida pelo governo ao tema, na medida em que esse passa a priorizar outras áreas para investir seus recursos.

No discurso externo, por outro lado, a presença da infraestrutura cresceu: presente em 11,28% dos textos em 2010, saltou para 17,72% em 2013, finalizando em 36,72% em 2014.

Ainda que tenha sofrido ligeiras quedas entre 2010/2011 (11,28% / 10,31%) e 2012/2013 (18,15% / 17,72%), a trajetória a partir de 2010 foi eminentemente ascendente, com crescimentos expressivos em 2012 e 2014.

Verifica-se, portanto, um descolamento entre o discurso e a prática, especialmente após 2010. Entre 2004 e 2009, embora ambos tenham se movimentado da mesma forma, nota-se que os crescimentos tidos em termos de investimento não foram acompanhados por igual crescimento da importância do tema no discurso. A partir de 2010 ambos adotam trajetórias inversamente proporcionais: passa-se a investir menos e a se falar mais em infraestrutura.

Uma justificativa possível seria que o aumento do discurso buscava compensar as dificuldades em investir em um momento de restrição orçamentária, como forma de atrair investimentos externos e do setor privado. Com efeito, conforme visto na seção 5.5, o tema dos investimentos, que caiu de 2008 a 2011, voltou a crescer em 2012, assim como o tema da cooperação internacional. No mesmo sentido caminham as observações realizadas na seção 5.8 quanto aos sujeitos relacionados à atuação da infraestrutura como objeto: houve uma sobre-participação de agentes privados nos anos de 2012 e 2014 (em relação ao resto do período), bem como um aumento da participação de países desenvolvidos nessas ações entre 2011 e 2014, notadamente vinculados a projetos de cooperação.

Ainda assim, não há como deixar de reconhecer um considerável grau de retórica no crescimento desse discurso, tendo em consideração os níveis de abstração e de positividade. Contrariamente ao que se esperaria em um momento em que dificuldades orçamentárias restringem os investimentos no setor, houve um crescimento tanto da positividade quanto da concretude no discurso, especialmente a partir de 2012¹⁴².

¹⁴² A positividade manteve uma média de 88,24% entre 2012 e 2014 contra 80,71% do resto do período, enquanto o nível de abstração reverteu a queda sofrida entre 2010 e 2012, chegando ao valor mais alto de concretude em 2014, pela primeira vez ultrapassando os níveis mais abstratos (51,43%, na soma dos percentuais dos três níveis mais concretos).

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo desta pesquisa foi traçar a evolução do tema da infraestrutura na política externa brasileira no período recente, por meio da sistematização e quantificação de aspectos do discurso e acrescentando um aspecto prático da execução política do governo brasileiro.

A metodologia adotada teve o intuito de preencher, essencialmente, duas lacunas que se costuma encontrar nos estudos da área.

A primeira delas se refere à análise do discurso externo. Verifica-se a baixa ocorrência de estudos que procuram sistematizar e quantificar esse discurso. Ainda que diversas pesquisas se debrucem sobre a política externa brasileira e que, assim, se crie certo consenso doutrinário acerca dos temas que possuem destaque nela, poucos esforços são vistos no sentido de dar maior concretude ao que pode ser entendido como um tema de relevo.

Nesse sentido, as análises costumam fazer um apanhado geral de gestões presidenciais específicas, buscando convergências e divergências entre os diferentes mandatários que se sucedem. Por mais que se derivem contribuições essenciais para o entendimento da política exterior brasileira dessas obras, muitas vezes se perdem nuances relevantes que ocorreram dentro de uma mesma gestão, o que só se observa pela análise sistemática de sua evolução cronológica e pela categorização do discurso.

Especificamente quanto à infraestrutura, costuma ela ser tratada na doutrina como tema acessório de política externa, uma variante das possibilidades de integração regional, em complementação às integrações comerciais e políticas. Nosso intuito foi apresentar um enfoque diverso, no qual trouxemos a infraestrutura para o primeiro plano e, a partir dela, avaliamos a existência ou não de um enfoque regional para o tema.

Quanto ao discurso externo brasileiro, portanto, nosso levantamento buscou não somente alterar a perspectiva de análise do tema da infraestrutura, mas também a forma de trabalhar o objeto de estudo. Por meio do levantamento de todas as ocorrências do termo de interesse e da sua avaliação segundo categorias previamente delimitadas, buscamos apresentar os resultados encontrados de maneira que fosse facilmente apreensível sua magnitude e verificada sua trajetória temporal.

A segunda lacuna que buscamos preencher está relacionada à prática. Além de predominar o aspecto qualitativo na análise do discurso, existe também uma carência de estudos que procuram identificar e comparar os resultados práticos dele. Avaliar a materialização do discurso em ações concretas é medida essencial para o controle de políticas públicas e a formação de uma sociedade cada vez mais consciente, medida que enriquece o debate político e fortalece o escrutínio popular sob os governantes, gerando um ciclo virtuoso benéfico para a população.

A avaliação comparada do empenho orçamentário do governo federal brasileiro em infraestrutura com seu discurso externo sobre o tema permite extrair conclusões com benefícios tanto para os formuladores da política externa quanto para os gestores do orçamento. Ainda que a existência de diversos órgãos especializados em setores específicos seja benéfica para a condução e o aperfeiçoamento da gestão pública, é necessário sempre se ter em mente que todos compõem um mesmo governo e estão trabalhando em prol de uma mesma sociedade, de modo que é primordial o diálogo constante entre as diferentes instituições. Não apenas se evitam, assim, contradições e trabalhos sobrepostos, mas garante-se uma sinergia positiva para toda a administração e, conseqüentemente, para a sociedade como um todo.

Longe de pretender exaurir as possibilidades de análise na área, nosso estudo procurou justamente o oposto: fomentar novos trabalhos nesse sentido. Conforme exposto na seção 6.1, o orçamento federal responde apenas por parte do total dos gastos públicos em infraestrutura. Análises que busquem comparar o discurso com outras formas de financiamento público, como por meio dos bancos públicos, órgãos de fomento e empresas estatais, definitivamente possuem muito a acrescentar ao campo de estudo. Mesmo sob o ponto de vista do orçamento federal, nossa pesquisa adotou como parâmetro a menor escala de análise, a Função, de modo que trabalhos comparativos com escalas maiores, adentrando nos Programas e nas Ações em si, seriam de grande contribuição, especialmente sob uma abordagem de integração regional, uma vez que apresentam uma possibilidade de identificar o efetivo peso de projetos específicos do setor no orçamento.

Em relação aos resultados da pesquisa, verificamos que, ao longo dos onze anos estudados (2004-2014), a infraestrutura apareceu de forma predominantemente positiva no discurso externo, embora, no geral, abordada de maneira abstrata, sem o comprometimento com projetos específicos, valores ou prazos.

Contrariamente ao que se esperava ao analisar um período posterior à constituição de um mecanismo formal de integração específico para o setor (IIRSA), a abordagem regional perdeu espaço ao longo dos anos no discurso relativo à infraestrutura. Verificou-se que no início do período a região tida como foco da integração, com ampla diferença, era a América do Sul, em contraposição à América Latina, mas sua importância no discurso foi caindo e, ao final, as duas regiões dividiam quase o mesmo peso relativo no discurso de integração regional.

O próprio desempenho das instituições de integração criadas deixou a desejar. Com exceção dos períodos de seu lançamento e consolidação, a IIRSA e a UNASUL tiveram uma baixa participação no discurso relativo à infraestrutura, especialmente àquela, que desapareceu por completo a partir de 2012. Ainda assim, devemos reconhecer que, embora a presença no discurso de infraestrutura como um todo tenha sido baixa, quando se falou em integração regional quase 40% das ocorrências ao longo do período fizeram menção a um desses mecanismos.

Os resultados vão ao encontro do que defende a doutrina em termos de diferenças nos tipos de condução da política externa por Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2015). O alto perfil atribuído à política externa por Lula, tanto regional quanto global, em contraposição à gestão de baixo perfil de Dilma, pôde ser visto não somente na perda relativa de importância atribuída à integração regional, mas na própria quantidade total de textos oficiais representativos dessa política (média de 755 entre 2004-2010 e de 366 entre 2011 e 2014). Não se pode deixar de notar que, apesar disso, a infraestrutura teve um aumento em seu peso relativo dentro do discurso externo nos anos finais do período avaliado, ainda que não sob o enfoque regionalizado.

Conforme visto, esse ganho de importância no discurso não foi acompanhado pelo aumento do empenho de valores no setor por parte do governo federal. Pelo contrário, após um período de notável crescimento, especialmente no setor dos transportes, que ainda conta com uma maior dependência do setor público, a alocação de recursos na área de infraestrutura econômica perdeu importância relativa no total do orçamento.

Acrescenta-se, ainda, a preocupação de que a participação do setor privado no discurso externo em infraestrutura teve crescimento entre 2004 e 2008, justamente no período em que cresciam também os gastos públicos, entrando depois em declínio, até 2011, quando se estabilizou na faixa de 20% dos textos. As restrições orçamentárias experimentadas deveriam

ensejar uma maior preocupação em atrair o setor privado para cobrir o déficit de investimentos públicos no setor.

Trazendo a discussão para o período atual, a perspectiva futura de aumento desses investimentos públicos não é acalentadora. Verificou-se um preocupante peso do endividamento público e dos gastos previdenciários na composição do orçamento¹⁴³, situação que tende a se agravar nas próximas décadas com a saída do Brasil de seu período de transição demográfica e o envelhecimento de sua população. Somam-se esses fatos a uma virada política pela qual passa não só o Brasil, mas a América Latina como um todo, com a troca de regimes ligados a ideias mais à esquerda do espectro político, predominantes na região na primeira década do século XXI, por governos que tendem a seguir uma política econômica e social mais ortodoxa, e temos um panorama para o futuro próximo de difícil mudança na trajetória de queda do investimento público na área de infraestrutura, com impactos significativos para o desenvolvimento da região.

Tendo em vista esse panorama, faz-se primordial a atuação externa no sentido de atrair capitais estrangeiros para a realização de investimentos em infraestrutura. A adoção de uma perspectiva regional nessa empreitada, por sua vez, garante maior poder de barganha ao país na ordem internacional. A relevância que atribuímos à integração da infraestrutura na região deriva não somente dos aspectos econômicos concretos em termos de ganhos de produtividade e competitividade para o país e para a região dentro da cadeia comercial global, mas pelo fato de que uma futura integração político-social dos países sul-americanos depende imensamente da criação de vias concretas de articulação entre os países, que não estejam sujeitas às liberalidades derivadas de mudanças sazonais nos regimes. Enquanto iniciativas de integração política podem ser esvaziadas tão rapidamente quanto criadas, a construção de uma estrada ou uma ponte unindo dois ou mais países pode levar mais tempo e exigir maior esforço dos governantes, mas abre caminho para a expansão das relações entre esses povos de maneira muito mais dificilmente reversível, garantindo uma conexão duradoura e benéfica às populações envolvidas.

O papel do Brasil nessa tarefa é de extrema relevância. Maior economia da América do Sul e respondendo por quase metade do território e da população do continente, cumpre ao país garantir a construção e a continuidade desse projeto integrativo, não como forma de

¹⁴³ A evolução do peso relativo de cada função no orçamento, em porcentagem do total do ano, pode ser conferida nos Apêndices III e IV.

impor sua vontade sobre os vizinhos, mas sim em reconhecimento às responsabilidades derivadas de sua posição política, social e econômica na região e no mundo.

Nesse sentido, acreditamos que cresce ainda mais a importância dos formuladores da política externa brasileira. Considerando o papel de destaque que tem o Itamaraty na elaboração e na execução da política externa enquanto política de Estado, caberá à diplomacia nacional garantir não somente que os laços duramente construídos ao longo das últimas três décadas não se esgarcem, mas também que seja dado um novo impulso as iniciativas regionais de integração, fomentando o fortalecimento da infraestrutura sul-americana e cumprindo, assim, seu objetivo maior de promover o desenvolvimento de nossos povos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M.P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.
- ACCIOLY, E. **Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional**. 4^aed. Curitiba: Juruá, 2010.
- ARAÚJO, L.R. **Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)** In: MERCADANTE, A.A.; CELLI JUNIOR, U.; ARAÚJO, L.R. (Orgs.). **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 113-136.
- ASCHAUER, D. A. **Is Public expenditure productive?**. Journal of Monetary Economics, v. 23, p. 177-200, 1989.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARTON, J. H.; GOLDSTEIN, J.L.; JOSLING, T.E.; STEINBERG, R.H. **The Evolution of the Trade Regime: politics, law, and economics of the GATT and the WTO**. Princeton University Press, 2006.
- BHATTACHARYAY, B. **Infrastructure Development for ASEAN Economic Integration**. ADBI Working Paper Series 138. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2009.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei Orçamentária Anual – Relatório de execução 2004 a 2014** (Banco de dados Access). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>>. Último acesso: 13/09/2018.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, out 1988.
- _____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, DF, mar 1964.

_____. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA - MME. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/mme>>. Último acesso: 05/11/2018.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR - MDIC. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/>> . Último acesso: 05/11/2018.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. *Manual Técnico de Orçamento -MTO*. Edição 2014. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/manual-tecnico-de-orcamento-mto>> . Último acesso: 23/08/2018.

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - MRE. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>. Último acesso: 05/11/2018.

_____. MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/>>. Último acesso: 05/11/2018.

_____. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/>>. Último acesso: 05/11/2018.

BRESSAN, N. R. **O espaço da América Latina na Política externa brasileira.**

BUGIATO, C. **A importância do BNDES na política externa do governo Lula.** Cadernos do Desenvolvimento, v. 12, p. 43-69, 2017.

CAMPOS NETO, C.A.S.; DA CONCEIÇÃO, J.C.P.R.; ROMMINGER, A.E. **Impacto da infraestrutura de transportes sobre o desenvolvimento e a produtividade no Brasil.** In: **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes – Volume 2.** Capítulo 13. IPEA: Brasília, 2015.

CAREGNATO, R.C.A.; MUTTI, R. **Pesquisa Qualitativa: Análise de Discurso versus Análise de Conteúdo.** Texto Contexto Enferm, Florianópolis, 2006, Out-Dez; 15(4): p. 679-84.

CARVALHO, A.C. **Infraestrutura sob uma perspectiva pública: instrumento para o seu desenvolvimento.** 2013. 608 p. Dissertação (Doutorado em Direito Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- CELLI JUNIOR, U. **Teoria Geral da Integração: em busca de um modelo alternativo**. In: MERCADANTE, A.A.; CELLI JUNIOR, U.; ARAÚJO, L.R. (Orgs.). **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2006.
- _____, U.; TUSSIE, D.; PEIXOTO, J.; SALLES, M. **MERCOSUL in South-South Agreements: in the middle of two models of regionalism**. Genebra: UNCTAD Virtual Institute, 2010.
- CERVO, A.L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: UNB, 2011.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The World Factbook**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>. Último acesso em: 05/11/2018.
- CRESCENZI, R.; RODRÍGUEZ-POSE, A. **Infrastructure endowment and investment as determinants of regional growth in the European Union**. EIB Papers, ISSN 0257-7755, Vol. 13, Iss. 2, p. 62-101, 2008.
- COSTA, C.E.L.; GONZALEZ, M.J.F. **Infraestrutura física e integração regional na América do Sul: uma avaliação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul**. Texto para discussão (IPEA. Brasília), v. 2060, p. 1-82, 2015.
- DESIDERA NETO, W.A.; MARIANO, M.P.; PADULA, R.; HALLACK, M.C.M.; BARROS, P. S. **Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia**. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 2023, p. 1-85, 2015.
- DORATIOTO, F. **O Brasil no Rio Prata (1822-1994)**. 2. Ed. Brasília: FUNAG, 2014.
- FRISCHTAK, C. **Infraestrutura e Desenvolvimento no Brasil**. In: VELOSO, F.; FERREIRA, P.C.; GIAMBIAGI, F.; PESSOA, S. (Orgs.). **Desenvolvimento Econômico: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 322-34.
- _____, C.; DAVIES, K. **O investimento em infraestrutura no Brasil e seu financiamento**. In: PEREIRA, Lia Valls et al. (Org.). **Infraestrutura: Perspectivas do Brasil e da China**. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV/IBRE, 2016. p. 79-107.
- GOES FILHO, S.S. **Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil**. Ed. rev. e atual. Brasília: FUNAG, 2015.

- GREMAUD, A.P.; VASCONCELLOS, M.A.; TONETO JUNIOR, R. **Economia brasileira contemporânea**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- HONÓRIO, K.S. **O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no Regionalismo Sul-Americano (2000-2012): um estudo sobre a Iniciativa e a participação do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Atlas Nacional do Brasil Milton Santos**. Rio de Janeiro, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. ***Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025***. Brasília: Ipea, 2010.
- KUMAR, N. **Infrastructure Availability, Foreign Direct Investment Inflows And Their Export-Orientation: A Cross-Country Exploration**. RIS Discussion Papers, 26, p. 1-22, Março 2002.
- LEÃO, A.P.F. **Política externa brasileira para a América do Sul: uma análise comparada entre os primeiros mandatos dos governos Lula e Dilma**. Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), n. 22, Jan./Abr. 2016.
- MARIANO, M.P. **A política externa brasileira e a integração regional: Uma análise a partir do Mercosul**. 1ª ed. – São Paulo: Editora da Unesp Digital, 2015.
- MEDEIROS, D.M. **A Energia como variável estratégica da Política Externa Brasileira**. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010.
- MEDEIROS, E.E. **Infra-estrutura energética e desenvolvimento: Estado, planejamento e regulação do setor elétrico brasileiro**. Dissertação de mestrado. São Paulo, 2008.
- MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL. Disponível em: <http://www.mercosur.int/>
- MENEZES, W. **Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)**. In: MERCADANTE, A.A.; CELLI JUNIOR, U.; ARAÚJO, L.R. (Orgs.). **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2006, pp. 137/159.

- MIYAMOTO, S. **As grandes linhas da política externa brasileira**. Textos para discussão CEPAL-IPEA, n.45. 2011.
- NEVES, R. B. **Integração regional: teoria e experiência latino-americana**. 1. Ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013.
- OLIVEIRA, A.L. **O BNDES como ator das relações exteriores brasileiras durante o governo Lula (2003-2010)**. Espaço e Economia Online, 8, 2016. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/2277>. Último acesso em: 27/10/2018.
- PADULA, R. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica**. 2010. Tese (Doutorado) – Programa de Engenharia de Produção, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, ago. 2010.
- PEÑA, F. **La integración del espacio sudamericano: la Unasur y el Mercosur pueden complementarse?**. Nueva Sociedad, Buenos Aires, n. 210, jan./fev. de 2009.
- PRAZERES, T. L. **A integração sul-americana: uma ideia ainda fora do lugar?**. In: FUNAG. **O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2006, pp. 13/63.
- RIBEIRO, R.A. **A Energia na Política Externa Brasileira**. Revista NEIBA - Dossiê: REGIONALISMOS – SIMPORI 2014, VOLUME IV, N. 1. AGOSTO, 2015.
- RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Versal, 2017.
- RODRÍGUEZ-POSE, A.; FRATESI, U. **Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions**. Regional Studies 38, Issue 1, p. 97-113, February 2004.
- ROMP, W.; DE HAAN, J. **Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey**. EIB Papers 2/2005. European Investment Bank. Luxemburg, 2005.
- ROSA, J.G. **Grande Sertão: Veredas**. 19 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.
- SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 22ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2012.

- SCHETTINI, D; AZZONI, C. **Determinantes regionais da produtividade industrial: o papel da infraestrutura.** In: **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes – Volume 2.** IPEA: Brasília, 2015.
- SENNES, R. **Brasil na América do Sul: internacionalização da economia, acordos seletivos e estratégia hub-and-spokes.** IPEA. Revista Tempo do Mundo, vol.2, n.3. 2010.
- MELLO E SOUZA, A.; OLIVEIRA, I.T.M.; GONÇALVES, S.S. **Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul.** Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1477, p. 1-53, Março de 2010.
- STRAUB, S. **Infrastructure and Growth in Developing Countries: Recent Advances and Research Challenges.** Policy Research Working Paper 4460. The World Bank Development Research Department, January 2008.
- UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS - UNASUL. Disponível em: <http://www.unasursg.org/> (em espanhol)
- VALDEZ, R.C.C. **A Atuação do BNDES como Agente Indutor da Inserção Comercial do Brasil no Governo Lula.** In: 3º Encontro Nacional ABRI - Governança Global e Novos Atores, 2011, São Paulo - ISSN 2236-7381.
- VELOSO, F.; FERREIRA, P.C.; GIAMBIAGI, F.; PESSOA, S. (Orgs.). **Desenvolvimento Econômico: uma perspectiva brasileira.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- WORLD BANK. **How to revitalize infrastructure investments in Brazil – public policies for better private participation.** Volume 1 – Main Report. World Bank – Finance, Private Sector and Infrastructure Management Unit, Latin America and Caribbean Region. 10 de janeiro de 2007.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. **The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence.** World Trade Report 2011. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr11_e.htm . Último acesso: 01/05/2017.
- ZALDUENDO, S.C. **Integración: nociones generales, Integración Económica e Integración Regional.** In: NEGRO, S.C (Org.). **Derecho de la Integración (Manual).** Buenos Aires: Euros Editores S.R.L, 2010, p. 3-22.

APÊNDICES

APÊNDICE A - RESENHAS DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL - COMPOSIÇÃO POR ANO.

Nº RES.	DATA PUB.	TOTAL DE PÁGINAS	TOTAL DE TEXTOS	DISCURSOS	ATOS INT.	C.N.M.I.	ARTIGOS	ENTREVISTAS
94	jun/04	406	221	56 (25,34%)	11 (4,98%)	134 (60,63%)	3 (1,36%)	17 (7,69%)
95	dez/04	582	352	69 (19,60%)	20 (5,68%)	228 (64,77%)	13 (3,69%)	22 (6,25%)
96	jun/05	504	380	56 (14,74%)	95 (25,00%)	199 (52,37%)	6 (1,58%)	24 (6,32%)
97	dez/05	498	382	44 (11,52%)	108 (28,27%)	205 (53,66%)	6 (1,57%)	19 (4,97%)
98	jun/06	566	442	45 (10,18%)	115 (26,02%)	243 (54,98%)	11 (2,49%)	28 (6,33%)
99	dez/06	496	385	48 (12,47%)	90 (23,38%)	205 (53,25%)	18 (4,68%)	24 (6,23%)
100	jun/07	585	441	42 (9,52%)	107 (24,26%)	257 (58,28%)	5 (1,13%)	30 (6,80%)
101	dez/07	646	525	49 (9,33%)	165 (31,43%)	295 (56,19%)	6 (1,14%)	10 (1,90%)
102	jun/08	236	284	31 (10,92%)	133 (46,83%)	115 (40,49%)	2 (0,70%)	3 (1,06%)
103	dez/08	324	322	34 (10,56%)	114 (35,40%)	166 (51,55%)	4 (1,24%)	4 (1,24%)
104	jun/09	344	268	29 (10,82%)	72 (26,87%)	152 (56,72%)	5 (1,87%)	10 (3,73%)
105	dez/09	488	381	44 (11,55%)	142 (37,27%)	188 (49,34%)	1 (0,26%)	6 (1,57%)
106	jun/10	512	459	51 (11,11%)	166 (36,17%)	240 (52,29%)	0 (0,00%)	2 (0,44%)
107	dez/10	460	443	34 (7,67%)	142 (32,05%)	257 (58,01%)	3 (0,68%)	7 (1,58%)
108	jun/11	250	255	8 (3,14%)	65 (25,49%)	175 (68,63%)	0 (0,00%)	7 (2,75%)
109	dez/11	360	261	9 (3,45%)	63 (24,14%)	181 (69,35%)	3 (1,15%)	5 (1,92%)
110	jun/12	202	215	12 (5,58%)	83 (38,60%)	108 (50,23%)	5 (2,33%)	7 (3,26%)
111	dez/12	382	164	12 (7,32%)	4 (2,44%)	140 (85,37%)	3 (1,83%)	5 (3,05%)
112	jun/13	368	146	14 (9,59%)	10 (6,85%)	115 (78,77%)	6 (4,11%)	1 (0,68%)
113	dez/13	302	235	18 (7,66%)	55 (23,40%)	160 (68,09%)	1 (0,43%)	1 (0,43%)
114	jun/14	214	90	14 (15,56%)	29 (32,22%)	47 (52,22%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)
115	dez/14	285	98	19 (19,39%)	31 (31,63%)	45 (45,92%)	3 (3,06%)	0 (0,00%)
TOTAL	22	9010	6749	738 (10,93%)	1820 (26,97%)	3855 (57,12%)	104 (1,54%)	232 (3,44%)

APÊNDICE B - OCORRÊNCIAS DAS SESENTA ENTRADAS COM MAIORES REMISSÕES NOS ÍNDICES REMISSIVOS DAS PUBLICAÇÕES.

ENTRADA	OC.	C. OC.	C. RT.	ENTRADA	OC.	C. OC.	C. RT.	ENTRADA	OC.	C. OC.	C. RT.
Desenvolv.	12531	1º	11º	União Europ.	1603	21º	16º	Equador	786	41º	42º
ONU	5641	2º	1º	G20	1591	22º	22º	Rod. DOHA	731	42º	56º
MERCOSUL	5094	3º	2º	Bolívia	1525	23º	23º	França	728	43º	32º
África	3274	4º	12º	Democracia	1425	24º	28º	Guiné-Bissau	714	44º	36º
EUA	3053	5º	5º	Infraestrutura	1378	25º	44º	UNASUL	692	45º	30º
Paz	3035	6º	20º	Peru	1322	26º	19º	Terrorismo	641	46º	46º
Am. do Sul	2570	7º	3º	Chile	1210	27º	17º	Or. Med.	638	47º	37º
Energia	2416	8º	10º	Uruguai	1201	28º	24º	Israel	621	48º	41º
Argentina	2275	9º	4º	Desenv. Sust.	1158	29º	25º	Eleições	616	49º	60º
Índia	2210	10º	9º	CPLP	1128	30º	52º	Espanha	600	50º	39º
China	2151	11º	7º	Biocombust.	1124	31º	40º	Moçambique	594	51º	49º
Haiti	2080	12º	14º	Paraguai	1096	33º	27º	Seg. Alim.	590	52º	53º
Investimentos	2055	13º	21º	África do Sul	1096	32º	15º	Etanol	580	53º	57º
Dir. Hum.	2047	14º	6º	Caribe	1090	34º	55º	Alemanha	576	54º	34º
Agricultura	2039	15º	33º	Colômbia	1030	35º	29º	Genebra	564	55º	50º
CSNU	2032	16º	13º	Japão	936	37º	35º	Portugal	556	56º	54º
Saúde	1996	17º	43º	México	936	36º	26º	Palestina	489	57º	47º
OMC	1927	18º	8º	IBAS	865	38º	31º	Guiana	469	58º	58º
Venezuela	1842	19º	18º	Meio				Turquia	407	59º	59º
Am. Lat	1628	20º	38º	Ambiente	854	39º	45º	CASA	388	60º	51º
				Neg. Est.	791	40º	48º				

Legenda: **Entrada** = Termo ou assunto presente no Índice Remissivo; **OC.** = ocorrências totais nas vinte e duas Resenhas; **C. OC.** = classificação ordinal por total de ocorrências; **C. RT.** = classificação ordinal por total de remissões feitas nos índices remissivos de todas as publicações

Cores: Organizações Internacionais (azul - 10); Regiões (laranja - 6); Países (roxo - 26); e Grandes Temas (vermelho - 18).

APÊNDICE D – EVOLUÇÃO TEMPORAL DOS VALORES AUTORIZADOS, POR FUNÇÃO (% DO TOTAL AUTORIZADO NO ANO)

FUNÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encargos Especiais	77,21%	75,97%	74,27%	67,33%	63,44%	61,97%	60,84%	60,50%	58,52%	56,72%	57,74%
Previdência Social	11,04%	11,60%	12,34%	15,04%	16,73%	17,27%	17,71%	17,94%	17,78%	18,98%	19,00%
Saúde	2,28%	2,39%	2,44%	3,14%	3,40%	3,49%	3,48%	3,70%	3,94%	3,95%	3,85%
Educação	1,03%	1,13%	1,18%	1,60%	1,93%	2,34%	2,87%	3,12%	3,71%	3,81%	3,93%
Assistência Social	0,95%	0,98%	1,31%	1,59%	1,88%	2,01%	2,13%	2,28%	2,58%	2,81%	2,72%
Trabalho	0,75%	0,80%	0,97%	1,28%	1,53%	1,80%	1,73%	1,89%	2,16%	2,86%	2,80%
Defesa Nacional	0,92%	1,01%	1,02%	1,29%	1,55%	1,72%	1,87%	1,69%	1,85%	1,69%	1,64%
Judiciária	0,71%	0,75%	0,85%	1,05%	1,22%	1,22%	1,23%	1,14%	1,14%	1,13%	1,13%
Administração	0,68%	0,67%	0,69%	1,01%	1,06%	1,11%	1,15%	1,05%	1,11%	1,09%	0,96%
Transporte	0,37%	0,54%	0,52%	0,91%	1,05%	1,13%	1,35%	1,19%	1,53%	1,02%	1,00%
Agricultura	0,82%	0,73%	0,77%	1,01%	0,99%	1,06%	1,07%	1,01%	0,99%	1,06%	0,94%
Segurança Pública	0,21%	0,23%	0,25%	0,38%	0,50%	0,52%	0,59%	0,51%	0,51%	0,48%	0,41%
Ciência e Tecnologia	0,18%	0,24%	0,24%	0,29%	0,36%	0,38%	0,44%	0,38%	0,48%	0,52%	0,37%
Legislativa	0,24%	0,27%	0,29%	0,34%	0,37%	0,33%	0,32%	0,31%	0,29%	0,30%	0,27%
Organização Agrária	0,20%	0,25%	0,27%	0,33%	0,39%	0,33%	0,31%	0,26%	0,35%	0,43%	0,23%
Essencial à Justiça	0,14%	0,17%	0,18%	0,26%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,19%	0,21%	0,22%
Urbanismo	0,11%	0,19%	0,18%	0,34%	0,39%	0,39%	0,40%	0,36%	0,41%	0,37%	0,31%
Gestão Ambiental	0,10%	0,17%	0,14%	0,24%	0,29%	0,25%	0,26%	0,26%	0,37%	0,32%	0,33%
Comércio e Serviços	0,20%	0,22%	0,21%	0,28%	0,35%	0,32%	0,31%	0,30%	0,30%	0,30%	0,23%
Indústria	0,25%	0,11%	0,14%	0,19%	0,16%	0,20%	0,15%	0,15%	0,12%	0,11%	0,10%
Relações Exteriores	0,11%	0,10%	0,09%	0,12%	0,11%	0,11%	0,12%	0,11%	0,11%	0,10%	0,09%
Saneamento	0,01%	0,01%	0,01%	0,11%	0,13%	0,18%	0,13%	0,09%	0,19%	0,15%	0,09%
Direitos da Cidadania	0,04%	0,06%	0,07%	0,08%	0,13%	0,11%	0,12%	0,09%	0,10%	0,09%	0,07%
Cultura	0,03%	0,04%	0,04%	0,06%	0,08%	0,08%	0,12%	0,09%	0,13%	0,15%	0,12%
Desporto e Lazer	0,03%	0,04%	0,06%	0,10%	0,09%	0,09%	0,11%	0,13%	0,16%	0,18%	0,13%
Comunicações	0,04%	0,06%	0,04%	0,07%	0,04%	0,04%	0,06%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%
Energia	0,05%	0,05%	0,03%	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%	0,05%	0,05%	0,05%	0,08%
Habitação	0,05%	0,04%	0,09%	0,07%	0,08%	0,07%	0,02%	0,04%	0,03%	0,01%	0,01%
Reserva de Contingência	1,21%	1,15%	1,30%	1,44%	1,40%	1,12%	0,74%	0,98%	0,84%	1,07%	1,17%