

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA POLÍTICA
INTERNACIONAL

BRUNA COELHO JAEGER

INFRAESTRUTURA ENQUANTO RECURSO DE PODER NA ECONOMIA
POLÍTICA INTERNACIONAL:

Um estudo sobre a atuação regional do Brasil (2000-2016)

Rio de Janeiro

Abril de 2021

BRUNA COELHO JAEGER

Infraestrutura enquanto recurso de poder na Economia Política Internacional:
um estudo sobre a atuação regional do Brasil (2000-2016)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/IE/UFRJ), como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Economia Política Internacional.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cristina Soreanu Pecequilo

Rio de Janeiro

Abril de 2021

FICHA CATALOGRÁFICA

- J22 Jaeger, Bruna Coelho.
 Infraestrutura enquanto recurso de poder na economia política internacional: um estudo sobre a atuação regional do Brasil (2000-2016) / Bruna Coelho Jaeger. – 2021. 327 f.; 31 cm.
- Orientadora: Cristina Soreanu Pecequilo.
 Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2021.
 Bibliografia: f. 293 – 327.
1. Economia política internacional. 2. Brasil – Relações econômicas exteriores. 3. Infraestrutura. 4. Integração regional – América do Sul. I. Pecequilo, Cristina Soreanu, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 337.1

BRUNA COELHO JAEGER

Infraestrutura enquanto recurso de poder na Economia Política Internacional:
um estudo sobre a atuação regional do Brasil (2000-2016)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/IE/UFRJ), como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Economia Política Internacional.

Aprovada em: 05 de abril de 2021.

Prof.^a Dr.^a Cristina Soreanu Pecequilo
(Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ)

Prof.^a Dr.^a Maria Regina Soares de Lima
(Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ)

Prof. Dr. José Miguel Quedi Martins
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS)

Prof. Dr. Pedro Henrique Pedreira Campos
(Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ)

Prof. Dr. Eduardo Crespo
(Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ)

Dedico esta tese às minhas avós, Carmem e Leonor, cuja força e persistência são minha maior fonte de inspiração. Me perdoem pela distância.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à República Federativa do Brasil e a todas as brasileiras e brasileiros que financiaram minha formação no ensino superior, mestrado e doutorado. Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de doutorado. Ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional e à Universidade Federal do Rio de Janeiro pela oportunidade de realizar um curso cuja qualidade ímpar viabilizou a realização desta pesquisa. Agradeço aos professores e colegas do PEPI que fizeram parte da minha trajetória acadêmica nos últimos quatro anos, bem como a todos os professores que foram determinantes na minha própria formação enquanto docente e pesquisadora. Em especial, agradeço à minha orientadora e amiga, Cristina Pecequilo, por todo apoio, suporte e compreensão nesse processo. Gratidão também aos professores Eduardo Crespo, José Miguel Martins, Maria Regina Soares de Lima e Pedro Henrique Campos, que gentilmente aceitaram contribuir para esta pesquisa.

Gratidão a todos os colegas do Centro Universitário LaSalle do Rio de Janeiro, espaço que transcende a esfera profissional e onde conto com amigos queridos. Obrigada também aos meus alunos, orientandos e ex-alunos, que são também meus amigos, por tanta torcida, carinho e ensinamentos. São meus alunos que me tornam professora, são a razão de eu estar nessa etapa profissional e, por isso, esse trabalho também é dedicado a todos eles.

Agradeço a todas as forças espirituais que estiveram comigo nesse caminho e a Deus por ter mantido minha saúde. Aos amigos e familiares queridos, agradeço por terem sido minha base de sustentação em todo esse processo. Desenvolver uma tese de doutorado em meio a uma pandemia devastadora foi o maior desafio da minha vida até então, e só foi possível graças ao apoio que vocês me deram.

Nomear a todos que fizeram parte do que eu sou hoje para ter conseguido concluir essa etapa não é tarefa fácil. Mas não posso deixar de agradecer especialmente a quem apoiou diretamente na construção deste trabalho. Obrigada minhas queridas amigas Giovana Zucatto e Marília Closs pela parceria até mesmo nesses momentos. Obrigada Niury Novacek pela ajuda crucial em todas as etapas, pelas palavras de incentivo nos momentos mais difíceis, pelos gráficos e imagens e pela contribuição imprescindível à pesquisa. Obrigada Angélica Paiva pelo suporte emocional e por lembrar do que eu sou capaz quando eu parecia ter esquecido. Obrigada Anna Carolina Brites pela torcida e carinho na reta final. Agradeço também a Bruno Guimarães pelas contribuições ao texto e a Diogo Ives pelas provocações que deram forma a essa tese.

Obrigada Lucas Kerr de Oliveira pela inspiração neste campo de pesquisa fascinante. Especialmente, agradeço a Pedro Brites por não ter soltado minha mão em nenhum momento dessa trajetória, pela parceria de vida e por ter sido minha pedra de sustentação quando tudo parecia desmoronar. Nós concluímos mais uma pesquisa juntos.

Por fim, não há palavras suficientes para agradecer aos meus pais, Liliane e Gerson, às minhas avós, Carmem e Leonor, à minha madrinha, Suzana, e ao meu padrasto, Daniel. Me desculpem pela ausência e pela distância geográfica. Obrigada por estarem comigo em energia o tempo todo. Vocês são a razão pela qual desistir nunca foi uma opção. Obrigada por terem formado a pessoa que eu sou hoje e por acreditarem tanto em mim.

“26 de agosto A pior coisa do mundo é a fome!

*31 de dezembro ... Levantei as 3 e meia e fui carregar água. Despertei os filhos, eles tomaram café. Saimos. O João foi catando papel porque quer dinheiro pra ir no cinema. Que suplicio carregar 3 sacos de papeis. Ganhamos 80 cruzeiros. Dei 30 ao João.
... Eu fui fazer compras, porque amanhã é dia de Ano. Comprei arroz, sabão, querosene e açúcar.
O João e a Vera deitaram-se. Eu fiquei escrevendo. O sono surgiu, eu adormeci. Despertei com o apito da Gazeta anunciando o Ano Novo. Pensei nas corridas e no Manoel de Faria. Pedi a Deus pra ele ganhar a corrida. Pedi para abençoar o Brasil.
Espero que 1960 seja melhor do que 1959. Sofremos tanto no 1959, que dá pra gente dizer:*

*Vai, vai mesmo!
Eu não quero você mais.
Nunca mais!*

1 de janeiro de 1960 Levantei as 5 horas e fui carregar água.”

Carolina de Jesus, “Quarto de Despejo: diário de uma favelada” (1960), Doutora honoris causa pela UFRJ.

JAEGER, Bruna Coelho. **Infraestrutura enquanto recurso de poder na Economia Política Internacional**: um estudo sobre a atuação regional do Brasil (2000-2016). 2021. 327f. Tese (Doutorado) – Curso de Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2021.

RESUMO

Este trabalho tem como tema a infraestrutura e seu papel como recurso de poder potencial para o Brasil na América do Sul, sob a perspectiva da Economia Política Internacional. O objetivo principal é avaliar a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e como esses esforços regionais se consolidaram como uma oportunidade para internalização da infraestrutura enquanto recurso de poder na região (2000-2016), a partir da liderança brasileira. Para atingir esse objetivo, a pesquisa é composta por dois esforços analíticos: (i) realizar uma discussão teórico-conceitual da infraestrutura enquanto recurso de poder na Economia Política Internacional (EPI), e (ii) analisar, em perspectiva histórica, a formação da infraestrutura econômica e estratégica no Brasil, em diálogo com as visões da EPI brasileira acerca do desenvolvimento do país em uma posição periférica. Para tal, o trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro realiza uma discussão teórico-conceitual da infraestrutura enquanto recurso de poder na Economia Política Internacional (EPI), com enfoque nas perspectivas da Escola Brasileira de EPI. O segundo capítulo empreende uma análise em perspectiva histórica da formação da infraestrutura econômica e estratégica no Brasil, da inserção internacional do Brasil e do enquadramento do país aos ciclos hegemônicos. Por fim, o último capítulo discute a IIRSA e o COSIPLAN, avaliando a potencialidade dos arranjos institucionais sob a liderança brasileira, a partir do estudo dos casos do Corredor Ferroviário Bioceânico Central (CFBC), do gasoduto Aldea Brasileira-Uruguaiana-Porto Alegre, e do Anel Óptico Sul-Americano.

Palavras-chave: Infraestrutura; América do Sul; Economia Política Internacional; Brasil; Integração regional

JAEGER, Bruna Coelho. **Infrastructure as a resource of power in the International Political Economy**: a study on the regional performance of Brazil (2000-2016). 2021. 327p. Thesis (PhD) - International Political Economy Program, Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), 2021.

ABSTRACT

This work has as its theme the infrastructure and its role as a potential power resource for Brazil in South America, from the perspective of the International Political Economy. The main objective is to evaluate the Initiative for the Integration of South American Regional Infrastructure (IIRSA) and the South American Council for Infrastructure and Planning (COSIPLAN) and how these regional efforts were consolidated as an opportunity to internalize infrastructure as a power resource in the region (2000-2016), under the Brazilian leadership. To achieve its goals, the research is composed of two analytical efforts: (i) conduct a theoretical-conceptual discussion of infrastructure as a power resource in the International Political Economy (IPE), and (ii) analyze, from a historical perspective, the shaping of the economic and strategic infrastructure in Brazil, accordingly with the views of the Brazilian EPI on the development of the country in a peripheral position. To this end, the work is structured in three chapters. The first chapter holds a theoretical-conceptual discussion of infrastructure as a power resource in the International Political Economy (IPE), with a focus on the perspectives of the Brazilian School of IPE. The second chapter undertakes an analysis from a historical perspective of the formation of the economic and strategic infrastructure in Brazil, of the international insertion of Brazil, and the Brazil's relation to the hegemonic cycles. Finally, the last chapter discusses IIRSA and COSIPLAN, assessing the potential of institutional arrangements under Brazilian leadership, based on the study of cases of the Central Bioceanic Railway Corridor (CFBC), the Aldea Brasileira-Uruguaiana-Porto Alegre gas pipeline, and the South American Fiber Optic Ring.

Keywords: Infrastructure; South America; International Political Economy; Brazil; Regional Integration

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema analítico da Infraestrutura como Recurso de Poder.....	86
Figura 2 – O Papel da Infraestrutura no Ciclo de Construção de Poder e Riqueza.....	88
Figura 3 – Estrutura Institucional da IIRSA.....	209
Figura 4 – Estrutura Institucional do COSIPLAN	210
Figura 5 – Estrutura da UNASUL.....	211

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Apoio dos órgãos regionais ao pré-investimento dos projetos (em milhares de dólares).....	169
Tabela 2 – Composição da Carteira IIRSA (2004).....	174
Tabela 3 – Caracterização da Carteira IIRSA (2004).....	174
Tabela 4 – Grandes obras de infraestrutura firmadas por empresas brasileiras na América do Sul.....	192
Tabela 5 – Composição da Carteira IIRSA (2010)	194
Tabela 6 – Caracterização da Carteira IIRSA (2010)	196
Tabela 7 – Etapa de conclusão dos projetos IIRSA (em 2010)	197
Tabela 8 – Caracterização e evolução dos projetos estruturados AIC (2005-2010).....	198
Tabela 9 – Composição da Carteira COSIPLAN (2011)	206
Tabela 10 – Caracterização da Carteira COSIPLAN (2011)	207
Tabela 11 – Etapa de conclusão dos projetos COSIPLAN (em 2011)	207
Tabela 12 – Composição da Carteira COSIPLAN (2016)	237
Tabela 13 – Etapa de conclusão dos projetos COSIPLAN (em 2016)	238
Tabela 14 – Ano de ingresso à carteira dos projetos na etapa perfil (2004-2015).....	239
Tabela 15 – Projetos concluídos por eixo (em milhões de dólares) (2016).....	239
Tabela 16 – Número de projetos COSIPLAN por país (2016)	240
Tabela 17 - Caracterização da Carteira COSIPLAN (2016)	241
Tabela 18 – Fontes de financiamento dos projetos COSIPLAN (em milhões de dólares) (2016).....	243
Tabela 19 – Tipo de financiamento dos projetos COSIPLAN por eixo (2016).....	245
Tabela 20 – Caracterização e evolução dos projetos estruturados API (2012-2016).....	248
Tabela 21 – Os Gasodutos da Carteira COSIPLAN (2016-2017).....	267
Tabela 22 – Lista de projetos de fibra óptica do COSIPLAN (2016).....	278

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Hierarquização dos Tipos de Poder e Mecanismos Transformadores de Recursos de Poder em Poder Concreto.....	81
Quadro 2 – Informações sobre os principais cabos submarinos na região sul-americana.....	274
Quadro 3 – Indicadores de análise para os estudos de caso de projetos de integração infraestrutural sul-americana em transportes, energia e telecomunicações.....	282

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – A Rodovia Transamazônica (BR-230).....	137
Mapa 2 – O Gasoduto Bolívia-Brasil.....	154
Mapa 3 – Eixos de Integração e Desenvolvimento da Carteira de Projetos IIRSA (2004).....	172
Mapa 4 – Principais Empresas Brasileiras no Mundo.....	191
Mapa 5 – Eixos de Integração e Desenvolvimento da Carteira de Projetos IIRSA (2010).....	195
Mapa 6 – Os Projetos da Agenda de Implementação Consensuada (2005-2010).....	200
Mapa 7 – Taxas de Crescimento Real do PIB (2009).....	218
Mapa 8 – Os Eixos de Integração e Desenvolvimento (2016).....	236
Mapa 10 – Projetos da API (2016).....	246
Mapa 11 – Área de influência do Eixo Interoceânico Central.....	252
Mapa 12 – Grupos do Eixo Interoceânico Central (2004).....	256
Mapa 13 – Corredor Ferroviário Bioceânico Central (trecho boliviano).....	258
Mapa 14 – Redes Ferroviárias do Eixo Interoceânico Central.....	259
Mapa 15 –Trajetória planejada para a Ferrovia Transoceânica.....	262
Mapa 16 – Gasodutos Sul-Americanos.....	265
Mapa 17 – Grupo Energético do Eixo Mercosul-Chile.....	269
Mapa 18 - Gasodutos brasileiros.....	270
Mapa 19 – Cabos submarinos de fibra óptica na América do Sul.....	273
Mapa 20 – O projeto do Anel Óptico Sul-Americano.....	277
Mapa 21 – Infraestrutura óptica do COSIPLAN (2016).....	279

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABACC	Agência Brasileira-Argentina de Contabilidade e Controle
ACI	Iniciativa Andina contra as Drogas
Açominas	Aço Minas Gerais
AIC	Agenda de Implementação Consensuada
AIE	Agência Internacional de Energia
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
AL	Alagoas
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALCA	Área de Livre-Comércio das Américas
AM	Amazonas
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
APEX	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
API	Agenda de Projetos Prioritários de Integração
BA	Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BP	<i>British Petroleum</i>
BRI	<i>Belt and Road Initiative</i>
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF	Corporação Andina de Fomento
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CBA	Análise Custo-Benefício
CBCS	<i>Camarões-Brazil Cable System</i>
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações
CCT	Comitê de Coordenação Técnica
CDE	Comitê Diretor Executivo
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CERS	Cinturão Econômico da Rota da Seda
CES	Conselho Energético Sul-Americano
CESP	Companhia Energética de São Paulo
CFBC	Corredor Ferroviário Bioceânico Central
CFBI	Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CGV	Cadeias Globais de Valor

CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CN	Coordenação Nacional
CNA	Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COPOM	Comitê de Política Monetária do Banco Central
COSIPA	Companhia Siderúrgica Paulista
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
COSUCTI	Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação
CREEC	<i>China Railway Eryuan Engineering Group Co.</i>
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CTU	Central Térmica de Uruguaiana
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
EID	Eixo de Integração e Desenvolvimento
Embraer	Empresa Brasileira de Aeronáutica
END	Estratégia Nacional de Defesa
EPI	Economia Política Internacional
EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FED	<i>Federal Reserve Board</i>
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIFA	Federação Internacional de Futebol
FIRII	Fundo de Infraestruturas de Integração
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural e Modernização Institucional do Mercosul
FONDEPRO	Fundo de Desenvolvimento de Projetos de Integração Regional
FONPLATA	Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata
GABUP	Gasoduto Aldea Brasileira-Uruguaiana-Porto Alegre
GASBOL	Gasoduto Bolívia-Brasil
GEP	Grupo de Pesquisa em Economia Política
GNEA	Gasoduto do Nordeste Argentino
GNL	Gás Natural Liquefeito
GT	Grupo de Trabalho
GTE	Grupo Técnico Executivo
IDH	Imposto Direto sobre Hidrocarbonetos
IE	Instituto de Economia
IEA	<i>International Energy Agency</i>
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IIRSA	Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IOC	Eixo Interoceânico Central
IOC	Eixo Interoceânico Central
IPEA	Instituto de Política Econômica Aplicada

IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul
IPRI	Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais
ISM	Instituto Social do Mercosul
ITT	<i>International Telephone and Telegraph</i>
JK	Juscelino Kubitschek
LPI	Índice de Desempenho Logístico
MAS	Movimento ao Socialismo
MCC	Eixo Mercosul-Chile
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
NSA	<i>National Security Agency</i>
NSS	<i>National Security Strategy</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OEM	<i>Original equipment manufacturing</i>
OPA	Operação Pan-Americana
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
ORBA	Observatório Regional de Banda Larga
OTAN	Organização do Tratado Atlântico do Norte
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PA	Pará
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCN	Programa Calha Norte
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PEB	Política Externa Brasileira
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEI	Política Externa Independente
PEPI	Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PIN	Plano de Integração Nacional
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PROALCOOL	Programa Nacional do Alcool
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSI	Programa de Substituição de Importações
PT	Partido dos Trabalhadores
PTI	Planejamento Territorial Indicativo
RFFSA	Rede Ferroviária Federal
RJ	Rio de Janeiro (estado)

RSM	Rota da Seda Marítima
SAC	<i>South American Crossing</i>
SACS	<i>South Atlantic Cable System</i>
SAEx	<i>South Atlantic Express</i>
SAm-1	<i>South America-1</i>
SCCC	Sistema Comum de Contabilidade e Controle
SINABOB	Sistema Nacional de Mobilização
SIP	Sistema de Informação de Projetos
SMP	Sistema de Monitoramento Permanente
SP	São Paulo (estado)
TELEBRAS	Telecomunicações Brasileiras S.A.
TGM	<i>Transportadora de Gas del Mercosur</i>
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
TNP	Tratado de Não-Proliferação Nuclear
TPP	<i>TransPacific Partnership</i>
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VCP	Metodologia de Programação do Ciclo de Vida
YPFB	<i>Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	21
1 INFRAESTRUTURA ENQUANTO RECURSO DE PODER NA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL: UM DEBATE TEÓRICO-CONCEITUAL.....	30
1.1 Hegemonia, poder e riqueza: uma discussão teórica pela leitura da <i>Escola Brasileira de EPI</i>	33
1.1.1 Debate clássico da EPI: teoria da estabilidade hegemônica, governança e regimes internacionais	34
1.1.2 Ampliação do debate: Neomarxistas.....	42
1.1.3 A contribuição brasileira à EPI	48
1.2 Infraestrutura como recurso de poder na EPI	61
1.2.1 O papel da infraestrutura na formação e expansão de Estados Nacionais	62
1.2.2 Infraestrutura e Desenvolvimento: a relação entre capacidade estatal e capacidade infraestrutural	68
1.2.3 A visão neoutilitarista acerca da infraestrutura	74
1.2.4 A abordagem geoestratégica sobre infraestrutura	79
1.3 Considerações Parciais: Infraestrutura como recurso de poder – uma proposição analítica a partir da <i>Escola Brasileira de EPI</i>	84
2 DEPENDÊNCIA E VOLATILIDADE: O DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA BRASILEIRA EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA (1930-1999)	92
2.1 A América Latina na periferia do capitalismo	96
2.2 A Construção do Brasil: primarização, desigualdade e dependência	102
2.3 Industrialização, Infraestrutura e Revolução Burguesa no Brasil: de Vargas a Goulart (1930-1963)	111
2.4 A integração nacional e a inserção internacional de um “Brasil Potência”: as grandes obras do período da ditadura civil-militar (1964-1985).....	129
2.5 Desindustrialização e inserção subordinada: os impactos para a infraestrutura brasileira e regional nos anos 1990.....	147
2.6 Considerações Parciais	158

3 AVANÇO E COLAPSO DE UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO: O PAPEL DA INFRAESTRUTURA NA ATUAÇÃO REGIONAL DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL (2000-2016)	161
3.1 Alicerces e contradições na atuação da IIRSA: o projeto infraestrutural sul-americano para o século XXI (2000-2010)	163
3.1.1 - A formação da IIRSA em um contexto de reorientação da política externa de FHC: entre avanços e debilidades (2000-2002)	164
3.1.2 - A planificação inicial: uma análise da Carteira de Projetos IIRSA de 2004	172
3.1.3 A América do Sul como espaço prioritário na agenda externa brasileira: o aprofundamento da integração regional sob o governo Lula da Silva (2003-2010)	179
3.1.4 Dez anos de IIRSA: uma análise dos resultados do período de vigência da Iniciativa	194
3.2 O COSIPLAN no reordenamento estratégico regional: do auge ao declínio da infraestrutura enquanto recurso de poder na América do Sul (2010-2016).....	203
3.2.1 A transição de IIRSA para COSIPLAN sob um processo de reestruturação estratégica na América do Sul.....	203
3.2.2 Integração e infraestrutura em crise: o ciclo de choques globais, conservadorismo regional e enfraquecimento da política externa brasileira para a América do Sul (2011-2016).....	216
3.2.3 A experiência do COSIPLAN: uma análise dos resultados do conselho entre 2011 e 2016.....	235
3.3 Estudos de Caso: a participação do Brasil em projetos estratégicos de transportes, energia e telecomunicações no âmbito da IIRSA/COSIPLAN.....	251
3.3.1 O Corredor Ferroviário Bioceânico Central.....	251
3.3.2 O Gasoduto Aldea Brasileira-Uruguaiana-Porto Alegre.....	264
3.3.3 O Anel Óptico Sul-Americano	271
3.4 Considerações parciais.....	280
CONSIDERAÇÕES FINAIS	284
REFERÊNCIAS	293

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objeto central a infraestrutura e seu papel como recurso de poder potencial para o Brasil na América do Sul, sob a perspectiva da Economia Política Internacional. Nesse sentido, o objetivo principal é discutir como a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) representaram uma janela de oportunidade para internalização da infraestrutura enquanto recurso de poder na América do Sul, sob liderança brasileira. Para dar suporte a esse objetivo, a pesquisa é composta por dois esforços sucessivos e basilares ao objeto central: (i) realizar uma discussão teórico-conceitual da infraestrutura enquanto recurso de poder na Economia Política Internacional (EPI), e (ii) analisar, em perspectiva histórica, a formação da infraestrutura econômica e estratégica no Brasil, em diálogo com as visões da EPI brasileira acerca do desenvolvimento do país em uma posição periférica. A partir desses dois alicerces, debate-se o objeto central, ou seja, os projetos de infraestrutura sul-americana entre os anos 2000 e 2016, e como se deu a atuação e os objetivos do Brasil nesse processo. Portanto, como fundamentos da pesquisa, economia e política encontram-se permanentemente imbricadas na análise da atuação regional do Brasil a partir da infraestrutura, elemento que não pode ser entendido apartado da economia política internacional.

Entre os anos 2000 e 2016, no processo de construção de liderança regional do Brasil, a infraestrutura aparece como recurso primordial para fundamentar um projeto de autonomia, desenvolvimento e fortalecimento da região. A escolha por esse recorte temporal considera como marco inicial desse processo a criação da IIRSA em agosto de 2000, durante a I Reunião de Chefes de Estado da América do Sul e estende-se até 2016, quando termina o governo Dilma Rousseff (2011-2016), período no qual entende-se que o Brasil recua seu projeto de integração com os vizinhos sul-americanos. O recorte geográfico da pesquisa está assentado no subcontinente sul-americano enquanto espaço estratégico e prioritário da atuação brasileira, com a progressiva sul-americanização da política externa brasileira a partir do final dos anos 1980.

A atuação internacional e sul-americana do país foi definida a partir de uma miríade de conceitos: um “BRIC” (O’NEILL, 2001, p. 1); um “hegemon regional” (VARAS, 2008, p. 2); uma “potência média” (FLEMES, 2009, p. 3); uma “potência secundária” (FLEMES; WOJCZEWSKI, 2010, p. 10); uma “potência global emergente” (HAKIM, 2010, p. 43); um

“sólido líder regional” (BATTALEME; BONSIGNORE, 2010, p. 29); uma “potência intermediária” (MALAMUD, 2011, p. 2); uma “potência global para o desenvolvimento” (DAUVERGNE; FARIAS, 2012, p. 903); uma “potência emergente” (SCHENONI, 2012, p. 31); um “líder regional para o desenvolvimento” (PINHEIRO; GAIO, 2013, p. 3); um “poder emergente” (GIACCAGLIA, 2015). Especificamente quanto à América do Sul, não há um consenso - nem político, nem acadêmico - sobre o papel que o Brasil exerce na região. Mourón e Onuki (2015) defendem a tese de que o Brasil é um líder situacional na América do Sul. Por essa perspectiva, o Brasil teria capacidade de atuar em oportunidades específicas na organização política da região, visto que, na primeira década dos anos 2000, o Brasil era indubitavelmente o país de maiores capacidades materiais na América do Sul¹ (MOURÓN; ONUKI, 2015).

No entanto, a construção da liderança regional não se restringe à questão material, mas passa também por aspectos de reconhecimento, alinhamentos políticos e organização institucional. Nesse sentido, a liderança regional brasileira em nenhum momento se consolidou como um consenso entre os vizinhos. Conforme será discutido nesta pesquisa, o projeto de integração física, em boa parte conduzido pelo Brasil, visava dirimir essas desconfiças através de uma interligação tangível. Os ganhos advindos do desenvolvimento infraestrutural cumpriram esse papel. Contudo, o reconhecimento de uma tutela brasileira na região teria que ter uma aceitação por parte dos países sul-americanos, situação essa que “se encontra longe da realidade” (VARAS, 2008, p. 2). Esse reconhecimento não ocorreu em virtude tanto das visões divergentes acerca do perfil de integração regional que deveria ser promovido – tal como a visão da Venezuela – (SANTOS, 2011; COUTO, 2013), bem como pelo temor de um possível subimperialismo brasileiro (LUCE, 2007).

Ao longo dos anos 2000, o movimento de expansão de empresas brasileiras para a região, liderado por grandes construtoras e financiado por bancos estatais, produziu manifestações de denúncia de uma suposta prática subimperial por parte do Brasil (FUCCILE, 2018). Esse movimento estava presente em movimentos sociais, trabalhos acadêmicos e meios de comunicação dos países vizinhos. Nesse contexto, diversos acadêmicos e políticos latino-americanos retomam a teoria do subimperialismo desenvolvida por Ruy Mauro Marini (1977) nos anos 1970, e que tratava do fenômeno de uma economia dependente que assume a etapa

¹ O Brasil representa 48% da área total da América do Sul, 50% de sua população, 59% do PIB (detendo cerca de 75% da base industrial e 2/3 de sua agricultura), 42% da produção de petróleo, responsável por quase 3/4 dos desembolsos voltados à infraestrutura da integração regional, entre outros indicativos de grandeza regional (FUCCILE, 2018).

imperialista do capitalismo. Segundo o autor, a combinação dos fatores de composição orgânica média do capital, superexploração e subconsumo caracterizaria a condição de país subimperialista. Além disso, a integração imperialista aparece como condição sistêmica incontornável ao desenvolvimento do subimperialismo. Maria Regina Soares de Lima (1990) ressalta esse fator na definição do conceito:

O subimperialismo resultaria da inserção semiperiférica na divisão internacional do trabalho; o surgimento dessa categoria de Estado é visto como uma manifestação do desenvolvimento desigual do sistema mundial. Assim, os atores semiperiféricos tenderiam a se constituir em centros de hegemonia regional, comportando-se como “intermediários” dos interesses estratégicos, políticos e econômicos das potências centrais numa dada região. Em troca de um papel subimperial na esfera regional, o centro reconheceria seu status de “aliado especial”, garantindo benefícios e concessões de natureza econômico-militar. Embora o conceito careça de elucidação, o subimperialismo implica dominância regional, ainda que mantida a dependência ou mesmo a subordinação face aos Estados centrais. Os países semiperiféricos exibiriam, portanto, duas características principais: uma relação de tipo imperialista com seus vizinhos e uma relação de simbiose entre os Estados centrais e suas elites. (LIMA, 1990, p. 8)

A atuação geopolítica e geoeconômica do Brasil na América do Sul reforça a capacidade de projeção de poder real e uma assimetria natural na região em termos de capacidades materiais e realidades geográficas, gerando desconfiças por parte dos vizinhos. Pecequilo e Carmo (2015, p. 9) apontam um paradoxo: “[...] os vizinhos temem tanto uma presença brasileira acentuada, com projeção de poder, como uma ausência de sua liderança e interesse em seu entorno geográfico, que teria como reflexos o isolamento, a instabilidade e o vácuo de poder regional”.

Independente do papel e dos esforços que outros países sul-americanos desempenhem no desenvolvimento de projetos locais, a liderança brasileira se mostra essencial para impulsioná-los política e economicamente. Seja por seus recursos de poder, como por sua capacidade diplomática, o Brasil detém potencial para exercer este papel, assim como credibilidade e legitimidade derivadas de sua postura equilibrada diante de seus pares e nas organizações multilaterais (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 85).

No entanto, ao final dos anos 2000, a expectativa em relação ao papel do Brasil como indutor da integração física não se confirmou - seja de forma positiva ou crítica. Os gargalos internos da economia brasileira, somados às pressões dos grupos conservadores, tornaram a efetividade dessas ações bastante lentas e limitadas desde o período Lula (2003-2010) e muitos projetos não foram levados adiante (CERVO; LESSA, 2014). Autores como Spektor (2010) e Fletes (2010) apontam que houve uma restrição na capacidade e disposição do Brasil em exercer um papel de potência e liderança regional. Nessa perspectiva, o país teria hesitado de forma determinante em arcar com os custos com a integração física, cujos ganhos são de longo prazo. A crítica se refere à ausência de concessões financeiras e de admissão da função de

*paymaster*² regional (SPEKTOR, 2010; FLEMES, 2010). Alexandre Fuccile, por sua vez, aponta que:

Em que pese os esforços envidados por Lula da Silva para que a integração regional saísse do papel e a ação que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passou a jogar para concretizar a Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana/IIRSA e como um dos braços da política externa brasileira, em larga medida há um sentimento generalizado do Brasil como uma hegemonia, gigante e subimperialista, permeando corações e mentes de boa parte de nossos vizinhos sul-americanos (FUCCILE, 2018, p. 29).

Maria Regina Soares de Lima (2013) destaca os efeitos da *diversidade* e da *heterogeneidade* no padrão de relações regionais na América do Sul nos anos 2000, devido ao contexto de descentralização do poder global na transição para a multipolaridade. Nesse sentido, seria uma contraposição à tentativa de homogeneização das relações regionais nos anos 1990 a partir de arranjos de regionalização que obedeciam à lógica unipolar neoliberal. No entanto, o processo teria se deparado com uma frustração com o ritmo de integração por não seguir as etapas da União Europeia, que se tornaram um modelo teórico de integração regional - mas cujo padrão é difícil de ser aplicado a outras realidades históricas e geográficas. Assim, a autora alerta quanto ao desafio de se pensar qual é o modelo de regionalismo sul-americano, caso a noção de integração se consolide como um conceito rígido a partir da experiência europeia. Lima empreende uma diferenciação conceitual entre integração e regionalização, sendo este último menos ambicioso, renunciando a arranjos de cessão de soberania e se estabelecendo através de dinâmicas intergovernamentais.

Nessa pesquisa, a partir desses debates, adota-se como premissa que, a seu modo e dentro de suas limitações, a integração regional na América do Sul chegou a se estabelecer enquanto um projeto estruturado nos anos 2000, mas cuja efetivação não se concretizou devido a uma série de vulnerabilidades históricas, choques externos e de falhas na condução desse projeto. Além disso, outra premissa importante neste estudo é de que, apesar das desconfianças de diversos setores, a atuação regional do Brasil neste período histórico não se configurou em um exercício subimperial, devido às diferenças na política externa dos anos 2000 em relação à do período militar, conforme será analisado nesta pesquisa, bem como devido aos objetivos efetivamente cooperativos que foram empreendidos. No entanto, conforme será discutido, o

² Refere-se a uma liderança estrutural e distributiva, que se reflete na posse e utilização dos recursos materiais, através da provisão de bens públicos. Esses bens públicos se referem à estabilidade regional, capacidade infraestrutural ou custos econômicos da cooperação (MATTLI, 1999; CARVALHO; GONÇALVES, 2016).

processo de busca e de construção da liderança brasileira não era consensual e nem imune a diversas contradições.

Outra premissa central nesta pesquisa refere-se à definição de infraestrutura. O termo infraestrutura trata-se do aparato de estruturas físicas e organizacionais necessárias para o funcionamento de uma sociedade ou de uma empresa, bem como serviços e instalações necessárias para uma economia funcionar. Pode ser geralmente definida como o conjunto de elementos estruturais interconectados que fornecem suporte ao desenvolvimento. Será analisada a infraestrutura econômica, como aquela necessária a todo processo produtivo e logístico, essencial ao desenvolvimento, sintetizada nas áreas de energia, transportes e comunicações. Essas atividades lastreiam a produção de insumos essenciais para a constituição da atividade produtiva e garantem a distribuição de bens e serviços (COSTA, 2011). Aliada a esse conceito, a infraestrutura crítica é definida enquanto ativos e serviços fundamentais para o funcionamento de uma economia e de sociedade³. A infraestrutura será abordada, portanto, como recurso de poder devido à capacidade de controlar a utilização e mobilização de recursos para o alcance de bens coletivos.

Na Economia Política Internacional, Susan Strange (1988) define o poder hegemônico através do controle do “poder estrutural”, o qual está assentado em quatro pilares: segurança, produção, crédito e conhecimento. É esse controle que dotaria à hegemonia a capacidade de organizar as estruturas do sistema econômico e político global. Na EPI, segundo Maria Conceição Tavares, a análise conjuntural a partir do movimento histórico das longas durações culmina na visão estruturalista sobre o poder hegemônico baseado em três formas de controle: (i) o da estrutura produtiva, através do domínio sobre a inovação tecnológica; (ii) o da moeda e das finanças internacionais; e (iii) o das armas, através do poder político-militar (TAVARES, 1997). É, portanto, uma releitura do “poder estrutural” de Strange, no qual o poder hegemônico não se refere às capacidades materiais relativas do país líder, e sim, ao *controle* das capacidades estratégicas. A tese de Tavares agrega ao “poder estrutural” um lugar de destaque ao papel da moeda e ao controle financeiro globalizado exercido pela potência hegemônica.

As ideias apresentadas nessa pesquisa buscam elucidar o papel da infraestrutura enquanto elemento de ligação entre economia e política no mundo material. Tendo em vista que a EPI coloca o *poder* no centro da análise, a capacidade de *utilizar, mobilizar e controlar*

³ De acordo com a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas, a noção de infraestrutura crítica refere-se a “instalações, serviços, bens e sistemas cuja interrupção ou destruição, total ou parcial, provoque sério impacto social, ambiental, econômico, político, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade” (BRASIL 2018, s/p).

recursos estratégicos está no âmago da acumulação de poder e riqueza, que consiste no motor das transformações do sistema internacional. Poder, em consonância à perspectiva estruturalista de Strange, Fiori e Tavares, apresenta um caráter fluxo, ou seja, para existir, precisa de expansão constante. Os ciclos de pressão competitiva e o movimento de guerra permanente sintetizam essa dinâmica. A presente pesquisa busca contribuir a essa perspectiva sobre poder – enquanto condição histórica permanente, e não categoria teórica – através do componente infraestrutural nas relações internacionais. Nesse sentido, o papel que a infraestrutura exerce sobre o controle, mobilização e acumulação de recursos a configura enquanto um recurso de poder em si, fundamental à expansão dos Estados na competição interestatal.

Conforme será analisado, no caso do Brasil, o recurso de poder infraestrutural foi historicamente formado a partir de interesses externos, ou seja, enquanto recurso de poder de potências extrarregionais. Esse padrão de formação dependente nas estruturas de transportes, energia e telecomunicações limitou a capacidade soberana do país de controle e acesso sobre as externalidades positivas que incidem sobre um processo de desenvolvimento. Nesse sentido, a formação periférica do Brasil é explicada em grande parte através do histórico perfil de construção de infraestrutura. A partir dos anos 2000, o Brasil busca reorientar essas fragilidades estruturais através da promoção de infraestrutura na América do Sul. No entanto, conforme será analisado, esse processo é rapidamente desestruturado, tomando-se um padrão de dependência e vulnerabilidade na construção de infraestrutura.

Dessa forma, o problema que orienta essa pesquisa desdobra-se em dois esforços analíticos vinculados, um teórico e outro empírico. No campo teórico, **de que forma a categoria analítica infraestrutura pode se enquadrar no campo da EPI?** E no campo empírico, **como o processo de ascensão e declínio do projeto de atuação regional (econômica e política) do Brasil esteve vinculado à promoção de infraestrutura, entre 2000 e 2016?**

A partir dessas perguntas orientadoras, como objetivos específicos, busca-se (i) definir o conceito de infraestrutura a partir de um panorama de diferentes perspectivas e analisar por que a infraestrutura se constitui em um recurso de poder; e (ii) como a infraestrutura vincula-se à perspectiva brasileira de EPI sobre poder e desenvolvimento; (iii) verificar o papel interveniente dos choques externos e das dinâmicas sistêmicas sobre a infraestrutura regional; (iv) analisar a correlação de forças Estado, empresariado e capital externo nos impactos sobre esse processo de ascensão e declínio da infraestrutura enquanto recurso de poder efetivamente brasileiro e sul-americano.

Assim, a hipótese central desta pesquisa organiza-se a partir de duas hipóteses auxiliares que dialogam com os dois níveis analíticos. No *nível teórico*, parte-se da hipótese de que infraestrutura é um recurso de poder tendo em vista que serve como denominador comum aos fundamentos do *poder estrutural* apresentados por Strange (1996). Nesse sentido, a capacidade infraestrutural surge como um elemento que amarra as capacidades militares, econômicas, financeiras e tecnológicas. Relacionando-se à EPI brasileira, as dinâmicas centro-periféricas acabam por determinar o tipo de inserção internacional de países como o Brasil, cuja infraestrutura foi formada, em grande medida, para servir aos interesses hegemônicos de escoamento comercial. Seguindo a tese apresentada por Tavares (1997), de que no Brasil não teria se formado uma burguesia efetivamente nacional, da mesma forma não teria se consolidado uma infraestrutura estratégica que fosse organizada, planejada e conduzida pelo alinhamento entre Estado e capital privado nacional, visando o aproveitamento das vantagens geográficas do país e da região. Nesse sentido, os investimentos e interesses externos se constituíram enquanto eixo estruturante da planificação de energia, transportes e comunicações do Brasil, impactando diretamente sobre o perfil de inserção internacional e regional do país.

No *nível empírico*, no caso da inserção brasileira na América do Sul entre os anos 2000 e 2016, no processo de construção de liderança regional, a infraestrutura aparece como recurso fundamental para alicerçar um projeto de autonomia, desenvolvimento e fortalecimento da região. Nesse sentido, teria ocorrido um diagnóstico acerca dos impactos multiplicadores da construção de infraestrutura sobre o desenvolvimento socioeconômico e sobre a formação de capacidades geoestratégicas. Da mesma forma como a infraestrutura surge, portanto, como elemento originário à integração (por ser mais consensual, com mais ganhos visíveis e com impactos multiplicadores), acaba também se tornando principal objeto dos vários interesses em disputa, principalmente pela falta de coesão entre os interesses do Estado e do capital privado (nacional e externo). Portanto, o projeto de integração sul-americana, sustentado no aumento das capacidades infraestruturais da região, não sobrevive à crise econômica engendrada pelas oscilações da economia global. Nesse contexto, a infraestrutura de caráter autônomo regional torna-se o alvo inicial da crise política no Brasil e na América do Sul, favorecendo os interesses do capital externo, que visam o controle sobre essa infraestrutura estratégica.

Essa pesquisa encontra justificativas de ordem acadêmica e social. Em termos acadêmicos, busca-se contribuir com a área de estudos sobre integração regional e América do Sul, através da lente de análise da infraestrutura. Dessa forma, tem como objetivo perpetuar a pesquisa acadêmica de um objeto em crise na área das relações internacionais, tendo em vista

os retrocessos e debilidades do avanço do projeto integracionista regional, que tem limitado a disseminação de conhecimento neste âmbito. Além disso, visa-se colaborar para os estudos do papel e do lugar do Brasil nas dinâmicas regionais e sistêmicas, adicionando a perspectiva da infraestrutura enquanto elemento vertebrador da atuação regional do país. Busca-se também realizar uma contribuição original ao campo da Economia Política Internacional, apresentando como a categoria de análise infraestrutura serve como elemento de interconexão entre os fundamentos tradicionais de poder no sistema internacional.

Em termos sociais, essa pesquisa entende que a integração sul-americana, por mais distante e intangível que permaneça sendo no horizonte histórico da região, ainda mantém aspectos materiais e ideológicos fundamentais para redução da dependência e das assimetrias regionais. Por essa via, os esforços analíticos que perpetuem as variadas frentes que se abrem a esse debate são imprescindíveis para a compreensão e superação de problemas estruturais do Brasil e da região. A infraestrutura, nesse sentido, pode ter um papel central na redução das desigualdades, da dependência e em transformações dos padrões produtivos na América do Sul. Contudo, para que cumpra com esse potencial, deve haver um entendimento de energia, transportes e telecomunicações para além dos ganhos materiais, assimétricos e comerciais, e sim, que concretize capacidade multiplicadora da infraestrutura sobre todos os âmbitos de um processo de desenvolvimento.

Para cumprir com seus objetivos, esta tese encontra-se dividida em três capítulos. No primeiro capítulo, realiza-se uma discussão teórico-conceitual da infraestrutura enquanto recurso de poder na EPI. Dessa forma, a partir de revisão bibliográfica, debate-se as concepções clássicas do campo, as visões brasileiras a partir desse aporte teórico, e sua relação com a infraestrutura como recurso de poder. De modo mais específico, o objetivo é construir um arcabouço teórico-conceitual que permita aliar os conceitos clássicos que permeiam o debate da EPI às discussões sobre o papel da infraestrutura. Sustentando-se na perspectiva estruturalista da EPI brasileira, especialmente de Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori, empreende-se um diálogo com autores do campo da geopolítica, da economia e da história.

O segundo capítulo, por sua vez, realiza uma análise em perspectiva histórica sobre a formação da infraestrutura econômica e estratégica no Brasil, em diálogo com as visões da EPI brasileira acerca do desenvolvimento do país em uma posição periférica. Como esforço complementar, alia-se essa discussão aos ciclos da política externa brasileira, de alinhamento versus autonomia, a fim de realizar um diagnóstico dos padrões de inserção internacional e regional do Brasil em consonância à formação infraestrutural. Associa-se a história do

desenvolvimento brasileiro à trajetória de dependência do capital privado nacional, com foco no papel dos investimentos em infraestrutura. Em resumo, busca-se realizar uma síntese da formação infraestrutural do país, aliando as diferentes configurações de forças internas entre Estado, capital privado nacional e capital externo, de forma a apontar seus impactos sobre a construção de capacidades no Brasil, bem como sobre as possibilidades de expansão regional e internacional. Combina-se aqui o método indutivo do estruturalismo, e a análise crítica da história, metodologia da EPI (WEBER, 2015; COHEN, 2008), as quais buscam reconhecer trajetórias evolutivas, históricas e comparativas no exame de agentes, instituições e dinâmicas de poder, cujo comportamento é variável.

O último capítulo, por fim, analisa a IIRSA, o COSIPLAN e o papel do Brasil na promoção da infraestrutura sul-americana enquanto recurso de poder efetivamente autóctone na região. Discute-se o decurso de formação e desenvolvimento da IIRSA (2000-2010), analisando-se a confluência com a política externa brasileira do governo Lula da Silva, seus objetivos e a atuação do Brasil na região. Verifica-se também os efeitos da conjuntura internacional enquanto variante sistêmica que incide sobre o fenômeno, bem como o papel do Brasil enquanto liderança regional. Nesse sentido, debate-se sobre o processo que origina a internalização da infraestrutura como recurso de poder regional, e como o Brasil articulou e se beneficiou dessas oportunidades geradas na região. Analisa-se em seguida o COSIPLAN (2011-2016), seu desenvolvimento, contradições e potencialidades no âmbito da União de Nações Sul-americanas (UNASUL).

A metodologia empregada neste capítulo combina o método da EPI de análise crítica da história com pesquisa, avaliação e comparação de dados quantitativos, bem como análise de documentos oficiais de IIRSA, COSIPLAN e UNASUL. O capítulo empreende também uma análise político-econômica da trajetória de recuo da atuação do Brasil na América do Sul, devido aos efeitos diversos de uma conjuntura de crises e transformações de âmbito global, regional e doméstico. Dessa forma, observa-se o papel da política externa do governo Dilma Rousseff, em conjunto com a política econômica brasileira do período, bem como o papel dos agentes privados nesse processo de deterioração das relações regionais e da integração infraestrutural. Por fim, na terceira seção, desenvolve-se três estudos de caso que simbolizam esse processo de avanço, recuo e derrocada da integração de infraestrutura na América do Sul, com destaque para a atuação do Brasil.

1 INFRAESTRUTURA ENQUANTO RECURSO DE PODER NA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL: UM DEBATE TEÓRICO-CONCEITUAL

Este capítulo tem como objetivo central realizar uma discussão teórico-conceitual da infraestrutura enquanto recurso de poder na Economia Política Internacional (EPI). Nesse sentido, tem como tema a EPI, enquanto método de diagnóstico, as visões brasileiras a partir desse aporte teórico, e sua relação com a infraestrutura como recurso de poder. De modo mais específico, o objetivo é construir um arcabouço teórico-conceitual que permita aliar os conceitos clássicos que permeiam o debate da Economia Política Internacional às discussões sobre o papel da infraestrutura. Apoiando-se na perspectiva estruturalista da EPI brasileira, em especial de Tavares e Fiori, realiza-se um diálogo com autores do campo da geopolítica, da economia e da história.

A EPI surge enquanto vertente analítica nos anos 1970 como resposta aos desafios impostos pelas mudanças no Sistema Internacional, em especial àqueles enfrentados pela política externa dos Estados Unidos (STRANGE, 1988; FIORI, 2005; WOODS, 2008; WALTER; SEN, 2010)⁴. A Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria ampliaram o escopo dos temas analisados no âmbito das relações internacionais. Temas como guerra, paz e segurança foram aprofundados e se tornaram o centro da disciplina. Entretanto, mesmo que distintas taxonomias do poder, como em Carr (1939), Morgenthau (1948), Raymond Aron (1966) ou mesmo Kenneth Waltz (1979), incorporem poder econômico como um componente importante do poder nacional, as questões relativas à economia internacional foram historicamente negligenciadas nos estudos de relações internacionais até a década de 1970 (STRANGE, 1970). Esse quadro passa a ser contestado em virtude dos diversos desdobramentos que afetaram a política internacional na década de 1970. Diante dos efeitos da ruptura do padrão dólar-ouro, das crises do petróleo e da alegada crise da hegemonia americana, Susan Strange (1970), uma das fundadoras da EPI, alerta quanto à necessidade de incorporação da economia na análise da ordem internacional, tendo em vista a perspectiva de diminuição relativa do peso do Estado-nação enquanto ator global em detrimento do mercado.

De acordo com José Luís Fiori (2000), a partir de Strange, a EPI apresenta-se como um campo de análise que interconecta economia e política no mundo material. A EPI, nesse sentido,

⁴ Entretanto, Ravenhill (2008) assevera que talvez fosse mais correto dizer que a EPI apenas ressurgiu nos anos 1970, seguindo ou retomando a tradição de autores do século XIX e início do século XX que já enfatizavam questões econômicas internacionais em suas análises, tais como Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx, Karl Polanyi, Jacob Viner e Raúl Prebisch, por exemplo.

nasce como um método de diagnóstico dos desafios internacionais; em outras palavras, uma ciência do campo dos fatos, não das ideias (STRANGE, 1970; FIORI, 2000). A partir de uma matriz braudeliana da história, José Luís Fiori, juntamente com Maria da Conceição Tavares, podem ser considerados os fundadores do campo de estudo da EPI no Brasil enquanto esquema analítico e método de diagnóstico (TAVARES; FIORI, 1997).

Ao analisar a história, Braudel salienta o imperativo espacial em todos os fenômenos sociais. Tal como o tempo, a geografia é dada como uma estrutura em movimento e, portanto, relaciona-se com a humanidade de forma dinâmica e não estática. Em sua obra clássica “O Mediterrâneo e o Mundo Mediterrâneo na época de Filipe II” (1949), o autor enfatiza a interconexão entre a geografia, a demografia, o materialismo e o meio-ambiente. “Creio assim na realidade de uma história particularmente lenta das civilizações, nas suas profundezas abissais, nos seus traços estruturais e geográficos” (BRAUDEL, 1969, p. 25). Ou seja, nas diferentes escalas de tempo, a longa duração refere-se a um lento tempo geográfico, enquanto os ciclos de médio prazo revelam transformações sistêmicas na demografia, na economia, na sociedade e na política. O curto prazo, por sua vez, seria a história dos acontecimentos, ou ocorrencial.

De forma complementar à perspectiva braudeliana de longa duração, o poder dos Estados surge na obra de Fiori (2007) enquanto um ciclo de pressão competitiva, cujo sistema mantém a sua centralidade na guerra. Assim como a geografia, o poder é fluxo, não estoque. Por esse olhar estrutural sobre as relações internacionais, o jogo das trocas se soma ao jogo das guerras na busca incessante por acumulação de poder.

O conceito de poder político tem mais a ver com a ideia de fluxo do que com a de estoque. O exercício do poder requer instrumentos materiais e ideológicos, mas o essencial é que o poder é uma relação social assimétrica indissolúvel, que só existe quando é exercido; e para ser exercido, precisa se reproduzir e acumular constantemente. A conquista, como disse Maquiavel, é o ato fundador que instaura e acumula o poder, e ninguém pode conquistar nada sem ter poder, e sem ter mais poder do que o conquistado. Num mundo em que todos tivessem o mesmo poder, não haveria poder (FIORI, 2009, p. 334).

Segundo Strange (1996), o poder que incide sobre as dinâmicas de inserção de um Estado na EPI está dividido em quatro áreas estruturais: militar, econômica, financeira e tecnológica. De forma complementar, Fiori (2007) aponta que o que move os Estados na esfera internacional é a luta por acumulação de poder e riqueza, enquanto no âmbito interno, centra-se na busca pelo desenvolvimento e pelo avanço técnico-produtivo. Entende-se aqui que esta é uma abordagem estruturalista da Economia Política Internacional, onde poder e riqueza, economia e política, se encontram como processos indissociáveis nas relações

internacionais. Nossa análise parte dessa perspectiva da EPI, que alia as visões das dinâmicas entre poder e riqueza discutidas por autores brasileiros do campo, em consonância com uma compreensão essencialmente geopolítica e desenvolvimentista sobre infraestrutura enquanto recurso de poder.

Pretende-se contribuir de forma original aos estudos que tratam da inserção regional do Brasil a partir de uma perspectiva estrutural de poder que alia Estado, infraestrutura e agentes privados. Já as dinâmicas sistêmicas (movimentos, conflitos e contradições do Sistema Interestatal capitalista) são fatores que incidem sobre essas dinâmicas de poder, infraestrutura e correlação de forças. Nesse sentido, a inserção internacional e regional do Brasil a partir da infraestrutura – nosso objeto de estudo – é influenciada duplamente pela conjuntura sistêmica internacional, e no plano doméstico, pelas coalizões de poder e diferentes interesses políticos e econômicos.

Essa pesquisa também visa contribuir, assim, para a abordagem infraestrutural das relações internacionais, na qual o poder se refere também à capacidade de utilizar, mobilizar e controlar recursos. A infraestrutura exerce um papel central na formação e na consolidação do Estado Nacional, se configurando em uma das vértebras que estruturam a capacidade de competição sistêmica dos Estados. Por vincular-se à estrutura produtiva dos países, apresenta relação estreita com os índices de desenvolvimento socioeconômico. Em termos regionais, a infraestrutura compõe uma paleta de oportunidades para o fortalecimento em bloco dos Estados. Dessa forma, por um lado, a intervenção humana sobre a geografia tem uma face estruturante (efeitos socioeconômicos e desenvolvimentistas) e, por outro, uma face geopolítica (segurança e defesa).

Buscamos, por conseguinte, convergir a perspectiva teórico-conceitual do *poder global* na EPI (FIORI, 2005; 2007; 2009) com a visão da infraestrutura enquanto recurso de poder. Esse recurso de caráter multiplicador, ainda que tenha o papel do Estado como seu promotor estratégico, é diretamente influenciado pelos interesses do capital privado envolvido na construção dessa infraestrutura.

Para atingir seus objetivos, este capítulo está dividido em duas seções. Na primeira, discute-se conceitos fundamentais do campo de análise da EPI, tais como poder e riqueza, hegemonia, relações centro-periferia e desenvolvimento. A análise desses elementos é basilar para a construção do entendimento sobre como a EPI define as relações interestatais e serve de base para o esforço analítico subsequente acerca da possibilidade de a infraestrutura se configurar como um recurso de poder. Busca-se analisar a *Escola Brasileira de EPI*,

encabeçada pela leitura de José Luís Fiori e Maria Conceição Tavares acerca das dinâmicas de poder e riqueza que conformam o sistema internacional. Dessa forma, objetiva-se, a partir de revisão bibliográfica, discutir o campo da EPI e estabelecer uma análise acerca de seus principais debates fundadores. Em diálogo aos fundamentos anglo-saxões da EPI, discute-se as contribuições brasileiras ao campo, em especial de Fiori e Tavares, cujas ideias teriam formado um arcabouço teórico singular, que sintetiza o que chamamos aqui de *Escola Brasileira de EPI*.

A fim de ampliar o debate, a segunda seção busca explicar como a infraestrutura pode ser considerada um recurso de poder, com o objetivo de conectar-se às ideias desenvolvidas pela EPI, em especial à perspectiva brasileira. Para tanto, realiza-se uma discussão acerca dos impactos multiplicadores da infraestrutura para a formação e expansão do Estado nacional, para o desenvolvimento socioeconômico, para as capacidades logísticas e militares, e para as capacidades de poder de um Estado. Conclui-se apresentando os elementos que tornam a infraestrutura uma categoria analítica útil à EPI, em especial a partir do seu papel nos ciclos de acumulação de poder e riqueza.

1.1 Hegemonia, poder e riqueza: uma discussão teórica pela leitura da *Escola Brasileira de EPI*

O conflito e a competição por poder são os elementos mais permanentes na história. Em grande medida, toda organização social está assentada em uma hierarquia derivada da competição por poder. Por isso, o conceito de *poder* está no centro das discussões da política internacional, pois antecede, inclusive, à criação do Estado. Enquanto categoria de análise, sua busca, acumulação e reprodução formam a dinâmica que dá origem ao Estado nacional e ao sistema interestatal nas suas mais diferentes formas de competição e expansão (TILLY, 1996; COX, 1986; MANN, 1986, 1988, 1993; WIGHT, 1977; LEVY, 1983; SKOCPOL, 1979; WALLERSTEIN, 1974; BLACK, 2008).

Essa seção tem como tema a relação entre poder, riqueza, desenvolvimento e hegemonias no contexto do sistema interestatal. Esses conceitos, centrais para a estruturação de uma abordagem das relações internacionais a partir da economia política internacional, estão no cerne dos modelos analíticos voltados a compreender as dinâmicas típicas do capitalismo a partir de suas determinações políticas e econômicas. O objetivo dessa seção é, portanto, apresentar uma discussão teórico-conceitual que explique a interação entre os níveis da economia e da política internacional, pautando-se nas autoras e autores fundadores do campo.

Busca-se aqui realizar uma contribuição à EPI, acrescentando ao debate uma visão sobre as relações interestatais que se formou a partir de um contexto geopolítico periférico e de uma conjuntura de restrições externas profundas.

A Economia Política Internacional é um campo analítico fluido, cujas ideias e concepções derivam da conjuntura específica a cada época e espaço geográfico. A EPI busca questionar as relações interestatais, que são assimétricas e hierárquicas, através de um olhar que combina a simbiose entre a economia e a política internacional. Em última instância, a EPI é um método de diagnóstico que nasce ao colocar o poder no centro da análise conjuntural, fundamentando-se na história, nos ciclos de acumulação capitalista, nas disputas hegemônicas e no controle sobre as capacidades estruturais enquanto níveis conceituais distintos, complementares e em debate contínuo.

Nos anos 1980, uma *Escola Brasileira de EPI* surge na Universidade Federal do Rio de Janeiro a partir da leitura pioneira de Maria Conceição Tavares e José Luís Fiori acerca dos fluxos de acumulação e disputas de poder no sistema internacional, encarnados no vínculo indissociável entre poder e riqueza. Essa seção visa, assim, realizar um balanço teórico das perspectivas da economia política internacional a partir de uma visão brasileira. Procura-se, realizar uma análise dos conceitos clássicos estabelecidos pela EPI quando de seu surgimento enquanto corrente analítica nos países centrais, aliada ao debate sobre as relações centro-periferia. Para tanto, a retomada de autores que inauguraram a discussão de EPI sob um viés brasileiro visa conjugar os elementos tradicionais de análise da EPI com os dilemas e particularidades típicas da inserção internacional condicionada pela posição periférica⁵ de países em desenvolvimento.

1.1.1 Debate clássico da EPI: teoria da estabilidade hegemônica, governança e regimes internacionais

A EPI surge no mundo anglo-saxão no início dos anos 1970 como uma nova disciplina acadêmica, no contexto de crise cambial do padrão-dólar e da derrota dos EUA no Vietnã (OZKAN, 2012). De acordo com Robert Cox (1981), a EPI anglo-saxã nasce das crises da década como uma *Problem-solving theory*⁶. A primeira agenda de pesquisa da EPI foi o suposto

⁵ Segundo Cepal (1951, p.1), “Dentro dessa periferia, o progresso técnico só se dá em setores exíguos de sua imensa população, pois, em geral, penetra unicamente onde se faz necessário para produzir alimentos e matérias-primas a custo baixo, com destino aos grandes centros industrializados

⁶ Segundo Cox (1981), uma teoria pode servir a dois propósitos diferentes. De um lado, pode funcionar, de modo simples, como uma resposta direta, uma espécie de guia capaz de auxiliar a resolver problemas a partir das

declínio da supremacia global dos EUA, a partir de teorias sobre as “hegemonias mundiais” e análises sobre a “ascensão e queda das grandes potências”. Ou seja, a EPI surge de um diagnóstico, de uma crise econômica e política de dimensão internacional que poderia levar a uma conjuntura similar à década de 1930, pós-crise de 1929, a qual culminou na ascensão do nazifascismo e na Segunda Guerra Mundial (FIORI, 2000).

Em grande medida, a reflexão sobre hierarquia nas relações internacionais permeia o debate sobre ordem e poder no Sistema Internacional (COHEN, 2014; 2008b; CLARK, 1989; 2011; BLACK, 2008; STRANGE, 1987). Historicamente, apesar do caráter predominantemente anárquico, observamos que o Estado mais poderoso, ou coalizão de Estados, tende a estabelecer um ordenamento, ao qual ficam submetidos os demais Estados (BULL, 2002; WATSON, 1992; IKENBERRY, 2001; STRANGE, 1987). A análise acerca do comportamento do hegemona e da hierarquia que estrutura o Sistema Internacional encontra duas respostas principais na EPI, a *Teoria da estabilidade hegemônica* e a *Teoria do poder estrutural*.

Autores como Gilpin (1981), Keohane (1984) e Lake (2009) defendem que a interação típica das ordens hegemônicas tem como premissa a função estabilizadora do hegemona⁷. Nesse sentido, o Estado hegemônico seria responsável por fornecer uma estrutura político-institucional permissiva, sob a qual as interações econômicas e políticas ocorrem de modo mais estável. Esses bens públicos providos pelo Estado hegemônico, portanto, incluem a governança⁸ em um sentido mais amplo e a própria segurança internacional. A lógica do argumento já estava presente em Kindleberger (1973), e diz respeito à ideia de que nos dois

perspectivas que moldaram o ponto de partida da análise em questão. A esse modelo corresponde a “*Problem-solving theory*”, ou teoria de solução de problemas. Essa perspectiva teórica, avalia o mundo tal como o encontra, com as hierarquizações sociais e políticas derivadas das históricas disputas por poder, como a estrutura que condiciona o comportamento das unidades. O objetivo desse perfil de perspectiva teórica é contribuir com as discussões sobre como o sistema pode funcionar de modo mais eficiente e como os atores podem lidar com eventuais problemas que apareçam. As teorias clássicas das RI, tais como o realismo e o liberalismo, se enquadram como uma Teoria de Solução de Problemas. De outro lado, entretanto, existem perspectivas teóricas mais reflexivas quanto à teorização em si. A essas correspondem as “*Critical Theory*”, ou Teorias Críticas em português. Essas perspectivas teóricas preocupam-se em questionar como as estruturas sociais e políticas são formadas e não partem de categorias analíticas dadas. Ou seja, os parâmetros das ações das unidades, que para a Teoria de Solução de Problemas já estão estabelecidos, para a Teoria Crítica também é objeto de análise e reflexão teórica.

⁷ Edward Carr (1939) e Raymond Aron (1962) também já haviam alertado sobre a necessidade de um “super-Estado” (visão hobbesiana) ou “Estado Universal” (visão kantiana), mas eles estavam se referindo à paz, e não ao bom funcionamento da economia internacional, como fazem Kindleberger e Gilpin.

⁸ Apesar de o conceito de governança global ser, em certo sentido, polissêmico, segundo Keohane (2003, p. 3), governança global pode ser definida como “*as the making and implementation of rules, and the exercise of power, within a given domain of activity. ‘Global governance’ refers to rule-making and power-exercise at a global scale, but not necessarily by entities authorized by general agreement to act. Global governance can be exercised by states, religious organizations, and business corporations, as well as by intergovernmental and nongovernmental organizations. Since there is no global government, global governance involves strategic interactions among entities that are not arranged in formal hierarchies.*”

últimos séculos existiria uma correlação possível entre o predomínio das Grandes Potências e uma tendência de estabilidade do sistema (VILLA; GASPAR, 2018). Esse debate ganhou força dentro da EPI, especialmente no contexto de mudanças da década de 1970, quando se imaginava que a socialização dos Estados passava por mudanças estruturais em virtude da conjuntura internacional – que aparentava indicar uma tendência de declínio relativo dos EUA (RAVENHILL, 2008).

Charles Kindleberger (1973), na obra *“The World in Depression (1929-1939)”* aborda o contexto pós-Primeira Guerra Mundial, no qual a Inglaterra, segundo o autor, deixa de exercer um papel estabilizador de hegêmona. Essa conjuntura se soma a uma política externa isolacionista por parte dos EUA, que optaram por se afastar da governança global. Segundo o autor, esse vácuo de poder teria levado à crise de 1930 e à Segunda Guerra Mundial. Gilpin (1975) e Krasner (1976) desenvolveram essa tese, formando um corpo de ideias que Keohane (1980) definiu como “teoria da estabilidade hegemônica”: “na ausência de uma potência liberal dominante, a cooperação econômica internacional mostrou-se extremamente difícil de ser alcançada” (GILPIN, 1987, p. 88). A preocupação comum central entre esses autores era a restauração de uma ordem internacional liberal e estável, que só poderia ser alcançada sob a hegemonia dos EUA. Para Gilpin (1975) e Kindleberger (1973), teóricos da estabilidade hegemônica, a hegemonia estaria fundamentada em capacidades materiais através do controle sobre recursos estratégicos, investimento, tecnologia, armas, informação e acesso aos mercados internacionais.

De modo oposto, para os estruturalistas, como Susan Strange (1988), a hegemonia seria definida pelo controle do “poder estrutural”, o qual está assentado em quatro pilares: segurança, produção, crédito e conhecimento. É esse controle que dotaria à hegemonia a capacidade de organizar as estruturas do sistema econômico e político global. Por essa mesma perspectiva, não haveria necessidade de existência de um poder hegemônico para estabilidade do sistema internacional. O equilíbrio de poder seria mais efetivo em controlar as arbitrariedades e imposições de uma autoridade hegemônica, balizando as relações interestatais. Susan Strange (1988) cria o termo “poder estrutural” para definir o tipo de influência que os EUA exercem no sistema, dada sua supremacia política, militar, ideológica e, principalmente, econômica, tendo o dólar como principal moeda na economia mundial. A autora afirma que é através deste poder estrutural que os EUA se mantêm no topo da hierarquia do sistema, controlando os regimes e instituições de acordo com seus próprios interesses expansivos.

Susan Strange (1987), dessa forma, empreendeu uma crítica à teoria da estabilidade hegemônica, ao mostrar que as crises do sistema internacional foram causadas principalmente pelos fatores internos concernentes à economia e à sociedade do país hegemônico, e menos devido à contestação dos demais países que compõem o sistema. Nesse sentido, “demonstra historicamente que na maioria dos casos o comportamento dos países hegemônicos se orientou pelos seus próprios interesses nacionais, por vezes transformando-se mais em obstáculo do que em condição de estabilidade internacional” (FIORI, 2005, p. 62).

Para Gilpin (2001) um hegêmona é uma condição necessária, mas não unicamente suficiente, para o estabelecimento e manutenção de uma ordem econômica liberal no sistema internacional. O autor baseia-se na *Teoria dos Cartéis*, a partir de Eichengreen (1995), que foi criada para explicar por que um hegêmona teria interesse em facilitar a cooperação em âmbito internacional. O autor apoia-se no exemplo dos cartéis para argumentar que se torna muito mais fácil manter um cartel (ou uma cooperação em determinada área de interesse) quando há uma figura dominante que força os demais a permanecerem cooperando e cumprindo as regras pré-estabelecidas. Na ausência dessa potência dominante, é muito provável que outros atores passem a disputar o papel de organizar o sistema, aumentando o potencial de conflito (GILPIN, 2001; EICHENGREEN, 1995). Por outro lado, a influência exercida pelo hegêmona também pode ser um catalisador para a mobilização de forças de Estados menores para confrontar essa estrutura de poder (GILPIN, 2001). Ou seja, a ação de Estados relativamente menos poderosos também importaria para a criação e sustentação de uma ordem econômica liberal.

Gilpin (2001) afirma que as ideias de Eichengreen foram as bases para a explicação de por que a queda dos EUA na crise de 1929 contribuiu para o fortalecimento das negociações bilaterais e dos arranjos regionais que tinham como objetivo fugir da dominância “estilo cartel” exercida pelos EUA. As dinâmicas da economia internacional orbitariam em torno de uma potência hegemônica, mas isso não quer dizer que sempre seriam convergentes com ela. A influência exercida pelo hegêmona pode ser inclusive um catalisador para a mobilização de forças de Estados menores para confrontar essa estrutura de poder.

A teoria também trata do papel da infraestrutura para a hegemonia. Robert Gilpin menciona o papel da infraestrutura, especialmente de transportes, como um fator determinante para a ascensão de uma potência. Conforme destaca Gilpin, a infraestrutura nacional é utilizada para extrair tributos e manter a ordem no território do Estado. Segundo o autor:

A ascensão de grandes impérios e as eras de unificação política parecem estar associadas com fortes reduções no custo de transporte. [...] ao facilitar a habilidade de um poder dominante ou imperial de extrair e utilizar a riqueza de um território

conquistado, tais inovações tecnológicas [de infraestrutura] criaram economias de escala e vantagens para grandes Estados. Elas facilitaram as ações da autoridade local de suprimir rebeliões e subordinar lideranças locais (GILPIN, 1981, p. 57, tradução nossa).

A infraestrutura, nesse contexto, possui um caráter essencialmente econômico, atua como instrumento de estabilização e mecanismo auxiliar no processo de acumulação primitiva interno aos Estados. Apesar de o enfoque da EPI estar na análise das capacidades de liderança, através da avaliação das capacidades do hegemona em fornecer bens públicos, e dos padrões de mudanças na economia internacional, pelo lente da relação disso com as estruturas hegemônicas (LAKE, 1993), a infraestrutura não é enquadrada diretamente como parte do rol de bens públicos estruturada pela potência hegemônica, compõe a organização interna da economia, uma espécie de vantagem comparativa.

De acordo com Gilpin (2001), no entanto, a criação da teoria dos regimes internacionais⁹ foi basicamente uma resposta à teoria da estabilidade hegemônica, que tinha como objetivo provar que seria possível a manutenção de uma ordem internacional liberal mesmo frente a uma possível queda dos EUA no sistema internacional (GILPIN, 2001). O livro *After Hegemony* de Keohane (1984) é uma das principais obras a adotar essa perspectiva e a demonstrar que a cooperação internacional manifestada nos regimes internacionais se manteria mesmo com o eventual fim da hegemonia estadunidense devido ao interesse dos demais países em manter as estruturas vigentes e diminuir custos de transação.

Ainda assim, Susan Strange (1982) tece uma das principais críticas à teoria dos regimes, apontando que perspectiva teórica dos regimes seria (no ponto mais positivo) uma moda passageira dos anos 70, e (no ponto mais negativo) um mecanismo que tinha a função de apenas reafirmar e legitimar a dominação dos EUA sobre a economia mundial. Strange afirma isso com o argumento de que mesmo com seu alcance supranacional, os regimes nunca tiveram caráter neutro, e sim, foram criados em favor dos EUA, sejam em termos políticos, econômicos, ideológicos e/ou diplomáticos, e só têm a força que têm graças aos interesses e esforços empenhados pela potência hegemônica em disseminar estes regimes no ambiente internacional.

⁹ Segundo Haggard e Simmons (1987), a Teoria de Regimes tentou contribuir para o debate sobre instituições internacionais e governança definindo um foco que não era tão amplo quanto a estrutura internacional, nem tão estreito quanto o estudo de organizações/instituições formais. Os teóricos dos regimes assumiram que os padrões de ação do Estado são influenciados por normas, mas que esse comportamento era totalmente convergente com a busca de interesses nacionais. A literatura sobre regimes pode ser vista como uma tentativa de aproximar as tradições idealistas e realistas. Stephen Krasner (1982, p.186) buscou encontrar um balanço entre "ordem" e compromissos explícitos. Mais do que isso, o autor enfatiza a dimensão normativa da política internacional. Desse modo, Krasner define um regime como "princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais".

Afirma ainda que grande parte dos problemas econômicos contra os quais os Estados lutam, e para os quais os regimes foram a “solução”, são originados justamente nas práticas econômicas predatórias da ordem estabelecidas pelo centro hegemônico. A autora critica também a postura muitas vezes parcial dos regimes, que condena práticas como *dumping* e quebra de patentes de propriedade intelectual em quaisquer outros países, mas permite que os EUA as façam sem quaisquer punições¹⁰. Nesse sentido, segundo a mesma autora, o problema é justamente a ausência de punições a determinados Estados que os descumprem, tornando sua efetividade e existência perfeitamente contestáveis.

Gilpin (2001) também questiona a eficiência e eficácia dos regimes no que tange à preservação da estabilidade do sistema econômico, à promoção da cooperação e à resolução de conflitos pela via pacífica. O ponto que é levantado por Gilpin e pelos demais teóricos críticos da teoria dos regimes é que sim, estas metas existem por parte dos Estados envolvidos nos regimes, mas o que acontece é que dada a natureza destes regimes – que se desdobram mais como macropolíticas internacionais de potências hegemônicas do que como instrumentos supranacionais de ação –, eles acabam por criar/preservar ainda mais instabilidades e assimetrias entre os Estados, não sendo efetivos frente a seus objetivos.

Para Gilpin (2001), os regimes falham em criar as estruturas para a governança internacional por não conseguirem prover a principal necessidade da governança: o poder para forçar a adesão/cumprimento e para punir aqueles que não cumprem as regras estabelecidas. Os regimes seriam, para o autor, baseados em decisões políticas e na cooperação, não havendo elemento coercitivo que force os Estados a cumpri-los, embora haja constrangimentos àqueles que não os cumprem.

A partir das ideias de Charles Kindleberger (1973), os regimes econômicos seriam incapazes de funcionar sem uma liderança forte ou um hegemona, pois é o constrangimento causado pelo hegemona que compeliaria os Estados à cooperação e previne o descumprimento das normas propostas. Por essa perspectiva, o papel do hegemona no sistema econômico também seria o de controlar os ciclos de crise e reerguer a economia em seus momentos de recessão. Gilpin (2001) cita o exemplo da Grande Depressão para explicar que a proporção de

¹⁰ Dentre os regimes que se incluem na crítica acerca da assimetria, pode-se incluir o regime de não-proliferação nuclear, materializado através do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). A perspectiva que permeou a estruturação do TNP esteve assentada no congelamento de poder e na definição de um tratado que atribuiu a uns Estados o rótulo de responsáveis, enquanto a outros se impossibilitou o mesmo acesso a tais tipo de artefatos. Independente da discussão sobre o uso ou não de armas nucleares e seus impactos no Sistema Internacional, o regime de não-proliferação é vertebrado a partir de uma perspectiva assimétrica. Assim, corrobora a crítica de Susan Strange.

seus efeitos se deve ao fato de que não havia no momento uma potência forte o suficiente para reerguer o sistema econômico mundial. Gilpin (1987, p. 88), sintetiza as ideias de Kindleberger ao afirmar que “a experiência histórica sugere que, na ausência de uma potência liberal dominante, a cooperação econômica internacional mostrou-se extremamente difícil de ser alcançada ou mantida”.

Dessa forma, Kindleberger (1973) e Gilpin (1987; 2001), ao contrário do que pregam alguns teóricos liberais como Keohane (1984) e Krasner (1977), notam que os regimes econômicos seriam incapazes de funcionar sem uma liderança forte ou um hegêmona, pois seria o constrangimento causado pelo hegêmona que compelia os Estados à cooperação e preveniria o descumprimento de suas normas. Com efeito, segundo Kindleberger (1973, p. 304), cuja tese tinha uma natureza claramente normativa, o bom funcionamento de “uma economia liberal mundial necessita de um só país estabilizador”.

O autor estabelece algumas funções essenciais que um hegêmona deve desenvolver para que o sistema econômico liberal siga em pleno funcionamento: (1) manter os fluxos de capital para os países subdesenvolvidos; (2) controlar as taxas de comércio e de câmbio, pelo menos das principais divisas; e (3) estabelecer arranjos macroeconômicos que abarquem todos os Estados envolvidos (KINDLEBERGER, 1973). Seria necessário, portanto, a coordenação de um país sobre o sistema internacional, que provesse “bens públicos” essenciais ao seu desempenho, tais como uma moeda internacional que garantisse o livre-comércio e a coordenação das políticas econômicas (FIORI, 2005). Além disso, em tempos de crise, o hegêmona deveria abrir seus mercados e servir como reserva na falta de suprimentos e ter capacidade para reerguer a economia mundial em caso de uma crise financeira global. Na ausência de um líder com estas capacidades, os efeitos de uma crise poderiam ser muito mais duradouros, conforme Kindleberger (1973). Nessa linha, Gilpin (2001) cita o exemplo da Grande Depressão para explicar que seus efeitos só alcançaram as proporções que tiveram, porque não havia no momento uma potência forte o suficiente para reerguer o sistema econômico mundial. No entanto, vale ressaltar que, segundo Kindleberger (1973), embora o hegêmona tenha esse papel, não quer dizer que irá exercê-lo benevolentemente ou altruisticamente; o mais provável é que use dessa sua posição como ferramenta de pressão para atingir seus interesses políticos, econômicos e até mesmo militares através do respectivo regime.

No debate sobre “governança global”, portanto, alinharam-se de um lado os realistas ou neorrealistas, que deram início às análises. Pertencentes a esse grupo, Gilpin e Kindleberger

discutiram a origem dos Estados hegemônicos. O poder, nessa perspectiva, estaria assentado em capacidades materiais e no controle sobre matérias-primas estratégicas, investimentos, tecnologias, armas e informações. Susan Strange dialoga com essa leitura sobre o poder, reconhecendo a existência de “poderes estruturais globais”, cujo controle das potências dominantes permitiria a indução do comportamento dos demais países do sistema sem a necessidade de uso da força.

Já o grupo de autores marxistas ou neomarxistas¹¹, como Arrighi (1994) e Wallerstein (1974), analisa a história do sistema mundial dos últimos quinhentos anos, concluindo que o elevado grau de competição entre os Estados – especialmente na Europa – somente não engendrou em um caos político e econômico irreversível devido ao comando das sucessivas potências hegemônicas que foram capazes de organizar e governar o funcionamento desse sistema formado na Europa no século XVI¹².

Pela perspectiva liberal ou neoliberal, como em Keohane e Nye (1977), essa perspectiva harmônica entre os Estados aparece quando se discute a perda de importância dos Estados nacionais e a possível ascensão de uma nova ordem política e econômica mundial, assentados em “regimes supranacionais” legítimos. Segundo os autores, os regimes poderiam, ao contrário da perspectiva de Arrighi, funcionar mesmo sem a organização e condução de uma potência hegemônica.

Fiori (2005), por sua vez, busca extrair premissas teóricas acerca das condições reais sob as quais pode haver governabilidade global, para além de um ideal cosmopolita kantiano. Para Fiori, a própria história do sistema internacional refuta a teoria da estabilidade hegemônica: “Como se o ‘hegemon’ fosse um ‘ente virtual’ mais do que real, uma espécie de exigência funcional do sistema político criado pela Paz de Vestfália e do sistema econômico criado pela expansão e globalização das economias nacionais europeias” (FIORI, 2005, p. 63-

¹¹ O termo “neomarxismo” é utilizado nas ciências sociais para tratar de análises que derivam do pensamento de Karl Marx, mas incluem complementos teóricos, ou incorporam aspectos de outras tradições intelectuais. Em uma perspectiva mais fluida, escolas como a do capital monopolista, os teóricos da dependência e pensadores do Sistema-Mundo. No caso das Relações Internacionais, autores como Robert Cox e Andrew Linklater são expoentes da vertente neomarxista, através da Teoria Crítica – perspectiva teórica que absorve perspectivas marxistas e da Teoria Crítica (CASTRO, 2012; OXFORD, 2021).

¹² Arrighi (2003, p. 13) apresentou a discussão do seguinte modo: “Em uma crítica desse uso anacrônico do termo, enfatizei como o estabelecimento da hegemonia dos Estados Unidos depois da Segunda Guerra Mundial erodiu o verdadeiro *explicandum* das teorias clássicas do imperialismo, qual seja, a tendência De a competição intercapitalista transformar-se num estado aberto e generalizado de guerra. A crescente tendência de os processos de acumulação de capital organizarem-se em corporações multinacionais solapou o caráter isolado e mutuamente exclusivo dos estados-nação que as teorias clássicas do imperialismo tinham como premissa. Longe de conduzir os estados capitalistas avançados a um processo de guerra aberta e generalizada, pode-se esperar que essa tendência os conduza rumo ao que o fundador das teorias liberais do imperialismo, John Hobson, chamou de ‘federação experimental e progressiva’.”

64). Em outros termos, a discussão sobre hegemonia esteve atrelada à dicotomia “estabilização *versus* competição”. A crítica de Fiori insere-se, justamente, nesse aspecto da perspectiva liberal e idealista acerca do papel do líder – que segundo essa visão atua de modo benevolente. É a isso que o debate neomarxista busca trazer novas abordagens com a ampliação do debate, e dos novos desafios internacionais, que ocorrem a partir da década 1980.

A Teoria da Estabilidade Hegemônica trouxe uma importante contribuição para a avaliação das hegemonias. O foco no papel da estabilidade econômica como um dos elementos cruciais que definem o exercício de poder hegemônico favoreceu o entendimento das dinâmicas conjunturais que moldaram as relações internacionais, principalmente, na década de 1970. Lake (1993) define a teoria como um programa de pesquisa composto por duas perspectivas teóricas distintas, uma focada na análise da liderança e outra na hegemonia. A primeira perspectiva avalia a produção de uma infraestrutura econômica internacional, enquanto a segunda, foca no conteúdo ético da hegemonia, nas preferências dos atores na construção do caráter da economia internacional. Esses elementos facilitam a incorporação da infraestrutura, nos termos definidos aqui nesta pesquisa, no cômputo da EPI. Porém, observa-se que para esse conjunto de autores a infraestrutura não está entre os elementos estruturantes da atuação hegemônica. Quando incorporada, a infraestrutura é avaliada apenas a partir de uma ótica economicista, como abordado por Gilpin (1981).

1.1.2 Ampliação do debate: Neomarxistas

É importante destacar que, nos anos 1980, o campo se estendeu, englobando autores e autoras fora do *mainstream* que havia desenvolvido uma EPI caracterizada por um “imediatismo pragmático inicial” (FIORI, 2000, p. 208). A nova agenda de pesquisa passou a focar na análise sobre o “ciclo vital” das grandes potências, de forma histórica e comparada. A pergunta que guiava esse novo momento da EPI estava assentada sobre a capacidade desse grupo de países centrais em impor sua hegemonia política e econômica. Nesse sentido, o que havia nascido como um campo que buscava responder a um problema imediato, passou a formar um corpo teórico mais consolidado e ambicioso, visando “esclarecer o processo de nascimento, estabilização e declínio das sucessivas ‘ordens político-econômicas mundiais’ e explicar por

que alguns países conseguem impor e depois perder a supremacia mundial” (FIORI, 2000, p. 208).¹³

Robert Cox (1981) inaugurou a corrente neomarxista da EPI, incorporando ao debate a visão gramsciana de hegemonia. O conceito de hegemonia em Gramsci retoma alguns dos elementos centrais na obra de Marx, bem como a linha de continuidade do pensamento e da prática de Lênin. De modo geral, Gramsci trata hegemonia como a capacidade de unificar por meio da ideologia e de manter unido um bloco social que não é homogêneo e que, mais do que isso, é marcado por profundas contradições de classe. Uma classe configura-se como hegemônica, dirigente e dominante, até o momento no qual – através de sua ação política, ideológica, cultural – logra manter articulado um grupo de forças heterogêneas, impedindo que o contraste existente entre tais forças irrompa e ocasione, assim, uma crise na hegemonia dominante, o que levaria à recusa de tal ideologia. Fato que irá coincidir com as crises políticas no poder. Por essa razão, a manipulação cultural (ideologia, crenças, valores etc.) serve como elo do tecido social (GRUPPI, 1980). A compreensão do conceito de hegemonia só se torna plena a partir da análise do conceito de Estado Ampliado (Estado Integral), também construídos por Gramsci. Segundo o autor, o Estado deve ser compreendido para além do aparelho de governo, e incorporar também o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou sociedade civil. Esse Estado seria composto por uma sociedade civil, uma sociedade política (compõem a superestrutura) e uma sociedade econômica (representa a estrutura). Essas três esferas, dialeticamente articuladas, comporiam a totalidade social. A sociedade civil se enquadraria entre o Estado e a sociedade econômica. Nessa articulação “o Estado é o instrumento para adequar a sociedade civil à estrutura econômica” (GRUPPI, 1980).

Semelhante a Cox, Giovanni Arrighi (1994), autor da EPI neomarxista também com influências de Gramsci, define a hegemonia através de três fatores que a compõem de forma interligada e simultânea: os meios de pagamento, ou seja, o capital; o consentimento, traduzido através da liderança moral; e a coerção, que implica o uso da força ou uma ameaça digna de crédito. Nota-se que, para ambos os autores, a hegemonia envolve tanto questões materiais quanto ideacionais.

Cox (1981) baseou suas análises na formação e crises das ordens mundiais, com foco nas dinâmicas interestatais, mas também nos processos de internacionalização da produção, das relações de classe e das estruturas de poder. Para Cox, a novidade da conjuntura pós-Segunda

¹³ Por exemplo: Keohane “After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy” (1984) e Kennedy “The rise and fall of the great powers” (1988).

Guerra Mundial era o fato de que os EUA não exerceriam um poder hegemônico como fora a Inglaterra no século XIX, mas sim, um sistema imperial. Segundo Silva (2005, s/p), “cada contexto histórico produzirá uma configuração específica das forças sociais, dos Estados, e da interrelação entre eles que repercutirá como uma ordem mundial particular”. Em uma ordem hegemônica, que são estruturas históricas, três categorias de forças interagem entre si: instituições, ideias e capacidades materiais (COX, 1986). Em um sentido mais amplo, a infraestrutura pode ser enquadrada dentro da categoria das capacidades materiais. Porém, ao contrário do que se observa na Teoria da Estabilidade Hegemônica, aqui não há uma avaliação estritamente economicista das capacidades materiais.

Wallerstein (1982) e Arrighi (1982) trouxeram outras contribuições à vertente neomarxista da EPI. O primeiro afirmava que apesar da crise, a economia-mundo capitalista continuava a seguir sua lógica interna com sucesso. O segundo discutia a crise da hegemonia americana através da ótica marxista, demonstrando que o declínio da ordem imperial dos EUA não havia levado ao fim da hegemonia, mas sua transformação. Assim, passaria de uma hegemonia formalmente organizada através do Estado para uma hegemonia organizada corporativamente pelas forças de mercado (ARRIGHI, 1982, p. 66). Arrighi (1994), com influências em Gramsci, define a hegemonia através de três fatores que a compõem de forma interligada e simultânea: os meios de pagamento, ou seja, o capital; o consentimento, traduzido através da liderança moral; e a coerção, que implica o uso da força ou uma ameaça digna de crédito.

Segundo Arrighi (1982; 1994; 2003), o sistema-mundo¹⁴ foi o grande responsável pelo milagre capitalista da Europa, cuja origem histórica fez coincidir, com seus dinamismos e contradições, uma economia-mundo capitalista em expansão global e uma superestrutura propícia, com Estados-nacionais independentes e competitivos, em constante busca pela acumulação de capital. Essa disputa constante por riquezas e poder – que já resguardava praticamente o mesmo sentido – leva as unidades interestatais a um estado de guerra permanente, impulsionada pelas assimetrias na distribuição do capital dentro do sistema. Para Arrighi, a completa ruína do sistema, na forma de um eventual caos político e econômico causado por essa conflitividade ininterrupta, só não ocorreu devido à ação de quatro grandes agentes econômicos, que foram capazes de organizar seu funcionamento hierarquicamente: no

¹⁴ O termo “sistema-mundo” advém da obra de Wallerstein, para quem o sistema capitalista é um mundo em si mesmo, não necessariamente sendo mundial, podendo coexistir com outros sistemas-mundos (WALLERSTEIN, 1991).

século XVI, Gênova; no século XVII, as Províncias Unidas; no século XIX, a Grã-Bretanha; no século XX, os Estados Unidos.

Embora tenham tido relativo sucesso em estabilizar o sistema, as hegemonias não foram capazes de eliminar os conflitos e a competição entre os Estados. Por conta disso, de maneira cíclica, o sistema incorre em grandes crises e períodos de transição – momentos de reorganização da base produtiva e substituição do líder hegemônico. Sobre esse ponto, Arrighi identifica três sintomas da crise, que, apesar de independentes, estão relacionados entre si: “a intensificação da competição interestatal e interempresarial, a escalada global dos conflitos sociais e o surgimento intersticial de novas configurações de poder” (ARRIGHI, 2001, p. 38). A convergência desses sintomas leva à ruptura hegemônica e surgimento de uma nova, uma vez que o caos sistêmico se soma à fragilidade do antigo Estado hegemônico e à reorganização de forças. A guerra permanente entre os Estados só não se tornou um caos incontornável devido à ação do agente hegemônico, responsável por organizar o funcionamento do sistema: “Essa supremacia seria cíclica, alternando momentos de auge e decadência, a qual seria marcada eminentemente pela desmedida expansão financeira e pela consequente crise de superprodução” (OSÓRIO, 2010, p. 1-2).

Wallerstein (1974) contribui com uma abordagem teórica sobre o sistema-mundo moderno como uma estrutura que admite uma hierarquia – essa dividida em centro, periferia e semiperiferia –, abrangendo duas esferas conectadas entre si: a economia-mundo capitalista, erguida sobre a divisão internacional do trabalho, e o sistema interestatal, apoiado na necessidade da guerra. As transformações que o mundo passou a partir da década de 1970 seriam a prova do iminente fracasso do sistema-mundo anglo-saxão. O autor adota a mesma premissa de Arrighi, entendendo o sistema-mundo capitalista como um sistema em expansão contínua. A grande novidade de Wallerstein (1974) é a divisão sistêmica entre centro, periferia e semiperiferia, que veio a ser amplamente utilizada em estudos sobre países emergentes. Esse esquema de Wallerstein é, resumidamente, uma ilustração na qual os países centrais estão em disputa econômica e militar constante, competindo pela exploração dos países periféricos e permitindo, conforme a conveniência, que alguns países – a semiperiferia – sejam mediadores dessas tensões.

Outra parte do trabalho de Wallerstein (1995) bastante difundida é sua previsão sobre o fim do sistema-mundo moderno. Apoiado nas suas próprias teorizações sobre o declínio da hegemonia dos Estados Unidos no fim do século XX, Wallerstein (1995) prevê que o atual sistema-mundo deve durar, no máximo, até o ano de 2050. O autor diz não ser possível precisar

se haverá um novo ator hegemônico até lá, mas afirma que haverá um sistema internacional distinto do atual.

Em direção oposta ao que argumentam Arrighi e Wallerstein, Fiori (2009) afirma que os Estados Nacionais foram concebidos anteriormente ao sistema interestatal. O autor considera que a formação dos Estados Nacionais europeus data dos séculos XII e XIII, quando das guerras de conquista e da revolução comercial, e vê na globalização de sua lógica de acumulação de riquezas e poder o processo que deu origem ao sistema-mundo, no século XVI. Fiori (2007) parte das origens do sistema internacional pela ótica do poder, cujas relações entre poder, dinheiro e riqueza se tornaram propulsoras do “milagre europeu” nos séculos XII e XIII. Nesse sentido, competitividade e expansividade aparecem como elementos recorrentes na história das relações internacionais. Teria sido a acumulação de poder como força expansiva que desenvolveu a expansão dos mercados e engendrou a acumulação capitalista.

Ou seja, há uma precedência do poder sobre o capital como elemento dinâmico e propulsor da formação do Estado Nacional e do capitalismo. Fiori (2007) argumenta que a competição sistêmica seria o principal motivo desencadeador da disputa por poder e pela acumulação de capitais. Prova disso seria que os Estados mais bem-sucedidos, na época da configuração do sistema-mundo, foram os que mais se expandiram e, portanto, conseguiram acumular mais. Nesse sentido, a globalização é um fenômeno que reflete diretamente esse processo, marcado pela expansão supranacional da moeda, do sistema de crédito e do capital financeiro das grandes potências europeias.

Quando se dedica a escrever sobre a hegemonia no sistema-mundo, entretanto, Fiori (2007) não a considera fator estabilizador do sistema, mas sim um elemento que é, de certa forma, causador de sua instabilidade. Para Fiori, o *hegemon* está a todo tempo alterando as regras do jogo, desconstruindo e reconstruindo o sistema, como forma de aumentar o seu próprio poder.

Muitos autores falam em hegemonia para referir-se à função estabilizadora desse líder dentro do núcleo central do sistema. Mas esses autores não percebem que a existência dessa liderança ou hegemonia não interrompe o expansionismo dos demais Estados, nem muito menos o expansionismo do próprio hegemon. Por isso, toda potência hegemônica é sempre, ao mesmo tempo, autodestrutiva, porque o próprio hegemon acaba desrespeitando as regras e instituições que ajudou a criar para seguir acumulando seu próprio poder, como se vê no caso americano após o fim da Guerra Fria. [...] Neste universo em expansão que nasceu na Europa, durante o longo século XIII, nunca houve nem haverá paz perpétua, nem sistemas políticos internacionais estáveis. Porque se trata de um universo que precisa de preparação para a guerra e das crises para poder se ordenar e se estabilizar. E através da história, foram quase sempre essas guerras e essas crises que abriram os caminhos da inovação e do progresso na história desse sistema inventado pelos europeus (FIORI, 2007, p. 31).

Como dito anteriormente, Fiori (2007, p.17) interpreta os movimentos históricos e conjunturais a partir da ótica do poder, que é fluxo, não estoque: para existir, precisa ser exercido através da permanente reprodução e acumulação, na qual “toda relação de poder exerce uma ‘pressão competitiva’ sobre si mesma” (FIORI, 2007, p. 17). A existência de uma potência que gere estabilidade e paz ao sistema seria inconsistente com a lógica expansiva e competitiva dos poderes soberanos. Ainda que esta potência hegemônica logre, momentaneamente, gerar estabilidade ao sistema, através da criação de regras e instituições que, apoiadas em seu poder hierárquico, pudessem organizar a conduta das demais nações, esta situação seria transitória, pois o próprio *hegemon* mantém a necessidade expansiva da conquista e da acumulação capitalista. Dessa forma, frente à possibilidade de colocar em prática os seus objetivos expansivos – que são permanentes – o poder hegemônico até mesmo romperia com as regras e regimes por ele mesmo organizados. O objetivo-síntese seria o de acumular cada vez mais poder e riqueza, pressionando ainda mais a instabilidade do sistema e ampliando a polarização entre as nações. O poder hegemônico busca se manter enquanto tal através de sua capacidade de destruir a ordem por ele antes criada. Nesse processo, o novo ordenamento internacional permite uma maior janela competitiva pela potência líder, enquadrando países rivais e aliados (FIORI, 2008).

A hegemonia mundial não interrompe o expansionismo, nem apazigua o hegemon, pelo contrário, é uma posição transitória que deve ser conquistada e mantida pela luta constante por mais poder, e neste sentido ela é autodestrutiva, porque o próprio hegemon quer se desfazer de suas limitações para alcançar a conquista completa do poder global. Por isso, o hegemon se transforma num desestabilizador da sua própria hegemonia (FIORI, 2004, p. 90-91).

Com o fim da Guerra Fria, esse debate perde em força, substituindo-o pelos problemas da nova configuração do poder e riqueza mundial. Em seu artigo de 1995, Strange alerta que a negligência mútua entre a economia e a política internacional ainda não havia sido superada. Que o campo da EPI, apesar dos avanços, teve sua agenda de pesquisa pautada na manutenção da hegemonia norte-americana e na vitória sobre a União Soviética. Ou seja, a EPI ainda não havia logrado superar a esfera dos fatos e avançar mais para o âmbito das ideias. “Como a autora diz, os fatos variaram através das décadas, mas, neste tempo, quem agendou a pesquisa foram as dificuldades e impasses da política externa norte-americana, cujo norte, em última instância, foi sempre a vitória na Guerra Fria” (FIORI, 2000, p. 209).

Com as mudanças advindas do fim da URSS, o capitalismo abre uma nova fase de aceleradas transformações, que para Arrighi seria a crise terminal do capitalismo e da hegemonia americana. No entanto, para Fiori (1997, p. 71) “a história destes últimos vinte e

cinco anos [...] encarregou-se de contradizer [...] a previsão e a estratégia propostas por esta ‘teoria da estabilidade hegemônica’ [...]”. Nos anos 1990, apesar da conjuntura de unipolaridade dos EUA, que organizava os regimes internacionais através de uma ordem liberal, pautada na globalização dos investimentos, no alargamento do comércio mundial e no desarmamento de aliados e adversários, o capitalismo adentrou em uma fase de “prolongada instabilidade sistêmica” (FIORI, 2000, p. 210).

Essa crítica de Fiori encontra-se na origem de uma visão singular sobre os debates tradicionais da EPI, por meio da qual, juntamente com Maria da Conceição Tavares, busca-se ampliar as perspectivas acerca do poder hegemônico no pós-Guerra Fria. Assim, embora dialogue com a ampliação do debate proposta pelo neomarxismo, aprofunda a discussão crítica acerca do exercício hegemônico.

1.1.3 A contribuição brasileira à EPI

Em 1985, Tavares lança seu artigo seminal sobre a “retomada da hegemonia norte-americana”. O ensaio sobre “a reafirmação da hegemonia norte-americana” de 1997, inaugurou o que chamamos aqui de uma *Escola brasileira de EPI*. A discussão apresentada centra-se no debate sobre hierarquia nas relações internacionais, especificamente, a partir da perspectiva de domínio político e econômico da potência hegemônica. A obra “*Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*” organizada por Tavares e Fiori (1997) pode ser considerada a pedra fundamental de uma visão brasileira, periférica e estruturalista sobre a EPI. Nas palavras de Fiori:

Sua importância, entretanto, não está apenas no seu diagnóstico antecipatório do fim da crise americana. Está na sua visão original sobre o papel da moeda e da política monetária americana como carro-chefe de uma estratégia consciente de retomada da hegemonia ameaçada na década de 1970 (FIORI, 2000, p. 211).

A “retomada”, nesse sentido, representava uma estratégia político-econômica inserida em um processo global de transformação capitalista. A autora é pioneira na EPI em incorporar o ponto de vista da periferia do sistema, não submetendo-se à agenda do campo anglo-saxão, “[...] uma perspectiva absolutamente original dentro da economia política internacional em todos os tempos” (FIORI, 2000, p. 211). Indo ao encontro à advertência feita por Susan Strange em 1970, Tavares desenvolve sua análise aliando de maneira minuciosa a economia à política internacional, “reunindo num mesmo argumento o movimento de retomada da supremacia americana, o surgimento de um novo regime de acumulação mundial e o redesenho das relações

Centro/Periferia, em escala global” (FIORI, 2000, p. 211). Tavares também inova ao combinar a geoeconomia à geopolítica na análise da retomada da hegemonia dos EUA. Em especial, analisa a visão estratégica da elite financeira e militar que acompanhou o governo de Ronald Reagan.

As crises que instabilizaram a economia mundial na década de 70 foram seguidas de dois movimentos de reafirmação da hegemonia americana, no plano geoeconômico (através da diplomacia do dólar forte) e no plano geopolítico (através da diplomacia das armas), que modificaram profundamente o funcionamento e a hierarquia das relações internacionais a partir do começo da década de 1980 (TAVARES; FIORI, 1997, p. 55).

A tese desenvolvida por Tavares (1985) é centrada no movimento de pinças engendrado pelas políticas externa e monetária do governo norte-americano, desenvolvidas no momento que seu poder parecia entrar em declínio. Pela face geopolítica, o anúncio do programa militar “Guerra nas Estrelas”, representando o poder multidimensional da superpotência americana, que acabaria culminando no fim da URSS devido à competição altamente assimétrica. Pelo lado geoeconômico, inicia-se a nova fase de transformação capitalista, através do domínio do capitalismo financeiro sobre o produtivo, consolidando um novo sistema monetário internacional, lastreado tão somente no próprio poder do dólar, sem nenhum padrão de referência. Nesse sentido, o dólar passou a conformar

[...] o papel mais importante de moeda financeira em um sistema desregulado onde não existem paridades cambiais fixas e onde o valor do dólar é fixado pela taxa de juros americana, que funciona como referência básica do sistema financeiro internacional em função da capacidade dos EUA em manterem sua dívida pública como o título de segurança máxima do sistema (TAVARES; FIORI, 1997, p. 64).

A hipótese de retomada da hegemonia americana apresentada por Tavares (1985), desse modo, constitui-se em contraponto às perspectivas predominantes na EPI. Para a autora, a questão da hegemonia não se restringe ao desempenho econômico e ao poder militar da potência dominante, mais do que isso, diz respeito à “capacidade de enquadramento econômico-financeiro e político-ideológico de seus parceiros e adversários” (TAVARES, 2017, p. 28). Ou seja, Tavares (2017, p. 28) aproxima-se do que a vertente neomarxista da EPI apresentou. Portanto, o processo de redefinição dos parâmetros de socialização no plano internacional na década 1970, o qual ocorre nas esferas econômica, política e securitária, teria como causa a reorientação estratégica promovida pelos EUA. Esse cenário de mudanças evidenciaria, nesse sentido, uma redefinição do exercício hegemônico dos EUA, e não um sintoma de declínio relativo. Em outros termos, seria parte de um processo de revisão dos protocolos pelos quais as interações entre a potência hegemônica e os demais atores do sistema devessem ocorrer.

No caso dos EUA, a pressão pelo enquadramento se consolidou a partir da chegada de Ronald Reagan (1981-1989) ao poder. As mudanças promovidas pelos EUA através da reação conservadora de Washington passaram pela redefinição dos padrões de equilíbrio de poder no plano internacional. Esse processo de reorientação estratégica dos EUA foi assentado em mudanças drásticas na governança econômica, política e securitária em nível global que começaram ainda na década de 1970 (MEARSHEIMER, 1982; SENNES, 2003). De acordo com Pecequilo, esse processo tem origem no fato de que:

[...] a política externa de Reagan representou o contraponto direto às iniciativas de Carter, indicando um refortalecimento do poder e da missão norte-americana, partindo de uma visão específica do relacionamento com a União Soviética. [...] Em primeiro lugar, reconhecia-se que durante os anos 70 os soviéticos estenderam seu poder político e militar no vácuo da liderança norte-americana, estabelecendo-se globalmente. [...] A lógica da Doutrina Reagan começava, então, pela constatação de que a União Soviética havia aumentado seu poder nos anos 70 e chegara a um impasse em sua expansão, sendo possível minar suas bases de sustentação e reverter os ganhos adquiridos. [...] Muitos analistas consideram que o *military build up* da era Reagan foi o fator mais importante para o encerramento da Guerra Fria, encaminhando o descongelamento das tensões no próximo mandato do presidente (PECEQUILO, 2011, p. 207-209).

O processo generalizado que se segue de desregulamentação das economias e mercados globais, com a dolarização da riqueza mundial, culminou em uma homogeneização das políticas econômicas dos países periféricos através do poder da gestão monetária do *Federal Reserve Board* (FED)¹⁵. Esse novo regime de acumulação provocou uma “desaceleração seletiva e hierarquizada” do crescimento econômico mundial, através do massivo deslocamento de renda e capital global para os títulos de renda e mercados dos EUA (FIORI, 2000, p. 213; MEDEIROS, 2017). Além disso, Tavares e Fiori argumentam que esse movimento seria virtualmente impossível de ser interrompido, visto que:

[...] enquanto a taxa de crescimento da economia mundial for inferior à taxa de crescimento americana não há a menor possibilidade dos capitais excedentes, sobretudo os bancários e o das empresas com capacidade ociosa, resolverem investir preferencialmente nos seus países de origem (TAVARES; FIORI, 2017, p. 42).

¹⁵ Segundo Braga (2017, p. 200), “a década de 1960 descortina-se com os Estados Unidos emitindo dinheiro para financiar a ‘idade de ouro’ e sua posição hegemônica no mundo, o que incluía desde os gastos em infraestrutura e problemas sociais, a internacionalização das corporações e dos bancos, até a guerra colonial no Vietnã e programas militares. [...] O sistema financeiro interno, cuja estabilidade baseava-se no quadro regulatório montado após a debacle dos anos 1930, começava a ser alterado por uma práxis privada e pública de cunho liberalizante e estimuladora da especulação. O déficit público e a inflação colocavam em dificuldades o manejo das políticas fiscal e monetária: tinha de manter o déficit sob controle, mas, ao mesmo tempo, os dispêndios governamentais em programas sociais, infraestrutura e programas militares deveriam ser preservados. Dessa forma, o FED adquiria títulos do Tesouro, monetizando parte da dívida nacional, e, assim, aquelas aquisições de *open-market* atavam os déficits orçamentários federais à criação automática de moeda.”

Segundo Tavares (2019), a tendência era de (1) acirramento da concorrência capitalista, com rápidas transferências e dissoluções de atividades produtivas; (2) acelerada concentração de capital, especialmente nas áreas financeira, bélica e tecnológica; e (3) centralização de capitais nos grandes centros decisórios mundiais, cujas decisões mais importantes sobre a cadeia global de produção estariam sendo tomadas por um seleto grupo de empresários e bancários das economias globais. A geopolítica global pós-1991, unipolar e hierarquizada, apresentava uma face altamente instável à maior parte dos territórios e países periféricos, excluídos desta nova “economia mundo”, segundo Fiori:

A América Latina, em particular, ao optar por uma inserção subordinada no processo de globalização, adota nos anos 90 um novo padrão de desenvolvimento, caracterizado por ciclos curtos com baixas taxas de crescimento, seguidos por períodos de recessão corretiva. No médio prazo, esta trajetória tem provocado reversão da industrialização, aumento da desigualdade e crescente dependência dos fluxos de capital externo (FIORI, 2000, p. 214).

Tavares (2019) visa compreender o papel das exportações no desenvolvimento econômico das regiões periféricas, em comparação com as regiões centrais. A autora retoma o modelo tradicional de desenvolvimento “para fora” (geração de renda exógena) para apresentar o alto peso relativo do setor externo nas economias primário-exportadoras, as exportações como variável exógena responsável pela geração de uma grande parcela da renda nacional, e as importações como fonte flexível de suprimento de bens e serviços. A autora evidencia que: “para avaliarmos corretamente o significado do papel do setor externo em nossas economias periféricas, devemos contrastá-lo com o que historicamente desempenhou nas economias centrais” (TAVARES, 2019, p. 61).

Para fins desta pesquisa, desenvolvimento diz respeito ao

[...] processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas — preexistentes ou criadas pela própria mudança — são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas (FURTADO, 1964, p. 29).

A autora, portanto, traz o processo de desenvolvimento econômico europeu como elemento de comparação, apontando as similaridades e diferenças entre o desenvolvimento das economias centrais e das economias periféricas, nas quais as centrais seriam caracterizadas pela importância das exportações na formação da renda nacional, mas cujo crescimento econômico exponencial seria devido a uma soma de fatores. O crescimento das atividades de exportação aparecia como uma variável exógena que só teria um bom funcionamento porque se somou a uma importante variável endógena, que é o investimento autônomo acompanhado de inovações tecnológicas. Essas duas variáveis, juntas, teriam permitido o melhor aproveitamento das

oportunidades do mercado exterior e a diversificação da capacidade produtiva interna (TAVARES, 2019).

Já as economias periféricas teriam como característica comum a centralidade das exportações como sendo praticamente o único componente autônomo do crescimento da renda nacional, colocando o setor exportador como o centro dinâmico de toda a economia. Segundo Mello (2017), três elementos definem a periferia subdesenvolvida: a) a natureza dinamicamente dependente do sistema produtivo; b) a fragilidade monetária e financeira externa; e, por fim, c) a subordinação política e militar. De modo geral, esses são os traços determinantes da condição periférica e não, propriamente, o perfil dos produtos exportados, como por exemplo a produção de alimentos e matérias-primas. A produção de alimentos e matérias-primas é uma forma particular de subordinação correspondente à divisão internacional do trabalho.

Tavares (2019) toma a América Latina como exemplo principal de região periférica com grande dificuldade em relação à diversificação das matrizes produtivas e energéticas, prejudicando o processo de difusão da atividade exportadora, visto que limita os atrativos para a negociação com os elementos externos: “Em suma, o grau de difusão da atividade exportadora sobre o espaço econômico de cada país dependia da natureza do processo produtivo desses bens primários e do seu maior ou menor efeito multiplicador e distribuidor de renda” (TAVARES, 2019, p. 62).

Na perspectiva de Fiori e Tavares (1999) Estados periféricos e semiperiféricos podem ter seu desenvolvimento associado ou a convite, ou então podem buscar estratégias de *catch up* para alcançar as economias líderes, através de políticas agressivas de crescimento econômico. “Nesses casos, em geral, o fortalecimento econômico antecede o fortalecimento militar e o aumento do poder internacional do país” (FIORI, 2000, p. 175). Esses projetos podem sofrer alguma forma de bloqueio (como ocorreu na retomada da hegemonia americana nos anos 1980), mas também podem triunfar e originar um novo “Estado-economia líder” (tal como ocorreu com EUA, Alemanha e Japão no início do século XX, e mais recentemente por China, Índia e Rússia). Nesse sistema, os países periféricos se mantêm enquanto fornecedores de insumos primários e industriais especializados para as economias centrais.

A desigualdade no desenvolvimento da distribuição da riqueza entre as nações é uma dimensão econômica essencial do “sistema mundial moderno”. Mas existe a possibilidade seletiva de mobilidade nacional dentro desse sistema, dependendo da estratégia política e econômica de cada país (FIORI, 2000, p. 176).

Desde os processos de independência, os Estados latino-americanos prescindiram de centros de poder eficientes vinculados a economias nacionais integradas e coerentes. Assim, não formaram um subsistema estatal e econômico regional competitivo, nem construíram

blocos que alinhassem o poder com o capital nacional de maneira expansiva. “Não há possibilidade de que algum desses Estados nacionais se transforme em uma nova potência sem dispor de uma economia dinâmica e de um projeto político-econômico expansivo” (FIORI, 2000, p. 174). Nesse sentido, tornou-se cada vez menor a possibilidade de que capitais nacionais, sejam eles individuais, públicos ou privados, se expandissem sem contar com a associação ativa a seus Estados, o que somente pode acontecer quando esses próprios Estados se imbuírem de projetos exteriores.

Dessa forma, tanto a ampliação ou mudança na hierarquia dos países do centro quanto o crescimento acelerado e mesmo a diminuição significativa do atraso relativo dos países da periferia são processos que pouco ou nada têm de automáticos ou naturais e dependem, fundamentalmente, de estratégias internas de desenvolvimento dos Estados nacionais. Por outro lado, precisamente pelas assimetrias mencionadas acima, o resultado final de tais projetos está fortemente associado, em cada período histórico, às suas condições externas (MEDEIROS; SERRANO, 1999, p. 120).

Nesse contexto, segundo Fiori (2000), as economias periféricas podem se aproveitar dos momentos de maior bonança econômica internacional, e conseqüentemente de intensificação das disputas entre as grandes potências, para ampliar suas possibilidades de inserção. No entanto, o aproveitamento dessas oportunidades está condicionado às coalizões de poder, burocracias e lideranças que sejam capazes de dar suporte, de forma prolongada, a uma estratégia expansiva e protetiva dos interesses desses Estados e economias nacionais. Essa orientação estratégica depende da correlação de forças particular a cada país, na conciliação de diferentes “interesses materiais” e da “consciência” dos muitos grupos sociais (FIORI, 2000). Um projeto de desenvolvimento nacional, contudo, só pode ser construído a partir do enfrentamento da competição externa e da busca por maior inserção internacional:

Mas, em todos os casos, o que pesou decisivamente não foram os interesses materiais imediatos das elites burguesas ou do povo. O que de fato os aproximou e redefiniu seus interesses estratégicos e suas coalizões políticas foram condições externas mais ou menos recorrentes (FIORI, 2000, p. 234).

No livro “*Estados e moedas*” (1999)¹⁶, organizado por Fiori, a hipótese central é de que as janelas de oportunidade de desenvolvimento capitalistas estiveram condicionadas a como tais economias nacionais enfrentaram o problema da “restrição externa”, relacionada a dois constrangimentos fundamentais: “i) as características gerais do regime monetário internacional e, em particular, a forma pela qual o país opera o padrão monetário internacional; ii) e a orientação geopolítica da(s) potência(s) dominante(s)” (MEDEIROS; SERRANO, 1999, p.

¹⁶ Além de Fiori, compõem a obra os autores Maria da Conceição Tavares, Franklin Serrano, Aloísio Teixeira, Luís Manuel Fernandes, Wilson Cano, José Carlos Miranda, Plínio de Arruda Sampaio Jr., Luciano Coutinho, Luiz Gonzaga Belluzo, José Carlos de Souza Braga, Carlos Aguiar de Medeiros, Luiz Eduardo Melin, Ernani Teixeira Torres Filho.

120). “*Estados e Moedas*” busca, através da convergência programática entre teoria e história “assimilar as várias leituras nacionais, numa mesma visão ou tipologia, capaz de integrar os elementos histórico-estruturais numa análise dinâmica da geopolítica e geoeconomia internacionais” (FIORI, 2000, p. 224).

O projeto “*Poder e Dinheiro*”¹⁷, por sua vez, tinha como objetivo, na metade dos anos 1980, observar as transformações geopolíticas e geoeconômicas do último quarto do século XX, conciliando as análises sobre uma eventual “crise hegemônica” e sobre a chamada “globalização”. O diagnóstico foi de que guerra e dinheiro estavam mais uma vez na raiz da desordem mundial, atuando sobre os Estados através das armas e do regime monetário internacional. Foram esses dois elementos que atuaram como fator decisivo para o restabelecimento e nova configuração da hegemonia norte-americana, no redesenho das hierarquias globais no pós-Guerra Fria (FIORI, 2000).

A ofensiva ideológica e militar que se inicia nos anos 1980, com consequências profundas sobre o (re)enquadramento de aliados e adversários, teve como eixos o acirramento da luta anticomunista – a Segunda Guerra Fria – e a imposição de políticas econômicas anti-inflacionárias pautadas em reformas neoliberais.

A ofensiva ideológica e militar logrou, numa década, “reenquadrar” os aliados europeus e asiáticos e dizimar as resistências periféricas, culminando com a Guerra do Golfo e a “rendição” da URSS. E, por seu lado, a “desregulação competitiva” dos mercados promovia a livre circulação do capital, a convergência das políticas econômicas nacionais e aceleração do processo de globalização financeira. Daí a convicção histórica, que atravessa o livro *Poder e dinheiro*, de que a globalização não foi obra exclusiva dos mercados ou do progresso tecnológico (FIORI, 2000, p. 215-216).

John Connally, ex-secretário do Tesouro norte-americano no governo Nixon, afirmou que “a moeda é nossa, mas o problema é de vocês” (EICHENGREEN, 1996, p. 183 *apud* METRI, 2014, p. 16). Diferentemente da hegemonia inglesa, o sistema monetário forjado pelos EUA dota a superpotência de uma forma de “senhoriagem financeira” que não responde a nenhum outro padrão de lastro além do próprio poder econômico e político do país (TAVARES, 1985). “Uma nova realidade que recoloca, no plano teórico, o velho enigma que atravessa a história do pensamento econômico, qual seja o das relações entre o poder político, o valor do dinheiro e a acumulação da riqueza; e entre o dinheiro, as armas e a acumulação do poder político” (FIORI, 2000, p. 216).

¹⁷ Além de Fiori e Tavares, compõem a obra os autores João Manuel de Cardoso Mello, Luiz Gonzaga Belluzo, José Carlos de Souza Braga, José Carlos Miranda, Carlos Aguiar de Medeiros, Luiz Eduardos Melin, Ernani Teixeira Torres Filho.

De acordo com Fiori (2000), dinheiro é um bem público, mas também um instrumento de enriquecimento privado. Quem administra a moeda e organiza os regimes monetários internacionais tem mais poder do que quem detém a moeda: “Por isso, *Poder e dinheiro* é um título, mas é também a equação analítica que organiza a visão teórica e a leitura histórica de todo o livro, devendo estar presente no exame da gênese conceitual, tanto quanto no da trajetória histórica do capitalismo” (FIORI, 2000, p. 216). Portanto, Hilferding e Bukharin podem ser considerados a verdadeira origem teórica da EPI, através da teoria do “capital financeiro” e do “imperialismo”¹⁸. Pela visão apresentada em “*Poder e dinheiro*”, as regras monetárias sintetizam uma correlação de forças indissociáveis, mas conflituosas, entre a soberania dos Estados e os entes privados internacionais. “O poder dentro do sistema capitalista ora assume a sua forma mais abstrata, o dinheiro, ora retoma a face mais dura e visível das armas, sem que seja possível jamais alcançar uma estabilidade econômica ou equilíbrio político de longo prazo” (FIORI, 1999, p. 63). Os regimes monetários, seriam, portanto, uma fonte decisiva para o entendimento da dinâmica global do sistema capitalista, em especial das relações entre seu centro e suas periferias. “A administração da moeda tem um papel decisivo tanto na competição intercapitalista como na luta pelo poder e pela hegemonia internacionais” (FIORI, 2000, p. 219).

Dialogando com a perspectiva de Fiori a respeito de moeda, Maurício Metri (2014), que também contribui à EPI brasileira, assinala que moeda não é necessariamente um bem público, visto que pode haver um arbítrio unilateral que estabelece vantagens e define hierarquias (METRI, 2014). Moeda, dessa forma, é encarada como um instrumento estratégico definido e organizado pelo poder político-territorial, não pelo mercado:

[...] o *mercado* por si mesmo não é capaz de realizar um empreendimento dessa natureza, ou seja, não é apto a definir a unidade de conta usada no espaço geográfico em que se localiza. Apenas o poder político, cuja legitimidade funda-se no domínio dos mecanismos de violência e coerção física, tem aptidão para fazê-lo (METRI, 2014, p. 15).

Segundo Metri (2014, p. 17), a natureza da moeda reside enquanto um instrumento estratégico para construção de poder, cujos motivos de sua utilização se deram, na sua criação, principalmente pelas necessidades da autoridade central no financiamento da guerra através da monetização dos tributos. Já as implicações advindas do seu uso se mostram na conformação

¹⁸ A teoria do imperialismo, de John Hobson, Rudolf Hilferding, Nikolai Bukharin e Vladimir Lenin; a teoria da “hegemonia mundial”, de Charles Kindleberger, Robert Gilpin e Robert Cox; e a teoria do sistema-mundo, de André Gunder Frank, Wallerstein e Arrighi, são apontadas por Fiori (2009) como as três grandes escolas de pensamento da economia política internacional.

da geografia monetária, portanto, nas hierarquias de poder, tanto na Europa Ocidental, como no sistema global. “[...] Seja no debate da economia internacional, da economia política internacional, ou da história econômica, a categoria analítica do *poder* aparece nas abordagens sobre temas monetários enquanto uma *condição histórica*, e não como uma *dimensão teórica relevante*” (METRI, 2014, p. 18).

Metri (2014) identifica uma geografia monetária das altas finanças, na qual poder e riqueza aparecem como processos de acumulação simbióticos, hierarquizados e fluidos. A acumulação de poder apresenta uma dinâmica própria, ou seja, do *poder* enquanto um objetivo em si mesmo. Nesse sentido, a guerra, e a constante preparação para guerra, operam como o *motor das transformações* e o *princípio organizador* das hierarquias do tabuleiro político, econômico e monetário (FIORI, 2005), onde surge a “moeda como a mais importante forma de expressão da riqueza, portanto, principal alvo de sua valorização e acumulação” (METRI, 2014, p. 21).

Essa “precedência lógica” do “poder” sobre a produção e a distribuição da riqueza é óbvia no período que vai do século XI ao XVII. Mas ela se mantém, mesmo depois da formação do modo de produção capitalista e da consolidação do processo de concentração e centralização privada do capital. Crescem a autonomia dos mercados e o papel da competição intercapitalista, mas aumenta cada vez mais o papel do poder político na expansão vitoriosa e internacionalizante dos capitais nacionais, na administração das grandes crises financeiras, na ponta da inovação tecnológica e na contínua e silenciosa função do crédito e do gasto público indispensáveis à expansão agregada das economias nacionais (FIORI, 2009, p. 161).

Sendo assim, Fiori (2005) parte de Braudel (1987) e Marx (1980) para mostrar que mercados e economias nacionais não surgem espontaneamente. Pelo contrário, seriam fruto do poder estatal e de uma estratégia política deliberada, como, por exemplo, a construção da própria hegemonia britânica a partir do final do século XVII. Nas palavras do autor:

Como consequência, nasce um “interesse nacional” inglês que é simultaneamente econômico e político, e essa unidade se transforma numa força propulsora gigantesca e sem equivalente na história passada da acumulação do poder e da riqueza, uma força que ultrapassará as fronteiras nacionais da Inglaterra. Trata-se de um verdadeiro salto qualitativo na história do poder, do dinheiro e do sistema mundial (FIORI, 2005, p. 66).¹⁹

¹⁹ Metri (2017) estabelece a perspectiva de que a Inglaterra “torna-se uma ilha”, interiorizando a dívida pública e reconstruindo a relação entre o Estado e o sistema bancário. Essa ideia origina-se na interpretação de Braudel sobre a derrota da Inglaterra na Guerra de Cem Anos (1337-1453). Segundo Braudel, foi a partir da Guerra dos Cem Anos que a Inglaterra se tornou uma ilha. Em outros termos, a condição insular, um elemento constitutivo e estático (do ponto de vista geográfico) em todas as ilhas, só ganhou sentido geopolítico quando a Inglaterra foi expulsa do continente europeu no ano de 1453, por conta da derrota militar. Até então, a Inglaterra comportava-se como ator continental. Segundo Metri (2017, p. 4-5), “o que mudou a partir daquele ano foram as dinâmicas sociais características das relações entre ingleses e os outros povos do Continente”. Segundo Braudel: “Entre 1453 e 1558, (...) a Inglaterra, sem ter consciência disso na época, tornou-se uma ilha (perdoem-me a expressão), isto é, um espaço autônomo, distinto do continente. Até esse período decisivo, a despeito da Mancha, a despeito do mar do Norte, a despeito do estreito de Calais, a Inglaterra estava corporalmente ligada à França, aos Países Baixos, à Europa” (BRAUDEL, 1998, p. 326).

Segundo Fiori (2005), são essas as bases que propulsionam a construção do poder global inglês, culminando na sua hegemonia sobre o sistema mundial. A expansão da Inglaterra, nesse sentido, teria criado as “bases materiais” de uma nova economia mundial, cujo sistema é inerentemente competitivo e movido pela possibilidade permanente da guerra.

Em síntese, as primeiras “economias nacionais” nasceram como uma estratégia de guerra defensiva dos primeiros Estados territoriais europeus e depois se transformaram numa imposição do sistema político interestatal, cuja regra número um era a continuidade e a intensificação permanente da competição político-militar entre seus Estados-membros (FIORI, 2005, p. 67).

O resultado desse processo é a consolidação de um sistema político europeu, controlado e compartilhado por um pequeno grupo de Estados que impuseram aos demais sua liderança político-militar e econômica. As possibilidades de mobilidade dentro desse sistema existem, ainda que bastante lentas e com enormes barreiras à incorporação de “novos sócios”. O argumento de Fiori é de que o sistema mundial surge do casamento entre os Estados e as economias nacionais, ou seja, é produto de uma relação de poder. O que se convencionou chamar de “globalização” nada mais seria do que a consequência de uma competição permanente entre esses “Estados-economias nacionais”, que foram bem-sucedidos em determinados momentos históricos em impor seu poder de forma cada vez mais ampla, como forma de financiar os próprios custos de gestão da sua expansão.

Os ganhadores transitórios dessa competição sempre foram os que conseguiram chegar mais longe e garantir de forma mais permanente o controle de “territórios políticos e econômicos” supranacionais, mantidos na forma de colônias, domínios ou periferias independentes, mas pouco soberanas. Contudo, só duas das grandes potências lograram impor o seu poder e expandir as fronteiras de suas economias nacionais até quase o limite da constituição de um império mundial: a Inglaterra e os Estados Unidos (FIORI, 2005, p. 69).

A potência dominante não cumpre, portanto, o papel de “gerente funcional” que poderia ser ocupada por qualquer tipo de “governante coletivo” (FIORI, 2005, p. 69). O *hegemon* sempre foi e sempre será uma posição passageira e em constante disputa, jamais o produto de um consenso ou resultado democrático. Visto que toda situação hegemônica é transitória e autodestrutiva, o que estabiliza o sistema é a existência da guerra potencial permanente entre as grandes potências, que atua como eixo ordenador da hierarquia mundial (COOPER, 1972; FIORI, 2009)

“Do nosso ponto de vista, entretanto, ainda não existe uma teoria unificada do conflito internacional e das lutas nacionais” (FIORI, 2009, p. 177). Marx (1988), apesar de salientar a

importância do poder do Estado no processo de acumulação primitiva do capital, que transformou o regime feudal no regime capitalista, afirma que os mercados mundiais precedem a existência do capital moderno. Dessa forma, a “violência do poder” é abordada como uma condição histórica e não a partir de uma dimensão teórica, não havendo uma leitura relevante dos conceitos de território, de nação e de luta interestatal.

Na leitura do sistema na qual “quem não sobe, cai” (ELIAS, 1993, p. 94)²⁰, todas as grandes potências sempre agirão de forma expansiva na busca de um poder cada vez mais global. Para tanto, a guerra – mas principalmente a preparação para guerra – é o instrumento de conquista, acumulação e preservação do poder, constituindo-se em uma “necessidade inevitável, permanente e absoluta” (FIORI, 2009, p. 162). A guerra, a moeda e o comércio sempre estiveram imbricados nesse sistema. A simbiose entre poder e dinheiro se origina, na Europa, no contexto em que:

Os soberanos europeus dispunham de menos terra, com menor produtividade, e viviam comprimidos em um espaço de alta competitividade, não conseguindo financiar suas guerras e suas conquistas apenas com os tributos. Por sua vez, os “comerciantes-banqueiros” europeus cedo descobriram que o financiamento dos soberanos, e de suas conquistas, podia multiplicar seu dinheiro, assegurando-lhes ganhos financeiros e “lucros extraordinários” por meio do financiamento das guerras, do manejo financeiro das dívidas e dos créditos dos soberanos, do câmbio das moedas e da conquista favorecida de posições monopólicas, em todos os campos da atividade econômica (FIORI, 2009, p. 167).

É por isso que, para Fiori, a origem histórica do capital é imanente ao poder político: “Radicalizando nosso argumento: a origem histórica do capital não começa pelo ‘mercado mundial’, nem pelo ‘jogo das trocas’. Começa pela conquista e pela acumulação do poder e pelo seu estímulo autoritário ao crescimento do excedente, das trocas e dos grandes ganhos financeiros construídos à sombra dos poderes vitoriosos” (FIORI, 2009, p. 168).

A busca por expansão deixou de estar assentada na destruição ou ocupação territorial, passando a se dar através da submissão e controle sobre os recursos estratégicos de outro Estado. Essa dimensão do controle vincula-se ao debate sobre infraestrutura enquanto recurso de poder global, na medida em que (o controle sobre) a infraestrutura representa um dos instrumentos fundamentais de acumulação, disputa e expansão das capacidades produtivas, militares e financeiras.

A teoria do poder global (FIORI, 2005; 2007; 2009) se constitui como “um modo de olhar e analisar o sistema político mundial e suas relações com a internacionalização capitalista,

²⁰ “A mera preservação da existência social exige, na livre competição, uma expansão constante. Quem não sobe, cai. E a expansão significa o domínio sobre os mais próximos e sua redução ao estado de dependência. [...] o que temos é um mecanismo social muito simples que, uma vez posto em movimento, funciona com a regularidade de um relógio.” (ELIAS, 1993, p. 94).

que privilegia o conflito e as contradições do sistema mais do que suas relações funcionais” (FIORI, 2007, p. 2). Na crítica às teorias anglo-saxãs acerca da “hegemonia”, Fiori aponta que o sistema internacional é movido pela competição e pela guerra permanente, uma “máquina de acumulação de poder e riqueza”, onde todas as grandes potências buscam a expansão constante, mesmo compondo a liderança do sistema. Dessa forma, pela perspectiva do *poder global*, desordem, crises e guerras constituem uma parte essencial ao próprio movimento de alargamento do sistema mundial, ao contrário dos autores que preconizam o seu “fim”²¹. A *teoria do poder global* é, assim, uma análise da conjuntura internacional contemporânea a partir das origens do sistema interestatal, a fim de compreender suas tendências de longo prazo, unindo, dessa forma, o passado, o presente e o futuro das relações internacionais.

As leituras sobre o sistema internacional desenvolvidas nos projetos de pesquisa “*Poder e dinheiro*” e “*Estados e Moedas*” e “*Poder Global*” culminaram na criação, em 2008, do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI), na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O PEPI foi concebido pelo Grupo de Pesquisa em Economia Política (GEP), do Instituto de Economia (IE) da UFRJ, e foi criado em conjunto com o seu Núcleo de Estudos Internacionais (NEI). A idealização acadêmica e o plano de criação do PEPI foram produto de um longo processo de pesquisa e construção teórica dos professores do GEP, que se iniciou na década de 1980, a partir da obra seminal de Tavares (1985) sobre a retomada da hegemonia norte-americana. O GEP desenvolveu um método de diagnóstico do sistema internacional que integra a pesquisa histórica das *longas durações*, com a análise conjuntural dos ciclos e acontecimentos econômicos e políticos (IE, 2019):

Depois de 25 anos, o PEPI nasce como uma derivação direta deste “programa de pesquisa”, contudo, desde o momento de sua implantação alarga suas fronteiras, incorporando as áreas de pesquisa e as disciplinas de História, Teoria Política, Relações Internacionais e Geopolítica, numa progressão que enriqueceu enormemente o estoque das ideias germinais mediante a interlocução de um quadro docente interdisciplinar oriundo dessas áreas, na UFRJ. Como consequência, amplia-se o campo de pesquisa do programa, incorporando, progressivamente, os temas da integração política e cultural latino-americana, das relações diplomáticas do Brasil, e dos direitos humanos, entre outros (IE, 2019, s/p).

²¹ Fiori (2000, p. 178-179) desenvolve seis previsões para o sistema internacional: (1) todos os países estão insatisfeitos e buscam aumentar seu poder e sua riqueza; (2) não está no horizonte a derrocada dos Estados e das economias nacionais; (3) não há possibilidade de paz perpétua e nem de mercados estáveis e equilibrados; (4) grandes potências nunca buscarão a manutenção do status quo, pois serão sempre expansionistas, ainda que estejam no topo da hierarquia do sistema mundial; (5) a liderança da expansão capitalista nunca sairá do controle dos Estados-economias nacionais; (6) o surgimento e ascensão de uma potência emergente sempre será um fator desestabilizador do sistema, ainda que a maior causa de instabilidades seja o próprio poder hegemônico na busca permanente por expansão e poder global.

As ideias e concepções desenvolvidas ao longo das últimas três décadas por esse grupo de professores e pesquisadores formaram um arcabouço teórico e conceitual ímpar dentro do campo da economia política internacional, que batizamos aqui de *Escola Brasileira de EPI*. O papel da moeda, que sintetiza o vínculo entre poder, política e economia, articula a competitividade e expansividade como elementos recorrentes na história do sistema interestatal, com tendências de longo prazo a partir de elementos conjunturais: “Toda análise da conjuntura internacional supõe uma visão teórica de longo prazo a respeito do tempo, do espaço e do movimento histórico do sistema mundial” (FIORI, 2008, p. 11).

A inerente instabilidade do sistema, alimentado pelo próprio *hegemon* que organizou os regimes e normas internacionais, traduz a necessidade competição permanente pelo controle desse tripé que forma o poder. Fiori agrega, portanto, à leitura inovadora de Tavares uma crítica fundamental aos teóricos da estabilidade hegemônica, dos ciclos hegemônicos e do sistema-mundo. A visão brasileira e periférica sobre o poder em permanente mutação e expansão faz nascer uma perspectiva única, que incorpora as estruturas desiguais e dependentes intrínsecas à trajetória de desenvolvimento capitalista nacional ao diagnóstico do sistema internacional a partir de suas pressões competitivas. É esse corpo singular e dinâmico de ideias que intitulamos de *Escola Brasileira de EPI*.

A análise conjuntural a partir do movimento histórico das longas durações culmina na visão estruturalista sobre o poder hegemônico baseado em três formas de controle: (i) o da estrutura produtiva, através do domínio sobre a inovação tecnológica; (ii) o da moeda e das finanças internacionais; e (iii) o das armas, através do poder político-militar (TAVARES, 1997; MELLO, 1997). É, portanto, uma releitura do “poder estrutural” de Strange, no qual o poder hegemônico não se refere às capacidades materiais relativas do país líder, e sim, ao *controle* das capacidades estratégicas. A tese de Tavares agrega ao “poder estrutural” um lugar de destaque ao papel da moeda e ao controle financeiro globalizado exercido pelos Estados Unidos enquanto potência hegemônica. A presente pesquisa tem a intenção busca contribuir a essa perspectiva sobre poder – enquanto condição histórica permanente, e não categoria teórica – através do componente infraestrutural nas relações internacionais. Nesse sentido, o papel que a infraestrutura exerce sobre o controle, mobilização e acumulação de recursos a configura enquanto um recurso de poder em si, fundamental à expansão dos Estados na competição interestatal. Na seção a seguir, pretende-se agregar à EPI uma leitura das dinâmicas de poder centrada na infraestrutura a partir de seu caráter estruturante na organização geopolítica, monetária e hierárquica da ordem mundial.

1.2 Infraestrutura como recurso de poder na EPI

Como apresentado na Introdução, o termo “infraestrutura” diz respeito a estruturas físicas e organizacionais, serviços e instalações necessárias ao funcionamento de uma sociedade, economia e/ou de uma empresa (BRITES; JAEGER, 2015). Como definido em Brites e Jaeger (2015, p. 2), ela pode ser entendida “[...] como o conjunto de elementos estruturais interconectados que fornecem suporte ao desenvolvimento”. Este trabalho analisa em particular a infraestrutura econômica, isto é, aquela que é necessária a todo processo produtivo e logístico e essencial ao desenvolvimento, sintetizada, sobretudo, pelas áreas de energia, transportes e comunicações. Esses três ramos de atividades lastreiam a produção de insumos essenciais para a constituição da atividade produtiva e garantem a distribuição de bens e serviços (COSTA, 2011). Segundo Darc Costa, infraestrutura se caracteriza por: (i) riscos decorrentes do longo prazo de seus investimentos; (ii) impossibilidade de fracionamento de sua expansão, em especial na área de energia e transporte; (iii) grandes economias de escala; (iv) custos fixos altos associados à sua implantação; (v) baixas rentabilidades econômicas, pois muitas de suas facilidades são bens públicos difíceis de serem cobrados (COSTA, 2011, p. 56).

Infraestrutura será abordada como recurso de poder devido à capacidade de controlar a utilização e mobilização de recursos para o alcance de bens coletivos. A partir da infraestrutura econômica, é possível compreender seu caráter estratégico: (i) a infraestrutura produtiva é basilar às indústrias centrais e à inovação tecnológica; (ii) a de transportes viabiliza conexões terrestres, hidroviárias, marítimas e aéreas; (iii) a de comunicações, quando física, está presente nas estruturas de cabos de fibra óptica, por exemplo, e quando eletromagnéticas, nos satélites. (iv) Já a infraestrutura social – que não será analisada em profundidade nesta pesquisa – reconhece-se por sua imprescindibilidade à vida humana e social, tal como saneamento, escolas, hospitais e moradia.

Essa seção tem o objetivo de apresentar as diferentes leituras e abordagens centradas na infraestrutura, realizando um debate que agrega seus impactos sobre a construção do Estado e sua relação com o processo de desenvolvimento; sobre o comércio e as cadeias globais de valor; e sobre seus impactos geoestratégicos. Esse esforço analítico não encontra protagonismo no debate tradicional da EPI, seja anglo-saxã ou pela perspectiva brasileira. Nesse sentido, busca-se aqui evidenciar esse encadeamento lógico da infraestrutura enquanto recurso de poder em convergência às ideias debatidas pela economia política internacional.

1.2.1 O papel da infraestrutura na formação e expansão de Estados Nacionais

Desde a antiguidade pode-se observar o papel que a infraestrutura teve na afirmação de comunidades políticas, tais como as cidades-estados gregas. Logo após as guerras greco-persas (em 550 a. C.) e a subsequente formação da Liga de Delos²² (em 478 a.C.) sob a égide de Péricles, Atenas logrou tornar-se hegemônica dentro da liga. Donald Kagan (1998) mostra, por exemplo, que, nesse contexto, Péricles exerceu papel central, primeiramente, ao ter transformado Atenas em capital da Liga de Delos, o que implicava na transferência do tesouro da liga e, em segundo lugar, por ter utilizado esses recursos para a construção de grandes obras de infraestrutura. Às obras que já existiam (os Grandes Muros²³, por exemplo), Péricles somou a construção do Partenon, dos Portões de Atenas, entre outras obras de infraestrutura que teriam simbolizado o poderio ateniense (KAGAN, 1998). Cabe destacar que muitas dessas grandes construções se tratava de uma infraestrutura compartilhada, tais como muralhas conjuntas entre os membros da liga, e serviam para gerar emprego para a população ateniense. e reforçar virtudes locais, como a manufatura, o comércio, a ciência, a democracia e o poder marítimo (KAGAN, 1998). De fato, Kagan (1998) aponta que esse processo foi acompanhado por uma transição da autocracia para a democracia na Grécia.

A despeito do exemplo grego e de outras experiências históricas, o caso mais exemplar da infraestrutura enquanto um fator vital para a formação do Estado nacional é o dos EUA. Especialmente a partir do século XIX, lá as obras de infraestrutura adquiriram o caráter tanto de unificação nacional quanto de promover o desenvolvimento do país, aumentando sua competitividade internacionalmente (EARLE, 1986; WEIGLEY, 1986; SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990; MCNEILL, 2014). Segundo Sellers (1992), entre o final do século XVIII e o início do século XX, os Estados Unidos vivenciaram uma drástica mudança na sua matriz produtiva. Essa mudança foi marcada por transformações no próprio processo produtivo e pela atuação do Estado na ampliação do sistema de estradas, na construção de grandes canais e hidrovias e, posteriormente, na estruturação de uma ampla rede ferroviária.

Esse processo, que segundo Sellers configura-se como uma “revolução no mercado”, mudou o modo de produção e estabeleceu a burguesia como classe hegemônica, não apenas sobre a economia, mas também sobre a política e a cultura. A longa duração da história do

²² A Liga de Delos foi fundada em 478 a. C. e era uma associação de cidades-estados gregas cujo propósito era combater o Império Persa. A liga basicamente operava em termos navais, incluindo a construção de embarcações comuns aos membros.

²³ Tradução Livre de *Long Walls*. Foram muralhas construídas desde as cidades gregas até seus portos, fornecendo proteção e uma conexão segura até o mar, mesmo em tempos de sítio.

desenvolvimento dos Estados Unidos mostra como o país aliou a sua unificação nacional a uma revolução infraestrutural. Arrighi (1994) analisa como, a partir desse processo, a grande potência fundou um novo tipo de corporação²⁴ que se evidenciou como decisiva para a sua vitória na competição interempresarial e interestatal, resultando na emergência de um ciclo sistêmico norte-americano:

[...] no meio século que se seguiu à Guerra Civil Norte-americana, as empresas do país passaram por uma revolução organizacional que deu origem a um grande número de corporações verticalmente integradas e burocraticamente administradas. Elas começaram a se expandir no espaço transnacional assim que concluíram sua integração continental dentro dos Estados Unidos (ARRIGHI, 1994, p. 290).

O estudo realizado por Sellers, May e Macmillen (1990) demonstra como o tripé indústria, infraestrutura e modelo empresarial, com corporações protegidas da concorrência estrangeira, marcou a primeira fase de expansão do processo de desenvolvimento dos Estados Unidos, que é consolidada com o modelo vitorioso na Guerra de Secessão (1861-1865) e a propagação ferroviária. Após a Guerra Anglo-Americana (1812), a economia dos Estados Unidos deixou, paulatinamente, de ser dependente das importações europeias para evoluir para uma economia voltada para um grande mercado interno. Essas grandes obras se somaram à maior rede de hidrovias naturais do mundo, que coincidia com uma extensa zona de planícies férteis, adequadas para a agricultura de grãos, configurando um caso até então único no mundo (OLIVEIRA, 2012; FRIEDMAN, 2012). Esse quadro propiciou o abastecimento das regiões mais afastadas dos grandes centros por um custo bastante reduzido.

Entretanto, a mera vantagem geográfica não seria suficiente para garantir a alavancagem da industrialização dos Estados Unidos, já que os estados do sul desejavam utilizá-la apenas para a exportação competitiva de produtos agrícolas e matérias-primas. Os latifundiários agroexportadores do Sul, futura base dos Confederados, defendiam uma inserção externa lastreada nas “vantagens comparativas” do país. O norte, em contrapartida, defendia que a vantagem geográfica deveria fortalecer o mercado interno, impulsionando as cadeias produtivas da indústria do norte-nordeste do país. Com a vitória do norte na Guerra de Secessão, os Estados

²⁴ Segundo Alfred Chandler (1999), as primeiras empresas capitalistas modernas surgiram justamente no setor de ferrovias e telégrafos. Tendo em vista a natureza de operações diversas em várias localidades, bem como a necessidade de coordenar o transporte de mercadorias ou informações, essas empresas originaram as modernas técnicas de estatística e contabilidade, que posteriormente levam ao surgimento das grandes empresas de distribuição e produção. A coordenação administrativa prevalecia sobre os mecanismos de mercado, de modo que era possível obter economias de escala. Com base nessa experiência, Chandler afirma que, na era da distribuição, as economias de escala eram originadas não pelo tamanho do mercado, mas sim pela velocidade com que uma empresa podia operar seu estoque de mercadorias (SEBBEN, 2015, p. 48).

Unidos asseguraram o triunfo do modelo industrialista e a utilização de suas vantagens geográfico-logísticas em prol da manutenção deste modelo (CHANDLER, 2004).

Em pouco mais de dez anos, os Estados Unidos ampliam em quase cinco vezes a amplitude de sua rede ferroviária: em 1848, detinham 9,6 mil km de trilhos; em 1860, 48 mil (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 177). Nessa época, foram finalizadas as cinco grandes linhas-tronco que conectavam os portos de Boston, Nova Iorque, Filadélfia, Baltimore e Charleston, no Atlântico, aos vales dos rios Ohio e Mississippi (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 177). Foram essas linhas, interligadas a outras linhas integradoras de menor dimensão, que possibilitaram o transporte de passageiros e mercadorias por grande parte do território dos Estados Unidos:

As estradas de ferro mudaram a vida norte-americana ao ligar as matérias-primas aos centros de processamento, e a produção agrícola aos consumidores urbanos, padronizando tempo e hábitos de trabalho, interligando pontos distantes do mercado nacional e acelerando o desenvolvimento e o crescimento demográfico do oeste (SELLERS; MAY; MCMILLEN, 1990, p. 216).

Em paralelo à expansão das ferrovias, proliferou a produção de ferro e de aço, bem como a de manufaturas. Esse movimento foi acompanhado pela progressiva urbanização, conjuntamente a maiores oportunidades de comércio que foram ampliadas por essas grandes redes infraestruturais. Segundo Couto (2013), o experimento norte-americano esteve no âmago das ideias de Friedrich List, que pensou um sistema ferroviário na Alemanha à imagem ao dos EUA: “somente agora eu reconheço a relação recíproca que existe entre poder industrial e o sistema nacional de transportes, e que um nunca pode se desenvolver ao seu máximo sem o outro” (LIST, 1841 *apud* COUTO, 2013, p. 49)²⁵. Essa trajetória de desenvolvimento que compatibiliza políticas de infraestrutura com expansão industrial foi o elemento propulsor para que os EUA construíssem sua hegemonia e poder de alcance global. Na virada para o século XX, já eram a maior economia do mundo, os maiores consumidores de petróleo e produziam o mesmo montante de aço que Alemanha e Inglaterra juntas (SEBBEN, 2015).

Todavia, essa precoce unificação de mercado ocorreu em um contexto único, na primeira metade do século XIX, quando os fluxos de comércio global e as cadeias de produção eram incomparáveis com os da era da globalização contemporânea. Praticamente “isolados” do mundo e contando, ainda, com medidas protecionistas, a

²⁵ A posição geográfica dos países europeus situava-se na área de influência e atuação direta do país hegemônico, a Inglaterra, que atuava estabelecendo tratados desiguais com todos os países da região. Para List (1841), a integração regional atuaria de forma mais ampla, aumentando os poderes produtivos das nações unificadas e da região como um todo. Assim, a grande virtude da integração não seria material, segundo List, mas era o poder que dela advinha, com a consolidação de um território unificado e seguro, diante de uma Europa instável nas suas relações políticas. Quem mais deveria se beneficiar com a integração regional seriam os Estados menores e mais fracos, através de uma política comercial que visasse a redução de assimetrias. Uma integração assentada nessas bases fortaleceria o bloco, já que diminuiria a propensão desses Estados a buscar parcerias extrarregionais.

infraestrutura contribuiu para tornar os EUA a principal economia do mundo (SEBBEN, 2015, p. 41).

Tanto Alexander Hamilton quanto Friedrich List observaram a importância do sistema de transportes para segurança e autonomia de uma nação. Conforme Padula, ao citar Alexander Hamilton, pontua:

Alexander Hamilton, ao refletir sobre a formação do poder continental e o grande mercado interno dos Estados Unidos, afirma que o melhoramento no setor de infraestrutura de transportes concerne “a todos os interesses de um país”, e principalmente para o seu desenvolvimento industrial. Para ele, a abertura de estradas, ferrovias e canais seria mais eficazmente levada olhando-se para o seu conjunto (centralmente planejadas). Para Hamilton, uma oferta adequada de infraestrutura de transportes, ao diminuir custos, permite que as partes remotas de um país estejam mais próximas das cidades, fomentando sua produção (PADULA, 2011b, p. 271).

Para List (1983), a infraestrutura como um todo corresponde aos setores estratégicos que o Estado deve interferir diretamente. Como um meio para o fortalecimento político e industrial, a ideia de unificação dos Estados europeus aparece na principal obra de List sob as mesmas razões de sua proposta de unificação da Alemanha:

(i) o poder político externo adquirido através da união de Estados, estabelecendo um “poder territorial continental” capaz de se articular e confrontar a nação mais poderosa de sua época, a Inglaterra, a qual chamava de “poder insular” por sua posição geográfica privilegiada; (ii) a eliminação da pernicioso concorrência manufatureira, comercial e política entre os Estados, gerando um poder político interno capaz de induzir o desenvolvimento dos poderes produtivos, estimulando a cooperação e a ligação entre diferentes ramos industriais, assim como os setores estratégicos, visando superar o poder industrial britânico; (iii) criando um amplo mercado para a produção destes Estados, protegido e ligado comercialmente por um eficiente sistema de transportes, cruzando todo o território, possibilitando o aproveitamento dos recursos e do território em toda sua potencialidade (PADULA, 2010, p. 85).

Destaca-se que a infraestrutura logística e industrial dos Estados Unidos foi estruturada, portanto, em torno do aproveitamento de vantagens geográficas, especialmente da extensa rede hidrográfica, que permite o escoamento da produção através do meio de transporte que é, em geral, mais barato e eficiente (FRIEDMAN, 2012; OLIVEIRA, 2012). Essa vantagem competitiva trouxe benefícios essenciais ao país no que diz respeito à competição no Sistema Internacional, o que auxiliou o país durante a Guerra Fria, por exemplo²⁶.

²⁶ Durante a Guerra Fria, em comparação com a União Soviética, observa-se que o país euroasiático não possuía condições geográficas similares aos EUA, fato que lhe gerava mais custos produtivos (OLIVEIRA, 2012). Embora a União Soviética possuísse planícies férteis, estas não coincidiam com a rede de bacias hidrográficas, as quais não estão interconectadas entre si e deságuam em mares fechados. Essa circunstância aumentava o custo dos alimentos e das matérias-primas. Historicamente, o antigo Império Russo já sofria com a dificuldade de acessar mares quentes, os quais permitem o comércio exterior por via marítima. Dessa forma, as ações russas voltaram-se a obter tal vantagem geopolítica, incluindo a opção militar e/ou a integração regional. Após a consolidação da Revolução Russa (1917), o projeto nacional de busca por acesso aos mares quentes manteve-se. Pode-se dizer que a inclusão dos Estados-satélites da União Soviética atendia a essa demanda histórica. A construção de uma base militar e um porto na Crimeia, por exemplo, visava a esse objetivo (PICCOLLI, 2012). Em termos de planejamento

A República Popular da China situa-se logo abaixo dos 50° de latitude norte, aproximadamente na mesma faixa temperada dos Estados Unidos, apresentando o clima e os benefícios que daí decorrem. Harbin, principal cidade da Manchúria, localiza-se a 45° de latitude, a mesma de Nova York. Xangai, na desembocadura do Rio Yangtzé, situa-se a 30°, como Nova Orleans. O Trópico de Câncer corta a extremidade sul da China, do mesmo modo como passa bem abaixo de Florida Keys (KAPLAN, 2013). Na milenar história chinesa, pode-se encontrar exemplos do papel da infraestrutura como elemento fortalecedor da unificação nacional. Durante a Dinastia Chin (212-206 a.C.), a primeira a unificar a China, grandes projetos de infraestrutura foram empreendidos, tais como um sistema de estradas e uma primeira versão da Grande Muralha. Na Dinastia Sui (581-618 d.C.), que reunificou o império após um século de divisão norte-sul, a Grande Muralha foi expandida e foi construído o Grande Canal, cujo comprimento é de 1.794 quilômetros, ligando o rio Amarelo ao rio Yangtzé e sendo até hoje o maior canal artificial do mundo (LEWIS, 2010).

As dimensões territoriais da China são um pouco menos continentais que as dos Estados Unidos da América. Enquanto os EUA aproveitam de sua posição insular e do poder parador da água (MAHAN, 1894), a China enfrentou historicamente ameaças externas através das estepes eurásianas a norte e a nordeste. Dessa forma, a relação entre os chineses nativos e os povos manchurianos, mongóis e turcomanos do deserto representam um dos eixos focais da história chinesa. É devido a isso que as capitais das primeiras dinastias chinesas eram normalmente construídas no Rio Wei, acima de seu encontro com o Rio Amarelo, onde não só havia chuvas o suficiente para a agricultura sedentária, como também a população estava a salvo dos nômades do planalto da Mongólia, contiguamente ao norte (KAPLAN, 2013).

A abertura do Grande Canal entre 605 e 611 d.C., interligando os rios Amarelo e Yangtzé – ou seja, o norte da China, propenso à escassez, e o sul, economicamente mais produtivo – teve, segundo John Keay (2008, p. 13) – efeito similar ao da instalação das primeiras ferrovias transcontinentais na América do Norte. Nesse sentido, o Grande Canal é considerado a chave da unidade chinesa, consolidando as bases da geografia agrária do país. Por outro lado, as desigualdades entre o norte e o sul da China são menos latentes se comparadas

estatal deve-se considerar que os Estados Unidos vivenciaram um período de estabilidade política interna mais amplo do que a União Soviética, sem rupturas político-institucionais significativas²⁶ (OLIVEIRA, 2012). Portanto, não houve alterações bruscas no planejamento da construção e do uso de seu complexo infraestrutural e no seu sistema de transportes.

àquelas entre o nomadismo pastoril dos planaltos do interior²⁷ e os povoados baseados na agricultura intensiva do litoral (KAPLAN, 2013).

O desenvolvimento do oeste chinês é questão estratégica para o governo central²⁸. As grandes disparidades socioeconômicas em relação ao litoral ameaçam a estabilidade interna do país. Dessa forma, a assimetria econômica entre o leste e o oeste chinês pode ser vista através do histórico vazio infraestrutural na região interior do país. A fim de superar esse gargalo estrutural, a China passou a apostar na complementaridade regional. O litoral chinês é rico no âmbito comercial e financeiro, contudo, é pobre em recursos energéticos. Já o interior oeste é rico em recursos energéticos – detém 52% das fontes energéticas do país, incluindo aí o 2º maior potencial hidrelétrico do mundo (JABBOUR, 2006). Além disso, na medida em que se desenvolve a região oeste, impulsiona-se o caminho para Ásia Central, Oriente Médio e Europa.

Dentre outros projetos de infraestrutura, aquele que mais tem recebido investimentos por parte da China e, cujos impactos são centrais para a análise dos objetivos estratégicos do país, é a busca pelo estabelecimento da *Belt and Road Initiative* (BRI). Basicamente, a BRI é composta de dois pilares: a construção de conexões terrestres com a Eurásia (Cinturão Econômico da Rota da Seda - CERS) e o estabelecimento de um aparato infraestrutural marítimo (Rota da Seda Marítima - RSM). A BRI foi lançada em 2013 pelo presidente Xi Jinping, marcando sua viagem por vários países da Ásia Central quando assinou diversos acordos de cooperação energética. Esses projetos são basilares para a inserção internacional da China tendo em vista o quadro de dificuldades que o país enfrenta na região, seja pelo acirramento da competição com os EUA, seja pela dificuldade de controlar os estreitos do Mar do Sul China responsáveis por abastecer a economia do país.

A partir dessa análise histórico-conjuntural da construção de poder por parte de Estados Unidos e China, depreende-se que a infraestrutura exerce um papel central na formação e na consolidação do Estado Nacional, se configurando em uma das vértebras que estruturam a capacidade de competição sistêmica dos Estados. Por vincular-se à estrutura produtiva dos países, apresenta relação estreita com os índices de desenvolvimento socioeconômico e com a

²⁷ Por interior, entende-se o amplo arco que vai da Manchúria, passando pela Mongólia e pela região de Xinjiang, até o Tibete.

²⁸ O desenvolvimento do oeste da China é um fator estratégico para o governo central e a manutenção da estabilidade social através do aumento do consumo das massas camponesas. As assimetrias regionais também são herança do século XIX, devido às políticas imperialistas de Japão e Inglaterra, as quais concentraram a indústria nascente no litoral (JABBOUR, 2006). Ao longo da Era Maoísta, o isolamento diplomático chinês, somado ao rompimento com a URSS em 1962, impulsionou o governo a transferir as indústrias para o interior a fim de diminuir a vulnerabilidade a ataques do exterior. Nesse processo estava inerente a necessidade de autossuficiência regional, tal como as comunas soviéticas, segundo a qual no mesmo locus teria lugar a terra, a indústria, a escola, o hospital etc.

própria capacidade estatal. Em termos regionais, a infraestrutura compõe uma paleta de oportunidades para o fortalecimento em bloco dos Estados. Dessa forma, por um lado, tem uma face estruturante (efeitos socioeconômicos e desenvolvimentistas) e, por outro, uma face geopolítica (segurança e defesa).

1.2.2 Infraestrutura e Desenvolvimento: a relação entre capacidade estatal e capacidade infraestrutural

Para Celso Furtado, o desenvolvimento pode ser entendido como um processo de satisfação crescente das necessidades básicas da população e de redução das disparidades sociais (FURTADO, 1984, p. 11). Segundo o autor, “desenvolver-se é ascender na escala de realização das potencialidades dos homens como indivíduos e como coletividade” (FURTADO, 1984, p. 63). Já capacidade estatal, há abordagens que a definem como sendo a maior ou menor capacidade do Estado em “penetrar na sociedade e alterar a distribuição de recursos, atividades e conexões interpessoais” (TILLY, 2007, p. 16), impactando sobre o maior ou menor grau de democratização. A partir dessa capacidade do Estado, avalia-se, principalmente, a prestação de serviços públicos ao cidadão, a participação popular e a eficácia institucional. Já por uma visão complementar, capacidade estatal trata-se da competência do Estado em prover bens públicos e fortalecer a economia a partir de um sistema legal (CÁRDENAS, 2010). Nesse sentido, Cárdenas classifica as dimensões da capacidade estatal em quatro: a) capacidade militar; b) capacidade burocrática; c) capacidade fiscal; d) capacidade institucional (CÁRDENAS, 2010).

Por outra vertente, capacidade estatal pode ser entendida como defesa da soberania de um Estado. Nessa linha de pesquisa, verifica-se o poder de um Estado em relação a outro ao contrastar critérios como poder militar, indústria de defesa, vulnerabilidade ambiental, densidade populacional, entre outros. Por exemplo, há o Índice de Segurança Nacional formulado por Kumar (2008), que articula IDH, Pesquisa e Desenvolvimento, população, PIB e gasto em defesa.

Em visão alternativa, Jack Knight, por sua vez, entende que a capacidade estatal corresponde à extensão em que o Estado consegue implementar seus objetivos face à diversidade de atores e de externalidades adversas (KNIGHT, 1992). Grindle (1996, p. 9-10) considera que a capacidade estatal apresenta quatro dimensões: (i) capacidade institucional – Estado estabelecer e fazer valer regras; (ii) capacidade técnica – Estado gerir políticas macroeconômicas; (iii) capacidade administrativa – Estado prover serviços públicos, como

saúde e educação, bem como infraestrutura física; (iv) capacidade política – Estado responder às demandas sociais, permitir participação política.

Segundo o sociólogo Michael Mann (1988), o Estado detém duas formas de poder: “um Estado pode ser ‘forte’ à medida que age despoticamente sobre a sociedade (poder despótico), ou quando implementa efetivamente decisões através de sua sociedade (poder infraestrutural)” (MANN, 1988, p. 5). Segundo o autor, poder despótico “é a capacidade das elites do Estado de tomarem decisões sem uma rotineira negociação com os grupos da sociedade civil” (MANN, 1988, p. 5). Já poder infraestrutural “é a capacidade de o Estado efetivamente se impor sobre a sociedade civil e implementar logisticamente decisões políticas em todo seu território” (MANN, 1988, p. 5). Sebben (2015, p. 33) afirma que poder infraestrutural também pode ser chamado de capacidade ou eficiência do Estado: “para possuir elevado poder infraestrutural, os Estados necessitam de infraestruturas presentes e disponíveis à sociedade civil como um todo, por meio das quais as elites políticas possam extrair recursos e fornecer serviços para todos os indivíduos”²⁹. Por essa perspectiva, o poder infraestrutural favorece a democratização: “só os Estados com infraestruturas eficientes também se tornarão plenamente democráticos” (MANN, 2006, p. 165)³⁰.

John Mearsheimer, expoente da teoria realista, aponta uma divisão conceitual de poder nacional em duas esferas: poder concreto e poder potencial. O poder concreto concerne às forças militares efetivas de um país. O poder potencial tange aos elementos socioeconômicos empregados para a construção de capacidade de defesa (MEARSHEIMER, 2001, p. 55). Ainda que o autor enfatize como maiores expressões de poder potencial a população e a riqueza de um país, Sebben (2015) complementa-o, expondo que a infraestrutura se constitui enquanto componente fundamental do poder potencial. Essa condição deriva do fato de que a infraestrutura serve como suporte à produção econômica. Sob a perspectiva do poder concreto, a infraestrutura importa para o transporte, energia e comunicações, funções essenciais para o uso da força.

²⁹ Sebben (2015) também ressalta que o poder infraestrutural (MANN, 1988) está em consonância com as vantagens relacionadas à construção de infraestrutura. Nesse sentido, há uma relação entre investimento em infraestrutura e fatores, tais como crescimento econômico e redução da pobreza. “Uma melhora de 1% levou a uma queda de 4 a 12,6% da desigualdade nos países analisados. Um aumento no estoque de infraestrutura ajuda os países a aumentar a renda de médio a longo prazo, gerando margem para redistribuir renda” (SEBBEN, 2015, p. 34).

³⁰ Para Mann, EUA e Europa Ocidental possuem elevado poder infraestrutural. São exemplos de Estados burocráticos, o que significa dizer que, na prática, são capazes de manter Estados de bem-estar social. Fornecem emprego, saúde, segurança, e mantêm canais de participação política. Por outro lado, Estados como Somália e Haiti possuem poder infraestrutural praticamente nulo. Os Estados sul-americanos situam-se em um patamar intermediário. Considerando as categorias de Mann, pode-se afirmar que também apresentam um nível de poder despótico de médio a baixo (MANN, 2006, p. 167; SEBBEN, 2015, p. 33).

A infraestrutura constitui, portanto, parte do poder concreto de um Estado. Os meios de transporte permitem o acesso de um território a tropas militares. No caso da América do Sul, a mobilidade operacional importa especialmente para chegar a regiões ermas, como a fronteira entre Brasil e Bolívia, onde há diversos focos de narcotráfico. Trata-se da logística da defesa dos Estados (SEBBEN, 2015, p. 36).

A teoria do realismo neoclássico nas Relações Internacionais, por sua vez, ao investigar as variáveis domésticas frente às pressões sistêmicas, argumenta que processos internos de tomada de decisão e formulação de uma política externa podem filtrar constrangimentos do sistema internacional (SCHWELLER, 2003). A política externa, nesse sentido, é um campo em disputas, cujas variáveis institucionais – como grau de coesão da elite, consenso da elite, vulnerabilidade do regime, coesão social (SCHWELLER, 2006) – determinam a direção da inserção internacional de um Estado. No entanto, é possível aliar essa visão com a análise sobre determinadas capacidades materiais domésticas – em especial a infraestrutura econômica – que também evidenciam como Estados respondem a ameaças e oportunidades de expansão de poder.

A infraestrutura de energia, transportes e comunicações apresenta um caráter multiplicador sobre a economia, podendo ser utilizada como um instrumento de política macroeconômica para expandir emprego e renda. Os próprios custos das obras seriam compensados pelos benefícios econômicos proporcionados por elas. Nesse sentido, os investimentos em infraestrutura seriam um típico recurso de uma política econômica anticíclica³¹, constituindo-se em instrumento para contornar recessões. Parece ser o caso da China, que usa suas reservas internacionais para financiar diversos projetos infraestruturais em diversas regiões do globo”.

Pela perspectiva da capacidade estatal, a infraestrutura amplia a capacidade extrativa dos Estados, principalmente a partir das tecnologias de informação e comunicação (TIC). As TIC ganharam centralidade no planejamento estatal, visto que afetam diretamente o enfrentamento dos desafios impostos pela digitalização. Por essa via, representam um importante mecanismo para a defesa (tanto convencional como de ciber guerra) e para o funcionamento das instituições (CEPIK; ARTURI, 2011; MANTOVANI, 2006). Para evitar a ocorrência de ciberataques e de espionagem, por exemplo, é fundamental que o Estado tenha

³¹ Os teóricos dos ciclos reais de negócios costumam defender que as recessões são consequências necessárias da prosperidade, chegando ao ponto de sugerir que o desempenho crítico de algumas operações de produção pode ajudar a melhorar a competitividade das empresas. As recessões, nesse contexto, eventualmente desapareceriam, apenas para reaparecer após uma nova fase de prosperidade e nada poderia, nem deveria, ser feito acerca disso. Essa perspectiva se alinha a uma visão neoclássica da economia. A perspectiva anticíclica, por sua vez, acredita que é possível, por exemplo, através de uma intervenção estatal, corrigir os desequilíbrios apresentados no período de recessão, por meio de uma política fiscal, monetária ou de investimentos (CARVALHO, 1997).

controle sobre a parcela estratégica do setor de comunicações, bem como investida no desenvolvimento de maiores capacidades na área das TIC (CANABARRO et. al., 2014).

Além disso, uma avançada infraestrutura de comunicações moderniza burocracias e possibilita um maior controle sobre a renda nacional e a taxaço de impostos (CENTENO, 2014; TILLY, 1996). Com a elevação da riqueza, o Estado pode investir cada vez mais em capacidades militares e aumentar seu poder nacional (SEBBEN, 2015; CENTENO, 2014; TILLY, 1996). A infraestrutura, portanto, impacta sobre os padrões de geração de riqueza. Indiscutivelmente, não é uma causa única sobre o desenvolvimento. Investimentos em educação, pesquisa e desenvolvimento, segurança e defesa, inovação tecnológica, entre outras áreas, também apresentam efeitos *spillover*, ou seja, de transbordamento, com externalidades significativas sobre o desenvolvimento (SEBBEN, 2015; DRAXLER, 2014; HARTLEY; SANDLER, 1995).

A partir dos investimentos em infraestrutura física, entende-se que pode haver um aumento de renda, entre outros efeitos. Investimentos em energia, transporte e comunicações são atividades que podem promover tanto encadeamentos para trás, canalizando insumos para a construção civil, por exemplo, quanto para frente, estimulando novos serviços de tecnologia da informação. Com isso, o Estado pode induzir a transformação da economia. Desse modo, aumenta a capacidade de extração de tributos (insumo) e o conseqüente investimento nas outras infraestruturas de Hirschman: saúde, segurança, educação que são, em essência, prestação de serviços (produto) (SEBBEN, 2015, p. 42).

Contudo, não é sempre que a infraestrutura tem impactos positivos no desenvolvimento. Com efeito, Fernando Sebben (2015), por sua vez, analisa os impactos que os investimentos em infraestrutura podem encadear sobre o processo de desenvolvimento:

O impacto pode ser positivo ou negativo. Se for positivo, em países em desenvolvimento, articulada a políticas de industrialização, permite a dinamização de regiões pobres e, dessa forma, pode reduzir a desigualdade de um Estado. A infraestrutura, nesse caso, poderia induzir o surgimento de indústrias, nacionais ou integradas a outros países (criação de poder potencial). Reduziria a força política das elites exportadoras e a dependência de recursos naturais. O Estado poderia aumentar sua capacidade extrativa e obter meios físicos de aumentar sua presença no território, oferecendo serviços públicos e defendendo seu território (poder concreto). Entretanto, se o impacto for negativo, as melhorias infraestruturais poderão tornar manufaturas estrangeiras mais baratas e, como resultado, diversas indústrias nacionais poderão colapsar. Poderá reforçar as vantagens comparativas e diminuir as possibilidades de transformação estrutural da economia (SEBBEN, 2015, p. 44).

Há uma correlação direta, portanto, entre oferta de infraestrutura e desenvolvimento socioeconômico. Primeiramente, deve-se considerar os grandes efeitos multiplicadores que infraestrutura tem em toda a economia, alastrando desenvolvimento no setor produtivo e social. Em seguida, também é preciso levar em conta os pontos levantados por Sebben sobre os riscos

que a infraestrutura pode vir a apresentar ao desenvolvimento. De todo modo, em relação à agricultura, inversões nas melhorias físicas proporcionam maior acesso à energia e aos transportes, recursos essenciais para o impulso na produtividade e para a distribuição dos produtos ao mercado. Para a indústria, a infraestrutura de energia, transportes e comunicações é um dos pilares básicos que permite a sua existência e funcionamento. Mais do que isso, a própria capacidade de inovação tecnológica de nações e empresas depende de infraestrutura para a adequação dos recursos humanos, naturais e financeiros necessários ao processo. O desenvolvimento das sociedades ao longo da história deu-se prioritariamente através do uso da energia, dos transportes e das comunicações. Não há dúvida de que o próprio bem estar de uma população está condicionado ao acesso a esses recursos, na medida em que permite a disponibilidade de alimento, saúde, educação, lazer e segurança.

O caso da energia é especialmente significativo para o desenvolvimento socioeconômico. Virtualmente todos os serviços públicos básicos dependem de energia para sua operação. As nações que se tornaram mais ricas e mais desenvolvidas são aquelas que conseguiram dominar um conjunto de tecnologias energéticas inovadoras, as quais impactaram em seus sistemas político, econômico e produtivo (JAEGER; MACHRY, 2014). Atualmente, esses países são altamente industrializados e com uma ampla capacidade de decidir de maneira soberana as questões relacionadas com seus próprios sistemas energéticos (OLIVEIRA, 2012). O índice de consumo médio de energia é uma das variáveis mais confiáveis para avaliar a qualidade de vida de uma população, assim como está altamente relacionado com diversos outros indicadores econômicos e sociais (GOLDEMBERG, 1998).

As correlações entre energia e desenvolvimento levaram a Agência Internacional de Energia (AIE) a propor uma análise dos países usando o Índice de Desenvolvimento Energético, a fim de complementar a análise feita com o Índice de Desenvolvimento Humano da ONU (AIE, 2014). O estudo aponta a necessidade de políticas públicas que visem a expansão do acesso à eletricidade, visto que o aumento do acesso à energia pode ser uma das formas mais rápidas de melhorar a qualidade de vida de uma população, reduzindo a pobreza e a desigualdade (JAEGER; MACHRY, 2014). Especialmente ao considerar-se que em torno de 1,3 bilhão de pessoas no mundo não têm acesso à energia e mais de 2,6 bilhões ainda utilizam formas de energia rudimentar³², tal como biomassa, e que são altamente poluentes e causadoras de doenças (AIE, 2013).

³² Segundo a AIE (2013), ter acesso a formas modernas de energia diz respeito a: equipamentos limpos para cozinhar, acesso à eletricidade e um aumento no consumo ao longo do tempo.

A atual matriz energética mundial é caracterizada por ser nitidamente concentradora de riqueza e altamente excludente. Atualmente, entre 4 e 5 milhões de pessoas morrem por ano devido à falta de energia básica e de infraestrutura de saneamento (AIE, 2013). Lucas Kerr de Oliveira (2012, p. 64) descreve esse cenário como um “quase apartheid energético”. Caso as 3,5 bilhões de pessoas mais pobres do mundo, incluindo aquelas 2,6 bilhões que não possuem recursos energéticos modernos de cozimento, tivessem o mesmo padrão de consumo energético do Canadá, isso representaria um aumento de três vezes no atual consumo energético global (OLIVEIRA, 2012). Certamente esse fato representa um dos maiores desafios aos países em desenvolvimento. Essa demanda reprimida por energia em escala global não pode ser totalmente solucionada com os atuais recursos finitos e escassos de energia. Portanto, tal conjuntura justifica a necessidade de uma ampla e profunda transição energética³³, a qual permita um suporte para toda a humanidade de um padrão de qualidade de vida, de acordo com o atual estágio tecnológico (JAEGER; MACHRY, 2014).

Na literatura sobre o papel da infraestrutura na capacidade estatal, parece evidente o impacto associado ao nível de desenvolvimento³⁴. Pode-se incluir a capacidade infraestrutural em um conceito mais amplo de capacidade estatal. No entanto, alguns estudos apontam que investimentos em energia, transportes e comunicações têm seu impacto reduzido sobre o desenvolvimento de acordo com o nível de renda do país (WANG; WU, 2012). Quanto mais desenvolvido, menor o impacto; quanto menos, o impacto é maior (HIRSCHMAN, 1961). Dessa forma, surgem discordâncias a respeito das possibilidades de extensão e transbordamento desse impacto: “[...] diversos estudos demonstram que esse impacto é variável, e está condicionado à extensão da rede, a variações no tempo e no espaço (localização do projeto), ao nível de renda do país e, mais importante, ao modelo de desenvolvimento” (SEBBEN, 2015, p. 44). Além disso, pode haver uma regressão dos ganhos de produtividade se a infraestrutura privilegiar apenas poucos setores.

³³ “Transições Energéticas” se baseiam na noção de que um recurso energético, ou um grupo de recursos energéticos, domina o mercado por um período ou época, até que seja desafiado e eventualmente substituído por outro(s) recurso(s) (MELOSI, 2010). Uma transição de energia não é uma mudança abrupta de uma realidade para outra. É uma transformação que evolui com um tempo considerável e que pode levar a uma maior diversidade no mercado de energia (YERGIN, 2013). Transições de energia não são avanços repentinos que seguem períodos de estagnação prolongada. Pelo contrário, são processos que se desenvolvem continuamente, alterando gradualmente a composição dos recursos utilizados para gerar calor, movimento e luz. Essas transições também substituem os métodos dominantes de conversão de energia, aumentando a eficiência em processos dependentes de energia (SMIL, 1994).

³⁴ O crescimento dos países asiáticos, por exemplo, seria explicado em grande parte devido a elevados investimentos infraestruturais (ESTACHE; FAY, 2007; CALDERÓN; SERVÉN, 2011).

As expectativas sobre os efeitos multiplicadores das obras também podem ser superestimadas, resultando em construções conhecidas como “elefantes brancos” (CARNEIRO, 2002). Portanto, a infraestrutura também pode representar riscos ao processo desenvolvimento, tal como através do aumento da competição externa com a facilitação de importações. Segundo Sebben (2015, p. 11), a infraestrutura – especialmente a de transportes, por conectar territórios – apresenta um caráter ambíguo, que pode acarretar externalidades positivas ou negativas, e que “depende do contexto, da história, dos atores, dos interesses em questão”. Ao passo que as interações entre os diferentes grupos sociais em disputa se transformam, também muda a representação da conexão infraestrutural. “Por isso, é uma política pública transversal, independente de outras políticas, tais como ambiental, de defesa, comercial e industrial” (SEBBEN, 2015, p.11).

1.2.3 A visão neoutilitarista acerca da infraestrutura

A perspectiva neoutilitarista de uso da infraestrutura se fortaleceu a partir do avanço do Consenso de Washington e do neoliberalismo³⁵, posteriormente, com a consolidação da ideia de integração global das economias nacionais, a despolitização dos mercados e o fomento do livre-comércio. O termo “Consenso de Washington” surgiu para descrever o conjunto de políticas econômicas apregoadas por instituições financeiras baseadas na capital dos EUA como solução para crises econômicas de países em desenvolvimento nos anos 1980 e que logo passaram a ser aplicadas a todas as situações: livre mercado, liberalização do mercado de capitais, liberalização comercial, taxas de juros flexíveis, juros determinados pelo mercado, desregulamentação econômica, privatizações, corte de gastos públicos, equilíbrio fiscal e proteção à propriedade privada e intelectual (HELD, 2008; WILLIAMSON, 1989).

Esse conjunto de alterações que permeiam a visão de globalização como substrato ideológico e político do pós-Guerra Fria tem como uma das suas características centrais o processo de obliteração das assimetrias presentes nas relações de poder e dominação. Essa restauração liberal-conservadora, que ganha força a partir dos anos 1970, tem no liberalismo de Friedrich Hayek e Milton Friedman sua pedra angular. Segundo Tavares e Fiori (2017):

³⁵ Este trabalho entende “neoliberalismo” como sendo “[...] uma teoria de práticas de economia política que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor defendido pela libertação das capacidades e liberdades individuais empreendedoras dentro de um quadro institucional caracterizado por rígidos direitos de propriedade, livre mercado e livre comércio. O papel do Estado seria o de criar e preservar um arcabouço institucional apropriado a essas práticas.” (HARVEY, 2007, p. 2, tradução nossa).

Todas as vertentes do novo pensamento hegemônico convergiam em torno a um denominador comum: o ataque ao Estado regulador e a defesa do retorno ao Estado liberal idealizado pelos clássicos. Os estados keynesiano e desenvolvimentista foram transformados nos grandes responsáveis pela estagflação dos anos 70 atribuída aos seus desequilíbrios orçamentários provocados pelo crescimento do gasto público e, em particular, do gasto social. [...] No campo econômico, a “restauração neoclássica” se transforma na política da “*supply side economics*” e da “deflação competitiva” transformando em políticas de valor universal, o equilíbrio fiscal, a desregulação dos mercados, a abertura das economias nacionais e a privatização dos serviços públicos. No campo político, estas mesmas forças conservadoras diagnosticavam a crise dos anos 70 como uma ‘crise de governabilidade’, atribuída aos excessos das democracias de massa estimulados pelas políticas de gasto público de corte keynesiano. E propunham uma redução da participação democrática e do Estado como forma de reduzir o ‘peso das decisões públicas’ tomadas com base no cálculo utilitário dos burocratas e políticos [...] (TAVARES; FIORI, 2017, p. 116).

Essa tendência de crítica ao papel do Estado como arregimentador das vontades políticas da sociedade encontra respaldo na transformação na divisão internacional do trabalho. Essa movimentação internacional do capital e a redistribuição de papéis no âmbito da hierarquia econômica global tinha na redefinição do papel da infraestrutura um de seus pilares. A partir da década de 1970, as ideologias predominantes propagaram que os territórios políticos e os Estados Nacionais estavam perdendo relevância política. Nesse contexto, as questões estritamente econômicas imporiam uma nova lógica territorial. No âmbito da geografia, essa percepção se converteu na preponderância da visão de que os fluxos econômicos suplantariam o poder dos Estados e seus limites político-territoriais definidos. A nova lógica territorial que resulta desse processo é geoeconômica (PADULA, 2011b). Desse modo, a visão geopolítica tradicional sobre o emprego da infraestrutura perde força. Por essa nova lógica, a construção de obras de energia, transportes e comunicações deveria estar baseada no favorecimento dos fluxos comerciais, o que nos países periféricos fortalece a concepção de corredores de exportação e importação, articulando a economia apenas para fora. Mais do que isso, o controle, a operação e o processo decisório das distintas infraestruturas deixam de estar centrados nos Estados e passa a obedecer a lógica das grandes empresas transnacionais, que passam a exercer papel central.

Acompanhando e reforçando esse desenvolvimento político, no campo teórico, a multiplicação de centros voltados a consolidar uma nova visão, comercialista, acerca dos projetos de infraestrutura reforçou esse quadro. Espaços como o “Centro de Cadeias de Valor Global da *Duke University*” (anteriormente conhecido como “Centro de Globalização, Governança e Competitividade da *Duke University*”) passaram a se consolidar na discussão sobre as Cadeias Globais de Valor e a reforçar uma visão utilitarista, centrada no mercado, da infraestrutura. As Cadeias Globais de Valor (CGVs) seriam a face prática desse processo de integração de economias nacionais e de diminuição do Estado como agente regulador. Assim,

a integração de toda cadeia produtiva às redes de comércio internacional seria pré-condição para a inserção nesse novo estágio da economia global. Segundo Gereffi e Fernandez-Stark (2016),

A estrutura da GVC permite entender como as indústrias globais são organizadas examinando a estrutura e a dinâmica de diferentes atores envolvidos em uma determinada indústria. Na economia globalizada de hoje, com interações muito complexas do setor, a metodologia GVC é uma ferramenta útil para rastrear os padrões de mudança da produção global, vincular atividades e atores geograficamente dispersos em um único setor e determinar os papéis que desempenham nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. A estrutura da GVC se concentra nas sequências de valor agregado dentro de uma indústria, desde a concepção até a produção e o uso final. Ele examina as descrições de cargos, tecnologias, normas, regulamentos, produtos, processos e mercados em indústrias e locais específicos, fornecendo uma visão holística das indústrias globais, tanto de cima para baixo quanto de baixo para cima (GEREFFI; FERNANDEZ-STARK, 2016, p. 6).

Em grande medida, a perspectiva das cadeias globais e regionais de valor (CGVs) enquadram-se na perspectiva liberal de organização da produção, do comércio e do investimento em uma ampla variedade de setores (SHEPHERD, 2016). A partir das CGVs, o planejamento de infraestrutura começa a ser definido a partir do enquadramento nas redes globais. Segundo Baldwin (2013), as CGVs não seriam, em si, nem boas, nem más. As CGVs

[...] fornecem mecanismos de vinculação às redes de comércio internacional com custo relativamente baixo e permitem que os países se especializem em atividades alinhadas à sua vantagem comparativa. Os países em desenvolvimento podem se beneficiar com os efeitos de renda e emprego, mesmo que sejam especializados em atividades de baixo valor agregado, como montagem (BALDWIN, 2013, s/p, tradução nossa³⁶).

Apesar disso, importa destacar que as CGVs como discurso político podem aprofundar as desigualdades no plano internacional. A inserção acrítica dos países em desenvolvimento nas CGVs só aprofunda clivagens nacionais e reforça a ideia de especialização dessas economias em setores de baixa complexidade tecnológica. Enquanto categoria analítica, as CGVs não incorporam aspectos políticos e estratégicos, centrais para a compreensão da hierarquia da economia global. Em outros termos, as CGVs não podem ser analisadas sem considerar o impacto que essa perspectiva tem sobre a manutenção de eventuais assimetrias entre os Estados. Segundo Isabela Nogueira (2015, p. 51),

A questão fundamental [...] é que, em uma escala nacional, a posição exclusiva de um país como produtor contratado de bens “commoditizados” e de baixo valor agregado não é uma posição desejável no longo prazo. [...] Não obstante, avançar da posição exclusiva de OEM³⁷ é uma pré-condição para países que querem criar mais valor e,

³⁶ No original: “[...] they provide relatively low cost ways of linking to international trade networks, and allow countries to specialize in activities that are aligned with their comparative advantage. Developing countries can benefit through income and employment effects, even if they specialize in low value added activities, such as assembly.”

³⁷ Original equipment manufacturing (OEM).

consequentemente, contribuir para o desenvolvimento econômico continuado das suas sociedades.

A visão baseada nas CGVs passou a compor o rol de diretrizes políticas e econômicas que emanava de instituições internacionais como o Banco Mundial. A infraestrutura, nesse contexto, inserida dentro da pauta de ampliação das capacidades logísticas, passa a ser vista como um elemento de alavancagem do crescimento econômico. Desde a integração dos espaços de obtenção de matérias-primas, *commodities* até a distribuição de produtos de alto valor agregado, passando pelo perfil de alocação da mão de obra, essa nova perspectiva sobre infraestrutura parte de uma visão fragmentada de uma rede nacional de produção, mas vinculada fisicamente aos centros da economia global. Assim, os países cujos complexos de infraestrutura não estivessem integrados aos mercados internacionais, corriam o risco de perder os alegados benefícios da globalização.

O Índice de Desempenho Logístico (LPI, acrônimo em inglês), organizado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pelo Banco Mundial (BM), reforça essa perspectiva de que a qualidade da capacidade logística de um país está assentada na estruturação de infraestrutura que fortaleça suas vantagens comparativas (ARVIS et al., 2014). Os benefícios do aumento de investimentos em infraestrutura costumam ser defendidos por todos os lados do espectro político, esquerda e direita, conservadores e liberais. Até mesmo a ideia de “custo Brasil”, difundida pelo consenso de Washington, defende a tese que o déficit logístico seria um entrave à competitividade do país, gerando prejuízos econômicos. Portanto, esse ideário não encontrou resistências para se disseminar no mundo em desenvolvimento.

A partir dessa visão utilitarista, a infraestrutura é vista como peça central para o crescimento econômico e apenas como parte da discussão sobre eficiência produtiva e econômica. Aqui, importa dizer que essa visão econômica se restringe à integração às redes globais de comércio, e não se refere-se a uma visão mais profunda de inserção internacional. Assim, sob a ótica neoutilitarista, o processo de decisão acerca dos projetos de infraestrutura passa pela “Análise Custo-Benefício” (CBA)³⁸. Em grande medida, a CBA é entendida como uma ferramenta capaz de assegurar um consenso acerca da construção de um projeto de infraestrutura. Segundo Lewis e Currie (2018),

A primeira articulação da CBA como um processo analítico formal para avaliar o valor de projetos de capital em perspectiva foi apresentada em 1848 pelo engenheiro francês Jules Dupuit (1804-1866). O economista britânico Alfred Marshall (1842-1924), considerado o pai da economia neoclássica, refinou a estrutura técnica de

³⁸ Acrônimo em inglês: *Cost-Benefit Analysis* (CBA).

Dupuit e estabeleceu os princípios formais que finalmente se tornaram o que conhecemos hoje como CBA (LEWIS; CURRIE, 2018 p. 97, tradução nossa³⁹).

Apesar da origem em Dupuit e Marshall, o viés utilitarista tem suas raízes éticas e filosóficas em Edmund Burke (1729-1797) e operacionalizado sob a perspectiva econômica em Jeremy Bentham (1748-1832). A partir de Bentham, a utilidade passa estar no centro do exercício da razão de estado, já trabalhado em Burke. Bentham definiu como seu axioma central que a medida do certo e do errado estaria centrada no grau de felicidade do maior número de indivíduos (ARMITAGE, 2013). Assim, sob a perspectiva utilitarista, o objeto da ação governamental, tal como a CBA, está assentado no princípio ético da maior utilidade para o maior número de pessoas. De modo prático, a adoção do CBA como mecanismo crucial para escolha do perfil de uma paleta de projetos de infraestrutura não só afetou a caráter estratégico dos projetos de infraestrutura, como excluiu (ou restringiu) a incorporação de aspectos sociais no cálculo econômico.

Para o comércio, seja interno ou entre Estados, é fundamental que haja uma oferta adequada de estradas, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos, bem como de um sistema de comunicações – todos esses dependentes de energia para sua construção e funcionamento.

[...] infraestrutura dentro da concepção de “economia física” e seus desdobramentos sobre os poderes produtivos de uma nação, território ou espaço produtivo, conforme apresentada pelo alemão Gottfried Wilhelm Leibniz (1646-1716). Nesta perspectiva, um adequado sistema de infraestrutura é fundamental para que uma economia opere de forma eficiente, potencializando sinergias sociais e liberando recursos (capital e energia, por exemplo) para serem empregados em outros setores e objetivos estratégicos, em favor do bem coletivo e em função especificamente da expansão do sistema econômico. Ao contribuir de forma similar ao progresso tecnológico, diminuindo custos e aumentando a produtividade e os recursos disponíveis através de sua eficiência, os investimentos no setor de infraestrutura não geram produtos, geram a própria produtividade – de forma não-linear e geralmente incomensurável (PADULA, 2011b, p. 269-270).

Os investimentos e a oferta adequada de infraestrutura trazem impactos positivos e de interesse social na produção, assim como maior competitividade, geração de empregos e renda, que se multiplicam por toda a economia, “constituindo o capital social básico sem o qual as demais atividades econômicas não podem funcionar” (PADULA, 2011a, p. 202). A visão neoutilitarista, que leva em consideração prioritariamente os custos, tende a encarar os investimentos em infraestrutura como oneração e endividamento no orçamento dos governos e, por isso, devem estar submetidos ao âmbito da iniciativa privada. Dessa forma, delega às forças

³⁹ No original: “The earliest articulation of CBA as a formal analytical process for evaluating the worth of prospective capital projects was presented in 1848 by French engineer Jules Dupuit (1804–66). British economist Alfred Marshall (1842–1924), considered the father of neoclassical economics, refined Dupuit’s technical framework and established the formal principles that ultimately became what we know today as CBA.”

do mercado e às instituições financeiras multilaterais a responsabilidade de decisão, planejamento e promoção de infraestrutura.

Na esfera da infraestrutura para a integração regional, essa ênfase dominante defende estritamente o seu papel na formação de uma área de livre-comércio regional e a sua conexão ao mercado global. Nesse sentido, ao interconectar de forma eficiente a produção regional aos mercados globais, reforça as complementaridades e vantagens comparativas estáticas dos países na divisão internacional do trabalho. Em outras palavras, a infraestrutura teria o papel primordial de voltar as regiões “para fora”, facilitando o comércio global, especialmente com os países do hemisfério norte, que são considerados os parceiros preferenciais.

1.2.4 A abordagem geoestratégica sobre infraestrutura

Desde as análises geopolíticas clássicas, tais como as de Alfred Mahan e Halford Mackinder, pode-se inferir que os projetos infraestruturais incidem sobre os desdobramentos securitários. As perspectivas teóricas geopolíticas e geoestratégicas são balizadas pelas considerações infraestruturais subjacentes.

O exemplo advindo dos Estados Unidos é significativo. Mahan (1894) já destacava o papel da promoção de infraestrutura – tais como na construção de um canal no istmo da América Central e a viabilização da condição bioceânica – como elemento central para a possibilidade dos Estados Unidos se configurarem como grande potência. Ou seja, afirma que o comando do mar e o aproveitamento do potencial hidrográfico são preponderantes na distribuição de poder no Sistema Internacional. O fortalecimento e a utilização da condição bioceânica tornaram-se aspecto central da capacidade norte-americana de projeção pelos oceanos Atlântico e Pacífico, simultaneamente. Esse aproveitamento estratégico da condição bioceânica só foi possível graças ao grande investimento em infraestrutura hidroviária e ferroviária no interior do país, ligando as regiões produtoras aos grandes centros e ao litoral. A construção do Canal do Panamá, consolidada a partir do tratado Hay-Pauncefote (1901), configurou-se como um dos elementos centrais para a capacidade dos Estados Unidos exercerem um controle da infraestrutura em uma região estratégica (PECEQUILO, 2011).

Mackinder (1904), de modo complementar, considerava que a construção de infraestrutura poderia revolucionar a correlação existente entre poder marítimo e poder terrestre. Ao desenvolver o conceito de *Heartland*, o autor se referia a um vasto espaço geopolítico no “coração da Eurásia”, rico em recursos naturais, relativamente despovoado,

protegido do acesso direto ao poder marítimo e relativamente bem protegido de incursões terrestres, que poderia ser totalmente integrado por uma infraestrutura logística e de comunicações unificada (MACKINDER, 1904; OLIVEIRA, 2013). Portanto, a promoção e o controle da infraestrutura que integre esse território interior aos centros produtivos são estratégicos para a geopolítica regional. Além disso, Mackinder destacava o papel que uma extensa rede ferroviária teria para mitigar a preponderância do poder naval.

O debate que emerge entre Mackinder e Mahan é condensado pelas proposições de Nicholas Spykman (2007) – o qual demonstrou que o controle do *Rimland*, área que conecta a zona marítima com a massa continental interior –, que redimensionou o papel e o perfil da infraestrutura crítica em termos geopolíticos. Apesar dos debates teóricos acerca de qual tipo de infraestrutura deve ser predominante, se marítima ou continental, o fato é que a geopolítica clássica abriu precedentes para que se observassem os efeitos estratégicos da matriz infraestrutural.

Em termos contemporâneos, pode-se afirmar que o perfil de infraestrutura adotado gera implicações diretas sobre a capacidade de inserção externa de um país ou região. Barry Posen (2003), desenvolve o conceito de “comando dos comuns” para se referir à capacidade assimétrica dos Estados Unidos em controlar áreas de grande acesso. De forma mais específica, concerne ao vasto uso militar do mar aberto, do espaço sideral, e do espaço aéreo acima dos 5 km, dos quais poucas nações detêm capacidade de negação de uso. Segundo o autor, somente os EUA teriam capacidade de negar o acesso de outras potências aos *comuns* de maneira crível. O controle sobre essas infraestruturas seria, então, definidor da preponderância político-militar estadunidense. Isso parece mais uma vez indicar que a infraestrutura deve levar em consideração questões ligadas à geopolítica e estratégia.

A visão geoestratégica, complementando a ideia de capacidade infraestrutural, encara a infraestrutura como elemento central para o progresso econômico, social e securitário de um Estado ou região. Por essa via, a promoção de infraestrutura é fundamental para o conceito de *Centro de Decisão* de Celso Furtado (1962), que resumidamente concerne à “capacidade de gerir o próprio desenvolvimento econômico” (MARTINS, 2008, p. 14). Ou seja, é a capacidade de controlar as tecnologias e a produção central, especialmente as atividades nucleadoras do desenvolvimento econômico (OLIVEIRA, 2012). A nacionalização do *Centro de Decisão*, dessa forma, é uma etapa crucial no desenvolvimento de um Estado, na medida em que, do contrário, decisões podem ser tomadas por atores estrangeiros que não comungam dos mesmos interesses e objetivos de desenvolvimento de um país periférico. Visto que infraestrutura é um

dos pilares básicos que permite a produção e a geração de tecnologia em uma economia, o seu controle e promoção podem ser encarados como elementos centrais para o *Centro de Decisão* de um Estado ou região. Além disso, atribui à infraestrutura o papel de *mecanismo transformador de poder*, a qual, segundo Oliveira (2012), pode transformar recursos de poder em capacidades convencionais e estratégicas, como ilustrado no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1 - Hierarquização dos Tipos de Poder e Mecanismos Transformadores de Recursos de Poder em Poder Concreto

Recursos de Poder	Recursos Humanos	Recursos Naturais	Recursos Políticos	Território e Geografia	Cultura e Ideologia
Mecanismos Transformadores de Poder	Infraestrutura de Energia, Transportes e Comunicações		Capacidade de Inovação Tecnológica	Capacidade Industrial Produtiva	Instituições Políticas
Capacidades Convencionais	Forças Terrestres		Forças Aeronavais		
Capacidades Estratégicas	Comando do Espaço		Capacidade Nuclear de Segundo Ataque		Capacidade Cibemética

Fonte: Elaboração própria com base em Oliveira (2012, p. 46).

Por uma abordagem geopolítica e geoestratégica, a construção de infraestrutura é tida como elemento fulcral ao desenvolvimento nacional e regional. Muito além ao âmbito estritamente comercial, há uma relação fundamental entre oferta de infraestrutura e o campo da segurança e defesa, visto que está no cerne do campo logístico para abastecimento e transporte de tropas em casos de guerra (HEMME, 2015). Ainda no campo da segurança interna, é possível estabelecer o papel da infraestrutura como auxiliar na resolução de impasses, tensões e conflitos, justamente pois pode reduzir assimetrias regionais e aproximar países vizinhos, garantindo a cooperação em uma região unificada. Esse ponto liga-se à questão da integração regional, cuja conexão física é um dos pontos centrais a serem desenvolvidos para que seja possível levar o processo à frente. A construção de uma infraestrutura regional, que leve em conta as assimetrias e as diferentes necessidades dos países vizinhos, assim como que garanta uma região unificada e segura, é crucial para o desenvolvimento conjunto de uma região (COSTA, 2011).

Como visto na seção anterior, a infraestrutura é fundamental para a capacidade estatal no seu processo de desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, a infraestrutura exerce influência sobre a segurança interna, na medida em que é uma das bases para o bem estar social de uma população, impactando diretamente sobre o acesso a bens e serviços fundamentais para qualquer sociedade. A oferta de infraestrutura, que interfere diretamente sobre o

desenvolvimento social, comercial, produtivo e securitário, representa um meio fundamental para alicerçar as relações políticas, garantir desenvolvimento econômico e estabilidade social (OLIVEIRA, 2012). Ou seja, operacionalizando o conceito de meios de pagamento de Giovanni Arrighi (1996) como sendo essencial para ditar os termos do pacto interno (social ou de elites) de um Estado, a infraestrutura pode ser entendida como componente dos contemporâneos meios de pagamento, tal como mercado, investimentos e financiamentos (SEBBEN, 2010).

Especialmente para a redução de assimetrias regionais é que a oferta de infraestrutura se mostra central. O acesso à infraestrutura em regiões periféricas e afastadas dos grandes centros torna-se diferencial ao se considerar a disponibilidade de bens e serviços essenciais. Sendo assim, é fundamental para a estratégia de segurança interna de um Estado ter como uma das prioridades a integração desses espaços a um ambiente de cidadania e bem-estar (SUÁREZ, 2018). Do contrário, tais regiões periféricas, devido à formação de bolsões de pobreza e ausência da presença estatal, apresentam um grande potencial para instabilidade e insurgência social. Mais do que isso, são espaços que abrem a possibilidade para influência e ingerência externa, as quais podem ter como objetivo central a própria desestabilização sociopolítica do país.

Integrar territórios periféricos através da infraestrutura estratégica, dessa forma, se mostra como fundamental para o planejamento securitário estatal. Cabe destacar o papel da infraestrutura crítica⁴⁰ para os casos de desastres naturais, os quais podem causar instabilidade social dependendo do nível de desenvolvimento do país e do preparo para esse tipo de ocorrência. Uma oferta adequada de infraestrutura, tal como a disponibilidade de estradas e pontes, pode reduzir os impactos de um desastre natural e aumentar a capacidade do Estado em atender rapidamente e de forma eficaz às emergências ocasionadas. Países com ocorrência de desastres naturais, como terremotos e enchentes, conseguem responder de forma muito mais capaz e profícua, evitando decorrentes instabilidades sociais – por exemplo, o Japão. Ademais, a prevenção de desastres naturais também pode servir de justificativa para instalação de infraestrutura estrangeira com objetivos estratégicos.

Oliveira (2012) argumenta que o controle da infraestrutura é uma forma de poder brando – tal como diplomacia, controle dos meios de produção e difusão de informações – com efeitos incertos e subjetivos, portanto, difícil de mensurar. Contudo, claramente entende-se que o

⁴⁰ Define-se como infraestrutura crítica “instalações, serviços e bens que, se forem interrompidos ou destruídos, provocarão sério impacto social, econômico, político, internacional ou à segurança nacional”, segundo o Guia de Referência para a Segurança das Infraestruturas Críticas da Informação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República do Brasil.

controle de infraestrutura crítica e estratégica também está no cerne das disputas de poder. Oliveira (2012) aborda a *energia*⁴¹ como um fator crucial para a distribuição de poder no Sistema Internacional, na medida em que incide diretamente sobre a acumulação de poder relativo pelos Estados, alterando o potencial competitivo e a capacidade de dissuasão. De forma complementar, as obras desenvolvidas por Daniel Yergin (1993; 2013) explicam o poder energético, especialmente a partir do petróleo, como motor das transformações mundiais no decorrer da história. Pela perspectiva adotada pelos autores, a energia aparece como fundamental para a capacidade de defesa em qualquer guerra moderna, além do impacto que tem sobre o bem-estar social e a estabilidade econômica de um país ou região. “Neste processo de competição, os Estados que mais acumularam poder relativo foram justamente os que utilizaram mais e, de forma eficiente, os recursos e a infraestrutura energética disponíveis naquele período histórico” (OLIVEIRA, 2012, p. 21).

O impacto do controle da infraestrutura sobre as capacidades de poder se torna evidente ao analisar a importância que exerce sobre a defesa de um Estado ou região, especificamente no que tange à logística de guerra e à logística nacional. O conceito de logística nacional não deve ser confundido com o tradicional conceito de logística estritamente militar, ou logística de guerra. Assim, não se limita somente aos processos de manutenção e abastecimento do esforço de combate em meio à guerra (OLIVEIRA, 2012).

Segundo Proença Jr. e Duarte (2003), a logística pode ser entendida como um meio para se fazer a guerra, ou seja, o esforço para sustentar a estratégia do Estado. A logística de guerra, a infraestrutura de uma sociedade e de uma economia são cada vez mais importantes em guerras prolongadas. Especificamente, a logística nacional refere-se às capacidades civis de uso dual de um Estado, que tem por finalidade sustentar a busca por segurança. Consequentemente, trata-se da capacidade estratégica de um Estado, a capacidade de defender sua soberania, inclusive, se for preciso através da guerra (MARTINS, 2008; SEBEN, 2010; OLIVEIRA, 2012).

A oferta e promoção de infraestrutura estratégica está no cerne do funcionamento logístico. Segundo Oliveira:

Obviamente, pode ser uma grande vantagem competitiva para um Estado integrar a logística de guerra às estruturas não militares da sociedade, evitando ter que necessariamente duplicar a construção de todo tipo de infraestrutura necessária a ambos os esforços, ou seja, evitando duplicar os custos da logística de combate. O planejamento da Logística Nacional pode ampliar as capacidades dissuasórias de um Estado, se este conseguir fazer com que a infraestrutura logística da economia nacional, como um todo, seja mais útil para a defesa do território em caso de um

⁴¹ O autor define o conceito de Energia como “um sistema que abrange desde a extração de recursos energéticos, os mecanismos de transformação e uso final, a capacidade de decisão e uso da infraestrutura energética e de pesquisa e desenvolvimento tecnológico” (OLIVEIRA, 2012, p. 3).

ataque estrangeiro, ou que seja proveitosa para o esforço nacional em caso de uma Guerra Total (OLIVEIRA, 2012, p. 71).

A infraestrutura de energia, transportes e comunicações, nesse sentido, conserva um papel dual, que concilia o funcionamento da economia com a estabilização social, bem como com a logística nacional e a logística de guerra. Na esfera da economia nacional, destaca-se que a preparação militar impacta historicamente sobre a capacidade produtiva de uma economia, ao mesmo passo que a capacidade produtiva afeta a condição de fazer a guerra. Nessa simbiose, segundo Silva e Martins (2014, p. 141), “o exército sempre foi instrumento de construção de capacidades infraestruturais mais básicas do Estado”. A sinergia entre defesa nacional e desenvolvimento socioeconômico se traduz, portanto, através da infraestrutura pela construção de obras públicas, manutenção de estradas e da existência de um sistema de comunicações apropriado.

O fenômeno retratado pela relação entre segurança interna, defesa nacional e infraestrutura torna-se ainda mais fulcral quando são verificadas as implicações geopolíticas que decorrem da instalação de um avançado complexo infraestrutural, seja no âmbito nacional como no regional.

Tendo em vista o papel multifuncional da infraestrutura, adota-se aqui a premissa normativa de que a construção de infraestrutura em locais estratégicos vai ao encontro dos interesses geopolíticos dos Estados nacionais e é um fator crucial às disputas e hierarquias de poder. Nesse sentido, tudo indica que deter capacidade infraestrutural, e mais importante ainda, *controlar* infraestruturas estratégicas, está no cerne das dinâmicas geopolíticas internacionais e regionais. Infraestrutura deve ser analisada a partir de seus impactos sobre o desenvolvimento socioeconômico, sobre as capacidades materiais e imateriais de um Estado e sobre a busca permanente de expansão capitalista. Além disso, é central na viabilização de um projeto de integração regional. Infraestrutura é, portanto, não somente um objeto de disputa por poder, mas um recurso de poder em si, basilar aos ciclos de poder e riqueza na economia política internacional.

1.3 Considerações Parciais: Infraestrutura como recurso de poder – uma proposição analítica a partir da *Escola Brasileira de EPI*

A partir do exposto, infraestrutura é encarada aqui como um recurso duradouro, de longo prazo, desde que mantidos os investimentos e a inovação necessária a cada etapa de uma

trajetória de desenvolvimento. Caso contrário, sem a devida manutenção, ela tende a se esgotar. É estrutural na formação social e internacional, tal como são a história e a geografia na longa duração braudeliana. Definindo de forma simples, é a materialização da intervenção humana sobre a geografia. Uma mesma infraestrutura sobrevive e se adapta a mudanças políticas, sociais e econômicas, a não ser quando arruinada por choques externos, em um contexto de guerra ou catástrofe climática, por exemplo. Nesse sentido, pode-se considerar uma capacidade mais perene do que o poder financeiro e militar, cujas dinâmicas tendem a ser mais mutáveis, ainda que dependa de manutenção e atualização constante para não se tornar obsoleta.

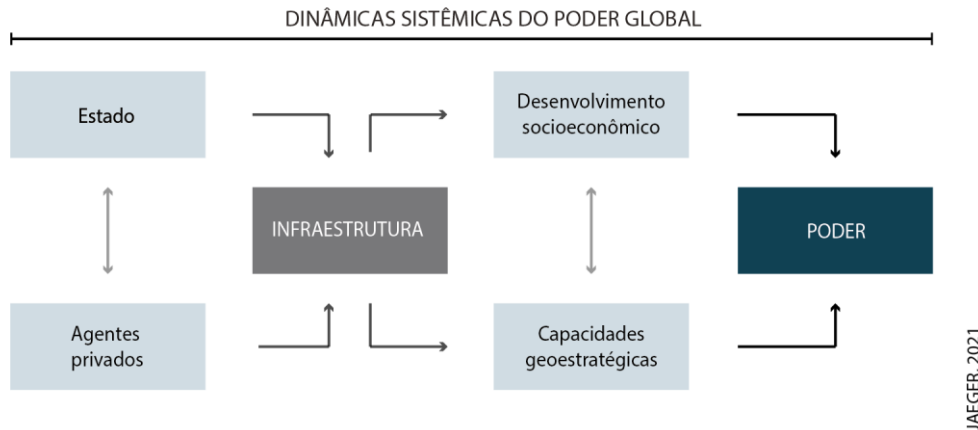
Toda guerra é um fenômeno geopolítico por influência (BRZEZINSKI, 1986), recursos naturais e controle infraestrutural. Infraestrutura é um recurso estratégico que deve ser, portanto, promovido e protegido pelos Estados e sociedades que buscam mais segurança, desenvolvimento e bem estar. Os exemplos da construção e expansão de poder de Estados Unidos e China demonstram que deter infraestrutura não necessariamente dota um Estado de maiores capacidades de poder, e sim, o *controle* sobre redes estratégicas de infraestrutura representa um recurso de poder no sistema internacional e social. Afinal, são basilares à economia, ao poder militar, ao controle territorial e populacional, à dotação de serviços públicos, ao acesso e movimentação de recursos e, principalmente, à projeção internacional. Por essa via, a capacidade competitiva conferida por esse controle deve ser analisada tanto pelo caráter da infraestrutura enquanto instrumento *intermediário*, como por ser uma *finalidade* à acumulação e expansão do poder.

O controle da infraestrutura enquanto recurso de poder apresenta duas faces: uma estruturante, a partir dos efeitos sobre o desenvolvimento socioeconômico; e uma geopolítica, a partir das capacidades de segurança, defesa e projeção de um Estado. Dessa forma, a análise sobre o poder infraestrutural vai muito além do viés dominante, estritamente comercial. Isso não implica em dizer que a perspectiva comercial da infraestrutura não importa, mas que reduzi-la a apenas isso é problemático.

Considera-se que a construção de obras estratégicas de infraestrutura apresenta um caráter multiplicador sobre as dinâmicas socioeconômicas de uma sociedade, sintetizando diferentes padrões de cooperação e conflito entre Estado e mercado. O *spillover* da infraestrutura transborda sobre as capacidades comerciais de um território, mas também sobre a produtiva e a inovativa. Da mesma forma, assim como é basilar à logística estratégica de mobilização de forças – ou seja, é um dos meios de se fazer a guerra –, a oferta adequada de infraestrutura também é essencial à estabilidade social interna de um país na medida em que

permite o acesso a bens e serviços básicos, tal como a própria presença do Estado em seu território. Portanto, como o controle infraestrutural pode ser analisado como um recurso de poder, em última instância, é objeto de disputa no sistema internacional, em um processo de competição permanente entre Estados e corporações em uma hierarquia dinâmica.

Figura 1 – Esquema analítico da Infraestrutura como Recurso de Poder



Fonte: Elaboração própria (2021).

Pelo esquema analítico apresentado acima, a capacidade infraestrutural exerce impacto direto sobre o (i) desenvolvimento socioeconômico de um Estado (poder potencial) e (ii) sobre suas capacidades geoestratégicas (poder concreto) – onde ambos se encontram em uma dinâmica de influência mútua. Esse impacto, de caráter dual e multiplicador, condiciona elementos estruturantes à economia e à sociedade, como (a) comércio, (b) produção, (c) capacidade de inovação tecnológica, (d) redução de assimetrias e (e) acesso a serviços públicos, ou seja, sobre a própria presença e capacidade material do Estado. Pela face geoestratégica, a infraestrutura é um determinante latente (a) ao controle sobre recursos estratégicos, (b) à capacidade de projeção e expansão regional e global, (c) à logística de guerra e ao emprego de forças militares e (d) ao controle sobre territórios e populações. Por essa ideia, infraestrutura de energia, transportes e comunicações representa, de forma simultânea, um meio e uma finalidade à construção de poder e riqueza pelos Estados. Meio, pois é instrumento basilar à construção de capacidades na competição interestatal. Finalidade, visto que representa a própria expansão e controle territorial.

O Estado, no entanto, não é o único ator que influencia nessa dinâmica. Os agentes e corporações privadas, através do capital privado nacional e externo, também possuem interesses que permeiam a promoção de infraestrutura. Nesse sentido, a correlação de forças internas, na

simbiose entre Estado e agentes privados, induz e organiza o desenvolvimento infraestrutural, cujos pilares residem no planejamento e no investimento. Já as dinâmicas sistêmicas (movimentos, conflitos e contradições do Sistema Interestatal capitalista) são fatores que intervêm sobre esse ciclo, no qual a construção de infraestrutura é influenciada pela conjuntura sistêmica do poder global, e no plano doméstico, pelas coalizões de poder.

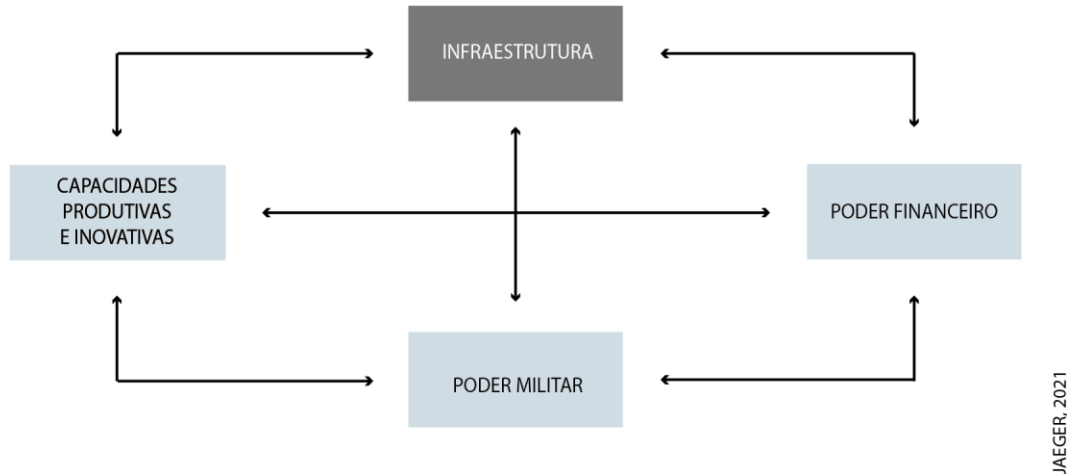
As ideias apresentadas nesse arranjo crítico buscam elucidar o papel da infraestrutura enquanto elemento de ligação entre economia e política no mundo material. Tendo em vista que a EPI coloca o *poder* no centro da análise, a capacidade de *utilizar, mobilizar e controlar* recursos estratégicos está no âmago da acumulação de poder e riqueza, que consiste no motor das transformações do sistema internacional. Poder, em consonância à perspectiva estruturalista de Strange, Fiori e Tavares, apresenta um caráter fluxo, ou seja, para existir, precisa de expansão constante. Os ciclos de pressão competitiva e o movimento de guerra permanente sintetizam essa dinâmica.

Afirma-se que infraestrutura é um recurso de poder tendo em vista que serve como denominador comum aos fundamentos do poder estrutural apresentados por Strange (1996). Nesse sentido, a capacidade infraestrutural, quando controlada de forma soberana, surge como um elemento que amarra as capacidades militares, econômicas, financeiras e tecnológicas. Tavares (2017), de modo a reforçar o argumento, define poder a partir do controle sobre três áreas distintas e associadas: moeda, armas e inovação.

Adota-se aqui uma perspectiva complementar, na qual infraestrutura representa uma categoria analítica cíclica à definição de Tavares. A capacidade infraestrutural é influenciada diretamente pelo poder financeiro que controla os investimentos e o planejamento em obras de energia, transportes e comunicações. A promoção de infraestrutura, por sua vez, impacta sobre a capacidade produtiva, comercial e inovativa de uma economia, que são determinantes sobre a capacidade extrativa do Estado e a acumulação de riqueza. Quanto maior a provisão de meios infraestruturais, maior a capacidade logística de um Estado, que é condicionante à sua capacidade de segurança e defesa. Essa capacidade confere ao Estado maiores possibilidades de projeção e expansão, ou seja, de construção do que seria um poder de alcance global, o que também incide de forma direta sobre seu poder financeiro. Vinculando-se aos estudos de Tavares, Fiori e Metri acerca da importância da moeda nos processos de acumulação de poder, quanto maiores as capacidades infraestruturais, maior o controle sobre a renda e a taxa de impostos de um território, dotando o Estado de maior riqueza, que por sua vez possibilita – por meio da infraestrutura – maiores capacidades militares, produtivas e inovativas. Desse modo,

retomando Mann (1988; 1993) e Sebben (2015), o *poder infraestrutural* refere-se, em última instância, à própria capacidade e eficiência do Estado.

Figura 2 – O Papel da Infraestrutura no Ciclo de Construção de Poder e Riqueza



Fonte: Elaboração própria (2021).

Infraestrutura, dessa forma, pode ser considerada uma categoria analítica que permeia os fundamentos da *Escola Brasileira de EPI*, fundadas nas ideias de Tavares e Fiori. Apoiados na visão braudeliana de longa duração, os autores que compõem esse arcabouço teórico partem da correlação intrínseca entre a geopolítica e a economia política internacional. Por essa perspectiva, a geografia – assim como o *poder* – apresenta um caráter fluxo e permanente em todos os movimentos de transformações mundiais. Se a geografia, nesse sentido, representa o imperativo espacial mais perene a todos os fenômenos sociais, a infraestrutura passa a ter um papel decisivo desde a formação do sistema interestatal. Afinal, visto que as estruturas geográficas conformam toda e qualquer disputa por poder global, a capacidade infraestrutural, entendida como a intervenção humana sobre a geografia, constitui-se enquanto elemento basilar e dinâmico às capacidades competitivas de um Estado. Partindo-se aqui da *teoria do poder global* (FIORI, 2005; 2007; 2009), é possível enquadrar a centralidade da infraestrutura em todos os processos históricos e conjunturais de ciclos de pressão competitiva e de guerra permanente, tendo em vista seu caráter fulcral à hierarquia de desenvolvimento, poder e riqueza inerente ao sistema internacional. Em outras palavras, o *poder global* se constrói – assim como se desconstrói – através de capacidades infraestruturais estratégicas, presentes no controle sobre energia, transportes e comunicações.

Retomando a ideia de Fiori e Tavares (1997) de que a acumulação de poder e riqueza é o que move os Estados na esfera internacional, através da soma do jogo das trocas ao jogo das guerras; e no âmbito interno é a busca por desenvolvimento e avanço técnico-produtivo; entende-se o papel da infraestrutura em vincular esses dois domínios, visto que seu controle possibilita a utilização, mobilização e expansão de recursos socioeconômicos e logísticos. Por essa via, é o elemento que viabiliza a própria capacidade de competição sistêmica.

Pela tese do poder estrutural (STRANGE, 1996), o controle sobre capacidades estratégicas permite a indução do sistema internacional sem a necessidade do uso da força, visto que possibilita à hegemonia a organização das próprias estruturas do sistema econômico e político global. De forma complementar, Tavares (1997) aponta que o poder hegemônico se fundamenta na capacidade de enquadramento (político, econômico e ideológico) de países parceiros e adversários. Visando dialogar com essa abordagem, aponta-se que a busca por controle sobre infraestruturas estratégicas compõe o cerne da capacidade de projeção global e regional.

Desse modo, a análise da infraestrutura enquanto recurso de poder reside no seu caráter estruturante às dinâmicas de acumulação, competição e expansão. Essas dinâmicas internacionais estão alicerçadas de forma intrínseca às capacidades produtivas, militares e financeiras de Estados em posições assimétricas. Fiori (2007), ao explicar os ciclos de competição sistêmica pela lógica do poder, aponta a precedência do poder sobre o capital como elemento propulsor do capitalismo. Por essa visão, as possibilidades de expansão hegemônica estão fundamentadas no controle sobre recursos estratégicos de outros Estados. Para tanto, o controle infraestrutural é fundamental, visto que vincula o domínio sobre produção, inovação, finanças e armas. Paul Kennedy, sobre a ascensão e queda das grandes potências, aponta essa correlação:

Os "conflitos militares" mencionados no subtítulo do livro são, portanto, sempre examinados no contexto de "mudança econômica". O triunfo de qualquer Grande Potência neste período, ou o colapso de outra, geralmente tem sido consequência de longos combates por suas forças armadas; mas também tem sido consequência da utilização mais ou menos eficiente dos recursos econômicos produtivos do Estado em tempo de guerra e, principalmente, da maneira pela qual a economia desse Estado ascendia e declinava, em relação à ordem das nações líderes, nas décadas anteriores ao conflito real. Por esse motivo, como a posição de uma Grande Potência se altera constantemente em tempos de paz, é tão importante para este estudo como ela luta em tempos de guerra (KENNEDY, 1988, p. 15, tradução nossa)⁴².

⁴² No original: "The 'military conflicts' referred to in the book's subtitle is therefore always examined in the context of 'economic change'. The triumph of any one Great Power in this period, or the collapse of another, has usually been the consequence of lengthy fighting by its armed forces; but it has also been the consequence of more or less efficient utilization of the state's productive economic resources in wartime, and, further in the background, of the way in which that state's economy had been rising or falling, relative to the order leading nations, in the decades

Nessa dinâmica de controle sobre energia, transportes e comunicações, retomando a ideia de Furtado acerca do *Centro de Decisão*, aponta-se a centralidade do Estado enquanto ator promotor da infraestrutura estratégica. No entanto, no sistema capitalista, essa centralidade do Estado convive com uma simbiose (que pode ser cooperativa ou conflitiva) aos interesses de agentes privados, especialmente do capital privado nacional e externo, que impactam grande parte dos investimentos realizados. Por essa perspectiva, as dinâmicas centro-periféricas acabam por determinar o tipo de inserção internacional de países como o Brasil, cuja infraestrutura foi formada para servir aos interesses hegemônicos de escoamento comercial. Seguindo a tese apresentada por Tavares (1997), de que no Brasil não teria se formado uma burguesia efetivamente nacional, da mesma forma não teria se consolidado uma infraestrutura estratégica que fosse organizada, planejada e conduzida pelo alinhamento entre Estado e capital privado nacional, visando o aproveitamento das vantagens geográficas do país e da região. Nesse sentido, os investimentos e interesses externos se constituíram enquanto eixo estruturante da planificação de energia, transportes e comunicações do Brasil, impactando diretamente sobre o perfil de inserção internacional e regional do país, conforme será analisado no capítulo a seguir.

Este capítulo teve como objetivo central, portanto, realizar uma discussão teórico-conceitual da infraestrutura enquanto recurso de poder na EPI. Buscou-se, a partir de revisão bibliográfica, apresentar o campo da EPI e estabelecer uma análise acerca de seus principais debates fundadores. Em diálogo aos fundamentos anglo-saxões da EPI, discutiu-se as contribuições brasileiras ao campo, em especial de Fiori e Tavares, cujas ideias teriam formado um arcabouço teórico singular, que sintetiza o que chamamos aqui de *Escola Brasileira de EPI*. A fim de ampliar o debate, buscou-se explicar como a infraestrutura pode ser considerada um recurso de poder, com o objetivo de conectar-se às ideias desenvolvidas pela EPI, em especial à perspectiva brasileira. Para tanto, realizou-se uma discussão acerca dos impactos multiplicadores da infraestrutura para a formação e expansão do Estado nacional, para o desenvolvimento socioeconômico, para as capacidades logísticas e militares, e para as capacidades de poder de um Estado. Por fim, à título de conclusão, foram apresentados os elementos que tornam a infraestrutura uma categoria analítica útil à EPI, em especial a partir do seu papel nos ciclos de acumulação de poder e riqueza. No capítulo a seguir, iniciaremos o estudo de caso da experiência brasileira no que tange à utilização da infraestrutura enquanto

preceding the actual conflict. For that reason, how a Great Power's position steadily alters in peacetime is as important to this study as how it fight in wartime."

recurso de poder. Ao longo da história do país, analisaremos como as capacidades infraestruturais do país foram instrumentalizadas pelos interesses do capital hegemônico, dentro de sua própria busca por acumulação e expansão em uma região periférica.

2 DEPENDÊNCIA E VOLATILIDADE: O DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA BRASILEIRA EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA (1930-1999)

O objetivo deste capítulo é realizar uma análise em perspectiva histórica da formação da infraestrutura econômica e estratégica no Brasil, em diálogo com as visões da EPI brasileira acerca do desenvolvimento do país em uma posição periférica. Como esforço complementar, alia-se essa discussão aos ciclos da política externa brasileira, de alinhamento versus autonomia, a fim de realizar um diagnóstico dos padrões de inserção internacional e regional do Brasil em consonância à formação infraestrutural. Associa-se a história do desenvolvimento brasileiro à trajetória de dependência do capital privado nacional, com foco no papel dos investimentos em infraestrutura. Em resumo, busca-se realizar uma síntese da formação infraestrutural do país, aliando as diferentes configurações de forças internas entre Estado, capital privado nacional e capital externo, de forma a apontar seus impactos sobre a construção de capacidades no Brasil, bem como sobre as possibilidades de expansão regional e internacional

Para cumprir com seus objetivos, o recorte temporal da análise está focado no período “desenvolvimentista” da trajetória econômica brasileira (1930-1988) e nas transformações advindas do final da Guerra Fria nos anos 1990. De forma complementar, parte-se de uma contextualização analítica do perfil da construção do Estado Nacional na América Latina e da formação cíclica da economia brasileira de forma dependente. Entende-se que, para a compreensão das dinâmicas do desenvolvimento brasileiro, é necessária uma análise que aponte os reflexos duradouros da construção estrutural do país. No entanto, para os fins dessa pesquisa sobre poder infraestrutural, inicia-se a análise mais ampla e holística dos processos dessa formação a partir do período “desenvolvimentista”. Esse recorte justifica-se pela confluência entre a revolução industrial tardia no Brasil e o aumento dos investimentos em infraestrutura, em vista à necessidade de uma nova forma de inserção capitalista do país, ainda que de forma periférica – há, nesse contexto, uma aplicação prática e estratégica da infraestrutura enquanto recurso de poder.

De acordo com os aspectos a serem analisados, a adversidade reside no fato de que a construção do complexo infraestrutural no Brasil e na região ter servido principalmente enquanto recurso de poder às grandes potências extrarregionais. Apesar de muitas vezes fazer parte de uma “Grande Estratégia” à brasileira – cujo caráter estratégico é cíclico, com grandes entraves à coordenação dos atores e frequentemente sob interesses externos –, será analisado

como os principais projetos de infraestrutura do país foram constituídos a partir do posicionamento periférico do Brasil em relação ao centro hegemônico.

Mesmo quando esses projetos preservavam um caráter mais autônomo, havia uma substantiva lacuna de uma infraestrutura estratégica em prol de um desenvolvimento mais amplo – isto é, que tivesse transbordamentos à melhoria das condições sociais nas diferentes regiões do país. Assim, analisa-se um período cuja integração nacional era valorizada pelo planejamento governamental – qual seja, a interligação de transportes, energia e comunicações era fundamental para esse fim; mas era fundamental também às grandes multinacionais que se instalavam no país na nova fase de competição capitalista transnacional do pós-Segunda Guerra Mundial. O processo de desmonte dessa “Grande Estratégia” industrial e infraestrutural é facilmente realizado a partir das transformações advindas do final da Guerra Fria e da implementação do neoliberalismo na periferia do sistema internacional. Historicamente, no Brasil, a ideia de uma infraestrutura enquanto recurso de poder para o *desenvolvimento* orgânico ocorre de forma esporádica, aparecendo de forma mais central ao *crescimento* econômico do país.

Para que a infraestrutura tenha impactos positivos sobre o desenvolvimento econômico, superando os limites do crescimento econômico, é necessária uma simbiose entre Estado, elites internas e capital externo, sob coordenação estratégica do primeiro. Desenvolvimento, nessa perspectiva, corresponde a um fenômeno amplo, sustentável e bem distribuído entre todas as camadas e setores de uma economia, com impactos positivos sobre índices sociais. Crescimento econômico, por sua vez, é apenas um número, expresso em aumento do produto interno bruto e da renda per capita, sem reflexos diretos sobre a distribuição de renda, a mobilidade social e o acesso de todas as classes a serviços públicos fundamentais.

Enquanto o desenvolvimento é um processo histórico, o crescimento reflete uma condição conjuntural de aumento da produção e da renda. Celso Furtado (2004, p. 484) afirma que o “*crescimento econômico*, tal como o conhecemos, vem se fundando na preservação de privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o *desenvolvimento* se caracteriza por seu projeto social subjacente”. Consequentemente, “o desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a” (FURTADO, 1967, p. 74). Nas palavras de Tavares:

Desenvolvimento, assim a seco, não quer dizer nada. Tem que ser econômico ou econômico-social, sem os adjetivos não vai. Mas mesmo desenvolvimento econômico não quer dizer só crescimento, absolutamente. Se você não cuida da distribuição de renda, do emprego, dos recursos naturais, da autonomia do Estado em relação às potências hegemônicas, não está fazendo desenvolvimento, está fazendo o contrário.

Está sendo dependente, desigual e predador, que foi o desenvolvimento do Delfim Netto – o Milagre –, que foi uma barbárie. (TAVARES, 2010, p. 16)

Conforme a tese de Caio Prado Jr., em “História Econômica do Brasil” (1945), o fato de o Brasil ter se desenvolvido em ciclos de acumulação e declínio é, em grande parte, explicado por questões que são estruturais à formação socioeconômica do país. Esta pesquisa parte da premissa de que o padrão da colonização e a formatação das relações de classes no Brasil formaram uma organização social, econômica e política essencialmente primária, desigual e dependente ao exterior (PRADO JR, 2008; TAVARES, 1972; FURTADO, 1964), que constituiu o território brasileiro enquanto “o melhor negócio do mundo”. Dotado de abundantes recursos naturais, amplo litoral e mercado em ascensão, a interligação aos interesses externos foi determinante. Essa dependência ao contexto internacional tornou o Brasil um país significativamente vulnerável às crises internacionais e aos choques externos.

A economia baseada no setor primário configurou uma organização de elites liberais-conservadoras simpáticas às leis de mercado, conforme pensavam praticar as grandes potências da época, mas que servia, em última instância, para reforçar a posição periférica do país, exposta às crises do centro capitalista. A própria “revolução industrial” brasileira, dependente do capital imigrante, sem interesse por parte do Estado oligárquico e evoluindo por meio de surtos industrializantes, foi vítima desse processo de industrialização tardia e periférica (FURTADO, 2007; HOLANDA, 2003; FONSECA, 1989; PRADO JR., 1987; FERNANDES, 1976). Por outro lado, a economia escravocrata se constituiu enquanto fator central ao caráter conservador, autoritário e desigual que determinaria as estruturas assimétricas do país até os dias atuais.

Parte-se do pressuposto de que as dinâmicas centro-periféricas acabam por determinar o tipo de inserção internacional de países como o Brasil, cuja infraestrutura foi formada, em grande medida, para servir aos interesses hegemônicos de escoamento comercial, ou seja, enquanto recurso de poder às grandes potências e multinacionais estrangeiras. De acordo com Tavares (1999), o Brasil não formou burguesia efetivamente nacional. Com isso, ao contrário das demais experiências capitalistas, nas quais a aliança entre capital privado nacional e o Estado foram determinantes para a estruturação de um projeto nacional de infraestrutura, no Brasil isso não ocorreu.

Desse modo, uma das hipóteses que guia esta pesquisa é a de que, no Brasil, não houve consolidação de uma infraestrutura estratégica organizada, planejada e conduzida pelo alinhamento entre Estado e capital privado nacional, visando ao aproveitamento das vantagens geográficas do país e da região em prol de um desenvolvimento mais amplo. Os investimentos

e interesses externos se constituíram enquanto eixo estruturante da planificação de energia, transportes e comunicações do Brasil, impactando diretamente sobre o perfil de inserção regional e internacional do país.

Conforme visto no capítulo anterior, a EPI coloca o *poder* no centro da análise. Nessa perspectiva, a capacidade de *utilizar, mobilizar e controlar* recursos estratégicos por meio da infraestrutura está no âmago da acumulação de poder e riqueza, que consiste no motor das transformações do sistema internacional. Neste capítulo, discute-se como no Brasil essa capacidade esteve historicamente submetida aos interesses e investimentos externos, e como a variável correlação de forças entre Estado, empresariado e capital externo, no Brasil, afetou a integração de infraestrutura regional sul-americana.

Para tanto, esse capítulo adota uma metodologia de análise histórica-estrutural. Os principais autores que baseiam esta análise são os clássicos da EPI brasileira, Tavares e Fiori, bem como importantes intérpretes da formação econômica, política e social do Brasil, como Celso Furtado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Florestan Fernandes, Caio Prado Jr. e Antônio Correa de Lacerda. Além disso, utilizam-se documentos oficiais e publicações especializadas para análise dos casos de infraestrutura de energia, transportes e comunicações.

Para atingir seus propósitos, este capítulo está dividido em seis seções. A primeira apresenta uma breve discussão acerca da formação das estruturas políticas, sociais e econômicas da América Latina na condição de periferia do sistema capitalista. Com esse mesmo objetivo de servir enquanto uma contextualização analítica, a segunda seção discute as questões estruturais da construção do Brasil enquanto um país dependente, primário e desigual, cujos efeitos têm caráter perene nos entraves ao desenvolvimento infraestrutural do país. A terceira seção, já adentrando nos objetivos centrais deste capítulo, analisa a formação do período desenvolvimentista no Brasil, de Vargas até o golpe militar, perpassando os principais programas econômicos que impactaram sobre a construção da infraestrutura nacional.

Em seguida, uma seção dedicada a analisar as principais obras do período militar e a interligação com o projeto político da ditadura brasileira, cujo caráter autoritário e dependente encontrou contraditoriedade em um projeto ideológico que buscava autonomia na inserção internacional do país. A quinta seção analisa o desmonte do período desenvolvimentista no Brasil nos anos 1990 e seus efeitos sobre a infraestrutura nacional e regional, em consonância com a drástica implementação do neoliberalismo enquanto projeto que guia o reposicionamento subalterno do Brasil na esfera internacional. Por fim, as considerações parciais reforçam o papel da infraestrutura na trajetória dependente e desigual do (sub)desenvolvimento brasileiro para

servir de base à pesquisa que será apresentada no capítulo seguinte, em diálogo com a teorização de infraestrutura e EPI apresentada no capítulo anterior.

2.1 A América Latina na periferia do capitalismo

O objetivo dessa seção é realizar uma breve análise da formação socioeconômica latino-americana enquanto periferia do sistema internacional. Para tanto, a contribuição da CEPAL a partir dos 1950 é basilar à formação de um paradigma desenvolvimentista latino-americano e de um entendimento da posição da região em relação ao sistema internacional. O campo inaugurado por Raúl Prebisch, em 1949, cujo foco histórico dá base à sua teoria estruturalista do subdesenvolvimento, examina o modelo econômico de crescimento primário exportador (*hacia afuera*) em consonância ao modelo industrial-urbano (*hacia dentro*)⁴³. Em última instância, consiste em uma escola de pensamento que analisa as tendências socioeconômicas da região latino-americana a partir da lógica centro-periferia. A oposição entre centro e periferia enquanto abstração teórica formulada por Prebisch (1964) baseia o entendimento da dinâmica do subdesenvolvimento latino-americano, que encontra uma forma singular de industrialização no século XX. Maria da Conceição Tavares (1972; 1978), enquanto “economista do desenvolvimento”, torna-se expoente da CEPAL ao incorporar o fator cíclico no método estruturalista para explicar a trajetória de ascensão e declínio do processo de industrialização no Brasil, partindo de uma análise histórica e indutiva que a enquadra como teórica cepalina.

De acordo com Bielschowsky (2000), o método de análise cepalino se baseia em quatro traços fundamentais: (i) o enfoque histórico-estruturalista, a partir das noções de centro e periferia; (ii) a análise da inserção internacional; (iii) a análise dos condicionantes estruturais internos; e (iv) a análise das possibilidades de ação estatal. O componente infraestrutura, analisado nesta pesquisa, é um fator essencial a essas quatro etapas: (i) o que difere centro e periferia reside da trajetória de (sub)desenvolvimento econômico capitalista, que passa necessariamente por relações de exploração e pelo perfil da construção de infraestrutura e sua utilização enquanto fator de projeção; (ii) nesse sentido, a inserção internacional periférica, *hacia afuera*, tem na infraestrutura um elemento condicionante às relações assimétricas com o centro, assim como reforça o perfil primário-exportador; (iii) a vulnerabilidade externa decorrente desse processo impacta sobre as estruturas internas, que no caso latino-americano,

⁴³ Formaram também esse quadro de pensamento autores clássicos como Celso Furtado e sua obra “Formação Econômica do Brasil” (1959), Aníbal Pinto e “Chile: un caso de desarrollo frustrado” (1959), e Aldo Ferrer com “La Economía Argentina” (1963).

se formam através de uma infraestrutura que reforça um crescimento econômico desigual e dependente; e (iv) ao mesmo tempo, ainda que na formação histórica da região a infraestrutura tenha se constituído enquanto subproduto estratégico da relação centro-periferia, pode também ser concebida como auxiliar à superação do subdesenvolvimento através de uma ação estatal voltada à suplantação de desigualdades, dependência e primarização. Portanto, aplica-se aqui o método indutivo do estruturalismo, buscando reconhecer trajetórias evolutivas, históricas e comparativas no exame de agentes sociais e instituições políticas cujo comportamento é variável. “As estruturas subdesenvolvidas da periferia latino-americana condicionam – mais do que determinam – comportamentos específicos, de trajetórias a priori desconhecidas” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 21).

À medida que ocorreu a expansão ultramarina europeia, já na primeira onda de colonização, a região latino-americana – em específico a América do Sul para os fins dessa pesquisa⁴⁴ – se inseriu na divisão internacional do trabalho como fornecedor de bens primários. A partir da destituição (ou desestruturação) das organizações políticas típicas dos povos originários, a região se vinculou aos centros hegemônicos de modo dependente e complementar. Esse caráter dependente, assentado na atuação de elites associadas ao capital metropolitano, implicou no afastamento de formação de projetos nacionais autônomos. Em larga medida, os interesses econômicos das elites latifundiárias da região se mesclavam com os interesses das coroas de Espanha e Portugal.

A partir da Revolução Industrial, quando avança o estabelecimento de uma economia mundializada, no contexto da ascensão da hegemonia britânica, a América do Sul se consolidou como fornecedora de produtos primários. Esse quadro se manteve, segundo Celso Furtado, mesmo após as independências, o que resultou em:

[...] um período de desenvolvimento e transformação; a especialização da produção elevou a produtividade e a renda, conduzindo à formação de um mercado interno e conseqüentemente à instalação de uma indústria de bens de consumo - isto aconteceu de forma cabal na Argentina, também no Brasil, enquanto a industrialização mexicana aproximou-se mais do modelo clássico, apoiando-se numa experiência artesanal. Não houve, contudo, possibilidade de formação de um sistema industrial, através de uma crescente diversificação, posto que aquela indústria de bens de consumo carecia de poder germinativo: "o crescimento da produção industrial assume (então) essencialmente a forma de adição de novas unidades de produção, similares às

⁴⁴ No passado, a política externa brasileira reconhecia duas Américas, distintas, não tanto por suas origens étnicas ou pela diferença de idiomas, mas, principalmente, pela geografia, com suas implicações geopolíticas. Até metade do século XX, encontra-se muito mais consistente nos estudos e interesses da política externa brasileira o conceito de América do Sul, sendo o conceito de América Latina considerado muito genérico e, em parte, sem consistência real de interesses econômicos, políticos e geopolíticos para a agenda externa brasileira. Essa orientação, dada durante boa parte da história da política externa brasileira, mudou especialmente a partir do período pós-Segunda Guerra, quando começaram a surgir as ondas de regionalismo (PADULA, 2011a).

preexistentes, mediante a importação de equipamentos" (GONÇALVES, 1970, p. 191).

Diante do cenário que se desenhou, mesmo após as independências, a inserção na divisão internacional do trabalho se deu a partir de uma posição periférica. Ao passo que o capitalismo transitou para formas mais complexas de estruturação, nas quais se aprofundaram as formas de dominação híbridas, comerciais e financeiras na região, a mentalidade sobre o que determinava a dependência permanecia atrelada apenas às questões comerciais (LACERDA et al., 2010). O desenvolvimento econômico que ocorreu na região não foi linear: na América Latina, observaram-se ciclos de grande crescimento econômico desde o período colonial, seguidos por períodos de crises profundas. Esses ciclos de crescimento se caracterizavam pelo aumento da concentração de renda e por estarem atrelados às dinâmicas do comércio e do capital internacional. Dessa forma, não foram resultantes diretos da atuação de burguesias nacionais e da demanda agregada dos mercados internos. Ou seja, mesmo com o avanço da consolidação do Estado nos países sul-americanos, a inserção internacional – salvo alguns esforços esporádicos – ficou atrelada aos centros hegemônicos de modo dependente. À medida que os EUA se consolidam como potência regional, a dependência foi transitando de Londres para Washington. Essa dependência estava, especialmente, centrada na dependência de capital externo e na necessidade de que os mercados centrais absorvessem os produtos primários da região.

A condição periférica e dependente do país reforçou os aspectos geopolíticos que já dificultavam um eventual processo de integração regional na América do Sul. Afinal, os núcleos econômicos latino-americanos estavam voltados à consolidação de maior integração com as economias centrais – o que implicava em uma condição de subdesenvolvimento. Para Prebisch (1968), o centro desenvolvido não transferia seus aumentos de produtividade para a periferia atrasada. Mais do que isso, apropriava-se dos moderados incrementos de produtividade, de tal sorte que havia uma relação desigual entre os preços dos produtos manufaturados do centro e os preços dos produtos primários da periferia a favor dos primeiros, caracterizando-se como um intercâmbio desigual. Com o passar do tempo, o aumento da oferta de produtos primários faria com os preços destes produtos tivessem uma tendência de queda, ao passo que os preços dos produtos industriais apresentavam uma tendência de aumento (PREBISCH, 1964). Esse perfil socioeconômico é um dos pilares que moldam a formação do Estado Nacional na América Latina, pois combina dois processos simultâneos e indissociáveis: por um lado, o viés econômico-social estruturado pela globalização do modo de produção capitalista; por outro, o aspecto político-militar referente aos processos de independência das colônias ibéricas. Ao

longo da história de formação dos Estados Nacionais latino-americanos, portanto, esses fatores se entrelaçam e produzem as peculiaridades da região (WASSERMAN, 2010).

No contexto de hegemonia britânica no século XIX, Londres era a principal fonte de empréstimos no mundo. Os recém-independentes governos latino-americanos se tornaram dependentes dessa fonte de capital, a maior parte investida em infraestrutura, especialmente em ferrovias, mineração e terras (BETHELL, 1995). Havia um interesse intrínseco na produção agroexportadora da região, tendo em vista que a Inglaterra detinha a maior frota mercante do mundo, dominante na distribuição logística e financeira do comércio internacional. O país era um mercado importante de gêneros alimentícios e matérias-primas latino-americanas. Nesse sentido, “ao longo de todo o século XIX, a Inglaterra era o principal parceiro comercial, o principal investidor e o principal detentor do débito público da América Latina” (BETHELL, 1995, p. 272).

Além da dependência econômico-financeira em relação à potência extrarregional, aumentava, no período, o contingente de britânicos vivendo nas cidades litorâneas da região, que serviam como importantes enclaves comerciais para o escoamento produtivo e recepção de artigos manufaturados ingleses. Essas comunidades britânicas consolidaram a influência sobre a logística do comércio exterior na América Latina, sobretudo no Rio de Janeiro, Montevidéu e Buenos Aires. As empresas de “capital conjunto” formadas nesse contexto, com sede em Londres, passaram a focar os investimentos em estradas de ferro como forma de viabilizar o aumento do comércio transnacional. Brasil e Argentina foram os principais receptores desses investimentos. Além da infraestrutura de transportes, houve investimentos bastante lucrativos também no setor energético com o intuito de aumentar a produtividade regional, como companhias de gás em todas as principais cidades brasileiras (BETHELL, 1995). No entanto, ressalta-se uma peculiaridade: as ferrovias construídas nos dois principais países da América do Sul foram feitas com diferentes sistemas de bitolas⁴⁵, representando um entrave à integração ferroviária ao longo de todo século XX (LACERDA, 2009).

Afinal, as ferrovias foram planejadas e construídas com o objetivo primordial de exportar produtos primários – café no Brasil, grãos na Argentina e cobre no Chile. Governos e investidores privados não tinham visão das ferrovias como rotas de integração dos mercados nacionais, nem como instrumentos de aproximação

⁴⁵ Bitola é o que mede a distância entre os trilhos. “Entre Argentina e Brasil, a mudança de bitola impede que os trens atravessem a fronteira. O mesmo acontece entre Brasil e Uruguai. A guerra entre Argentina e Brasil, no distante ano de 1825, pelo controle da região que é hoje o Uruguai, e a Guerra do Paraguai, na segunda metade da década de 1860, deixaram uma cicatriz aberta na infraestrutura logística do Cone Sul. As ferrovias construídas no palco desses conflitos adotaram uma bitola diferente tanto das demais redes ferroviárias argentinas quanto das redes brasileiras. Garantia-se dessa maneira que os exércitos desses países não poderiam utilizar os trilhos para invadir um ao outro” (LACERDA, 2009, p. 187). Mais do que isso, pelos interesses britânicos, garantia-se que esses territórios tivessem dificuldade em serem integrados.

comercial entre os países. A orientação básica dos trilhos era do interior até os portos exportadores, e as frequentes mudanças de bitolas impediam a circulação dos trens em toda a extensão das redes (LACERDA, 2009, p. 187).

A partir da segunda metade do século XIX, a demanda por capital externo para construção de ferrovias e gastos governamentais foi se tornando cada vez maior. Com a disseminação da ideologia do livre-comércio para periferia do sistema internacional, a Grã-Bretanha liderava o controle sobre os fluxos de capital internacional. “Os fluxos externos foram também facilitados pela simplificação dos sistemas monetários, pela adoção do ouro como base monetária mundial e pela melhoria dos meios de comunicação” (SOUZA, 2003, p. 19). Por essa via, formaram-se, na América Latina, Estados Nacionais fortemente dependentes das relações financeiras com a potência hegemônica (MOREIRA et al., 2010). Apesar de já formalmente independentes, essa dependência foi reforçada pelo padrão de desenvolvimento das elites nacionais latino-americanas: liberais na esfera comercial e conservadoras no âmbito sociopolítico. A subordinação infraestrutural através do controle e financiamento britânicos aos principais empreendimentos regionais são fruto desse descompasso.

Enquanto a Europa passou pelo fim do feudalismo, o desenvolvimento do modo de produção capitalista e a consolidação da burguesia – que, em nome de interesses particulares materiais, tais como o fim do poder aristocrático e a unificação do mercado interno, forjou o nacionalismo e infraestruturas integradas –, a América Latina do século XIX se encontrava em um contexto de instabilidade e incertezas. Na periferia do sistema internacional, os Estados Nacionais não vivenciaram o padrão histórico europeu, que foi, portanto, uma exceção. No caso latino-americano, o que se observa são Estados Nacionais com uma coesão interna frágil, com identidades que variam conforme variam os processos políticos internos. Em trajetórias históricas diferentes das trajetórias dos Estados europeus, a América Latina não passou por guerras interestatais da dimensão daquelas ocorridas no outro continente - e que foram elementos centrais para a centralização dos Estados nacionais e para o desenvolvimento do nacionalismo como tecnologia política. Os Estados que emergem na região são descentralizados em maior ou menor medida, o que implica em uma percepção de ameaça externa bastante volátil, que se altera conforme as mudanças nas disputas internas (CENTENO, 2002). O processo de conquista europeia e o período de colonização forjaram a partir de cima (do poder colonial) um subcontinente profundamente dividido entre si. Esses processos teriam gerado Estados mais descentralizados, alguns com baixa capilaridade social, muitas vezes com poucas conexões com a capital (IANNI, 1987; CENTENO, 2002; WASSERMAN, 2010).

Frente a isto, as formações estatais na América Latina seriam igualmente desinteressadas em prover recursos à sociedade, no plano interno, e de se defenderem, no plano externo. Mesmo quando, historicamente, participaram de guerras, não internalizaram os efeitos positivos oriundos do aumento da produção e do estabelecimento de uma unidade nacional. Pelo contrário, nesses períodos, apenas consolidaram sua dependência externa através do aumento de suas dívidas externas (CENTENO, 2002). Cabe destacar que, em grande medida, esse quadro se deve ao fato de que as elites econômicas latino-americanas, conforme já apontado, apresentam um caráter subalterno e associado ao capital internacional.

O Estado latino-americano caracteriza-se por essa baixa coesão do tecido social e pelo papel determinante que as elites dependentes e associadas ao capital internacional exercem sobre a construção de um projeto nacional. De modo geral, o que se verifica a partir da análise da formação do Estado na América Latina é que seu perfil deriva de uma soma de fatores estruturais, como a “maldição” da abundância de recursos naturais – que implicaram em economias especializadas na venda de produtos primários, dependentes dos ciclos internacionais de crescimento (LE BILLON, 2005). As elites nacionais da região desenvolveram, em virtude desse caráter da formação histórica, uma mentalidade rentista que corrobora centralmente para o subdesenvolvimento da região e inibe o desenvolvimento de sistemas industriais nacionais. Em grande medida, ocorrem disputas internas pela apropriação da renda dos recursos naturais (de um lado, benefício apenas de uma determinada elite, e, de outro, a reversão desses recursos em prol de toda a sociedade). É desse quadro que deriva a desigualdade estrutural que caracteriza a região. Atores externos aproveitam-se da fragmentação interna e falta de coesão para apoiar determinados grupos internos, a fim de atender seus interesses econômicos.

Há uma interconexão entre as disputas internas e as externas que afetam as instituições, a identidade nacional, a percepção de ameaça e as políticas sociais. Nesse cenário, de fragmentação profunda e cisão interna nos Estados da região, a construção de um projeto de integração regional autônomo torna-se bastante complexa. Afinal, os objetivos nacionais variam conforme se alteram os arranjos entre as elites internas de cada país, bem como do alinhamento dessas com o capital internacional. Esse contexto insere-se em um quadro mais amplo de obstáculos geopolíticos e geoeconômicos estruturais que nascem da formação colonial e permeiam a inserção internacional da região desde a independência desses países, incidindo decisivamente sobre as trajetórias nacionais dos países sul-americanos.

A formação das redes infraestruturais latino-americanas também se deu sob esses desafios estruturantes. A fragmentação regional não foi um fator somente político, mas também físico. Além das barreiras geográficas naturais, que dificultam os vínculos regionais, a infraestrutura de transportes em toda a região não foi planejada no sentido de prover integração. Pelo contrário, foi construída no sentido de reforçar assimetrias e a concentração de poderes em determinadas localidades. Mais importante ainda era a função da infraestrutura de servir como elo fundamental à penetração extrarregional e ao posicionamento periférico da região na divisão internacional do trabalho. A infraestrutura energética, de comunicações e de mineração, igualmente centrais ao processo de desenvolvimento, também se constituíram sob os princípios da dependência externa e da desigualdade. Nesse sentido, enquanto infraestruturas essenciais ao sistema produtivo agroexportador, os investimentos em sistemas de gás, carvão e comunicações do período respondiam aos interesses e necessidades do capital dominante. Essa formação infraestrutural primária, dependente e desigual molda as estruturas do subdesenvolvimento periférico latino-americano.

2.2 A Construção do Brasil: primarização, desigualdade e dependência

As histórias geopolítica e geoeconômica do Brasil estão intimamente imbricadas. A inserção geopolítica do país foi determinada pelas guerras europeias, enquanto a origem do posicionamento geoeconômico capitalista correspondeu aos projetos das grandes potências. Essas variantes não encerram a explicação da formação social, política e econômica do país desde a Independência. O Brasil se forma enquanto uma economia agroexportadora tradicional, similar às demais economias latino-americanas. Apresenta uma trajetória de desenvolvimento periférico voltado para fora, atrelado à demanda dos países centrais. Era uma “economia reflexa”, ou seja, vulnerável às crises no centro, bem como às flutuações nos preços internacionais dos produtos que era dependente. Essa característica marca o processo de subdesenvolvimento brasileiro, tendo que em vista que a dependência da exportação de *commodities* (madeira, açúcar, borracha especiarias, café) torna a economia essencialmente suscetível às variações de oferta e demanda internacional. Pode-se dizer que a economia brasileira se desenvolveu em ciclos, marcados por ascensão e queda, cujas dinâmicas dependentes ao centro e a uma pauta pouco diversificada inseriram o Brasil no sistema internacional de modo periférico, dependente e desigual (PRADO JR, 2008).

Esta pesquisa parte da premissa que a classe capitalista brasileira se define por sua contraditoriedade, o que se traduz, em muitos momentos, pelo fato de ser nacionalista, mas recorrer à dependência associada às elites externas quando se sente ameaçada. Nesse sentido, Bresser-Pereira (2015) classifica a burguesia interna brasileira a partir do seu caráter ambíguo nacional-dependente. Entretanto, o autor afirma que, apesar de sua característica contraditória, essa burguesia foi fundamental para o estabelecimento do pacto desenvolvimentista que promoveu a industrialização do Brasil. Tavares (1999), por sua vez, analisa o processo de ascensão da produção industrial no país como um projeto essencialmente estatal, combinado ao capital externo. Nessa perspectiva, o capital nacional seria a “pata fraca” desse tripé, tendo em vista sua intrínseca formação duplamente associada (ao Estado e ao capital externo). De forma oposta ao pensamento de Bresser-Pereira, para Tavares, a burguesia brasileira jamais conseguiu alcançar o status de burguesia autônoma.

A dificuldade em consolidar uma burguesia efetivamente autônoma encontra origens no processo de Independência. A elite imperial do Brasil era, basicamente, uma elite formada por latifundiários e em pequena parte por altos burocratas, com fortes laços de subordinação cultural à França e à Inglaterra (BRESSER-PEREIRA, 2015). Para Raymundo Faoro (1975), a Independência marca uma mudança na natureza do poder no Brasil porque ao poder dos senhores de terra e dos grandes comerciantes adiciona-se, a partir de então, o poder de uma burocracia patrimonialista. Essas transformações impactam a inserção externa do Brasil.

As elites nacionais foram eficientes em consolidar a integração territorial do país, ainda que sem uma noção de nacionalidade. “Se a integridade Brasileira vingou, foi antes pelo seu próprio sentido conservador – expresso nos interesses das elites em perpetuar hierarquias sociais, étnicas e raciais fortemente enraizadas – do que pela consolidação de um sentimento de identidade nacional” (SILVA, 2006, p. 411).

O complexo de inferioridade colonial que marca a essência de nossas elites desde a Independência, portanto, verifica-se a partir de dois traços inter-relacionados: a vontade de “ser europeu”, ou seja, não se identificarem como cidadãos brasileiros responsáveis e pertencentes ao desenvolvimento do país (FERNANDES, 1976; RAMOS, 1950); associado ao fato de que não havia nessas elites um sentimento anti-imperialista, o que costuma fazer parte do processo de construção das nações com desenvolvimento tardio (MELLO, 2017). Desse modo, a principal marca que acompanha as elites econômicas nacionais desde a sua formação oligárquica e dependente é que “essas elites não se davam conta de que o imperialismo

industrial ou moderno limitava o desenvolvimento do país, entre outras razões, porque o persuadia a não buscar a industrialização” (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. 63).

O resultado desse processo logo se verificou a partir da associação não-condicionada à potência hegemônica da época. A “diplomacia dos tratados”, nesse sentido, demonstra como a política de reconhecimento a qualquer custo se somou à falta de resistência das elites nacionais, que na maior parte do tempo eram partidárias da associação à Inglaterra, por razões predominantemente ideológicas. Além disso, a própria manutenção das rivalidades com os países vizinhos faz parte desse processo. Ainda que seja majoritariamente herança da situação colonial, contribui para esse afastamento o próprio sentimento não-pertencente à região latino-americana que marca a formação das elites brasileiras que, portanto, não reivindicam uma maior aproximação que pudesse levar a benefícios econômicos e comerciais.

Sob a égide da hegemonia britânica do século XIX e o ordenamento da divisão internacional do trabalho, o Brasil interessava enquanto um “bom negócio capitalista” (TAVARES, 1999, p. 450). Nesse sentido, enquanto um “imenso Portugal”, o Brasil oferecia um vasto mercado interno e uma nova fronteira de acumulação para o capital mercantil, industrial e financeiro britânico. Com a independência, manteve-se as práticas clientelistas e burocráticas herdadas do estamento português, “[...] bancando os riscos de uma parte da sua burguesia nativa, ao mesmo tempo em que financiava a expansão da nova burguesia cafeeira” (TAVARES, 1999, p. 451), essencialmente formada pela atração de imigrantes europeus:

O Império brasileiro terminaria em menos de sessenta anos, esvaído pelo gigantesco endividamento interno e externo, esgotado pelas lutas regionais dos senhores, pela abolição tardia da escravidão e por uma corte dispendiosa e incapaz de acompanhar as reformas burguesas que tinham sido vitoriosas em outros países de capitalismo retardatário. Assim, a República e a crise do Encilhamento vieram juntas, mas sem as características das revoluções burguesas originárias, nem mesmo as dos ‘capitalismos tardios’, examinadas neste livro.

A dependência com a Inglaterra era latente. Na década de 1840, o Brasil recebia metade das suas importações da potência hegemônica, que totalizavam de dois a três milhões de libras por ano. Representava o terceiro maior mercado da Grã-Bretanha, logo atrás de Estados Unidos e Alemanha (BETHELL, 1995). Entre 1865 e 1914, em torno de 40% dos investimentos britânicos no Brasil eram em estradas de ferro e no setor de transportes; 10% em energia, comunicações e outras utilidades públicas (SOUZA, 2003). Até o início do século XX, a Inglaterra se manteve como dominante em relação às finanças brasileiras. A maior parte dos recursos britânicos investidos na América Latina foram no Brasil, devido à relativa estabilidade política que o país apresentava na segunda metade do século XIX (MOREIRA et al., 2010).

Principalmente entre as décadas de 1850-1860, juntamente à Era Mauá⁴⁶, os investimentos diretos na Inglaterra formaram a expansão infraestrutural e produtiva do país que precedeu a “revolução industrial brasileira” (PEREIRA, 2015).

A penetração inglesa marcará o século XIX brasileiro. Predominam os ingleses em nosso mercado: trazendo mercadorias de toda espécie, levam matérias primas, como algodão, e produtos agrícolas ou derivados da pecuária. Investem grandes capitais: em títulos de empréstimos do governo, em companhias mineiras, em estradas de ferro e em inúmeras outras empresas. Influem em todos os aspectos da vida brasileira. (HOLANDA, 2003, p. 75).

Desde a Independência, há três fatores que encarnam os conflitos cíclicos no pacto de dominação interna: (i) as tensões que envolvem a apropriação privada do território através das concessões de garantias, causando exploração e expropriação predatória de recursos naturais e populações locais; (ii) os choques entre o poder central e as oligarquias regionais, causando instabilidades constantes no pacto federativo na disputa pela distribuição da renda pública; e (iii) o papel das “elites cosmopolitas” formadas pela associação entre o capital externo, os fundos locais e as finanças públicas, cujo caráter “mais ou menos associado com o capitalismo internacional” (TAVARES, 1999, p. 453) gera tensões com as elites regionais na disputa pela acumulação e valorização do capital no Brasil. Por essa perspectiva, a infraestrutura aparece como um fator instrumental, símbolo desses conflitos cíclicos.

O papel britânico na determinação da vida política e econômica junto ao Império, como já mencionado, era central. O Barão de Mauá, conhecido por ser um “empreendedor liberal do império”, pode ser enquadrado nessa categoria de elite cosmopolita, bastante beneficiada pelos investimentos britânicos na segunda metade do século XIX. A relação pessoal de Mauá com a Inglaterra, derivada da sua atuação no setor de comércio externo, favoreceu que ele atuasse como vetor das práticas econômicas e ideológicas da potência hegemônica no Brasil. A década de 1850, nesse sentido, foi determinante para o papel que ele iria exercer na história brasileira e na economia do Império. Dois fatores se somaram para induzir uma nova conjuntura, a qual favoreceu o surgimento de empreendimentos ligados ao setor manufatureiro e industrial. O primeiro é a extinção do tráfico negreiro que permitiu que um montante significativo de recursos fosse redirecionado para outras áreas da economia. Além disso, como efeito das

⁴⁶ Irineu Evangelista de Souza (1813-1889), Visconde de Mauá, é reconhecido por representar o mito do empreendedorismo na construção da história econômica do Brasil durante o segundo Império. Órfão, iniciou sua vida profissional como caixeiro na casa comercial de seu tio e tutor. Desde jovem, trabalhou na empresa de origem inglesa, Carruther e Irmãos. A atuação nessa empresa, cujo ramo era importação (manufaturados, máquinas) e exportação (algodão, açúcar), aproximou Mauá do modo de vida britânico, país pelo qual nunca escondeu a admiração (CALDEIRA, 1995).

mudanças ocasionadas pela prevalência da geração de 1840⁴⁷ no contexto político do Império, houve impulso à produção local – em virtude do aumento das taxas de importação⁴⁸ (MOMESEO, 2017; CERVO; BUENO, 2011). É nesse contexto que Mauá aproveita a oportunidade para criar sua manufatura siderúrgica e um estaleiro (Ponta d’Areia⁴⁹).

Esse processo de diversificação econômica no Brasil imperial, no qual Irineu de Sousa estava inserido, portanto, esteve incluído nessas mudanças na economia do país. Mauá esteve envolvido com construção de estradas de ferro (estrada de Ferro Mauá, por exemplo), companhias de navegação (C.N. do Amazonas), manufaturas, setor de energia (gás), carris e telégrafos, dentre outras atividades. Essa atuação, contudo, ainda esteve assentada em dois pilares que implodem a imagem de empreendedor independente e de *self-made man*. O primeiro é que muitas dessas atividades ainda estavam visceralmente ligadas ao caráter primário-exportador da economia. A construção de infraestrutura (ferrovias e portos) eram voltadas ao escoamento dos produtos agrários, principalmente café. Ou seja, as ações de Mauá não rompiam com a lógica escravocrata-exportadora da economia brasileira. Pelo contrário, eram reforçadas e sustentadas nessa lógica. O segundo pilar é que o sistema de financiamento que apoiou muitas dessas iniciativas de Mauá era vinculado ao Estado e ao capital externo. Esse financiamento ocorria de duas formas principais: (i) empréstimos diretos do Estado brasileiro a Mauá, crédito facilitado e apoio do capital britânico; e (ii) compras governamentais, as quais fomentavam a produção nas unidades produtivas de Mauá⁵⁰ (MOMESEO, 2017; GOULARTI FILHO, 2011; CERVO; BUENO, 2011; GARCIA, 2017).

O primeiro movimento de integração nacional à margem da economia metropolitana se deu através da ocupação do interior, com o esgotamento do ciclo do ouro. Minas Gerais serve como elo entre a decadência do grande latifúndio escravista açucareiro e a ascensão cafeeira. Em menos de um século, o complexo cafeeiro torna-se centro dominante da acumulação de capital e da inserção internacional do Brasil, superando os espaços decadentes de exploração canavieira, extrativa e mineral. “É a partir da ideologia de suas elites políticas urbanas que se

⁴⁷ Durante o período imperial, os tratados desiguais que se fizeram desde a Independência traduzem a política adotada, a qual posiciona o país em uma situação periférica no SI. A década de 1840 foi um hiato dentro desse longo período, no qual os protecionistas vencem os liberais radicais na disputa sobre a condução externa do país.

⁴⁸ A tarifa Alves Branco, instituída em 1844, determinou a elevação da taxa sobre produtos estrangeiros variados. As novas tarifas variavam entre 6% e 60%, dependendo do produto (SENADO FEDERAL, 1844). Essas medidas favoreceram o desenvolvimento de algumas atividades em território nacional em substituição aos produtos importados.

⁴⁹ Estabelecido por Mauá em 1846, o Estaleiro Ponta d’Areia é localizado em Niterói, Rio de Janeiro.

⁵⁰ Como exemplo dessa modalidade de compras governamentais, pode-se citar o caso do Estaleiro Ponta d’Areia. Entre 1849 e 1883, a Marinha do Brasil encomendou uma dúzia de navios (a vapor, cruzador/corveta, canhoneira etc.) (GOULARTI FILHO, 2011).

vai desfazendo a visão do Brasil como uma ‘vasta empresa colonial’ cujo destino está amarrado à metrópole” (TAVARES, 1999, p. 450).

A partir da Proclamação da República, há o fortalecimento das oligarquias regionais, bem como da nascente burguesia imigrante, que será posteriormente responsável pela formação industrial do Brasil em associação ao capital estrangeiro e ao complexo cafeeiro (MAMIGONIAN, 1976; BRESSER-PEREIRA, 2015). Ademais, “a ânsia de fazer coincidir os ideais liberais político-econômicos da potência dominante inglesa com uma versão periférica e tardia do iluminismo das revoluções francesa e americana, levou-nos a uma República proclamada sem revolução política nem burguesa” (TAVARES, 1999, p. 451). O modelo da República Velha, nesse sentido, mantém a conduta do período imperial, o que Bresser-Pereira (2015) define como “Ciclo Estado e Integração Territorial” (1822-1930), conduzido pelo Pacto Oligárquico.

De acordo com Tavares, a Proclamação da República brasileira é realizada sem revolução política nem burguesa, na pretensão de conciliar os ideais liberais britânicos com uma variante tardia e periférica dos iluminismos francês e estadunidense. Uma das primeiras medidas da nova (primeira) República foi a declaração de moratória da grande dívida externa acumulada com os bancos ingleses.

A república brasileira nasceu, assim, “pacificamente” sobre os escombros do capital mercantil-escravista e a falência de inúmeras casas de comércio e bancárias mergulhadas no “Encilhamento”, resultante, ontem como hoje, da política econômica de endividamento interno e externo dos senhores locais do nosso império. (TAVARES, 1999, p. 452)

O processo de abolição da escravidão e de vinda de imigrantes para o Brasil consolidou a estruturação de uma sociedade desigual. Com significativo apoio do Estado, europeus que desejassem tentar a sorte em terras brasileiras contariam com incentivos públicos para seu estabelecimento e desenvolvimento de suas famílias nas lavouras de café, numa política deliberada de branqueamento da população (LACERDA et al., 2010; ARIAS NETO, 2013; SKIDMORE, 1976). A população ex-escravizada, por outro lado, passaria por um processo de inserção econômica sem qualquer política de inclusão ou reparação histórica (COSTA PINTO, 1953; FERNANDES, 2017). A própria infraestrutura ferroviária que cresce nesse período do final do século XIX corresponde também às necessidades de desenvolvimento das comunidades europeias e seus empreendimentos no Brasil⁵¹. De acordo com Maria Lúcia Lamounier (2008,

⁵¹ De acordo com dados de Museus Ferroviários de São Paulo, por volta de 1870, havia no Brasil 9 milhões e 900 mil habitantes (desses, 1 milhão e 200 mil escravizados). Em São Paulo, 830 mil habitantes (entre eles, 156 mil escravizados). Entre 1880 e 1900, chegaram ao Brasil cerca de 1 milhão e 200 mil imigrantes, inicialmente para trabalhar em fazendas. De 1875 a 1900, muitas estradas de ferro foram construídas na então província de São Paulo

p. 2), “a implantação das ferrovias tem sido considerada o primeiro fator a possibilitar a formação de um mercado de trabalho livre no país”:

O modo de constituição das empresas, que permite a reunião de grandes volumes de capital, a moderna técnica empregada e a utilização de materiais que impulsionam os processos de industrialização e urbanização, como o ferro e o carvão/lenha, assim como o modo de engajamento da mão-de-obra, livre e assalariada, e sua organização de forma racional e burocrática, tornaram a ferrovia um símbolo do desenvolvimento do capitalismo. No que diz respeito ao Brasil, os fatos levam a concluir que a expansão das estradas de ferro e a introdução do trabalho assalariado, relacionados aos interesses da Inglaterra em eliminar o tráfico de escravos e às transformações exigidas pela expansão da produção cafeeira, aparecem para romper os entraves impostos ao processo de acumulação, apresentando-se por sua vez, como um aspecto da ampliação das relações capitalistas em escala internacional e nacional. (LAMOUNIER, 2008, p. 2)

Ainda que São Paulo seja o caso mais emblemático dessa formação infraestrutural a partir das imigrações europeias, a cidade do Rio de Janeiro também é ícone da construção de uma infraestrutura dependente dos padrões e investimentos externos, refletindo as desigualdades que estruturam as relações socioeconômicas do território carioca. A Belle Époque carioca, do início do século XX, é simbólica dessa relação entre infraestrutura e identidade nacional. Uma série de reformas foram realizadas como forma de tentar enquadrar o Brasil nos padrões de modernização europeia, cuja influência arquitetônica francesa era basilar ao processo. A urbanização decorrente dos primeiros surtos industriais do Brasil contrastava com as estruturas rurais dos tempos do Império. Rodrigues Alves (1902-1906) foi o presidente mais engajado na modernização dos centros urbanos brasileiros, em especial do Rio de Janeiro, capital do país à época. Sob forte influência higienista e eugenista que predominavam no pensamento científico e político da época, importantes obras foram construídas na cidade, como a Avenida Rio Branco, então chamada de Avenida Central. A partir da reforma Pereira Passos, com o objetivo de emular a França e formar sua própria Champs-Élysées, o governo desalojou mais de 8 mil famílias e destruiu mais de 600 imóveis (BENCHIMOL, 2013) – a maioria formada por cortiços, as moradias de comunidades negras e pobres do período pós-abolição. Datam desse período também – e, portanto, alvo das reformas promovidas pelas elites dirigentes – as primeiras favelas brasileiras, o Morro da Providência e de Santo Antônio, habitadas em grande parte por ex-combatentes do Arraial de Canudos (SILVA, 2010). A contradição entre modernização e habitação era ali simbolicamente representada pela verticalização do espaço urbano, evidenciando um Estado “modernizador” que não contemplava a totalidade da população – não à toa, a Reforma Passos passou a ser

e em outras partes do Brasil, empregando o trabalho de engenheiros e técnicos europeus e de operários. Esses operários eram escravizados, ex-escravizados, tropeiros e estrangeiros imigrantes (MUSEUS FERROVIÁRIOS SP, 2020, s/p).

conhecida como “Bota-Abaixo!” entre a população mais vulnerável. O fenômeno de favelização na cidade do Rio de Janeiro é, portanto, fruto desse processo de elaboração de uma infraestrutura voltada aos interesses simbólicos e “cosmopolitas” das elites brasileiras da época.

O aparecimento da favela está intimamente ligado a todo um conjunto de transformações desencadeadas pela transição da economia brasileira de uma fase tipicamente mercantil-exportadora para uma fase capitalista-industrial. (...) Trata-se do momento em que a economia cafeeira fluminense entra em crise (...) reorientando toda uma estrutura já consolidada de comportamento do capital mercantil; do momento em que a cidade passa a ter um crescimento demográfico extremamente rápido (fruto de migrações internas e estrangeiras) que agravava sobremaneira a questão habitacional. (ABREU; VAZ, 1991, p. 2)

A construção da Avenida Central nesse contexto resume, de certa forma, um projeto de progresso civilizatório proposto pelas elites políticas e econômicas do período (CAMPOS, 2004). Esse é um dos exemplos que mostram a simbiose entre formação social, desigualdades e infraestrutura na organização da República brasileira (ABREU, 1988). A realidade da formação econômica brasileira se estruturou, assim, em um sistema amplamente autoritário e patrimonialista. As relações entre as elites internas formaram uma ordem burguesa (industrial, financeira e comercial) duplamente dependente e vacilante, ora em relação ao Estado, ora em relação às elites internacionais. Por isso, Tavares ressalta esse caráter “mais ou menos associado ao capitalismo internacional”. A falta de uma articulação estratégica efetivamente nacional explica os desafios para a superação do subdesenvolvimento brasileiro. A histórica dependência ao capital externo desarticulou a fusão entre o poder central e uma burguesia desenvolvimentista, tendo em vista o vínculo estreito do Estado com os poderes regionais oligárquicos, que em última instância formaram o próprio poder estatal no país. O descolamento total entre as elites cosmopolitas liberais e os pactos de poder regionais e conservadores determinaram a inserção internacional do Brasil no seio desse embate “entre as cúpulas políticas territoriais e as cúpulas de poder ligadas ao império e ao dinheiro” (TAVARES, 1999, p. 453). Nesse processo formador, o Estado tinha a incumbência interventora de assegurar a propriedade do espaço a ser ocupado pelos mercados patrimoniais.

As obras de infraestrutura que configuraram a geografia urbana do Brasil correspondem a esse descompasso. Ao mesmo tempo em que partiam de projetos modernizantes calcados no padrão e investimentos europeus, no âmbito rural as redes de transportes, energia e comunicações refletiam iniciativas personalistas de poder das elites oligárquicas. Nesse sentido, até 1930, elas refletiam dois fatores: (i) os interesses hegemônicos do capital internacional que financiaram a conexão estreita aos centros globais de produção e mercados, tendo o posicionamento periférico do país demandado alguma estrutura de transporte, energia e

comunicações para essa vinculação extrarregional; e (ii) uma infraestrutura responsiva, cíclica e não estratégica, que atendia às necessidades conjunturais ligadas à economia agrário-exportadora e exploratória. Aponta-se, dessa forma, a construção de uma infraestrutura essencialmente dependente do capital internacional, desvinculada da organização de um sólido mercado interno e de uma economia industrial, correspondente às políticas de valorização do setor primário e suas elites. As questões estruturais, que formam o Brasil enquanto uma organização primária, desigual e dependente, são reforçadas por esse padrão de infraestrutura.

As crises econômicas mundiais, embora produzam rupturas periódicas no processo de acumulação de capital e no pacto de governabilidade das elites, não têm alterado, porém, substantivamente as relações essenciais de dominação interna fortemente autoritária sobre as “classes subordinadas”, nem o caráter rentista e patrimonialista que a expansão mercantil agrária e mais tarde urbano-industrial mantém como característica fundamental da nossa burguesia nacional. (TAVARES, 1999, p. 453)

A revolução industrial no Brasil acelerou a transformação da estrutura produtiva capitalista. Para o setor de obras e construção civil, essa transformação foi especialmente dramática em virtude dos acentuados processos de urbanização. A partir disso, ocorreu profunda demanda por obras de infraestrutura nas novas cidades. Nesse contexto, a construção de infraestrutura se configurou como elemento vertebrador do novo modelo produtivo e de organização social. As obras ligadas à geração de energia estão no cerne desse processo de adaptação produtiva. O Estado teve a função geral de coordenar e conduzir o planejamento dessas obras. Porém, como afirma Campos (2015), a partir dos séculos XVIII e XIX, as obras foram implementadas com a participação ativa de atores privados. Assim, pode-se dizer que a prática capitalista e empresarial passou a orientar a construção dessas obras públicas, o que difere um pouco das históricas obras de grande magnitude que foram conduzidas por forças públicas.

No Brasil, a origem da indústria de infraestrutura não é nacional nem resultante do processo de urbanização, como no caso dos centros capitalistas. O impulso para as primeiras grandes obras veio de fora, e as empresas dos núcleos capitalistas foram as responsáveis por realizá-las. Do ponto de vista estrutural, as obras que eram realizadas não contribuíam para a construção de centros dinâmicos da economia local, ou seja, não serviam como base para impulsionar o desenvolvimento capitalista no Brasil. As obras eram voltadas ao aprofundamento da dependência estrutural e dos vínculos de subordinação aos países centrais.

O início das atividades da indústria de construção pesada no Brasil se deu na segunda metade do século XIX. Em 1851, a primeira ferrovia brasileira foi iniciada no Rio de Janeiro. Nesse primeiro momento, as empresas francesas e britânicas foram as responsáveis pelas obras.

A maior parte da malha ferroviária do país foi construída entre os anos 1870 e 1940, quando chegou a patamar similar ao que mantem até os dias atuais (CAMPOS, 2015).

Alguns outros setores de infraestrutura ganharam força nesse período. Segundo Pedro Campos (2015), nas grandes cidades brasileiras, especialmente no Rio de Janeiro, os projetos de transformação da cidade, como a reforma Pereira Passos, geraram efeitos sobre a construção civil (setor de habitação) e de infraestrutura de transporte urbano. Além disso, o setor hidrelétrico passou a se destacar no período. No entanto, esse modelo de infraestrutura, que reforçava a subordinação aos centros industriais capitalistas prevaleceu até a Revolução de 1930. Era um modelo assentado em forte presença estrangeira, principalmente de companhias de países como Grã-Bretanha, França, Alemanha e Estados Unidos (CAMPOS, 2015).

2.3 Industrialização, Infraestrutura e Revolução Burguesa no Brasil: de Vargas a Goulart (1930-1963)

O desenvolvimentismo surge como estratégia e projeto político bem teorizado no pós-Segunda Guerra Mundial, tornando-se senso comum entre a maior parte das elites políticas do globo (DATHEIN, 2015), em especial nos países em desenvolvimento. Desse ponto de vista, é também um fenômeno histórico marcadamente periférico, um projeto original de seu tempo e espaço. É resultado de um processo de condicionantes históricas e de consolidação da intelectualidade latino-americana, que tanto deu origem quanto foi impulsionado pela fundação da CEPAL, sendo esta um símbolo desse robustecimento político e intelectual. O modelo da organização baseava-se em coordenar as atividades das empresas como forma de acelerar o progresso por meio de elementos como subsídios, proteção, empreendedorismo estatal e socialização de custos. Contudo, de acordo com as premissas desta pesquisa, esses fatores não necessariamente promovem a industrialização, pois requerem certo grau de capacidade estatal, bem como são influenciados pelo contexto geopolítico de cada país. Ainda assim, após a Grande Depressão, havia certo consenso em torno da importância da intervenção estatal. As classes capitalistas vislumbraram uma oportunidade de proteção e ajuda do Estado, que, em contrapartida, necessitava de coordenação da política econômica (FONSECA; SALOMÃO, 2017).

Dado o contexto, o keynesianismo é incorporado e instrumentalizado pelo modelo latino-americano, incentivando políticas fiscais e monetárias não-automáticas, com mais poder aos *policy makers* e administradores estatais. É resultado de uma coalizão de interesses

econômicos e, portanto, de uma mudança nas relações de poder. O processo de substituição de importações e rápida industrialização se originam de um projeto comum, de coalizão entre elites políticas, administradores públicos e capitalistas nacionais, que compunham o bloco de poder da elite tecnocrática e de industrialistas. No contexto geopolítico da Guerra Fria, o Estado desenvolvimentista servia ao duplo propósito de permitir o estabelecimento de um complexo industrial nacional e favorecer a acumulação de poder em meio ao cenário de crescente pressão sistêmica (MEDEIROS, 2011; DATHEIN, 2015).

No Brasil, o entrave na construção do Estado desenvolvimentista estava na resistência da burguesia nacional. Nessa relação vacilante, a burguesia apoiava o Estado quando recebia subsídios, mas o criticava quando o mesmo Estado buscava ir além em termos de planejamento e políticas de controle. Há uma relação complexa e contraditória entre Proclamação da República, economia cafeeira, industrialização e urbanização, cuja associação é feita de forma inequivocamente linear. Nesse sentido, parece ter se consolidado no imaginário brasileiro que a urbanização e a industrialização do país teriam sido promovidas pela expansão da economia cafeeira (ARIAS NETO, 2013).

Após a ascensão de Vargas, até os anos 1980, o projeto de industrialização passa a estar associado com o grau de autonomia do país – ao menos por parte das elites e da intelectualidade brasileira (FONSECA, 2010a). Essas mudanças se inserem em um contexto de consolidação do pacto entre as elites econômicas nacionais e o poder político a partir da chegada de Vargas ao poder, em 1930. A “revolução capitalista burguesa” no Brasil, portanto, só foi possível devido à associação entre as elites nacionais com a burocracia patrimonialista, os trabalhadores urbanos e a oligarquia tradicional (FERNANDES, 1975). De acordo com o conceito de Florestan Fernandes (1976, p. 203), uma revolução burguesa consiste em “um conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicossociais e políticas que só se realizam quando o desenvolvimento capitalista atinge o clímax de sua evolução industrial”. A construção do capitalismo tem na dominação burguesa, assim, um processo conflituoso e contraditório. É considerando essa contradição que, segundo Pedro Fonseca (1989), a Revolução de 30 teria sido simultaneamente oligárquica e burguesa: o fenômeno não representa a revolução burguesa em si, mas, sim, um movimento de hegemonia burguesa agrária e, em menor medida, industrial (FONSECA, 1989).

De acordo com a linha argumentativa que vem sendo tecida aqui, os efeitos da crise econômica internacional, a partir de 1929, resultaram na responsabilização do poder estatal como regulador da economia – fenômeno este observado em quase todas as regiões do globo.

Por conseguinte, internamente, as elites brasileiras alinham-se à defesa do Estado para a organização da economia e da sociedade (FONSECA, 2003). Entretanto, não é possível afirmar que tenha ocorrido a partir de 1930 uma transformação na visão ideológica das elites econômicas nacionais – o que de fato houve foi um significativo aumento do pragmatismo que passou a conduzir as ações dessa burguesia. Nesse sentido, a associação com o Estado para consolidar o capitalismo no Brasil teve um viés predominantemente utilitarista, tendo em vista a inauguração de uma política estatal de apoio à industrialização e de simultâneo suporte à manutenção da oligarquia cafeeira em crise. De acordo com Fiori (1995, p. 127):

De tal forma que elites até então predominantemente agrárias e conservadoras posicionam-se em favor de uma política pública cada vez menos coadunada com o desideratu liberal e cada vez mais próxima ao que, depois nos anos 50, assumiria a forma do chamado projeto desenvolvimentista. Foi esse novo pensamento que Bolívar Lamounier (1977) chamou de ideologia de Estado, o responsável pela legitimação da política de defesa do setor agroexportador frente à crise internacional de 1929, cujos efeitos industrializantes ainda não podem ser considerados resultado de uma ação intencional de tipo desenvolvimentista.

Esse processo não ocorreu como uma evolução natural do desenvolvimento capitalista dessas nações, e sim como uma ação deliberada por parte do aparelho do Estado em promover políticas públicas que atuassem de forma anticíclica frente à conjuntura econômica. Esse fenômeno de diversificação do aparelho produtivo nacional se deu predominantemente nos últimos estágios de produção, por meio de atividades produtoras de bens de consumo duráveis, ou seja, a produção internalizada ainda requeria a capacidade de importação, mas agora com um novo perfil: peças, matérias-primas e componentes (FONSECA, 2003).

O incentivo à produção nacional por parte do Estado brasileiro ocorreu por meio da adoção de políticas de controle cambial e de elevação das tarifas alfandegárias, encarecendo as importações. Contribuiu também o fato de já existir um certo acúmulo de estrutura industrial, bem como um mercado interno em expansão. De acordo com Furtado (2007), a primeira medida envolvendo a adoção do modelo de substituição de importações foi a de compra e queima de estoques de café pelo governo, que permitiu a manutenção da renda dos cafeicultores e do nível de demanda interna. O uso da capacidade ociosa de algumas indústrias no país foi estimulado, dando início a um processo mais autônomo de industrialização. Além disso, Vargas necessitava do apoio da classe oligárquica para realizar um novo pacto de dominação de redirecionamento das bases produtivas da economia nacional (CERVO; BUENO, 2011).

O Processo de Substituição de Importações (PSI) é criado em um contexto de recessão internacional causada pela crise de 1929, que fez com o que o Brasil se voltasse para dentro, desenvolvendo mais atividades produtivas que antes eram importadas. Pode ser definido como

“a diminuição em termos absolutos e/ou relativos de certos produtos ou grupo de produtos da pauta de importações” (TAVARES, 2010, p. 82). O PSI, que perdura como modelo dominante no país até os anos 1980, gerou uma maior diversificação industrial e altas taxas de crescimento econômico.

Assim, dentro do próprio modelo primário-exportador teve lugar um vigoroso processo de urbanização acompanhado da implantação de uma infraestrutura de serviços básicos e do desenvolvimento de uma série de indústrias “tradicionais”, tais como as de alimentos, bebidas, mobiliário, roupa etc. A própria metalurgia, embora sob a forma artesanal, é bastante antiga no país (TAVARES, 2010, p. 70).

O Brasil já contava com mercado interno amplo e indústria incipiente subutilizada, o que o tornava com condições econômicas mais favoráveis que os demais países da região. O estrangulamento externo serviu como estímulo à diversificação econômica interna, que passou a atender a demanda da classe exportadora tradicional (FURTADO, 2007; FONSECA, 1989). No entanto, cabe ressaltar que o estrangulamento externo é um fenômeno constante na trajetória econômica brasileira. Furtado (2007) define o subdesenvolvimento e o atraso estrutural do Brasil enquanto país periférico a partir de condicionantes internas e externas. No âmbito interno, Furtado resalta a falta de integração nacional e a frágil concepção de nacionalidade. Já pela variável externa, a vulnerabilidade resultante da economia agroexportadora colocava o país numa posição internacional periférica, submetida ao estrangulamento externo decorrente da deterioração dos termos de troca. “O ‘atraso’ do Brasil não se devia a um desígnio divino, ou ao clima, à posição geográfica, à raça ou a qualquer determinismo físico ou biológico: era uma *questão histórica*” (FONSECA, 2010a, p. 106). A partir desse entendimento, o PSI surge enquanto estratégia nacional-desenvolvimentista para superação do subdesenvolvimento, o qual, segundo Furtado, só poderia ocorrer pelas vias da condução estatal da industrialização e da centralização do centro de decisão (FURTADO, 1980). O termo “nacional-desenvolvimentismo” aparece enquanto substrato do projeto nacional engendrado a partir de 1930 (FONSECA, 2010a). O componente “nacional”, contudo, não significava necessariamente um enfrentamento direto ao imperialismo ou uma rejeição ao capital externo. Afinal, era um projeto de desenvolvimento que fazia parte da *ordem capitalista*. Seu espaço de manobra estava na não-submissão, na barganha e na balança entre autonomia e pragmatismo. “Emerge aqui a polaridade clara entre Estado e mercado, duas instituições necessariamente integrantes do sistema capitalista, entrelaçadas, contraditórias, cuja história revela a tensão entre suas próprias esferas” (FONSECA, 2010, p. 107).

A novidade desse período iniciado nos anos 1930 foi uma maior confluência de interesses entre o Estado, o capital privado nacional e o capital externo a favor dos

investimentos em indústria e infraestrutura no país. Essa confluência não foi homogênea nem descolada de conflitos entre as frações das elites presentes no Brasil à época. Contudo, o cenário externo desfavorável ao comércio exterior devido à Grande Depressão se soma a uma conjuntura político-econômica de enfraquecimento das elites oligárquicas tradicionais, ligadas ao café, com o simultâneo fortalecimento dos grupos industriais que já existiam no Brasil de forma incipiente (FURTADO, 1959). O apoio do capital externo na formação dessa burguesia brasileira foi central, tendo o Estado como ator principal na articulação e planejamento do desenvolvimentismo industrial e infraestrutural.

No contexto de crise, as políticas de defesa do desequilíbrio externo que foram adotadas pelo governo Vargas foram efetivas à época em incentivar a capacidade produtiva industrial subutilizada, fomentar a demanda externa e manter o nível de renda das classes ligadas ao setor exportador. O PSI, nesse sentido, foi central para diversificação produtiva e criação de uma demanda interna que até então dependia na sua totalidade de produtos advindos do exterior (LACERDA et al., 2010).

No fenômeno de transição do ciclo do café para o PSI, a concentração econômica já presente na região sudeste do Brasil se torna ainda mais acentuada. Pode-se afirmar que as mudanças nos ciclos econômicos brasileiros são acompanhadas de mudanças nos eixos geoeconômicos do país. A transição do nordeste para o sudeste, e posteriormente a interiorização econômica, são símbolos desse processo. No entanto, ao contrário das transições anteriores, a formação do eixo industrial no Brasil se dá em confluência à já existente concentração de capital na região sudeste. Os incipientes núcleos industriais já instalados na região se somaram à busca por parte da elite cafeeira em diversificação do capital, cujos fazendeiros se tornaram também industriais. “Esta transferência é apenas um dos aspectos com que se apresenta uma outra característica favorável ao desenvolvimento da industrialização brasileira, e que lhe é de certo modo peculiar (na América Latina)” (TAVARES, 2010. p. 70).

Nesse sentido, há uma dramática elevação das desigualdades regionais no país devido a essa simbiose de os setores produtivos mais dinâmicos estarem presentes no eixo centro-sul do Brasil. Mas não apenas essa confluência geográfica da concentração da atividade econômica estar na região sudeste do país explica a concentração polarizada. O aumento dos desequilíbrios regionais é duramente agravado pela política econômica industrializante alicerçada na transferência de renda das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas (COUTO, 2013). As principais interligações infraestruturais, que permitiam o acesso a serviços básico e davam suporte a esse aumento produtivo, refletiam essas assimetrias. Não apenas em termos de

insuficiente integração nacional, cuja urbanização e infraestrutura básica estavam concentrados nos grandes centros econômicos, mas também em termos regionais sul-americanos.

Pelo perfil das colonizações, diferentes espectros ideológicos das elites nacionais e das disputas geopolíticas imperialistas que predominavam até o século XIX, formou-se um continente fragmentado em termos de ocupação, poder e sociedade. Dessa forma, a construção desigual de serviços de infraestrutura correspondeu ao descompasso econômico regional, concentrando-se nos espaços relativos ao poder dominante. A partir do período Vargas, há um esforço de aproximação com os países vizinhos, especialmente com a Argentina peronista (PECEQUILO; CARMO, 2015; FONSECA; HAINES, 2012). Contudo, essa aproximação não se reflete em um movimento de construção de obras conjuntas que facilitassem a integração regional.

A “revolução burguesa” de 1930 não incorporou o povo em um concerto democrático capaz de romper com o pacto de compromisso entre as elites locais e o poder político. O PSI e o resultante aumento de investimentos na construção de uma infraestrutura nacional igualmente não transpuseram a herança colonial do pacto oligárquico e da dependência externa (FONSECA, 1989). O projeto varguista foi vítima desse atraso estrutural, que teve sucesso em diminuir o tamanho da Petrobras enquanto maior conquista para o setor infraestrutural e industrial brasileiro no século XX, que seria capaz de inserir o Brasil de forma autônoma e competitiva na ordem global da Guerra Fria. Nesse sentido, o forte autoritarismo estruturante da história econômica brasileira encontra-se intrinsecamente ligado à terra e ao dinheiro na exclusão de um projeto efetivamente popular. O Brasil se encontra em uma dualidade que se alterna entre uma ordem autoritária e um pacto oligárquico liberal. Nesse tipo de concertação, não há espaço para uma infraestrutura estratégica ao desenvolvimento transcendente ao crescimento econômico.

O fato de a nossa “revolução burguesa” continuar “incompleta” não se justifica, pois, nem pelo caráter tardio do nosso capitalismo, nem porque os nossos burocratas de Estado sempre procuraram fazer a “revolução pelo alto”, já que isso não impediu muitos outros países de capitalismo tardio de levar a cabo as reformas agrárias e de ensino, requeridas pelas suas “modernizações conservadoras (TAVARES, 1999, p. 454).

No contexto pós-guerra, apesar do contexto desfavorável à economia brasileira pelo fim da barganha entre Estados Unidos e Alemanha e início da Guerra Fria, persistiu o elevado ritmo de crescimento devido à manutenção do PSI orientado pelo governo e ao aumento contínuo da capacidade empresarial do setor privado (FONSECA, 2010b). O Brasil foi um dos poucos países da América Latina que, no imediato pós-guerra, conseguiu recuperar o poder de compra

de suas exportações, ou seja, sua capacidade de importação. Cabe ressaltar que o sucesso das políticas industrializantes é resultante do seu caráter de longo prazo, o que torna a economia de um país mais estável e protegida das crises internacionais.

No segundo governo Vargas (1950-1954), a diversificação produtiva e o amadurecimento da autonomia econômica nacional se somam à maior complexificação da pauta produtiva brasileira. Esses foram os passos iniciais na formação de um processo de desenvolvimento menos dependente e assimétrico. A elevação sustentável do emprego e da renda a partir do crescimento da indústria e dos investimentos em infraestrutura explicam a manutenção da demanda interna e do índice de investimento privado no país. Esse fenômeno é explicado pelo caráter multiplicador da elevação industrial, bem como pelos transbordamentos positivos do setor infraestrutural (FONSECA, 1989).

De acordo com Tavares (2010), a política econômica governamental do período varguista teve duas linhas mestras de ação: a política de comércio exterior e a política de investimentos. A primeira voltou-se sobretudo à política cambial, por meio da discriminação efetiva entre as importações, dando preferência aos bens de capital e insumos essenciais à produção nacional:

Esse controle baseava-se, porém, na manutenção da taxa de câmbio vigente e num controle quantitativo das importações que discriminava violentamente contra os bens de consumo não essenciais, ao mesmo tempo que mantinha relativamente baratas as importações de produtos intermediários e de bens de capital. Daí resultou naturalmente, um estímulo considerável à implantação interna de indústrias substitutivas desses bens de consumo, sobretudo os duráveis, que ainda não eram produzidos dentro do País e passaram a contar com uma proteção cambial dupla, tanto do lado da reserva de mercado como do lado dos custos de operação. Esta foi basicamente a fase da implantação das indústrias de aparelhos eletrodomésticos e outros artefatos de consumo durável. (TAVARES, 2010, p. 79)

Já a segunda linha, alicerçada no planejamento estatal, tinha o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) como elemento vertebrador de uma estratégia de superação dos principais pontos de estrangulamento do país, notadamente aqueles do setor de infraestrutura. Em termos de infraestrutura, em confluência com o projeto nacional industrializante, quatro empreendimentos do setor energético e de mineração se destacam: (i) a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN); (ii) a Companhia Vale do Rio Doce; (iii) a Hidrelétrica do Vale do São Francisco; e (iv) a Petrobrás.

A CSN de Volta Redonda-RJ é fruto dos “Acordos de Washington” (1941), que firmaram a parceria estratégica entre Brasil e Estados Unidos no âmbito da II Guerra Mundial (CERVO; BUENO, 2011). O objetivo da construção da siderúrgica brasileira era o aproveitamento dos minérios estratégicos do país, para fornecer aço aos Aliados. Já em tempos

de paz, a CSN deveria servir aos propósitos do desenvolvimento do Brasil. O financiamento para sua construção deriva do *Export-Import Bank of the United States* (Eximbank), que atua até hoje como agência oficial de crédito do governo federal estadunidense (POSO, 2007). A siderúrgica começou a funcionar efetivamente em 1946, já no governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950). A Usina Presidente Vargas apresentava capacidade instalada de aproximadamente 1 milhão de toneladas/ano e capacidade produtiva passível de alcançar 4 milhões de toneladas/ano (SCHOCAIR, 2014). Nesse contexto de política externa pragmática, a CSN é exemplo de ganhos relativos em relação aos EUA, principalmente em termos de transferência de tecnologia. Mesmo sendo maior siderúrgica da América Latina e uma das maiores do mundo, a CSN foi incluída no Plano Nacional de Desestatização do governo Fernando Collor de Mello, em 1992, e privatizada no ano seguinte. A Companhia Vale do Rio Doce, também uma das maiores empresas do país, passou por trajetória similar. É igualmente resultado da parceria estratégica entre Brasil e Estados Unidos no contexto da Segunda Guerra Mundial, e também financiada pelo Eximbank. A mineradora instalada em Minas Gerais foi fundada em 1942 e privatizada em 1997, no governo de Fernando Henrique Cardoso (COSTA, 2009).

A Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), primeira empresa pública de eletricidade do país, foi criada em 1945 com o objetivo de promover o aproveitamento energético do rio São Francisco. O projeto inicial era constituído de uma usina na cachoeira de Paulo Afonso, entre os estados de Bahia e Alagoas⁵². A Chesf recebeu concessão pelo prazo de 50 anos para efetuar o aproveitamento industrial progressivo da energia hidráulica do São Francisco no trecho compreendido entre Juazeiro (BA) e Piranhas (AL), bem como autorização para fornecer energia elétrica em alta tensão aos concessionários de serviços públicos de uma ampla região do Nordeste. A área de atuação da companhia foi delimitada por um círculo de 450km em torno de Paulo Afonso, abrangendo 347 municípios dos estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, situados em grande parte no Polígono das Secas (BRANDI, 2020). Nesse sentido, tinha como objetivo central enfrentar as

⁵² Esse potencial já era conhecido desde 1913, quando Delmiro Gouveia, importante industrial nordestino, instalara na cachoeira uma pequena usina para movimentar sua fábrica de fios e linhas. Trinta anos depois, a construção de uma grande central geradora em Paulo Afonso foi apresentada pelo então Ministro da Agricultura, Apolônio Sales, como solução definitiva para o problema energético do Nordeste, região que era precariamente servida por pequenas usinas termelétricas. Em abril de 1944, o ministro apresentou ao presidente Vargas o anteprojeto de criação da CHESF, justificando o empreendimento como obra-chave para o desenvolvimento da região. Sales também ressaltava a necessidade de combater as já profundas assimetrias econômicas entre o Nordeste e o Sudeste como um “imperativo da unidade nacional”. Seu plano original previa o aproveitamento múltiplo das águas do São Francisco, associando a produção de energia a projetos de irrigação e navegação, como vinha sendo feito nos Estados Unidos pela *Tennessee Valley Authority* (BRANDI, 2020, s/p).

secas da região, contribuir para o desenvolvimento do Nordeste e reduzir as assimetrias em relação ao Sudeste. A empresa foi constituída em 1948 e as obras tiveram início em 1949, no governo Dutra, com recursos do Plano Salte⁵³.

Além de recursos da União, foi tomado um empréstimo de 15 milhões de dólares junto ao Banco Mundial para importação de equipamentos necessários à obra (BRANDI, 2020). Técnicos e economistas da época, como Eugênio Gudín, questionavam a validade do empreendimento, alegando que o mercado energético da região não justificava a magnitude do investimento. A partir dos anos 1960, a companhia passou por um processo de expansão, com novas usinas, e foi incorporada em 1962 à então criada Eletrobrás, juntamente com a Central Elétrica de Furnas, criada pelo governo Juscelino Kubitschek (BRANDI, 2020). A atuação da Chesf através da planificação estatal em todos os segmentos da indústria de energia elétrica contribuiu para o reordenamento dos serviços de distribuição de eletricidade no Nordeste, estimulando o desenvolvimento regional.

De modo complementar à estratégia de aproveitamento do potencial hidroelétrico, ainda na década de 1940, o Brasil passou a procurar extrair petróleo das pequenas reservas até então conhecidas (OLIVEIRA, 2012). A criação da Petrobrás foi o projeto mais ambicioso em termos de controle sobre os recursos estratégicos. O cenário pós-Segunda Guerra Mundial indicava o acirramento das disputas sobre os recursos petrolíferos. Havia muita pressão a partir das grandes companhias internacionais para acessar as jazidas petrolíferas distribuídas pelo globo⁵⁴.

No Brasil, a Standard Oil (Exxon) tinha presença ativa e controlava algumas refinarias no país. No plano interno, havia resistência a um projeto autonomista de controle dos recursos petrolíferos (VIZENTINI, 2003). Em 1953, no governo Vargas, a Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobrás) foi criada através da Lei 2004⁵⁵. A criação da empresa era um importante movimento em cenário acirrado de disputa pelo recurso estratégico. Na década de 1960, além das atividades de prospecção e extração, a empresa passou a atuar no refino e distribuição de petróleo. O panorama dos anos imediatos após a II Guerra Mundial confirmava que o petróleo se consolidava como a base da matriz energética mundial. Por isso, a criação da Petrobrás é

⁵³ O Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) foi apresentado ao Congresso em 1948, porém foi aprovado apenas em 1950. Os recursos para sua execução vieram de empréstimos externos e da receita federal. Acabou sendo abandonado já em 1951 devido a debilidades técnicas e falta de coordenação político-econômica. O plano resultou na construção das seguintes obras de infraestrutura: a conclusão da Rodovia Rio-Bahia e a Rodovia RJ-SP (Rodovia Presidente Dutra); no campo da energia, foi construída a Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso, no Rio São Francisco (CALICCHIO, 2020, s/p).

⁵⁴ O grupo de empresas conhecido como a sete irmãs, Standard Oil of New Jersey, Standard Oil of New York, Standard Oil of California, Gulf Oil, Texaco, Real Dutch Shell, Anglo-Persian Oil Company, monopolizava o mercado mundial de petróleo e exercia pressão sobre os países produtores para deter controle do recurso.

⁵⁵ O Estado brasileiro detinha 90% das ações da empresa.

uma medida nacionalista de controle dos recursos naturais e de afirmação da soberania. Do ponto de vista político, a Petrobras representa um importante passo na tentativa de romper com a visão determinista da posição brasileira como país meramente agrário-exportador.

A distinção entre indústrias “naturais” e “artificiais”, que tinha como objetivo ressaltar a “vocação agrária” do país, foi sendo ultrapassada pela noção de que era preciso transcender os setores tradicionais, como têxtil e alimentício. O Estado passou a ser o agente máximo na condução da indústria pesada do país. A siderúrgica de Volta Redonda e a Petrobrás são símbolos desse processo. No Brasil, com a CSN, foi a primeira vez que uma empresa estatal atuava diretamente na produção, defendendo-se que a “exploração das riquezas do subsolo e o tratamento industrial dos produtos minerais básicos – carvão, ferro e petróleo – e a criação da metalurgia adiantada são etapas indispensáveis à nossa independência econômica” (VARGAS, 1940, p. 331-335 *apud* FONSECA; HAINES, 2012, p. 1050). Nesse contexto, o redirecionamento do projeto nacional para a construção de um parque industrial nacional favoreceu a consolidação de alguns setores infraestruturais mais sólidos.

Além das hidrelétricas, que aumentaram em quantidade e contribuíram para a especialização de empresas nesse setor, o desenvolvimento de indústria petrolífera impulsionou a indústria de construção pesada. Apesar dos avanços nessa direção, é o setor rodoviário o responsável pela maior parcela dos investimentos em obras de infraestrutura. O caráter rodoviarista do Brasil, que já vinha se estruturando desde o final dos anos 1920, ganhou mais força a partir de meados da década de 1940. A “Missão Cooke” (1942-1943), a “Missão Abbink” (1948-1949) e a Comissão Mista (1951-1954)⁵⁶, fruto da cooperação técnica e diplomática entre Brasil e Estados Unidos, apontavam gargalos estruturais e propunham melhorias para a infraestrutura das vias de rodagens brasileiras (LOPES, 2009). O “Plano Geral de Viação Nacional” (1934) deu lugar ao “Plano Rodoviário Nacional” (1944) para melhoramento da malha rodoviária existente e construção de 27 novas rodovias federais⁵⁷

⁵⁶ Os trabalhos da Comissão Mista deram continuidade às missões Cooke e Abbink, abordando as exigências técnicas e legais para que o Brasil formulasse e implementasse projetos prioritários visando o financiamento de um programa de reaparelhamento dos setores de infraestrutura. A Comissão aprovou 41 projetos do Plano de Reaparelhamento Econômico, para os quais calculava serem necessários cerca de 22 bilhões de cruzeiros, dos quais 14 bilhões seriam financiados em cruzeiros pelos governos federal e estaduais e cerca de 8 bilhões, equivalentes a 387 milhões de dólares, seriam financiados pelo Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou pelo *Export-Import Bank of the United States* (Eximbank). Desse investimento total, 60,6% deveriam ser alocados no setor de transportes, 33,1% no setor de energia elétrica e 6,3% em projetos relativos à indústria, máquinas agrícolas e estocagem de cereais (D’ARAÚJO, 2020, s/p).

⁵⁷ Essas 27 rodovias estariam subdivididas em três eixos: o primeiro constituído por seis rodovias longitudinais (sentido norte-sul); o segundo, por 15 rodovias transversais (sentido leste-oeste); e o terceiro, por seis rodovias de ligações. A classificação das rodovias em eixo longitudinal, transversal e de ligação serviram de base para classificar as rodovias nos planos subsequentes (PEREIRA; LESSA, 2011, p. 29).

(PEREIRA; LESSA, 2011). Considerando-se a origem e a forma dos investimentos feitos no período, verifica-se a influência decisiva dos interesses norte-americanos na estruturação dos transportes no Brasil, consolidando a dependência ao setor automobilístico e à importação de combustíveis refinados. Essa reorientação política interna pró-indústria resultou, portanto, em uma nova forma de associação ao capital estrangeiro.

Tanto a política de barganha entre Estados Unidos e Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial, bem como a posterior consolidação da parceria hemisférica, tiveram como motivação primordial impulsionar o desenvolvimento brasileiro. No que tange à industrialização nacional, a formação da indústria pesada calcada na siderurgia é o principal exemplo dessa política externa que buscava uma associação pragmática ao capital externo (CERVO; BUENO, 2011). Contudo, apesar de ter tido êxito enquanto primeira tentativa articulada de planejamento em escala nacional, segundo Tavares (1972), persistiu a falta de uma visão global e integrada da economia.

Na década de 1950, no contexto de retorno de Vargas ao poder, o cenário geopolítico global havia mudado drasticamente em virtude do contexto da Guerra Fria. Esse cenário impactou a estrutura do bloco de poder no Brasil. Em grande medida, começam a se observar rupturas em setores da elite brasileira, especialmente, dentre aquelas mais vinculadas ao capital internacional que passam a pressionar as políticas desenvolvimentistas e nacionalistas do governo brasileiro. Entretanto, no âmbito regional, o Brasil, em virtude da continuidade do crescimento econômico do país, manteve uma política voltada a atingir e consolidar a posição de principal potência da região. Esse projeto geopolítico vinha ganhando força desde os anos 1930, a partir da crise enfrentada pela Argentina, e pela desestruturação de projeto de inserção internacional argentino, que, com o declínio da Grã-Bretanha e ascensão dos Estados Unidos, perdeu força (FIORI, 2019).

A situação do comércio internacional nestes anos do imediato pós-guerra era problemática, mais ainda para a Argentina, que sofria sanções dos Estados Unidos pela sua neutralidade durante a Segunda Guerra. Adicionalmente, deve ser lembrado que a libra esterlina fora declarada inconvertível e desvalorizada em 1949, o que inviabilizava o tradicional comércio triangular feito pelo país com os Estados Unidos, principais exportadores para Argentina, e a Inglaterra, principal importadora dos produtos argentinos. (SARETTA, 2008, p. 10)

Tradicionalmente, a América Latina está mais relacionada às preocupações domésticas (ou intermésticas) dos Estados Unidos, visto que o entorno regional estável é imperativo à segurança imediata do país (PECEQUILO, 2015). Dessa forma, os períodos de maior isolamento internacional dos Estados Unidos coincidem com uma maior atenção ao sistema

americano. Portanto, a partir da Guerra Fria, em um primeiro momento, a região não tinha relevância na estratégia estadunidense de contenção por três razões principais: estando os países mais subordinados, houve naturalmente um maior descaso dos Estados Unidos, bem como maior interferência no lugar da estratégia de engajamento; além disso, a prevenção da instabilidade e a exclusão das ameaças extracontinentais não pareciam estar em jogo. Inicia-se um processo de grande deterioração nas relações hemisféricas e de negligência das políticas norte-americanas para a América Latina. Há uma retomada das políticas de interferência, ainda que muitas vezes indiretas (JAEGER; BRITES, 2019).

Os EUA haviam finalmente alcançado o status hegemônico, passando a adotar de forma definitiva a orientação e a vocação global em detrimento do foco na esfera de influência regional. É o que Peter Smith (1996) chama de *hegemony by default*, ou seja, mantêm-se os parâmetros do relacionamento continental, mas a movimentação da Grande Estratégia é focada na Eurásia. Ademais, a vitória do internacionalismo na inserção externa dos Estados Unidos estabelece uma hegemonia em escala mundial, que se fundamenta através de mecanismos e organizações internacionais. Até mesmo o estabelecimento do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, e da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, não foi efetivo em manter o bom nível do relacionamento atingido no período Roosevelt. O Brasil, nesse contexto, não obteve os ganhos que esperava com o alinhamento (VIZENTINI, 2003; SKIDMORE, 1975).

O fortalecimento da elite industrial no país foi determinante para o apoio a essa nova PEB, que se manteve predominante até a crise dos anos 1960. Ao longo do governo Kubitschek (1956-1961), o processo de substituição de importações é consolidado no Brasil, fortalecendo as políticas inauguradas no período Vargas. “No início dos anos 50, as condições ideológicas e institucionais estavam maduras para que o Estado assumisse o ideário do desenvolvimentismo industrializante” (FIORI, 1995, p. 128). É a partir de então que o capital estrangeiro passa a ter um papel determinante para a indústria brasileira, o que abre espaço para a associação com o capital privado nacional, especialmente na complementaridade tecnológico-produtiva, que gradualmente se afasta da dependência ao Estado.

Segundo Tavares, o sucesso do modelo do PSI no Brasil, em comparação às demais economias latino-americanas, ocorreu por fatores heterogêneos. O tamanho e a composição do mercado interno encontraram confluência com uma estrutura produtiva já diversificada no modelo tradicional exportador. Destaca-se também a “coincidência espacial dos setores dinâmicos” (TAVARES, 2010, p. 103), que, apesar de concentrar a produção e a renda na região

centro-sul do país, foi um elemento de crescimento econômico em conjunto com a abundância de terras e mão de obra e a política econômica voltada para ao planejamento e investimento.

Assim, se bem é certo que o desenvolvimento recente se fez, com graves pressões inflacionárias e com o aumento do desequilíbrio externo e das desigualdades regionais, também não é menos significativo o fato de que o Brasil foi um dos poucos países da América Latina que conseguiu manter um ritmo de crescimento elevado nos últimos anos e em que o processo de substituição de importações avançou até níveis de integração industrial maiores (TAVARES, 2010, p. 71-72).

Com a queda do preço do café e das exportações a partir de 1954, o estrangulamento externo volta a se agravar. A perda do dinamismo do setor exportador teve de ser compensada por uma maior entrada de capital estrangeiro no país. O aumento do endividamento externo foi a saída escolhida para manutenção da capacidade importadora e produtiva na segunda metade dos anos 1950, tendo em vista à limitação da indústria de bens de capital interna (FONSECA, 2010b).

No período 1955-1960, a elevação do papel do capital externo não se deu apenas em termos quantitativos, mas também qualitativos. A maior parte dos investimentos realizados se dirigiram a setores estratégicos e estimularam a capacidade substitutiva de importações do capital privado nacional. O Plano de Metas do governo Kubitschek, contudo, foi um divisor de águas no projeto nacional ligado à infraestrutura. Foram previstos grandes investimentos públicos e privados nos setores de indústria e infraestrutura. O conjunto de trinta e uma metas abarcava as áreas de transporte, energia, indústria de base, construção de Brasília, dentre outros (FONSECA, 1989; BENEVIDES, 1979).

No setor de transportes, o caráter rodoviarista do governo foi reforçado pela atração de capital externo no setor automotivo. O projeto para a nova malha rodoviária nacional esteve assentado na parceria entre as montadoras estrangeiras e as empreiteiras brasileiras, ambas defendendo o desenvolvimento de projeto rodoviarista (LACERDA et al, 2010). Em termos territoriais, o projeto tinha como metas criar eixos de transporte entre as principais capitais do Sul-Sudeste e integrar o território nacional à nova capital (VIZENTINI, 2003).

Devido ao protecionismo do PSI ainda vigente, a estratégia das grandes multinacionais foi de instalação de subsidiárias no Brasil, como forma de aproveitar o crescimento do mercado interno do país. A competição transnacional aprofundou a dependência externa brasileira e teve consequências econômicas negativas, principalmente devido à formação de oligopólios no país a partir das multinacionais. Os efeitos recaíram sobre o índice de preços e sobre o nível médio de salários dos trabalhadores dessas indústrias (LACERDA et al., 2010). Nessa conjuntura, ressalta-se o papel das indústrias automobilísticas e a consolidação do rodoviarismo como padrão dos transportes no Brasil, superando rapidamente o modelo ferroviário. Houve um

aprofundamento no PSI, passando a integrar de forma crescente os setores de bens duráveis e de capital. Além do setor automobilístico, destacam-se também a construção naval, a aeronáutica, a de energia, transportes e siderurgia. Como resultado, no ano de 1958, o PIB brasileiro cresceu 10,8% e a taxa média de crescimento entre 1956-1961 foi de 7,9% (LACERDA et al., 2010).

Apesar de ser considerado à época um herdeiro político de Vargas, a principal diferença entre os dois estadistas residia na dependência ao capital externo. O processo de crescimento econômico engendrado por JK abdicava de um projeto efetivamente nacional. A maior parte da atuação do capital externo nesse período se deu através de empréstimos (81,7%) (LACERDA et al., 2010). O capital externo era considerado necessário devido às grandes escalas de produção e à intensidade de capital. Apesar de aumentar o índice de emprego no país, não garantia a retenção de lucros em território nacional e aumentava a vulnerabilidade à influência política estrangeira. O capital privado nacional tinha um papel menor nessa articulação “íntima” entre Estado e capital externo, sendo responsável pelo fornecimento de insumos e componentes. Por essa via, integrava-se o Brasil na nova divisão internacional do trabalho do sistema capitalista.

Em termos de política externa, a primeira metade do governo JK foi de alinhamento automático aos EUA. No contexto de Guerra Fria e de estabelecimento da Operação Pan-americana (OPA)⁵⁸, o alinhamento à potência hegemônica se deu como instrumento de fortalecimento da indústria nacional (PECEQUILO; CARMO, 2015). No entanto, a partir do diagnóstico de que os investimentos norte-americanos não se concretizariam de forma a atender às expectativas dos governos latino-americanos, JK se volta para uma política externa mais autônoma, nacionalista e multilateral. Soma-se a isso o conflito entre o presidente e as instituições financeiras internacionais. JK denunciava os prazos curtos para pagamento dos empréstimos, enquanto FMI e Banco Mundial se mostravam insatisfeitos com a manutenção do PSI e a política monetária expansionista do Brasil. Como resultado, Brasil rompe com essas instituições em 1959, retomando as relações em 1964, após o golpe civil-militar (CERVO; BUENO, 2011).

⁵⁸ Programa de assistência multilateral lançado por JK, em 1958. Baseado no temor de que a austeridade norte-americana atrapalharia o Plano de Metas do governo, consistia na tese de que o desenvolvimento econômico da região seria a maneira mais eficiente de conter o avanço do comunismo na América Latina, demandando, assim, recursos norte-americanos para a região. As demandas da Operação focavam, sobretudo, em financiamentos simplificados e mais numerosos em apoio aos processos de industrialização dos países latino-americanos, além de melhores preços de matérias-primas vendidas aos EUA (KRAMER, 2020).

A América Latina volta a alcançar um lugar de destaque na estratégia dos Estados Unidos quando a influência soviética na região se torna uma ameaça definitiva. A partir da Revolução Cubana (1959), há concomitantemente um processo de crescimento dos movimentos de esquerda em países como Argentina, Brasil e Chile, o que não podia ser aceito pela potência hemisférica, mesmo que a maior parte se desse através de processos democráticos (CERVO; RAPOPORT, 2015). Nicholas Spykman (1942) já havia alertado de que na “zona equidistante da América do Sul”, com Estados mais desenvolvidos, poderia surgir uma ameaça à liderança regional dos Estados Unidos, o que deveria ser respondido com medidas de força (*apud* MELLO, 1999).

Entre 1956 e 1961, no governo Kubitschek, assiste-se, no Brasil, a um aumento da participação do Estado nos investimentos, de forma direta e indireta. Mas, principalmente, assistiu-se a uma entrada substancial de capital estrangeiro no financiamento desses investimentos. O Plano de Metas forneceu um certo “grau de racionalidade à expansão industrial” (TAVARES, 2010, p. 80). Destaca-se, nesse período, a instalação de indústrias dinâmicas no país, como a de construção naval, automobilística, eletricidade pesada e outras indústrias mecânicas. As indústrias de base também se expandiram, como a siderúrgica, petrolífera, metalúrgica, celulose e química pesada. Nesse contexto, aprofundou-se o PSI e a economia brasileira retomou um ritmo de crescimento mais acelerado. No entanto, esse processo foi acompanhado de um agravamento das pressões inflacionárias, do endividamento externo e das assimetrias regionais.

Na realidade o estrangulamento externo só era indutor do processo de desenvolvimento, à medida que havia internamente uma demanda contida por importações de bens de consumo que ao serem substituídas expandiam o próprio mercado interno, e geravam uma demanda derivada de bens de capital e produtos intermediários, a qual, por sua vez, resultava em novo estrangulamento externo levando a uma outra onda de substituições, e assim por diante. Quando o processo atinge, porém, uma fase tão avançada que, por um lado, o que resta para substituir são essencialmente bens de capital, ou matérias-primas e materiais para investimento e, por outro lado, as indústrias de bens de consumo já atingiram a maturidade, esgotando a reserva de mercado que lhes era garantida pelo estrangulamento externo, este último deixa de ser “indutor” do processo de investimento e, em consequência, para o crescimento, passando a ser apenas um obstáculo, em cuja superação, porém, já não pode ser encontrada a essência da dinâmica da economia. (TAVARES, 2010, p. 118-119)

A construção de Brasília, a maior obra brasileira de infraestrutura de toda a história do país, era o projeto-síntese desse modelo de desenvolvimento. O projeto incluía todas as faces do Plano de Metas, integração viária, elétrica, habitação, prédios públicos, infraestrutura de mobilidade urbana e obras auxiliares como o lago Paranoá (CAMPOS, 2015). As empreiteiras brasileiras que participaram desse processo eram principalmente de Minas Gerais, São Paulo e

Rio de Janeiro. É, portanto, um contexto de nacionalização das empreiteiras brasileiras, as quais, antes disso, estavam mais restritas aos contextos estaduais. A própria estrutura da Primeira República favoreceu esse tipo de atuação mais regional. Porém, com o avanço do processo de industrialização do Brasil, surgiu a oportunidade de atuação em projetos nacionais (CAMPOS, 2015). A transferência da capital para uma região inóspita no interior do Brasil correspondia a um projeto antigo, e que foi concretizado nos anos 1950 como parte de um projeto político personalista, ousado e com amplos impactos sobre a trajetória econômica e política do país.

A própria mudança da capital do Estado brasileiro para o centro do país, utopia de mais de dois séculos, ao ser realizada, demonstrou na prática da construção de Brasília, entre candangos, superquadras e os três poderes, o caráter contraditório de buscar ao mesmo tempo a ocupação privada dos grandes espaços livres para diminuir os desequilíbrios regionais e sociais do país e dar maior força e centralidade para um poder que rapidamente se tornou imperial. (TAVARES, 1999, p. 455)

A formação de Brasília teve como fatores positivos uma maior interiorização do desenvolvimento brasileiro – ainda muito concentrado no litoral –, modernização, segurança nacional e desconcentração do setor público estabelecido no Rio de Janeiro desde 1808 (BENEVIDES, 1979). Como fatores negativos, ressaltam-se as péssimas condições de trabalho, o isolamento do poder à sociedade e a pouca transparência nos gastos – uma vez que não se sabe ao certo, até hoje, quanto o empreendimento custou aos cofres públicos (VIDAL, 2009).

Com o sucesso da política expansionista, JK termina seu governo com alta popularidade. O seu sucessor necessariamente herdaria uma política econômica mais restritiva, principalmente pelos efeitos da inflação e do endividamento externo. O intervalo entre 1960-1964 compreende um período de grande instabilidade política e econômica. Devido aos efeitos do grande déficit fiscal e alta inflação, inaugura-se uma fase de desaceleração industrial, que vai de 1962 a 1967. Segundo Tavares (1972), esse foi um período de crise do PSI e do pacto desenvolvimentista, cuja demanda interna encontrava-se estagnada devido à baixa renda per capita e à elevada concentração de renda decorrente do processo de oligopolização da produção nacional pelas multinacionais.

O governo de Jânio Quadros (1961) empregou um rígido plano de austeridade financeira que possibilitou uma maior tomada de empréstimos internacionais, principalmente dos Estados Unidos. A chegada de Quadros ao poder em 1961 trouxe reformulações para a política externa brasileira. As relações internacionais à época foram vistas como produto da dicotomia Norte x Sul. Essa percepção levava à estruturação de uma política externa que tivesse como foco a procura pela diversificação de parcerias e acesso a novos mercados. A Política Externa Independente (PEI), segundo Tânia M. Manzur,

[...] foi conceitual e estruturalmente para favorecer a independência política do Brasil e o desenvolvimento nacional. Ademais, empreendia aquilo que por alguns autores é conhecido como “desideologização da política externa”, termo que pode induzir à compreensão de que não havia uma ideologia pautando a formulação e a implementação das ações fundamentais. [...] Ocorre que a PEI é absoluta e inquestionavelmente ideológica: independentismo, universalismo e desenvolvimentismo eram ideias-força essenciais para a própria concepção da PEI; o que se evitava era, na prática, a sujeição a peias ou a constrangimentos ideológicos limitadores dos voos que o governo procurava alçar (MANZUR, 2014, p. 183).

Em outros termos, a PEI partia desses três pilares (independentismo, universalismo e desenvolvimentismo), o Brasil rompia com a lógica da Guerra Fria, mesmo que sem negá-la. Além desses princípios basilares, a PEI era assentada na defesa da paz, na não intervenção, na autodeterminação dos povos e no multilateralismo (MANZUR, 2014; VIZENTINI, 2003).

A partir da ascensão de João Goulart (1962-1964) as relações com a potência hemisférica passaram a se deteriorar. Com as encampações de subsidiárias estrangeiras alocadas no país – como a *International Telephone and Telegraph* (ITT) – e a Lei de Remessa de Lucros (1962), o governo Goulart passou a representar um risco geopolítico e ideológico aos EUA (CERVO; BUENO, 2011). Nesse sentido, a dimensão econômica da trajetória que leva ao golpe de 1964 apresenta três fatores fundamentais: (i) o controle sobre infraestruturas estratégicas, como as telecomunicações; (ii) a disputa em torno das políticas de proteção à produção nacional; e (iii), motivado também pelas razões anteriores, o apoio dos Estados Unidos na deposição do governo Goulart. Esses fatores são reflexo do processo de construção do desenvolvimento industrial do país convergente com os interesses do centro hegemônico. Nesse movimento, os projetos de infraestrutura encarnam a dicotomia entre crescimento e desenvolvimento, alinhamento e autonomia.

Na América do Sul, por conseguinte, há um fenômeno de destituição e deslegitimação de governos eleitos de forma democrática em troca de regimes ditatoriais e autoritários. Em outras palavras, o afastamento da URSS era mais importante do que a promoção da experiência republicana e democrática. A adesão ao sistema interamericano não dependia do perfil dos regimes políticos, e sim da subordinação ao centro hegemônico. Pela análise de Brzezinski (1986), as estratégias adotadas na Guerra Fria por Estados Unidos e URSS priorizavam muito mais o aspecto geopolítico do que o ideológico. “Taticamente, dentro da lógica da contenção, isso significou uma alteração das medidas que vinham sendo direcionadas à região, antes restritas ao estabelecimento do sistema interamericano e à assinatura de tratados bilaterais, passando-se a uma ação mais efetiva” (PECEQUILO, 2011, p. 223).

Como amplamente discutido na literatura e de acordo com o entendimento desta tese, a estruturação da economia brasileira se deu de forma periférica e dependente, transitando da dependência em relação ao capital britânico para o estadunidense. A natureza da inserção internacional do Brasil é, portanto, diretamente subordinada aos processos do capitalismo no âmbito global. Apesar disso, nem todos os fenômenos de transformação da economia brasileira se originaram de fatores externos sistêmicos. A distribuição geográfica da ocupação capitalista no território brasileiro obedeceu a dinâmicas internas da própria história nacional. Em outros termos, não são fruto somente do modelo de crescimento para fora. Há uma dimensão interna fundamental da trajetória econômica brasileira. A ocupação de regiões como o Norte e o centro-oeste se vincularam também aos movimentos do mercado interno. Esse processo gera um caráter híbrido da economia brasileira, capaz de crescer *hacia adentro* e ao mesmo tempo estar inserida de forma dependente e subordinada *hacia afuera*.

O desenvolvimento brasileiro se deu de forma substancialmente desequilibrado em termos setoriais, regionais e sociais. No nível setorial, houve uma concentração no setor secundário, através das indústrias de transformação, cuja centralidade não encontrou correspondência no aumento proporcional dos investimentos no setor de infraestrutura. Os pontos de estrangulamento da economia brasileira foram reforçados pela falta de capacidade instalada que desse vazão à projeção industrial (CANO, 2010). Pelo fato de não ter havido uma coordenação entre Estado, capital privado nacional e externo, resultou-se em um processo de industrialização marcado por surtos esporádicos, não contínuos, ou de ritmo lento em relação ao potencial produtivo do país.

O fato de a expansão do setor industrial ter sido desordenada provocou ao longo do processo uma série de assincronias que foram e ainda são responsáveis por alguns estrangulamentos sérios, sobretudo nos setores de infraestrutura; a própria indústria manufatureira sofre, em certa medida, de falta de complementaridade tecnológica e mesmo econômica. Assim, por exemplo, enquanto existe capacidade sobrando na maioria das indústrias produtoras de bens finais, sobretudo têxtil, de aparelhos eletrodomésticos, material de transporte, e mesmo de equipamentos leves, há insuficiente capacidade instalada, sobretudo nas indústrias de produção intermediária: metalurgia e química básicas, borracha, papel etc. (TAVARES, 2010, p. 109).

Em termos sociais, o setor industrial não foi efetivo em empregar tanta gente quanto o setor agrícola, menos desenvolvido em qualificação e renda. Por isso, o processo de industrialização no Brasil não logrou em superar as desigualdades sociais estruturais do país, e de certa forma até mesmo as aprofundou: “[...] a queda do ritmo de emprego no setor dinâmico faz com que o crescimento do mercado passe a se dar em termos relativos, mais verticalmente do que horizontalmente” (TAVARES, 2010, p. 115). Na transição para o regime militar, essas questões não foram superadas. Apesar de ter sido o período de maior crescimento econômico

da história republicana do Brasil, desigualdade, dependência externa e relação contraditória entre Estado, burguesia e capital estrangeiro persistem enquanto fatores estruturais. Nesse contexto, a infraestrutura apresenta um caráter fundamental no salto de modernização do país em confluência com o reforço desses problemas complexos que condicionaram a trajetória brasileira.

2.4 A integração nacional e a inserção internacional de um “Brasil Potência”: as grandes obras do período da ditadura civil-militar (1964-1985)

A partir do estabelecimento da ditadura civil-militar no Brasil, inaugura-se uma nova fase da relação entre Estado e mercado, sendo um período permeado por muitas contradições. Ainda que os diferentes governos que perpassaram o período entre 1964 e 1985 tenham respondido a diferentes fatores internos e externos, alguns elementos surgem enquanto paradigmas da atuação nacional, regional e internacional brasileira. Nessa conjuntura, após um período inicial de alinhamento automático aos Estados Unidos, há uma importante mudança de rumos para perseguir os objetivos de autonomia e, em certa medida, desenvolvimento. Por mais que tenha sido um período marcado por altas taxas de crescimento econômico, não há um reflexo automático sobre os índices de desenvolvimento do país, principalmente devido ao substantivo aumento da concentração de renda no Brasil. Por outro lado, a política externa passa a ser conduzida enquanto instrumento do desenvolvimento nacional, especialmente através de relações mais pragmáticas com a potência hegemônica e também através dos esforços de normalização das relações regionais. Nesse contexto, a infraestrutura tem um caráter fundamental nos objetivos de fortalecimento da unidade nacional como ponte para uma inserção internacional mais autônoma. Os investimentos em energia, transportes e comunicações são legados do período. No entanto, não rompe com a dependência em relação ao capital externo, bem como muitas vezes aprofunda as assimetrias regionais na América do Sul, com o Brasil se colocando em uma posição geopolítica expansionista em relação aos vizinhos.

Durante a ditadura civil-militar, enquanto o regime tinha o apoio das elites econômicas nacionais, boa parte dos trabalhadores e da população mais pobre foi excluída do processo de desenvolvimento. Assim, o “Projeto Brasil Grande Potência” e mais tarde o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1975-1979) fazem parte de uma fase de vultoso crescimento econômico no país, contudo acompanhado por um aumento nas desigualdades sociais e de renda, bem como de aumento da dependência ao financiamento externo (SINGER, 1985).

A PEB, por outro lado, assume um caráter bastante pragmático, retomando as bases da PEI, de Jânio Quadros e João Goulart. Nos anos 1970, essa política externa autonomista não amedrontava mais as elites nacionais, tendo em vista o enfraquecimento do movimento comunista internacional, a estabilização da Guerra Fria e os crescentes ganhos da burguesia com as parcerias externas brasileiras, com destaque às grandes empreiteiras nacionais (CAMPOS, 2015).

O golpe civil-militar, portanto, é respaldado pelas elites nacionais que agora não dependiam mais de políticas de governo para a sua manutenção, especialmente a burguesia industrial, tendo em vista que a ideologia industrializante se tornara predominante no pensamento nacional. Receosa com as reformas sociais propostas por João Goulart, esta fração de classe se associa aos seus antigos opositores – a oligarquia rural exportadora, o alto comércio e as empresas estrangeiras – no apoio aos militares para a derrubada do governo democrático (CAMPOS; BRANDÃO, 2017). “A intocabilidade da estrutura fundiária fez parte do acordo que vetou no Brasil qualquer tipo de reforma agrária e entronizou a proteção dos interesses do capital agromercantil como condição do pacto industrializante” (FIORI, 1995, p. 134). Assim, percebe-se o caráter essencialmente utilitarista e dependente das elites brasileiras, que ora se associam ao Estado, ora ao capital estrangeiro, jamais se constituindo em uma burguesia autônoma capaz de conduzir o desenvolvimento nacional.

De acordo com Pecequillo e Carmo (2015), é apenas no governo Castelo Branco (1964-1967) que há uma breve retomada da aliança especial com os Estados Unidos, associada à segurança hemisférica, tal como a proposta de criação da Força Interamericana de Paz. A estratégia de desenvolvimento associado foi categoricamente definida nas palavras do então chanceler Juracy Magalhães: “o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil” (PECEQUILLO; CARMO, 2015, p. 16). A Operação Power Pack (1965) certamente é a mais representativa desse processo, no qual tropas brasileiras atuaram na República Dominicana, sob solicitação dos Estados Unidos, para intervenção no conflito civil. O regime ditatorial militar fundou suas bases na tríade Estado, burguesia nacional e capital externo. Contudo, já a partir do governo Costa e Silva (1967-1969) havia também choques de interesses com a potência hegemônica. O desenvolvimento de uma política externa pragmática pode ser observado, por exemplo, na recusa em assinar o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (1968) e na defesa do acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos (VIZENTINI, 2004). Na agenda regional, no entanto, havia convergência entre os regimes militares para o combate ao

comunismo em associação aos Estados Unidos, a partir da chamada Operação Condor⁵⁹ – iniciada em 1968 e continuada ao longo de todo o período ditatorial. No contexto do golpe civil-militar, assim, a aliança entre grande capital e Forças Armadas enquanto instrumento das elites brasileiras por meio de ajuda externa tinha como objetivo eliminar o projeto de reformas econômicas progressistas da economia brasileira, que, diante da concentração fundiária versus baixo de poder de consumo nacional, forçava a reforma agrária.

Em 1964, a situação é diferente: a elite militar que encabeça o golpe não só intervém na luta de classes, mas também apresenta todo um esquema econômico-político, o qual consagra definitivamente a fusão de interesses entre ela e o grande capital. Esse esquema é o subimperialismo, a forma que assume o capitalismo dependente ao chegar à etapa dos monopólios e do capital financeiro (MARINI, 1974, p. 191-192).

“Quando Marini se preocupava com expansionismo brasileiro utilizando o conceito ‘subimperialismo’, o país vivia uma ditadura militar que buscava torná-lo uma potência regional aliada dos Estados Unidos” (ZIBECHI, 2012, p. 33-34). Marini apontava a condição de subcentro econômico de acumulação mundial, com certo grau de operação do capital financeiro e dos monopólios capitalistas, ao referir-se ao processo de concentração e centralização do capital financeiro no Brasil entre 1964 e 1974. No fenômeno de expansão do euro para países subdesenvolvidos, quase a totalidade desses capitais era dirigido à indústria manufatureira, representando a justaposição entre a circulação internacional do capital-dinheiro e o capital produtivo (LUCE, 2011).

A indústria de bens duráveis de uma indústria suntuária se torna o setor dinâmico da economia brasileira, indo ao encontro das expectativas de rentabilidade do capital portador de juros e se divorciando das necessidades de consumo das massas – por isso o seu caráter de “tese subconsumista”, devido à pauperização relativa da classe trabalhadora (MARINI, 1977). A partir dos anos 1970, grandes empresas brasileiras passam a exportar capitais a partir de incentivo estatal com capital externo, e Marini faz uma avaliação de que esse processo representa uma busca por mercados nos quais os produtos brasileiros teriam maior competitividade:

A solução encontrada, própria de um país dependente e que converte seu imperialismo em um subimperialismo, foi oferecer participação aos monopólios estrangeiros na exploração do trabalhador brasileiro e nos lucros derivados da expansão comercial, isto é, realizar esta política mediante uma aliança irrestrita com o capital estrangeiro (MARINI, 1977, p. 193-194).

⁵⁹ A Operação Condor foi uma aliança político-militar entre os vários regimes militares da América do Sul – Brasil, Argentina, Chile, Bolívia, Paraguai e Uruguai com a CIA dos Estados Unidos, levada a cabo nas décadas de 1970 e 1980 – criada com o objetivo de coordenar a repressão a opositores desses regimes e eliminar líderes de esquerda instalados nos países do Cone Sul (PENNA FILHO, 2009).

De acordo com Marini (1977), o golpe civil-militar brasileiro foi diferente dos anteriores ocorridos no país por criar um esquema econômico-político que consagra a fusão dos interesses da elite militar e do grande capital. A Doutrina de Segurança Nacional de combate ao comunismo se soma aos interesses das grandes empreiteiras, que se fortalecem via apoio estatal, expandindo-se para a América do Sul como parte de um projeto de hegemonia político-econômica regional.

Paulo Schilling (1981) aponta o porquê de um suposto subimperialismo brasileiro à época, afirmando que militares e diplomatas brasileiros estariam reproduzindo a ideia de que estava reservado ao Brasil um posto de hegemonia na América do Sul. Dessa forma, há um caráter de denúncia ao planejamento geopolítico brasileiro:

[...] o das fronteiras ideológicas, o da Força Interamericana de Paz, o do gendarme mantenedor da ordem continental, o do satélite privilegiado, o do “destino manifesto” do Brasil ao sul do Caribe, o da vocação riopratense do Brasil, o de que as fronteiras brasileiras devem estar nos Andes, o das aberturas para o Pacífico, o do porto livre no Caribe, o do controle do Atlântico Sul, o da instalação na Antártida, o de herdar - mediante integração com Portugal - as colônias lusas na África etc. (SCHILLING, 1981, p. 11).

Segundo o autor uruguaio, o Brasil estaria atuando como “base preferencial de operações do capitalismo internacional” (SCHILLING, 1981, p. 11) no hemisfério, com um papel de delegado da política de segurança dos Estados Unidos. Esse movimento se daria principalmente através de um imperialismo financeiro via Banco do Brasil e suas agências instaladas no exterior. Com isso, teria sido possível arcar com a balança comercial desfavorável e bancar as importações do país, juntamente com bancos privados norte-americanos.

Ademais, ressalta um expansionismo através da Petrobras, com contratos de extração na América Latina e na África. Chama atenção também a um fenômeno expansionista privado, através de seringueiros na Amazônia boliviana, madeireiros e cafeicultores no Paraguai, e fazendeiros gaúchos se expandindo para terras uruguaias. A elite político-econômica brasileira, na visão do autor, portanto, estaria desenvolvendo um plano para ser levado a cabo em um momento oportuno, cujos estudos se dariam por meio de um viés expansionista na região (SCHILLING, 1981). Por outra via, segundo os autores Cervo e Bueno (2011), a inserção regional do Brasil se enquadrava tão somente na política de diversificação de parcerias, através de uma atuação cooperativa com os países vizinhos:

Os melindres dessas relações forçavam a diplomacia brasileira a reiterar suas repulsas por hegemonias, que não tolerava nem pretendia exercer, a dar demonstrações de cautela e a mostrar-se, por vezes, menor do que era. [...] A diplomacia brasileira esforçou-se por destruir estereótipos em voga no continente, que identificavam o Brasil ora a uma nova potência hegemônica, ora a executor de uma missão subimperial a serviço dos Estados Unidos (CERVO; BUENO, 2011, p. 447-449).

Raúl Zibechi (2012) também aborda casos do caráter expansionista do subimperialismo brasileiro, tal como a diretriz propagada por membros da Escola Superior de Guerra, cujo lema era “engrandecer ou padecer”. A proposta do coronel Golbery do Couto e Silva era a aliança com os Estados Unidos contra o comunismo, fornecendo recursos naturais e posições estratégicas em troca “do que fosse necessário” para o Brasil garantir a proteção do Atlântico Sul. (GONÇALVES; MYIAMOTO, 1993). No campo das relações regionais, apesar dos discursos que enalteciam a importância da integração latino-americana⁶⁰, havia uma recusa por parte do Brasil em fazer parte de um programa integracionista que fosse estritamente panamericano (MARTINS, 1977), tal como preconizavam os formuladores da PEI. Esse posicionamento regional do Brasil suscitou maiores desconfianças dos países vizinhos. “As afinidades então existentes entre os Estados Unidos e o Brasil, e a insistência do segundo numa convivência interamericana, levantavam suspeitas quanto às possíveis intenções hegemônicas do Brasil. As maiores resistências ao projeto brasileiro vinham da parte da Argentina e do Chile” (GONÇALVES; MYIAMOTO, 1993, p. 218).

A diplomacia do “interesse nacional” do governo Médici (1969-1974) negava a ideia de que os países subdesenvolvidos poderiam constituir uma prosperidade conjunta e almejava compartilhar com as grandes potências as decisões mundiais. Assim, o projeto *Brasil Grande Potência* é caracterizado no período como uma “aposta em si mesmo”, explicitada principalmente no programa Metas e Bases para a Ação do Governo de 1970, o qual visava superar as debilidades do subdesenvolvimento, ao mesmo tempo em que mantinha as leis de acumulação capitalista e garantia a unidade entre os militares e a tecnoburocracia nacional (MARTINS, 1977). Ou seja, é retomada a associação entre a burocracia patrimonial e a burguesia nacional, tal como aquela que abriu espaço para Getúlio Vargas inaugurar a fase desenvolvimentista no Brasil.

No caso do regime militar, essa associação ocorre através da correlação entre (i) um projeto político que visava à unidade nacional e à inserção internacional, (ii) investimentos em infraestrutura enquanto um dos instrumentos basilares desse projeto, e (iii) o papel do empresariado nacional em fusão com o capital privado estrangeiro, alicerçando a ascensão de empreiteiras nacionais como reflexo dessa associação com o aparelho estatal, através do BNDES. De acordo com Campos (2015), ao analisar as empresas brasileiras de construção

⁶⁰ Castelo Branco, em seu discurso para o Instituto Rio Branco em 1964, afirmava a importância de “estreitar em todos os campos as relações com todos os países, pelo aperfeiçoamento da convivência econômica e cultural. No que diz respeito aos países limítrofes, esforçar-se para aumentar seus sistemas de comunicações e de transportes, de tal modo que as fronteiras passem a unir-nos efetivamente” (*apud* GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 217-218).

pesada na ditadura civil-militar brasileira, verifica-se que o caráter civil desse processo foi representado especialmente pela classe empresarial. Nesse sentido, o regime político instaurado em 1964 só pode ser entendido através do apoio que o empresariado brasileiro e seus setores particulares conferiram à sua sustentação. Dentro desse mesmo contexto, o controle sobre determinadas infraestruturas estratégicas era central à solidificação da ditadura militar através do fortalecimento de empresas ligadas ao setor. A Embraer, Empresa Brasileira de Aeronáutica, é fundada em 1969 como empresa estatal de capital misto (GARCIA, 2017).

Além de conferir controle físico sobre energia, transportes e construção civil, o domínio sobre as telecomunicações era também determinante enquanto aparelho ideológico de poder no período. A Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), é símbolo desse fenômeno. A empresa nasce em um contexto anterior, ainda com as primeiras importações de televisores no período JK, com o objetivo de estabelecer um sistema nacional integrado de telecomunicações, conectando o país interna e externamente. Levava-se em conta o diagnóstico de que as empresas privadas que exploravam o serviço não eram capazes de garantir cobertura nacional, a grande defasagem brasileira na época (por exemplo, o grande déficit de linhas de telefone por habitante quando comparada a outros países), que fez com que a expansão das telecomunicações fosse uma necessidade econômica, e também um reflexo do ideário desenvolvimentista – isto é, o desejo de colocar o Estado como protagonista desse processo (FELIPE, 2005; PEREIRA FILHO, 2002; BARBOSA, 1995).

O ordenamento jurídico para a criação da Embratel é de 1963, com a criação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), fruto de debates e negociações entre os conselhos formados pelos governos JK, Jânio Quadros e João Goulart, alguns governadores (como Carlos Lacerda e Leonel Brizola) e representantes das empresas privadas do setor. Pelas turbulências do período, no entanto, o projeto só foi efetivamente levado adiante com os militares. Em 1965, já sob o governo militar de Castelo Branco, há a fundação da Embratel. Em 1967, criação do Ministério das Comunicações e instituição do decreto que autorizava a União a explorar o serviço das teles (regionais). A Telebrás – holding que englobava a Embratel e as Teles (estaduais) – é de 1972, e seriam mais tarde privatizadas no quadro de desestatizações dos anos 1990 (PEREIRA FILHO, 2002).

Nesse momento ocorria também uma enorme mudança tecnológica no setor, com o advento da comunicação via satélite, e emergia com força a área tecnológica das telecomunicações. Tornou-se então cada vez mais consensual que a iniciativa privada não dispunha do volume de investimento necessário para realizar esse salto tecnológico, queixando-se na época de falta de recursos e das baixas tarifas. Coube assim ao Estado o papel de agente modernizador das telecomunicações. (PEREIRA FILHO, 2002, p. 35)

No contexto dos anos 1970, além dos objetivos de fortalecimento e controle sobre a unidade nacional, o Brasil passa por um reajuste de seus objetivos geopolíticos. Diante desse quadro, o principal objetivo do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) (1972-1974) era preparar a infraestrutura necessária para o desenvolvimento do Brasil nas décadas seguintes, com ênfase nos setores de transportes e telecomunicações, assim como previa investimentos em ciência, tecnologia e na expansão das indústrias naval, siderúrgica e petroquímica. Para tal, articulava empresas estatais, bancos oficiais e outras instituições públicas na elaboração de políticas setoriais, marcando o período como ponto alto da participação do Estado na economia brasileira (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

No governo Médici, prevaleceu a ideia de que o Brasil precisava alterar a posição relativa que ocupava na ordem mundial, de forma pragmática e aproveitando as oportunidades surgidas, principalmente através de relações bilaterais e sem expressivas condicionalidades ideológicas. Uma importante decorrência foi a tendência ao deslocamento do padrão de relacionamento entre Brasil e EUA devido à afirmação do interesse nacional, o qual se evidenciou na ampliação do limite do mar territorial e na recusa brasileira em assinar o Tratado de Não-Proliferação (GARCIA, 2017). No contexto regional, a reação foi de grande desconfiança por parte dos vizinhos, principalmente devido às políticas de ocupação efetiva do território nacional e de aproveitamento dos recursos das bacias Amazônica e Platina (MARTINS, 1977).

Ainda no âmbito regional, diversas obras de infraestrutura se destacam. Em julho de 1964, Brasil entrega ao governo boliviano o trecho da ferrovia Corumbá-Santa Cruz de La Sierra⁶¹. Em março de 1965, ocorre a inauguração da Ponte da Amizade Brasil-Paraguai (VIZENTINI, 2004). Em especial, o estabelecimento da rodovia BR-230 surge com o duplo propósito de aumentar o controle brasileiro sobre a região amazônica, ao mesmo tempo em que foi instrumento diplomático de aproximação com os vizinhos da porção setentrional da América do Sul (BENCHIMOL, 1977). Os projetos militares de ocupação da Amazônia visavam fortalecer a capacidade de defesa do território. O projeto da Rodovia Transamazônica, do Atlântico ao Pacífico, do litoral brasileiro ao peruano, atravessando sete estados brasileiros (Paraíba, Ceará, Maranhão, Tocantins, Piauí, Pará e Amazonas), 63 municípios e três ecossistemas, até os dias atuais não está concluído. Símbolo do período, a obra foi iniciada em

⁶¹ Em 1966, como continuidade dessa política de aproximação infraestrutural, foram assinados protocolos entre Brasil e Bolívia para incrementar a rede de transportes terrestres e fluviais entre os dois países, a fim de adequar os interesses do comércio bilateral (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

agosto de 1970⁶², sem laudo ambiental ou estudo de viabilidade econômica. O primeiro trecho foi inaugurado em 27 de agosto de 1972, cujo objetivo oficial era o de levar nordestinos (cerca de 100 mil famílias) a ocupar áreas pouco povoadas no Norte do país⁶³, como meio de fuga da seca e miséria do Nordeste, ao passo em que os utilizaria como mão de obra para o Plano de Integração Nacional (PIN) (OLIVEIRA NETO, 2013; MATTOS, 1980).

Ali, novos desenhos de estradas foram criados, expressando uma política de colonização e avanço de capitais. A região era dotada de recursos pouco explorados, que poderiam servir, segundo o discurso oficial, ao desenvolvimento do país. Houve no desenho dessas rodovias o encontro de interesses, agregando: empresas minerais desejosas do acesso a regiões ricas em minérios, com vias para escoamento da produção; interesses fundiários e agrários que viam possibilidades de expansão agrícola e especulação com a terra; um elemento geopolítico e estratégico, com princípios de defesa e povoamento de regiões "desabitadas" e da região de fronteira; e, por fim, e não menos importante, as empreiteiras, aliadas às fabricantes de equipamentos e de automóveis, pressionando e influenciando na implementação desses projetos (CAMPOS, 2012, p. 468-469).

Conforme o mapa abaixo, a rodovia inaugurada em 1972 encontra-se ainda inacabada e com vários trechos a serem asfaltados. Inicialmente projetada para ser uma rodovia pavimentada por 8 mil quilômetros, conectando as regiões Norte e Nordeste do Brasil com o Peru e o Equador, desde então não passou por grandes modificações desde sua inauguração. Atualmente, a Transamazônica conta com 4.260 km de extensão, com planejamento de ser estendida até a cidade de Benjamin Constant (AM), na tríplice-fronteira entre Brasil, Equador e Peru, totalizando 4.977 km (BARBOSA, 2020).

⁶² Empresas envolvidas no momento de início, em edital de 1970: José Mendes Júnior, Cristo Redentor, Queirós Galvão e Industrial & Técnica.

⁶³ Sobretudo em Altamira-PA, oferecendo-lhes um lote de 100 hectares de terra, uma casa, os custos do deslocamento e um salário mínimo por 6 meses para que iniciassem as atividades agrícolas.

Mapa 1 – A Rodovia Transamazônica (BR-230)



Fonte: Brasil (2017).

O projeto da Transamazônica, uma das maiores obras do período militar, fez parte de uma política que ficou conhecida pelo lema “Integrar para não Entregar” (GARCIA, 2017). A política brasileira do regime militar para Amazônia é sustentada em três processos complementares: (i) solidificação do controle brasileiro sobre a região estratégica da Amazônia em um contexto de pressões externas para internacionalização do território; (ii) consolidação da ideologia rodoviária que resulta em um projeto bastante ambicioso para época e sem considerar as vantagens de um sistema de transporte multimodal entre ferrovias, hidrovias e rodovias, que respeitasse a realidade geográfica, ambiental e social da região; e (iii) início de um processo de estreitamento de relações com os vizinhos da região amazônica, que em 1978 culminaria na formação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)⁶⁴ (VIZENTINI, 2004; MATTOS, 1980). Outro importante projeto da época foi a assinatura do acordo para construção de uma usina nuclear em Angra dos Reis, em 1972, entre Brasil e EUA. A usina seria construída pela empresa norte-americana Westinghouse. Por esse acordo, Angra

⁶⁴Criada em 3 de julho de 1978, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) é um bloco socioambiental formado pelos Estados que partilham o território Amazônico: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. O tratado previa o esforço coordenado para o desenvolvimento e sobrevivência da Amazônia (GONÇALVES, MIYAMOTO, 1993). Com população de aproximadamente 38 milhões de pessoas, a Amazônia ocupa 40% do território sul-americano e abriga a maior floresta do mundo, habitat de 20% da fauna e flora existentes no planeta. A Bacia Amazônica contém cerca de 20% da água doce da superfície do planeta. O Ciclo Hidrológico Amazônico alimenta um complexo sistema de aquíferos e águas subterrâneas, que pode abranger uma área de quase 4 milhões de km² (BRASIL, 2020).

I seria empreendida através do *sistema turn-key*, sem transferência de tecnologia (GARCIA, 2017).

O período 1968-1973, usualmente definido como o “Milagre Econômico Brasileiro”, foi caracterizado pelas maiores taxas de crescimento do PIB na história recente do Brasil, acompanhadas por relativa estabilidade de preços, apesar do elevado aumento da concentração de renda e da pobreza (SINGER, 1985). A taxa média de crescimento situou-se acima dos 10% ao ano, com destaque para a produção industrial e para a atuação do Ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto. Esse contexto favorável foi decorrência justamente das reformas institucionais e da recessão do período anterior, as quais geraram uma capacidade ociosa no setor industrial e as condições necessárias para retomada da demanda, que foram somadas ao crescimento da economia mundial como um todo (LACERDA et al., 2010).

As reformas do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), lançado já no primeiro ano de governo Castelo Branco (1964-1967), alteraram praticamente todo o quadro institucional vigente na economia brasileira, adaptando-se às necessidades geradas pelo desenvolvimento industrial do país (GREMAUD et al., 2011). Dessa forma, foi planejada a retomada do crescimento a partir da viabilização de uma maior intervenção do Estado na economia, a qual se mostrou eficaz na preparação do terreno para o “Milagre Econômico”. O PAEG, apesar de ser conhecido por “formar as bases” do “Milagre”, é marcado por políticas de arrocho salarial, baseadas em um diagnóstico de inflação por demanda – que se mostrou errôneo –, e estas acabam por estruturar o aumento vertiginoso da concentração de renda desse período (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008).

O Estado investiu principalmente em indústria pesada, siderurgia, petroquímica, construção naval e geração de energia hidrelétrica, com grande destaque para as empresas estatais. O sucesso da política econômica se evidenciou com o crescimento da produção de bens de consumo duráveis no Brasil, o qual alcançou a taxa média de 23,6% ao ano e o de bens de capital 18,1% (VIZENTINI, 2004). Esse panorama de crescimento é drasticamente interrompido com o primeiro choque do petróleo em 1973, que mergulha a economia global em uma forte crise econômica e põe em xeque o “milagre” econômico dos anos anteriores (SOUTO-MAIOR, 2006).

Consolidada a aliança com os Estados Unidos e o arco amazônico sendo considerado “fronteira morta”, o Brasil se direciona para cuidar das “fronteiras vivas”, ao sul do país, a fim de controlar potenciais tensões e garantir a hegemonia diante da Argentina. A atuação regional do Brasil, de acordo com Zibechi, ameaça invadir o Uruguai; participa do golpe de Estado na

Bolívia, garantindo, por meio de acordos, o controle de recursos naturais na região; acerta a construção de Itaipu para atrair o Paraguai e isolar a Argentina, tomando, de quebra, um espaço estratégico do território paraguaio (ZIBECHI, 2012).

Para Cervo e Bueno (2011), durante o governo Médici, o relacionamento com a América Latina se tornou contraditório. Por um lado, buscava-se estreitar a associação aos Estados Unidos. Por outro, reforçavam-se as iniciativas bilaterais com os vizinhos, por meio do aumento da projeção de influência do Brasil na região. Foram empreendidos muitos projetos de ligação infraestrutural e o Brasil passou a fornecer crédito a suas exportações. O Tratado Bacia do Prata (1969) com Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia seria um valioso exemplo desse processo, que afirmava “promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência” (CERVO; BUENO, 2011, p. 446). No entanto, essa conjuntura regional foi marcada muito mais por atritos acerca do aproveitamento dos rios, principalmente com a Argentina. Para os autores, no entanto, não havia razão “[...] pelo temor que lhe impunham as visões geopolíticas de Golbery do Couto e Silva, que pouca ou nenhuma influência exerciam sobre a política externa brasileira.” (CERVO; BUENO, 2011, p. 447).

O governo de Ernesto Geisel (1974-1979) se iniciou em um cenário bastante distinto ao de seu antecessor, marcado por uma crise econômica devido à abrupta elevação nos preços do petróleo (de US\$3,37 para US\$11,25 por barril em cinco meses), recessão nos países industrializados e expressiva queda no investimento externo e nas importações brasileiras (VIZENTINI, 2004). Esse quadro remete à crise do petróleo, a qual foi desencadeada em um contexto de déficit de oferta, com o início do processo de nacionalização e de uma série de conflitos envolvendo os principais produtores de petróleo da OPEP, resultando em uma prolongada recessão nos Estados Unidos e na Europa que desestabilizou a economia global (SOUTO-MAIOR, 2006).

Segundo dados apresentados por Gremaud et al. (2011), o crescimento do PIB brasileiro que já vinha diminuindo desde 1971 foi fortemente afetado pela crise, passando para a média de 6,5% ao ano no período do governo Geisel - sendo que durante o “Milagre” as taxas variaram de 10% a 13%. A balança comercial brasileira a partir de 1974 apresentou enormes déficits, causados principalmente pela importação de petróleo que ultrapassaram US\$ 4 bilhões ao ano e, dessa forma, a capacidade de geração de divisas tornou-se insuficiente para sustentar o ritmo do crescimento. Uma das principais consequências da crise para o Brasil foi a significativa aceleração da taxa de inflação, a qual passou de 15,5% em 1973 para 34,5% em 1974. No final da década, a inflação chegou a 94,7% ao ano (GREMAUD et al., 2011).

O II PND foi lançado, assim, com a finalidade de dar um novo rumo ao desenvolvimento brasileiro, passando a dar prioridade ao aumento da capacidade energética e da produção de insumos básicos e de bens de capital. Segundo Pedro Fonseca (2010a), O II PND se propunha a realizar um ajuste estrutural para reorganizar as bases da economia brasileira, ao contrário dos ajustes conjunturais que predominavam à época nos outros países em recessão. O autor assinala que o sucesso do II PND dependia de grande volume de recursos e de financiamento de longo prazo. Grande parte destes financiamentos foi conseguida com os petrodólares e outra parte veio das linhas públicas de crédito, com destaque para o BNDE. Nesse sentido, Mantega (1997) ressalta que o II PND foi concebido como um investimento que se pagaria apenas no longo prazo, ou seja, o Brasil teria de aceitar o seu endividamento por algum tempo antes de ter retornos. No entanto, não se contava com o aumento brusco das taxas de juros internacionais, que tiveram enorme impacto sobre as contas públicas nacionais (CASTRO; SOUZA, 1985). Sendo assim, conforme análise de Gremaud, Vasconcellos e Toneto (2011), o plano teria conseguido um êxito parcial, uma vez que a industrialização foi alcançada e os ajustes estruturais foram feitos, mas resultaram em uma elevação insustentável da dívida externa, culminando na moratória ao final de 1982.

Independente das consequências do endividamento, a busca por diversificação e autonomia energética foi uma das principais características do II PND, tendo em vista o quadro internacional de crise do petróleo (insumo fundamental para a matriz energética do processo de industrialização), como colocam Gremaud, Vasconcellos e Toneto (2011), Fonseca (2010a), Cervo (2008) e Mantega (1997). Assim, foram implementados diversos projetos com esse intuito nos setores de hidroeletricidade, energia nuclear, biocombustíveis e gás natural.

Em 1975 foi criado o Programa Nacional do Alcool (PROALCOOL), que se constituía em um programa de substituição em larga escala da utilização da gasolina por álcool anidro, biocombustível advindo da cana de açúcar. Pretendia-se que o petróleo fosse substituído como combustível-base da frota de veículos automotores em circulação no Brasil e que se fomentasse a indústria nacional do açúcar ao mesmo tempo (FLORES, 2010). A indústria foi dinamizada, mas a despeito de incentivos para a agricultura familiar de cana de açúcar por um modelo de minidestilarias, o programa acabou gerando mais concentração fundiária, desemprego e exclusão social (NITSCH, 1991; FLORES, 2010). Flores (2010) informa que, sob o manto do PROALCOOL, foram criadas linhas de financiamento do BNDE a baixos custos, na prática dando subvenção governamental para a instalação e a ampliação de usinas de destilarias para a produção do álcool no Brasil. A autora também comenta que, na mesma época, foi estabelecida

a utilização do álcool em mistura com a gasolina bem como combustível exclusivo de automóveis. Nesse sentido, o próprio setor automobilístico teve de se adaptar: em 1978 foram produzidos os primeiros veículos movidos a álcool e já no início dos anos 1980 eram produzidos mais veículos a álcool do que a gasolina (FLORES, 2010). Nitsch (1991, p. 129) também informa que se desenvolveu no Brasil “[...] uma indústria de bens de capital muito eficiente e competitiva no campo das destilarias e outros equipamentos relacionados.” e que esse teria sido um dos efeitos do PROALCOOL mais positivos para o desenvolvimento nacional, botando o país na linha de frente na produção de bens sofisticados relacionados a biocombustíveis e outras fontes energias (mais) sustentáveis.

Também o desenvolvimento do setor de energia nuclear foi importante, porque, para tal, o Brasil teve de aceitar certo grau de fricção com os EUA, seu mais tradicional parceiro (SOUTO-MAIOR, 2006). Nesse contexto, destaca-se a controvérsia do Programa Nuclear Brasileiro em parceria com a Alemanha, que causou significativos atritos com os Estados Unidos e a denúncia do acordo militar entre os dois países que fora firmado em 1952 (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993; SOUTO-MAIOR, 2006). Em 1975, o Brasil assinara um acordo nuclear com a Alemanha visando a transferência de tecnologia e know-how na construção de três ultracentrífugas brasileiras, a importação de urânio enriquecido (QUINTELLA et al., 2016; GONÇALVES; RUIZ, 2016). A essa decisão pesaram diversos fatores, especialmente (i) a decisão unilateral dos Estados Unidos de cessarem o fornecimento de urânio enriquecido; (ii) o desenvolvimento de reatores nucleares pela Argentina; e especialmente (iii) a possibilidade de transferência de tecnologia que esse acordo assegurava. Contudo, o acordo é logo atingido por diversas dificuldades; a Alemanha é coagida pelo governo norte-americano a não enviar as ultracentrífugas para o Brasil e opta por transferir um jato centrífuga, de desempenho muito inferior (MALLEA; SPEKTOR; WHEELER, 2012; MONIZ BANDEIRA, 2010). Em 1979, dadas as dificuldades nas negociações de aquisição de tecnologia nuclear com outras nações, o governo militar brasileiro dá início, de maneira sigilosa, ao Programa Nuclear Paralelo, desenvolvido pela Marinha do Brasil em parceria com o Instituto de Energia Nuclear da USP, buscando possibilitar a construção de um submarino nuclear nacional (HENRIQUES, 2011).

No que tange às outras fontes de energia, é assinado, em 1974, um acordo de cooperação no qual a Bolívia ofertaria gás ao Brasil através de investimentos por parte da Petrobrás, que posteriormente, nos anos 1990, resultaria no Gasoduto Bolívia-Brasil (GASBOL). Em 1975 foi criado o “Pró-Álcool”, que se constituía em um programa de substituição em larga escala da

utilização da gasolina por etanol. Ademais, tem-se também a criação da Entidade Binacional de Itaipu em 1974 e o início das obras para a construção da Usina Hidrelétrica em janeiro de 1975.

Itaipu é marco do processo de integração física sul-americana. Em 1973, em virtude da visita do presidente paraguaio, Alfredo Stroessner, é assinado, em Brasília, o *Tratado de Aproveitamento Hidrelétrico do Rio Paraná* (ou *Tratado de Itaipu*). É aprovado também o Estatuto da Itaipu Binacional, empresa brasileiro-paraguaia, com igual participação de capital, responsável pela administração da futura hidrelétrica. A Argentina se opõe ao Tratado em função dos alegados efeitos de Itaipu sobre as projetadas hidrelétricas rio abaixo de Corpus e Yaciretá. O governo argentino defende o princípio da “consulta prévia” e leva o assunto aos fóruns multilaterais (GARCIA, 2017).

A ideia de utilizar o potencial hidrelétrico dos rios da Bacia do Prata vem do governo de Vargas, apesar de o projeto das Sete Quedas somente ter aparecido durante o governo Jânio Quadros (BATISTA; COSTA, 2009). Em 1962, o governo brasileiro decidiu iniciar uma série de estudos em relação à construção de uma grande usina hidrelétrica na região, que até então era origem de discórdia quanto às fronteiras entre Brasil e Paraguai. Assim que as autoridades paraguaias tomaram conhecimento dessa iniciativa brasileira, iniciaram-se negociações entre os dois países em busca de uma alternativa. Primeiramente, foi assinada a Ata das Cataratas, em 1966, que estabelecia que a energia elétrica produzida pelo rio Paraná seria dividida em partes iguais entre os dois países. Somente em 1973 a solução dada foi a construção de uma usina binacional no local (ESPOSITO NETO, 2013).

Para o Brasil, Itaipu representava uma maneira de suprir a crescente demanda energética de um período de grande desenvolvimento econômico e industrial, além de representar uma vitória em relação às fronteiras com o Paraguai. Já para o Paraguai seria um modo de garantir uma saída para o mar através do livre acesso ao Rio Paraná e de lucrar com a energia excedente que seria vendida ao lado brasileiro (MELO, 2007). Para a Argentina, o problema de Itaipu era considerado como de segurança nacional, pois poderia garantir o controle por parte do Brasil da foz dos rios que cruzavam as regiões mais ricas do país.

A dualidade intrínseca à posição brasileira se revelava com inteira nitidez nas relações com a Argentina. De um lado, o fim e propósito de não ceder às pressões para rever o projeto de Itaipu à luz dos interesses nacionais argentinos; de outro, a cautela em conduzir o difícil diálogo dentro dos limites do tolerável para ambas as partes, evitando assim a aproximação do ponto de ruptura. (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 236)

Em julho de 1977, divergências acerca de Itaipu culminaram no fechamento das fronteiras entre Argentina e Brasil, em um momento considerado crítico para as relações

bilaterais (GARCIA, 2017). Dois meses depois, iniciam-se formalmente as negociações tripartites para aproveitamento energético do Rio Paraná, dada a disputa causada pelos possíveis efeitos de Itaipu sobre o projeto das hidrelétricas argentinas a jusante da foz do Rio Paraná. No ano de 1979, Argentina, Brasil e Paraguai assinam o Acordo Itaipu-Corpus sobre coordenação técnico-operativa para o aproveitamento hidrelétrico. Assim soluciona-se definitivamente a disputa política em torno da utilização dos recursos energéticos da bacia do Rio Paraná. Nesse acordo são definidos pontos sobre a harmonização das barragens, vazão do rio, número de turbinas para Itaipu (18 no total) e compartilhamento de informações (MELO, 2007).

No quadro regional, se antes o Paraguai se movia entre Brasil e Argentina, foi Itaipu que encerrou esse ciclo de barganha paraguaia e garantiu a posição brasileira frente à Argentina. Assim, Itaipu foi realizada em estreita cooperação entre Brasil e Paraguai, dentro dos seus direitos soberanos de aproveitamento de um recurso natural compartilhado. Apesar das disparidades, comprova uma relação de confiança e de vontade conjunta dos vizinhos na consecução de seus objetivos comuns, servindo de exemplo como destacada obra da diplomacia e da engenharia dos dois países. Por outro lado, cabe ressaltar que foram justamente os atritos gerados entre as três partes envolvidas que podem ser considerados grandes marcos para o processo de integração sul-americana. Os acordos e tratados assinados durante a fase de negociações com o Paraguai, assim como o processo de solução de controvérsias com a Argentina, demonstram um importante passo para a aproximação entre os países vizinhos e para a concertação regional.

Além disso, Itaipu mantém sua importância nos quesitos de cooperação infraestrutural, energética e produtiva, que são fundamentais para garantir uma integração efetiva. O que antes parecia ser motivo para acirramento das disputas regionais acabou servindo muito mais como fator de aproximação de interesses e resolução de conflitos. Nos anos 2000, a Usina de Itaipu passou a representar um importante símbolo da integração sul-americana e se insere na política regional de busca pela diminuição das assimetrias entre os países, de forma a trazer desenvolvimento para o Paraguai e liderança para o Brasil, que tem, pela usina, uma posição de provedor logístico da região.

Segundo Pecequillo e Carmo (2015), até 1974 a América Latina era instrumentalizada como parte das políticas de desenvolvimento brasileiro, enquadrando-se na política externa multilateral-global do Brasil, não sendo tratada como prioridade. A partir de 1975, contudo, inicia-se um processo de “sul-americanização” da PEB, redefinindo sua escala de prioridades – fenômeno que perdurou até a primeira década dos anos 2000. Por essa via, o Brasil se

consolida como potência média⁶⁵ e se diferencia como país de maiores capacidades, distanciando-se da competição argentina (que antecipa as políticas neoliberais ainda nos anos 1970), mas também aumentando os atritos com a potência dominante.

A partir de 1977, no Brasil, em meio à crise econômica com o lançamento do Pacote de Abril⁶⁶, a aliança autoritário-modernizante entre o regime militar e, especialmente, a burguesia industrial, começa a ser rompida. Assim, inicia-se um novo ciclo que culmina na campanha das “Diretas Já” e na transição democrática. Nesse contexto, emergem pressões internacionais para o fim do regime militar lideradas pelo governo Carter, especialmente devido às violações do regime aos direitos humanos. Os Estados Unidos utilizam-se, paralelamente, do respaldo internacional para enfraquecer as políticas desenvolvimentistas e nacionalistas do Brasil como potência média recém industrializada (SENNES, 2003).

O governo Figueiredo (1979-1985) deu continuidade às políticas de Geisel e avançou naquilo que se tornaria uma das marcas da PEB por meio da maior aproximação regional. Até então, a integração regional era idealizada de forma hemisférica ou latino-americana. Por conseguinte, a criação da Hidrelétrica de Itaipu é considerada um marco da integração sul-americana, pois, além de iniciar o processo de superação das desconfianças Brasil-Argentina, solucionou um conflito regional através da criação de infraestrutura conjunta. Em 1980, Figueiredo visita a Argentina e se reúne com o presidente Jorge Videla. Desde 1935, um presidente brasileiro não visitava o país vizinho (GARCIA, 2017). Coroando o processo de reconciliação iniciado em 1979 com a assinatura do Acordo sobre Itaipu e Corpus, são assinados diversos convênios e protocolos de cooperação, inclusive na área de energia nuclear para fins pacíficos. Já em 1984, é estabelecido um mecanismo de consultas Brasil-Argentina em assuntos políticos e econômicos, e no mesmo ano é formalmente inaugurada a hidrelétrica de Itaipu (GARCIA, 2017). No ano seguinte, em 1985, como símbolo do avanço na questão energética, a usina nuclear de Angra I é inaugurada.

O cenário regional desde os anos 1980 já sugeria grandes transformações. No ano de 1980 é criada a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em substituição à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Em termos regionais, representa a crise do modelo de substituição de importações, cujo protecionismo do órgão extinto foi

⁶⁵ De acordo com Ricardo Sennes (2003), em linhas gerais, potência média é aquele país que se encontra em uma faixa intermediária de recursos disponíveis, que lhe permitem desempenhar apenas papéis restritos, modestos e cuidadosamente escolhidos fora de sua própria região.

⁶⁶ O Pacote de Abril foi composto por medidas de arrocho econômico. Além disso, dentre outras medidas, restringiu a atuação do congresso e instituiu os senadores biônicos, escolhidos diretamente pelo governo e que ocupariam um terço das vagas do Congresso.

considerado como empecilho ao avanço da integração comercial latino-americana. De acordo com Eugênio Vargas Garcia:

No Tratado de Montevideu-1980, eliminou-se a obrigação de elaboração de “listas comuns”, abandonou-se a fixação de prazos para as metas de integração e passou-se a mecanismos mais flexíveis, de cunho bilateral, para a conformação de “áreas de preferências tarifárias” por meio de Acordos de Complementação Econômica (ACEs). Naquele ano, a participação dos países da Aladi nas exportações brasileiras era de 17% do total. (GARCIA, 2017, p. 280)

O período também marca uma onda de redemocratização na América do Sul, buscando alternativas à associação irrestrita aos EUA que havia ajudado a colocá-los no poder. No Brasil, de acordo com Bresser-Pereira (2015, p. 242), esse novo pacto “democrático-popular” interessava a todas as classes, com exceção da burguesia mercantil especulativa “formada pela velha burguesia agrário-mercantil e pela nova grande burguesia diretamente dependente das encomendas e dos subsídios do Estado, continuava autoritária, juntamente com a pequena tecnoburocracia civil e militar no poder e com frações minoritárias de todas as classes”. Principalmente para as elites econômicas, a desvinculação à ditadura militar era essencial para o seu novo projeto de poder, já que identificavam que este só poderia ser efetivo nos quadros de um regime democrático. Dessa forma, emergiu um novo consenso na sociedade brasileira, lastreado na manutenção do capitalismo, na diminuição da desigualdade econômica e na retomada do desenvolvimento. A Constituição Cidadã de 1988 é símbolo desse processo.

A vitória dos EUA enquanto superpotência multidimensional sobre a URSS colocou os países latino-americanos em uma posição diagnosticada como sem alternativas, principalmente em um contexto de profunda crise econômica. Inclusive, a maior parte dos países se posicionaram a partir de nova era no sistema internacional, de unipolaridade dos EUA, cujos ditames da globalização financeira seriam imperativos. O aumento dos juros internacionais leva ao pedido de moratória do México, fator que desencadeia a crise da dívida na América Latina. Entre 1981 e 1983, a economia brasileira sofre uma aguda recessão econômica, com queda do PIB e aumento da inflação. Uma missão do FMI foi enviada ao Brasil no ano de 1982 (GARCIA, 2017).

Em 1983, o governo brasileiro recorre ao FMI e assina a primeira de uma série de cartas de intenções para cumprir com as condicionalidades do Fundo. O receituário ortodoxo previa medidas recessivas e combate ao déficit público para o saneamento da economia. Buscando superávits na balança comercial, o governo promove uma maxidesvalorização do cruzeiro e subsídios às exportações. Em 1988, um novo acordo é assinado com o FMI, quando a hiperinflação no país supera o índice de 1.000% ao ano (GARCIA, 2017). Nos anos 1980 e sobretudo nos anos 1990, a financeirização na periferia aumenta de forma significativa. Na

segunda metade da década de 1980, os Estados Unidos reduziram sua taxa de juros o que levou a uma migração de capital para os denominados mercados emergentes (TAVARES; MELIN, 1997, p. 61)⁶⁷.

O governo de José Sarney (1985-1989), caracterizado como um período de transição entre os paradigmas desenvolvimentista e neoliberal, tem destaque no avanço do processo de cooperação regional, contribuindo de forma decisiva para a diminuição das rivalidades. Na fronteira norte, um projeto importante durante o governo Sarney, foi o Programa Calha Norte (PCN) de 1985. O Calha Norte foi fruto da ampliação da importância estratégica dada à Amazônia, tal qual a Transamazônica. Segundo Miyamoto (2004), esse projeto respondia às críticas e pressões da comunidade internacional ligadas a problemas ambientais e sociais no território amazônico. O PCN era um projeto multifacetado, e tinha como objetivo aumentar a presença do Estado brasileiro na região e envolvia infraestrutura, educação, saúde, esporte, assistência social, segurança pública (MD, 2020; DINIZ, 1994). O PCN representava uma política indigenista brasileira e de aumento da presença militar (DINIZ, 1994) o que acabou se consolidando com a integração do programa ao Ministério da Defesa em 1999. Por fim, o PCN atualmente segue em operação, abrangendo 442 municípios, distribuídos em dez estados da federação (MD, 2020).

Em 1985, Sarney e Alfonsín - primeiro presidente eleito na Argentina no período de redemocratização - firmam a Declaração do Iguazu, sobre temas de integração econômica e cooperação pacífica na área de energia nuclear, em acordo que cria um grupo de trabalho conjunto para promover o desenvolvimento tecnológico e nuclear de ambos os países. Em 1987, quatro anos depois de a Argentina anunciar que havia dominado o ciclo completo do combustível nuclear, o presidente José Sarney publiciza o programa nuclear que vinha sendo desenvolvido sigilosamente pela Marinha do Brasil e comunica que o Brasil havia alcançado a capacidade de enriquecer urânio (VARGAS, 1997). Nesse sentido, os acordos sobre o tema da energia nuclear entre Brasil e Argentina também formaram as bases para o processo de integração regional que seria iniciado a partir de 1991 (VIZENTINI, 2003).

Anos depois, em 1990, os dois países avançam nessa questão e costuram um acordo sobre a criação do Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC), a ser administrado pela Agência Brasileira-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC). Essas iniciativas se somam ao acordo quadripartite entre Brasil, Argentina, ABACC e Agência Internacional de

⁶⁷As taxas de juros foram reduzidas “de 20% para 4,5% no mercado monetário de Nova Iorque, [verificando-se] uma aceleração do crescimento e da globalização dos mercados futuros de juros e câmbio, com saída de fundos de pensão norte-americanos em busca dos chamados ‘mercados emergentes’” (TAVARES; MELIN, 1997, p. 61).

Energia Atômica (AIEA,) de 1991 e em vigor desde 1994, que consolidam o sistema de salvaguardas entre os países e essas instituições⁶⁸ (VARGAS, 1997).

A própria criação do Mercosul, em 1991, tem raízes neste processo de redução das rivalidades e desconfianças no Cone Sul. O processo de barganha e diplomacia ativa que levam à criação da hidrelétrica de Itaipu é encarado aqui como o marco inicial da integração regional, por representar o início do entendimento entre Brasil e Argentina, que mais tarde conformariam o eixo de sustentação de um bloco sul-americano⁶⁹.

Este mesmo processo de arrefecimento das rivalidades entre os dois países também seria materializado pela Guerra das Malvinas (1982), cujo apoio brasileiro ao vizinho – ainda que tímido, surpreendeu – culminou na descrença do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e no Sistema Interamericano frente ao apoio dos Estados Unidos aos ingleses (PECEQUILO; CARMO, 2015). Nesse processo, destaca-se ainda, a assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear em 1980, a assinatura da Declaração do Iguazu em 1985, o estabelecimento do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) de 1986, a Ata da Amizade entre Argentina, Brasil e Uruguai de 1987 e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, que representam a evolução que antecede a assinatura do Tratado de Assunção em 1991.

2.5 Desindustrialização e inserção subordinada: os impactos para a infraestrutura brasileira e regional nos anos 1990

O processo de fim da Guerra Fria trouxe para o Brasil uma série de profundas transformações políticas, econômicas e institucionais. A redemocratização, após 21 anos de ditadura militar, foi acompanhada por mudanças significativas na inserção internacional do país, resultantes não somente da transição política interna, mas também de intensas modificações no Sistema Internacional entre os anos 1980 e 1990 (VIZENTINI, 1992, 2003;

⁶⁸ Além da usina Angra I, inaugurada em 1985, o Brasil também iniciou as operações de Angra II em 2001. A construção de Angra III, por outro, iniciou-se nos anos 1980 e foi pausada em 2015.

⁶⁹ É possível fazer uma correlação com o processo que levou à integração europeia. A busca pela diminuição das desconfianças entre França e Alemanha no pós-Segunda Guerra Mundial era essencial ao objetivo de evitar um terceiro conflito em um continente cuja história é marcada por disputas e guerras. Assim, a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951 surge igualmente como uma iniciativa ligada à infraestrutura como estratégia de aproximar as duas principais economias continentais da Europa Ocidental. Assim como no caso sul-americano, a infraestrutura representa uma temática de cooperação cujo consenso é menos problemático de se alcançar quando comparado a temas de integração econômica, monetária e política. França e Alemanha passam a configurar a *integração em eixo* no continente europeu, assim como Brasil e Argentina passam a representar na América do Sul.

CERVO, 2008; CERVO; BUENO, 2011). Por essa via, nesta pesquisa entende-se o neoliberalismo não somente como uma política econômica, mas principalmente enquanto um ideário adotado na periferia e semiperiferia do sistema. Em termos de infraestrutura, se o processo de construção física do Brasil já respondia historicamente aos interesses externos e a uma contraditória relação entre Estado e mercados, nesse momento há uma subjugação quase completa dos setores de transportes, energia e telecomunicações ao paradigma globalizante. Os programas econômicos de redução do Estado, privatizações, abertura comercial, desregulamentação financeira e ataque aos direitos sociais corresponderam, acima de tudo, a um projeto político global. No contexto de fim da Guerra Fria e de ascensão da unipolaridade, os Estados Unidos se utilizam da hegemonia financeira através do dólar para enquadrar possíveis concorrentes e rivais (ARRIGHI, 1994; AMSDEN, 2009; MARTEL, 2015).

O Brasil, assim como outros países emergentes, acaba sendo duramente afetado a partir da drástica elevação da taxa de juros norte-americana, que amplia de forma a tornar impagáveis as já altas somas de dívida externa do país. A implementação do receituário neoliberal é imposta ao Brasil como “única alternativa”, nas palavras de Margareth Thatcher⁷⁰, para não se tornar um Estado-pária na esfera internacional (THATCHER, 1980).

Em termos regionais, na América do Latina, o regionalismo aberto⁷¹ desponta enquanto estratégia de inserção da região às cadeias globais de valor, construindo-se como etapa estratégica para um processo de liberalização mais amplo a nível global, que facilitaria os processos de oligopolização financeira e produtiva por parte das grandes potências (PADULA, 2011b; CORAZZA, 2006; VIZENTINI, 1992; VIZENTINI; RIBEIRO, 1992). Nas palavras de Gentil Corazza (2006, p. 150), a integração regional proposta pelo regionalismo aberto “[...] não tem mais como objetivo proteger os interesses dos países-membros, mas opera como uma etapa e um meio para sua própria superação em favor de uma economia internacional aberta e livre de qualquer restrição ou acordo regional.”. Nesse contexto Estado latino-americano deixa de promover a industrialização nacional e o desenvolvimento para privilegiar a abertura das economias e a competitividade internacional (CORAZZA, 2006). Esses processos, portanto,

⁷⁰ “*There’s no alternative*”: frase atribuída à ex-Primeira-Ministra da Grã-Bretanha (1979-1990), Margareth Thatcher. Refere-se à inevitabilidade do capitalismo, do liberalismo, do livre-mercado, uma vez que, de acordo com a Primeira-Ministra do Partido Conservador, a economia de mercado era o único sistema que de fato funcionaria à inserção da periferia nas dinâmicas globais.

⁷¹ CEPAL (1994) define como “um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente”. Segundo Padula (2011), no âmbito do regionalismo aberto a integração regional seria um processo de liberalização comercial intrarregional, o qual se constitui como parte fundamental e estágio inicial do processo de liberalização global.

voltados a atender prioritariamente os interesses do capital oligopolista privado estrangeiro, conduziram a uma significativa desnacionalização e financeirização da economia brasileira e latino-americana (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019).

A internacionalização financeira refere-se a um fenômeno do capitalismo histórico em que a dimensão financeira do capital estabelece uma dinâmica crescente em relação à dimensão produtiva (WALLERSTEIN, 1995)⁷². A dupla crise – alta inflação e dívida externa – culminou em sucessivos planos que buscavam a estabilização econômica do país, mas sem combater o caráter financeiro da crise. Assim, nos anos 1980, a visão predominante era de que a crise tinha sido resultado de uma excessiva intervenção do Estado na economia. A mudança no contexto global foi propulsora de rupturas profundas no modelo econômico, político e de formulação de política externa no Brasil. A inserção do Brasil nessa nova ordem internacional se deu através de três pilares de adequação: o fim do posicionamento como potência média; o enquadramento aos regimes internacionais; e o abandono de setores estratégicos (indústria naval, telecomunicações, programa nuclear, mineração) a partir de drásticas privatizações.

O Consenso de Washington é central neste debate, tendo em vista que o conjunto de medidas utilizadas para o estabelecimento do neoliberalismo e a consolidação deste enquanto projeto político e econômico na periferia do Sistema Internacional também serviu de estratégia para retomada da hegemonia norte-americana ao longo dos anos 1980. O Consenso se deu no âmbito de reuniões ocorridas na capital dos Estados Unidos em 1989 entre organismos financeiros internacionais e o governo norte-americano, de maneira a avaliar as reformas econômicas já implementadas na América Latina e pensar em possíveis estratégias para o desenvolvimento da região. Diante disso, as recomendações de abertura, desregulamentação e privatizações das economias foram ratificadas e agrupadas (WILLIAMSON, 1990).

No escopo das recomendações do Consenso de Washington, incluíam-se também questões importantes ligadas à infraestrutura. Ao mesmo tempo em que recomendava o aumento dos investimentos em infraestrutura básica, as diretrizes indicavam a necessidade de privatizações e maior abertura ao capital externo (BIELSCHOWSKY, 2002; GOULART, 2014; WERNER, 2020). Nesse sentido, os investimentos em infraestrutura levariam a um ambiente econômico mais competitivo e atrativo aos investidores privados externos e internos (WERNER, 2020). Apontava-se como causa do subdesenvolvimento dos países periféricos a

⁷² Ou seja, os investimentos financeiros se apropriam da riqueza produzida no setor produtivo. Esse movimento se inicia ainda nos anos 1960 e torna-se exacerbado a partir dos anos 1970. Os efeitos das sucessivas crises do petróleo e da alta na taxa de juros nos Estados Unidos (de 7% para 18%) entre 1979-1981 comprometeram a economia brasileira (TAVARES, 1985).

confluência entre infraestrutura precária, de um lado, e Estados excessivamente grandes e ineficientes, de outro, que formaria os chamados “gargalos estruturais”, ou “Custo Brasil” (BIELSCHOWSKY, 2002; GOULART, 2014). Essa é uma visão que pode ser lida como essencialmente utilitarista e neofuncionalista acerca da produção industrial, energia, transportes e telecomunicações, conforme discutido no Capítulo anterior. Portanto, como forma de garantir que os investimentos em infraestrutura não fossem redirecionados aos interesses expansivos dos Estados, eles deveriam estar sob o controle da iniciativa privada, preferencialmente estrangeira, abrindo-se à competição internacional das Cadeias Globais de Valor (CGV) (ALMEIDA, 2010; BATISTA, 1995; ANDERSON, 1998).

O Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos transformaram as políticas do Consenso de Washington em critério oficial do FMI para reajustar a macroeconomia dos países em desenvolvimento. As medidas incluíam disciplina fiscal, a partir do corte de gastos do Estado; reforma fiscal e tributária; privatização de empresas estatais, abertura comercial e econômica; desregulamentação do controle econômico e trabalhista; taxas de juros determinadas pelo mercado (WILLIAMSON, 1990). Apesar de o Consenso ter se tornado política do Fundo apenas em 1990, medidas de mesmo caráter já eram recomendadas e transmitidas desde o início dos anos 1970, pelos Chicago Boys⁷³ e exportadas para a periferia do Sistema Internacional.

O neoliberalismo não pode ser encarado como um projeto adotado na urgência do pós-Guerra Fria, mas sim como uma reação diante do avanço dos países em desenvolvimento, aprofundado como ofensiva dos Estados Unidos enquanto hegemonia mundial e estabelecido enquanto política econômica para a periferia a partir do Consenso de Washington. Tais acontecimentos históricos e a organização político-econômica global atrelada à disseminação do neoliberalismo certamente trouxeram efeitos diversos para as economias e sociedades da periferia do sistema.

No Brasil, o aumento das remessas de lucros ao exterior resulta em uma manutenção da tendência ao estrangulamento externo (TAVARES, 2010). Além disso, a diminuição dos investimentos públicos e dos gastos sociais eram encarados como parte de um processo de “desemprego natural”, solucionado pelo mercado autorregulável (PEREIRA, 2007). Inicia-se, assim, um acelerado processo de desindustrialização no Brasil, com o fim do Processo de Substituição de Importações, privatizações e grande elevação das importações devido à redução

⁷³ Economistas chilenos, vindos da Escola de Economia de Chicago, responsáveis pela disseminação do neoliberalismo na América Latina. Eram um grupo de cerca de 25 economistas, que a convite de Augusto Pinochet, ditador chileno, aplicaram o modelo econômico no país.

das tarifas protecionistas⁷⁴ (GENNARI, 2001; TAVARES, 2010). A drástica liberalização econômica para fluxos de mercadorias e de capitais reverteu o tradicional saldo comercial favorável do país (MONIZ-BANDEIRA, 2002).

O aumento dos fluxos financeiros internacionais refletia a expansão do poder do dólar em escala global como instrumento da hegemonia norte-americana (TAVARES, 1999). Esse processo encontra simbiose no aumento da atuação das organizações financeiras globais como principais espaços de articulação e disseminação dos ideais neoliberais. Ainda em 1989, é lançado o Plano Brady, proposto pelo Tesouro dos EUA para tratar do problema da dívida externa dos países em desenvolvimento. Mais do que em qualquer outra região do globo, as diretrizes do Consenso de Washington são absorvidas nos países latino-americanos de forma bastante ortodoxa (BERNAL-MEZA, 1998)⁷⁵⁷⁶.

A desestruturação da ordem internacional que prevalecera durante a Guerra Fria trouxe reflexos imediatos para a geopolítica sul-americana. Em um sentido, restringiu o espaço de barganha política das – à época chamadas – potências médias e ampliou a pressão pela adequação do processo de integração sul-americana ao receituário do Consenso de Washington (SENNES, 2003). A *National Security Strategy* (1991) enfatiza a necessidade de defesa das reformas de mercado como elemento estratégico. Nesse sentido, o apoio à “transição democrática e econômica” seria elemento essencial para a governança da região, especialmente através do estabelecimento de uma área de livre-comércio na região. Destaca-se ainda a ênfase dada ao combate às drogas como elemento central na estratégia de segurança para a região (NSS, 1991).

Ao contrário das iniciativas do passado, a atuação dos EUA nos anos 1990 não tinha como objetivo principal combater a influência de potências extracontinentais, e sim readequar a política externa sem relativizar sua hegemonia no hemisfério ou renunciar à sua posição. Deu-se como mais uma readaptação da Doutrina Monroe, mantendo as preocupações tradicionais de área de influência natural e de construção da ordem. Conforme analisa Huntington (1997), em uma avaliação da nova ordem internacional, os EUA precisavam consolidar seu próprio bloco regional como reação ao declínio relativo no sistema. A Iniciativa para as Américas (1990), o

⁷⁴ Tarifa média de proteção em termos comparativos: 1985-88: 105%; 1989-93: 34%; 1994-97: 13,4%. Ver mais em Gennari (2001).

⁷⁵ A título de exemplo, em 1989, é eleito Carlos Menem (1989-1999) presidente da Argentina, que assume o governo em meio a uma forte crise econômica. A despeito de ser egresso do peronismo, Menem adota política externa de intensa aproximação e dependência aos EUA.

⁷⁶ Esse padrão de relacionamento dependente e associado foi chamado de “realismo periférico” por Carlos Escudé (2012), e também de “relações carnis” pelo chanceler Guido di Tella (BANDEIRA, 2020).

Nafta (1991) e a ALCA (1994) são os principais esforços da política externa dos EUA nesse sentido. Apesar de inaugurarem a perspectiva do regionalismo aberto, mantiveram-se os vícios de não levar em conta as especificidades da região e o peso da hegemonia, o que estabelece uma relação demasiadamente assimétrica em qualquer arranjo regional

A CEPAL a partir de então experimenta uma mudança de rumos. A comissão passa a defender o livre-comércio enquanto etapa para um processo de liberalização em escala global, e reformas neoliberais devido ao esgotamento do PSI. Esse processo ficou conhecido na literatura por “neo-estruturalismo cepalino” (BIELSCHOWSKY, 2000). É possível encontrar pontos de convergência entre as recomendações de política econômica elaboradas pela CEPAL e pelo Consenso de Washington, como disciplina e reforma fiscais, a competitividade pela via do mercado – com abertura de mercado e ampliação de exportações –, e a limitação do Estado ao papel regulador (ALMEIDA FILHO, 2003).

O Mercosul, nesse contexto, desviou-se de suas concepções originais de integração a partir do novo cenário político que emerge das posses de Collor no Brasil e Menem na Argentina, expoentes do neoliberalismo, com adesão ao fundamentalismo de mercado das teses neoliberais procedentes do centro hegemônico mundial. No Tratado de Assunção (BRASIL, 1991, s/p, grifo nosso), que criou o Mercosul, ressalta-se a

coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegárias, de *transporte e comunicações* e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes.

No tratado, não há nenhuma menção específica sobre as políticas ligadas à integração de infraestrutura, mas, sim, a demonstração de uma vontade de comum de inserção do Cone Sul ao processo global de incentivo à “livre concorrência”. Segundo Faria (2004),

O novo cenário político criado com as posses de Collor e Menem e sua adesão ao fundamentalismo de mercado do Consenso de Washington acabaram por desviar a ênfase do processo de integração para a liberalização comercial, abandonando ou relegando muitos dos protocolos e iniciativas decisivos para a viabilização de uma estratégia de desenvolvimento autocentrado, como nas áreas de energia nuclear, tecnologia aeroespacial ou regulação do mercado financeiro. A política setorial remanescente resultou mais das pressões de interesses atingidos, como no caso do açúcar, do que de um projeto compartilhado e coerente de desenvolvimento. (FARIA, 2004, p. 135)

A formação do Mercosul não seguiu o perfil de integração que vinha se consolidando ao longo dos anos 1980, de busca por um núcleo de autonomia no Cone Sul. O perfil adotado privilegiava a intensificação dos fluxos comerciais em detrimento da perspectiva de integração produtiva e de alavancagem de desenvolvimento. Em termos econômicos, há uma elevada

liberalização comercial e privatizações (GENNARI, 2001). Nessa conjuntura, com a flexibilização comercial ocorrendo em escala regional, há uma intensificação significativa do comércio entre os países sul-americanos, especialmente entre os membros do Mercosul (CERVO; BUENO, 2011). Esse processo é fruto também dos movimentos de aproximação entre Brasil e Argentina, cuja resolução das disputas regionais inaugurou um novo paradigma de regionalização na América do Sul.

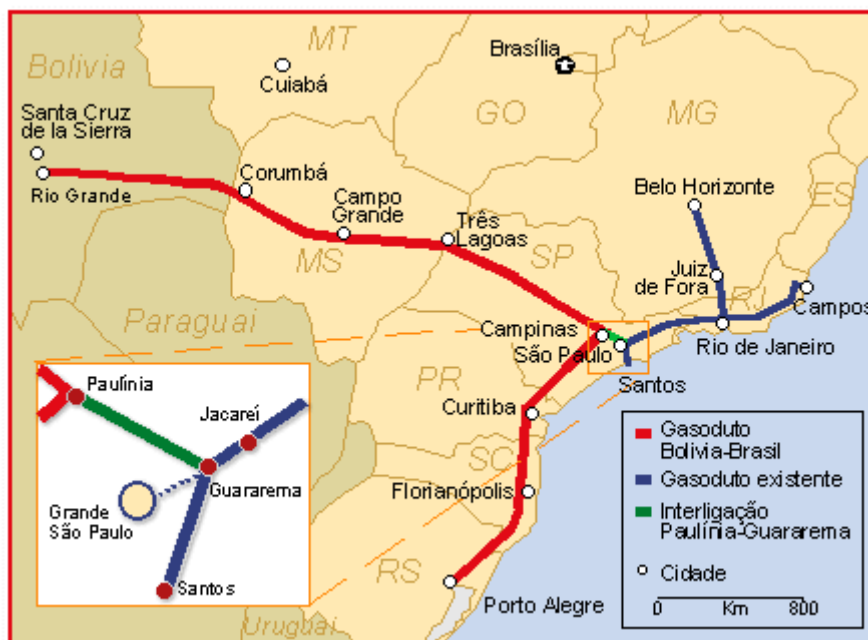
Adota-se a ênfase do processo de integração a partir da liberalização comercial, abandonando a estratégia de desenvolvimento autocentrado, como nas áreas de energia nuclear, tecnologia aeroespacial ou regulação do mercado financeiro (FARIA, 2004). Transforma-se, nesse contexto, “[...] o caráter do processo de integração. Em lugar da abordagem ‘dirigista e flexível’ do esquema anterior, a integração assumiu uma natureza livre-cambista e o desmantelamento das barreiras existentes passou a ocorrer de forma automática” (ALMEIDA, 2001, p. 6). De acordo com Raphael Padula (2011b), a então vigente onda do regionalismo aberto enfatizava as correntes comerciais internacionais ao invés do aproveitamento das vantagens do mercado regional. Dessa forma, a integração regional se constituiria em um processo de liberalização comercial intrarregional que seria estágio e componente de um processo mais amplo de liberalização comercial internacional. A busca por investimentos estrangeiros diretos passou a guiar a formulação da integração regional, que identificava nas finanças externas a promoção do desenvolvimento interno (PADULA, 2011b).

Em termos de infraestrutura de integração regional, o Gasoduto Bolívia-Brasil (GASBOL) é um prenúncio do processo que seria aprofundado nos anos 2000. Apesar de representar um avanço importante para integração sul-americana, sendo o principal investimento brasileiro em infraestrutura nos anos 1990, o contexto de implementação do gasoduto respondia às tendências neoliberais do período. O gasoduto tem seu marco inicial na Carta de Intenções sobre o Processo de Integração Energética entre Bolívia e Brasil, assinada entre Petrobras e *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB) em novembro de 1991. “O propósito original do projeto era criar condições técnicas para integrar os campos de gás bolivianos ao promissor mercado brasileiro, permitindo que, até 2007, as importações brasileiras de gás daquele país atingissem 30 milhões de m³ /dia” (TORRES FILHO, 2002, p. 101). A YPFB passaria por um processo de privatização em 1997, sendo posteriormente nacionalizada por Evo Morales em 2006. O gasoduto entrou plenamente em operação em 2010. O custo do projeto foi estimado em US\$ 2.154 milhões, estando 80% sob responsabilidade brasileira. Do total de recursos, 82% foram obtidos pela Petrobras através de empréstimos de

longo prazo junto a agências multilaterais e de crédito à exportação, além do importante papel do BNDES. Empresas estrangeiras se tornaram acionistas do projeto, como Enron, Shell, El Paso, British Gas e Total Fina, correspondendo a 49% da participação acionária (TORRES FILHO, 2002).

Conforme o mapa 2 abaixo, o GASBOL possui 3.150 km de extensão. O gasoduto tem seu início na cidade boliviana de Santa Cruz de la Sierra e seu fim na cidade gaúcha de Canoas, atravessando também os estados de Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, passando por cerca de 4 mil propriedades em 135 municípios (TORRES FILHO, 2002).

Mapa 2 – O Gasoduto Bolívia-Brasil



Fonte: Passos (2008).

O GASBOL representa uma mudança na relação energética entre os países sul-americanos. Além da comprovação sobre o aproveitamento das reservas de gás natural, foi um passo importante na construção de capacidades conjuntas e confiança entre as partes. As condições energéticas necessárias para a integração gasífera da América do Sul estavam todas presentes: reservas de gás suficientes e distribuídas de maneira a induzir a integração, com fortes expectativas e potencial de crescimento da demanda e da produção (PAZ; NUNES, 2011). Segundo Marina Boas (2004), as características técnicas da produção de gás natural demandam um alto nível de coordenação entre todos os elos da cadeia produtiva, assim como as demais indústrias de rede. Dessa forma, produção, transporte, comercialização e distribuição precisam estar sincronizados entre o produtor e o consumidor. Durante a década

de 1990, as reformas neoliberais das economias sul-americanas influenciaram diretamente a construção de infraestrutura, em particular no setor gasífero. As iniciativas se deram especialmente no âmbito de empresas estrangeiras, de acordo com a racionalidade privada de interesses. Nesse sentido, desde então, tem-se assistido a uma estratégia descoordenada de integração energética na América do Sul, sem os benefícios que poderiam advir da sinergia de uma integração com viés estratégico⁷⁷ (PAZ; NUNES, 2011).

No plano doméstico, o Brasil deu início ao Programa Nacional de Desestatização de 1991 envolvia os setores de siderurgia, petroquímica e fertilizantes, considerados pela Constituição como “áreas livres”, ou seja, que podiam ser transferidas para o setor privado. Dentre as principais empresas estatais do ramo de infraestrutura incluídas no plano, destacam-se a Petrobrás, Eletrobrás, Telebrás, Portobrás e a Rede Ferroviária Federal (RFFSA) (BNDES, 1992). No entanto, no período Collor, a principal empresa desestatizada foi a Usiminas, em 1992, até então líder mundial na produção de lâminas de aço e uma das mais lucrativas estatais do país. Foi vendida por US\$ 1,1 bilhão, quase metade a instituições financeiras privadas (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019).

O grande beneficiário no processo de privatização de siderúrgicas do período foi o Grupo Gerdau, que adquiriu a maior parte das empresas vendidas (MELO, 2017). O programa de privatizações executado durante o governo Itamar Franco (1992-1995) abrangeu a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a qual representou, à época de sua concepção e inauguração, um marco pioneiro da presença do Estado na economia, e que foi adquirida pelo grupo liderado pelo empresário paulistano Benjamin Steinbruch (que em 1996 adquiriria a Companhia Vale do Rio Doce). Faz parte também das privatizações desse período a Aço Minas Gerais (Açominas), a Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) e a Embraer, bem como subsidiárias da Petrobrás (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019).

A ascensão de um novo governo, presidido por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), promove um avanço nas políticas de privatização e desnacionalização. No entanto, se em um primeiro momento a maior parte das empresas tiveram títulos vendidos ao capital privado brasileiro, a partir da agenda de privatizações de FHC, há uma reversão a favor do capital externo enquanto predominante nesses investimentos, principalmente no setor de transportes e telecomunicações (MIRANDA; TAVARES, 1999; BRANDÃO, 2013).

⁷⁷ Por exemplo, as válvulas de abastecimento dos veículos a gás. Enquanto na Bolívia e na Argentina as válvulas têm 12,7mm de diâmetro, no Brasil são 11,1mm. Ou seja, os veículos a gás que saem do Brasil não podem ser abastecidos nesses vizinhos e vice-versa (PAZ; NUNES, 2011).

De modo complementar, ao longo do governo de FHC, avança-se na consolidação da integração regional (comercial e liberalizante), enquadrando-a na perspectiva de dependência associada ao capital externo. O governo Cardoso tinha como principal objetivo a estabilidade monetária do país, mantendo a perspectiva neoliberal. Vigevani e Cepaluni (2007) definem a PEB do governo Cardoso por meio da “autonomia pela participação”, visto que busca enquadrar o país na ordem internacional vigente, ao passo que apoiado na teoria da dependência associada. Especialmente em seu primeiro mandato, as ações externas do Brasil se mantiveram voltadas essencialmente ao alinhamento com as potências ocidentais e às relações comerciais. As elites econômicas nacionais, principalmente a industrial e a empresarial, foram severamente prejudicadas por essa reorientação política. Entretanto, chama atenção o fato de que a maior parte delas não se opôs à PEB neoliberal, devido à crença ideológica de que estavam fazendo parte de um movimento internacional globalista que levaria ao desenvolvimento equitativo entre as nações através dos mercados, sem a interferência estatal na economia.

Seguindo as diretrizes que se desenharam junto com a política externa adotada no período, o governo FHC intensifica o processo de liberalização e de privatizações. A venda da Vale do Rio Doce por um valor bastante abaixo ao de mercado é símbolo desse período (GENNARI, 2001). Setores estratégicos como de telecomunicações, energia e finanças também fizeram parte da agenda de privatizações – a maior parte delas ao capital privado estrangeiro (BRESSER-PEREIRA, 2015). Nesse sentido, o modo de implementação das privatizações não é neutro, e as coalizões de sustentação a essa política devem ser consideradas. O setor externo era elemento central à economia brasileira do período, levando a um aumento da vulnerabilidade do país frente a crises internacionais devido à entrada massiva de capital de curto prazo.

De acordo com Monica Almeida (2010), a partir de 1995, com a criação do Conselho Nacional de Desestatização, há um arremate de mais 19 grandes empresas, que se somam às 18 que já haviam sido privatizadas nos anos Collor e Itamar. No período FHC, importantes empresas do setor de infraestrutura passam pelo processo de desestatização e desnacionalização. Por participação setorial, destacam-se os setores de telecomunicações (32%) e energia elétrica (30%). Vale do Rio Doce (então terceira maior empresa de mineração do mundo), Light e CESP (eletricidade), Damatec (informática), Embratel e Telebras (telecomunicações), além de diversos portos e ferrovias, são os destaques do projeto de desnacionalização da infraestrutura brasileira. No ano 2000, há uma redução das ações estatais na Petrobras (ALMEIDA, 2010).

Com o Plano Real (1994), o Brasil começou a receber significativamente mais investimentos diretos estrangeiros (IDE), com o cenário brasileiro mais atrativo ao capital estrangeiro pela abertura comercial resultantes das reformas liberalizantes e das privatizações. No entanto, os investimentos externos como modelo de inserção internacional do país começavam a preocupar: apesar da dimensão dos investimentos, havia altas taxas de juros e o câmbio estava sobrevalorizado entre 1994 e 1998 (LACERDA et al., 2010). À época da reeleição de Fernando Henrique Cardoso, havia uma degradação da economia do país, sobretudo um grande déficit nas contas públicas, chegando a 8% do PIB, além da perda das reservas cambiais (LACERDA et al., 2010). Consequentemente, o governo FHC voltou-se ao FMI, logrando um empréstimo de US\$ 32 bilhões, a partir de um pacote *stand by*, onde os recursos seriam disponibilizados de acordo com a necessidade do país, “dependendo do nível de suas reservas internacionais e do grau de implementação do pacote de ajuste fiscal” (ALMEIDA, 2003, p. 14). Concomitante à recorrência ao Fundo, o real passa a ser desvalorizado a partir de 1999, com o aumento da taxa de juros – reflexo da adoção do sistema de câmbio flutuante no pós-Bretton Woods (BELLUZZO, 2016).

Apesar da estabilização econômica, o Plano Real teve como consequência um aprofundamento da desnacionalização da economia brasileira em vista da sobrevalorização cambial. Nesse sentido, havia uma necessidade de massiva entrada de dólares no país (GENNARI, 2001; PEREIRA, 2007). Mas, com a queda nas exportações devido ao câmbio desfavorável e ao progressivo desmonte industrial, eleva-se os juros para atração de capital de curto prazo. Esse processo é efetivo em reduzir a inflação; contudo, isso se dá à custa da produção nacional. O movimento de desindustrialização no Brasil respondia a uma especialização regressiva (COUTINHO, 1997), pela qual a economia nacional passou a se especializar cada vez mais em commodities e bens de baixo valor agregado. Desse modo, as indústrias estratégicas brasileiras não sobreviveram à concorrência oligopólica internacional fomentada pelo processo de fusões e aquisições (GENNARI, 2001).

A partir do final dos anos 1990 e das sucessivas crises econômicas causadas pelo modelo neoliberal, tem-se um recuo dessa política no Brasil. O aumento do desemprego, a quebra da indústria nacional, a diminuição do setor produtivo estatal, a elevação do déficit público, o aumento da dependência externa, a manutenção das desigualdades sociais e regionais e a diminuição dos gastos sociais foram marcas desse processo, que culminou em grave crise econômica entre 2000 e 2001. A desestatização e desnacionalização de grande parte das empresas ligadas ao setor de infraestrutura no Brasil representou um grande retrocesso, que até

hoje se faz sentir na economia brasileira. Além de não ter representado um ganho significativo de eficiência, a maior parte dos serviços de energia, transporte e comunicações se tornaram mais caros e menos acessíveis devido à oligopolização destes setores por parte de empresas transnacionais.

2.6 Considerações Parciais

O objetivo desse capítulo foi o de traçar um histórico geoeconômico da construção de infraestrutura no Brasil em diálogo com condicionantes domésticos, regionais e externos. No âmbito interno, adotou-se uma perspectiva estruturalista – baseada nas teses cepalinas e, em especial, nas contribuições de Tavares – analisando a formação infraestrutural na periferia do sistema internacional através do materialismo histórico. Dessa forma, o componente infraestrutural encarna a história material da dicotomia cooperação e conflito entre Estado, aparelhos privados e capital externo no Brasil. No que concerne esses amplos atores, a falta de interesses convergentes em uma estratégia de desenvolvimento nacional de longo prazo se explica através dos já citados problemas estruturais, síntese da formação socioeconômica brasileira: primarização, dependência e desigualdades.

A formação primária agroexportadora, além de gerar uma infraestrutura voltada para fora, *hacia afuera*, formou também uma poderosa elite político-econômica no setor, ligada aos interesses do centro. Esses componentes inibiram uma vocação industrial no Brasil, tendo impactos negativos sobre o desenvolvimento e a utilização da infraestrutura enquanto recurso de poder soberano. Nesse contexto, a dependência que marca a integração nacional e a inserção internacional do país, em termos de infraestrutura, significou uma grave cessão de soberania estratégica. Ou seja, a formação agroexportadora e dependente dos centros hegemônicos, sem uma burguesia nacional, resultou em um vulnerável Centro de Decisão infraestrutural efetivamente brasileiro.

Deve-se considerar também que a construção de infraestrutura, mesmo que soberana, nem sempre esteve a favor de um desenvolvimento mais amplo, no sentido de reversão do subdesenvolvimento através de melhorias nos índices socioeconômicos. Por essa via, como visto na Primeira República e no período da ditadura civil-militar, muitas das grandes obras aprofundaram desigualdades sociais, regionais e raciais no país. Nos anos 1990, as drásticas e danosas privatizações nos setores de energia, mineração e comunicações encontraram respaldo nessa longa duração da formação brasileira.

Desde os anos 1930, ainda que com marcadas contradições, assistiu-se à construção de capacidades infraestruturais e industriais no país. A maior parte dessas capacidades passaram por um processo de desmonte, virtualmente irreversível, nos anos 1990. Os efeitos do neoliberalismo sobre o Brasil foram, portanto, profundamente danosos, seja em termos domésticos, seja em termos de inserção internacional. No entanto, mais que do refém de uma conjuntura adversa à projeção global autônoma, fatores estruturais da economia brasileira se somaram a decisões políticas deliberadas por parte do poder público brasileiro, intimamente alinhado aos interesses do capital internacional. Apesar das imposições externas, os tomadores de decisão brasileiros tiveram um papel central nas escolhas pelo alinhamento automático, na adoção do neoliberalismo sem contestação crítica dos seus impactos negativos, no recuo de uma atuação internacional autônoma e no aprofundamento de problemas estruturais no Brasil.

Para a América do Sul, o período marca uma virada no padrão de relacionamento regional. Apesar do aumento dos fluxos comerciais, há uma reversão no componente estratégico e autônomo que vinha se construindo nos anos 1980. Nesse sentido, os projetos de infraestrutura conjunta passam a ser pensados a partir da lógica comercialista, de integração da região aos fluxos globais, sob forte influência de interesses externos. Em termos regionais, portanto, o histórico descolamento e rivalidade que foram fomentados pelo perfil colonizador na América do Sul se refletiu em uma infraestrutura pouco integrada. Por outro lado, conforme analisado, o início do entendimento regional, principalmente entre Brasil e Argentina, se deu através de projetos infraestruturais. Infraestrutura, dessa forma, encarna a própria dualidade cooperação e conflito que marca o padrão histórico das relações regionais.

Em termos de política e elementos externos, esse capítulo buscou discutir como a formação da infraestrutura brasileira serviu enquanto recurso de poder majoritariamente alheio ao Brasil. Conforme analisado no capítulo anterior, as principais vertentes teóricas da EPI – em especial a brasileira – fundaram seus diagnósticos acerca das dinâmicas do sistema internacional a partir da lógica do poder. Dessa forma, além de analisar os ciclos hegemônicos e o papel da potência hegemônica na ordem capitalista, trata-se de compreender o lugar do Brasil nesse sistema centro-periférico. Susan Strange (1988) define o poder estrutural através de segurança, produção, crédito e conhecimento. É esse controle que dotaria à hegemonia a capacidade de organizar as estruturas do sistema econômico e político global. Conforme já discutido no capítulo anterior, busca-se aqui discutir como a infraestrutura é um elemento interligado de forma intrínseca a todas essas dimensões do poder, visto seu caráter ímpar de materializar o controle sobre recursos estratégicos e potenciais. Para Tavares, a questão da

hegemonia não se restringe ao desempenho econômico e ao poder militar da potência dominante, mais do que isso, diz respeito à “capacidade de enquadramento econômico-financeiro e político-ideológico de seus parceiros e adversários” (TAVARES, 2017, p. 28). Portanto, a formação da infraestrutura no Brasil – espaço estratégico à expansão do capitalismo – respondeu a esses imperativos do poder hegemônico acerca do controle sobre recursos estratégicos e de enquadramento de uma potência média na periferia do sistema. Esses interesses encontraram respaldo na formação sociopolítica de elites econômicas intimamente ligadas e condicionadas pelo capital externo.

3 AVANÇO E COLAPSO DE UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO: O PAPEL DA INFRAESTRUTURA NA ATUAÇÃO REGIONAL DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL (2000-2016)

O objetivo deste capítulo é discutir como a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) representaram uma janela potencial para internalização da infraestrutura enquanto recurso de poder na América do Sul, sob liderança brasileira. Entre os anos 2000 e 2016, no processo de construção de liderança regional do Brasil, a infraestrutura aparece como recurso fundamental para alicerçar um projeto de autonomia, desenvolvimento e fortalecimento da região. Nesse sentido, teria ocorrido um diagnóstico acerca dos impactos multiplicadores da construção de infraestrutura sobre o desenvolvimento socioeconômico e sobre a formação de capacidades geoestratégicas. Por parte de elites políticas brasileiras, entendia-se que o Brasil concretizaria suas capacidades de poder infraestrutural apenas se o fizesse através da região, de forma cooperativa e integrada. A escolha por esse recorte temporal definido, considera como marco inicial desse processo a criação da IIRSA em agosto de 2000, durante a I Reunião de Chefes de Estado da América do Sul e estende-se até 2016, quando termina o governo Dilma Rousseff (2011-2016), período no qual, entende-se que o Brasil recua em seu projeto de integração com os vizinhos sul-americanos.

Da mesma forma como a infraestrutura surge, portanto, como elemento originário à integração (por ser mais consensual, com mais ganhos visíveis e com impactos multiplicadores), acaba também se tornando principal objeto dos vários interesses em disputa, principalmente pela falta de coesão entre os interesses do Estado e do capital privado (nacional e externo). Razão disso encontra-se, em grande medida, vinculada à trajetória histórica de questões estruturais ligadas à vulnerabilidade e dependência da construção de infraestrutura no Brasil, suscetível aos interesses extrarregionais que determinaram as próprias relações entre frações e classes no país e na região. Na medida em que há uma tentativa de superação dessas estruturas assimétricas, o projeto de integração sul-americana, sustentado no aumento das capacidades infraestruturais da região, não sobrevive à crise econômica engendrada pelas oscilações da economia global que se somou a um cenário interno conturbado, tanto do ponto de vista político quanto econômico.

O Brasil visava consolidar a construção de sua liderança regional pela percepção de que seria o caminho possível para a internalização do centro de decisão infraestrutural enquanto

potência média e regional. Portanto, o contexto de crise leva ao esgotamento do avanço da infraestrutura de caráter autônomo regional, tornando-se o alvo inicial da crise política no Brasil e na América do Sul, favorecendo os interesses do capital externo, que visam o controle sobre essa infraestrutura estratégica como recurso de poder. Conforme discutido no capítulo 1, o controle sobre energia, transportes e comunicações é estratégico à acumulação de poder na Economia Política Internacional, tendo em vista sua centralidade no domínio produtivo, financeiro, securitário e tecnológico que compõem o âmago do poder estrutural de Strange (1996).

A infraestrutura deve ser entendida também como um dos pilares básicos de um processo de integração regional, tal como economia, cultura, instituições políticas e defesa. A integração física de uma região é fundamental segundo Maria Regina Soares de Lima (2007), pois é fator que amarra os países ao processo, sobrevivendo às mudanças governamentais. No atual contexto de uma provável transição à multipolaridade no Sistema Internacional, a integração regional é uma possibilidade aos países em desenvolvimento fazerem parte de polos de poder com influência global. A infraestrutura é essencial para que esse cenário se efetive, pois incrementa os ganhos de comércio, a competitividade e a produtividade através da formação de cadeias regionais de produção. Além disso, infraestrutura é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico, redução das assimetrias regionais, segurança e defesa regional através de um planejamento estratégico conjunto. No caso da integração sul-americana, a infraestrutura é crucial para que o processo avance e se consolide. Os espaços e as redes logísticas de integração carregam a herança de uma economia historicamente agroexportadora, devido à falta de recursos e de planejamento, assim como devido aos desafios naturais e geográficos.

Embora a construção de infraestrutura possa ter esses efeitos positivos, por outro lado, ressalta-se também o caráter transversal das políticas públicas voltadas para infraestrutura, no sentido de os efeitos de transbordamento nem sempre serem de interesse social para toda a população, especialmente a mais vulnerável. A integração de infraestrutura econômica na América do Sul, ainda que apresente grande potencial para fomentar o desenvolvimento e redução de assimetrias regionais, também pode ser fator de aumento das disparidades e da vulnerabilidade interna da região (SEBBEN, 2015). Dessa forma, projetos que favoreçam somente as elites econômicas nacionais através de aumento da concentração de renda em territórios historicamente privilegiados, bem como uma infraestrutura de transporte e comunicações que atue no sentido inverso da integração e apenas facilite a entrada de

mercadorias e empresas estrangeiras, são fatores negativos que podem impactar sobre a América do Sul como região integrada.

Para discutir esse processo a partir da infraestrutura regional, o capítulo está dividido em três partes. Na primeira seção, discute-se o percurso de formação e desenvolvimento da IIRSA (2000-2010), analisando-se a confluência com a política externa brasileira do governo Lula da Silva, seus objetivos e a atuação do Brasil na região. Verifica-se também os efeitos da conjuntura internacional enquanto variante sistêmica que incide sobre o fenômeno, bem como o papel do Brasil enquanto liderança regional. Nesse sentido, debate-se sobre o processo que origina a internalização da infraestrutura como recurso de poder regional, e como o Brasil articulou e se beneficiou dessas oportunidades geradas na região.

A segunda seção analisa o COSIPLAN (2011-2016), seu desenvolvimento, contradições e potencialidades no âmbito da União de Nações Sul-americanas (UNASUL). Nessa etapa da pesquisa, é feita uma comparação de dados com o período de vigência da IIRSA através de relatórios oficiais de ambas as instituições. A seção abrange também uma análise político-econômica da trajetória de recuo da atuação do Brasil na América do Sul, devido aos efeitos diversos de uma conjuntura de crises e transformações de âmbito global, regional e doméstico. Dessa forma, observa-se o papel da política externa do governo Dilma Rousseff, em conjunto com a política econômica brasileira do período, bem como o papel dos agentes privados nesse processo de deterioração das relações regionais e da integração infraestrutural. Por fim, na terceira seção, desenvolve-se três estudos de caso (dos setores de transportes, energia e telecomunicações) que simbolizam esse processo de avanço, recuo e derrocada da integração de infraestrutura na América do Sul. Os indicadores de análise são (i) os objetivos do projeto, (ii) suas funções estratégicas, (iii) seu desenvolvimento, (iv) o financiamento e (v) o papel do Brasil.

3.1 Alicerces e contradições na atuação da IIRSA: o projeto infraestrutural sul-americano para o século XXI (2000-2010)

O objetivo dessa seção é discutir o contexto e os impactos da criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) na virada do século XX para o XXI. Busca-se analisar os efeitos da conjuntura adversa e o papel do Brasil na construção de sua liderança regional, que foi alicerçada, nesse primeiro momento, na interconexão física do subcontinente.

3.1.1 - A formação da IIRSA em um contexto de reorientação da política externa de FHC: entre avanços e debilidades (2000-2002)

A partir de um cenário de profundas deteriorações causadas pelos efeitos nocivos do modelo neoliberal - especialmente a partir do exemplo da Argentina, país que mais fielmente seguiu o receituário do Estado Normal⁷⁸ e mergulhou em profunda vulnerabilidade externa a partir de 2001 (BATISTA JÚNIOR, 2005; VISENTINI, 2008) -, há uma inflexão estratégica na PEB para a América do Sul. O período de acelerada ascensão do Mercosul e das relações comerciais entre os membros entre 1991-1997 representou uma janela de oportunidade para aprofundamento da integração no Cone Sul. No entanto, a desnacionalização de setores estratégicos limitou de forma determinante um salto qualitativo nos ramos macroeconômicos, de tecnologia, de produção local e de competitividade das empresas intrarregionais (VIOLA; LIMA, 2017; BRESSER-PEREIRA, 2015; BATISTA JÚNIOR, 2005; VIZENTINI, 2005; MEDEIROS, 2017). No que diz respeito ao bloco, segundo Faria (2004),

Durante os anos 1993-94 e 1998, no entanto, uma certa convergência alcançada entre taxas de inflação e câmbio foi importante para o crescimento do fluxo de comércio no Mercosul, alimentando as ilusões sobre a política de estabilização neoliberal. A calma, entretanto, não foi apenas temporária, abruptamente interrompida pela desvalorização do real em janeiro de 1999, como não foi acompanhada de nenhum mecanismo de coordenação monetária e cambial, a exemplo da União Europeia (FARIA, 2004, p. 156).

Paradoxalmente, neste período, observa-se um incremento até então inédito nas relações regionais (GARCIA, 2017; CERVO; RAPOPORT, 2015; LIMA, 2013; SARAIVA, 2010). O volume de comércio entre os países do Mercosul se acentua a ponto de torná-los prioridades mútuas em suas respectivas agendas externas (MDIC, 2021; VIOLA; LIMA, 2017). Ainda que os objetivos que guiaram as frações dominantes brasileiras fossem essencialmente comerciais, refletiu-se em uma nova agenda da PEB, voltada às possibilidades de ganhos regionais (BANDEIRA, 2009). Em outras palavras, a despeito de manter-se o padrão de dependência estrutural ao capital hegemônico internacional, os países sul-americanos - em especial os do Cone Sul - pela primeira vez consolidam e institucionalizam um paradigma predominantemente cooperativo.

⁷⁸ “Nosotros queremos ser normales”, expressão de Domingo Cavallo, Ministro de Relações Exteriores do governo Menem, da Argentina, cuja “normalidade” adviria do cumprimento às instruções de eliminar o Estado empresário, privatizar os empreendimentos estrangeiros e adaptar as instituições e a legislação de modo a produzir esse novo marco regulatório (CERVO, 2008, p. 78).

Silva (2009) aponta que há uma reorientação da política externa sob o governo Cardoso no ano 2000, que assume uma postura mais crítica nos fóruns multilaterais. O seu conceito de globalização assimétrica é lançado como alternativa ao modelo que vinha sendo adotado de forma praticamente acrítica (RICUPERO, 2017). De acordo com Cervo e Bueno (2011), com a deterioração dos indicadores econômicos e sociais, bem como devido ao diagnóstico de que as economias desenvolvidas do centro capitalista pregavam o modelo neoliberal, mas não o aplicavam para si, há uma transição para o paradigma logístico na PEB.

Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia à época do desenvolvimentismo, nem assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo. Logístico porque recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce função de apoio e legitimação das iniciativas de outros econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidades e poder (CERVO; BUENO, 2011, p. 529).

O paradigma logístico é definido como um intermédio entre os paradigmas desenvolvimentista e neoliberal. “Limita a prevalência absoluta do Estado que caracterizava o primeiro e elimina do segundo a crença anticientífica no poder ilimitado do mercado de prover tudo o mais” (CERVO, 2008, p. 86). Surge ao final do governo FHC, que retoma a importância do desenvolvimento em seus discursos. Contudo, pode-se dizer que o Estado logístico não foi mais do que um ensaio no governo Cardoso, visto que ficou muito mais restrito ao plano dos discursos (CERVO; BUENO, 2011). “Essa política de integração, adesão e participação não foi plenamente acompanhada de tomadas de posições que implicassem responsabilidades práticas, em virtude de debilidades estruturais” (VIGEVANI et al., 2003, p. 1). Por outro lado, é notável que o neoliberalismo foi relativamente mais ameno no Brasil devido às fortes pressões de frações de determinadas classes sociais, bem como devido à permanência de um núcleo desenvolvimentista no poder⁷⁹ (SILVA, 2009; BATISTA JUNIOR, 2005).

Para Cardoso, a integração regional serviria como uma salvaguarda frente aos possíveis efeitos nocivos da globalização (RICUPERO, 2017; COUTO, 2013; SPEKTOR, 2010; SARAIVA, 2010). A virada do século foi marcada por grave crise no Mercosul, atentado às Torres Gêmeas e uma série de apagões no Brasil como resultado das privatizações aceleradas no setor de infraestrutura elétrica. “Em uma situação adversa, a diplomacia brasileira resolveu dar um salto à frente” (VIZENTINI, 2005, p. 385). A busca pela aproximação com os vizinhos insere-se em um quadro de dificuldades internas e necessidade de reagir ao quadro de

⁷⁹ Por exemplo, o Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (IPRI) do Itamaraty, que era conduzido pelo diplomata Samuel Pinheiro Guimarães e empreendia fortes críticas ao modelo neoliberal em vigência.

deterioração da economia global em virtude das sucessivas crises financeiras⁸⁰ (MEDEIROS, 2017; SILVA, 2009). A inflexão na diplomacia de FHC correspondia a um contexto de esgotamento “[...] da etapa dos ganhos fáceis com a integração, característicos da fase inicial de expansão de comércio, em decorrência da redução tarifária automática” (VIZENTINI, 2005, p. 385). Em uma conjuntura de marcadas assimetrias internacionais, o aprofundamento da integração mostrava-se como fundamental para a obtenção de ganhos comerciais e financeiros para os países sul-americanos, para a articulação física e econômica do subcontinente e para uma inserção mais competitiva em um sistema internacional em transformação. Segundo Pecequilo (2013):

Devido às limitações econômico-financeiras do período, o foco não era comercial, mas político-estratégico, visando a criação de redes de interdependência entre as nações sul-americanas a fim de explorar suas complementaridades, tendo como base o setor de infraestrutura. Isto permitiria dinamizar a economia e criar condições para a retomada do crescimento interno e do comércio regional que, por consequência, levariam à estabilidade dos países (PECEQUILO, 2013, p. 104).

Ainda que o caráter de “autonomia pela integração” (VIGEVANI et al., 2003) tenha se mantido, juntamente com a priorização dos Estados Unidos enquanto parceiro do Brasil na agenda internacional pós-Guerra Fria, há uma solidificação do processo de sul-americanização de PEB. Um dos principais exemplos dessa reorientação de política externa está na chamada da I Reunião dos Chefes de Estado Sul-Americanos⁸¹, que ocorreu em 31 de agosto de 2000 em Brasília, no contexto da comemoração dos 500 anos da chegada dos portugueses ao Brasil. O encontro aconteceu simultaneamente ao lançamento do Plano Colômbia⁸² pelos Estados Unidos, marcando a concomitância de dois fenômenos opostos, mas de mesma origem. “Tratava-se de duas respostas distintas ao fim da estabilidade político-econômica do início da década de 1990, a norte-americana e a brasileira” (VIZENTINI, 2005, p. 386). De acordo com Pecequilo e Carmo (2015), esse movimento representou um ajuste tático da política externa de

⁸⁰ Durante a década de 1990, a economia global enfrentou uma série de crises financeiras sucessivas que estavam diretamente vinculadas à desregulamentação financeira a que aderiram muitas das economias nacionais pelo mundo. Dentre essas crises, destacam-se as crises do México (1994), da Ásia (1997), da Rússia (1998), do Brasil (1999) e da Argentina em 2001.

⁸¹ A convite do Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, os Chefes de Estado da Argentina, Fernando De la Rúa; Bolívia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colômbia, Andrés Pastrana Arango; Equador, Gustavo Noboa; Guiana, Bharrat Jagdeo; Paraguai, Luís Angel González Macchi; Peru, Alberto Fujimori; Suriname, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguai, Jorge Batlle Ibañez; e Venezuela, Hugo Chávez, participaram, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, da Reunião de Presidentes da América do Sul. Estiveram também presentes os Presidentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Enrique Iglesias, e da Corporação Andina de Fomento, Enrique García (IIRSA, 2000).

⁸² Conhecida por Plano Colômbia, a Iniciativa Andina contra as Drogas (ACI) consolidou a militarização da guerra contra os cartéis colombianos, abrindo espaço para a presença de tropas dos EUA na região (PECEQUILO; CARMO, 2015).

FHC, devido à falta de opções que o Brasil e a América do Sul enfrentavam naquele cenário de crise e de vácuo de poder na região: “independente da razão, ou motivações, houve um salto qualitativo nas relações sul-americanas que, a partir de 2003, foi somado a novos conteúdos políticos de autonomia” (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 64).

Deste evento, de caráter histórico e pioneiro na região, participaram os doze mandatários das nações independentes da área continental sul-americana. O objetivo do encontro era amplo, pois visava estimular a organização de um espaço comum sul-americano e apoiar a conformação de uma área singular de democracia, paz, cooperação solidária, integração, como também de desenvolvimento econômico e social compartilhado (IIRSA, 2000). Dessa forma, naquele contexto, priorizou-se a integração possível. “Devido à conjuntura adversa, este encontro histórico esbarrou na impossibilidade de avançar acordos comerciais, optando por um caminho alternativo de fortalecimento” (VIZENTINI, 2005, p. 386). A integração física, além de caráter urgente devido ao déficit infraestrutural que aflige a região, indicava ser mais consensual e técnica do que outras agendas mais politizadas, tal como a convergência de políticas monetárias e sociais, por exemplo. A infraestrutura, portanto, conformaria as condições materiais para a integração política, econômica e social, através de uma rede interligada de energia, transportes e comunicações.

No início do século XXI, a integração física e a modernização da infraestrutura regional são concebidas como elementos centrais para estimular a organização do espaço sul-americano e o crescimento econômico sustentável de seus países. O relativo fracasso do modelo de desenvolvimento econômico aberto e integrado aos grandes mercados internacionais, que foi incapaz de enfrentar a desigualdade social a partir das reformas dos anos 1990, permitiu avançar na percepção de que o desenvolvimento sustentável requer a adoção de políticas integrativas como condição necessária. O projeto de integração progressiva buscava articular as vantagens comparativas e competitivas da região para poder se inserir estrategicamente no comércio internacional (SOUZA, 2011). A ideia norteadora era que a América do Sul só poderia crescer de forma constante se aumentasse sua competitividade. Assim, o objetivo central na virada do século era aumentar a produtividade econômica regional, mas em um contexto de maior equidade distributiva (IIRSA, 2004). Inaugura-se uma nova fase da integração regional, a qual passa a ser mais autônoma e com foco no desenvolvimento a partir da infraestrutura. Nesse contexto, foi criada a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana.

A IIRSA teve sua criação em um momento de inovação institucional especialmente ambicioso, como foram as características de seu lançamento resumidas na Declaração de

Brasília (IIRSA, 2000). Tais inovações são apresentadas pela própria IIRSA (2011) no relatório de dez anos da instituição, a partir de quatro aspectos: (i) a Iniciativa foi fundada através de um amplo consenso político, visando aproveitar as oportunidades advindas da globalização, bem como enfrentar as ameaças subjacentes ao contexto. (ii) Buscava-se harmonizar a modernização de um amplo espaço econômico com as diferentes características e necessidades que conformam as identidades regionais do território. (iii) Ao mesmo tempo em que a integração regional era considerada um espaço de aprendizagem e cooperação, também foi conceituada como instrumento para obtenção de ganhos de escala e influência política e econômica. (iv) Por fim, inovou-se no padrão da cooperação regional pela convicção de que a integração física representaria o principal catalisador de outros âmbitos da integração regional (IIRSA, 2011a).

A IIRSA, com um mandato inicial de dez anos, constituiu-se em um mecanismo institucional de coordenação de ações intergovernamentais dos doze países sul-americanos, tendo como objetivo construir uma agenda comum para alavancar projetos de integração da infraestrutura de transporte, energia e comunicações. Esta iniciativa foi inspirada no princípio de que a integração da infraestrutura regional promoveria a criação de um espaço privilegiado de cooperação de fundamental importância para o desenvolvimento socioeconômico sustentável (COSIPLAN, 2011a, p. 1).

A visão da infraestrutura como elemento chave da integração assentava-se na noção de que o desenvolvimento sinérgico de transportes, energia e telecomunicações poderia gerar um impulso definitivo para ultrapassar barreiras geográficas, aproximar mercados e promover novas oportunidades. No entanto, no início dos anos 2000, esse projeto de integração e de cooperação econômica se colocava em um contexto de abertura comercial e de busca por atração de investimentos externos (IIRSA, 2004). Esse primeiro momento, entre 2000 e 2002, foi definido pela instituição como “Lançamento e Colocação em Marcha”.

Neste contexto, a liderança brasileira defendendo a manutenção do MERCOSUL e a apresentação das novas propostas de integração regional sistematizadas na IIRSA se demonstraram essenciais para o reposicionamento da região no equilíbrio de poder mundial. O aprofundamento da sul-americanização da política externa, somado à apresentação da visão crítica (ainda que moderada) da “globalização assimétrica” romperam uma política de baixo perfil, crescendo a partir das ambiguidades já existentes (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 57).

A integração da infraestrutura permitiria a articulação do território para facilitar o acesso aos mercados em duas dimensões: acesso das matérias primas aos centros de produção e acesso da produção aos centros de consumo (IDB, 2008). Houve o diagnóstico que o desenvolvimento inadequado de infraestrutura acarretava custos excessivos de caráter estrutural para os negócios regionais, com a consequente redução de empreendimentos econômico-comerciais (IIRSA, 2004). Dessa forma, na Carteira de Projetos da IIRSA de 2004, colocava-se que essa questão não poderia ser encarada de forma isolada e independente. Implicava não só melhorar a própria

infraestrutura (rodoviária, portuária, aeroportuária, fluvial etc.), mas também conceber um processo logístico abrangente que incluísse a melhoria dos sistemas e regulamentos aduaneiros, telecomunicações, mercados de energia, tecnologia da informação, serviços logísticos (fretes, seguros, armazenamento e processamento de licenças, entre outros) e o seu desenvolvimento sustentável a nível local (IIRSA, 2004).

Em seus primeiros anos de existência, a IIRSA foi articulada no sentido de atrair mais investimentos externos, estando sob influência direta de instituições financeiras multilaterais. Dessa forma, os projetos de infraestrutura foram estabelecidos em função da lógica de regionalismo aberto, ou seja, de integração regional visando o aumento dos fluxos comerciais voltados para fora da região. O Comitê de Coordenação Técnica (CCT) da IIRSA era formado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela Corporação Andina de Fomento (CAF) e pelo Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Isso significa que a definição e o desenho dos projetos que seriam incluídos nas carteiras da instituição passariam pelo aval de bancos.

Tabela 1 - Apoio dos órgãos regionais ao pré-investimento dos projetos (em milhares de dólares)

INSTITUIÇÃO E FUNDO ESPECÍFICO	COOPERAÇÕES TÉCNICAS APROVADAS ^{a/}		
	Número de operações	Custo total	Montante do fundo
BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (FIRII)	15	17.243	12.618
CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO (PROINFRA -FAT)	15	11.515	4.572
FONPLATA (FONDEPRO) ^{b/}	5	4.031	3.327

Notas:

^{a/} Até junho de 2010

^{b/} FONDEPRO ainda não operacional como mecanismo financeiro. Portanto, o custo e o montante indicados neste caso correspondem ao financiamento de estudos de projetos do Portfólio IIRSA pelo FONPLATA através de cooperações técnicas reembolsáveis e de recuperação contingente.

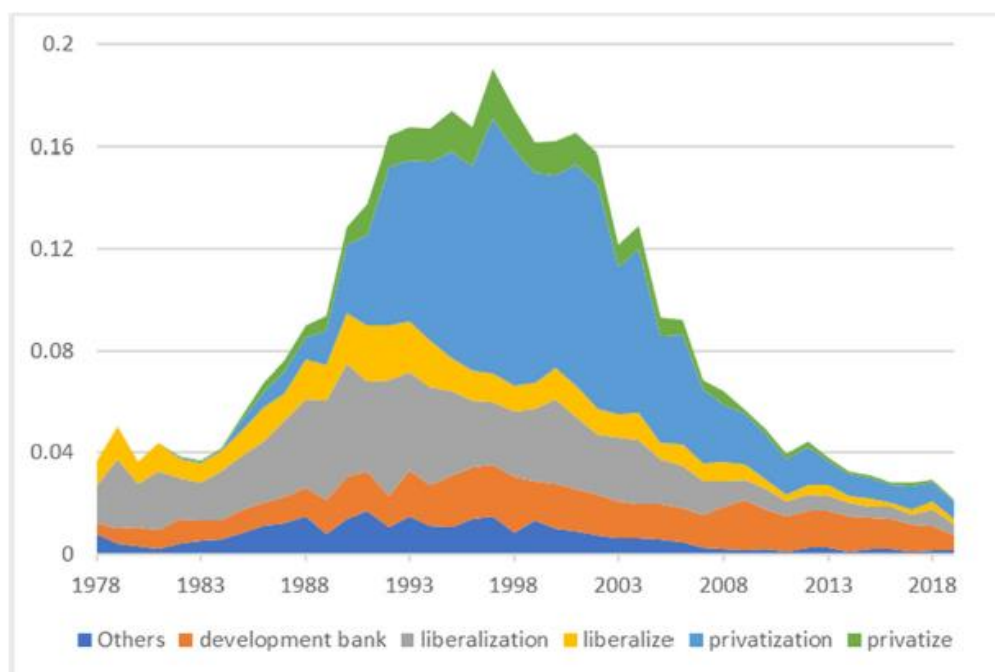
Fonte: IIRSA. Portfólio de Projetos 2010. Planejamento Territorial Indicativo.

Fonte: IIRSA (2011, p. 117).

As instituições financeiras multilaterais tinham a atribuição fundamental de garantir suporte técnico e financiamento de iniciativas de infraestrutura regionais, especialmente no sentido de gerenciar riscos políticos e regulatórios (PADULA, 2011a). Além disso, atuavam no

apoio a estudos de viabilidade e pré-investimento, intervindo em todas as fases de planejamento, financiamento e execução da integração regional da infraestrutura. A ênfase era impreterivelmente dada aos mercados e ao âmbito geoeconômico, e não às complementaridades energéticas, à autonomia e à projeção geopolítica da América do Sul no Sistema Internacional. Essas instituições eram tradicionalmente influenciadas por outros órgãos internacionais, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, assim como pelo interesse de investidores externos (PADULA, 2010). Essa influência evidencia o modo pelo qual as estruturas hegemônicas da ordem liberal constroem iniciativas dessa natureza no Sul Global. Apesar disso, de acordo com estudo realizado por Cherif, Engher e Hasanov (2020), termos associados ao Consenso de Washington, como privatizações e liberalização, vêm caindo vertiginosamente em frequência nos relatórios do FMI no século 21, o que sinaliza um ajuste de paradigma a nível global devido às crises do modelo neoliberal:

Gráfico 1 – Evolução de termos frequentes nos relatórios do FMI, associados ao Consenso de Washington

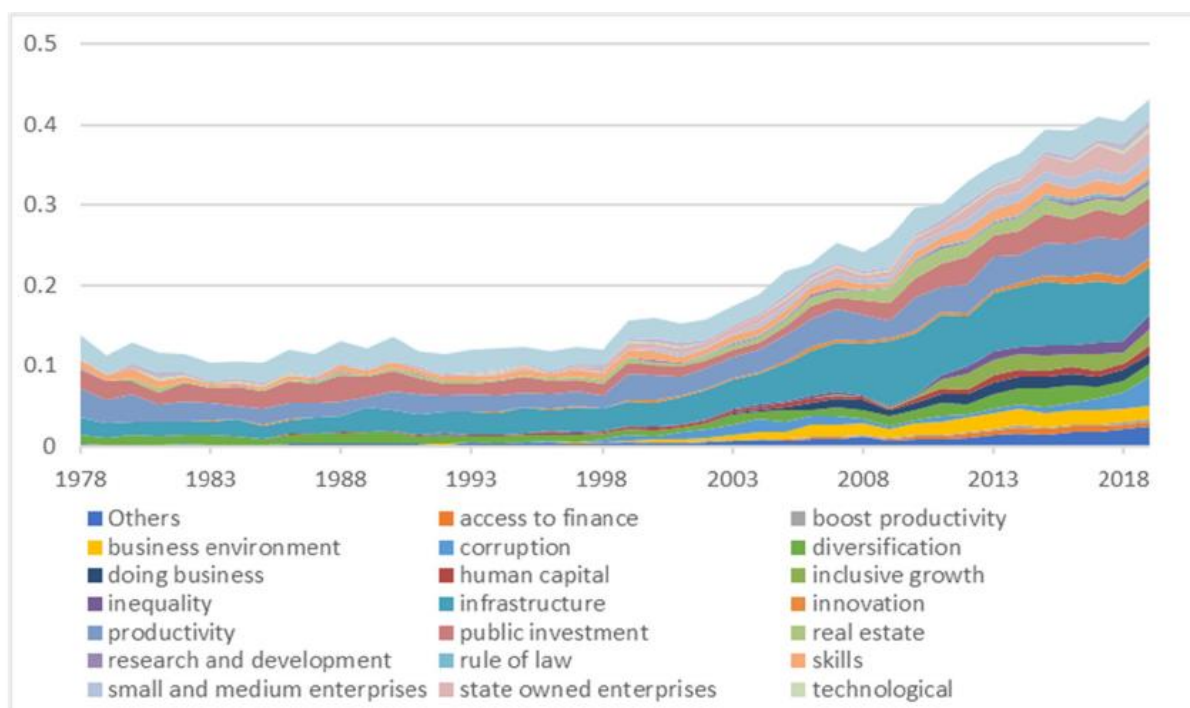


Fonte: Cherif, Engher e Hasanov (2020, p. 17).

O estudo também cita a questão da infraestrutura, que eleva sua importância para a instituição. Esse fenômeno estaria associado a uma mudança mensurável no tipo de atuação do FMI, que estaria progressivamente se afastando de termos ligados ao Consenso de Washington e consolidando uma miríade maior de termos ligados a uma visão mais ampla sobre o desenvolvido, que os autores denominam “Constelação de Washington” (CHERIF; ENGHER;

HASANOV, 2020). Nessa perspectiva, seria de interesse crescente do FMI recomendar políticas de crescimento econômico associadas a investimentos públicos, infraestrutura, inovação, entre outros, como pode ser visto no gráfico abaixo. Entende-se que, com a ascensão da multipolaridade, a infraestrutura volta a ter um papel central na competição entre grandes potências e emergentes, bem como na consolidação da primazia hegemônica do dólar e do ordenamento liberal. Conforme discutido no capítulo 1, o controle sobre projetos de infraestrutura e a influência sobre o perfil dessas obras compõem as próprias bases de uma projeção de poder global, visto que assegura a influência financeira, tecnológica, produtiva e securitária. No Brasil e na América do Sul, um espaço geopolítico estratégico, esse controle e influência sobre a infraestrutura constitui-se historicamente como parte da atuação de potências centrais, visando definir os contornos e acessos a recursos materiais na região.

Gráfico 2 – Outros termos recorrentes nos documentos do FMI



Fonte: Cherif, Engher e Hasanov (2020, p. 18).

Sob uma visão crítica sobre esse processo, segundo Padula, a IIRSA foi concebida sob uma ótica neoliberal – que o autor denomina como dominante –, com a finalidade de construir a “[...] coluna vertebral da formação de um bloco de livre comércio sul-americano e da ALCA” (PADULA, 2014, p. 311), sob influência direta das instituições financeiras multilaterais. Um dos sete fundamentos orientadores da IIRSA é o regionalismo aberto. Os demais princípios são a coordenação público-privada; a sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional; o aumento do valor agregado da produção; as tecnologias da informação; a

convergência normativa; e a formação de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) (IIRSA, 2011).

3.1.2 - A planificação inicial: uma análise da Carteira de Projetos IIRSA de 2004

Os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) da IIRSA foram definidos entre a Reunião de Ministros de 4 e 5 de dezembro de 2000, em Montevidéu, Uruguai, quando foi também aprovado o Plano de Ação (IIRSA, 2010a). Os EIDs se constituíram nesse primeiro momento como dez faixas de territórios multinacionais nas quais se concentram espaços naturais, assentamentos humanos, zonas produtivas e fluxos comerciais (IIRSA, 2010b), como pode ser visto no mapa abaixo. O conceito de EID permitiu identificar e gerar consenso quanto aos projetos de integração infraestrutural no marco de um processo de planificação territorial indicativa. Revelava-se como uma visão integral da infraestrutura na qual se busca articular de maneira direta projetos e territórios. Com isso, procurava-se impulsionar a eficiência dos investimentos e o desenvolvimento de cadeias logísticas integradas, além de melhorar a qualidade de vida da população. Segundo a Carteira de Projetos da IIRSA de 2010, os EIDs não têm como objetivo criar corredores que apenas facilitem o comércio. Mais do que isso, pretendia ser um vetor de desenvolvimento socioeconômico integral, envolvendo não somente transportes, mas também energia, comunicações, redes produtivas, meio-ambiente, capital humano, capacidades institucionais, defensivas e tecnológicas (IIRSA, 2010b).

Mapa 3 – Eixos de Integração e Desenvolvimento da Carteira de Projetos IIRSA (2004)



Fonte: IIRSA (2004).

De acordo com a primeira Carteira consolidada de projetos da IIRSA, de 2004, o espaço sul-americano foi organizado em torno de dez bandas multinacionais que concentram os fluxos comerciais atuais e potenciais, nas quais se buscava estabelecer um padrão mínimo comum de qualidade dos serviços de infraestrutura, de transporte, energia e telecomunicações para apoiar as atividades produtivas específicas de cada faixa ou EID (IIRSA, 2004). Com base na Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo⁸³, a Carteira de Projetos da IIRSA foi desenvolvida entre 2003 e 2004, com uma visão regional e consensuada pelos doze países da América do Sul, formando vários Grupos de Projetos em cada EID (IIRSA, 2010a). Cada Grupo de Projeto tem definido um Projeto-Âncora, bem como justifica suas Funções Estratégicas para a integração regional, tendo em vista que a maior parte dos projetos individuais são de natureza nacional. “A Função Estratégica pode ser entendida, então, como uma expressão do impacto que um grupo de investimentos tem na integração regional e no desenvolvimento sustentável no território de um eixo” (IIRSA, 2010a, p. 11). Já o Projeto-Âncora “é identificado como o gargalo ou elo faltante da rede de infraestrutura que impede o aproveitamento ótimo dos efeitos combinados do Grupo, em benefício do desenvolvimento econômico e social” (IIRSA, 2009, p. 33).

Na Carteira de Projetos de 2004, foram estabelecidos dez EIDs, com 40 Grupos de Projetos (com seus correspondentes Projetos-Âncora e Funções Estratégicas) em oito dos dez eixos. Os Eixos Hidrovia Paraguai-Paraná e Andino do Sul não foram contemplados nas subdivisões de Grupos da Carteira de 2004 (IIRSA, 2004; IIRSA, 2010a). Como resultado do processo de ordenação da Carteira, os doze países identificaram 40 projetos que dão sentido aos grupos formulados e possibilitam o desenvolvimento econômico sustentável de suas áreas de influência através dos Projetos-Âncora. Esses representaram um investimento estimado em mais de 4,1 bilhões de dólares, e mantêm a preeminência das obras de infraestrutura de transporte. Sua identificação foi a base para a seleção feita posteriormente para formar a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) (IIRSA, 2010b).

⁸³A Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo é a ferramenta utilizada na IIRSA para alcançar consensos entre os países sul-americanos em torno do estabelecimento de uma Carteira comum e organizada de projetos de infraestrutura de integração nas áreas de transporte, energia e comunicações (IIRSA, 2010a, p. 12).

Tabela 2 – Composição da Carteira IIRSA (2004)

Eixo	Nº de projetos	%	Nº de Grupos	Investimento (US\$ milhões)	%	Transportes	Energia	Telecomunicações
Amazonas	44	13,13	6	2.010,95	5,37	42	2	0
Andino	74	22,09	11	4.975,24	13,29	59	13	2
Capricórnio	34	11,42	4	2.030,78	5,43	33	1	0
Escudo Guianês	32	9,55	4	365,87	0,98	23	7	2
Interoceânico Central	44	13,13	5	3.305,95	8,83	41	1	2
Mercosul-Chile	68	20,03	5	12.076,53	32,27	58	10	0
Peru-Brasil-Bolívia	18	5,37	3	11.587,60	30,96	14	4	0
Sul	21	6,27	2	1.071,75	2,86	19	2	0
TOTAL	335	100	40	37.424,67	100	289	40	6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da IIRSA (2004).

Entre 2003 e 2004, a Iniciativa alcançou a criação de uma carteira de 335 projetos de infraestrutura para integração que representaram um investimento estimado de mais de 37,4 bilhões de dólares, principalmente voltados para os setores de transporte e energia. Em relação ao número de projetos, a Carteira de Projetos IIRSA 2004 caracterizou-se pela predominância dos projetos de transporte: 289, de um total de 335 projetos. No entanto, em termos de valor de investimentos, os projetos de energia atingiram o valor mais alto (20 bilhões), ante 17,4 bilhões para projetos de transporte. Nesse sentido, contrasta a distribuição relativamente uniforme, em todos os EIDs, dos investimentos associados ao transporte, no que diz respeito à concentração dos investimentos em energia, em três dos oito EIDs avaliados em 2003-2004: Peru-Brasil-Bolívia (52% do total), Mercosul-Chile (33%) e Andino (12%) (IIRSA, 2004). Ressalta-se ainda que, de acordo com o Mapa 3.1, o Brasil era parte integrante de sete dos dez eixos. Outros dados importantes do documento são sintetizados na Tabela 3.2 abaixo.

Tabela 3 – Caracterização da Carteira IIRSA (2004)

Natureza	Nº de projetos	Investimento (US\$ milhões)
Nacionais	240	20.066,62
Transnacionais	95	17.358,04
Caracterização dos Investimentos		
Público	217	11.047,46
Privado	59	6.046,82
Público-Privado	59	20.330,39
TOTAL	335	37.424,67

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da IIRSA (2004).

De acordo com a Carteira (IIRSA, 2004), grande parte dos investimentos identificados para o desenvolvimento de novas estradas e geração de energia exigiria um esforço conjunto de caráter público-privado para sua implantação, por meio de regimes de concessão subsidiados, fundos de garantia e diversos mecanismos de caráter público-privada. Já a participação privada é apontada como prioritária para o desenvolvimento de obras de manutenção de rotas troncais, infraestrutura aeroportuária e interconexões centrais de energia, cobrindo uma proporção próxima a 18% do total dos investimentos previstos. Por fim, a participação estritamente pública estaria associada ao desenvolvimento de infraestrutura rodoviária com relativamente menos tráfego, bem como à implantação/readequação de passagens de fronteira, à melhoria da navegabilidade de bacias hidrográficas, à execução de determinados trechos ferroviários e ao desenvolvimento de interconexões sub-regionais de geração de eletricidade (IIRSA, 2004).

A prestação desses serviços de infraestrutura teria como objetivo primordial promover o desenvolvimento de negócios e cadeias produtivas com grandes economias de escala ao longo desses Eixos, seja para consumo interno da região ou para exportação para mercados globais (IIRSA, 2004). No mesmo sentido, buscava-se o ordenamento e o desenvolvimento harmonioso do espaço sul-americano em uma nova visão geoeconômica regional, facilitando o acesso a áreas de alto potencial produtivo consideradas isoladas ou subutilizadas devido à deficiente oferta de serviços básicos. Em suma, como foi defendido pela instituição, os EIDs constituem-se como um dos instrumentos fundamentais para que a IIRSA atingisse seus objetivos. Sua finalidade não se limitaria a estabelecer corredores eficientes para facilitar a produção e o comércio de mercadorias, mas conformar as condições necessárias para o desenvolvimento integral das regiões e das populações que as habitam (IIRSA, 2004).

Ainda de acordo com a Carteira de 2004, os critérios técnicos para definição dos EIDs eram: (1) Cobertura geográfica de países e regiões: agrupar territórios que permitissem a participação dos doze países sul-americanos no processo de integração física, bem como a inclusão das regiões com as principais concentrações populacionais. Para tal, foi também considerada a distribuição espacial das redes de infraestruturas de transporte e energia então existentes e os grandes projetos de investimento em curso ou em estudo. (2) Fluxos existentes: agrupar os territórios multinacionais que contivessem os principais fluxos de comércio intrarregionais, de acordo com os padrões históricos de comércio. (3) Fluxos potenciais: incorporar aqueles territórios cujo nível de desenvolvimento aliado à sua dotação de recursos naturais permitissem um alto potencial de geração de produções exportáveis dentro ou fora da região. Para esta definição, foi dada atenção especial a projetos produtivos de caráter privado. (4) Sustentabilidade ambiental e social: tratamento adequado da megadiversidade da região,

bem como de zonas com características ecológicas especiais, incluindo áreas protegidas, reservas florestais e áreas de alta fragilidade ecológica. Da mesma forma, atenção especial às áreas que contam com regimes especiais de proteção aos direitos indígenas (IIRSA, 2004). Os fatores da análise dos EIDs foram sintetizados em basicamente dois: (1) contribuição ao desenvolvimento sustentável: dimensões econômica, social e ambiental e (2) factibilidade: viabilidade, financiamento e convergência política.

O primeiro Plano de Ação da Iniciativa, consolidado na Carteira de 2004, previa nove linhas de atuação básicas: (1) projetar uma visão mais abrangente da infraestrutura; (2) enquadrar os projetos dentro de um planejamento estratégico baseado na identificação dos eixos regionais de integração e desenvolvimento; (3) modernizar e atualizar os sistemas regulatórios e institucionais nacionais que regulam o uso da infraestrutura; (4) harmonizar políticas, planos e marcos regulatórios e institucionais entre os Estados; (5) valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos; (6) melhorar a qualidade de vida e as oportunidades das populações locais nos eixos de integração regional; (7) incorporar mecanismos de participação e consulta; (8) desenvolver novos mecanismos regionais para a programação, execução e gestão de projetos; (9) estruturar esquemas financeiros adaptados à configuração específica de riscos de cada projeto (IIRSA, 2004). Para tanto, a Iniciativa incluiu mecanismos de coordenação direta entre governos, instituições financeiras multilaterais da região (BID, CAF e FONPLATA), o setor privado e a sociedade civil, a fim de alcançar os objetivos multissetoriais propostos (IIRSA, 2004).

Passada a etapa de fundação da Iniciativa, em 2004 também foi desenvolvida a Agenda de Implementação Consensuada (AIC), com vigência entre 2005-2010, visando avançar em uma estratégia de coordenação e gestão dos projetos IIRSA. Nesse contexto, a AIC foi composta inicialmente por 31 projetos prioritários, definidos com base na experiência de identificação dos Projetos-Âncora. Seriam projetos impulsionados por uma visão mais coletiva e conjunta sobre a agenda de integração, “acordados pelos países a partir dos resultados conquistados durante a fase de planejamento territorial e de ordenamento da Carteira de Projetos IIRSA e que, por suas características, têm um alto impacto na integração física da América do Sul” (IIRSA, 2010a, p. 19).

Além de darem preferência aos Projetos-Âncora - que formaram 66% da AIC -, a seleção dos projetos prioritários deveria contar com forte apoio político interno dos países envolvidos e com a participação financeira dos respectivos governos, que assegurassem a prioridade estratégica para o projeto (IIRSA, 2010a). Outro critério importante na definição desses projetos prioritários era a questão do prazo. Foram introduzidos critérios de factibilidade

ao definirem que poderia ser parte da AIC os projetos com nível avançado de preparação e com boa perspectiva de financiamento e execução a curto prazo. Esse fator era condicionado pelo horizonte de tempo que a AIC estabeleceu para execução dos projetos prioritários, que deveria ocorrer entre 2005-2010 (IIRSA 2010a).

As principais críticas atribuídas aos EID desse contexto eram de que a agenda de projetos de infraestrutura priorizaria questões internas dos países e não consideraria devidamente a integração regional, respondendo aos interesses das agências externas de financiamento. Portanto, haveria obras dispersas, com poucos efeitos multiplicadores, desprovidas de complementaridades e de sinergias (PADULA 2010; COUTO, 2013). Por mais que tenham um grande potencial para a integração estratégica visando também a redução das assimetrias regionais, eles em geral privilegiavam mais a lógica dos corredores de exportação e de projetos que seriam mais capazes de atrair investimento ao invés de objetivos estratégicos e sistêmicos. Além disso, em certa medida reforçavam disparidades e o perfil de regionalismo aberto, como já mencionado, pois a maioria dos eixos foi estruturada no sentido Leste-Oeste e não Norte-Sul. Nessa lógica, os EIDs acabariam por se tornar corredores de exportação, cujo desenho geográfico é predominantemente voltado para a costa. A construção de corredores bioceânicos, que deveriam ter um importante papel interligando a região e suas áreas interiores, especialmente se estruturados de forma interconectada às ligações intrarregionais Norte-Sul. No entanto, os corredores de integração são concebidos de forma subordinada à ideia de integração “para fora” sob a perspectiva do regionalismo aberto (PADULA, 2010).

Outra crítica a esse perfil de planejamento era de que não considerava os elementos socioeconômicos que separam os espaços, mas apenas as barreiras físicas (COUTO, 2013). Apontava-se para o risco de a IIRSA servir apenas como ênfase às vantagens comparativas (IDB, 2008), ignorando outras questões socioeconômicas, como a industrialização e a integração em si. Segundo essa visão, os EID teriam como “[...] priorização a concepção colonial de corredores de exportação e buscam articular o interior do continente com os mercados globais” (PADULA, 2014, p. 316). Consequentemente, haveria o reforço do padrão de especialização comercial da América do Sul baseado em produtos primários (PADULA, 2014).

Seguindo uma visão puramente geoeconômica da região, os EIDs organizariam o espaço regional em torno de franjas multinacionais que concentram fluxos de comércio atuais ou potenciais, nos quais se busca estabelecer um padrão mínimo comum de qualidade de oferta de infraestrutura, a fim de apoiar as atividades produtivas específicas de cada EID, para o mercado interno (possivelmente formando cadeias produtivas) e para exportação (apoiando a competitividade global). Sobretudo, pode-se constatar que toda racionalidade geográfica de eixos e a concepção geopolítica para a integração foram submetidas à racionalidade econômica neoliberal dominante (PADULA, 2011b, p. 167).

Sendo assim, a IIRSA avançou de forma flexível, sem buscar uma forma centralizada e indutora para estabelecer os investimentos. Segundo Gonçalves et al. (2003), no Brasil, houve dois nomes de influência para a constituição dos EID. O principal, Eliezer Batista⁸⁴, propunha especialmente a conexão dos centros produtores de *commodities* aos mercados globais através de corredores de exportação. Já Paulo Dante Coelho defendia o conceito de “macroeixos de desenvolvimento” para a retomada do planejamento territorial no país. A primeira visão acabou sendo a dominante, com ampla aceitação regional. Investimentos ineficientes resultaram na formação de polos econômicos isolados. No paradigma neoliberal, a eficiência econômica e a facilitação de fluxos tornam-se prioridade, e o continente passa a ser percebido como uma unidade territorial geoeconômica sob uma condução utilitarista de infraestrutura. Esta lógica geoeconômica acaba por refletir a visão predominante da região, na qual o objetivo era a construção de um sistema integrado de logística visando garantir a competitividade de produtos no mercado internacional, assim como a incorporação de novas áreas à dinâmica do comércio global (PECEQUILO, 2013).

A defesa de uma integração regional de toda a América do Sul acabou resultando em diversas situações de divergências no início do século. No caso da IIRSA, sua constituição ficou muito dependente das instituições financeiras internacionais e das companhias privadas, com bastante influência dos EUA no contexto pós-Guerra Fria, o que acabou por reduzir a sua efetividade na promoção da formação de uma infraestrutura estratégica que levasse em consideração questões relativas à defesa e à segurança da região sul-americana.

Leandro Couto (2013) aprofunda o debate ao investigar o papel da IIRSA, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Fundo de Convergência Estrutural e Modernização Institucional do Mercosul (FOCEM) na superação de assimetrias no processo de integração regional da América do Sul. Partindo de uma abordagem multidisciplinar, o autor apresenta importantes dados sobre a concentração econômica na região, tais como consumo de energia, pesquisa e desenvolvimento, comércio regional e investimentos. Dessa forma, avança na ideia da convergência entre infraestrutura e desenvolvimento. Na análise sobre os projetos da IIRSA, converge com as críticas de Padula (2010, 2014) no que se refere ao domínio de projetos infraestruturais pontuais e voltados para fora, sem um fortalecimento regional integrado. A carteira de projetos da IIRSA seria “o resultado da soma das intenções individuais de cada país” (COUTO, 2013, p. 161). Outros problemas seriam a dificuldade em obter financiamento para as obras, bem como a superposição

⁸⁴ Ex-presidente da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Eliezer Batista da Silva, publicou o estudo "Infra-Estrutura para o Desenvolvimento Sustentado e Integração da América do Sul" em 1997.

de áreas de influência, com prejuízos para o planejamento regional (COUTO, 2013, p. 207-208). Couto enfatiza também o predomínio de uma visão de integração “*hacia afuera*, voltada aos mercados globais e mais próxima dos princípios do regionalismo aberto” (COUTO, 2013, p. 208).

Por outro lado, ainda que com significativas limitações e debilidades, a formação da IIRSA representou um projeto basilar na construção da ideia de infraestrutura como recurso de poder na região. A Iniciativa foi crucial para (i) a institucionalização da integração física (através da formação do Comitê de Direção Executiva, Grupos Técnicos Executivos, Coordenações Nacionais e Comitê de Integração Técnica); (ii) para a gestão dos financiamentos (de forma coordenada e conjunta, não mais de maneira descentralizada, através do CCT); e (iii) para a planificação estratégica dos projetos de energia, transportes e comunicações (através das Carteiras de Projetos e da Agenda de Implementação Consensuada). Esse processo, até então inédito na história das relações regionais, ocorreu de forma conjunta e consensuada entre os doze países da América do Sul, ainda que com grande influência de bancos, empresas e potências extrarregionais. Os avanços deste novo modelo seriam intensificados a partir do novo ciclo que se iniciou no começo dos anos 2000 em praticamente todo o subcontinente, abrindo espaço para um projeto de liderança regional do Brasil enquanto condutor do fortalecimento e da autonomia da América do Sul.

3.1.3 A América do Sul como espaço prioritário na agenda externa brasileira: o aprofundamento da integração regional sob o governo Lula da Silva (2003-2010)

No início do primeiro governo Lula, a IIRSA, lançada ainda no governo FHC, era encarada com desconfiança. De acordo com Leandro Couto (2013, p. 157), “a aceitação da sua inclusão na agenda das relações regionais por parte da diplomacia brasileira impôs-se pelas demandas dos vizinhos”. Assim, ainda que o governo tratasse como fundamental a integração física, inicialmente não concordava com os moldes pela qual vinha sendo planejada no subcontinente. Isso se dava especialmente devido à ausência do BNDES, bem como à grande influência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e das reformas neoliberais.

Em contraste com o perfil de expansão geográfica da cooperação regional na política externa brasileira que prevalecia desde os 1990 (FUCCILLE, 2018), o governo Lula procurou enfatizar o fortalecimento da autonomia nacional e regional nos fóruns regionais de cooperação. Esse ímpeto da política externa brasileira encontrou respaldo em um cenário de transformação

do contexto regional (LIMA, 2013; MALAMUD, 2011). Os efeitos socioeconômicos da liberalização que predominou na América do Sul impulsionaram mudanças políticas nos países da região. Segundo Lima e Coutinho (2007, p. 11),

Dois movimentos estruturais encontraram, nesse período, um ponto de adensamento e conflito. De um lado, a liberalização econômica, com suas privatizações, desregulamentações, choques de abertura comercial e demais ajustes; e, de outro, a democratização política, expressa nos aumentos da liberdade e da participação política. O que, a princípio, poderia se caracterizar como fenômenos convergentes demonstra, na realidade, o grande distanciamento existente entre os mercados (as forças produtivas e financeiras) e as ruas (as forças populares de mobilização social). Dois segmentos, que, mesmo internamente, estão muito longe de serem considerados coesos ou monolíticos, sendo ambos bastante dinâmicos.

Esse contexto impulsionou o fortalecimento de novas forças políticas, muitas das quais ganharam força a partir da ineficiência das chamadas “democracias de mercado” dos anos 1990 em resolver problemas estruturais que atingiam a região (BANDEIRA, 2002; COUTINHO, 2006). A chegada de Hugo Chávez Frías ao poder em 1999, na Venezuela, representa o início de um processo de ruptura com o perfil de busca por alinhamento ao Consenso de Washington que prevalecera durante a década de 1990 (BERNARDES, 2015; MARINGONI, 2009; LEITE; FLORES, 2007). A ascensão de governos progressistas, processo intitulado como “primavera sul-americana” ou “onda rosa” (FUCCILLE, 2014; STOESSEL, 2014; LIMA; COUTINHO, 2007; CASTAÑEDA, 2006), tornou-se consolidada com as eleições de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2003-2010), Néstor Kirchner na Argentina (2003-2007), Tabaré Vázquez no Uruguai (2005-2010), Evo Morales na Bolívia (2006 -), Rafael Correa no Equador (2007-2017) e Fernando Lugo no Paraguai (2008-2012) (FUCCILLE, 2014). A convergência programática desses governos abriu espaço para uma agenda mais ampla de cooperação que não aquela voltada apenas às questões comerciais.

Ao ser eleito em 2002, Lula da Silva lança a Carta ao Povo Brasileiro como resposta ao temor dos investidores externos e da burguesia interna, afirmando que manteria os objetivos do tripé macroeconômico lançado a partir do receituário neoliberal no governo Cardoso (SINGER, 2010). É importante ressaltar a relação entre política externa e burguesia interna - fração intermediária entre a antiga burguesia nacional e a burguesia compradora, que possui relações de dependência e contradição em relação ao capital estrangeiro (BOITO JR; BERRINGER, 2013). A manutenção das metas de superávit fiscal, câmbio flutuante e inflação controlada sustentaram os interesses do capital financeiro a partir de elevadas taxas de juros e de câmbio valorizado, especialmente no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) (POCHMANN, 2016; CONTI, 2015).

A conjuntura de aumento do preço das *commodities* concomitante à elevação da demanda chinesa permitiu ao governo Lula um incentivo à fração exportadora (principalmente aos setores da agroindústria, siderurgia e mineração) e elevadas taxas de crescimento econômico *apesar* das medidas de austeridade fiscal (BASTOS; LARA, 2015). Nesse sentido, há uma simbiose a partir da aliança entre os interesses da PEB na integração sul-americana, como plataforma de um projeto específico de inserção internacional do país, e os interesses das empresas “campeãs nacionais”, que eram direcionadas como agentes dessa política externa, ao mesmo tempo em que a influenciavam através de lobbies para as licitações públicas (CAMPOS, 2014). Em síntese, especialmente no período entre 2006 e 2010, havia de um lado uma política macroeconômica que visava acalmar o capital financeiro através do tripé macroeconômico, que era compensado, por outro lado, pelo incentivo ao capital produtivo em conformidade com uma política externa que priorizava as relações regionais.

No primeiro mandato do governo Lula, sob a chancelaria de Celso Amorim⁸⁵, houve uma retomada da consciência do papel do Estado, cuja ação política tinha o objetivo de tornar o país um agente ativo do sistema internacional. O caráter reformista da nova política externa pressupunha uma maior articulação Sul-Sul, mas assentada na manutenção de um eixo norte-sul ativo (PECEQUILO; CARMO, 2015; AMORIM, 2010). A América do Sul se consolidou como espaço de projeção do Brasil, que afiançava a atuação do Brasil no plano global. Cervo (2008, p. 53), ao definir a transição de Cardoso a Lula, aponta que foi “de um neoliberalismo híbrido para um governo híbrido de esquerda”. Há elementos de continuidade em relação ao governo Cardoso, princípios como a defesa de uma articulação regional, da democracia no plano regional e global se mantiveram (CASARÕES, 2012; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; ALMEIDA, 2004). Apesar disso, a nova política externa ampliava o ativismo brasileiro nos fóruns internacionais e tinha um dos seus objetivos consolidar o país como uma potência regional com direito de reivindicar a participação na governança global (PECEQUILO; CARMO, 2015; AMORIM, 2010).

A América do Sul, nesse contexto, aparecia constantemente na política declaratória do novo governo. Essa pretensa liderança, no entanto, ainda carecia de elementos materiais que justificassem o espaço de projeção que o Brasil reivindicava (PECEQUILO; CARMO, 2015; MALAMUD, 2011). Em um primeiro momento, o governo Lula reforçou os mecanismos

⁸⁵ A política externa “ativa e altiva” daria prioridade à América do Sul e, como consequência dessa orientação, entre janeiro e agosto de 2003 todos os chefes de Estado sul-americanos visitaram o Brasil. Como reflexo, foi criada no Itamaraty uma Subsecretaria-Geral da América do Sul (GARCIA, 2017).

regionais já existentes (Mercosul, IIRSA etc.). Progressivamente, contudo, a inserção regional na América do Sul foi acompanhada de uma expansão e aprofundamento dos projetos regionais e da internacionalização das empresas brasileiras. Segundo Lima e Coutinho (2007), o regionalismo aberto deu lugar ao regionalismo estrutural na política externa brasileira.

O objetivo de expansão para fora da economia brasileira teve como principal iniciativa o investimento direto no exterior, a começar pelos vizinhos sul-americanos e o continente africano, a fim de superar os desequilíbrios estruturais do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, do entorno para o mundo, as empresas nacionais atuavam nas áreas de mineração, prospecção, metalurgia, indústria e tecnologia, com destaque para as empresas do setor de construção pesada (CAMPOS, 2014). Em relação à integração sul-americana, foram as grandes empresas os agentes do processo, impulsionados pelo Estado. O avanço se deu especialmente na área de infraestrutura, que passa a ser considerada o vetor estruturante da integração regional, pois é o fator que amarra os países ao processo e dá materialidade ao processo de integração, sobrevivendo às mudanças governamentais (LIMA, 2007). O Mercosul assumiria, nesse contexto, uma dimensão efetivamente estratégica. Segundo Desiderá Neto et al. (2014),

O Mercosul seria o coração dessa articulação sul-americana, demandando uma redefinição de sua lógica e da postura brasileira em relação ao bloco. A diplomacia presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva fez importantes movimentos nesse sentido, apoiando a criação de um parlamento regional, de regras para o funcionamento do Tribunal Permanente de Revisão, do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), reforçando a participação de instâncias de representação da sociedade e de governos subnacionais e adotando medidas de amenização dos conflitos comerciais existentes. Foram criados na estrutura institucional do Mercosul, no lado social, as Cúpulas Sociais do Mercosul, o Instituto Social do Mercosul (ISM) e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) e, na esfera política, além do Parlamento do Mercosul (Parlasul), o cargo de alto-representante geral do Mercosul (DESIDERÁ NETO et al., 2015, p. 40).

Já em 2003, Lula apresenta proposta para consolidação da união aduaneira do Mercosul, o *Objetivo 2006*, logo antes de o presidente ir para os EUA iniciar as negociações que levariam ao engavetamento da ALCA. No mesmo ano, durante visita de Estado à Argentina, Lula assina com Néstor Kirchner a declaração intitulada *Consenso de Buenos Aires*, concebida como um contraponto ao chamado Consenso de Washington (GARCIA, 2017). Em 2004, na III Reunião de Chefes de Estado da América do Sul, em Cuzco, na qual formou-se a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA, futura UNASUL), os governos passaram a dar maior atenção à IIRSA e à construção de um modelo diferente de integração. Ainda que a IIRSA tenha mantido seu enfoque no regionalismo aberto, foi consolidada a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010, a qual abandonou a visão de área de livre-comércio nas Américas (PADULA, 2011b).

A partir do governo Lula, portanto, o Estado logístico opera com mais efetividade, com o desafio de superar o legado danoso do período neoliberal, ou seja, diminuir a dependência tecnológica e financeira, impulsionando a inovação produtiva, visando atenuar a vulnerabilidade externa (CERVO, 2008). Com a busca por maior autonomia decisória, adequa-se o desenvolvimentismo ao contexto de globalização e interdependência. Por conseguinte, transfere-se à sociedade as responsabilidades do Estado empresário. Diferentemente do paradigma neoliberal, o Estado não teria só a função de garantir estabilidade econômica, mas a de coadjuvar a sociedade para a efetivação dos seus interesses (CERVO; BUENO, 2011). Há apoio ao empresariado que toma o Estado como estrategista e não mais como guia. A visão sobre a globalização passa a ser nem otimista e nem pessimista, mas sim uma oportunidade de negócios.

O chamado “paradigma logístico” (CERVO, 2008) foi estabelecido na PEB especialmente através do investimento em infraestrutura regional, visto que representava uma área com grandes potencialidades às grandes empresas brasileiras. Principalmente a partir de 2008, com a crise econômica global e a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), um novo enfoque foi dado à integração regional, com maior participação do Estado e com o advento de uma visão estratégica e sistêmica sobre o processo. Essa nova perspectiva mais progressista gerou um fortalecimento da integração regional. Em relação à integração física, o fato mais relevante se deu na criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2010, o qual absorveu a IIRSA e implementou um caráter mais político e estratégico à integração infraestrutural, prevalecendo sobre as instituições financeiras multilaterais e sobre os interesses externos, conforme será analisado na próxima seção.

Segundo Cervo (2008), passa a haver uma espécie de nivelamento pelo alto do desenvolvimento econômico e do bem-estar social. Em outros termos, o objetivo seria mimetizar a atuação das grandes potências, procurar seguir a trajetória dos países desenvolvidos para ingressar no seio da sociedade capitalista naquele contexto. O foco do paradigma consiste em dar apoio logístico aos empreendimentos públicos e privados, a fim de fortalecê-los internacionalmente. Assim, almeja reproduzir o comportamento de países desenvolvidos, que protegem suas empresas, tecnologia e capitais de matriz nacional. Soma-se a isso o zelo em relação ao nível de emprego e da ampliação da condição consumidora da população. Portanto, há um reforço do núcleo econômico duro nacional, em especial aquele ligado à indústria e à infraestrutura, a fim de impulsioná-lo em termos comparativos aos das nações avançadas e para facilitar o processo de internacionalização.

Ocorreu, em primeiro lugar, uma mudança no interior do bloco no poder. A grande burguesia interna brasileira, fração da classe capitalista que mantém uma base própria de acumulação de capital e disputa posições com o capital financeiro internacional, ascendeu politicamente em prejuízo dos interesses desse capital internacional e de seus aliados internos. Em segundo lugar, essa mudança esteve e está vinculada a uma mudança mais ampla na política nacional. Isso porque a ascensão da grande burguesia interna só foi possível graças à constituição de uma frente política que reúne, além dessa fração burguesa, os principais setores das classes populares (BOITO JR.; BERRINGER, 2013, p. 31).

O período desenvolvimentista havia lançado as bases para essa trajetória através do estabelecimento de um grande mercado, disponibilidade de capital e competitividade empresarial. Contudo, o paradigma normal é um hiato nesse contexto, obstruindo uma transição direta à fase logística (CERVO, 2008).

Em relação aos desafios da construção do desenvolvimentismo no governo Lula, as contribuições de Eli Diniz (2016) são oportunas. De acordo com a autora, em termos domésticos, a agenda desenvolvimentista que foi reinaurada era pautada na expansão do crédito e do emprego formal, políticas sociais abrangentes – como o Bolsa Família –, aumento do salário-mínimo e política industrial mais intensa. A noção de crescimento econômico acompanhado de distribuição de renda é o que, segundo a autora, configura uma nova perspectiva de desenvolvimento no Brasil entre 2004 e 2010 (DINIZ, 2016, p. 76): “destaca-se ainda a redução da vulnerabilidade externa, o equilíbrio macroeconômico, a democracia e a inserção internacional competitiva sob o primado de uma nova visão da soberania nacional”. No entanto, a partir da perspectiva de desenvolvimento de Amartya Sen (1999), que inclui enquanto fundamental a dimensão da sustentabilidade ambiental, o novo modelo desenvolvimentista não rompe com o paradigma produtivo centrado do setor automobilístico e não cria “metrópoles dotadas de infraestrutura eficiente de transporte coletivo e de níveis toleráveis de poluição” (DINIZ, 2016, p. 76).

Em termos regionais, pelos padrões históricos da diplomacia, entende-se que a atuação regional do Brasil no governo Lula não representou uma alteração fundamental na conduta da PEB, tendo em vista o caráter de permanência e longa duração da história diplomática do país (CASARÕES, 2012; CERVO; BUENO, 2011; PECEQUILO, 2008; VISENTINI, 2008; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; ALMEIDA, 2004). O argumento proposto é que a inovação consistiu justamente no elevado grau de intensidade conferido à busca dos objetivos externos do Brasil. Em outras palavras, não seria uma reorientação profunda da política externa, mas sim a sua intensidade que marcaria o período da política externa brasileira. Por conseguinte, em relação à América do Sul, foi estabelecido um padrão de relacionamento e inserção mais

profundos do que em qualquer outro período da história. Permanece a histórica importância dada à região; entretanto, a integração regional passa a ser o objetivo primordial para a inserção internacional do país. Villafañe Santos (2014), ao analisar a América do Sul no discurso diplomático brasileiro, também caracteriza o período Lula a partir da maior intensidade e empenho na busca pela cooperação regional:

A maior intensidade, associada à grande disposição de estreitar as relações sul-americanas, produziu uma diferença expressiva em relação às iniciativas de construção de uma identidade comum que antecederam o atual governo. O próprio Chanceler Amorim assinalou que a grande diferença entre os dois momentos está nas opções de cada governo. Para ele, como no caso da prioridade para a América do Sul, 'algumas são questão de ênfase, mas quantidade se transforma em qualidade' (SANTOS, 2014, p. 150).

O caráter dessa nova postura brasileira pode ser exemplificado por dois casos simbólicos desse novo perfil de atuação: (1) as renegociações sobre o Acordo de Itaipu, em 2009; e (2) o caso da nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia, em 2006.

Foi durante o governo Lula que Itaipu ganhou destaque novamente para a política externa brasileira. Com a ascensão de Fernando Lugo ao poder no Paraguai, o país passa a ter atitudes mais nacionalistas e modifica sua agenda bilateral com o Brasil, inserindo pontos específicos como as questões energéticas, que envolviam Itaipu. Desde a assinatura do Tratado de Itaipu, existe um sentimento público de que os benefícios não eram iguais para os dois países (CORDEIRO, 2009), já que ficou decidido que 50% da energia gerada seria do Paraguai, porém o país somente utiliza 5%, o que significa que 45% são vendidos para o Brasil a preços bastante baixos, a fim de sanar a dívida paraguaia (SILVA; RODRIGUES, 2010). Lugo propôs uma revisão das cláusulas do Tratado de Itaipu que pudesse diminuir essa situação considerada exploratória para o Paraguai. As principais reivindicações de Lugo diziam respeito ao preço pago pelo Brasil pela energia paraguaia, ao direito paraguaio de vender sua energia para outros países além do Brasil e à diminuição da dívida originada da construção da Usina (SILVA; RODRIGUES, 2010).

As negociações começaram complicadas, devido ao fato de que o Brasil não demonstrava vontade em aceitar a revisão do Tratado ou os pleitos paraguaios. Lugo afirmava que o Paraguai não abandonaria suas reivindicações, pois Itaipu poderia trazer mais benefícios econômicos ao país, além de ser um instrumento para afirmar a legitimidade de seu governo (TOLEDO, 2013). Assim, o Brasil teve que buscar uma solução para o problema que vinha gerando tensões diplomáticas. Itaipu sempre foi de suma importância para a matriz energética brasileira, sendo uma questão de segurança nacional e que interliga o Brasil ao Paraguai, de modo que os dois dependem um do outro para seu abastecimento energético (PECEQUILO;

HAGE, 2007). Além disso, um litígio com o Paraguai seria um empecilho para o processo de integração regional, que vinha tomando um caráter mais político que econômico.

Em 2009, Brasil e Paraguai firmam um acordo que garante que os dois países submeteriam à aprovação dos respectivos Congressos uma elevação do fator de multiplicação aplicado aos valores pagos pelo Paraguai pela cessão de energia, o que geraria um aumento da quantia paga ao Paraguai (CORDEIRO, 2009). O Congresso brasileiro aprovou em 2011 a triplicação do valor pago ao Paraguai. Também, os dois países poderiam vender a energia gerada por Itaipu para terceiros países a partir de 2023, ano em que a dívida será quitada (FRIEDMANN, 2011). Como forma de expressar o desejo dos dois países em manter boas relações a partir de então, os presidentes realizaram um comunicado conjunto, com todas as disposições do acordo, cujo nome “Construindo uma Nova Etapa na Relação Bilateral” demonstra claramente a busca pela mudança nas relações.

As relações históricas entre Brasil e Bolívia sempre tiveram alguma relação com os hidrocarbonetos⁸⁶. No início da década de 2000, como resultado das políticas neoliberais da década de 1990, a situação de empobrecimento (mais aguda no campo) se aprofundou. Esse contexto contrastava com a situação das empresas estrangeiras de energia no país, que lucravam com o principal recurso natural do país. Segundo Cepik e Carra (2006; p. 5),

as principais organizações populares compostas por setores camponeses, indígenas e urbanos reuniram-se numa plataforma comum batizada de “Pacto de Unidad” e fizeram quatro reivindicações básicas, sendo uma delas a exigência de aumentar de 18% para 50% a taxa sobre as petrolíferas e buscar o enfrentamento direto com as transnacionais.

Evo Morales foi a principal força política a capitalizar a questão da soberania sobre os recursos naturais como uma plataforma política. Eleito em 2005, Morales se comprometeu com a nacionalização dos bens do subsolo e revisitar a política da Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

Para o Brasil, a disputa sobre a política de recursos naturais na Bolívia tem uma importância estratégica. Em meados da década de 2000, o gás boliviano da região de Media Luna era responsável pelo abastecimento de aproximadamente 50% do parque industrial brasileiro (SANTORO, 2007; SEBBEN, 2010).

⁸⁶ O Acordo de Roboré, de 1938, na sequência da Guerra do Chaco (1932-1935), estabeleceu alinhamentos sobre o abastecimento de petróleo do Brasil pela Bolívia no contexto da II Guerra Mundial. Esse acordo foi atualizado em 1958. As notas reversais, à época, geraram muitas reações dos ciclos políticos e militares do Brasil, contrários às mudanças introduzidas pelo governo boliviano (RAMOS, 2020).

Em maio de 2006, o governo boliviano, seguindo a nova postura de luta pela autonomia sobre seus recursos naturais, assumiu o controle das instalações da Petrobrás Bolívia em San Alberto (Departamento de Tarija, na região sul do país). O exército boliviano ocupou as duas refinarias da companhia brasileira no país e mais de cinquenta blocos de exploração que pertenciam a outras companhias (FUSER, 2011; MAISONNAVE, 2006; CEPIK; CARRA, 2006).

Evo anunciou o decreto “*Héroes del Chaco*”, nº 28701 (BOLÍVIA, 2006), que determinava que (1) o Estado recuperava a propriedade, a posse e controle sobre seus recursos naturais; (2) a partir daquela data, as empresas petrolíferas estrangeiras que desenvolviam atividades de produção de gás e petróleo país deveriam entregar toda a sua produção de hidrocarbonetos para a YPFB, que passaria a ser responsável pela comercialização desses recursos; (3) as empresas estrangeiras teriam prazo de 180 dias para firmar novos contratos sob essas condições, as companhias que não reajustassem os contratos teriam de encerrar as atividades no país; (4) ao longo período de transição, nos campos cuja produção média certificada de gás natural em 2005 foi superior a 100 milhões de m³/dia, o valor da produção foi distribuído do seguinte modo: 82% para o Estado (18% dos royalties e participações, 32% do Imposto Direto sobre Hidrocarbonetos - IDH e 32% por meio de participação adicional para YPFB), e 18% para empresas (que cobre custos operacionais, amortização de investimentos e lucros); (5) o Estado boliviano assumia o controle e direção da produção, transporte, refino, armazenamento, distribuição, comercialização e industrialização de hidrocarbonetos no país; (6) a Bolívia recuperava sua participação plena em toda a cadeia produtiva do setor de hidrocarbonetos, a YPFB passava a controlar pelo menos 50% mais 1 nas empresas Chaco S. A., Andina S. A., Transredes S. A., Petrobrás Bolivia Refinación S.A. e Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolívia S. A. (BOLÍVIA, 2006).

Esse processo de nacionalização tem raízes na reação da sociedade boliviana ao fracasso do projeto neoliberal. Cabe lembrar que a Bolívia foi o segundo país da região a adotar as políticas neoliberais, atrás do Chile apenas. Como já mencionado, a situação de pobreza e desigualdade persistente foi um dos principais elementos de impulsionamento da reação nacionalista que é incorporada pelo governo boliviano. A nacionalização foi resposta, portanto, a uma série de reivindicações populares que se acumularam ao longo dos anos anteriores na Bolívia reivindicavam, principalmente, nacionalização dos recursos e assembleia constituinte foi basicamente os ciclos de protestos que garantiram isso, além da criação do Movimento ao Socialismo (MAS). Segundo Closs (2020, p. 39),

A Guerra da Água⁸⁷ e a Guerra do Gás⁸⁸ tiveram consequências enormes para a vida política boliviana. [...] mostraram a crise de legitimidade que os partidos políticos tradicionais se encontravam, principalmente após as malsucedidas reformas neoliberais. [...] No ciclo eleitoral de 2005, Evo Morales Ayma foi eleito presidente do país pelo MAS com 53% dos votos; [...] O primeiro ato político de grande relevância do governo que se iniciou em 2006 foi relativo aos hidrocarbonetos. [...] não se tratou de uma nacionalização de tipo clássico: foi mais uma renegociação forçada de contratos, pois o Estado passa a ter obrigatoriamente 50% mais uma das ações.

Para a Petrobras, a nacionalização teve um impacto direto. A companhia brasileira era, até à época do decreto, a maior empresa atuando no país, com investimentos de mais de 1 bilhão de dólares (FUSER, 2011; CEPIK; CARRA, 2006). Do ponto de vista brasileiro, o governo Lula teve de enfrentar forte reação interna, não só da própria Petrobras, como da mídia, partidos de oposição (PSDB e PFL) e das forças armadas brasileiras. Apesar disso, de imediato, Lula reconheceu a soberania boliviana sobre seus recursos naturais e adotou postura de negociação com o governo Evo Morales (LULA, 2006). A articulação de negociações entre Brasil e Bolívia junto aos presidentes da Argentina, Néstor Kirchner, e da Venezuela, Hugo Chávez (CARDOSO, 2011; FUSER, 2011), evidenciam a ênfase na regionalização como mecanismo para resolução de problemas.

Em outros termos, a política externa brasileira não assumia novas diretrizes para a região, mas assumia uma nova ênfase. Além disso, o Brasil, moderadamente, buscou resolver de modo pacífico os litígios, sem deslegitimar as reivindicações nacionalistas dos dois vizinhos, Bolívia e Paraguai; e, no caso boliviano, procurou articular a solução para a questão junto aos outros dois atores regionais de relevância para a integração regional.

A consolidação dessa nova postura refletiu-se em um aprofundamento da integração regional na América do Sul. Conforme Samuel Pinheiro Guimarães (2006, p. 294), um dos principais desafios da política externa do Brasil seria “articular um bloco econômico e político na América do Sul, não hegemônico, com mecanismos de compensação e com processos efetivos de redução de desigualdades entre Estados da região”. Naturalmente, a ascensão econômica do Brasil gera uma atratividade nos vizinhos. A integração regional serve ao Brasil como alavanca para a inserção internacional, assim como a associação com o Brasil garante aos demais Estados sul-americanos uma forma de ampliar seu desenvolvimento com menos dependência das potências centrais, que impõem maiores condicionalidades indesejadas (COUTO, 2013). Contudo, a condução da política externa para a América do Sul não é

⁸⁷ A Guerra da Água ocorreu entre 1999 e 2000. Segundo Closs (2020), deveu-se à insatisfação com a Lei de Água Potável e Sistema de Esgoto Sanitário, a qual estabeleceu a privatização dos serviços de abastecimento de água.

⁸⁸ A Guerra do Gás foi uma série de protestos contra a privatização da YFPB (CLOSS, 2020; FUSER, 2011).

caracterizada por um suposto altruísmo – pelo contrário, por um cálculo estratégico de aumentar a confiança dos vizinhos e diminuir a interferência externa na região. Ademais, contribui para a perspectiva de construção de uma imagem de liderança na região (MALAMUD, 2011).

Neste período, o BNDES financiou obras nacionais na Venezuela, Guiana, Equador, Bolívia, Colômbia, entre outros países (CAMPOS, 2014). Cabe destacar que é nesse contexto que emerge a ideia de criação do Banco do Sul, que seria voltado em especial para o financiamento de infraestrutura regional. Os principais agentes desses empreendimentos eram as grandes empresas brasileiras: Petrobras, Vale, Gerdau, Queiroz Galvão, OAS, Odebrecht, Camargo Corrêa, Braskem, Andrade Gutierrez, entre outras (VALDEZ, 2011). Assim, o Estado “logístico”, através da diplomacia e das grandes empresas, era o responsável por formular a estratégia e conferir suporte à inserção internacional (CERVO, 2008).

A exportação de obras de construtoras brasileiras explodiu nos últimos dez anos. O desembolso de financiamentos do BNDES para obras de empreiteiras brasileiras no exterior aumentou 1.185% entre 2001 e 2010, passando de US\$ 72, 897 milhões para US\$ 937, 084 milhões. No governo Lula, que usou a diplomacia presidencial para abrir mercados para empresas brasileiras na África e América Latina, o crescimento foi de 544%. Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão e Camargo Corrêa tiram uma parcela cada vez maior de seu faturamento de obras feitas em países como Venezuela, Peru, Angola e Moçambique. (...) "O banco financia obras de infraestrutura desde 1997 e jamais houve uma demanda tão grande para projetos no exterior", diz Luciene Machado, superintendente de comércio exterior do BNDES. "Antes isso se restringia à Odebrecht, mas agora vemos todas as empreiteiras fazendo uma opção pela internacionalização", afirma. Folha de São Paulo, 18/09/2011, caderno Mercado.

Por essa concepção, o Estado transfere seu papel de agente à sociedade e à burguesia nacional, mas sem deixar a construção de infraestrutura exclusivamente a cargo dos centros de decisão das potências extrarregionais, como foi feito no período neoliberal. O Estado logístico se caracterizaria pelo incentivo e suporte aos empreendimentos das grandes empresas brasileiras no exterior, cuja maioria compõe o ramo de construção e energia. Nesse contexto, o BNDES apresenta um papel central através de três mecanismos: i) financiando projetos da carteira da IIRSA; ii) parceria de financiamento com a Cooperação Andina de Fomento; e, iii) através de concessão de linhas de crédito diretas para as empresas.

A busca pela liderança brasileira encarava a América do Sul como única ponte possível para uma maior inserção internacional do país, com um lugar de destaque na geopolítica das Grandes Potências. Dessa forma, o Brasil passa a aliar seus interesses políticos aos interesses de grandes empresas como principais agentes da política externa. Segundo Campos (2014, p. 120),

[...] essas empresas atuam em diversos ramos econômicos no mercado doméstico e são capazes, por seu porte e experiência técnica, de executar obras no exterior. Esse movimento apoia-se em um amplo suporte e favorecimento estatal, o que se dá

sobretudo em regiões geográficas prioritárias da política externa brasileira, nas quais a atuação do país se pode fazer presente com mais força e intensidade, como a América do Sul e a África, em especial a subsaariana.

Não há como separar o perfil de inserção internacional do Brasil sem considerar a aliança entre o Estado Brasileiro e grandes companhias nacionais. A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008, elaborada como desdobramento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), incluiu mais setores nos programas de financiamento do BNDES, tais como aeronáutica; petróleo, gás natural e petroquímica; bioetanol; mineração; aço; papel e celulose; e carnes (PUERARI, 2016; ALMEIDA, 2011). A estruturação de uma política de apoio à internacionalização das empresas brasileiras partia do pressuposto que a capacidade do Brasil ter uma atuação como player global passava pela condição de competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional. Para tanto, as empresas contariam com o apoio logístico e financeiro. Segundo Puerari (2016, p. 282), “somente no período de 2003 a 2006, primeiro mandato de Lula, foram realizadas 250 missões comerciais para 60 países”. Carvalho (2018, p.18) destaca o papel do Estado brasileiro na promoção de um novo contexto doméstico e como isso se articula com a internacionalização das empresas brasileiras

O Estado havia sido decisivo na expansão do mercado interno brasileiro entre 2006 e 2010, através de políticas de transferência de renda e aumento do salário-mínimo, junto com a ampliação dos investimentos em infraestrutura física e social. No entanto, no final do segundo mandato do presidente Lula, crescia a visão de que tal estratégia de crescimento, erroneamente interpretada como “liderada pelo consumo”, era insustentável. Empresários do setor industrial e boa parte dos economistas defendiam medidas que reduzissem os custos das empresas nacionais e elevassem sua competitividade diante da concorrência estrangeira (CARVALHO, 2018, p. 8).

Assim, como parte desse processo, as empresas nacionais ampliaram sua presença global. O mapa 4 abaixo mostra a distribuição de empresas brasileiros pelo mundo em 2014:

Mapa 4 – Principais Empresas Brasileiras no Mundo



Fonte: Milani et al. (2014).

A maior distribuição das empresas brasileiras nesse período estava na América do Sul e na África. Essas duas regiões eram prioritárias na política externa brasileira naquele período (AMORIM, 2010). A PDP dividiu suas ações por grupos, como o de destaques estratégicos, o qual incluía programas para “Regionalização”, “Integração com a África”, “Integração Produtiva da América Latina e Caribe” (ROCHA, 2015; DIEESE, 2008). Nesse sentido, observa-se a vinculação entre o projeto de desenvolvimento produtivo e o de inserção internacional. Essa meta foi renovada no “Plano Brasil Maior”, desenhado no governo Rousseff. Dentre os casos de internacionalização para América do Sul e África com apoio do BNDES no governo Lula, destacam-se os casos das empresas Camargo Corrêa, Odebrecht, Perdigão, Gerdau, JBS-Friboi, Marfrig, Vale e Votorantim (ROCHA, 2012). Além disso, empresas como Petrobras, Andrade e Gutierrez e Queiroz Galvão também tiveram destaque nesse processo de internacionalização que ocorreu nesse período.

Dentre os setores internacionalizados, o setor da construção pesada tem uma atuação crucial para esse projeto brasileiro. Afinal, a construção de infraestrutura é um dos elementos estruturantes para a consolidação de um programa de integração regional e configura-se como recurso de poder efetivo. A internacionalização dessas empresas (as principais: Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Odebrecht, Queiroz Galvão), além de acompanhar um movimento de busca por dinamização da economia brasileira, permite a materialização de um projeto de liderança brasileira na região. Cabe destacar que, no entanto, essa aliança entre essas empresas e o projeto de política externa é frágil, pois as empresas apoiam-se em interesses corporativos nesse processo, conforme evidencia sua história de aproximação com o poder político brasileiro

e com o capital monopolista transnacional (CAMPOS; BRANDÃO, 2017). Portanto, a associação é de ocasião, o que não implica em afirmar que invalida a importância da sua atuação para política externa brasileira naquele momento.

A Tabela 4 abaixo apresenta algumas das maiores obras de integração de infraestrutura regional do período que contam com participação de empreiteiras brasileiras. A participação se dá, principalmente, em obras no setor de transporte e energia e está em diversos países da região, com destaque para Argentina e Bolívia, pelo número de projetos.

Tabela 4 – Grandes obras de infraestrutura firmadas por empresas brasileiras na América do Sul

Obra	País	Empresa responsável	Ano	Valor do financiamento (em milhões de dólares)
Hidrelétrica San Francisco	Equador	Odebrecht	2003	243
Rodovia Tarija-Bernejo	Bolívia	Queiroz Galvão	2003	179
Rodovia Interoceânica Sul	Peru	Camargo Corrêa	2004	420
Gasoduto San Martin	Argentina	Odebrecht e CONFAB	2004	200
Gasoduto do Sul	Argentina	CONFAB	2006	279
Terceira Ponte sobre Rio Orinoco	Venezuela	Odebrecht	2006	-
Apoio ao projeto Transantiago	Chile	BNDES	2007	350
Ferrovía del Carare	Colômbia	Camargo Corrêa e Odebrecht	2008	650
Projeto Hacia el Norte Rurrenabaque-el-Chorro	Bolívia	Queiroz Galvão	2008	199
Aqueduto de Chaco	Argentina	OAS	2009	180
Rodovia Villa Tunari-San Ignacio de Moxos	Bolívia	OAS	2009	332
Soterramento do Ferrocarril Sarmiento	Argentina	Odebrecht	2010	1500
Linha 4 do metrô de Caracas	Venezuela	Odebrecht	2010	185
Hidrelétrica de Chaglla	Peru	Odebrecht	2011	150
Hidrelétrica de Manduriacu	Equador	Odebrecht	2012	90,2
Segunda Ponte sobre o Rio Paraná	Paraguai	Construbase-Cidade-Paulitec	2014	200

Fonte: Elaboração própria, com dados de sites web oficiais dos países e empresas supracitados.

Nem todos os projetos de infraestrutura que contavam com a participação de empresas brasileiras estavam conectados à carteira de projetos da IIRSA. No entanto, faziam parte de uma estratégia confluyente entre os objetivos da política externa do período Lula com a formação de consensos regionais sob orientações políticas convergentes. A partir da consolidação da América do Sul enquanto espaço prioritário da política externa brasileira, há um entendimento de que a infraestrutura seria o elemento que (i) dotaria a liderança regional brasileira de condições materiais, (ii) concretizaria o projeto de integração de forma tangível e (iii) contribuiria de forma direta para a formação do espaço sul-americano enquanto polo de poder na transição do sistema internacional para a multipolaridade.

Devido às contestações e temores dos vizinhos acerca da atuação do Brasil na América do Sul, a orientação da PEB na busca por articular consensos, solucionar controvérsias e atuar como *paymaster* regional eram os elementos que dariam base à construção da liderança brasileira. A infraestrutura é o elemento que amarra todos esses aspectos, conforme os casos apresentados de Bolívia e Paraguai. No entanto, esse processo não deixou de ser acompanhado de contradições, tendo em vista a aliança tática entre os interesses da PEB com grandes empresas nacionais, sob o paradigma logístico. Nesse sentido, ainda que o Estado tenha mantido, em parte, o controle sobre a orientação dos projetos, foi priorizado o frágil elo com um empresariado historicamente contraditório. Historicamente contraditório, porque não foi formado sob interesses (e responsabilidades) sobre o desenvolvimento nacional e regional.

Os investimentos em infraestrutura regional dotariam o Brasil de resultados materiais que dariam suporte à sua liderança na região e ao seu desenvolvimento. Por outro lado, as novas bases de atuação externa que estavam sendo construídas não superaram os históricos problemas estruturais que formaram o país e a América do Sul, nos quais a própria infraestrutura foi conduzida enquanto recurso de poder extrarregional. O empresariado nacional ligado à integração de infraestrutura regional, dessa forma, não conferiu estabilidade, confiança e a cooperação que eram necessárias ao fortalecimento do processo, apesar dos esforços da diplomacia brasileira do período. A IIRSA, nesse contexto, atendia a esses objetivos. Foi um período de intensos avanços, mas ainda marcado por falhas e assimetrias na condução dos projetos, conforme será analisado a seguir.

3.1.4 Dez anos de IIRSA: uma análise dos resultados do período de vigência da Iniciativa

Essa seção tem como objetivo fazer um balanço dos dez anos da IIRSA e sua relação com o regionalismo sul-americano no período. Em termos de integração física, ainda que com limitações, foi o período de maiores avanços da IIRSA. A ascensão se deu como resultado de uma intensa coordenação política regional, acelerada institucionalização da integração e favorável conjuntura econômica internacional. O relatório “IIRSA: 10 anos depois” (2011), elaborado pela própria instituição, indica que o balanço do período pode ser analisado através de ganhos tangíveis e intangíveis.

Em termos tangíveis, entre 2003 e 2010, a quantidade de projetos na Carteira da IIRSA aumentou mais de 50% e os investimentos estimados aumentaram em torno de 150% (IIRSA, 2011). Ainda em termos tangíveis, destaca-se também a evolução da Carteira de Projetos de 2010 em relação à de 2004. A última Carteira da IIRSA passou a contar com 524 projetos, com investimento estimado em torno de 96,1 bilhões de dólares distribuídos em 47 grupos pertencentes a nove EIDs. A partir de 2007, o eixo Hidrovia Paraná-Paraguai passa a integrar a planificação da Carteira, por si só adicionando 95 novos projetos à planificação. Já o eixo Andino do Sul se mantém sem planejamento.

Tabela 5 – Composição da Carteira IIRSA (2010)⁸⁹

Eixo	Nº de projetos	%	Nº de Grupos	Investimento (US\$ milhões)	%	Transportes	Energia	Telecomunicações
Amazonas	58	11	7	5.400,90	5,6	51	6	1
Andino	64	12,2	10	7.478,00	7,8	49	13	2
Capricórnio	72	13,7	5	9.421,40	9,8	68	4	0
Escudo das Guianas	25	4,7	4	1.694,90	1,8	18	6	1
Hidrovia Paraguai-Paraná	95	18,1	5	6.677,40	6,9	85	7	3
Interoceânico Central	55	10,5	5	5.525,10	5,7	51	2	2
Mercosul-Chile	107	20,3	6	35.836,20	37,3	90	17	0
Peru-Brasil-Bolívia	23	4,4	3	21.402,30	22,3	17	6	0
Sul	27	5,1	2	2.713,00	2,8	24	3	0
TOTAL	524	100	47	96.119,20	100	451	64	9

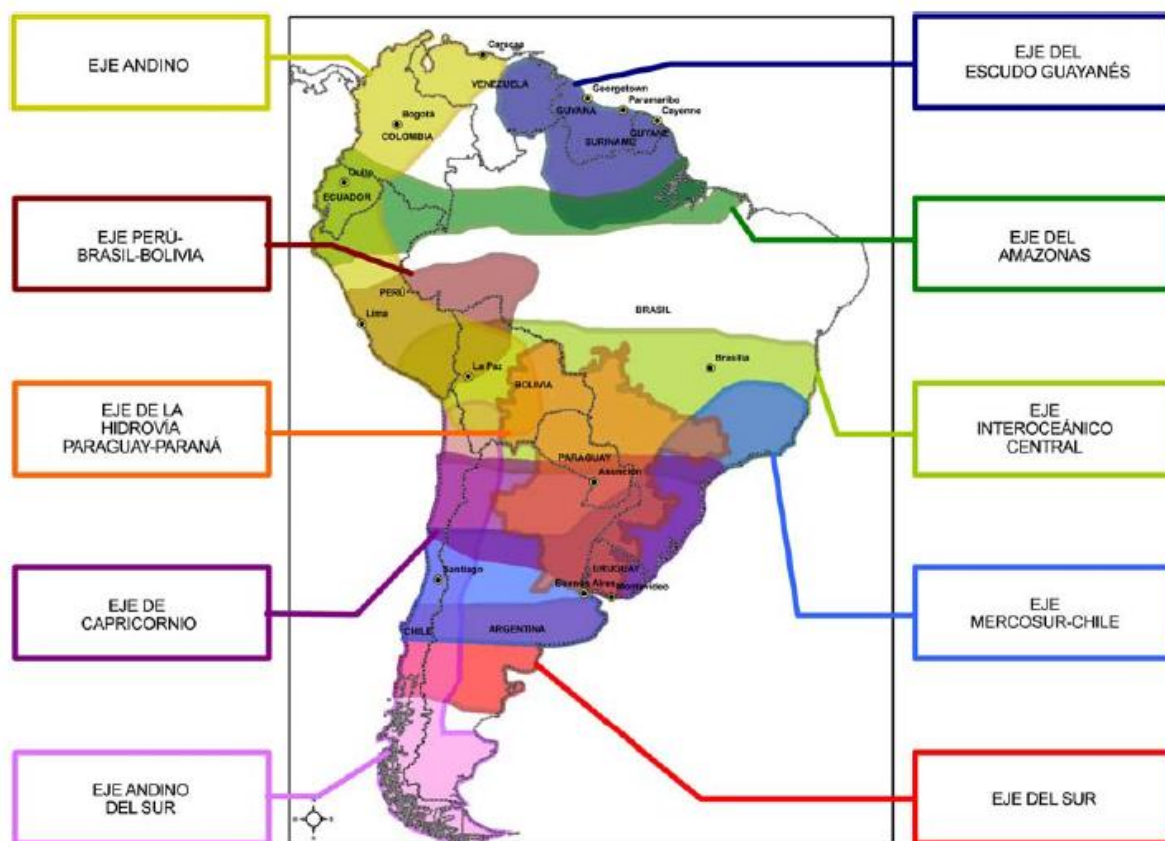
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da IIRSA (2010b).

Em 2010, prestes a culminar a primeira fase de trabalho da Iniciativa, foram novamente realizadas reuniões dos GTEs de todos os EIDs, exceto do Escudo das Guianas. O objetivo era

⁸⁹ A soma aritmética das colunas “Transporte” e “Total”, tanto em “Nº de projetos” quanto em “Investimentos”, não corresponde à soma aritmética dos totais por EID devido à existência de dois projetos conjuntos: (i) Passo de Fronteira Pircas Negras pertencente aos Eixos Capricórnio e MERCOSUL-Chile; e (ii) Construção da Estrada de Ferro Cascavel-Foz do Iguaçu pertencente aos Eixos Capricórnio e Hidrovia Paraguai-Paraná.

permitir o intercâmbio entre os países de cada EID sobre o estado da situação dos projetos de cada grupo e a eventual incorporação de novos projetos à Carteira, bem como a análise da situação da AIC (IIRSA, 2010b). A carteira resultante do trabalho de 2010 é composta por 524 projetos com um investimento estimado em torno de 96,1 bilhões de dólares, conforme a publicação “Planejamento Territorial Indicativo: Portfólio de Projetos 2010” (IIRSA, 2010b). Em comparação com os dados de 2004, depreende-se um aumento significativo no escopo da planificação da IIRSA em todos os âmbitos. O número de projetos elevou-se em mais de 56%, enquanto os investimentos estimados aumentaram cerca de 157%. Em termos setoriais, os projetos de transportes tiveram uma elevação 56% entre 2004 e 2010; de energia, 60%; e de telecomunicações, 50% (IIRSA, 2004; 2010b). Dos nove eixos planificados, o Brasil integra sete deles, com exceção do Andino e do Sul. Em relação à delimitação geográfica dos EIDs, em 2010, consolidou-se da seguinte forma:

Mapa 5 – Eixos de Integração e Desenvolvimento da Carteira de Projetos IIRSA (2010)



Fonte: IIRSA (2010b).

Em comparação entre as Carteiras de 2004 e 2010, o número de projetos de natureza nacional aumentou 80%, enquanto os transnacionais caíram em torno de 4%, o que representa uma fragilidade em termos de integração física coordenada, mas torna o processo mais factível.

Em termos de caracterização dos investimentos, os públicos se elevaram em mais de 80%, os privados se mantiveram estáveis e os público-privados aumentaram em quase 24%.

Tabela 6 – Caracterização da Carteira IIRSA (2010)

Natureza	Nº de projetos	Investimento (US\$ milhões)
Nacionais	433	72.182,50
Transnacionais	91	23.936,70
Caracterização dos Investimentos		
Público	393	44.222,90
Privado	58	16.210,50
Público-Privado	73	35.685,80
TOTAL	524	96.119,20

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da IIRSA (2010b).

Conforme já discutido, o papel das agências de financiamento tinha um papel central na IIRSA. BID, CAF e FONPLATA compunham o cerne do comitê técnico que geria o próprio desenho dos projetos. Padula (2010) pontua que, por mais que esses bancos de fomento fossem regionais, estavam sob grande influência do capital monopolista internacional, especialmente do Banco Mundial e do projeto da ALCA.

Já o BID atua na América Latina como braço do Banco Mundial (Bird) e tem 47 países membros (de todo o mundo), dos quais apenas 26 são latino-americanos, e sua gestão é predominantemente conduzida pelos países desenvolvidos, onde os EUA sozinho possui 30% do capital e conseqüentemente de peso nas votações – nesta instituição a participação de um país no seu aporte total de capital lhe confere peso equivalente nas votações. Assim, é altamente influenciado pelos EUA. É interessante notar que as mesmas instituições financeiras que compõem o CCT promoveram a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), impulsionada pelos EUA (PADULA, 2010, p. 178).

No que diz respeito ao BID, em 2005 foi criado o Fundo de Infraestruturas de Integração (FIRII) para a preparação de projetos da IIRSA. Um total de 15 projetos da Carteira de 2010 estavam sob esse fundo de financiamento na sua etapa de estudo técnica, com um aporte de 12,6 milhões de dólares (IIRSA, 2010b). No caso da CAF, os recursos para elaboração de projetos foram direcionados ao desenvolvimento de componentes de viabilidade técnica, ambiental e social, além de projetos de engenharia, com foco em corredores rodoviários. Em junho de 2010, o valor aprovado para recursos ultrapassava 4,5 milhões de dólares destinado a 15 projetos da IIRSA (IIRSA, 2010b). Em relação ao FONPLATA, foi criado o Fundo de Desenvolvimento de Projetos de Integração Regional (FONDEPRO), com o objetivo de funcionar como mecanismo financeiro por meio da alocação de recursos para cooperação técnica. Embora o FONDEPRO ainda não estivesse operacional em 2010 como mecanismo financeiro, o FONPLATA financiou até aquele ano estudos relacionados a projetos de integração pertencentes à Carteira IIRSA no valor de 3,3 milhões de dólares.

Já em termos de resultados das etapas de conclusão dos projetos IIRSA, a Tabela 7 abaixo apresenta as informações do período entre 2003 e 2010. De acordo com os dados, 10% das obras foram concluídas:

Tabela 7 – Etapa de conclusão dos projetos IIRSA (em 2010)⁹⁰

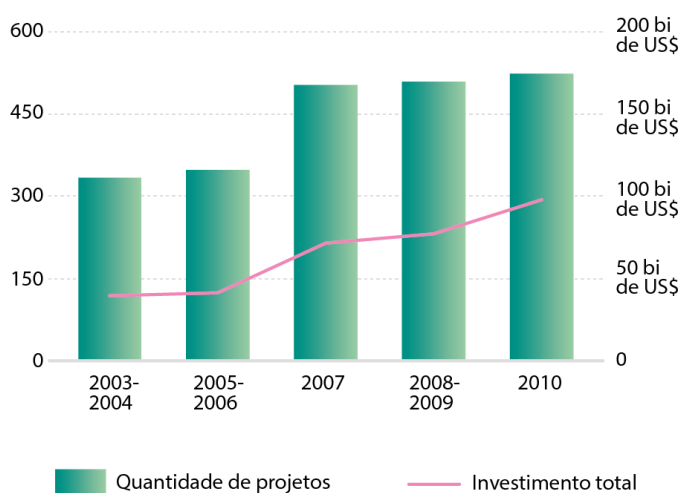
Etapa	Nº de projetos	%	Investimento (US\$ milhões)	%
Perfil	138	26,3	12.550,80	13,1
Pré-execução	158	30,2	29.058,70	30,2
Execução	175	33,4	46.040,90	47,9
Concluído	53	10,1	8.468,80	8,8
TOTAL	524	100	96.119,20	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da IIRSA (2011).

O gráfico a seguir apresenta uma descrição quantitativa da evolução que a Carteira de Projetos IIRSA teve desde sua formação original até o seu encerramento, em 2010⁹¹. Em termos agregados, é possível verificar um crescimento significativo, tanto em número de projetos como em estimativa de investimentos. Vale destacar que, embora de 2009 a 2010 tenha havido um crescimento de apenas 2,7% no número de projetos, o investimento estimado aumentou em 29%, já que foram incorporadas mais informações devido à atualização do Banco de Dados de Projetos (IIRSA, 2010b).

Gráfico 3 – Evolução da Carteira IIRSA (2003-2010)

Quantidade de projetos e investimento (em bilhões de US dólares) entre 2003 e 2010



Nota metodológica: Nos anos 2003, 2006 e 2008, não houve lançamento de planificação anual. Em seus relatórios posteriores, a IIRSA contabilizou os dados desses períodos considerando o biênio correspondente.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Carteiras IIRSA/COSIPLAN.

JAEGER, 2021

⁹⁰ Na etapa de perfil são incluídos os projetos em fase preliminar ou sendo idealizados. Na etapa de pré-execução são incluídos os projetos em fase de pré-factibilidade, factibilidade e investimento.

⁹¹ O gráfico será discutido novamente para avaliar os resultados das Carteiras COSIPLAN entre 2011 e 2016.

Outro âmbito a ser analisado é a implementação e os resultados da AIC, com projetos definidos como prioritários, muitos a partir de Projetos-Âncora. A tabela 8 abaixo visa sintetizar a AIC e sua evolução entre os anos de 2005 e 2010.

Tabela 8 – Caracterização e evolução dos projetos estruturados AIC (2005-2010)

Nº	Projeto	Tipo	Financiamento	Investimento (US\$ milhões)		Etapa de Conclusão		Países*
				2005	2010	2005	2010	
EIXO MERCOSUL-CHILE								
1	Duplicação 1 da Rodovia 14 entre Paso de Los Libres e Gualeguaychú	Transporte	Público	370,0	780,0	Pré-execução	Execução	AR (BR)
2	Adequação do Corredor Rio Branco-Montevideú-Colonia-Nueva Palmira	Transporte	Público-privado	163,0	234,0	Execução	Execução	UI (AR-BR)
3	Construção da Ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco	Transporte	Público	12,0	35,0	Pré-execução	Pré-execução	BR-UI
4	Duplicação do Trecho Palhoça-Osório (Rodovia Mercosul)	Transporte	Público	800,0	700,0	Execução	Execução	BR (AR-UI)
5	Projeto Ferroviário Los Andes-Mendoza (Ferrovia Transandina Central)	Transporte	Privado	251,0	5.100,0	Pré-execução	Pré-execução	AR-CH
6	Rodovia Internacional CH-60 (Setor Valparaíso-Los Andes)	Transporte	Público-privado	286,0	286,0	Execução	Execução	CH (AR)
7	Gasoduto do Nordeste Argentino	Energia	Público	1.000,0	1.000,0	Pré-execução	Execução	AR (BO)
EIXO DE CAPRICÓRNIO								
8	Construção da Ponte Binacional Salvador Mazza-Yacuiba e Centro de Fronteira	Transporte	Público	10,0	23,0	Pré-execução	Pré-execução	AR-BO
9	Nova Ponte Presidente Franco-Porto Meira, com Centro de Fronteira Paraguai-Brasil	Transporte	Público	55,0	80,0	Pré-execução	Pré-execução	PI-BR
EIXO INTEROCEÂNICO CENTRAL								
10	Construção da Rodovia Pailón-San José-Puerto Suárez	Transporte	Público	435,0	477,0	Execução	Execução	BO (BR-CH-PE)
11	Anel Ferroviário de São Paulo (Trechos Norte e Sul)	Transporte	Público-privado	300,0	850,0	Pré-execução	Pré-execução	BR
12	Passo de Fronteira Infante Rivarola-Cañada Oruro	Transporte	Público	1,2	2,0	Pré-execução	Execução	BO-PI
13	Construção da Rodovia Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa	Transporte	Público	60,0	49,0	Pré-execução	Execução	BO (PI)
14	Rodovia Toledo-Pisiga	Transporte	Público	76,0	95,0	Execução	Execução	BO (CH)
15	Pavimentação e Melhoramento da Rodovia Iquique-Colchane	Transporte	Público	19,0	42,0	Execução	Execução	CH (BO)
16	Recuperação do Trecho El Sillar	Transporte	Público	30,0	120,0	Pré-execução	Pré-execução	BO (CH-PE)

⁹² *Na coluna “Países”, X (Y): país X investe e beneficia, país Y se beneficia sem investir.

EIXO ANDINO								
17	Centro Binacional de Atendimento de Fronteira de Desaguadero	Transporte	Público	7,5	7,5	Perfil	Pré-execução	BO-PE
18	Passo de Fronteira Cúcuta-San Antonio del Táchira	Transporte	Público	2,0	2,0	Perfil	Perfil	CO-VE
19	Melhoramento da Navegabilidade do Rio Meta	Transporte	Público	108,0	108,0	Pré-execução	Execução	CO-VE
EIXO DO AMAZONAS								
20	Corredor Viário Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asis	Transporte	Público	183,0	373,0	Pré-execução	Execução	CO
21	Rodovia Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Portos e Centros Logísticos	Transporte	Público-privado	285,0	681,2	Execução	Execução	PE (BR)
22	Rodovia Lima-Tingo Maria-Pucallpa, Portos e Centros Logísticos	Transporte	Público-privado	514,0	1.351,3	Execução	Execução	PE (BR)
23	Porto Francisco de Orellana	Transporte	Público-privado	40,0	105,3	Perfil	Pré-execução	EQ
EIXO PERU-BRASIL-BOLÍVIA								
24	Pavimentação Iñapari-Puerto Maldonado-Inambari, e Inambari-Juliaca/Inambari-Cusco	Transporte	Público-privado	694,0	1.384,3	Pré-execução	Execução	PE (BR)
25	Ponte sobre o Rio Acre	Transporte	Público	10,0	12,0	Execução	Concluído	BR-PE
EIXO ESCUDO DAS GULANAS								
26	Rodovia Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown	Transporte	Público	3,3	3,3	Pré-execução	Execução	GU-BR
27	Ponte sobre o Rio Takutu	Transporte	Público	10,0	10,0	Execução	Concluído	GU-BR
28	Rodovia Venezuela (Ciudad Guayana)-Guiana(Georgetown)-Suriname (Paramaribo)	Transporte	Público	0,8	0,8	Perfil	Perfil	VE-GU-SU
29	Melhoramento da Rodovia Nieuw Nickerie-Paramaribo-Albina e Cruzamento Internacional do Rio Marowijne	Transporte	Público-privado	105,0	105,0	Perfil	Execução	SU-GU
TICs								
30	Exportação por Remessas Postais para Médias e Pequenas Empresas	Telecomunicações	Público-privado	1,0	5,0	Pré-execução	Execução	Regional
31	Implementação do Acordo de Roaming Sul-Americano	Telecomunicações	Público-privado	1,0	1,3	Perfil	Execução	Regional
TOTAL				5.832,80	14023,00			

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da IIRSA (2010a).

Conforme é possível observar acima, dos 31 projetos estruturados AIC, 28 fazem parte do setor de transportes (rodovias, pontes, postos de fronteira, navegabilidade, pavimentações). Dois deles foram concluídos no período 2005-2010 (projetos nº 25 e 27)⁹³. Há somente um projeto do setor energético (nº 7, Gasoduto do Nordeste Argentino), mas que concentra um dos maiores investimentos estimados dentre os projetos AIC (1 bilhão de dólares). Nesse primeiro momento, dois dos 31 projetos são de ordem regional: os do setor de Telecomunicações (projetos nº 30 e 31), devido ao seu planejamento estratégico integrado.

Em termos de investimentos estimados da Carteira AIC, elevou-se de 5,8 bilhões de dólares em 2005 para 14 bilhões em 2010, representando um aumento de 141% (IIRSA, 2010a).

⁹³ Quanto aos prazos de execução e conforme a estimativa vigente no VI Relatório da AIC de 2010, esperava-se que, em 2014, 77% dos projetos da Agenda estivessem concluídos. Isso se refere à expectativa de 14 projetos concluídos no final de 2011, 19 no final de 2012, 21 no final de 2013 e 24 no final de 2014 (IIRSA, 2011).

Além disso, dos 31 projetos, o Brasil é parte direta de sete deles, enquanto investidor e beneficiário (projetos nº 3, 4, 9, 11, 25, 26, 27). Em outros seis, o Brasil aparece enquanto parte beneficiada, mas não investidora (projetos nº 1, 2, 10, 21, 22, 24) - ou seja, a obra não é projetada para o território brasileiro, mas beneficia o país por facilitar uma ligação com a fronteira brasileira. O Brasil, portanto, era o país mais beneficiado pela AIC, fazendo parte (direta ou indiretamente) de 13 projetos. Em segundo lugar, a Bolívia, em nove projetos. Em último, o Equador, que aparece em apenas um. O Mapa 6 abaixo ilustra as localidades dos projetos AIC.

Mapa 6 – Os Projetos da Agenda de Implementação Consensuada (2005-2010)



Fonte: IIRSA (2010a, p. 61).

Os resultados que sintetizam o período de formação da IIRSA, portanto, se mostram positivos. Especialmente para o Brasil, país mais beneficiado pela Iniciativa, e também pelo aproveitamento da oportunidade de alterar seu papel assimétrico na região para uma posição de liderança, através da coordenação consensuada dos projetos de infraestrutura regional. Para a integração sul-americana, os resultados discutidos acima demonstram a tangibilidade e a materialidade que a infraestrutura confere à vontade política de cooperação regional.

Além dos ganhos tangíveis, a planificação infraestrutural é permeada também por ganhos intangíveis, como a própria instituição reconhece:

Entre os resultados intangíveis, cabe mencionar o conhecimento acumulado sobre as restrições e oportunidades da região através de numerosos estudos e diagnósticos realizados no contexto dos EID e PSI; a cooperação entre países sul-americanos; as metodologias desenvolvidas para o planejamento territorial, incluindo a capacitação de funcionários públicos; o capital institucional mobilizado e formado tanto nos governos quanto nos órgãos regionais; e a considerável mobilização de recursos da cooperação técnica regional das três Instituições que integram o CCT (IIRSA, 2011, p. 9-10).

É possível sumarizar os resultados intangíveis reconhecidos pela IIRSA em cinco: maior conhecimento da região, cooperação entre os países, desenvolvimentos metodológicos e treinamentos, valorização do capital institucional e mobilização de recursos da cooperação regional (IIRSA, 2011). Além dos resultados intangíveis apontados pela Iniciativa, outros três encontram destaque através do argumento aqui proposto: (i) desenvolvimento; (ii) autonomia e (iii) recurso de poder. Em termos de desenvolvimento, os 53 projetos concluídos no período representam impactos de difícil mensuração, mas que são correlatos, quanto à geração de empregos diretos e indiretos, à redução de assimetrias regionais e sociais, bem como à melhoria em indicadores socioeconômicos.

Sobre os ganhos de autonomia, ainda mais difíceis de serem mensurados, destaca-se a consolidação e o sucesso de uma iniciativa historicamente inédita na região em termos de arranjos regionais, sem a presença direta de potências extrarregionais. Ressalva-se, no entanto, a manutenção dessa presença externa através da influência das instituições financeiras multilaterais. Por fim, em termos de ganhos em recurso de poder, destaca-se o valor intangível da conformação de uma integração infraestrutural autônoma, cujos benefícios ocorrem especialmente no longo prazo. Nesse sentido, a janela de oportunidade que foi criada para maior projeção, fortalecimento e cooperação na América do Sul é fruto desse processo de formação da IIRSA. Houve uma mudança de ritmo e de percepção regional acerca da cooperação sul-americana.

Para o Brasil, país de maiores capacidades materiais da região, a institucionalização, o avanço e a materialização do processo de integração física foram de encontro com os objetivos prioritários da política externa do período. Sustentado em um projeto político de alcance global, mas também econômico, o Brasil da primeira década do século XXI encarava a América do Sul como ponte para um posicionamento mais influente no Sistema Internacional, principalmente através dos arranjos Sul-Sul. Além da América Sul, consolidada como espaço prioritário da agenda de política externa brasileira, a década encerra-se ainda com a criação da Comunidade

de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), “que marcou uma presença diferenciada do Brasil em uma região tradicionalmente pertencente à esfera de influência dos Estados Unidos” (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 79).

Os vizinhos sul-americanos representavam, também, um grande mercado potencial para os produtos brasileiros, especialmente os industrializados, o que elevaria a produtividade complexa da economia brasileira em um contexto de reprimarização da pauta exportadora⁹⁴. Nesse processo, as obras de infraestrutura regional apresentam uma dualidade, cuja direção depende do projeto político-econômico vigente: por um lado, podem reforçar a reprimarização através da formação de corredores comerciais, que facilitam a agroexportação, bem como a importação de bens industrializados da Ásia-Pacífico. Por outro projeto, têm o potencial de alavancar a formação de uma cadeia produtiva industrial regional. Além disso, o espaço sul-americano, historicamente marcado por enormes gargalos e vazios infraestruturais, era uma fronteira de expansão para as grandes construtoras brasileiras, alinhadas com os objetivos da PEB alicerçados no paradigma logístico.

Esse processo foi permeado igualmente por críticas e debilidades: (i) o temor de um possível subimperialismo brasileiro por parte dos vizinhos; (ii) a manutenção da influência externa sobre os financiamentos das obras, limitando a plena capacidade de controle autônomo do recurso de poder infraestrutural; e (iii) o perfil de muitos projetos e EIDs que reforçariam o papel desfavorável da região na divisão internacional do trabalho, por formarem muito mais corredores de comércio do que de desenvolvimento integral. A ênfase em obras rodoviárias - 207 dos 451 projetos de transportes (IIRSA, 2011) - é um símbolo dessa crítica⁹⁵.

As limitações desse processo passam a se tornar mais evidentes a partir do ciclo seguinte. Por mais que a absorção da IIRSA pelo recém-criado COSIPLAN tenha sido um avanço para a planificação da integração física regional, ocorreu em um momento de maiores desafios políticos e econômicos no Brasil, na América do Sul e no mundo, conforme será analisado a seguir.

⁹⁴ No ano 2000, 74,5% de tudo que o Brasil exportou eram bens industrializados. Em 2010, foram 43,4%, uma queda de mais de 30 pontos percentuais (MDIC, 2021).

⁹⁵ O transporte rodoviário é interessante para distâncias menores - inferiores a 250 quilômetros - em rotas que carecem de hidrovias ou ligações ferroviárias nas proximidades (MT, 2013). As hidrovias apresentam elevada eficiência energética considerando-se a relação carga/potência (T/HP), visto que a capacidade de carga média do modal hidroviário é de 5 toneladas por HP, no ferroviário é de 0,75 e no rodoviário somente 0,17, ou seja, a hidrovia atinge uma eficiência energética até 29 vezes maior que o transporte rodoviário (OLIVEIRA, 2012). Além disso, a taxa de consumo de combustível por tonelada transportada é bastante inferior no modal hidroviário, consumindo apenas 5 litros por TKU (toneladas transportadas por quilômetro útil), enquanto o ferroviário consome 10 litros e o rodoviário chega a consumir 96 litros por TKU (OLIVEIRA, 2012). Dessa forma, a taxa de emissão de poluentes atmosféricos é muito inferior através das hidrovias, somente 20 kg de CO₂ por TKU, contra 34 kg de CO₂ por TKU nas ferrovias e 116 kg de CO₂ por TKU nas rodovias (MT, 2010; OLIVEIRA, 2012).

3.2 O COSIPLAN no reordenamento estratégico regional: do auge ao declínio da infraestrutura enquanto recurso de poder na América do Sul (2010-2016)

O objetivo dessa seção é analisar a criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e a evolução do processo de integração física sul-americana. Primeiramente, avalia-se a formação do conselho sob um processo de reestruturação estratégica a partir da organização da UNASUL. Busca-se contribuir aos estudos sobre regionalização na América do Sul ao pontuar as diferenças fundamentais entre IIRSA e COSIPLAN, bem como as principais transformações na conjuntura regional. Será analisada também a trajetória de auge e declínio do conselho e do projeto de integração sul-americana, especialmente a partir de um processo de profunda crise da liderança brasileira que estava sendo construída.

3.2.1 A transição de IIRSA para COSIPLAN sob um processo de reestruturação estratégica na América do Sul

A transição da IIRSA para COSIPLAN teve como pano de fundo transformações importantes no plano global, as quais tiveram como símbolo maior a crise financeira de 2007/8. A maior crise do sistema financeiro global em oito décadas teve como seu evento de fundação a quebra do banco Lehman Brothers, em 15 de setembro de 2008. Embora a crise financeira não seja uma causa imediata das transformações institucionais que ocorreram na América do Sul, esse cenário contribuiu para que os países sul-americanos procurassem soluções autóctones para os problemas globais. No mesmo ano, em maio, é criada a União de Nações Sul-Americanas, a UNASUL, como representação institucional máxima das transformações pelas quais o subcontinente passou a experimentar desde o início do século XXI. O órgão foi o primeiro na América do Sul a ser composto por todos os doze chefes e chefas de Estado da região, sem a presença de países extrarregionais.

A iniciativa de sua criação foi capitaneada pelos ex-presidentes Lula da Silva, do Brasil, Hugo Chávez, da Venezuela, e Néstor Kirchner, da Argentina. O bloco surge enquanto evolução da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), de 2004, que fora concebida como um projeto comum de diálogo político e de avanço na formação de consensos acerca da economia e da infraestrutura regional (GARCIA, 2017). Essa mudança institucional se justificou pela noção de necessidade de promover uma articulação mais profunda entre as nações sul-americanas e os projetos de integração, intensificando o processo de integração

através da formação de conselhos setoriais. Nesse sentido, se a CASA visava o diálogo político autônomo sul-americano, a UNASUL foi criada para materializar a integração regional a partir de uma conjuntura adversa em termos globais. De acordo com o Artigo 2º do Tratado Constitutivo da UNASUL, seu objetivo era:

Construir, de forma participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, dando prioridade ao diálogo político, às políticas sociais, à educação, à energia, à *infraestrutura*, ao financiamento e ao meio ambiente, entre outros, visando eliminar a desigualdade socioeconômica, obter a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias dentro do marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNASUL, 2008a, p. 2, grifo nosso).

No mês de agosto de 2009, na III Reunião Ordinária de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL, em Quito, foi criado o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL, que absorve a agenda da antiga IIRSA (COSIPLAN, 2011a). O objetivo era alcançar respaldo político para as atividades e projetos concernentes ao desenvolvimento socioeconômico sustentável na América do Sul. “Desta forma, renova-se o mandato de prioridade da integração física, reforçando a legitimidade dos esforços de integração da infraestrutura regional ao incluir o tema na agenda comum da UNASUL” (COSIPLAN, 2011a, p. 3). No marco da criação do Conselho, a prioridade seria o desenvolvimento interno da região, de modo a fortalecer a ligação entre os países membros. No Artigo 3º do Tratado Constitutivo da UNASUL, foram elaborados três objetivos específicos relacionados diretamente com infraestrutura (UNASUL, 2008b; COSIPLAN, 2011a, p. 3-4):

[...] (d) a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região.

(e) o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos, de acordo com os critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis. [...]

(m) a integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva.

Desde 2011, a IIRSA se constitui enquanto fórum técnico do COSIPLAN, para apoiar na planificação da infraestrutura de conectividade regional (COSIPLAN, 2015a). Nesse processo, um novo enfoque foi dado à integração regional, com maior participação do Estado e de atores da sociedade civil, através de uma visão mais estratégica e sistêmica sobre a regionalização sul-americana (LIMA, 2013).

Além de estabelecer um arcabouço institucional para a ampliação da cooperação em quantidade razoável de políticas públicas regionais, os conselhos induzem à criação de *constituencies* domésticas variadas, nos respectivos países participantes, envolvendo atores políticos e econômicos também diversificados e dessa forma criando, dentro das respectivas sociedades civis, atores comprometidos com a regionalização em suas múltiplas facetas (LIMA, 2013, p. 183).

O COSIPLAN, nesse sentido, busca minimizar os efeitos adversos de uma infraestrutura regional que era constituída como corredores comerciais. No contexto de formação de seu estatuto constitutivo, a I Reunião Ordinária de Ministros do COSIPLAN definiu quatro princípios fundamentais. Tais fatores representam o compromisso da instituição em manter as bases que formaram o consenso regional em torno da IIRSA, mas alterando o conteúdo ético que permeava os princípios fundamentais da Iniciativa.

- a) **Integralidade e complementaridade** das políticas, programas e projetos de infraestrutura regional que conduzam ao equilíbrio e à coesão territorial, assim como ao desenvolvimento sustentável em harmonia com a natureza.
- b) **Participação cidadã e pluralismo** nas iniciativas de integração regional em infraestrutura, reconhecendo e respeitando os direitos de todos os povos e sua diversidade multicultural, multiétnica e plurilinguística.
- c) **Gradualidade e flexibilidade** na implementação das ações identificadas, reconhecendo as diferentes realidades nacionais.
- d) **Solidariedade e cooperação** na avaliação e priorização de projetos de integração (COSIPLAN, 2011a, p. 4, grifo nosso).

A partir desses princípios, o COSIPLAN (2011a, p. 3) apresentou os desafios institucionais para a década: (i) angariar apoio político e financiamento para os projetos da carteira, em especial da Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API); (ii) revisar e implementar as metodologias de planejamento territorial; (iii) aprofundar e aprimorar as redes de infraestrutura integradas já existentes; (iv) intensificar a divulgação dos trabalhos relacionados à integração da infraestrutura sul-americana dentro do marco do COSIPLAN nas sociedades dos países sul-americanos; (v) aperfeiçoar o papel do COSIPLAN quanto à execução de projetos; (vi) avançar nos processos setoriais e na implementação dos projetos prioritários.

Em junho de 2011, na cidade de Bogotá, foram realizadas reuniões dos GTEs dos nove EIDs, nas quais se realizou, pela primeira vez, o exercício de atualização da carteira no âmbito do COSIPLAN (COSIPLAN, 2011b). Os países atualizaram as informações de seus projetos no banco de dados da instituição, identificando os projetos a serem incluídos ou excluídos e aqueles que consideraram necessário trazer para a mesa de diálogo.

Adicionalmente, por ocasião das reuniões dos GTEs, os países apresentaram os projetos prioritários identificados a partir de um exercício de consenso interno, a fim de construir uma Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), que substituiu a AIC da IIRSA. Para realizar esta tarefa, foram considerados os planos de desenvolvimento nacionais e subnacionais, as políticas e estratégias setoriais, os acordos binacionais e as prioridades de investimento (COSIPLAN, 2011b). Ao final desta seção serão avaliados os resultados da API do período 2011-2016.

O exercício de atualização de portfólio resultou em uma carteira de 531 projetos que atingem um investimento estimado em cerca de 116 bilhões de dólares. A partir dessas informações, destaca-se a rápida evolução de menos de um ano de transição entre IIRSA e COSIPLAN, com a adição de sete novos projetos e um aumento de investimentos estimados na ordem de 20 bilhões de dólares.

Tabela 9 – Composição da Carteira COSIPLAN (2011)⁹⁶

Eixo	Nº de projetos	%	Nº de Grupos	Investimento (US\$ milhões)	%	Transportes	Energia	Telecomunicações
Amazonas	64	12	7	6.099,90	5,2	57	6	1
Andino	64	12	10	9.343,50	8	49	13	2
Capricórnio	76	14,2	5	8.979,10	7,7	72	4	0
Escudo das Guianas	18	3,5	4	4.540,30	3,9	15	2	1
Hidrovia Paraguai-Paraná	93	17,4	5	6.514,80	5,6	83	7	3
Interoceânico Central	61	11,4	5	4.112,70	3,5	57	2	2
Mercosul-Chile	105	19,7	6	44.389,80	38,2	87	18	0
Peru-Brasil-Bolívia	25	4,7	3	29.557,80	25,4	19	6	0
Sul	27	5,1	2	2.738,00	2,5	24	3	0
TOTAL	531	100	47	116.120,60	100	461	61	9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do COSIPLAN (2011b).

A tabela 9 acima sintetiza alguns dos principais dados da planificação de 2011. Conforme mencionado, evidencia-se uma evolução em relação à Carteira IIRSA de 2010. Os investimentos estimados se elevaram em torno de 20%. Foram adicionados dez novos projetos do setor de transportes e dois de telecomunicações, mas foram excluídos três projetos de energia em relação a 2010. Os eixos Mercosul-Chile e Peru-Brasil-Bolívia se destacam pelo vulto dos investimentos, o que reflete, no caso do primeiro, o alto volume de projetos (105) de integração entre regiões de alta concentração industrial; e no segundo caso, o alto custo do projeto Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, projeto de maior investimento da Carteira de 2011, no valor estimado de 18,2 bilhões de dólares.

⁹⁶ Os totais indicados de “Nº de projetos”, “Investimento” e “Transportes” não correspondem à soma aritmética dos totais por EID devido à existência de dois projetos-rótula: (i) Passagem da Fronteira Pircas Negras, pertencente aos Eixos Capricórnio e Mercosul-Chile; (ii) Pavimentação Potosí-Tupiza-Villazón, pertencente aos Eixos Capricórnio e Interoceânico Central. Os projetos-rótula são projetos que articulam dois ou mais EIDs, que têm funcionalidade em mais de um EID, ou que articulam dois ou mais grupos de projetos de um mesmo EID (COSIPLAN 2011b).

Tabela 10 – Caracterização da Carteira COSIPLAN (2011)

Natureza	Nº de projetos	Investimento (US\$ milhões)
Nacionais	433	87.918,40
Transnacionais	98	28.202,20
Caracterização dos Investimentos		
Público	395	50.519,20
Privado	62	17.957,10
Público-Privado	74	47.644,30
TOTAL	531	116.120,60

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do COSIPLAN (2011b).

Já sobre a caracterização da Carteira de 2011, destaca-se a manutenção de projetos de ordem nacional e o aumento de projetos transnacionais (binacionais ou multinacionais), o que indica um maior alcance de consensos na região e uma visão mais holística sobre a integração física. Em termos de investimentos estimados, os de natureza público-privada foram os que tiveram maior aumento em relação a 2010, em torno de 12 bilhões de dólares, já indicando um processo de maior associação entre Estado e empresas privadas na integração sul-americana. Em 2011, apesar de o número de projetos sob investimentos públicos ser mais de quatro vezes superior ao de projetos público-privados, estes representaram apenas 6% a menos do total de investimentos estimados. Na Carteira IIRSA de 2010, essa proporção era de 24% a menos. Já sobre a etapa de conclusão dos 531 projetos pertencentes à Carteira COSIPLAN de 2011, destaca-se que dez projetos foram concluídos entre 2010 e 2011 e que a maior parte dos projetos se encontravam em execução.

Tabela 11 – Etapa de conclusão dos projetos COSIPLAN (em 2011)⁹⁷

Etapa	Nº de projetos	%	Investimento (US\$ milhões)	%
Perfil	152	28,6	17.424,00	15
Pré-execução	157	29,6	36.241,10	31,2
Execução	159	29,9	52.046,60	44,8
Concluído	63	11,9	10.408,90	9
TOTAL	531	100	116.120,60	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do COSIPLAN (2011b).

Muitos autores ao analisarem a transição de IIRSA para COSIPLAN apontam a adoção de uma visão mais estratégica e política sobre o processo de integração física regional (COUTO,

⁹⁷ Na etapa de perfil são incluídos os projetos em fase preliminar ou sendo idealizados. Na etapa de pré-execução são incluídos os projetos em fase de pré-factibilidade, factibilidade e investimento.

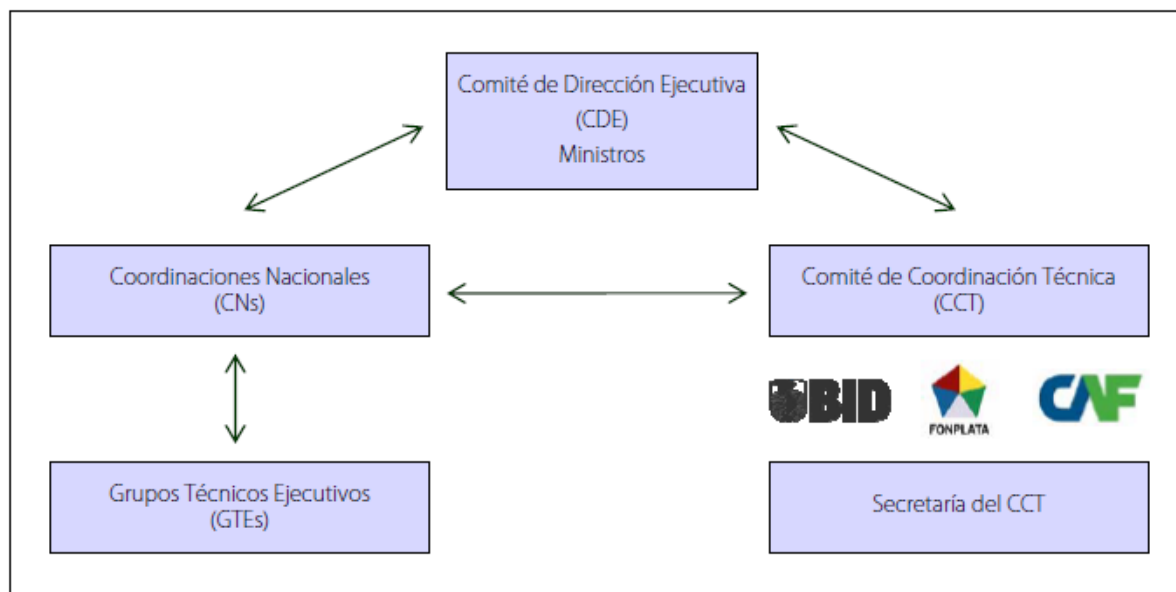
2013; CERVO; BUENO, 2011; PADULA, 2010; COSTA, 2011). No entanto, carecem análises que apontem como esse redirecionamento ocorreu de forma prática.

O contexto regional do final da primeira década do século XXI indicava um momento de colher os frutos da rápida institucionalização da integração, e ao mesmo tempo de plantar avanços mais concretos no que se refere à materialização da integração (infraestrutural, produtiva, securitária) e à formação de consensos. O relativo alinhamento político-programático regional, até então inédito na história sul-americana pós-independências, deu sustentação para que um novo passo fosse dado no aprofundamento da regionalização. O Brasil, nesse processo, vislumbra uma oportunidade de consolidação da ainda contestada liderança regional. O governo Lula encerrou-se no ano de 2010 com recordes de aprovação pública e maiores taxas de crescimento econômico desde o regime militar (CARVALHO, 2017; VISENTINI, 2012; ANDERSON, 2011). A intensidade conferida à política externa transforma a visão sobre a região e o mundo, sobre as capacidades tangíveis e intangíveis da atuação do país. Nesse contexto, a IIRSA que fora criada em um contexto bastante diverso também precisava passar por uma mudança que simbolizasse os avanços do período, bem como a vontade política de aprofundar ainda mais o ritmo, o escopo e os objetivos da integração de infraestrutura sul-americana.

Em termos concretos, essa mudança IIRSA/COSIPLAN se deu através de dois pilares: (i) a mudança na estrutura organizacional da instituição e (ii) a inclusão do projeto de integração física dentro de uma estratégia organizada de forma mais abrangente e integral.

A estrutura institucional da IIRSA foi desenvolvida *ad hoc* para cada tipo de atividade desenvolvida e não possuía um tratado formal de integração que a apoiasse. Baseava-se na coordenação entre instituições existentes nos países membros e recebia apoio técnico de três agências regionais de financiamento: BID, CAF e FONPLATA (IIRSA, 2010b). A estrutura institucional estava organizada em torno dos seguintes órgãos: Comitê Diretor Executivo (CDE), Coordenações Nacionais (CNs), Grupos Técnicos Executivos (GTEs), Comitê de Coordenação Técnica (CCT) e Secretariado do CCT.

Figura 3 – Estrutura Institucional da IIRSA



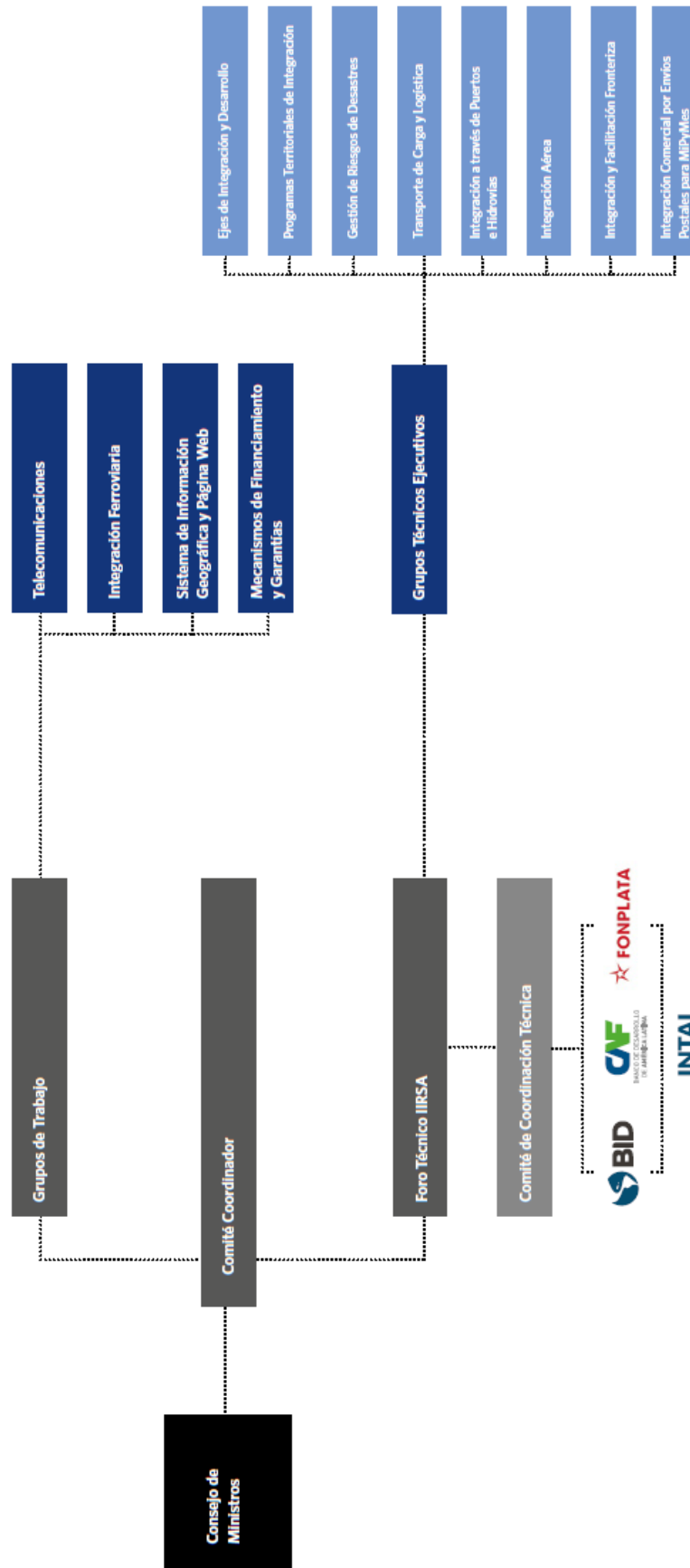
Fonte: IIRSA (2010b, p. 23).

O CDE, mais alta instância da IIRSA, assim como o CCT, eram compostos pelas instituições BID, CAF e FONPLATA, evidenciando o papel central das agências financeiras sobre a tomada de decisões na IIRSA. Conforme pode ser visto na figura acima, a estrutura organizacional da IIRSA era bastante técnica e pouco complexa. Segundo Desiderá Neto et. al (2014), essa mudança deriva da liderança brasileira e se relaciona com a busca por maior controle político.

Na III Reunião Ordinária de Chefes de Estado da Unasul, em agosto de 2009, foi decidida a criação do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), mais um resultado da liderança do governo brasileiro nessa temática. A criação do Cosiplan almeja alcançar maior controle e respaldo político por parte dos governos sobre o tema da infraestrutura, e a partir disso avançar para uma visão política e estratégica e uma capacidade maior de alavancar recursos e gerar diferentes formas de financiamento, agregando diferentes agentes (além dos que participam do Comitê de Coordenação Técnica CCT) e indo além de fatores meramente técnicos para a avaliação, viabilização, execução e financiamento de projetos (DESIDERÁ NETO et al., 2014, p. 83).

A estrutura de funcionamento do COSIPLAN foi organizada de forma mais multifacetada e também com maior peso dado à articulação política do Conselho de Ministros, que não mais contava com as instituições BID, CAF e FONPLATA na sua conformação, já que ficaram restritos ao CCT. O Conselho era composto pelos ministros de Infraestrutura e de Planejamento dos países-membros. Reunia-se uma vez por ano para analisar os resultados das atividades desenvolvidas e aprovar o Plano de Trabalho para o ano seguinte (COSIPLAN, 2016a). Além do Conselho de Ministros, o COSIPLAN foi estruturado institucionalmente de forma bastante complexa, conforme o organograma abaixo:

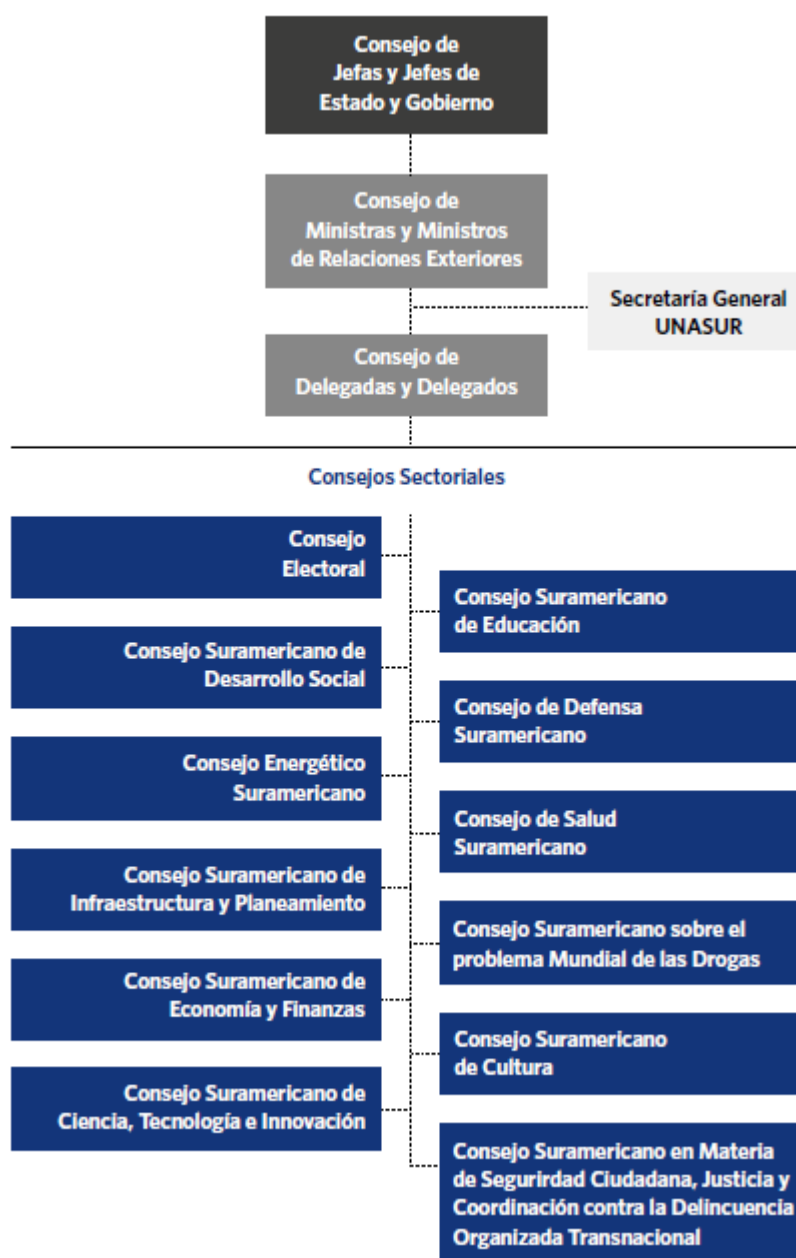
Figura 4 – Estructura Institucional do COSIPLAN



Fonte: COSIPLAN (2016a, p. 12-13).

Além disso, o COSIPLAN fazia parte de uma rede estrategicamente integrada de conselhos no âmbito da UNASUL. Nesse sentido, diferentemente da IIRSA, o COSIPLAN não foi constituído como uma iniciativa isolada. Pelo contrário, fazia parte de uma visão mais abrangente sobre o processo integrativo sul-americano, na qual a infraestrutura ocupava um papel de elo entre outras prioridades dadas à regionalização. Abaixo, segue a estrutura da UNASUL:

Figura 5 – Estrutura da UNASUL



Fonte: COSIPLAN (2016a, p. 11).

A articulação entre os doze conselhos da UNASUL em um macroprocesso estratégico coloca a promoção de infraestrutura regional em uma posição multifacetada de objetivos: eleições seguras, educação, desenvolvimento social, defesa, saúde, energia, narcotráfico, economia e finanças, cultura, segurança cidadã e justiça, ciência, tecnologia e inovação. Todos esses setores relacionam-se com infraestrutura, direta ou indiretamente. Dentre esses, destacamos três na confluência programática e estratégica com o COSIPLAN: o Conselho Energético, o Conselho de Ciência, Tecnologia e Inovação e o Conselho de Defesa.

O Conselho Energético Sul-Americano (CES) teve origem na I Cúpula Energética Sul-Americana, em 2007, na Venezuela. As resoluções do encontro fizeram parte dos esforços para a própria formação da UNASUL (MERCOCIUDADES, 2007). O CES apresenta como objetivo principal impulsionar o desenvolvimento da infraestrutura energética dos países sul-americanos como forma de apoio à sustentabilidade da integração regional (UNASUL, 2010). Como objetivos estratégicos, aponta a segurança energética, a união energética e o desenvolvimento industrial e social (COALICIÓN REGIONAL, 2016). O CES trabalha em estreita colaboração com o COSIPLAN, visto que não apresentou uma carteira própria de projetos de integração energética. A Estratégia Energética Sul-Americana reforça o foco no desenvolvimento sustentável e na redução das assimetrias regionais (UNASUL, 2010).

Entende-se o esforço de criação do CES pelo diagnóstico de que a integração energética regional é menos intuitiva e mais complexa que a de transportes, ainda que não menos importante. Esse fato explica em parte a menor proporção de projetos de energia do que de transportes no âmbito do COSIPLAN. A complexidade deriva do fato de que usinas compartilhadas, redes de transmissão elétrica integradas, gasodutos e oleodutos funcionando sob marcos regulatórios em comum exigem alto nível de consenso e de cessão de soberania. O mesmo desafio é encontrado no setor de telecomunicações. Dessa forma, a transversalidade entre CES e COSIPLAN é central no avanço de uma integração energética que reduza as amplas desigualdades regionais no acesso e na produção de energia.

O Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação (COSUCTI), por sua vez, foi criado na VI Reunião Ordinária de Chefes e Chefes de Estado da UNASUL, em 2012, no Peru. Segundo seu estatuto (UNASUL, 2012), tem como objetivos centrais promover a complementação de capacidades científicas e tecnológicas na região, bem como fomentar a mobilidade para a execução de projetos de inovação que impulsionem o desenvolvimento, o acesso e a transferência de tecnologias para a redução de assimetrias e para o avanço tecnocientífico.

Ainda que o COSUCTI não apresente o mesmo intenso grau de cooperação com o COSIPLAN que o CES, destaca-se a complementaridade inerente entre infraestrutura, ciência, tecnologia e inovação. O controle e a autonomia sobre processos inovativos, centrais para a acumulação de poder a nível sistêmico, passam pelo domínio e fortalecimento de infraestruturas produtivas, energéticas, logísticas e de telecomunicações (KENNEDY, 1988). Nesse sentido, a promoção da integração científica e tecnológica sul-americana exige também uma confluência e uma visão estratégica sobre a centralização das decisões a nível infraestrutural e tecnológico efetivamente sul-americana.

Já o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi criado em uma cúpula extraordinária da UNASUL por decisão das Chefas e Chefes de Estado, em 2008, no Brasil. Tem como função implementar políticas de defesa em matéria de cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, indústria e tecnologia, formação e capacitação na área de defesa (UNASUL, 2008a). O CDS nasce de um contexto no qual a UNASUL havia atuado como mediadora de conflitos regionais, principalmente entre Colômbia, Equador e Venezuela⁹⁸ (FUCCILE, 2018).

O Brasil teve um papel chave enquanto patrocinador desta iniciativa inédita de coordenação de políticas de defesa na América do Sul (REZENDE, 2015). Através da Estratégia Nacional de Defesa (2008), o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, deu início à formulação de uma nova doutrina de defesa brasileira: internamente, foi contemplado um processo de reequipamento militar, modernização das Forças Armadas e reativação da indústria bélica nacional, que devolveria ao Brasil sua capacidade de dissuasão (BRASIL, 2008; PAGLIARI, 2009). No documento, evidencia-se a América do Sul como espaço prioritário das políticas de defesa no entorno estratégico brasileiro, o que exigiria um maior nível de cooperação regional.

A Estratégia Nacional de Defesa (2008), o Livro Branco de Defesa Nacional (2012) e outros esforços legislativos do Congresso Nacional (por exemplo, a criação do Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB) pela Lei nº 11.631 de 2007) representam a percepção brasileira de que era preciso adaptar-se à nova geopolítica internacional. A integração infraestrutural, nesse contexto, aparece como um elemento fundamental para a consolidação dessas capacidades defensivas. Especialmente, pois, incide sobre a logística do país, entendida

⁹⁸ A crise teve início em março de 2008, quando as forças de segurança colombianas realizaram a Operação Fênix, atacando uma base das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) na província de Sucumbíos, território equatoriano. O ataque feriu a soberania do Equador ao ser realizado sem aviso prévio ou pedido de autorização. Como desdobramento, instalou-se uma grave crise diplomática entre os dois países. O conflito ganhou maiores dimensões quando foi apreendido um computador que continha dados que sugeriam um suposto vínculo entre as FARC e os governos de Rafael Correa e de Hugo Chávez (REZENDE, 2015).

neste trabalho como todas as atividades que são pré-condições ao uso da força, ou seja, que permitem a condução da guerra e tornam-se uma preocupação tática ou estratégica, já que afetam a capacidade de engajamento em uma conflagração (PROENÇA JR.; DUARTE, 2003; WALKER, 2015).

Conseqüentemente, foi promovida a criação do CDS, o que consolidaria o Brasil como árbitro em futuros conflitos regionais e como principal promotor do Conselho, o que gerou resistências e desconfianças entre os vizinhos, principalmente por parte da Colômbia (FUCCILE, 2018; CEPIK, 2010). Os esforços diplomáticos de Nelson Jobim e de Lula da Silva foram chave para reafirmar o papel do CDS como um espaço multilateral de coordenação política autônoma regional, de forma a superar as dificuldades iniciais (REZENDE, 2015). Uma das principais decisões, nesse sentido, foi o estabelecimento que todas as decisões do CDS seriam tomadas via consenso. Ainda assim, segundo Lucas Rezende (2015, p. 240): “é importante frisar que tanto a UNASUL quanto o CDS foram fruto de uma iniciativa brasileira em costurar tais arranjos e arcar com grande parte de seus custos - tanto políticos como econômicos”.

Juntos, CDS e COSIPLAN, conformam a espinha dorsal da UNASUL. São os conselhos que apresentam maiores avanços e organização institucional (ALVAREZ, 2021; PECEQUILO; CARMO, 2015). A confluência entre infraestrutura e defesa é fundamental para o sucesso da iniciativa de integração sul-americana, sendo o subcontinente um território estratégico, repleto de recursos naturais de interesse extrarregional e com profundos gargalos infraestruturais (RODRIGUES, 2020). Ressalta-se a importância do papel dual da infraestrutura, ou seja, seus benefícios servem igualmente a propósitos civis e militares, cujos efeitos se alastram por todas as esferas da sociedade (COSSUL; JAEGER, 2016). Segundo a END, a infraestrutura compõe a própria noção de Poder Nacional:

Significa incrementar todo tipo de meios de que dispõe a Nação (*infraestruturas, instaladas e potenciais*, e capital humano), assim como aperfeiçoar os procedimentos de emprego dos recursos utilizados na aplicação das expressões do Poder Nacional, com ênfase na expressão militar (BRASIL, 2008, p. 64, grifo nosso).

Em 2008, a partir do Decreto no 6.592, o Brasil regulou a Mobilização Nacional e estabeleceu o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB). Esse decreto estabelece “como logística nacional o conjunto de atividades relativas à previsão e provisão dos recursos e meios necessários à realização das ações decorrentes da Estratégia Nacional de Defesa” (BRASIL, 2008, p. 38). O SINAMOB é responsável por organizar esse processo, integrando os diferentes órgãos envolvidos. Para executá-la, algumas medidas são previstas, tais como a reorientação da produção industrial e agrícola, comercialização, distribuição e consumo dos bens e de serviços.

Esse processo geraria impactos negativos na sociedade (como escassez de produtos, inflação), o que poderia ser mitigado pela construção de infraestrutura regional. A Política Nacional de Defesa ressalta que “a existência de uma infraestrutura adequada contribui decisivamente para a unidade nacional e a integração territorial, permitindo o desenvolvimento, o acesso a pontos estratégicos do território, além da tempestiva mobilização e o oportuno apoio logístico para a Defesa Nacional” (BRASIL, 2014a, p. 14).

Além da importância da construção de infraestrutura para a capacidade de mobilização defensiva do país, ela articula-se com o projeto de integração regional. Se pensamos na perspectiva da consolidação de um complexo industrial de defesa como parte integrante da estratégia nacional de defesa, a integração sul-americana se configura como um mecanismo facilitador da constituição de um polo industrial sólido. Segundo Oliveira, Cepik e Brites (2014, p.158):

É necessário considerar o processo de integração sul-americano e a importância da integração produtiva e tecnológica das indústrias de defesa existentes nos países da UNASUL, mas principalmente do MERCOSUL, com vistas à formação de um complexo industrial-militar regional. Dadas as disparidades tecnológicas e as distintas necessidades de geração de emprego e renda dos diferentes países da região e, ainda, as parcerias estratégicas já existentes, planejar a construção de um centro de decisão econômico-industrial para a área de defesa implica em segmentar a produção de determinados bens e equipamentos em cada país, ou região. Também implica a integração de cadeias produtivas específicas do Brasil com cada um dos seus vizinhos. Neste sentido, a integração de cadeias produtivas com vistas à produção de sistemas de defesa mais intensivos em alta tecnologia depende, principalmente, da aliança estratégica entre Brasil e Argentina. Portanto, a produção de sistemas de armas avançadas, desde aeronaves de combate de última geração, passando pelos submarinos de médio e grande porte, incluindo os de propulsão nuclear, até a construção de satélites de comunicação, vigilância e guiagem, ou capacidades estratégicas, só será plenamente viabilizada através da parceria estratégica entre estes dois países,

Essa possibilidade vincula-se à diminuição dos custos industriais pelo ganho de escala no âmbito regional e a condição de que, se considerarmos o compartilhamento de custos, há maior potencial para investimento em inovação tecnológica. Aliar capacidade industrial e tecnológica é central para a consolidação de uma indústria de defesa no país. Ademais, em tempos de guerra, os vizinhos sul-americanos poderiam colaborar mais facilmente com o suprimento das necessidades do Brasil perante uma agressão externa. Especialmente se a integração infraestrutural for bem-sucedida, pois ampliaria a integração da cadeia energética e produtiva.

[...] a integração sul-americana se apresenta como importante alternativa para fortalecer o poder nacional em tempos de paz, pelo incremento da economia, ampliação da demanda intrarregional, fortalecimento do setor produtivo e pela diversificação tecnológica e industrial. Em caso de Mobilização Nacional, esta integração poderá minimizar os impactos econômicos e sociais, beneficiando-se de

produtos e serviços provenientes de países vizinhos que poderão atender às demandas crescentes e contribuir para a estabilidade interna e o bem-estar da população durante um eventual período de conflito (CARVALHO, 2011, p. 79).

Essa complexificação institucional de IIRSA para COSIPLAN, de forma a colocar a integração regional em uma estratégia mais ampla e holística, fortalece o processo de internalização da infraestrutura enquanto recurso de poder autóctone sul-americano. Nesse sentido, o Brasil teve um papel fundamental na condução dessa evolução, especialmente no que tange à confluência entre infraestrutura e defesa regional.

A conjuntura que marcou essas transformações é permeada pelos efeitos duradouros da crise financeira global de 2008, que em um primeiro momento afeta de forma mais intensa o centro da economia capitalista mundial e abre maior espaço para arranjos de cooperação Sul-Sul e para o fortalecimento de projetos de integração regional. No entanto, o período que se inicia em 2011 é repleto de contradições e debilidades que acabaram por minar esse rápido processo de aprofundamento integracionista sob liderança brasileira. As sucessivas crises se deram no âmbito interno, regional e global, conforme será analisado a seguir, e limitaram a atuação da política externa do governo Dilma para América do Sul, o que minou a condição de que essas iniciativas regionais avançassem.

3.2.2 Integração e infraestrutura em crise: o ciclo de choques globais, conservadorismo regional e enfraquecimento da política externa brasileira para a América do Sul (2011-2016)

O início da década de 2010 é marcado por profundos movimentos de transformações globais, principalmente em função dos efeitos duradouros da crise de 2008. A década que sucedeu a crise financeira de 2007-8 foi marcada pelo aumento da instabilidade política e econômica no mundo. Desde os efeitos da crise em si, passando pela Primavera Árabe, lançamento do TPP⁹⁹, crise na Ucrânia (2014), Guerra na Síria (2011 -), chegando à guerra comercial entre China e Estados Unidos, o que se observa é o aumento da tendência competitiva entre os Estados e uma polarização política cada vez mais presente em diversas sociedades (MEARSHEIMER, 2019; MAZARR et al, 2018).

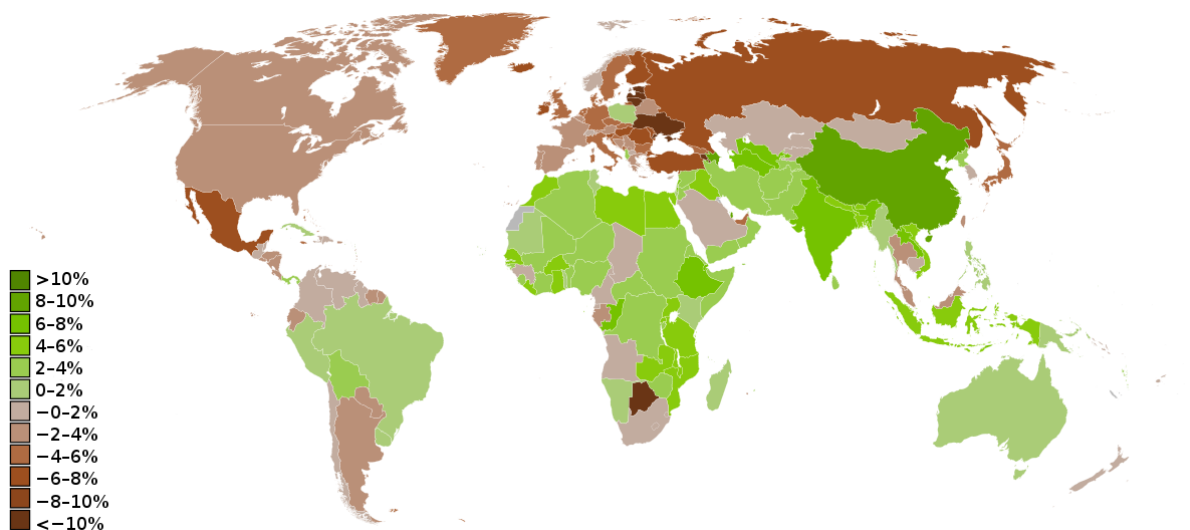
⁹⁹ A Parceria TransPacífica (*TransPacific Partnership* - TPP) é um acordo comercial proposto que envolve 12 (doze) países do Pacífico, o qual incluía os Estados Unidos, Japão e outros países. As origens da parceria remontam a 2005, época em que apenas quatro países compunham o bloco (Brunei, Chile, Nova Zelândia e Singapura). Por não incluir a China, o TPP era considerado um dos pilares da política dos EUA de contenção da China. Em 2017, o governo Donald Trump retirou os EUA do acordo, o que retirou parte significativa da importância estratégica do TPP. (CHOW ET AL, 2018).

A segunda década do século XXI foi marcada pela crescente militarização, pelo declínio das instituições internacionais e pela normalização de discursos agressivos por parte de líderes mundiais. Mais do que sintomas pontuais e desconexos, essas tendências parecem estar atreladas a um contexto mais profundo de declínio ideológico e material da ideia de globalização e das bases que estruturam a ordem liberal e o Sistema Internacional. Em um debate com a EPI, o momento histórico que se inicia nesse contexto indica ser reflexo de um processo de recomposição hegemônica, no qual as transformações na sociedade americana e o processo de ascensão da China são os elementos críticos de análise, os propulsores da crise vigente. No entanto, uma hipótese alternativa é que estejamos vivendo uma crise do capitalismo financeiro, ou de modo mais profundo, da própria modernidade, conforme apontava a vertente neomarxista da EPI.

O Brasil e a América do Sul, frente a esse contexto adverso, passam por uma crise profunda no padrão de fortalecimento da regionalização. Essa debilidade é oriunda de dois fenômenos simultâneos e complementares: (i) os efeitos da crise econômica global e (ii) as limitações da liderança regional brasileira frente às próprias crises domésticas por que passam o país. Nesse sentido, ao que tudo indica, a instabilidade econômica e o fim do ciclo de pujança financeira no Brasil e na região são os elementos que dão origem ao robustecimento do conservadorismo regional e ao colapso de um projeto integracionista, cujo conteúdo ético era pautado no binômio autonomia e desenvolvimento. Esses impactos também são em grande parte resultado das transformações no padrão de atuação hegemônica dos EUA, cujos efeitos da crise financeira incidem sobre os movimentos de pressão competitiva e de reafirmação hegemônica em um contexto de redimensionamento do papel dólar.

Além do efeito das mudanças na economia global, para os Estados Unidos, a crise representou um desafio à proeminência do dólar como reserva internacional (MILAN, 2012). Desde a adoção do padrão dólar-flexível na década de 1970, EUA controlam a geoeconomia global e têm no dólar e na sua política monetária um dos pilares de sua estratégia de reafirmação hegemônica (FIORI, 2000; BLOCK, 1977). Ademais, esse é o período de afirmação de países emergentes, como os BRICS. Essa perspectiva foi fortalecida pela baixa capacidade de resiliência das potências tradicionais frente à crise (BRITES; JAEGER, 2021). Como indica o mapa abaixo, as potências centrais foram as que estiveram em recessão efetiva em 2009, no contexto imediato pós-crise.

Mapa 7 – Taxas de Crescimento Real do PIB (2009)



Fonte: CIA Factbook (2010).

A Grande Recessão iniciou nos Estados Unidos após um período prolongado de baixas taxas de juros que proporcionaram um aumento inédito no preço das habitações se comparado aos padrões históricos. Esse progressivo aumento dos preços imobiliários criaram a ilusão de que a curva de crescimento dos preços tenderia a se manter estável no médio prazo, gerando o aumento na procura de hipotecas (DOWBOR, 2008). À época, a economia dos EUA se caracterizava por taxas de juros globais baixas, altos níveis de liquidez e um saldo de investimento positivo (BARREL; DAVIS, 2008). Além disso, a baixa regulamentação dos mercados financeiros e relaxamento dos padrões normais de empréstimo em um período prolongado de taxas de juros baixas, somados aos padrões de hipotecas cedidos por bancos e instituições financeiras nos Estados Unidos e espalhados para o mundo por meio de uma elaborada rede de derivativos, estabeleceram as bases para crise financeira, que já se manifesta em 2007, e eclode em agosto de 2008¹⁰⁰. A crise teve proporções de magnitude similares às da década de 1930. Em virtude do papel do dólar como moeda de reserva internacional e da crescente financeirização da economia mundial, o mercado de ações e o monetário estão umbilicalmente vinculados, o que levou a crise a se tornar global rapidamente (DOWBOR, 2008). Os efeitos da liberalização dos mercados financeiros, processo que se aprofundou desde

¹⁰⁰ Uma das instituições mais afetadas com a crise foi o Lehman Brothers que acabou declarando falência. Nesse cenário, as instituições de crédito enfrentaram uma falta de liquidez ocorrida pela retirada dos fundos pelos credores, causando a recusa na renovação de empréstimos e inadimplência por parte dos crediários. A falência do Lehman Brothers forçou o mercado a reavaliar o risco, causando um forte impacto nos fundos do mercado monetário em âmbito global (ZINGALES, 2008).

a década de 1980, favoreceram o efeito cascata da crise. Por essa razão, esse processo abalou o neoliberalismo enquanto regime ideológico e, em grande medida, foi interpretado como a grande crise da globalização (BRITES; JAEGER, 2021; BRESSER-PEREIRA, 2010).

Além disso, para os EUA, representava, nesse contexto, uma abertura para o questionamento do dólar como moeda-lastro da economia mundial e da própria posição hegemônica do país no sistema financeiro internacional. Principalmente para os países emergentes e da periferia, os quais não detêm autonomia significativa frente aos regimes econômicos globais, a crise de 2007-8 abriu espaço para a reivindicação de alteração no sistema de governança financeira¹⁰¹ (BRITES; JAEGER, 2021; ACIOLY, 2019; RAMOS, 2014).

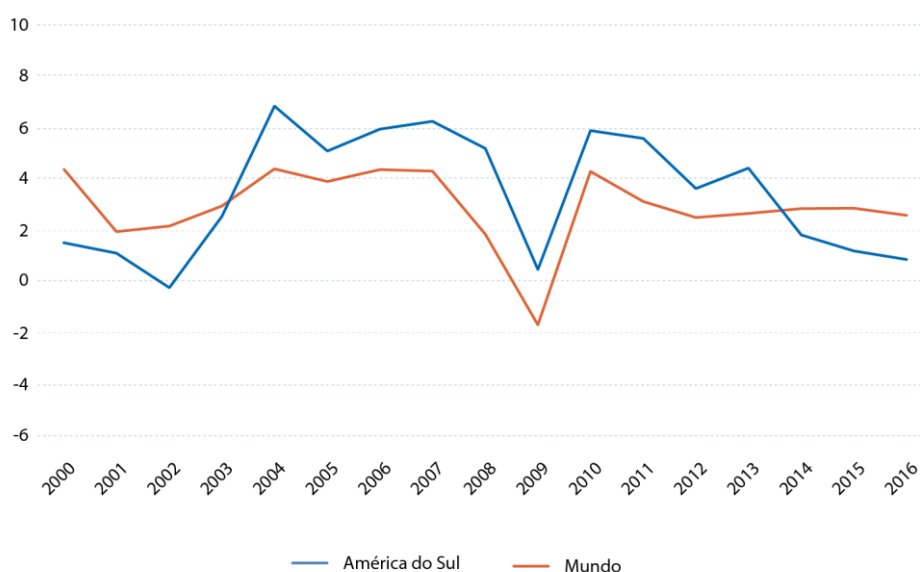
A primeira década do século XXI ficou marcada por uma tendência de crescimento da economia mundial e por alterações na hierarquia de poder no âmbito global. Esses dois processos estiveram diretamente atrelados, e tiveram na China o seu protagonista. A transformação de Pequim em um núcleo economia global impulsiona os países de outras regiões a orbitarem em torno dos interesses chineses e a procurarem ajustar sua inserção internacional às relações com o país asiático (BRITES; JAEGER, 2021; LIU, 2010). Segundo Medeiros, na primeira década do século XXI, a China se transforma no principal motor do crescimento regional e estabilidade na Ásia, bem como se torna um exportador líquido para grandes mercados como Estados Unidos e Japão.

Esse processo virtuoso na economia mundial favoreceu, portanto, o crescimento das demais regiões, que passaram a procurar alternativas para se tornarem mais autônomas (como demonstra a proliferação dos processos de integração regional) e discutir a estrutura e funcionamento das instituições internacionais. Assim, a reação dos EUA aos efeitos da crise financeira está inserida, igualmente, em um contexto de busca por reafirmação da hegemonia americana diante do crescimento chinês e retomada russa. Em termos regionais, era fundamental uma contenção estratégica do perfil de integração sul-americana que vinha se fortalecendo na região hemisférica. O gráfico 4 abaixo demonstra a variação do PIB sul-americano entre 2000 e 2016, em comparação com a variação do PIB global:

¹⁰¹ Após a recessão de 2001, os EUA apresentaram um crescimento positivo até 2007, acompanhando a tendência da economia mundial, apesar de taxas inferiores às do crescimento global. Em 2007, contudo, enquanto a economia mundial cresceu cerca de 4,2%, os EUA cresceram 1,77%. Esse dado ajuda a ilustrar que o crescimento mundial era puxado, àquela altura, principalmente pelas economias chamadas de emergentes e não pelas potências tradicionais do bloco ocidental. Esse contexto também permitiu uma migração dos capitais excedentes, sobretudo os bancários e o das empresas com capacidade ociosas, para os países que apresentavam maiores taxas de crescimento, especialmente na Ásia e América Latina. Em 2008 e 2009, já sob os efeitos da crise, os EUA tiveram crescimento negativo, com taxas de -0,29% e -2,77% respectivamente (BANCO MUNDIAL, 2020).

Gráfico 4 – Evolução do PIB sul-americano

Evolução do PIB sul-americano em relação ao mundo, em %, entre 2000 e 2016



JAEGER, 2021

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial, 2021.

Conforme é possível observar no gráfico acima, a partir de 2004 a região passa a crescer em uma média acima da mundial (BANCO MUNDIAL, 2021). Em um primeiro momento, os efeitos econômicos da crise 2008 atingem mais profundamente o mundo do que a América do Sul. A partir de 2011 os efeitos da crise financeira internacional se fazem sentir na maior parte dos países emergentes, principalmente em função do movimento financeiro de reafirmação hegemônica. Os repasses da crise, cujo epicentro se desloca do centro e atinge a periferia, se dão através da manipulação dos preços das *commodities*, bem como através da reorientação dos fluxos de IEDs, que voltam a se concentrar nos países ricos, principalmente, a partir de 2014 (UNCTAD, 2021). Nesse contexto, enquanto a economia global passa por um período de estagnação no nível de crescimento do PIB a partir de 2011, a América do Sul e o Brasil se encontram em um contexto progressivo de perda de dinamismo econômico que afeta duramente o perfil de integração em marcha e muda os rumos do processo (BANCO MUNDIAL, 2021).

A ascensão de governos progressistas na região ao longo dos anos 2000 havia afastado iniciativas de integração comercial hemisféricas propostas pelos EUA. Por essa razão, Obama (2009-2017) propunha uma nova aliança hemisférica, na qual ocorreria uma revisão dos tratados de livre comércio em negociação. Além disso, ao longo da primeira década do século XXI, a China solidificou sua presença no subcontinente por meio do incremento do comércio e, posteriormente, principalmente a partir da crise, a partir da construção de infraestrutura e de ampliação de investimento externo direto (JAEGER, 2017). Assim, Obama teve como um dos

objetivos retomar a proeminência dos EUA em uma região de tradicional hegemonia dos EUA. Nos primeiros anos do mandato, quando Obama lidava com os efeitos da crise, a política para a região foi mais reativa e defensiva. Apenas quando a região entrou em período de declínio relativo, marcado pelas crises internas enfrentadas por Brasil, Venezuela e Argentina é que há um avanço da presença americana na região. Esses fatores somados ao interesse de Washington de reafirmar sua posição hegemônica no continente incidiram sobre a tendência de autonomização da região, a qual, a partir da segunda década do século XXI, vivenciou um processo de estagnação econômica e crise política que fragmentou os processos de concertação regional (PECEQUILO; FORNER, 2017; COLOMBO; FRECHERO, 2012; DE CASTRO NEVES, J.; SPEKTOR, 2011).

De um modo geral, apesar de avanços pontuais, o conteúdo ético da Doutrina Monroe (1823) permaneceu a regra. Desse modo, os EUA procuraram se reafirmar como potência estabilizadora da região. Em 2013, John Kerry declarou que chegava ao “fim” a Doutrina Monroe. Porém, apesar da retórica, as relações de Washington com o restante do continente estão assentadas em bases políticas, estratégicas e econômicas que foram historicamente construídas. Assim, uma mudança no rumo dessas relações não é um processo simples e nem atende aos interesses de Washington para a região. Por isso, conforme Pecequilo e Forner (2017, p. 379), a política de Obama foi um indício de mudança nas “táticas aplicadas ao hemisfério e às ameaças aos interesses norte-americanos, não a natureza do problema”. No entanto, a confluência da crise econômica global com esse ajuste tático feito pelos EUA em relação à região afetam de forma determinante o perfil da integração de infraestrutura, que até então vinha respondendo a uma busca por autonomia e desenvolvimento.

A partir de 2011, os efeitos da crise financeira internacional atingem o Brasil, tal como a outros países emergentes. O governo Dilma Rousseff (2011-2016) se inicia nessa conjuntura de encerramento do período de *boom* no preço das *commodities*, cujo impacto sobre a economia incide diretamente sobre os investimentos e os subsídios governamentais às grandes empresas nacionais. Em relação à indústria, em especial, os choques são mais profundos devido à diminuição do crédito e do incentivo ao consumo interno (POCHMANN, 2016). Dessa forma, o crescimento do PIB brasileiro passa a ocupar um lugar abaixo da média mundial. Diferentemente do agregado sul-americano, o crescimento da economia brasileira ocorre de forma negativa nos anos 2015 e 2016.

Gráfico 5 – Evolução do PIB brasileiro

Evolução do PIB brasileiro em relação ao mundo, em %, entre 2000 e 2016



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial, 2021.

Segundo Laura Carvalho (2018), no início do primeiro governo Dilma, buscou-se aproveitar o contexto de crise global e de queda nos preços das *commodities* para tentar retomar a industrialização. No setor de industrializados, havia uma aposta no mercado externo, especialmente sul-americano. O mercado interno, nessa conjuntura de crise, poderia gerar efeitos adversos sobre a inflação. Outra medida do plano econômico foi de reverter o processo de desregulamentação financeira, impondo barreiras à entrada de capital de curto prazo. Diminuiu-se a taxa de juros e impõe IOF de 6% sobre o ingresso de capital estrangeiro. Com menos entrada de dólares, mantém-se a tendência de valorização do dólar, que passa de R\$1,65 para R\$2,05 entre 2011 e 2013 (CARVALHO, 2018).

Esse programa de apoio à indústria é o que Carvalho denomina como “Agenda FIESP” (2018, p. 43). Segundo a autora, as maiores limitações desse apoio e a falta de resultados positivos para a economia brasileira foram decorrência do fato de que não foi por meio do aumento do investimento público, e sim, por desonerações fiscais. Nesse sentido, o governo retira impostos de praticamente todos os setores ligados à produção¹⁰². Concomitantemente, há um aumento da importância dos bancos públicos (tal como o BNDES) para concessão de empréstimos, elevando a influência políticas das empresas chamadas “Campeãs nacionais”

¹⁰² Plano Brasil Maior: redução de IPI sobre máquinas e equipamentos, materiais de construção, caminhões e veículos, créditos tributários para exportadores e desoneração da folha de pagamentos (CARVALHO, 2018, p. 55).

(CARVALHO, 2018).

Entre 2011 e 2013, o governo logrou pressionar o Comitê de Política Monetária do Banco Central (COPOM) a reduzir a taxa básica de juros, que foi de 12,5 a 7,25 por cento no período (BELLUZZO; BASTOS, 2015). O objetivo era estimular a taxa de investimento nas atividades produtivas, que se somou à desvalorização cambial para elevar a competitividade da produção nacional (RUGITSKY, 2015). Dessa forma, o governo pretendia firmar o empresariado industrial como base de apoio em um contexto de grave disputa na sociedade brasileira. Contudo, não foi possível criar uma cisão entre o capital financeiro (descontente com a redução da taxa de juros) e o capital produtivo através do incentivo somente a este último, visto que são frações hegemônicas capitalistas que estão intrinsecamente ligadas em termos de formação de grandes grupos monopolistas (CAMPOS; BRANDÃO, 2017).

A partir de 2014, o país começa a entrar em uma grave crise política e econômica, como consequência de uma confluência de fatores. Em termos externos, a manutenção das instabilidades e o deslocamento dos investimentos para as economias consideradas mais confiáveis pelo mercado internacional. Internamente, a partir de Carvalho (2018), é possível realizar a seguinte análise de fatores incidentes sobre a crise:

(1) Diminuição dos investimentos públicos devido à crescente influência agenda neoliberal.

(2) Desoneração do setor produtivo (indústria e construção civil), que além da diminuição da arrecadação da União, não se reverte em aumento dos investimentos privados, apenas dos lucros do empresariado.

(3) Em um cenário nacional e internacional de diminuição da demanda, não havia incentivo para que os empresários investissem, principalmente devido ao seu caráter historicamente conservador em termos econômicos.

(4) O governo Dilma pretendia firmar o setor industrial como base de apoio político, mas não há uma resposta positiva, muito em virtude do fato de que o capital financeiro domina o capital produtivo.

(5) Como consequência do aumento do crédito no período Lula e a não continuidade do ritmo de crescimento econômico, houve aumento do endividamento interno.

(6) Soma-se a esse contexto a política de enfrentamento da inflação via redução artificial dos preços administrados (setor de energia), que tem resultados positivos no curto prazo, mas estoura em 2015 devido à queda no dinamismo econômico.

(7) Manutenção da desvalorização cambial, que incide sobre os índices de inflação.

(8) Grandes eventos, como a Copa do Mundo da FIFA e as Olimpíadas, previam grandes gastos, mas as parcerias público-privadas não avançam e a maior parte das obras de infraestrutura atrasam.

(9) Em junho de 2013 ocorrem grandes manifestações sociais pelo país, com uma agenda diversa, o que aumenta o cenário de instabilidade e de cisão política. Especialmente por parte de uma classe média insatisfeita com o fim da mobilidade social e um empresariado, que mesmo com os benefícios fiscais, ressentem-se da desvalorização cambial. O agronegócio, por sua vez, estava insatisfeito com a redução no preço das *commodities* e com as políticas com foco na indústria e na construção civil. Por fim, os bancos, com lucros prejudicados pela redução nas taxas de juros (CARVALHO, 2018; POCHMANN, 2016).

Dilma Rousseff foi reeleita em outubro de 2014, com 51% dos votos, em uma conjuntura de enorme cisão nacional quanto ao projeto que o país deveria adotar para superar a crise econômica. O congresso passa a ser composto majoritariamente por partidos de direita e centro-direita, sem sólida base de apoio à presidente democraticamente eleita. O discurso de sua campanha eleitoral prometia manter os investimentos nos projetos sociais, bem como adotar medidas anticíclicas de gasto governamental para retomar o crescimento econômico. No entanto, o governo que chegou a ser considerado por Singer (2013) como um “ensaio desenvolvimentista”, em 2015, assume definitivamente os contornos de uma política macroeconômica conservadora de austeridade.

Dessa maneira, compreender a opção atual pela austeridade requer examinar, ainda que brevemente, a política econômica do primeiro mandato, suas tensões e seus limites. E entender como seus resultados abriram espaço para que certos grupos adotassem uma estratégia surpreendentemente bem-sucedida de pautar o debate público com a necessidade de um ajuste fiscal e de rejeição das opções de política realizadas entre 2011 e 2014 (RUGITSKY, 2015, p. 131).

Entre 2015 e 2016, inicia-se um período de profundo ajuste fiscal. Como resultado, a taxa de desemprego no Brasil, que vinha em queda até 2014, chega a 12,3 milhões de pessoas (IBGE, 2021). Esse quadro apoiava-se em uma difundida percepção de “gastança” dos governos do PT, que Laura Carvalho (2018) define como um mito. Segundo dados do IPEA (GOBETTI; ORAIR, 2015), os investimentos públicos, centrais em uma estratégia de pleno emprego, passaram de uma expansão de 21,4% no segundo governo Lula para uma queda de 0,5% no primeiro mandato de Dilma. A causa para a deterioração fiscal foi, portanto, o crescimento

menor de receitas devido às desonerações fiscais do período entre 2011 e 2014¹⁰³ (GOBETTI; ORAIR, 2015; CARVALHO, 2018).

Nesse contexto, elevam-se as pressões das agências internacionais de *rating*, que passam a classificar o Brasil como um país de risco para investimentos. As elites econômicas brasileiras abraçam esse discurso como forma de pressionar ainda mais à adoção de políticas ortodoxas de ajuste fiscal, por sua vez encarnada na figura do Ministro da Fazenda, Joaquim Levy (CONTI, 2015)¹⁰⁴. Devido ao conseqüente aumento do desemprego, o contexto de crise econômica persiste, e portanto, mesmo sob uma agenda de austeridade aclamada por grande parte do setor privado, o empresariado não retoma os investimentos. Como resposta à insatisfação das agências financeiras, há um aumento da taxa de juros (14%) para conter a inflação e retomar a entrada de dólares. Sob um contexto de desemprego crescente, o resultado se dá através do aumento da concentração de renda no país (CARVALHO, 2018).

Em um ciclo de aumento do desemprego, queda dos salários, queda da demanda e queda da arrecadação, havia dois caminhos possíveis para reversão das tendências de declínio: o aumento das exportações e o aumento do investimento público. O primeiro caso encontrava maiores entraves devido ao contexto global de queda na demanda, de natureza exógena ao Brasil, e portanto, difícil de ser controlada. Já o aumento do investimento público era uma decisão político-econômica factível. Esses investimentos, quando ocorrem no setor de infraestrutura, por exemplo, geram efeitos positivos e anticíclicos sobre toda a economia. Se reduz os custos logísticos da produção, que não precisa repassar os custos ao consumidor final, diminuindo, assim, a inflação. O próprio aumento da produtividade e da produção em maior escala são beneficiados de um provimento adequado de energia, transportes e comunicações. A redução dos gargalos estruturais do país gera, por consequência, maior atração de investimentos externos.

Há vasta evidência empírica de que os investimentos públicos têm grande capacidade de induzir investimentos privados, pois dinamizam o mercado interno e recuperam as expectativas das empresas sobre a demanda futura. O chamado efeito multiplicador, que mede o avanço da renda nacional e a criação de empregos resultante de um aumento em um componente autônomo do gasto, costuma ser maior para os investimentos públicos do que para gastos do governo com compras ou pagamento de funcionários, por exemplo. A razão é simples: esses investimentos induzem outros investimentos e geram emprego e renda no conjunto da economia, estimulando também um maior consumo das famílias (CARVALHO, 2018, p. 22).

¹⁰³ Passou de 6,5% no segundo mandato de FHC para 5,2% e 4,9% nos dois governos Lula e apenas 2,2% no primeiro mandato de Dilma.

¹⁰⁴ “Concluído o ano eleitoral de 2014 – o único marcado por uma maior expansão de despesas –, o governo federal passou a se dedicar a solucionar o problema de falta de arrecadação tributária por meio do corte de gastos e investimentos públicos” (CARVALHO, 2017, s/p).

Segundo estudo do Schwab (2017), em 2016, o Brasil ocupava a 81ª posição entre 137 países no que se refere à competitividade da infraestrutura. Em 2011, o país estava na 53ª posição. Nesse sentido, no contexto de crise, os investimentos em infraestrutura não estavam acabados. Pelo contrário, além de necessários à produção, defesa, emprego e redução de desigualdades estruturais do país, havia demanda e mão de obra disponível para que esses investimentos fossem concretizados.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em 2007, no governo Lula, sob gestão da então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff. O PAC teve vigência até 2015 e tinha como compromisso “retomar o planejamento e a execução de grandes obras de infraestrutura logística, energética e social e urbana do país” (BRASIL, 2016, s/p). Segundo os dados do programa, os investimentos concluídos somaram 1,4 trilhões de dólares.

Os Planos de Aceleração do Crescimento (PAC I e II) e a IIRSA assumem a mesma orientação de integração competitiva, adotando um modelo de modernização com base em megaprojetos de investimentos. Construídos na mesma perspectiva, os projetos do PAC e da IIRSA articulam-se e parecem coordenados e complementares, como se observa na consulta feita aos dados oficiais das instâncias sul-americanas de planejamento (CASTRO, 2012, p. 45-46).

Por mais que o PAC tenha apresentado avanços significativos no setor, frente à profunda crise econômica, era preciso dar um passo adiante na estratégia, uma aposta anticíclica. Além disso, a partir de 2013, o programa sofreu críticas por não ter priorizado as regiões com maiores gargalos, indo de encontro com interesses privados em territórios mais lucrativos¹⁰⁵ (CARVALHO, 2018). Em oposição ao que apontava a estratégia adotada, o setor privado não substituiu o setor público nesses investimentos. Por ser um tipo de investimento cujos retornos são de longo prazo, multiplicadores, e de difícil mensuração, é natural que o setor privado não seja o ator principal na realização dessas inversões, e sim o Estado: tanto pela sua função de provedor das estruturas básicas para o bem-estar da uma economia e de uma sociedade, tanto pela sua capacidade única de endividamento através da emissão de títulos públicos.

Através de uma política de retomada do dinamismo econômico por meio de investimentos em infraestrutura, em conformidade com as prioridades da política externa brasileira, deveria extrapolar o âmbito doméstico para o regional. O COSIPLAN responderia a

¹⁰⁵ “Como relata Orair (2016), o governo incluiu no PAC uma série de despesas que não são investimentos propriamente ditos (como algumas despesas com saúde, educação, segurança e subsídios do programa Minha Casa Minha Vida) e em 2013-14 passou a considerar também as desonerações tributárias como despesas dedutíveis do resultado primário. Essas manobras criaram uma situação paradoxal, em que as despesas executadas no âmbito do PAC dobraram, mas os investimentos do governo central ficaram estagnados entre 2011 e 2014. Ou seja, a utilização desse tipo de artifício, além de prejudicar a transparência, não serviu sequer para, em um contexto de desaceleração, abrir espaço fiscal para os investimentos públicos em infraestrutura” (CARVALHO, 2018, p. 72).

essa estratégia dual. No entanto, em relação à PEB, as elites nacionais assumiram um discurso de que ela era excessivamente ideologizada, principalmente na América do Sul, rechaçando a cooperação com os países vizinhos mais voltados à esquerda. Os impactos sobre a intensidade da política externa para a América do Sul podem ser verificados através da redução das viagens aos países vizinhos, bem como através da redução de investimentos. “Mesmo que o governo mantivesse e sustentasse os projetos iniciados na administração Lula, o foco, a intensidade e a visibilidade das iniciativas da gestão Dilma sofreram uma quebra” (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 80). Dessa forma, rompe-se a aliança de uma política externa que tinha a seu favor recursos disponíveis para a projeção do Brasil a partir da atuação de grandes empresas nacionais. A exposição dos escândalos de corrupção na Petrobras, com grande cobertura midiática a partir de 2014, logo se difundiram às maiores empreiteiras e mineradoras do país (Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutierrez, Gerdau, entre outras), o que acaba por limitar o avanço dos investimentos na integração regional, que tinha como principal estratégia a construção de ambiciosos projetos de infraestrutura (CAMPOS, 2019).

Pecequilo e Carmo (2015, p. 81) definem a política externa do governo Dilma como uma “continuidade moderada” em relação ao governo Lula. A ação de recuo tático frente às crises endógenas e exógenas colocaram o próprio perfil da atuação regional em risco. Dessa maneira, ainda que em algumas importantes esferas governamentais houvesse a manutenção do interesse em promover maior cooperação na América do Sul, definitivamente encerram-se as possibilidades de liderança regional como *paymaster* da integração, devido à conjuntura de austeridade econômica e falta de base de apoio político para tanto. A região, nesse sentido, é o indicador que melhor representa as continuidades e mudanças da PEB em relação ao período Lula. Ainda que se tenha mantido os compromissos com a integração sul-americana, o Brasil recua no papel de condutor dos processos regionais, através de uma contração relativa da conduta de liderança (JAEGER, 2016; PECEQUILO; CARMO, 2015; CERVO; LESSA, 2014; CORNETET, 2014). Nesse sentido, há um reforço da atuação multilateral global, frente à crise de articulação regional e à intensificação da competição entre EUA e China.

Isto reflete um retorno às posturas mais tradicionais do Brasil neste campo, sempre tentando enfatizar o “multilateralismo e a cooperação” e não a “liderança”. Além de uma menor intensidade nas ações, o Brasil também gera vácuos de poder na região, que voltam a ser ocupados pelos Estados Unidos (por meio de iniciativas estratégicas, políticas e econômicas) e por poderes extrarregionais como a China. Adicionalmente, o Brasil deixa de responder em igual tom e intensidade a críticas internas e externas sobre um suposto “imperialismo” brasileiro na América do Sul e na África (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 82).

O governo Rousseff apresenta um perfil muito mais baixo em relação à infraestrutura regional. De certa forma, deixa-se de lado a pretensão de liderança regional devido aos custos desse processo (SARAIWA, 2014). Apesar disso, não significa que não tenha havido iniciativas, devido ao padrão de continuidade histórica na relação do Brasil com a América do Sul, especialmente em relação ao seu antecessor. Entretanto, essas iniciativas foram mais restritas no período observado, tanto em termo de quantidade de obras firmadas, quanto na diversidade de parceiros com os quais tais empreendimentos foram realizados. Ademais, destaca-se que não foi firmado acordo algum em relação a grandes obras estruturantes dos EIDs do COSIPLAN (CERVO; LESSA, 2014).

No âmbito dos atos oficiais, acertados entre os governos nacionais, esses acordos se restringiram a basicamente três parceiros: Argentina, Uruguai e Peru, sendo esse último país privilegiado nessa forma de parceria intergovernamental (ITAMARATY, 2015). Entre Brasil e Argentina, sob o governo Rousseff, destaca-se aqui o acordo para construção de uma ponte internacional sobre o Rio Peperi-Guaçu, entre as cidades de Paraíso, Brasil, e San Pedro, Argentina (ITAMARATY, 2015). Em relação ao Uruguai, foi firmado um plano de ação na área de acesso à internet banda larga (ITAMARATY, 2015). Com o Peru, por fim, foram firmados dois acordos e um memorando de entendimento na área de infraestrutura, para telecomunicações e transporte ferroviário (ITAMARATY, 2015). O Peru foi uma das principais parcerias do Brasil na área de infraestrutura regional desde o governo Rousseff devido principalmente aos investimentos chineses. Nesse sentido, interessa à China interligar Brasil e Peru a fim de facilitar o comércio com toda a região, exportando bens industrializados e importando *commodities*, conforme será analisado nos estudos de caso dessa pesquisa.

Outro elemento controverso da estratégia regional brasileira que vinha se dando através das “campeãs nacionais” e de financiamento por parte do BNDES foi que não logrou criar um sustentáculo social que formasse uma defesa popular ao projeto de integração regional. Nesse sentido, a falha em promover um diálogo pró-integração na população brasileira, bem como nas populações vizinhas, devido à falta de identificação popular com um projeto que não conseguiu criar uma infraestrutura integrada de interesse social e nem cadeias produtivas regionais, não gerou apelo coletivo no contexto de desmantelamento dos avanços da integração sul-americana.

A abertura do processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff sepulta uma política que tentou formar, sem sucesso, um frágil pacto social entre os interesses da PEB, da burguesia interna e das classes populares (SVARTMAN; SILVA, 2016). Principalmente porque

[...] a burguesia brasileira não demonstrou oposição à quebra da ordem política vigente e, em particular, aos golpes no sistema democrático. Pelo contrário, o apoio a rupturas institucionais e ditaduras faz parte do seu currículo, em particular quando essas proporcionam a cassação de direitos sociais e trabalhistas, que possibilitam a elevação das suas margens de lucro e outras facilidades econômicas (CAMPOS; BRANDÃO, 2017, p. 17).

Maria Regina Soares de Lima (2018) define a política externa dos governos liderados pelo PT como uma política de corte autonomista¹⁰⁶. Segundo a autora, ao contrário da interpretação dominante, essa vertente seria excepcional na história da política externa brasileira, encontrando alguma correspondência na política dual de Getúlio Vargas e na política externa independente de Quadros e Goulart. A “política externa ativa e altiva”, cunhada por Celso Amorim (2016), assim como nos outros momentos de política autonomista, foi contida pela reação de forças conservadoras contra os aspectos anti-hegemônicos da atuação externa, bem como de solidariedade com os países do Sul Global e com os vizinhos sul-americanos (LIMA, 2018).

A aprovação no Senado brasileiro do *impeachment* da então presidente Dilma, por 61 votos a favor e 20 contra, interrompeu o perfil de política externa implementado no governo Lula. Ainda que já viesse em profunda crise desde 2011, a partir do governo interino de Michel Temer, inaugura-se uma nova fase. O lançamento da “nova política externa” alia velhos paradigmas conhecidos pelo período neoliberal, mas com um inédito afastamento da regionalização desde, ao menos, os anos 1980. O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel da infraestrutura na atuação regional do Brasil entre 2000 e 2016. No entanto, cabe fazer algumas considerações a respeito da decorrência do desmonte do projeto de integração física sul-americana.

O afastamento da presidente Dilma Rousseff em maio de 2016 implicou em mudanças imediatas na condução da política externa do país. Ainda interinamente na presidência, Michel Temer promoveu a ascensão de José Serra (PSDB) à condição de Ministro das Relações Exteriores. A escolha por um dos principais líderes da oposição marca a ruptura com o projeto desenvolvido pelo Partido dos Trabalhadores. Em seu discurso de posse, o novo chanceler pretendia lançar uma “nova política externa”, afirmando que “a diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses

¹⁰⁶ “Uma política de corte autonomista supõe: em primeiro lugar, uma ambição de protagonismo internacional, mas com alguma intenção de contestação às regras globais vigentes; em segundo lugar, uma orientação mais de *rule-taker*; em terceiro lugar, uma visão, uma visão geopolítica de mais longo prazo com respeito às relações internacionais e à clivagem Norte-Sul; e, em quarto lugar, uma perspectiva de solidariedade ativa com países semelhantes do Sul e de integração com os vizinhos da região” (LIMA, 2018, p. 42).

de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior” (BRASIL, 2016, s/p).

A atuação internacional do Brasil se voltou a uma alteração de rumos da política externa empreendida nos governos Lula e Dilma, direcionando o foco (i) à atração de investimento externo, (ii) a uma maior liberalização comercial, e (iii) à integração do país nas chamadas “cadeias globais de valor”. Era o retorno da visão mais economicista da PEB, predominante no período dos governos Fernando Henrique Cardoso. Para atingir seus objetivos, os agentes buscavam a aprovação das agências internacionais de *rating*, enquadrando ainda mais a economia do país no receituário neoliberal, bem como propagar um discurso de “desideologização” da PEB. De acordo com Temer, em artigo publicado no Estado de S. Paulo:

Nossa política externa deve ajustar-se aos interesses e aos valores dos brasileiros. Não por mera preferência deste ou daquele governante, mas por imperativo da democracia. Essa é a premissa de nossa diplomacia presidencial, que pusemos a serviço da abertura de novas oportunidades para o Brasil. Nas curtas e intensas viagens internacionais que fizemos nestes menos de quatro meses de governo efetivo, nossa prioridade não poderia ser outras a não ser resgatar a confiança no Brasil - confiança que se traduz em investimentos, crescimento e empregos. Em meio à grave crise que herdamos, tem sido essencial apresentar a agenda de reformas que estamos promovendo internamente. A diplomacia presidencial tem servido, antes de mais nada, para mostrar ao mundo que o Brasil passou a ter rumo. (TEMER, 2016, s/p)

No entanto, é possível identificar nesse tipo de discurso um teor repleto de ideologismos em nome do rechaço à ideologia. Nessa perspectiva, o discurso oficial da PEB volta a estar centrada na dependência e no servilismo, retomando o realismo periférico dos anos 1990 e não reconhecendo as contradições centro-periferia. No seu discurso de posse como chanceler, Serra lança dez diretrizes para a “nova PEB”, das quais seis estão relacionadas à abertura de mercado ou à reformulação da posição brasileira, principalmente nos fóruns multilaterais e nas relações regionais (SANTOS, 2016). Uma das principais ações nesse sentido foi a incorporação ao MRE da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e da Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior, operacionalizando o Itamaraty como principal plataforma de comércio exterior e rompendo com o papel tradicional do ministério (CASARÕES, 2016).

As relações do Brasil com a América do Sul são uma importante tradição da PEB, enquadrando-se como um padrão de conduta da diplomacia do país (CERVO, 2008). José Serra, no entanto, é o primeiro chanceler em vinte anos a não mencionar o termo *América do Sul* no discurso de posse. “Se foi descuido, será sanado. Se foi desenho, então estamos diante de uma revisão profunda da estratégia do Brasil” (SPEKTOR, 2016, s/p). A questão da crise na Venezuela certamente foi a de maior atuação da PEB para a região neste período (CASARÕES,

2016). Em julho de 2016, Argentina, Brasil e Paraguai uniram-se contra a presidência pró-tempore da Venezuela no Mercosul, gerando enormes constrangimentos com o Uruguai, que defende a manutenção da ordem institucional no bloco. A suspensão da Venezuela, nesse sentido, encarna a difusão da onda conservadora sem apreço à ordem legal para uma esfera mais ampla, representando um ataque ideológico em termos da tradição diplomática brasileira (FERNANDES; WEGNER, 2018).

Das 27 viagens presidenciais de Temer ao longo de seu mandato, 9 (33%) foram para a América do Sul. (19%) para países do BRICS e 3 (11%) para os EUA. É notável a tentativa de Temer em valorizar o BRICS, ainda que de uma maneira ressignificada, tentando utilizá-lo como um instrumento para angariar investimentos dos países do bloco (SILVA, 2018, p. 33).

O objetivo ia de encontro com o esvaziamento do Mercosul, a partir da flexibilização das normas do bloco que levaria ao fim da união aduaneira. Temer e Macri buscavam aumentar o espaço de manobra para um (bastante controverso) acordo de livre-comércio entre Mercosul e União Europeia, bem como para facilitar acordos bilaterais de liberalização com os Estados Unidos, sem a necessidade de negociações em bloco (DENIS, 2016). Além disso, Serra buscava assegurar a lealdade de frações do empresariado nacional, inquietos quanto à dívida venezuelana já estimada em seis bilhões de dólares (CASARÕES, 2016). Somando-se à incorporação da pauta do comércio exterior como principal orientação da política externa, Serra deixa claro a centralidade dos interesses de entidades como a Fiesp, Firjan, CNI e CNA na definição dos rumos da inserção internacional do Brasil.

Dessa forma, o empresariado brasileiro que teve enormes ganhos nos governos Lula e Dilma passou a exaltar a PEB de Temer/Serra de subordinação passiva ao epicentro do capitalismo internacional, demonstrando sua fragilidade ideológica. Tatiana Berringer (2016) aponta as principais razões para essa mudança:

[...] a diminuição do PIB a partir de 2012, fruto do impacto da crise econômica internacional e da decisão do governo chinês de reduzir o crescimento; a crise econômica na Argentina e a necessidade de imposição de barreiras comerciais que impactaram as exportações brasileiras; o golpe de Estado no Paraguai e a decisão de suspender esse Estado do Mercosul; o avanço nas negociações dos mega-acordos internacionais (Acordos da Parceria Transpacífica, Acordo Transatlântico e Acordo de Comércio e Serviços) e a nova rodada de negociações do acordo entre o Mercosul e a União Europeia a partir de 2010 (BERRINGER, 2016, s/p).

Nesse período, o cenário internacional tornou-se ainda mais instável, com a aprovação do Brexit e a eleição de Donald Trump. Apesar das incertezas quanto às possibilidades de parceria com o novo governo dos EUA, a PEB passou a rumar em busca de uma agenda mais ampla de liberalização comercial e de investimentos junto à potência hegemônica (RAMOS, 2017). Um sinal positivo aos objetivos de alinhamento foi o cumprimento de Trump a Michel

Temer pelas reformas e medidas implementadas “para promover o crescimento do Brasil” (PORTAL PLANALTO, 2016).

Na tentativa de atrair investidores estrangeiros para as concessões na área de infraestrutura, o secretário do Programa de Parceria de Investimentos (PPI), Moreira Franco, distribuiu em setembro de 2016, em reunião em Nova York, um documento de propaganda que tratava a “insegurança jurídica, a instabilidade regulatória, a má gestão e a intervenção excessiva do Estado” como águas passadas no Brasil (CARVALHO, 2018, p. 110).

É importante reforçar que, independentemente de qual seja a Grande Estratégia¹⁰⁷ definida por Washington, é o Brasil que define o seu lugar nela. Os EUA são reativos à atuação brasileira, e historicamente com tendência à homogeneização das políticas para a América Latina. Portanto, quanto mais alinhada a PEB, menos relevante é o Brasil na estratégia do país (JAEGER; BRITES, 2019). Com a chegada de Michel Temer ao poder, o Brasil consolida o processo de abandono da busca por liderança regional e projeção internacional. Contudo, esse fenômeno já pode ser observado desde o recuo da política externa do governo Dilma Rousseff e a grande diminuição na intensidade da agenda sul-americana. Em 2013, há um breve período em que a presidente busca retomar o vigor da PEB a fim de contrabalançar a crise política interna. Nesse contexto, destacam-se a atuação frente aos casos de espionagem pelo governo dos EUA, bem como a inauguração do Porto de Mariel em Cuba - situações que incitam desconforto na relação bilateral.

A influência dos EUA na definição da agenda regional também é aprofundada, tendo em vista os reiterados esforços no combate aos ilícitos transnacionais na América do Sul. Em diversas ocasiões, Temer e Serra afirmaram a importância central da cooperação regional no monitoramento das fronteiras como principal problema securitário da região (MOREIRA, 2020). Ainda que certamente seja uma preocupação tradicional da PEB, é interessante perceber como instrumentaliza os objetivos dos EUA na região, assim como desloca a percepção de ameaça na América do Sul. Nesse sentido, a defesa estratégica dos recursos e da integridade territorial da região dá lugar a ações que identificam no crime organizado interno os principais focos de ameaça. O silêncio do Brasil frente à iminência da instalação de bases americanas na Argentina, sendo uma na tríplice-fronteira, bem como a alteração no marco regulatório do Pré-Sal, são representativos desse processo de subordinação aos interesses hegemônicos (AMARAL, 2016; MEDEIROS et al., 2017).

¹⁰⁷ O conceito de Grande Estratégia adotado nesta pesquisa refere-se ao alinhamento entre os objetivos políticos de longo prazo de um país e as capacidades materiais efetivas para colocar esse projeto em prática (PORTER, 2013; MONTGOMERY, 2014).

Em relação à infraestrutura, seja em termos internos ou regionais, foi determinante afetada por essas políticas. Tendo como símbolo a “PEC do teto dos gastos¹⁰⁸”, a drástica redução dos investimentos públicos e do papel do Estado de bem-estar social no Brasil incidem sobre as externalidades positivas que os investimentos em infraestrutura geram sobre todas as dinâmicas de uma economia.

Ou seja, sem uma revisão da PEC do teto de gastos, é seguro afirmar que os investimentos públicos em infraestrutura não atuarão como motor de crescimento na próxima década. A progressiva extinção dos mecanismos de financiamento de longo prazo a juros subsidiados também deve dificultar que o setor privado assuma esse papel. Para evitar outra década perdida, não basta parar de cavar o fundo do poço. *É preciso parar de destruir as cordas que nos permitiriam sair dele* (CARVALHO, 2018, p. 124, grifo nosso).

Essa reorientação programática que encara os investimentos em infraestrutura como excessivamente estatizados, e que não reconhece as limitações do setor privado em realizá-los, também transborda para a esfera regional. Em confluência com a política externa que foi (re)inaugurada em 2016, os efeitos sobre a liderança regional brasileira e sobre o apoio à construção da integração física regional são duramente afetados. Na verdade, nem mesmo no auge das políticas neoliberais dos anos 1990 o Brasil esteve tão distante dos vizinhos e da estratégia integracionista, ainda à época estivesse inserida na lógica da globalização. Pecequillo e Carmo (2015) apontam o retrocesso da integração sul-americana como resultado da falta de um consenso sociopolítico acerca dos projetos; das eventuais pressões dos EUA; e do caráter complexo das relações extrarregionais com a China, que se alternam entre cooperação e competição, dependência e autonomia.

O fortalecimento da Aliança do Pacífico é uma das maiores consequências desse processo. Sem o Brasil como membro, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Peru protagonizam a formação do bloco ainda em 2012. Com o enfraquecimento da atuação regional do Brasil e a retomada da influência direta dos EUA sobre o espaço latino-americano, a iniciativa alternativa de integração regional ganha força, com foco no livre-comércio (ALIANZA DEL PACIFICO, 2018; GONÇALVES, 2019). Portanto, a Aliança do Pacífico se robustece na medida em que se aprofunda o vácuo de poder brasileiro na região. “A aliança reforça laços comerciais preexistentes entre as nações, sua intenção bilateral com os Estados

¹⁰⁸ Em dezembro de 2016, foi aprovada pelo Senado a PEC 241/55, mudando a Constituição e limitando por vinte anos os gastos do governo. Segundo Laura Carvalho (2018, p. 134): “Se o PIB brasileiro crescer nos próximos vinte anos no ritmo dos anos 1980 e 1990, a PEC do teto de gastos, se mantida, nos levará de um percentual de gastos públicos em relação ao PIB da ordem de 40% para 25%, patamar semelhante ao verificado em Burkina Faso ou no Afeganistão. E, se crescermos às taxas mais altas que vigoraram nos anos 2000, o percentual será ainda menor, da ordem de 19%, o que nos aproximará de países como o Camboja e Camarões”.

Unidos e sua vocação ao Pacífico” (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 83). Essa vocação ao Oceano Pacífico respondia muito mais ao papel da América Latina como região aliada ao TPP do que uma busca pelo mercado chinês. Nesse sentido, atua como uma contenção em três frentes: à China, ao Brasil e ao perfil de integração sul-americana com autonomia e desenvolvimento estratégico.

Este processo de subordinação aos interesses hegemônicos e de conservadorismo social passa a ser verificado em toda a região, com Mauricio Macri na Argentina (2015), com o Partido Colorado no Paraguai (2018), com o ex-banqueiro Kuczynski no Peru (2016), com Sebastian Piñera no Chile (2018), com a suspensão da Venezuela do Mercosul (2016), além da crescente polarização política nos países “remanescentes” da esquerda – Venezuela, Equador e Bolívia. A Colômbia em especial tem um papel chave nesse contexto, com a ascensão de Ivan Duque em 2018 e a vitória do “não” no plebiscito sobre as negociações com as FARC. Além disso, o país entra como parceiro externo da Organização do Tratado do Atlântico Norte, a OTAN, (o primeiro país latino-americano a fazê-lo) e se torna membro da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). O movimento de ciclos políticos se soma, portanto, aos efeitos da crise econômica regional.

A crise da UNASUL faz parte dessa conjuntura, que se inicia em janeiro de 2017 quando o então Secretário-Geral, Ernesto Samper, deixa o cargo em protesto ao impeachment de Dilma Rousseff, anunciando a ruptura democrática no Brasil. Desde então o órgão encontra-se sem comando efetivo. O Brasil já soma uma dívida de 12,5 milhões de reais pela falta de pagamento de sua contribuição compulsória (FOLHA, 2018). Dessa forma, a UNASUL está sem orçamento para pagar seus funcionários e manter sua sede, que inclusive foi tomada de volta pelo governo equatoriano devido à inatividade pela qual passa a organização, cuja maioria dos conselhos deixaram de realizar reuniões. A presidência *pró-tempore* passou para o Ministro das Relações Exteriores da Bolívia, Fernando Huanacuni, que logo após sua posse, em abril de 2018, culmina na suspensão voluntária de seis membros da organização: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru. O bloco de países pediu sua retirada visando pressionar a organização a nomear um Secretário-Geral permanente, posto que, pelo regulamento interno, o cargo deveria ter sido assumido pela Argentina, que nomeou o embaixador José Octávio Bordón. Funcionando sob a lógica da decisão consensual, o veto do nome de Bordón por parte de países com governos com orientação à esquerda – em especial a Venezuela – fez com que a UNASUL se rompesse ao meio.

O período que marca o início do declínio do processo de integração na América do Sul indica que a liderança brasileira era crucial para a manutenção do caráter desse processo. O processo de erosão das bases autonomistas da política externa brasileira, que tem raízes domésticas e alia-se a um contexto de acirramento da competição entre as potências centrais (o que traz efeitos para potências regionais como o Brasil), acabou por minar a continuidade dos projetos de integração regional. Se considerarmos a crise que se abateu sobre as empreiteiras brasileiras, observou-se que a crise erodiu a capacidade operacional do Brasil de conduzir obras centrais para a integração e facilitou a entrada de empresas extrarregionais na América do Sul. Mais do que uma simples crise transitória, ela evidenciou que não houve solidez na construção do processo de integração - não conseguiu transformar-se em projeto de Estado, ficando dependente de oscilações conjunturais. O perfil, ascensão e queda dos projetos de infraestrutura são intrinsecamente ligados às variações na atuação dos líderes regionais, não só o Brasil, mas também, Argentina e Venezuela principalmente (ambos Estados passaram por crises no período).

A seguir, será analisado o processo de evolução do COSIPLAN entre 2011 e 2016 em meio a esse contexto adverso para o Brasil e a região. Os dados sobre os investimentos em infraestrutura regional serão analisados sob três aspectos: (i) a comparação com o período IIRSA, (ii) a variação no papel do Brasil e (iii) as consequências da conjuntura de crise regional.

3.2.3 A experiência do COSIPLAN: uma análise dos resultados do conselho entre 2011 e 2016

Entre 2011 e 2016, os projetos de integração de infraestrutura tiveram continuidade na esfera regional, mesmo que em ritmo lento. De acordo com o informe de atividades do COSIPLAN de 2016, ao longo da década, a composição da Carteira foi modificada e passou por atualizações como resultado do processo de planejamento territorial em constante transformação. O número de projetos e o investimento estimado aumentou progressivamente, com exceção de 2014, quando foram excluídos os projetos que não registaram avanços desde 2008 ou antes. Em 2015, o número de projetos voltou a aumentar, enquanto em 2016 diminuíram ligeiramente. Grande parte dos projetos excluídos da carteira pertencia a Brasil e Argentina. Isso se deve a uma profunda revisão das prioridades de investimento pelos novos governos de ambos os países, Temer e Macri (COSIPLAN, 2016a).

Ainda de acordo com o documento (COSIPLAN, 2016a), o portfólio de 2016 contava com 581 projetos de integração física, para um investimento estimado em 191 bilhões de dólares, organizado em 47 Grupos de Projetos e nove Eixos de Integração e Desenvolvimento.

Mapa 8 – Os Eixos de Integração e Desenvolvimento (2016)



Fonte: COSIPLAN (2016b).

Entre os projetos de integração mencionados, 453 projetos se encontravam ativos, no valor estimado de 163 bilhões de dólares. Os dez projetos com maiores investimentos estimados representaram 45% do investimento total da carteira ativa de 2016. Neste ano, 128 projetos se

encontravam concluídos e sob investimentos de 28 bilhões de dólares. Entre 2015 e 2016, foram 13 obras concluídas (COSIPLAN, 2016a). O número total de projetos da Carteira passou de 593 para 581 (-2%), uma vez que foram excluídos 17 projetos e incluídos cinco. Em relação ao investimento estimado, o valor total passou de 182 bilhões de dólares para 191 bilhões de 2015 para 2016, um aumento de 5% (COSIPLAN, 2016b).

Tabela 12 – Composição da Carteira COSIPLAN (2016)¹⁰⁹

Eixo	Nº de projetos	%	Nº de Grupos	Investimento (US\$ milhões)	%	Transportes	Energia	Telecomunicações
Amazonas	72	12,4	8	27.023,10	14,1	71	1	0
Andino	66	11,3	9	27.995,30	14,6	52	14	0
Capricórnio	81	14	5	16.691,30	8,7	78	3	0
Escudo das Guianas	20	3,4	4	4.581,30	2,4	18	1	1
Hidrovia Paraguai-Paraná	89	15,3	5	6.325,10	3,3	79	7	3
Interoceânico Central	63	10,8	5	11.498,50	6	59	2	2
Mercosul-Chile	120	20,7	6	60.971,20	31,8	99	20	1
Peru-Brasil-Bolívia	24	4,1	3	32.008,40	16,7	19	5	0
Sul	47	8	2	4.506,70	2,4	44	3	0
TOTAL	581	100	47	191.420,10	100	518	56	7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de COSIPLAN (2016a).

Quanto ao número de projetos, alguns EIDs mantiveram-se relativamente estáveis, como no caso do Eixo Andino e do Eixo Peru-Brasil-Bolívia. Outros eixos foram diminuindo gradativamente, como é o caso do Escudo das Guianas. O caso mais destacado é o Eixo MERCOSUL-Chile - o eixo que concentra o maior PIB regional -, que no período 2007-2016 quase dobrou seu número de projetos originais, e somente em 2016 seu número diminuiu ligeiramente, embora seu investimento estimado não (COSIPLAN, 2016b).

No período entre 2011 e 2016, desde a primeira planificação do COSIPLAN, o número de projetos aumentou em torno de 10%. Por outro lado, nesse mesmo período, os investimentos estimados se elevaram em cerca de 64%. O número de projetos de energia e de telecomunicações tiveram queda (8% e 22%, respectivamente), enquanto os de transportes aumentaram em 12% (COSIPLAN, 2011b; 2016a). Esses dados demonstram a continuidade da priorização do subsetor rodoviário na integração física regional. Energia e telecomunicações,

¹⁰⁹ Os totais indicados de “Nº de projetos”, “Investimento” e “Transportes” não correspondem à soma aritmética dos totais por EID devido à existência de um projetos-rótula, a Passagem da Fronteira Pircas Negras, pertencente aos Eixos Capricórnio e Mercosul-Chile. Os projetos-rótula são projetos que articulam dois ou mais EIDs, que têm funcionalidade em mais de um EID, ou que articulam dois ou mais grupos de projetos de um mesmo EID (COSIPLAN, 2016a).

setores não menos importantes, seguem a trajetória de sub-representação na planificação estratégica.

Dentre os 518 projetos totais, 128 se encontravam concluídos em 2016, sob investimentos de 28 bilhões de dólares. Com treze obras concluídas entre 2015 e 2016, isso significa que mais de 22% dos projetos de integração foram concluídos entre 2004 e 2016. Quase metade dos projetos concluídos (44%) são obras do subsetor rodoviário, que em relação ao valor do investimento, chegam a 40% do total. As obras de interligação energéticas representam cerca de 13% das concluídas, no entanto, exigiram quase 30% do valor total executado. Do total das 128 obras concluídas, 82% foram financiadas com recursos públicos, que representam 63% da natureza dos investimentos nas obras que foram concluídas. Esses projetos são em sua maioria nacionais (84%), enquanto os demais são binacionais. A relação aumenta no que diz respeito ao montante do investimento, no qual os projetos nacionais correspondem a 95%.

Tabela 13 – Etapa de conclusão dos projetos COSIPLAN (em 2016)¹¹⁰

Etapa	Nº de projetos	%	Investimento (US\$ milhões)	%
Perfil	123	21,2	38.229,00	19,9
Pré-execução	152	26,2	49.577,10	26
Execução	178	30,6	75.485,50	39,4
Concluído	128	22	28.128,50	14,7
TOTAL	581	100	191.420,10	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de COSIPLAN (2016a).

Em 2010, antes da IIRSA ser absorvida pelo COSIPLAN, 53 projetos encontravam-se concluídos, 10% da Carteira consolidada naquele ano (IIRSA, 2010b). Em relação a 2016, houve um aumento de 141% no número de projetos concluídos, que passaram a representar 22% da planificação. No entanto, de acordo com a Carteira de Projetos de 2016, chama atenção que a maior parte dos projetos que se encontravam na etapa “perfil” (62%) estavam estagnados desde ao menos 2007 (COSIPLAN, 2016b). Nesse sentido, os projetos que foram incluídos mais recentemente na planificação territorial permaneceram menos tempo nessa etapa inicial.

¹¹⁰ Na etapa de perfil são incluídos os projetos em fase preliminar ou sendo idealizados. Na etapa de pré-execução são incluídos os projetos em fase de pré-factibilidade, factibilidade e investimento.

Tabela 14 – Ano de ingresso à carteira dos projetos na etapa perfil (2004-2015)

En perfil desde...	Nº Proyectos
2004	37
2007	39
2008	11
2009	3
2010	7
2011	11
2012	1
2013	5
2015	9
TOTAL	123

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de COSIPLAN (2016b, p. 34).

De acordo com o relatório de atividades COSIPLAN de 2016, todos os EIDs têm projetos concluídos, bem como 41 dos 47 Grupos de Projetos. O eixo com mais projetos concluídos é o MERCOSUL-Chile (19%), seguido pelos eixos Amazônico e Andino (17% e 16%, respectivamente). Quanto ao investimento executado, o Eixo MERCOSUL-Chile participa com 31% do total dos projetos concluídos. A situação inversa pode ser observada no Eixo Interoceânico Central: embora tenha 13% dos projetos concluídos, eles envolvem apenas 2% do investimento (COSIPLAN, 2016a).

Tabela 15 – Projetos concluídos por eixo (em milhões de dólares) (2016)

	Nº Grupos	Nº Proyectos	% Proyectos	Monto de inversión*	% Inversión
AND	7	20	15,6	993,6	3,5
AMA	7	22	17,2	6.893,6	24,5
CAP	4	14	10,9	2.632,0	9,4
DES	2	5	3,9	443,1	1,6
GUY	3	6	4,7	86,5	0,3
HPP	5	15	11,7	1.646,3	5,9
IOC	5	17	13,3	663,1	2,4
MCC	6	24	18,8	8.790,3	31,3
PBB	2	5	3,9	5.980,0	21,3
TOTAL	41	128	100,0	28.128,5	100,0

Fonte: COSIPLAN (2016b, p. 36).

Em 2016, o país que mais havia concluído projetos era o Brasil (vinte e três), que apresentava quase um terço de sua carteira nacional concluída (30%). Em segundo lugar estava a Argentina, com vinte e dois projetos concluídos, embora correspondesse a apenas 13% de sua carteira. A Colômbia era o país que mais tinha concluído obras em relação ao seu total de projetos nacionais, com 42% concluídos (COSIPLAN, 2016a). Sobre a representação de cada país no total de projetos da carteira de 2016, a Argentina aparece em primeiro lugar, com 178 projetos. Em segundo lugar, o Brasil, presente em 94 projetos da carteira de 2016. Em último, o Suriname, em apenas sete projetos. No entanto, o Brasil é consolidado como o maior investidor dos projetos, com 82 bilhões de dólares (42% do total dos investimentos estimados), seguido da Argentina, com 48 bilhões (25%) (COSIPLAN, 2016a).

A tabela abaixo mostra a participação de cada país sul-americano na distribuição de projetos pela região. Destaca-se a percepção da integração a partir do eixo Argentina e Brasil. Ainda que o primeiro esteja presente em mais projetos, não faz parte de nenhuma planificação de ordem multinacional (três ou mais países). Brasil, Guiana e Suriname fazem parte de três projetos dessa natureza. Nesse sentido, ainda que o Cone Sul concentre um número maior de projetos no subcontinente, a região norte deu maior importância a projetos de ordem multinacional, o que pode ser interpretado como um esforço mais intenso para cooperação e redução de assimetrias regionais.

Tabela 16 – Número de projetos COSIPLAN por país (2016)

País	Nacional	Binacional	Multinacional
Argentina	144	34	
Bolívia	32	19	1
Brasil	67	24	3
Chile	57	17	
Colômbia	19	13	1
Ecuador	20	19	1
Guyana	3	2	3
Paraguay	43	22	1
Perú	50	21	1
Suriname	3	1	3
Uruguay	33	9	
Venezuela	11	7	2

Fonte: COSIPLAN (2016b, p. 22).

Todos os 50 projetos que se somaram à Carteira de 2016, em relação a 2011, são de natureza nacional. Estes tiveram um aumento de 80% no total de investimentos estimados. Já os transnacionais, ainda que não tenham aumentado em número de projetos, tiveram um acréscimo de 15% nos investimentos. De acordo com o COSIPLAN (2016b), muitos projetos nacionais são essenciais para resolver as conectividades transnacionais. Em muitos casos, existem vários que, juntos, resolvem a mesma conectividade. Da mesma forma, os projetos nacionais atuam dentro de suas próprias fronteiras, permitindo uma gestão mais fluida das obras. Inclusive, durante os exercícios anuais de atualização de portfólio realizados pelos países no primeiro semestre do ano, alguns projetos binacionais foram divididos em suas respectivas partes nacionais para facilitar sua análise, informação e monitoramento¹¹¹.

Tabela 17 - Caracterização da Carteira COSIPLAN (2016)

Natureza	Nº de projetos	Investimento (US\$ milhões)
Nacionais	483	158.878,60
Transnacionais	98	32.541,50
Caracterização dos Investimentos		
Público	475	116.766,20
Privado	71	36.369,80
Público-Privado	35	38.284,01
TOTAL	581	191.420,10

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do COSIPLAN (2016a).

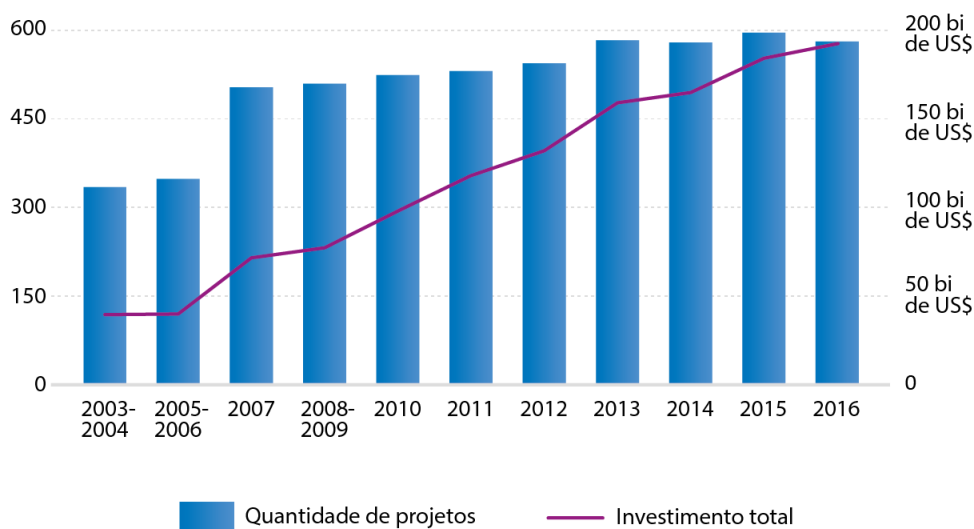
A evolução da Carteira entre 2004 e 2016 aumentou em uma média de 16 projetos e 12 bilhões de dólares por ano. Neste mesmo período, o total de investimentos públicos estimados elevou-se em mais de 100 bilhões de dólares, um aumento de mais de 1.000%. Já os investimentos privados aumentaram em 600% e os público-privados em 90%. Em grande medida, esse acréscimo colossal corresponde a dois processos: (i) revisão anual no valor das obras, que tendem sempre ao aumento em relação ao planejamento original; e (ii) elevação da centralidade do Estado na estratégia da integração física regional, que busca um maior controle sobre esses investimentos. Portanto, ainda que normalmente obras de infraestrutura estejam permeadas de revisões, contestações, superfaturamentos, atrasos, problemas nas licitações etc (SENNES et al., 2014), destaca-se também o viés de maior conscientização do papel dos investimentos públicos para o controle desse recurso de poder, cujo caráter é multiplicador sobre a economia política de uma sociedade. Abaixo, segue um gráfico que demonstra a

¹¹¹ É o caso, por exemplo, dos projetos “Panamericana Sur: Ica-Desvio Quirca” e “Desvio Quirca-Fronteira com Chile” (COSIPLAN, 2016b).

evolução no número de projetos e no total de investimentos entre 2003 e 2016, abarcando o período de análise das Carteiras IIRSA e COSIPLAN:

Gráfico 6 – Evolução da carteira de projetos IIRSA/COSIPLAN (2003-2016)

Quantidade de projetos e investimento (em bilhões de US dólares) entre 2003 e 2016



Nota metodológica: Nos anos 2003, 2006 e 2008, não houve lançamento de planificação anual. Em seus relatórios posteriores, a IIRSA contabilizou os dados desses períodos considerando o biênio correspondente.

Nota metodológica 2: Em 2011, a IIRSA é absorvida pelo COSIPLAN no âmbito da UNASUL. Enquanto fórum técnico do Conselho, deixa de ser uma iniciativa isolada na região.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Carteiras IIRSA/COSIPLAN.

JAEGER, 2021

A tabela 18 abaixo, apresentada na Carteira COSIPLAN de 2016, demonstra como as fontes de financiamento dos projetos estavam divididas. Conforme pode ser analisado, destaca-se a proeminência de fontes públicas de financiamento, com grande peso aos tesouros nacionais. Mais de 60% de todas as obras são financiadas pelos próprios países partícipes, o que mostra o compromisso com o avanço da integração física regional. As iniciativas privadas apoiam 15% das obras da carteira; enquanto outros 13% dos investimentos ainda não apresentavam origem definida (COSIPLAN, 2016b). A maior capacidade de endividamento do Estado frente à iniciativa privada confere maiores interesses e responsabilidades aos atores públicos nesse tipo de investimento de longo prazo, cujos retornos são multifacetados em uma economia.

Destaca-se também o papel das agências regionais de financiamento (BID, CAF, FONPLATA, FOCEM), bem como de fontes extrarregionais (União Europeia, Banco Mundial, China e Japão). A origem do dinheiro que realiza as obras de infraestrutura evidencia a relação intrínseca entre poder monetário e infraestrutura enquanto recurso de poder. O perfil das obras acaba sendo influenciado de forma direta pelo interesse das agências financiadoras, que passam

a ter controle sobre o desenho e objetivos da integração física. Nesse sentido, os projetos priorizados pelas agências de fomento atendem, invariavelmente, aos diferentes interesses que cada uma delas tem sobre a América do Sul.

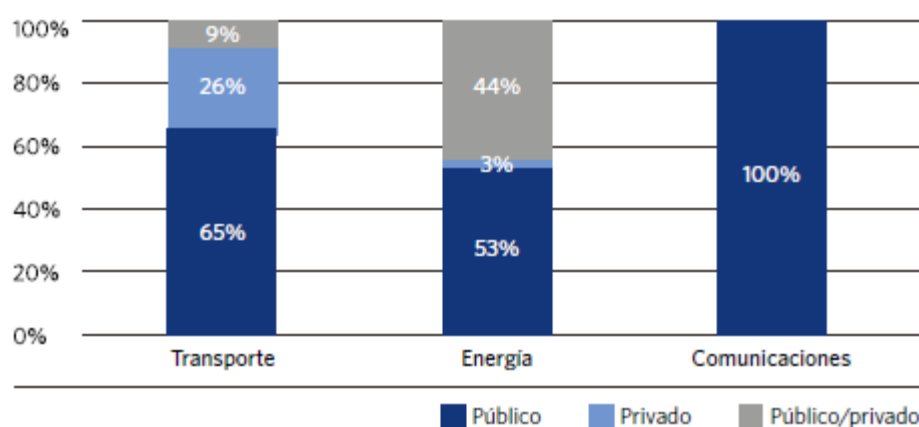
Tabela 18 – Fontes de financiamento dos projetos COSIPLAN (em milhões de dólares) (2016)

Fuente de financiamiento	Nº Proyectos	Inversión estimada*	Inversión ejecutada*
Tesoro nacional	354	72.368,4	14.435,9
Privados	88	48.728,8	5.574,7
Por definir	78	42.312,9	170,0
BID	39	4.629,2	1.150,9
CAF	30	2.855,5	795,1
Tesoro provincial	18	1.875,0	200,0
Binacional	13	9.647,8	1.408,8
FOCEM	10	819,0	419,3
Varios	8	1.939,0	1.342,0
FONPLATA	6	298,9	0,0
Por definir (público)	6	403,0	0,0
Por definir (privado)	5	1.149,6	388,0
Bancos privados	4	108,0	0,0
Banco Mundial	4	172,5	68,5
Unión Europea	4	179,5	75,3
JBIC	3	185,9	0,0
Gobierno chino	3	400,0	0,0
BNDES	2	157,1	0,0
Tesoro municipal	2	2.100,0	2.100,0
Varios (privado)	2	719,9	0,0
Varios (público)	2	370,1	0,0
TOTAL		191.420,1	28.128,5

Fonte: COSIPLAN (2016b, p. 29).

A Carteira de 2016 é amplamente financiada pelo setor público (61% do investimento estimado), enquanto o restante dos investimentos para as obras é dividido entre o setor privado (19%) e as iniciativas público-privadas (20%). Em relação ao número de projetos, a participação do setor público é ainda mais evidente (82%), seguido por 12% do privado e apenas 6% do público-privado (COSIPLAN, 2016b). Conforme pode ser analisado na tabela abaixo, os projetos de transporte são financiados principalmente pelo setor público, enquanto nas obras de integração energética há participação semelhante desse setor, bem como de iniciativas público-privadas. O setor de comunicações é totalmente coberto por fundos públicos. A maior participação do setor privado é no setor transporte, especialmente no Eixo MERCOSUL-Chile (quase 40% dos recursos privados envolvidos) e no subsetor ferroviário (mais de 40%) (COSIPLAN, 2016b).

Gráfico 7 – Tipo de financiamento dos projetos COSIPLAN por setor (2016)



Fonte: COSIPLAN (2016b, p. 30).

De acordo com a Carteira de 2016 (COSIPLAN, 2016b), em termos de número de projetos, o eixo que contém maiores investimentos privados é o do Amazonas. No entanto, por serem principalmente fluviais, não envolvem grandes montantes de investimentos. Quanto às iniciativas público-privadas, quase um terço se concentra no Eixo do Amazonas e, em menor escala, no Eixo Andino e no Eixo MERCOSUL-Chile. No entanto, quanto aos valores de investimento, o maior percentual é concedido ao Eixo Peru-Brasil-Bolívia, com 68% de todos os financiamentos público-privados, distribuídos em apenas dois projetos¹¹² (COSIPLAN, 2016b).

¹¹² São os projetos com maior estimativa de investimento da Carteira COSIPLAN: o Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira (Hidrelétrica Santo Antônio e Hidroelétrica Jirau) e a já concluída Linha de Transmissão entre as duas Usinas Hidrelétricas do Rio Madeira e o Sistema Central (COSIPLAN, 2016b).

Tabela 19 – Tipo de financiamento dos projetos COSIPLAN por eixo (2016)

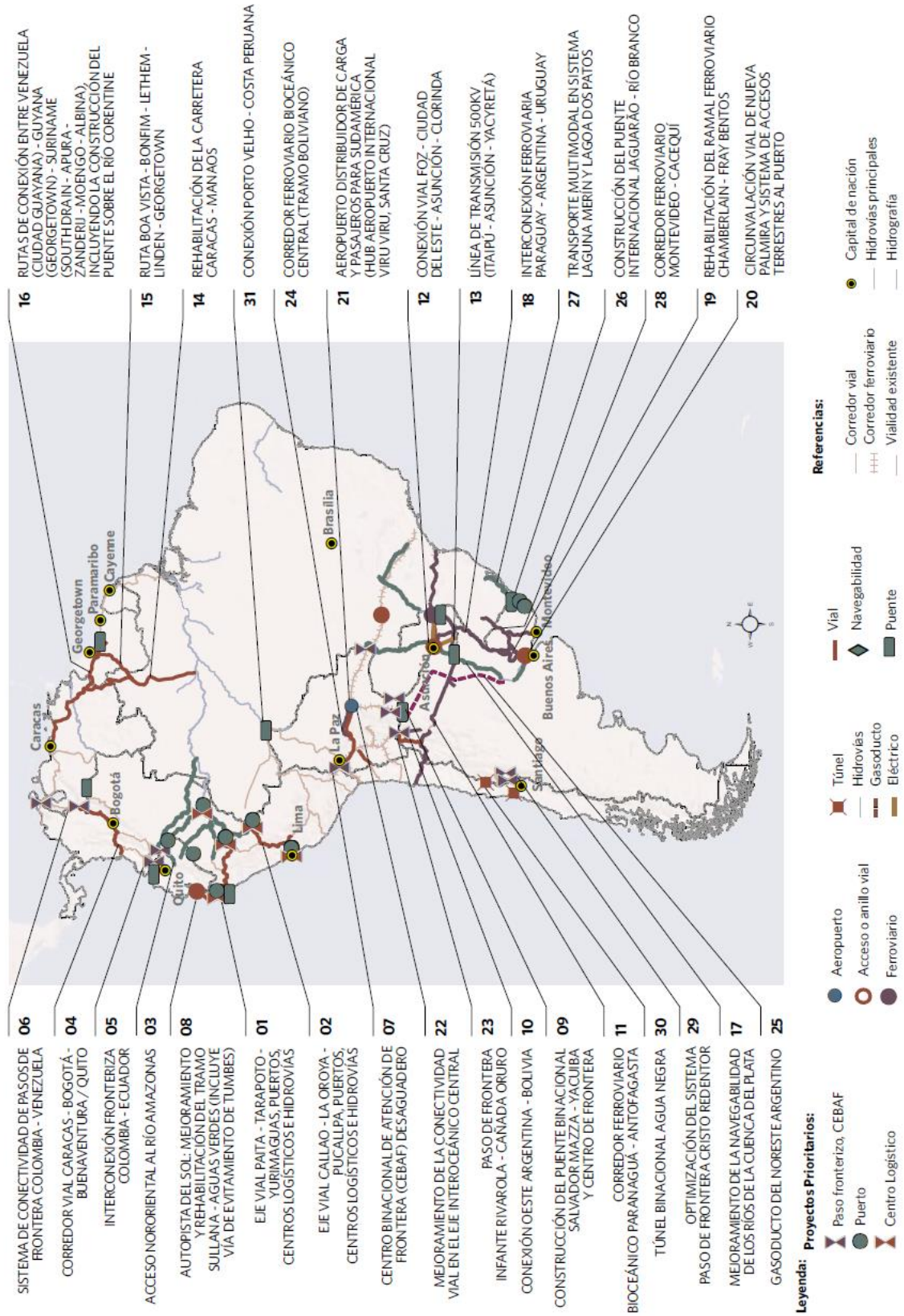
	AMA	AND	CAP	DES	GUY	HPP	IOC	MCC	PBB
Privado	29%	5%	10%	2%	0%	1%	22%	15%	21%
Público	57%	85%	86%	96%	90%	99%	71%	79%	71%
Público/privado	14%	11%	4%	2%	10%	0%	5%	6%	8%
Nº Proyectos	72	66	81	47	20	89	63	120	24

Tonos rojos: de 0% a 6% de la inversión. Tonos amarillos: de 7% a 30% de la inversión. Tonos verdes: de 31% a 100%.

Fonte: COSIPLAN (2016b, p. 30).

Em 2010, os presidentes sul-americanos confiaram ao COSIPLAN a tarefa de identificar e selecionar um conjunto de obras de alto impacto para integração e desenvolvimento da América do Sul. O resultado desse trabalho é a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), em substituição à AIC da IIRSA, cujo objetivo é “promover a conectividade da região a partir da construção de redes de infraestrutura para integração física, atendendo a critérios de desenvolvimento socioeconômico sustentável, preservando o meio ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas” da América do Sul (COSIPLAN, 2016c, p. 9). A API é composta por projetos estruturados que envolvem um ou mais projetos individuais da Carteira do COSIPLAN. Os projetos estruturados consolidam redes de conectividade física com abrangência regional e estão distribuídos nos diversos EIDs (COSIPLAN, 2016c).

Mapa 10 – Projetos da API (2016)



Fonte: COSIPLAN (2016c, p. 25).

Entre 2012 e 2013, o COSIPLAN desenvolveu uma Metodologia de Programação do Ciclo de Vida (VCP) para os projetos API. Adicionalmente, foi desenvolvido um Sistema de Monitoramento Permanente (SMP) com base nesta metodologia, o qual está incorporado ao Sistema de Informação de Projetos (SIP) do COSIPLAN. Ambos os instrumentos têm como objetivo monitorar o andamento dos projetos e facilitar a tomada de decisões por parte das autoridades competentes para especificar sua implementação. O Sistema de Informação de Projetos (SIP), por sua vez, é a plataforma tecnológica que permite o conhecimento aprofundado do portfólio e dos projetos API. Esta ferramenta é única na região, pois contém dados oficiais de todas as obras em uma plataforma de acesso gratuito online (COSIPLAN, 2016c). Assim, permite dar transparência ao processo e, dessa forma, promover o acesso à informação e a participação da sociedade civil no processo de integração.

Foi determinado que a agenda seria revisada a cada cinco anos. Desde então, já foram estruturadas a API 2017, 2022 e 2027¹¹³, com os resultados que eram esperados para cada período. A seguir, a partir do recorte temporal proposto nesta pesquisa, será realizada uma análise dos resultados da API entre 2012 e 2016 (de acordo com o relatório de resultados de 2016), bem como uma comparação com a AIC (2005-2010) da IIRSA. Ao final dessa análise, a seção será concluída com uma avaliação do papel do Brasil nesse período de projetos COSIPLAN.

A Agenda de Projetos Prioritários de Integração apresentada em 2016 conta com 31 projetos estruturados, compostos por 103 projetos individuais da Carteira do COSIPLAN, com um investimento total estimado de 20.149 bilhões de dólares. Portanto, a API implica 20% dos projetos de toda a Carteira do COSIPLAN (2016) e 11% do seu investimento estimado (COSIPLAN, 2016c).

¹¹³ Todas as API, bem como outros documentos da IIRSA/COSIPLAN, podem ser acessadas através do endereço online <<http://www.iirsa.org/Document>>.

Tabela 20 – Caracterização e evolução dos projetos estruturados API (2012-2016)

Nº	Projeto	Tipo	Financiamento	Investimento (US\$ milhões)		Etapa de Conclusão		Países
				2012	2016	2012	2016	
EIXO DO AMAZONAS								
1	Eixo Viário Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Portos, Centros Logísticos e Hidrovias	Transporte	Público-privado	637,6	388,1	Pré-execução	Execução	PE
2	Eixo Viário Callao-La Oroya-Pucallpa, Portos, Centros Logísticos e Hidrovias	Transporte	Público-privado	2.719,7	2.219,5	Pré-execução	Execução	PE
3	Acesso Nordeste ao Rio Amazonas	Transporte	Público	60,8	61,8	Perfil	Execução	BR-CO-EQ-PE
EIXO ANDINO								
4	Corredor Viário Caracas-Bogotá-Buenaventura/Quito	Transporte	Público	3.350,0	2.825,7	Execução	Pré-execução	CO-EQ-VE
5	Interconexão Fronteira Colômbia-Ecuador	Transporte	Público	223,6	319,2	Pré-execução	Execução	CO-EQ
6	Sistema de Conectividade de Passos de Fronteira Colômbia-Venezuela	Transporte	Público-privado	5,0	16,0	Perfil	Execução	CO-VE
7	Centro Binacional de Atenção de Fronteira (CEBAF) Desaguadero	Transporte	Público	4,0	29,9	Pré-execução	Execução	BO-PE
8	Rodovia do Sol: melhoramento e reabilitação do trecho Sullana-Aguas Verdes	Transporte	Público-privado	41,2	666,3	Pré-execução	Execução	PE
EIXO DE CAPRICÓRNIO								
9	Construção da Ponte Binacional Salvador Mazza-Yacuiba e Centro de Fronteira	Transporte	Público	23,0	45,0	Pré-execução	Pré-execução	AR-BO
10	Conexão Oeste Argentina-Bolívia	Transporte	Público-privado	477,0	477,0	Pré-execução	Pré-execução	AR-BO
11	Corredor Ferroviário Bioceânico Paraguá-Antofagasta	Transporte	Público	2.740,8	5.325,2	Pré-execução	Execução	AR-BR-CH-PI
12	Conexão Viária Foz-Ciudad del Leste-Assunção-Clorinda	Transporte	Público-privado	439,7	779,2	Pré-execução	Pré-execução	AR-BR-PI
13	Linha de Transmissão 500kw (Itaipu-Assunção-Yacyreta)	Energia	Público	755,0	852,0	Pré-execução	Execução	BR-PI
EIXO ESCUDO DAS GUIANAS								
14	Reabilitação da Rodovia Caracas-Manaus	Transporte	Público	350,0	407,0	Execução	Execução	BR-VE
15	Rota Boa Vista-Bonfim-Lethem-Linden-Georgetown	Transporte	Público	250,0	250,0	Pré-execução	Execução	GU-BR
16	Rotas de Conexão entre Venezuela (Ciudad Guayana)-Guiana (Georgetown)-Suriname (South Drain-Apura-Zanderij-Moengo-Albina), incluindo a construção da ponte sobre o Rio Corentine	Transporte	Público-privado	300,8	301,8	Execução	Execução	VE-GU-SU

¹¹⁴ *Na coluna “Países”, X (Y): país X investe e beneficia, país Y se beneficia sem investir.

EIXO HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ								
17	Melhoramento da Navegabilidade dos Rios da Bacia do Prata	Transporte	Público	1.589,8	1.170,3	Execução	Execução	AR-BO-BR-PI-UI
18	Interconexão Ferroviária Paraguai-Argentina-Uruguai	Transporte	Público	293,3	277,3	Perfil	Pré-execução	AR-PI-UI
19	Reabilitação do Ramal Ferroviário Chamberlaun-Fray Bentos	Transporte	Público	100,0	100,0	Perfil	Pré-execução	UI
20	Anel Viário de Nueva Palmira e Sistema de Acessos Terrestres ao porto	Transporte	Público	15,0	15,0	Pré-execução	Pré-execução	UI
EIXO INTEROCEÂNICO CENTRAL								
21	Aeroporto distribuidor de carga e de passageiros para América do Sul (Hub Aeroporto Internacional Viru Viru, Santa Cruz)	Transporte	Público	20,0	20,0	Perfil	Perfil	BO
22	Melhoramento da Conectividade Viária no Eixo Interoceânico Central	Transporte	Público	388,0	413,5	Execução	Execução	BO-BR
23	Passo de Fronteira Infante Rivarola-Cañada-Oruro	Transporte	Público	2,0	1,9	Execução	Execução	BO-PI
24	Corredor Ferroviário Bioceânico Central (trecho boliviano)	Transporte	Público	6,7	6,7	Pré-execução	Pré-execução	BO
EIXO MERCOSUL-CHILE								
25	Gasoduto do Nordeste Argentino	Energia	Público-privado	1.000,0	1.000,0	Pré-execução	Pré-execução	AR-BO
26	Construção da Ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco	Transporte	Público	93,5	93,5	Pré-execução	Pré-execução	BR-UI
27	Transporte Multimodal no Sistema Lagoa Merin e Lagoa dos Patos	Transporte	Público-privado	49	20,8	Execução	Execução	BR-UI
28	Corredor Ferroviário Montevideu-Cacequi	Transporte	Público-privado	139,8	139,9	Execução	Execução	BR-UI
29	Otimização do Sistema Passo de Fronteira Cristo Redentor	Transporte	Público-privado	250	278,0	Pré-execução	Pré-execução	AR-CH
30	Túnel Binacional Agua Negra	Transporte	Público	850	1.600,0	Pré-execução	Pré-execução	AR-CH
EIXO PERU-BOLÍVIA-BRASIL								
31	Conexão Porto Velho-Costa Peruana	Transporte	Público	85,4	48,0	Pré-execução	Execução	BR-PE
TOTAL				17.260,70	20.148,60			

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do COSIPLAN (2012; 2016c).

Quando foi criada, em 2012, a API contava com 88 projetos individuais, divididos em 31 projetos estruturados, sob investimentos estimados em 17 bilhões de dólares. De acordo com o relatório atividades API 2016 (COSIPLAN, 2016c), em 2016 estavam planejados 103 projetos individuais, nos mesmos 31 projetos estruturados, sob investimentos estimados em 20 bilhões de dólares. Estes 103 projetos estavam divididos entre nacionais (71,8%), binacionais (25,2%) e multinacionais (2,9%). Cem destes do setor de transportes, três de energia e nenhum de telecomunicações. O Peru é o país que faz parte da maior parte de projetos individuais API (28), seguido por Argentina (21) e Brasil (18). O Eixo do Amazonas é o que apresentava o maior número de projetos individuais API (27) (COSIPLAN, 2016c). No entanto, ao analisarmos os 31 projetos estruturados no quadro acima, Brasil lidera a ocorrência de participação (10), seguido de Argentina (9) e Bolívia (9).

Em comparação com a AIC (2005-2010) da IIRSA, destacam-se algumas semelhanças e diferenças. Igualmente mantém-se o enfoque desproporcional no setor de transportes,

especialmente no subsetor rodoviário. O setor de telecomunicações não é contemplado na API (2012-2016) - caso que será discutido com maior profundidade na próxima seção. O Brasil segue sendo o país que faz parte da maioria dos projetos estruturados. Dos 31 projetos, seis se mantêm entre a AIC e a API (1, 7, 9, 15, 25, 26). Os investimentos estimados aumentaram em torno de 43% entre 2010 e 2016. Grande parte dos projetos se encontravam ainda em execução e pré-execução em 2016, assim como na AIC de 2010.

Estima-se que, com a crise econômica e político-institucional da integração sul-americana, a maioria dos projetos não foram concluídos. Faltam dados que comprovem a evolução dos projetos, visto que o último relatório oficial de avanços (disponível no momento de elaboração desta pesquisa) é do ano de 2017. Nesse contexto, a grave crise que assola a UNASUL a partir de 2016, e conseqüentemente o COSIPLAN, impacta não somente sobre os investimentos e a concretização dos projetos de integração, mas também sobre o próprio processamento e divulgação dos dados acerca dos projetos.

O Brasil, em seu processo de construção de liderança regional, articula e investe na maior parte dos projetos. Conforme já discutido, essa estratégia não correspondia a uma solidariedade benevolente com os vizinhos, e sim, a um cálculo planejado a partir dos objetivos de desenvolvimento, de construção de capacidades e de interesses de agentes privados domésticos. Assim, a evolução dos projetos de infraestrutura regional no período analisado corresponde a uma intensa vontade política e criação de consensos na América do Sul, cuja atuação do Brasil foi central nessa articulação a partir de sua diplomacia e política de investimentos. A pujante evolução da integração infraestrutural caminhava rumo à construção de maiores capacidades regionais, dotando o Brasil de um papel singular de maiores custos de curto prazo e oportunidades de longo prazo.

O aproveitamento das vantagens geográficas regionais, em confluência com as externalidades positivas geradas pelos investimentos em infraestrutura, poderia ter salvaguardado o país e a América do Sul frente ao contexto de crise global, mesmo com a permanência de diversas contradições. No entanto, a desestruturação desse projeto ocorreu dentro das esferas de poder político, econômico e social na região, inaugurando uma nova fase, na qual a integração regional deu lugar a uma cooperação instrumentalizada aos interesses externos. Assim como verificado na história da formação infraestrutural brasileira, mais uma vez os empreendimentos de energia, transportes e comunicações no Brasil e na América do Sul passaram a servir enquanto recurso de poder extrarregional. A seguir, serão analisados três estudos de casos de projetos da IIRSA/COSIPLAN, com participação brasileira, que

simbolizam esse processo de auge e derrocada da integração de infraestrutura enquanto recurso de poder autóctone.

3.3 Estudos de Caso: a participação do Brasil em projetos estratégicos de transportes, energia e telecomunicações no âmbito da IIRSA/COSIPLAN

O objetivo dessa seção é realizar três estudos de caso que simbolizam, à sua maneira e dentro de suas limitações, o papel do Brasil no processo de integração de infraestrutura sul-americana. Serão analisados (i) o Corredor Ferroviário Bioceânico Central, do setor de transportes, (ii) o Gasoduto Aldea Brasileira-Uruguaiana-Porto Alegre, do setor de energia e (iii) o Anel Óptico Sul-Americano, de telecomunicações.

A escolha por esses casos busca elucidar de modo prático os efeitos materiais das políticas de integração física regional, bem como avaliar de que forma as variáveis geopolíticas e geoeconômicas incidiram sobre os projetos de infraestrutura na América do Sul. Além disso, buscou-se casos que, além de importantes para a planificação IIRSA/COSIPLAN, tivessem a participação do Brasil, a fim de averiguar de maneira empírica a atuação do país no processo de integração física regional. Para tanto, os estudos de caso serão examinados e comparados através de cinco indicadores de análise: (1) os objetivos do projeto, (2) suas funções estratégicas, (3) o financiamento, (4) o papel do Brasil e (5) a evolução do projeto dentro de seu próprio marco temporal.

3.3.1 O Corredor Ferroviário Bioceânico Central

O Corredor Ferroviário Bioceânico Central (CFBC) é um projeto-síntese do Eixo Interoceânico Central (IOC). O eixo formado ainda na primeira planificação da IIRSA de 2004 atravessa a América do Sul de costa a costa, ligando importantes portos do Pacífico e do Atlântico e formando vários elos de transporte que conectam Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru. De acordo com dados da Carteira COSIPLAN de 2017, o IOC possui 15% da área superficial e 25% da população da América do Sul, sendo um dos três eixos mais densamente povoados. É também o eixo com o terceiro maior PIB regional, correspondendo a quase 30% da economia sul-americana (COSIPLAN, 2017a).

Mapa 11 – Área de influência do Eixo Interoceânico Central



Fonte: COSIPLAN (2017a, p. 200).

De acordo com os dados mais atualizados disponíveis do COSIPLAN (2017a), a malha rodoviária dos países que compõem o IOC atinge uma extensão total de 1.854.372 km de estradas, dos quais 14% são pavimentadas. Já a malha ferroviária chega a 40.146 km. O sistema portuário marítimo é formado por vinte e nove portos principais. Destes, seis movimentam mais de 2 milhões de toneladas por ano. Os portos de Santos e Paranaguá, na costa brasileira, movimentam em torno de 100 e 40 milhões de toneladas por ano, respectivamente. O transporte fluvial comercial na região concentra-se principalmente no rio Paraguai e, em menor medida, no Paraná. Já o sistema aeroportuário da região conta com trinta aeroportos, dos quais quinze são internacionais. Em relação à geração de energia elétrica, a potência instalada nos países que compõem o IOC chega a 159.332 MW, dos quais o Brasil contribuiu com 76% (COSIPLAN, 2017a).

O Eixo Interoceânico Central divide parte de sua área de influência com seis dos 10 EIDs: MERCOSUL-Chile, Andino, Peru-Brasil-Bolívia, Amazonas, Hidrovia de Paraná-Paraguai e Capricórnio. O conjunto de obras do IOC visa aumentar a infraestrutura ferroviária para reduzir os custos de transporte regional nas seguintes conectividades: dos territórios isolados no interior do subcontinente ao Pacífico; dos países do IOC para o Atlântico; da região leste da Bolívia ao Mato Grosso, e dessas regiões ao Atlântico e ao Pacífico (COSIPLAN, 2017a). Portanto, o IOC é formado por conexões que permitem reduzir significativamente os custos de transporte para as cargas brasileiras, bolivianas, chilenas, paraguayas e peruanas, bem

como diminuir as profundas assimetrias socioeconômicas que assolam a área do eixo. Especialmente para Bolívia e Paraguai, países sem acesso ao mar e dentre os PIBs per capita mais baixos da região (FMI, 2021).

A redução de assimetrias se colocava como um dos objetivos fundamentais para os avanços e solidificação do processo de integração regional (COUTO, 2013). Na diplomacia brasileira, formou-se um entendimento de que para que o país pudesse alcançar uma posição mais elevada na hierarquia internacional, o desenvolvimento integral da América do Sul serviria como uma ponte para esse êxito. Através dos dados da Carteira de 2017, verifica-se que Bolívia e Paraguai são os dois países com a maior quantidade de projetos binacionais com o Brasil (COSIPLAN, 2017a). De acordo com o próprio presidente Lula (2010, s/p), “não podemos ser uma ilha de prosperidade cercada por um mar de pobreza e injustiça social”. A infraestrutura, nesse sentido, teria o papel de auxiliar no desenvolvimento de uma região que carece de acesso a bens fundamentais. Além disso, o IOC apresentava o potencial de amenizar o conflito diplomático entre Bolívia e Chile, devido à histórica reivindicação boliviana por restaurar os territórios perdidos na Guerra do Pacífico (1879-1883)¹¹⁵. Para o Brasil, “o projeto político brasileiro nada tem a ganhar com um acirramento das rivalidades, com divisões políticas no continente e com uma eventual transição de balanceamento leve para pesado” (BORBA, 2009, p. 25).

Quando foi planejado pela IIRSA em 2004, o IOC identificava profundos gargalos na área, mas também diversas oportunidades de desenvolvimento a partir da infraestrutura. Como principais gargalos (IIRSA, 2004):

- (1) Inexistência de alguns trechos rodoviários nas fronteiras entre a Bolívia e o Brasil, e entre a Bolívia e o Paraguai, que dificultavam uma interconexão interoceânica de alta capacidade.
- (2) Vulnerabilidades nos (poucos) cruzamentos rodoviários da Cordilheira dos Andes.

¹¹⁵ A fim de definir as fronteiras no Atacama, Chile e Bolívia alcançaram um entendimento em 1874, estabelecendo que o território de Antofagasta permanecia sob domínio boliviano, em troca do governo do país isentar reajustes tributários às companhias chilenas de exploração de salitre pelos próximos 25 anos. Entretanto, em 1878, como consequência de uma recessão econômica, a Bolívia decide nacionalizar as empresas e aumentar a tributação sobre a exploração do salitre. Como resultado do rompimento com o tratado de 1874, foi empreendida uma invasão chilena ao porto de Antofagasta em abril de 1879 e, conseqüentemente, declaração de guerra por parte da Bolívia. Ao longo do conflito, o Chile avançou rapidamente sobre territórios peruanos e bolivianos, redefinindo as fronteiras regionais (CANAVEZE, 2008).

- (3) Na Bolívia, devido aos desafios geográficos da Cordilheira dos Andes, não havia conexão entre os sistemas ferroviários leste e oeste.
- (4) A condição mediterrânea de dois dos cinco países que compõem o eixo (Bolívia e Paraguai) e o congestionamento nos portos de Santos e Sepetiba.
- (5) Déficit de conexões elétricas e de fibra óptica no interior do eixo.

Outro desafio a ser considerado era a presença de comunidades nativas no território do Eixo Interoceânico Central. Essas comunidades habitam todo o território da Bolívia, sul do Peru, leste do Paraguai e parte do estado de Mato Grosso no Brasil. Em geral, desenvolvem atividades de subsistência e agricultura de pequena escala ou mineração. Em relação às áreas protegidas presentes no IOC, há cerca de 450 unidades territoriais com algum grau de proteção, atingindo aproximadamente 402.837 km² de superfície, em torno de 15% da área total do eixo. Mais de 50% desses territórios protegidos encontram-se na Bolívia (COSIPLAN, 2017a).

Além disso, todo o território ocidental do IOC faz parte da área da Cordilheira dos Andes, o que o torna vulnerável a ameaças naturais de tipo geodinâmico, em decorrência da de movimentos sísmicos e vulcânicos. A costa do Pacífico está exposta a riscos de tsunamis. Já a parte leste está exposta a instabilidades meteorológicas e hidrológicas, fruto das chuvas abundantes que assolam grande parte do centro e centro sul do IOC (COSIPLAN, 2017a).

A Carteira IIRSA de 2004, ao apresentar o Eixo Interoceânico Central, aponta também a função estratégia e diversas oportunidades de desenvolvimento a partir das obras do IOC, sintetizadas aqui dessa forma:

- (1) A área do eixo é rica em recursos naturais: gás, petróleo e importantes recursos minerais de ferro, estanho, ouro, lítio e potássio.
- (2) A produção hidrelétrica (Itaipu e Yacyretá) dessa área tem um alto valor regional e há potencial de desenvolvimento adicional neste setor energético.
- (3) Alta produção madeireira e riqueza biológica para desenvolvimento biotecnológico e turismo.
- (4) Interligação do polo industrial SP-RJ-MG (Brasil) ao Oceano Pacífico no sul do Peru e norte do Chile. A região de Mato Grosso (Brasil), o Pantanal e a região produtora de petróleo e soja de Santa Cruz (Bolívia) teriam escoamento facilitado para a Ásia. A região paraguaia do Chaco e o sul da Bolívia (áreas semiáridas esparsamente povoadas) seriam diretamente afetadas pelo desenvolvimento dessas rotas.

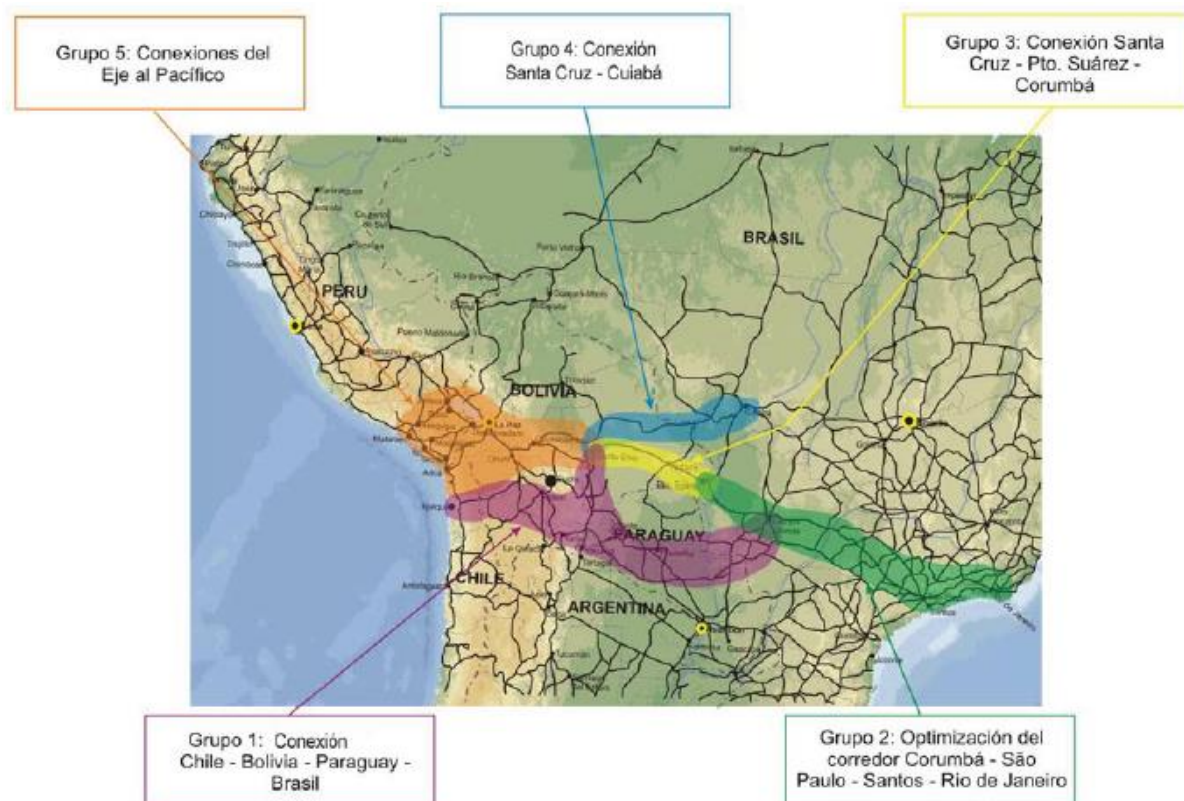
- (5) Além da pujança industrial concentrada na porção leste do eixo (São Paulo e Rio de Janeiro), a economia da região é dominada pelo setor agrícola (soja, milho, gado, aves, frutas e castanhas), mineração (cobre, ferro, estanho e zinco) e a exploração do gás para geração de eletricidade, consumo interno e exportação. Esses três setores têm grande potencial para crescimento, tanto em volume quanto por meio do desenvolvimento de processos na cadeia de valor agregado.

Apesar dos benefícios ao desenvolvimento da região advindos do IOC (especialmente produtivos e comerciais), a formação das obras do eixo também encontra diversas contradições. Os grandes desafios geográficos e ambientais se somam à necessidade de proteção, adequação e negociação com comunidades originárias. Além disso, outra crítica presente quanto à planificação do eixo é seu caráter de corredor comercial, que poderia reforçar as assimetrias de poder na região, beneficiando somente a agroexportação e facilitando a entrada de bens industrializados da Ásia-Pacífico. Nesse sentido, a correlação entre maior provimento de infraestrutura e formação de uma cadeia produtiva autônoma regional não é um processo automático.

A seguir, serão comparados os dados da evolução do Eixo Interoceânico Central entre 2004 e 2016. Como o eixo é composto por dezenas de projetos individuais (cujo número foi variando nesse período), será feita uma análise focada no “IOC81 - Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração”, considerado aqui um projeto-síntese do eixo, que é também um dos 31 projetos API e um dos cinco de maiores investimentos da Carteira COSIPLAN mais atual (2017). Por fim, com a crise da UNASUL e dos projetos de integração, verifica-se os interesses chineses em investir na obra, à parte do COSIPLAN, e com profundas modificações desde a sua planificação original.

Na Carteira IIRSA de 2004, o IOC foi apresentado com cinco grupos de projetos. Naquele ano, o eixo previa 3,3 bilhões de dólares em investimentos (8,83% dos investimentos totais da carteira). Além disso, o eixo foi originalmente estruturado em 44 projetos (41 de transportes, 2 de energia e 1 de telecomunicações) (IIRSA, 2004). Abaixo segue a ilustração do planejamento do IOC em 2004:

Mapa 12 – Grupos do Eixo Interoceânico Central (2004)



Fonte: IIRSA (2004, p. 133).

Doze anos depois, em 2016, já sob a gestão COSIPLAN, o IOC é apresentado com diferenças em relação à planificação original de 2004. O eixo passou a contar com 63 projetos individuais, distribuídos nos mesmos cinco grupos originais. Deste número de projetos, 59 são do setor de transportes, 2 de energia e 2 de telecomunicações. Como no geral das carteiras COSIPLAN, há um predomínio de projetos do subsetor rodoviário (32). Já em termos de investimentos, em 2016, as obras do eixo tinham como valor estimado 11,4 bilhões de dólares (6% do total da carteira) (COSIPLAN, 2016b). Nesse sentido, no período analisado, os investimentos mais do que triplicaram, mas a participação relativa aos outros eixos da carteira diminuiu. Em termos de caracterização, 53 projetos foram apresentados como nacionais e 10 binacionais. Já por tipo de financiamento, 46 públicos, 14 privados e 3 público-privados.

Cabe destacar também que, em 2017, última carteira COSIPLAN até realização dessa pesquisa (2021), o IOC contava com os mesmos 63 projetos, mas com investimentos estimados em 19,9 bilhões de dólares. Esse aumento em mais de 8 bilhões deve-se, na sua maior parte, ao projeto Corredor Ferroviário Bioceânico Central (CFBC), conforme será analisado a seguir. Além disso, em 2016, 17 projetos do eixo estavam concluídos. Em 2017, eram 23. Dos 40

projetos ainda ativos em 2017, estimava-se que 13 estariam finalizados até 2020¹¹⁶ (COSIPLAN, 2017a). Essa rápida evolução deveu-se, em parte, à maior participação de investimentos chineses nos projetos, que aumentaram seus interesses no IOC, o que também será analisado mais adiante nesta seção.

Na Carteira COSIPLAN de 2016, os projetos do subsetor rodoviário aparecem como predominantes (32), sob investimentos estimados em 5 bilhões de dólares. Já os do subsetor ferroviário estimados em 4,8 bilhões, valor bastante próximo ao outro subsetor, apesar de cinco vezes menos projetos (6). Esses números evidenciam o desafio da integração ferroviária, que a despeito de entregar muito mais benefícios em termos ambientais e de eficiência, acabam tendo um valor bastante elevado em relação às rodovias. O Grupo de Trabalho sobre Integração Ferroviária do COSIPLAN evidencia as vantagens deste subsetor, cujos custos com combustíveis, emissão de gases poluentes, segurança e rapidez são mais elevados do que os do subsetor rodoviário (COSIPLAN, 2017b). Na Carteira de 2017, chama atenção o fato de que, apesar de se manterem o mesmo número de projetos rodoviários e ferroviários, houve uma elevação nos investimentos estimados para 6,3 bilhões e 11,8 bilhões de dólares, respectivamente. Ou seja, os valores das obras ferroviárias mais do que dobraram no IOC em apenas um ano, com uma elevação da ordem de 7 bilhões de dólares. A resposta para esse aumento reside no projeto individual “Corredor Ferroviário Bioceânico Central” (CFBC), que em 2017 passa a se chamar “Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração” (CFBI).

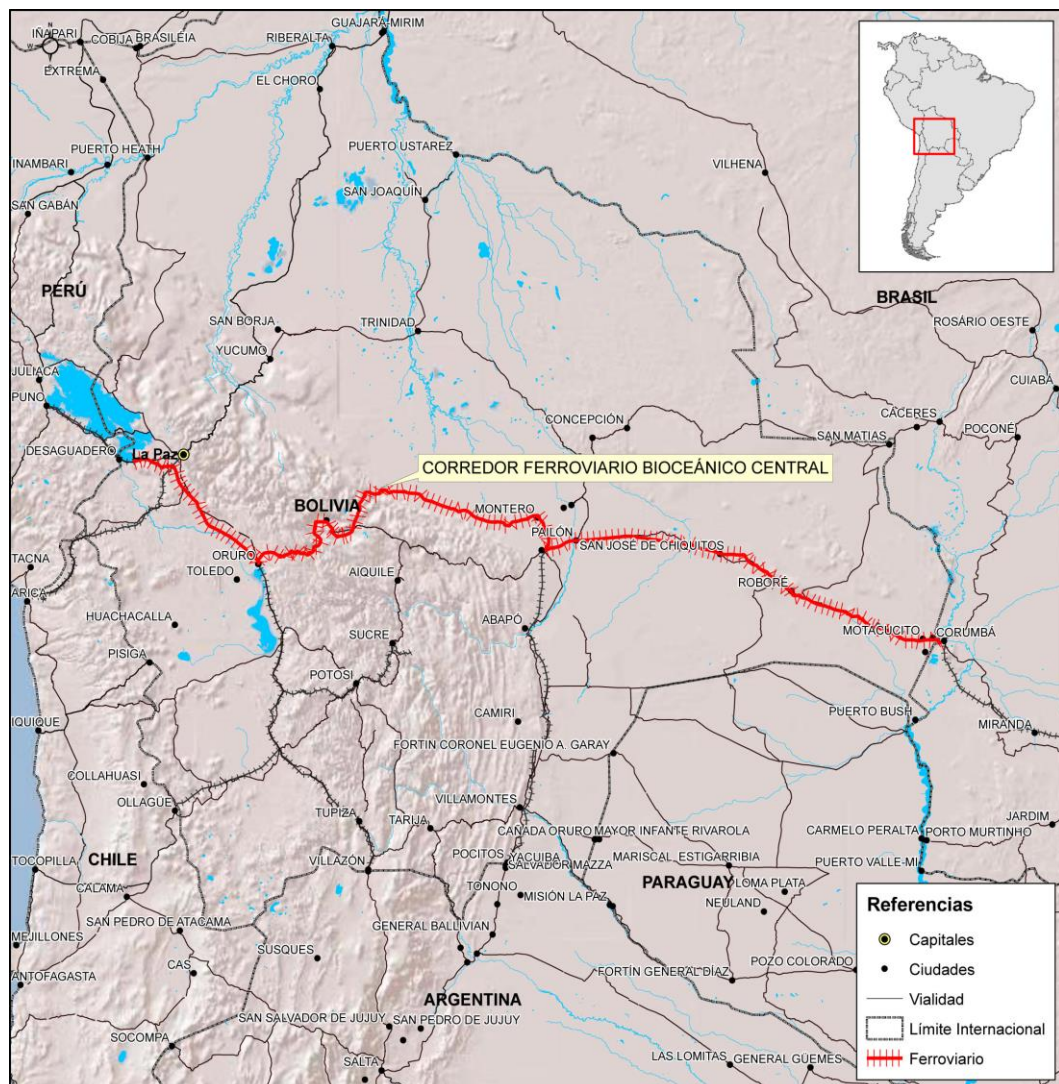
O CFBC foi estruturado para permitir a ligação central na América do Sul, interconectando Brasil, Chile, Peru e Bolívia. Dessa forma, articula o aproveitamento da condição bioceânica da região. Com uma extensão prevista de quase 4.000 km, o projeto liga as malhas ferroviárias do porto de Santos (Brasil) ao Porto de Arica (Chile) e ao Porto de Ilo (Peru). O CFBC aparece pela primeira vez na Carteira COSIPLAN de 2011, no Grupo 5: Conexões do Eixo Pacífico. Tinha como objetivo estratégico aumentar o intercâmbio comercial entre os países do IOC, e da região para os mercados internacionais. Dessa forma, visava reduzir os custos de transporte do eixo para o Pacífico, bem como os custos de importação. De acordo com estudo do Grupo de Trabalho sobre Integração Ferroviária Sul-Americana (COSIPLAN, 2017c), um carregamento entre o Porto de Santos (Brasil) até os principais portos da região do Mar Amarelo (China) levaria em média 58 dias através da Passagem Drake ou 67 dias através

¹¹⁶ Devido à crise institucional e a falta de publicações de relatórios e carteiras anuais do COSIPLAN desde 2018, não foi possível averiguar o cumprimento desta informação no momento de realização desta pesquisa.

do Canal do Panamá. Com a concretização do corredor bioceânico o tempo transporte seria reduzido para uma média de 38 dias.

Entre 2011 e 2017, o foco do projeto se deu no trecho boliviano. A região interior da Bolívia foi considerada crítica. Atualmente, a Bolívia tem duas redes ferroviárias: a Rede Andina e a Rede Oriental. Estas redes estão separadas, com um vazio equivalente a 6% do percurso total do projeto do corredor ferroviário. A falta de conexão no território boliviano impede o trânsito contínuo, e os trechos rodoviários não têm capacidade para sustentar com eficiência os transbordos necessários (COSIPLAN, 2011c). O trecho brasileiro, a Malha-Oeste, entre a região do Porto de Santos (SP) e Corumbá (MS), faz parte do projeto da Ferrovia Norte-Sul e já se encontra em operação, ainda que necessite de obras de reparo. Abaixo, segue um mapa do projeto do trecho boliviano, que prevê reabilitação e construção de 1.700km de linhas férreas, com previsão de conclusão para julho de 2024 (COSIPLAN, 2016c).

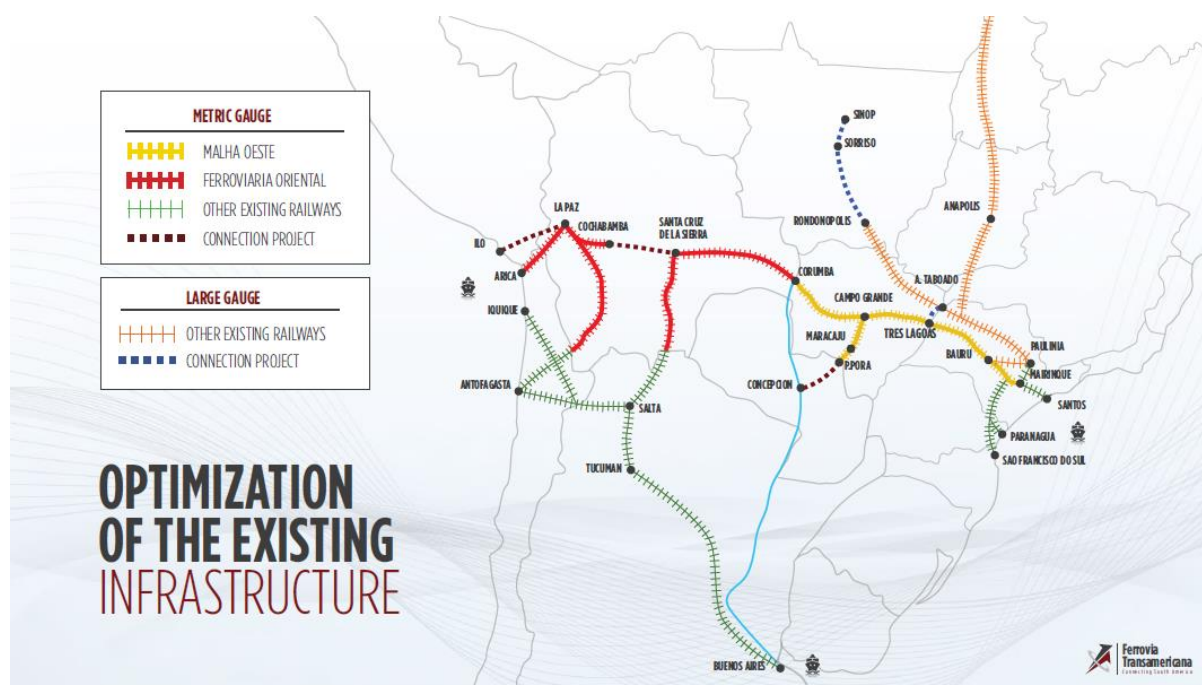
Mapa 13 – Corredor Ferroviário Bioceânico Central (trecho boliviano)



Fonte: COSIPLAN (2016d).

De acordo com a ficha do projeto (COSIPLAN, 2016d), uma vez construído, o CFBC terá para a América do Sul o impacto equivalente ao do Canal do Panamá para os Estados Unidos, o que se traduzirá no aumento da capacidade comercial e logística da América do Sul. Em nível nacional, o Corredor Ferroviário Bioceânico Central é o projeto de infraestrutura mais ambicioso da história da Bolívia, fomentando o desenvolvimento, a exploração e a industrialização dos recursos naturais de forma sustentável, permitindo maiores atividades comerciais e promovendo uma cadeia logística na qual o CFBC será o eixo principal (COSIPLAN, 2016d).

Mapa 14 – Redes Ferroviárias do Eixo Interoceânico Central



Fonte: COSIPLAN (2017d, p. 10).

O mapa acima, apresentado em reunião do Grupo de Trabalho sobre Integração Ferroviária Sul-Americana (COSIPLAN, 2017d), demonstra a posição do projeto do trecho boliviano em relação às redes ferroviárias já existentes e a outros projetos. Em vermelho, as Redes Oriental e Andina de ferrovias na Bolívia, cujo pontilhado representa o projeto do CFBC do COSIPLAN, na parte interior boliviana (400 km) e também entre Cochabamba e Ilo, no Peru (340 km). Em amarelo, a Malha Oeste brasileira, que se liga à Ferrovia Norte-Sul, em laranja. Em verde, a rede ferroviária que liga Argentina e Chile, entre Buenos Aires e as regiões portuárias de Iquique e Antofagasta.

Até a Carteira de 2016, o projeto se encontrava em etapa de pré-execução, sob investimentos estimados em 6,7 milhões de dólares. Essa fase, que perdurou entre 2011 e 2016,

tinha como objetivo verificar a viabilidade da interligação ferroviária e do CFBC, por meio do desenvolvimento de estudos técnicos, econômicos, financeiros e socioambientais. Esses estudos foram feitos através de financiamento público, por meio do BID (COSIPLAN, 2016d). Além disso, o projeto fazia parte da API (2012-2017), projeto nº 24, que se somava ao projeto API nº 22, de melhoramento na conectividade no IOC (COSIPLAN, 2016c), demonstrando a priorização da construção do corredor na estratégia do COSIPLAN.

A partir da Carteira de 2017, o projeto ultrapassa a fase de estudos técnicos e entra em execução. Com isso, seu investimento estimado salta para 7 bilhões de dólares, tornando-se o terceiro projeto ativo de maior valor da carteira COSIPLAN (2017a). Além disso, há uma alteração na nomenclatura do projeto, que passa a se chamar Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração (CFBI), visto o seu objetivo de interconexão com outras redes ferroviárias da região. Sob financiamento público-privado, de vários investidores¹¹⁷ (COSIPLAN, 2016d), o projeto chama a atenção dos interesses chineses na região.

Em janeiro de 2015, na ocasião da I Reunião Ministerial do Foro CELAC-China, em Pequim, foi aprovado o “Plano de Cooperação CELAC-China (2015-2019)”. “O plano tem como maiores metas criar um comércio bilateral de 500 bilhões de dólares e uma remessa de investimentos diretos chineses à região de 250 bilhões de dólares até 2025” (BRASIL, 2015 *apud* GUIMARÃES; IVES, 2015). Desse montante de investimentos, 15 bilhões de dólares devem ser destinados à infraestrutura regional, além daqueles que já estavam em andamento à época (ABDENUR, 2013). Em maio de 2015, a visita do Primeiro-Ministro Li Keqiang a Brasil, Chile, Colômbia e Peru teve como objetivo avançar com as metas do Plano CELAC-China. Além dos anúncios de participação em diversas obras de infraestrutura na América do Sul, a China reiterou seu interesse em prosseguir com os estudos e negociações para o investimento no corredor ferroviário bioceânico.

Apesar da insistência do governo brasileiro, os chineses não sinalizaram o interesse de investir no projeto como um todo, e sim, somente a partir de Campinorte/Goiás, conectando-se com a já existente Ferrovia Norte-Sul e terminando em Bayovar, ao norte do Peru¹¹⁸. Dessa

¹¹⁷ A ficha que contém as especificações do projeto não detalha quais são os agentes específicos no financiamento do projeto. Consta que os estudos de pré-execução foram financiados pelo BID, e que a execução do projeto estaria sob financiamento público-privado, ainda não iniciado, cuja fonte seriam “vários” investidores (COSIPLAN, 2016d).

¹¹⁸ Havia três traçados em estudo, cujas opções eram: Norte, Centro ou Sul do Peru. A do Norte se mostrou mais viável, mesmo sendo 600 quilômetros mais distante, devido à menor altitude. Nas outras, a ferrovia teria que enfrentar os 4 mil metros de elevação da Cordilheira dos Andes, o que encareceria o projeto (AMORA, 2016). Ainda assim, mantêm-se as controvérsias acerca dos impactos ambientais da Ferrovia, a qual pode passar por reservas indígenas e áreas protegidas no Peru (DAR, 2016). A empresa chinesa alega que serão utilizadas estruturas

forma, a intenção do Brasil de iniciar a ferrovia a partir do Porto de Açu/RJ não foi concretizada (MORAES, 2015). Em 2014, foi estabelecida uma comissão trilateral Peru-China-Brasil para realizar os estudos de viabilidade técnica do projeto, a qual contratou a empresa *China Railway Eryuan Engineering Group Co.* (CREEC) para a sua realização. A projeção feita é de que, inicialmente, a Ferrovia tenha capacidade para transportar 23 milhões de toneladas, com previsão de aumento para 53 milhões em vinte e cinco anos. De acordo com Amora (2016, p. 1), “isso equivale a levar 37% da carga da região do Mato Grosso ao país vizinho”.

O projeto, que passou a se chamar Ferrovia Transoceânica, apresentou contornos bastante diferentes daqueles planejados no âmbito do COSIPLAN. Como a instituição não publicou mais carteiras e informes, impossibilita a verificação do andamento do projeto a partir do planejamento regional. O vácuo de poder que foi gerado com a crise política e econômica na região abriu espaço para atuação de atores extrarregionais, interessados nos ganhos de longo prazo advindos da construção dessas obras.

A ferrovia que passou a ser negociada excluiu a Bolívia do trajeto. O presidente Evo Morales chegou a afirmar que a atitude representou uma “jogada suja” por parte do Peru, visto que ambos os países assinaram o Protocolo de Ilo, que deveria conceder à Bolívia benefícios portuários e comerciais no sul peruano (PAREDES, 2014). Evo Morales afirmou, ainda em 2014, em reunião com seus embaixadores, que caso a ferrovia passasse pela Bolívia teria um menor custo, seria mais curta e com menor impacto ambiental¹¹⁹. O projeto, previsto pelos estudos chineses um valor de 10 bilhões de dólares, poderia chegar a 35 bilhões se excluísse o trecho boliviano, segundo Morales. Os motivos da não inclusão da Bolívia não foram claramente expostos por nenhuma das partes envolvidas no projeto, tendo apenas o presidente peruano, Ollanta Humala, afirmado que é uma questão de interesse nacional.

de pilares de alta elevação para minimizar o desmatamento. Além disso, no Acre, os estudos buscaram alternativas de caminhos que não passem por áreas indígenas e protegidas (AMORA, 2016).

¹¹⁹ Ver mais em: <<http://noticias.r7.com/economia/ferrovia-bioceanica-entre-brasil-e-peru-seria-melhor-com-bolivia-diz-morales-19122014>>.

Mapa 15 – Trajetória planejada para a Ferrovia Transoceânica



Fonte: AMORA (2016).

À China interessa a construção dessa ferrovia a fim de garantir o suprimento de *commodities* advindas da região, bem como facilitar sua inserção no mercado sul-americano. Ao Peru, a ferrovia serve aos seus objetivos de política externa, que busca estreitar as relações com os países do Pacífico. Além disso, é uma grande oportunidade de investimentos e aporte de recursos para a exploração de minérios. O Brasil, por sua vez, beneficia-se ainda mais em termos comerciais devido à grande redução dos custos logísticos à exportação de soja e outros produtos agrícolas. O modo rodoviário aumenta de forma significativa os custos econômicos e ambientais do transporte de carga. Portanto, o módulo ferroviário de exportação tornaria a produção do país muito mais competitiva.

Por outro lado, o redesenho do projeto incide negativamente sobre os objetivos regionais de redução de assimetrias, presentes desde a formação do IOC. Além disso, evidencia outras duas vulnerabilidades: (i) o risco de maior especialização produtiva da região em *commodities* agrícolas e minerais, impactando sobre o processo de desindustrialização em curso; (ii) a perda de controle autóctone sobre a infraestrutura construída. Nesse sentido, conforme já discutido, o poder financeiro incide diretamente sobre o perfil das obras, correlacionando o poder do dinheiro com o poder da infraestrutura. Conforme analisado, em última instância, quem decide como o projeto será feito é quem paga por ele. A partir do momento que a integração física regional planejada de forma autônoma no âmbito da UNASUL entra em profunda crise, enfraquecem as iniciativas soberanas de consenso regional acerca dos projetos. Desde 2017 não

há mais planificação de infraestrutura regional sob o COSIPLAN. Mas a posição estratégica da região e a elevada capacidade de ganhos advindos dessas obras invariavelmente despertariam o interesse de potências extrarregionais, como tem acontecido nas relações entre China e América do Sul na última década. Cabe destacar que o estudo sobre essas relações encontra-se em uma miríade de debates acadêmicos acerca dos objetivos chineses na região e os impactos desse perfil de cooperação¹²⁰.

Ainda que, mesmo em prejuízo à autonomia regional, seja um benefício a efetivação da obra no território sul-americano, não necessariamente contribui aos objetivos da integração sul-americana, visto que pode reforçar disparidades e conflitos políticos na região (ABDENUR, 2013). Por outro lado, mesmo a obra não sendo realizada a partir do planejamento autônomo regional, as relações com a China são interessantes para o subcontinente em arranjos do tipo Sul-Sul, já que, ao contrário da maior parte das potências ocidentais, bem como o FMI e o Banco Mundial, a China não impõe condicionalidades políticas aos países nos quais investe e concede empréstimos. A América Latina, nesse contexto, passou a fazer parte do planejamento estratégico da *Belt and Road Initiative* (BRI).

Para o Brasil, em especial, surgem desafios complexos quanto à presença chinesa em sua região. Em primeiro lugar, em termos de valor absoluto no comércio, o país sofre com a concorrência dos produtos chineses nos países vizinhos, visto que costumava ser o principal exportador de bens industrializados para muitos deles. Entretanto, China e Brasil conformam uma importante parceria estratégica no âmbito político e econômico mundial, que tem no grupo BRICS seu mais relevante espaço para iniciativas conjuntas de geometria variável. Na América do Sul, o país vem perdendo espaço de liderança e de investimentos na infraestrutura regional, devido à crise política interna, aos efeitos duradouros da crise econômica mundial e ao aumento do conservadorismo político em toda a região, que é acompanhada pelo fim do ciclo progressista sul-americano.

Sob liderança brasileira e consensos regionais, seria possível direcionar esses investimentos externos ao menos de forma mais estratégica. As perdas no controle sobre o recurso de poder infraestrutural são a maior vulnerabilidade desse processo, visto que redefine os objetivos de autonomia e desenvolvimento regional. A partir do CFBC original, o Brasil poderia exercer o controle sobre esses benefícios, internalizando os ganhos da liderança regional, bem como sobre as potencialidades econômicas e políticas do projeto. O corredor,

¹²⁰ Ver Jaeger (2017).

ainda que marcado por diversas contradições (risco de especialização produtiva e de impactos socioambientais negativos), dotaria o país de condição bioceânica prática, equivalente ao aproveitamento geográfico dos EUA entre Atlântico e Pacífico. Nesse sentido, o Brasil teve a oportunidade de liderar a formação de um dos mais importantes centros logísticos globais, que Evo Morales (EVO, 2017) inclusive batizou de “Canal do Panamá do século XXI”, mas cuja obra perdeu seu viés autônomo a partir do desmonte da integração regional.

3.3.2 O Gasoduto Aldea Brasileira-Uruguaiana-Porto Alegre

O gás natural é o combustível do futuro (YERGIN, 2013). O consumo mundial triplicou nas últimas três décadas e a demanda pode aumentar mais 50% nos próximos vinte anos. Atualmente, cerca de 24% do consumo de energia mundial é de gás, correspondendo a cerca de 70% do consumo de petróleo (BP, 2020). A demanda por gás natural irá crescer em 30% até 2040, especialmente na Ásia Meridional e Oriental (IEA, 2020).

Uma das principais razões reside no fato de ser um recurso com emissão relativamente baixa de carbono. Contudo, pode-se dizer que o grande incremento da produção de gás natural é devido à descoberta de grandes reservas, bem como ao desenvolvimento tecnológico e ao investimento em infraestrutura. Por ser um combustível flexível, ou seja, com variadas possibilidades de utilização, há incentivo para a tecnologia aumentar a disponibilidade do gás natural. Nesse sentido, há avanços na perfuração convencional e não convencional, na expansão do GNL¹²¹ em escala muito maior e, especialmente, na capacidade de transporte do combustível via gasodutos de longa distância.

Segundo Marina Boas (2004), as características técnicas da produção de gás natural demandam um alto nível de coordenação entre todos os elos da cadeia produtiva, assim como as demais indústrias de rede. Dessa forma, produção, transporte, comercialização e distribuição precisam estar sincronizados entre o produtor e o consumidor. Durante a década de 1990, as reformas neoliberais das economias sul-americanas influenciaram diretamente a construção de infraestrutura, em particular no setor gasífero (PAZ; NUNES, 2011). As iniciativas se deram especialmente no âmbito de empresas internacionais, de acordo com a racionalidade privada de interesses. Nesse sentido, desde então, se tem assistido a uma estratégia descoordenada de

¹²¹ O Gás Natural Liquefeito (GNL) pode ser transportado através de longas distâncias e está geralmente associado ao transporte marítimo por navios metaneiros. Contudo, o custo de liquefação é elevado: estima-se cerca de 1200-1400 dólares por tonelada para projetos construídos no período 2011-2015, o que pode tornar o recurso menos competitivo em alguns mercados (FGV, 2014).

integração energética na América do Sul, com pouca participação estatal e sem os benefícios que poderiam advir da sinergia de uma integração com viés estratégico. Por exemplo, as válvulas de abastecimento dos veículos a gás. Enquanto, na Bolívia e na Argentina, as válvulas têm 12,7 mm de diâmetro, no Brasil são 11,1 mm. Ou seja, os veículos a gás que saem do Brasil não podem ser abastecidos nesses vizinhos e vice-versa (PAZ; NUNES, 2011).

Para a América do Sul, o gás natural representa um potencial subaproveitado para o fortalecimento da integração regional. Tal como pontuam Paz e Nunes (2011), as condições energéticas estão todas presentes: reservas de gás suficientes e distribuídas de forma a induzir a integração, com grandes expectativas de aumento da demanda e da produção. Inclusive, apesar de ainda importarmos grandes volumes do Oriente Médio e de outras regiões, a soma das reservas presentes nos países sul-americanos habilita a autossuficiência regional quanto ao recurso. O mapa abaixo ilustra a rede regional de gasodutos, em operação (linha escura) e em fase de planejamento (linha clara).

Mapa 16 – Gasodutos Sul-Americanos



Fonte: FIORI; PADULA; VATER, 2013, p. 87.

De acordo com estudo do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE):

O mapa acima registra a baixa densidade de gasodutos na América do Sul, concentrados em alguns poucos espaços. A ainda rarefeita malha de gasodutos se concentra no Cone Sul, onde a Argentina se destaca por suas interligações com diversos países – Chile, Uruguai, Bolívia e Brasil. O Gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol) é importante na região. A posição geográfica da maior parte das reservas regionais, situadas na Venezuela, especialmente no norte do país, leva à necessidade de um aumento da produção neste país e da construção de uma densa infraestrutura de transportes de gás interligando toda a América do Sul para que se resolvam os problemas de déficit energético no Cone Sul e o continente se torne autossuficiente (FIORI; PADULA; VATER, 2013, p. 88).

Segundo o *British Petroleum Statistical Review of World Energy 2020*, a Venezuela tem as maiores reservas provadas de gás natural da América do Sul, com 6,3 trilhões de m³. A Argentina possui 0,4 trilhões de m³, Bolívia 0,2 trilhões de m³ e o Brasil 0,4 trilhões de m³. Em 2019, a Venezuela produziu 26,5 bilhões de m³; a Bolívia, 15 bilhões de m³; o Brasil, 25,8 de m³; e a Argentina, 41,6 bilhões de m³. A Argentina apresenta o maior consumo da região: 47,5 bilhões de m³ em 2019, enquanto o Brasil consumiu 35,8 bilhões de m³ no mesmo ano; ou seja, a Argentina precisou importar 5,9 bilhões de m³ em 2019, sendo 1,7 bilhões de m³ em GNL. Ainda de acordo com o mesmo estudo, a maior parte do GNL importado pelos países sul-americanos, em 2019, foi proveniente dos Estados Unidos (BP, 2020).

A integração gasífera sul-americana, nesse sentido, representa uma oportunidade estratégica para aproveitamento dos recursos e da demanda regional. Os gasodutos, ainda que com elevado custo de construção, tornam o processo mais autônomo, mais seguro e mais estável frente aos choques internacionais. Principalmente, contribuem para a segurança energética da região.

O conceito de segurança energética pode ser entendido como o estado no qual um país ou região tenha um nível de disponibilidade de energia que seja suficiente para manter taxas razoáveis de crescimento econômico e desenvolvimento (KLARE, 2002). No longo prazo, significa a capacidade de ampliar o consumo de energia sem grandes obstáculos em termos de tecnologia, infraestrutura, geração e distribuição de energia ou disponibilidade de recursos energéticos (JAEGER; MACHRY, 2014). Além disso, as condições ideais para a Segurança Energética devem garantir a integridade e a segurança da infraestrutura energética (YERGIN, 2006). Kerr Oliveira (2012) classifica as principais estratégias de segurança energética em três grandes categorias: (i) autossuficiência energética, que pode ser operacionalizada por meio da diversificação das fontes de energia, infraestrutura descentralizada para geração e distribuição de energia, inovação energética e eficiência energética; (ii) segurança do suprimento externo de energia, que envolve a diversificação de fornecedores estrangeiros, ou a militarização do

controle dos recursos energéticos no exterior; e (iii) integração energética regional, que é alcançada por meio da integração de infraestrutura e cadeias de abastecimento de energia em uma região ou continente.

Conforme será analisado a seguir, o Gasoduto Aldea Brasileira-Uruguaiana-Porto Alegre (GABUP), parte dos projetos do Eixo Mercosul-Chile, auxilia na estratégia regional de segurança, produção e provimento energético de forma integrada. O GABUP foi planejado na IIRSA desde a Carteira de 2004 (IIRSA, 2004). Naquele ano, dos 40 projetos de energia, quatro eram de construção de novos gasodutos. Os projetos de energia correspondiam à soma de cerca de 20 bilhões de dólares, ou seja, mais de 50% das inversões estimadas, ainda que 12% do número de projetos. Os gasodutos, por si só, estimavam 1,8 bilhões de dólares em investimentos. Em comparação com a Carteira de 2016, o número de projetos do setor energético se elevou para 56, sendo sete deles para construção de gasodutos. Em 2016, os empreendimentos de energia estimavam investimentos de 57,4 bilhões de dólares, equivalente a 30% dos investimentos totais. Os gasodutos previam custos na ordem de 2,7 bilhões de dólares, mas quatro deles ainda não haviam sido custeados nas etapas de perfil e pré-execução, conforme pode ser visto na tabela abaixo.

Tabela 21 – Os Gasodutos da Carteira COSIPLAN (2016-2017)

EJE	CÓDIGO	NOMBRE DEL PROYECTO	GRUPO	ETAPA DEL PROYECTO	MONTO DE INVERSIÓN (en US\$)	PAÍS / PAÍSES
Andino	AND61	PROYECTOS DE INTERCONEXIÓN GASÍFERA	G09	CONCLUIDO	335.000.000	
Escudo Guayanés	GUY38	GASODUCTO VENEZUELA - GUYANA - SURINAME	G03	PERFIL	0	
Hidrovia Paraguay-Paraná	HPP89	GASODUCTO PAYSANDÚ - COLONIA	G05	PERFIL	0	
Interoceánico Central	IOC10	GASODUCTO URUPABOL (TRAMO I) (*)	G01	PRE-EJECUCIÓN	0	
Mercosur-Chile	MCC65	GASODUCTO ALDEA BRASILEÑA (ARGENTINA) - URUGUAIANA - PORTO ALEGRE	G05	EJECUCIÓN	510.000.000	
Mercosur-Chile	MCC68	GASODUCTO DEL NORESTE ARGENTINO	G05	EJECUCIÓN	1.870.000.000	
Mercosur-Chile	MCC130	GASODUCTO URUPABOL (TRAMO II) (*)	G05	PERFIL	0	
Total					2.715.000.000	

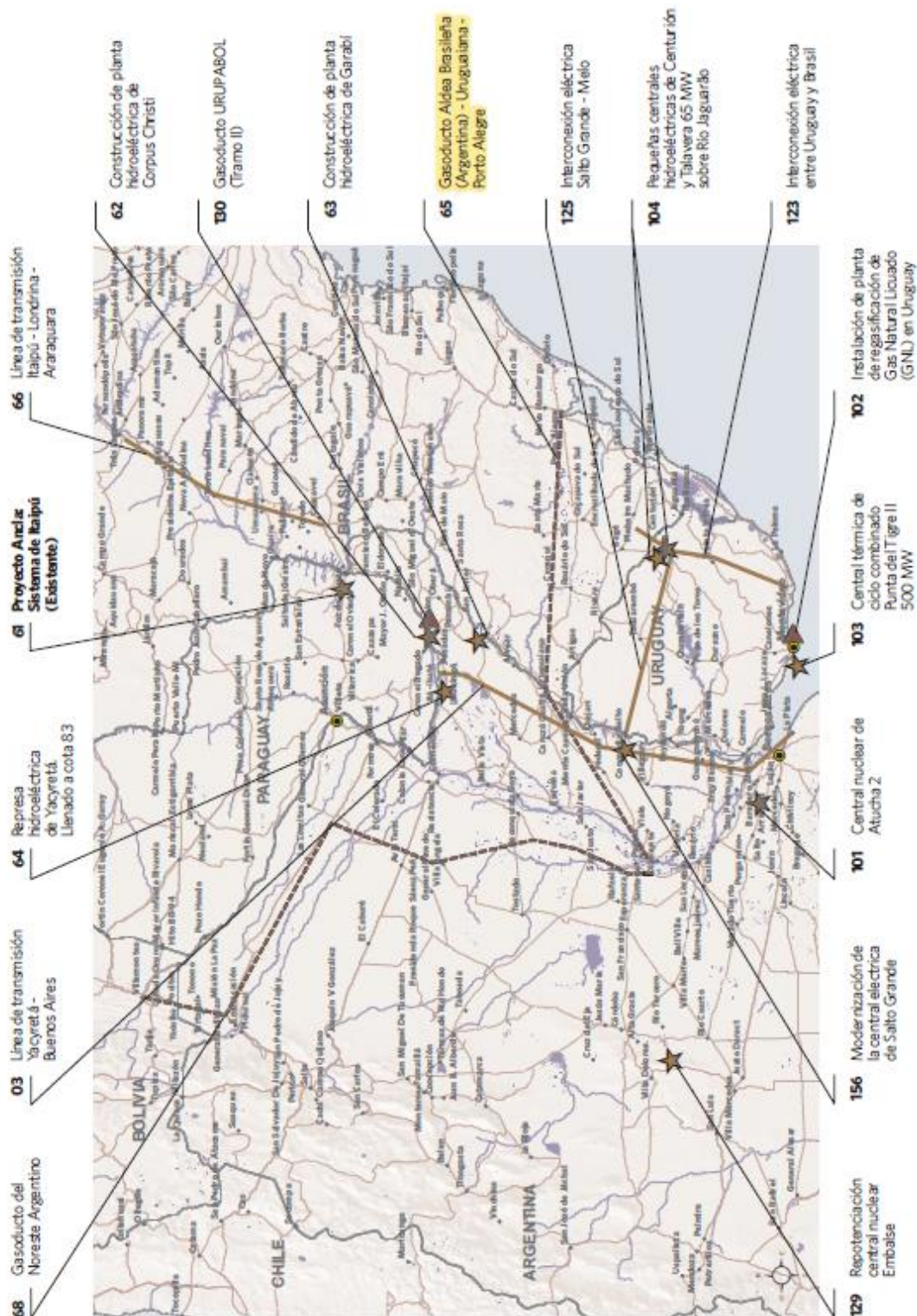
Fonte: Sistema de Informação da Carteira de Projetos COSIPLAN, disponível em: <iirsa.org/proyectos/>.

No Eixo Mercosul-Chile (MCC), o qual o GABUP faz parte enquanto projeto individual, as funções estratégicas residem em (i) aumento da confiabilidade dos sistemas gasíferos da zona, (ii) consolidação e aumento da capacidade de geração, transmissão e distribuição de energia em uma área de alta densidade demográfica e produção industrial intensa, (iii) diversificação da matriz energética dos países do eixo (IIRSA, 2004).

Conforme já visto anteriormente, o MCC é o eixo com a maior quantidade de projetos das carteiras IIRSA e COSIPLAN, bem como incorpora a maior parte dos investimentos. O Eixo Mercosul-Chile integra uma parte importante da Argentina, Brasil e Paraguai, todo o Uruguai e a zona central do Chile. Sua área de influência corresponde a 18% da superfície do continente sul-americano. É o eixo mais populoso do COSIPLAN, com 35% da população, e corresponde ao maior percentual do PIB da América do Sul (48%) (COSIPLAN, 2017a).

O Gasoduto Aldea-Brasileira-Uruguai-Porto Alegre faz parte do Grupo 5 do MCC, chamado de “Grupo Energético”. O grupo é composto por 17 projetos individuais, de gasodutos, interconexões elétricas, hidrelétricas e centrais nucleares, conforme o mapa abaixo.

Mapa 17 – Grupo Energético do Eixo Mercosul-Chile



Fonte: COSIPLAN (2017a, p. 240)

De todos os projetos das carteiras IIRSA e COSIPLAN, o GABUP é o único gasoduto que o Brasil faz parte. O projeto é formado por dois trechos: o primeiro entre Aldea Brasileira, na província de Entre Ríos (Argentina) e Uruguaiana, no Rio Grande do Sul (Brasil); o segundo

entre Uruguiana e Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul. De acordo com a ficha do projeto (COSIPLAN, 2017e), o primeiro trecho do gasoduto foi concluído em maio de 2000, com a extensão de 437 km. Além disso, está conectado com o gasoduto da *Transportadora de Gas del Mercosur* (TGM), na extremidade oeste, e abastece a Central Térmica de Uruguiana (CTU), na fronteira entre Brasil e Argentina. Já o segundo trecho tem a extensão de 615 km, dos quais apenas 25 km foram concluídos. Na extremidade leste, prevê-se conexão com o GASBOL. Na ficha do projeto, não consta previsão de conclusão (COSIPLAN, 2017e). Os investimentos estimados são de 510 milhões de dólares, sendo 310 milhões restantes para conclusão da obra. O financiamento do projeto é público, com recursos do Tesouro Nacional.

Mapa 18 - Gasodutos brasileiros



Fonte: ABEGÁS (2008).

No mapa acima, é possível verificar como o projeto do GABUP conecta-se à rede brasileira de gasodutos, bem como à argentina e boliviana. No trecho argentino, destaca-se a conexão com o Gasoduto do Nordeste Argentino (GNEA), que é um dos mais importantes projetos do COSIPLAN. O GNEA também foi planejado em 2004, na primeira carteira da IIRSA, e é um dos projetos API do COSIPLAN (nº 25). Tem como objetivo central abastecer a região nordeste do país, nas províncias de Salta, Formosa, Chaco e Santa Fé, a partir do gás

boliviano. O projeto tem investimentos estimados de 1,8 bilhões de dólares e cerca de 1.500 km de extensão (COSIPLAN, 2017f). No sistema de informação de projetos do COSIPLAN (2017f), o GNEA consta como em etapa de execução, com estimativa de conclusão para 2018. As obras do GNEA foram interrompidas em 2015, no governo Macri, e retomadas em 2020, no governo de Alberto Fernández, presidente eleito em 2019 (TÉLAM, 2020).

Ao Brasil, os principais ganhos em termos de recursos de poder para a economia política do país, advindos do Gasoduto Aldea Brasileira-Uruguaiana-Porto Alegre, podem ser analisados a partir de quatro aspectos: (i) a possibilidade de conexão com a rede existente e projetada de gasodutos do país, elevando a integração nacional de energia; (ii) o fomento da produção regional de gás natural, que conforme analisado, é uma fonte energética de importância crescente na geopolítica e geoeconomia global; (iii) a redução da dependência externa, elevando a segurança energética e o controle sobre os recursos estratégicos da região sul-americana; e (iv) o avanço da integração em eixo Brasil-Argentina, países que conformam a espinha dorsal do projeto de integração regional originado pela IIRSA e pela UNASUL, e que com o gasoduto abre-se a possibilidade de aumento da cooperação e de aproveitamento das vantagens político-econômicas que resultam da maior interconexão de infraestrutura.

3.3.3 O Anel Óptico Sul-Americano

Desde a formação da IIRSA, as tecnologias de informação e comunicação (TICs)¹²² são definidas como um dos objetivos estratégicos fundamentais da integração física regional, juntamente com transportes e energia (IIRSA, 2004). No entanto, o setor de telecomunicações sempre foi sub-representado nas planificações anuais. Na última carteira da IIRSA, de 2010, os projetos dessa área eram nove, correspondendo a 1,7% da carteira e 4,6% dos investimentos totais. Destes projetos, cerca de 90% correspondiam a empreendimentos de fibra óptica¹²³.

Em 2011, com a nova estrutura organizacional do COSIPLAN, foi criado o Grupo de Trabalho de Telecomunicações, coordenado pelo Paraguai. No Plano de Ação Estratégica do

¹²² As Tecnologias de Informação e Comunicação são o resultado da convergência da evolução de três diferentes tipos de tecnologias. Os primeiros são aqueles que visam armazenar informações, desde papel e impressão em disco rígido. Os segundos são aqueles relacionados à disseminação da informação, cujo objetivo era transmitir mensagens a longas distâncias, desde sinais de fumaça, ao telégrafo e ao telefone. Por fim, aqueles voltados à computação, ou seja, os meios que complementam os processos de cálculo, desde um ábaco até um microprocessador (HILBERT; CATZ, 2003).

¹²³ Em substituição aos fios de cobre, os cabos de fibra óptica vêm aumentando a velocidade de transmissão de informações digitais. Estes cabos são formados por feixes de vidro de alta pureza da dimensão de um fio de cabelo humano, revestidos por duas camadas de plástico reflexivo, transmitindo informações por meio de luzes. Sistemas baseados em fibra óptica podem transmitir bilhões de bits de dados por segundo.

COSIPLAN (2012-2022), o objetivo nº 5 é “fomentar o uso intensivo de Tecnologias de Informação e Comunicação, com a finalidade de ultrapassar barreiras geográficas e operacionais na região”, sendo o objetivo específico 5.3 “impulsionar projetos que promovam a integração regional sul-americana através do uso de ferramentas de TICs” (COSIPLAN, 2011a, p. 10).

Em janeiro de 2012 ocorreu a I Reunião do Grupo de Trabalho de Telecomunicações do COSIPLAN, em Assunção, no Paraguai, com a presença de todos os países sul-americanos. Na ocasião, a delegação brasileira, com a participação de um representante da TELEBRAS, apresentou a proposta de criação do Anel Óptico Sul-Americano como um acordo de interconexão entre as operadoras regionais de telecomunicação através da construção de cabos de fibra óptica (COSIPLAN, 2012). O projeto, que será analisado a seguir, foi apresentado com as funções estratégicas de democratizar o acesso à internet por toda a região, torná-la mais rápida e, especialmente, garantir a segurança dos dados e informações na América do Sul.

A partir da Era Digital, as TICs ganharam centralidade no planejamento de empresas e Estados, visto que afetam diretamente o enfrentamento dos desafios impostos pela digitalização. No âmbito dos Estados nacionais, as TICs representam um importante mecanismo para a defesa (tanto convencional como de ciber guerra) e para o funcionamento das instituições (CEPIK; ARTURI, 2011; MANTOVANI, 2006).

A infraestrutura de telecomunicações que sustenta a internet está ancorada em uma rede de cabos de fibra óptica, centros de dados e torres repetidoras. Com as privatizações generalizadas do setor de comunicações nos anos 1990, os altos custos de desenvolvimento de e instalação de novas redes geralmente privilegiam espaços de maiores concentrações de riqueza (ROMERO, 2019; CASTELLS, 2008; BAJAR, 2018).

A América do Sul se caracteriza por amplas disparidades no acesso a tecnologias. De acordo com o Relatório Global de Tecnologia da Informação do Fórum Econômico Mundial (WEF, 2016), os países com maior número de computadores em casa, na região, são Uruguai, Argentina e Chile, com 67%, 62% e 60% respectivamente. Por outro lado, países mais populosos, como o caso do Brasil, têm uma cobertura de 38%.

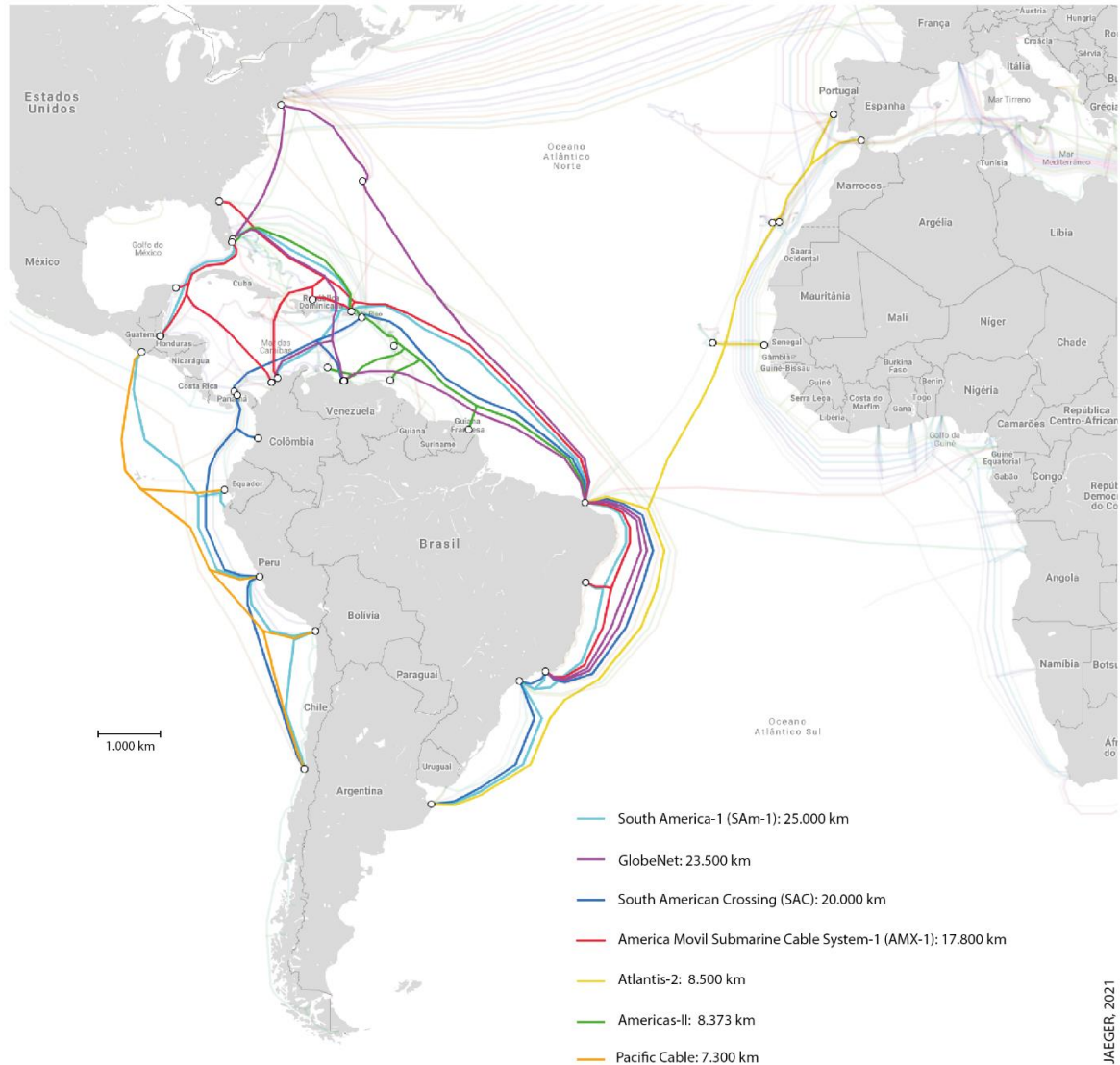
Atualmente, há uma rede complexa de 244 cabos submarinos de fibra óptica que conectam todo o mundo¹²⁴. Dos 33 cabos que ligam a América Latina ao resto do planeta, 31 passam pelos Estados Unidos. A única linha direta entre a América Latina e a Europa é o cabo

¹²⁴ Através do portal TeleGeography <<https://www.submarinecablemap.com>>, é possível recolher informações de todos os cabos submarinos de fibra óptica em operação no mundo.

Atlantis II, que conecta Senegal, Espanha, Brasil, Argentina, Portugal e Cabo Verde. Além do Atlantis II, o Brasil está desenvolvendo outros quatro cabos, *South Atlantic Express (SAEx)*, *South Atlantic Cable System (SACS)*, *Camarões-Brazil Cable System (CBCS)* e Eulalink (ROMERO, 2019). O mapa abaixo mostra as sete principais redes de fibra óptica submarinas que conectam a América do Sul.

Mapa 19 – Cabos submarinos de fibra óptica na América do Sul

Principais cabos de integração do continente sul-americano em 2021



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TeleGeography (2021).

Entre essas redes, as principais são a SAM-1 e a SAC, no quesito de incorporarem o maior número de países sul-americanos. A *South America-1* (em azul claro) é operada pela empresa espanhola Telxius, que se encontra em processo de venda para a empresa norte-americana American Tower. Já a *South American Crossing* (em azul escuro), por sua vez, é operada por uma empresa italiana, a Telecom Italia Sparkle, e a norte-americana

Lumen/Century Link. O quadro abaixo demonstra as principais informações das sete principais redes submarinas que interconectam a internet da região.

Quadro 2 – Informações sobre os principais cabos submarinos na região sul-americana

Cabo	Extensão	Pontos de Conexão	Empresas Operadoras
South America-1 (SAm-1)	25.000 km	Arica (Chile); Barranquilla (Colômbia); Boca Raton (EUA); Fortaleza (Brasil); Las Toninas (Argentina); Lurin (Peru); Mancora (Peru); Puerto Barrios (Guatemala); Puerto San Jose (Guatemala); Punta Cana (República Dominicana); Punta Camero (Equador); Rio de Janeiro (Brasil); Salvador (Bahia); San Juan (Porto Rico-EUA); Santos (Brasil) e Valparaiso (Chile).	Telexus (Espanha)
GlobeNet	23.500 km	Barranquilla (Colômbia); Boca Raton (EUA); Fortaleza (Brasil); Maiquetia (Venezuela); Rio de Janeiro (Brasil); St. David's (Bermuda); Tuckerton (EUA).	GlobeNet (Brasil)
South American Crossing (SAC)	20.000 km	Buenaventura (Colômbia); Colon (Panamá); Fort Amador (Panamá); Fortaleza (Brasil); Las Toninas (Argentina); Lurin (Peru); Puerto Viejo (Venezuela); Rio de Janeiro (Brasil); Santos (Brasil); St. Croix (EUA) e Valparaiso (Chile).	Telecom Italia Sparkle (Itália); Lumen/Century Link (EUA)
America Movil Submarine Cable System-1 (AMX-1)	17.800 km	Barranquilla (Colômbia); Cancún (México); Cartagena (Colômbia); Fortaleza (Brasil); Hollywood (EUA); Jacksonville (EUA); Puerto Barrios (Guatemala); Puerto Plata (República Dominicana); Rio de Janeiro (Brasil); Salvador (Brasil) e San Juan (Porto Rico-EUA)	América Móvil (México)
Atlantis-2	8.500 km	Carcavelos (Portugal); Conil (Espanha); Dakar (Senegal); El Médano (Ilhas Canárias-Espanha); Fortaleza (Brasil); Las Toninas (Argentina); Praia (Cabo Verde).	Embratel (Brasil); Deutsche Telekom (Alemanha); Telecom Italia Sparkle (Itália); Telecom Argentina (Argentina); Telexus (Espanha); Altice Portugal (Portugal); Orange (França); Telefónica Larga Distancia de Puerto Rico (Porto Rico-EUA); AT&T (EUA); BICS (Bahamas); KT (Coreia do Sul); Singtel (Cingapura); Tata Communications (Índia); Verizon (EUA); BT (Reino Unido); Orange Polska (Polônia).
Americas-II	8.373 km	Camuni (Venezuela); Caiena (Guiana Francesa); Fortaleza (Brasil); Hollywood (EUA); Le Lamentin (Martinica); Miramar (Porto Rico-EUA); Porto da Espanha (Trinidad e Tobago); St. Croix (EUA); Willemstad (Curaçau).	Embratel (Brasil); AT&T (EUA); Verizon (EUA); Sprint (EUA); CANTV (Venezuela); Tata Communications (Índia); CNT (Equador); Orange (França); Altice Portugal (Portugal); C&W Networks (Reino Unido); Telecom Italia Sparkle (Itália); Lumen (EUA).
Pacific Cable	7.300 km	Arica (Chile); Lurin (Peru); Puerto San Jose (Guatemala); Salinas (Equador); Valparaiso (Chile).	América Móvil (México)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de TeleGeography, 2021.

Os dados acima evidenciam a centralidade do controle das telecomunicações sul-americanas a partir de empresas extrarregionais. As consequências dessa distribuição de cabos são múltiplas, mas especialmente a dependência da região das conexões com os Estados Unidos para poder se conectar com o resto do mundo (ROMERO, 2019). Isso significa que grande parte das informações da América do Sul com destino à Europa, Ásia, África ou Oceania passam pelos Estados Unidos. Segundo dados do Observatório Regional de Banda Larga (ORBA) da

Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), “entre 75% e 85% dos dados que circulam na América do Sul, incluindo conteúdo local, passam por Miami, o que aumenta os custos de conexão” (CEPAL, 2011, p. 8).

O Brasil tem quatro saídas para cabos submarinos que conectam a América do Sul com os Estados Unidos (Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro e Santos), todas operadas por empresas privadas (ZIBECHI, 2012). Com exceção de Bolívia e Paraguai, que não têm saída para o mar, todos os demais países sul-americanos também possuem acesso a esses cabos. Essa conexão com os Estados Unidos chega a representar 45% do custo de banda larga na região, e cerca de 80% do tráfego de dados internacional na América do Sul passa por território norte-americano (ZIBECHI, 2012). Reduzindo o caminho e baixando os custos para esse tráfego, a própria velocidade da internet deve aumentar. Por exemplo, apesar de serem cidades quase fronteiriças, um e-mail de um usuário em Cruzeiro do Sul (Acre) a outro em Puerto Maldonado (Peru) segue para Brasília, sobe para Fortaleza, é enviado por cabo submarino até Miami, percorre os Estados Unidos, chega à Califórnia e desce o Pacífico até chegar a Lima, de onde segue para Puerto Maldonado. Para a distância de 300 km entre as duas cidades, os dados seguem uma trajetória de 8.000 km (ZIBECHI, 2012). Outro exemplo é que o tempo entre o envio e a chegada de uma informação entre Porto Alegre e Buenos Aires, que é de aproximadamente 50 milissegundos, cairia para 20 milissegundos por banda larga terrestre (VALOR, 2011). “A dependência latino-americana é explicada em parte pela lógica pela qual a infraestrutura foi desenvolvida na região. A intenção não era conectar os diversos países latino-americanos entre si, mas conectar-se ao local onde estava o conteúdo, ou seja, aos Estados Unidos” (ROMERO, 2019, p. 144).

O escândalo de vazamento dos documentos da NSA dos EUA, em setembro de 2013, evidenciou o esquema de espionagem da agência, tendo o Brasil como um de seus principais alvos. Segundo denúncias de Edward Snowden, ex-analista da NSA, a presidente Dilma e a Petrobras constavam nos documentos ultrassecretos. O Brasil, juntamente com a Turquia, também é citado enquanto risco para a estabilidade regional (G1, 2013). A crise gerou um contencioso diplomático entre Brasil e EUA (com cancelamento da viagem da presidente ao país), bem como acelerou os esforços brasileiros para aumento da segurança dos dados. O Marco Civil da Internet também é um resultado dessa crise (BRASIL, 2014b).

Em termos regionais, o reconhecimento da importância em garantir a segurança dos dados digitais, e da mesma forma elevar a democratização do acesso, acelerou os esforços para formação do Anel Óptico Sul-Americano. Chegou-se ao entendimento de que o

desenvolvimento da infraestrutura de comunicações da América do Sul era um requisito imprescindível para relações menos dependentes e vulneráveis aos Estados Unidos.

O Brasil tem desempenhado um papel de destaque nas negociações no âmbito da UNASUL por sua dimensão na região e por sua agenda nacional de promoção do acesso à banda larga. Em maio de 2010, o país aprovou o Plano Nacional de Banda Larga, com o qual pretendia massificar o acesso à internet de banda larga, reduzir as vulnerabilidades digitais e aumentar a autonomia tecnológica e competitiva brasileira¹²⁵ (BRASIL, 2010). Na II Reunião do GT de Telecomunicações do COSIPLAN, o então ministro das comunicações do Brasil destacou que o projeto do Anel Óptico Sul-Americano reduziria as fragilidades regionais em caso de ciberataque, bem como termos de sigilo de dados oficiais e militares. Ainda de acordo com o ministro, a maior dificuldade para a integração das comunicações na América do Sul decorre da diferença da capacidade econômica entre os países. O projeto, nessa perspectiva, apenas ganharia sentido com a adesão de todas as nações da região (PORTAL BRASIL, 2012).

O projeto consistia na criação de uma rede de mais de 10.000 km de cabos terrestres de fibra óptica, que seria administrada pelas empresas estatais de cada país. Cesar Álvarez, então vice-ministro de comunicações do Brasil, destacou que com o Anel Óptico “no Brasil, por exemplo, a redução das tarifas para pessoas pode chegar a 15%, enquanto em países onde a conectividade internacional é mais cara, como a Bolívia, pode chegar a mais de 50%” (CEPAL, 2011, p. 5). A proposta visava gerar interligações entre as infraestruturas existentes nas zonas de fronteira (ROMERO, 2019). Em 2014, foi firmado um acordo com a CAF para determinar os custos do Anel Óptico, no valor de 1,5 milhões de dólares (COSIPLAN, 2016a). O estudo concluiu que a construção das redes de fibras ópticas terrestres na região custaria 100 milhões de dólares.

¹²⁵ O programa estimava gerar 30 milhões de acessos de banda larga urbanos e rurais, 60 milhões de acessos de banda larga móvel, conectar 100% de todas as instituições governamentais e desenvolver a infraestrutura interna. Em 2014, o programa não atingiu a meta de acesso banda larga fixa, atingindo 23,5 milhões de acessos, porém o crescimento da banda larga móvel dobrou as expectativas, atingindo 138,8 milhões de acessos (ROMERO, 2019).

Mapa 20 – O projeto do Anel Óptico Sul-Americano



Fonte: ROMERO (2019, p. 148).

Em junho de 2013, foi inaugurado o primeiro cabo que integra o Brasil ao Uruguai, administrado pelas empresas Anatel e Telebras, conectando Santana do Livramento no Brasil com Rivera no Uruguai. A integração das redes permitiu a instalação do primeiro Telecentro Binacional da América Latina. Além disso, em uma praça comum aos dois países, foi instalado sistema wi-fi grátis para atender à população local (PORTAL BRASIL, 2013).

Ainda que o projeto previsse originalmente uma cobertura integrada na região, na prática, apenas seis trechos acabaram sendo consolidados em projetos estruturados da Carteira COSIPLAN. Na versão mais recente disponível, de 2017, constam os seguintes projetos de telecomunicações, todos de interconexão de cabos de fibra óptica:

Tabela 22 – Lista de projetos de fibra óptica do COSIPLAN (2016)

EJE	CÓDIGO	NOMBRE DEL PROYECTO	GRUPO	ETAPA DEL PROYECTO	MONTO DE INVERSIÓN (en US\$)	PAÍS / PAÍSES
Escudo Guayanés	GUY08	LÍNEAS DE FIBRA ÓPTICA U OTRA TECNOLOGÍA APROPIADA QUE INTERCONECTE CARACAS AL NORTE DE BRASIL	G01	CONCLUIDO	0	
Hidrovia Paraguay-Paraná	HPP08	SISTEMA DE COMUNICACIONES DEL RÍO PARAGUAY (ASUNCIÓN - AGUAS ARRIBA)	G01	PERFIL	4.000.000	
Hidrovia Paraguay-Paraná	HPP62	SISTEMA DE COMUNICACIONES EN EL RÍO PARAGUAY (ASUNCIÓN - CONFLUENCIA)	G03	PERFIL	3.000.000	
Interoceánico Central	IOC06	CONEXIÓN FIBRA ÓPTICA LOMA PLATA - FRONTERA CON BRASIL	G01	PERFIL	2.000.000	
Interoceánico Central	IOC24	INSTALACIÓN DE FIBRA ÓPTICA A LO LARGO DE LA CARRETERA PAILÓN - PUERTO SUÁREZ	G03	CONCLUIDO	11.987.651	
Mercosur-Chile	MCC139	CABLE ÓPTICO ENTRE BRASIL Y URUGUAY	G02	CONCLUIDO	0	
Total					20.987.651	

Fonte: COSIPLAN (2021).

O total dos investimentos estimados desses seis projetos correspondia a cerca de 1% dos investimentos totais da Carteira COSIPLAN 2017¹²⁶. Três deles encontram-se concluídos e três estão na etapa perfil. Todos encontram-se sob financiamento público. Abaixo, segue um mapa que ilustra a localização dos seis projetos de conexão de fibra óptica regional.

¹²⁶ No caso do projeto de código GUY08, consta na ficha que “o projeto foi realizado e concluído pela operadora Oi e o Ministério das Comunicações não possui acesso aos valores envolvidos” (COSIPLAN, 2013a). Já no caso do MCC139, não há informações na ficha sobre os motivos da ausência de valor de custo do projeto (COSIPLAN, 2015b).

Mapa 21 – Infraestrutura óptica do COSIPLAN (2016)

Principais projetos de integração por fibra óptica do COSIPLAN



Fonte: Elaborado por Nadhine Hentzy para JAEGER, 2021, a partir de dados das fichas de projetos COSIPLAN, 2016.

Assim como no estudo de caso anterior, do Corredor Ferroviário Bioceânico Central, destaca-se a proeminência de projetos em países com menos acesso a infraestruturas fundamentais na América do Sul. Bolívia e Paraguai são os dois países mais beneficiados pelas interconexões de fibra óptica, juntamente com Uruguai, Venezuela e Brasil.

Outro fator relevante de análise é a interconexão de objetivos entre COSIPLAN e CDS através do Anel Óptico Sul-Americano. No artigo 5º do tratado constitutivo do CDS, encontra-se o objetivo de “promover o intercâmbio de informações e análise sobre a situação regional e internacional, com o propósito de identificar os fatores de risco e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial” (UNASUL, 2008b). Nesse sentido, o aprimoramento do uso da

infraestrutura de TICs está diretamente relacionado com o avanço da organização e da cooperação entre os países da América do Sul (MANTOVANI, 2006). Além disso, no Plano de Trabalho COSIPLAN 2014, o projeto passou a integrar a “Rede para a Conectividade Sul-Americana para Integração” (Red Clara) do COSIPLAN, junto ao CDS, sobre temas de defesa cibernética e interconexão de fibra óptica (COSIPLAN, 2013b).

Desde 2013 que o Anel Óptico, a Red Clara e a promoção da integração regional através das TICs apareciam anualmente nos Planos de Trabalho do COSIPLAN (Ações 5.3 e 6.2.5 do GT de Telecomunicações). O Plano de Trabalho para 2018, publicado em 2017, é o último disponível nos documentos da instituição no momento desta pesquisa. Chama a atenção o fato de que, pela primeira vez desde 2013, essas ações estratégicas ligadas ao Anel Óptico foram excluídas do planejamento do COSIPLAN (2017g). Ao que tudo indica, o projeto foi perdendo importância e destaque na estratégia de integração regional. Inclusive, ressalta-se a exclusão de três projetos do setor de telecomunicações na comparação entre as carteiras de 2011 e 2017. A proeminência do subsetor rodoviário, predominante nas planificações anuais, foi ganhando progressivamente cada vez mais espaço. Além disso, no setor de telecomunicações, ressalta-se a elevação da competição global no domínio sobre as TICs, simbolizadas atualmente na disputa pela tecnologia 5G. Nesse contexto, sem avanços do projeto do Anel Óptico Sul-Americano, a região e o Brasil encontram-se em uma posição passiva de espera pela recepção de tecnologias de banda larga extrarregionais, sem um desenvolvimento autônomo regional.

3.4 Considerações parciais

O objetivo deste capítulo foi discutir como a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) representaram uma janela potencial para internalização da infraestrutura enquanto recurso de poder na América do Sul, sob liderança brasileira. Analisou-se o processo de formação da IIRSA, na transição da política externa do governo Cardoso para o governo Lula. Nesse contexto, a iniciativa simbolizou uma reorientação na atuação externa do Brasil. Os efeitos nocivos da globalização despertaram uma articulação mais estratégica dentre os vizinhos sul-americanos, tendo a infraestrutura regional um papel chave nesse processo, devido aos profundos gargalos regionais, bem como devido aos seus impactos multiplicadores sobre o desenvolvimento. Além disso, a integração física foi encarada como uma oportunidade de vincular de forma material os países à própria ideia de regionalização.

Conforme analisado, a trajetória de formação da IIRSA que perdurou até 2010 não foi isenta de contradições: o papel centralizador das agências financeiras no planejamento das obras, o enfoque rodoviário e a formação de corredores comerciais são as principais delas. A transição para o COSIPLAN buscou minimizar parte dessas falhas. A partir de 2011, a integração de infraestrutura regional passa a ter sob comando da UNASUL, conferindo um caráter mais político-estratégico ao processo, visto que alterou as estruturas de gestão organizacional, assim como promoveu uma interconexão com outros conselhos setoriais. Dessa forma, a integração de infraestrutura passa a estar aliada a outros objetivos estratégicos regionais, e deixando de ser uma organização isolada.

A evolução quantitativa de projetos e investimentos demonstrou a rápida evolução do projeto. No entanto, os impactos adversos de uma conjuntura global, regional e doméstica de profundas crises interromperam o curso de avanços. Assim, o propósito de internalização dos ganhos da infraestrutura enquanto recurso de poder na região encontra obstáculos que levaram ao colapso do processo.

No ciclo de construção de poder e riqueza (Figura 2), a infraestrutura encontra-se imbricada ao poder financeiro, militar e às capacidades produtivas e inovativas. Conforme analisado no capítulo 1 desta pesquisa, a infraestrutura se constitui enquanto recurso de poder (Figura 1) na medida em que tem efeitos diretos sobre o desenvolvimento socioeconômico e as capacidades geoestratégicas de um Estado ou região. No entanto, a condução e o planejamento dessa infraestrutura através de atores privados e estatais determinam os rumos desse processo, que também é afetado pelas variáveis intervenientes das dinâmicas sistêmicas do poder global. Dessa forma, quanto à integração da infraestrutura sul-americana, ela foi reorientada pelas transformações que ocorreram no cerne do poder político na região, visto a retomada de um ciclo conservador que impactou sobre toda a América do Sul. Além disso, o contexto de efeitos duradouros da crise financeira global de 2008 também limitaram a perpetuação da trajetória de rápidos avanços. O Brasil, enquanto país que buscava liderar esse processo, é duramente abatido por essas mudanças, que incidiram sobre a capacidade e a vontade política do país em conduzir e arcar com os custos do processo de internalização da infraestrutura como recurso de poder regional.

Como foi visto no capítulo 2, a história da construção de infraestrutura no Brasil é marcada por profundas contradições e assimetrias. A infraestrutura foi formada no país a partir de interesses externos, e portanto, enquanto recurso de poder externo ao próprio Brasil. O processo de privatizações dos anos 1990 que ocorreu em toda a região latino-americana

aprofundou ainda mais os efeitos adversos dos problemas estruturais do país. Nesse sentido, não era tarefa simples romper com esse ciclo histórico de construção de uma infraestrutura que apenas não acatava a objetivos de redução de desigualdades estruturais, industrialização e autonomia. Mais difícil ainda era inaugurar e perseverar uma interconexão soberana entre os países sul-americanos, historicamente afastados pela construção de rivalidades regionais e pela falta de elos materiais de integração.

Portanto, para a economia política do Brasil e da América do Sul, os rápidos avanços que se deram em termos de construção de infraestrutura de integração representaram uma janela potencial para transformação da condição histórica de uma infraestrutura submetida aos interesses do capital hegemônico. Contudo, as vulnerabilidades político-econômicas de longa duração se somaram às próprias contradições presentes nas obras, o que resultou em uma acelerada deterioração e derrocada do projeto autonomista de desenvolvimento a partir da infraestrutura enquanto um de seus eixos centrais.

Na última parte do capítulo, a partir dos estudos de caso, buscou-se analisar os efeitos práticos desse processo de ascensão e declínio. O quadro abaixo apresenta uma síntese deles a partir de indicadores de análise.

Quadro 3 – Indicadores de análise para os estudos de caso de projetos de integração infraestrutural sul-americana em transportes, energia e telecomunicações

	Corredor Ferroviário Bioceânico Central	Gasoduto Aldea Brasileira-Uruguiana-	Anel Óptico Sul-Americano
Objetivos	Reduzir significativamente os custos de transporte para as cargas brasileiras, bolivianas, chilenas, paraguaias e peruanas, bem como diminuir as profundas assimetrias socioeconômicas na região.	Conexão em rede de gasodutos entre Argentina e Brasil, que também se conectam a outros gasodutos da região. Visa aumentar o suprimento e a utilização do gás natural enquanto recurso energético mais barato, menos poluente e com grandes reservas na América do Sul.	Criação de uma rede de mais de 10.000 km de cabos terrestres de fibra óptica, que seria administrada pelas empresas estatais de cada país. A proposta visava gerar interligações entre as infraestruturas existentes nas zonas de fronteira
Funções Estratégicas	(i) Aproveitamento da condição bioceânica da região; (ii) interligação entre zonas industriais e produtivas com portos estratégicos; (iii) redução de assimetrias em regiões de menor desenvolvimento.	(i) Aumento da confiabilidade dos sistemas gasíferos da zona, (ii) consolidação e aumento da capacidade de geração, transmissão e distribuição de energia em uma área de alta densidade demográfica e produção industrial intensa, (iii) diversificação da matriz energética dos países do eixo Mercosul-Chile.	(i) Maior segurança na rede na transmissão e armazenamento de dados digitais; (ii) redução nos custos de acesso à banda larga; (iii) integração das TICs sul-americanas.
Financiamento	Investimento estimado de 7 bilhões de dólares sob financiamento público-privado.	Os investimentos estimados são de 510 milhões de dólares, sendo 310 milhões restantes para conclusão da obra. O financiamento do projeto é público, com recursos públicos do Tesouro Nacional.	Investimentos estimados em 21 milhões nos projetos já planejados (financiamento público) e de 100 milhões para o Anel Óptico na sua totalidade, de acordo com estudo técnico de viabilidade da CAF.
Papel do Brasil	Busca por redução dos custos logísticos de exportação ao Pacífico e aproveitamento de uma condição bioceânica. Além disso, o país atuou diretamente na articulação de consensos para o desenho do projeto.	De todos os projetos das carteiras IIRSA e COSPLAN, o GABUP é o único gasoduto que o Brasil faz parte. Além de atuar como um dos principais financiadores, o Brasil avança na integração em eixo com a Argentina e na segurança energética regional.	Além de proponente do projeto, em 2012, os únicos dois projetos do Anel Óptico que foram concluídos incluíam o Brasil (um com o Uruguai e outro com a Venezuela).

Fonte: Elaboração própria (2021).

Em termos de controle sobre transportes, energia e telecomunicações, esses três projetos representam a busca por maiores ganhos de autonomia, desenvolvimento e redução de assimetrias na região. Todos os três resguardavam importância central nas planificações da IIRSA e COSIPLAN, mas foram também igualmente afetados pela conjuntura político-econômica de crises. Dessa forma, poderiam ter contribuído para a internalização do centro de decisão infraestrutural, sob importante iniciativa brasileira, mas foram interrompidos a partir da crise regional, mesmo com todo o potencial que tinham para auxiliar na recuperação da própria crise.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência brasileira na promoção da integração regional sul-americana entre 2000 e 2016 é um importante estudo de caso sobre o papel da infraestrutura enquanto recurso de poder, tendo em vista os objetivos subjacentes a um processo de desenvolvimento e autonomia. O atual processo de desestruturação desse projeto, devido a uma conjuntura marcada por transformações a nível doméstico, regional e global, evidencia os profundos desafios pelos quais passam o país e a região, cujas vulnerabilidades históricas se tornam ainda mais latentes. Nesse contexto, seja na conjuntura atual ou na formação histórica do Brasil na América do Sul, a promoção de infraestrutura guarda uma função vertebradora de superação de fragilidades estruturais, bem como para o fortalecimento e avanço da posição do país e da região nas hierarquias globais de poder. No entanto, conforme foi analisado nesta pesquisa, da mesma forma que esse entendimento do papel da infraestrutura para desenvolvimento e autonomia emergiu de forma acelerada em um contexto de complexas transformações, a combinação de contradições nas relações de poder domésticas com intensos condicionantes externos sobre as dinâmicas regionais, rapidamente ceifaram a estruturação e os avanços daquele projeto de integração.

Este trabalho teve como objetivo central compreender esse processo de ascensão e declínio de um projeto de internalização da infraestrutura enquanto recurso de poder regional a partir da atuação brasileira. Com base no aporte teórico-conceitual da Economia Política Internacional, buscou-se realizar uma análise crítica da história para entendimento desse processo. Nesse sentido, o objeto fundamental da pesquisa foi a infraestrutura e seu papel como recurso de poder potencial para o Brasil na América do Sul, visando um desenvolvimento mais integrado da região como forma de elevar as possibilidades de atuação nas dinâmicas globais. O problema que orientou essa pesquisa desdobra-se em dois esforços analíticos vinculados, um teórico e outro empírico. No campo teórico, procurou-se analisar de que forma a categoria infraestrutura pode se enquadrar no campo da EPI. E, no campo empírico, avaliou-se o processo de ascensão e declínio do projeto de atuação regional (econômica e política) do Brasil e de que modo esteve vinculado à promoção de infraestrutura no período abordado.

O Capítulo 1 dedicou-se ao esforço teórico basilar a esta pesquisa. A EPI foi discutida enquanto um campo analítico fluido, cujas ideias e concepções dependem da conjuntura e do espaço geográfico nos quais estão sendo produzidas. As teorias de EPI surgem e se desenvolvem como um campo de análise do poder hegemônico, em um contexto de crise da

hegemonia americana nos anos 1970. Nesse sentido, através de diferentes perspectivas analíticas, Strange, Gilpin, Kindleberger, Arrighi, Wallerstein, entre outros autores, buscaram demonstrar as formas de exercício do poder por parte da potência hegemônica, a sua função no ordenamento internacional, os ciclos hegemônicos e as crises de transição. Sob o olhar da EPI, uma das principais formas de exercício do poder hegemônico seria a capacidade de enquadramento de aliados e rivais. O enquadramento seria exercido por meio do controle sobre as capacidades produtivas, inovativas, financeiras e militares, nos ciclos de construção de poder e riqueza. Para uma região periférica como a América do Sul, esse exercício hegemônico é um dos pilares centrais para a conformação geopolítica da região.

Esses debates foram também travados no Brasil, a partir de uma perspectiva teórica que visava compreender o contexto de transformações, e analisar a posição do Brasil em uma hierarquia internacional dinâmica. Conforme foi analisado, há uma perspectiva efetivamente brasileira sobre a EPI, chamada aqui de *Escola brasileira de EPI*, que contribui à área através das noções originais sobre moeda, competição e poder global. Mesmo sendo um campo interdisciplinar e diverso, o poder é a categoria analítica central da EPI, que busca compreender as dinâmicas da competição permanente no sistema internacional, cujos movimentos ocorrem através da junção entre economia e política no mundo material. Dessa forma, realiza-se uma interconexão entre história e conjuntura para responder aos desafios impostos pelas transformações constantes nas relações internacionais. Poder, nessa concepção, não se encerra enquanto categoria teórica, mas sim, como realidade histórica fluída e permanente, que para existir precisa ser exercido.

Conforme proposto nesta pesquisa, infraestrutura é um recurso de poder que possibilita as capacidades de controle sobre as formas tradicionais de exercício de poder, inclusive, permitindo o enquadramento e controle sobre aliados e rivais. O caso do Brasil é emblemático para compreensão de como a infraestrutura foi utilizada como instrumento de dominação sobre os processos político-econômicos do país. Nesta pesquisa, propõe-se um modelo de análise a partir da perspectiva infraestrutural sobre as dinâmicas de poder e desenvolvimento. Infraestrutura, nesse sentido, é tratada como um elemento analítico que contribui ao campo da EPI, visto que é um recurso de poder que amarra, através do controle sobre energia, transportes, e telecomunicações, as capacidades tradicionais de exercício de poder. Ou seja, as capacidades de acumulação, competição e realização do poder militar, financeiro, tecnológico e produtivo, dependem de forma direta da capacidade de controle sobre os recursos infraestruturais estratégicos. Rotas de transporte marítimo, fluvial e terrestre; gasodutos, oleodutos e redes de

transmissão elétrica; interconexões de cabos de fibra óptica e de comunicações, são exemplos de elementos estruturantes da capacidade de exercício do poder no sistema internacional, visto que baseiam todo tipo de produção, intercâmbios e o próprio bem estar de uma sociedade, ou seja, baseiam o desenvolvimento em si. Nesse sentido, é uma categoria analítica que serve enquanto lente de pesquisa para múltiplos processos e realidades da economia política internacional.

No caso desta pesquisa, que não busca encerrar-se em si mesma, analisou-se a capacidade de controle sobre a infraestrutura brasileira, em interconexão com as estruturas físicas da região sul-americana, e como essa infraestrutura constituiu-se historicamente como um recurso de poder devido às possibilidades de aproveitamento dos recursos estratégicos e geopolíticos desse espaço geográfico. O Capítulo 2, dessa forma, buscou realizar um panorama e uma análise crítica da história da formação infraestrutural do país, a partir das dinâmicas de desenvolvimento, industrialização e política externa brasileira a partir de uma perspectiva histórica. O esforço analítico de se retomar aspectos fundamentais da formação brasileira, tanto do ponto de vista da economia, quanto da política externa, é alinhado com a perspectiva teórica da EPI e serviu como base para a avaliação do caráter da atuação brasileira no período analisado no último capítulo.

Assim, o segundo capítulo, por meio de um método estruturalista de análise, aliou a infraestrutura com a trajetória de (sub)desenvolvimento do país, marcada por desigualdades, dependência e primarização da economia, que juntas formaram o tripé de grandes problemas estruturais do Brasil. Esses três elementos foram compostos a partir das contraditórias relações entre Estado, capital externo e empresariado no Brasil, com poucas articulações estratégicas e duradouras para um projeto coeso de desenvolvimento nacional. A infraestrutura, nesse sentido, foi ao mesmo tempo um sintoma e uma peça desse processo de contradições, visto que foi formada de maneira desarticulada e a serviço de interesses externos, bem como às lógicas dos espaços de maior rentabilidade, sem fazer parte de uma ideia integrada e estratégica. Além disso, a infraestrutura brasileira, sob interesses extrarregionais, foi constituída de modo apartado dos vizinhos na América do Sul. Esse fato se deu tanto pelo histórico de rivalidades regionais, bem como através de intervenções externas, já que jamais foi um interesse das potências centrais que o subcontinente se desenvolvesse de forma integrada e independente.

O Brasil se construiu, assim, enquanto um país rico, desigual e separado dos vizinhos. A formação da infraestrutura fez parte desse processo. Apesar do grande potencial para o desenvolvimento integrado, no plano doméstico e sul-americano, as obras infraestruturais

serviram muito mais como um recurso de poder externo do que autóctone. Isso se deu justamente pela falta de articulação estratégica entre Estado, empresariado nacional e países vizinhos na busca pelo controle autônomo sob esses recursos e pela superação do subdesenvolvimento, onde o capital externo deveria ter um papel coadjuvante. Pelo contrário, a realidade foi que o capital externo acabou por conduzir de forma determinante o perfil e os objetivos dos projetos de energia, transportes e comunicações, apesar dos breves e insuficientes interregnos históricos de busca por maior autonomia através da infraestrutura. Nos anos 1990, os poucos avanços que foram alcançados nesse sentido foram bruscamente desestruturados pela lógica privatizante das cadeias globais de valor, que cede de forma passiva os maiores recursos infraestruturais e produtivos estratégicos do país aos interesses extrarregionais. Dessa forma, dialogando com a discussão teórica, depreende-se como o Brasil historicamente esteve subordinado à lógica do poder global através das dinâmicas de enquadramento por parte do capital hegemônico. Tendo em vista que o controle é uma categoria analítica importante na EPI para compreensão da própria noção de poder, conclui-se como a formação da infraestrutura brasileira, em grande medida, serviu como instrumento para o controle por parte das potências extrarregionais dos recursos estratégicos do país.

A partir dos esforços analíticos anteriores, o Capítulo 3 discute o contexto particular em que é formado um projeto estruturado para superação dessas vulnerabilidades históricas no período entre 2000-2016. Nos anos 2000, é construída no cerne do poder político brasileiro uma noção de que para que o país alçasse maiores condições de desenvolvimento e de projeção internacional, precisaria fazer de forma integrada aos vizinhos. A partir dessa perspectiva, a infraestrutura era um dos principais elementos que compunham essa estratégia. O projeto de integração regional, ainda que sem um consenso acerca da liderança brasileira nem mesmo sobre o perfil dessa integração, era um tema cujo grau de importância encontrava correspondência em todo o subcontinente. A infraestrutura foi dada como um de seus principais instrumentos de origem e de efetivação, devido ao seu caráter mais consensual, urgente, com grandes efeitos multiplicadores sobre o desenvolvimento e a autonomia da região, e mais duradoura do que outras formas de arranjos políticos, cujos resultados seriam mais fáceis de serem mantidos frente a mudanças de conjuntura.

Analisou-se, nesse sentido, a formação e desenvolvimento da IIRSA e do COSIPLAN enquanto projetos estruturados de integração física regional, sob grande contribuição brasileira e de rápidos avanços. No entanto, ambas as iniciativas também foram marcadas por diversas contradições, as quais dificultaram o processo de superação das vulnerabilidades ligadas ao

controle sobre a infraestrutura, bem como a realização do seu potencial para o desenvolvimento da região. A formação de corredores meramente comerciais, o aprofundamento de disparidades regionais, o foco no modelo rodoviarista e a falta de articulação com interesses da sociedade civil são algumas dessas contradições que vigoraram no projeto de integração de infraestrutura sul-americana entre 2000 e 2016.

Foi analisado como os efeitos de uma conjuntura de crises sobrepostas (crise financeira global, fortalecimento do conservadorismo regional e crise político-econômica no Brasil) se abateram de maneira implacável sobre esse projeto. Nesse sentido, conclui-se que ele não sobreviveu porque as bases de sustentação eram muito frágeis. Além das próprias contradições que limitavam o alcance da internalização da infraestrutura enquanto recurso de poder e desenvolvimento, persistiam os problemas estruturais que fizeram parte da formação socioeconômica e política brasileira (dependência, primarização e desigualdades). A infraestrutura, nesse contexto, era um dentre vários elementos político-econômicos que deveriam ter sido promovidos de forma holística e estratégica, interligando os avanços do setor de energia, transportes e comunicações com os dos setores de indústria, defesa, emprego, meio ambiente e enfrentamento das desigualdades de gênero, raça e classe no país e na região.

Dessa forma, mesmo que os avanços do projeto de integração física sul-americana tivessem se dado de forma ainda mais acelerada, não bastariam sozinhos frente à permanência de outros problemas estruturais, especialmente se a infraestrutura que estivesse sendo promovida não respondesse com efeitos multiplicadores sobre toda a economia e sociedade. Assim, entende-se que a infraestrutura isoladamente não é um recurso de poder automático no território onde foi formada. Para tanto, deve ser pensada e estruturada de forma estratégica, autóctone e integrada a outros objetivos fundamentais ao desenvolvimento. Do contrário, por ser imprescindível e de enormes potenciais para exploração de um espaço econômico, acaba sendo construída invariavelmente enquanto um recurso de poder externo ao território em si, sem um aproveitamento das próprias potencialidades.

A atual conjuntura de profundos desafios abre espaço para novas perspectivas acerca do tema. As enormes contradições do governo de Jair Bolsonaro (2019-) se somam a um contexto global sem precedentes através dos efeitos da pandemia da covid-19. A crise derradeira da UNASUL, e, portanto, do COSIPLAN, é resultado direto das crises do ciclo regional conservador, que tem no governo brasileiro um de seus principais representantes. Na Nova República, é a primeira vez que a política externa brasileira passa por um momento de tão profundo isolamento em relação aos vizinhos sul-americanos. É possível dizer que o Brasil

renunciou à busca por uma liderança regional. Em termos de infraestrutura, a descontinuidade dos projetos de integração física regional encontra confluência com um projeto privatizador de grandes empresas nacionais que subsidiam o controle sobre a infraestrutura brasileira, como Petrobras, Eletrobras, Embraer e Correios. A maioria das iniciativas isoladas referentes à infraestrutura no Brasil, atualmente, respondem na sua maior parte ao perfil rodoviário e aos interesses dos investidores externos. No contexto regional, finda-se o período de avanços na integração física entre o Brasil e os vizinhos. O grande potencial do Brasil na construção da multipolaridade apenas se concretizaria através de sua atuação regional, em articulação a todas as nações sul-americanas. Nessa estratégia, a infraestrutura seria um caminho concreto para superação das vulnerabilidades estruturais do país e da região, internalizando-a enquanto recurso de poder.

O colapso da UNASUL, e conseqüentemente do COSIPLAN, tem seu evento-ápice em abril de 2018, quando os governos de Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru decidiram de forma conjunta suspender a sua participação na organização, alegando que o fizeram devido à prolongada crise institucional (BRASIL, 2019a). A criação do Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL), em 22 de março de 2019, contou com a assinatura de oito países da região. Participaram do encontro e assinaram o documento os líderes de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Equador, Peru e o embaixador da Guiana. Em 14 de abril de 2019, o Brasil denunciou o Tratado da UNASUL (BRASIL, 2019a). A busca pelo alinhamento ideológico é uma resposta alternativa direcionada à UNASUL, pois também foi assinado um comprometimento entre Brasil e Chile de intensificar a aproximação entre Mercosul e Aliança do Pacífico (BRASIL, 2019b). De acordo a “Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul”, que cria o PROSUL:

1. Nossa vontade de construir e consolidar espaço regional de coordenação e cooperação, sem exclusões, para avançar em direção a uma **integração mais efetiva** que nos permita contribuir para o crescimento, o progresso e o desenvolvimento dos países da América do Sul.
2. Nosso reconhecimento à proposta de criar um **espaço de diálogo e colaboração** sul-americano, o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), e instruímos os ministros de Relações Exteriores a aprofundar o diálogo em conformidade com os termos desta Declaração.
3. Que este espaço deverá ser implementado gradualmente, ter **estrutura flexível, leve, que não seja custosa**, com regras de funcionamento claras e com mecanismo ágil de tomada de decisões que permita que a América do Sul avance em entendimentos e programas concretos de integração em função dos interesses comuns dos Estados e de acordo com suas próprias realidades nacionais.
4. Que este espaço abordará de maneira flexível e com caráter prioritário temas de integração em matéria de **infraestrutura**, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção de e resposta a desastres naturais.
5. Que os requisitos essenciais para participar deste espaço serão a plena vigência da democracia e das respectivas ordens constitucionais, o respeito ao princípio de separação dos poderes do estado, e a promoção, proteção, respeito e garantia dos

direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como a soberania e a integridade territorial dos estados, em respeito ao direito internacional

6. Que a **República do Chile** exercerá a Presidência Pro Tempore deste processo durante os próximos 12 meses, e, em seguida, a exercerá a República do Paraguai. (BRASIL, 2019c, s/p, grifo nosso).

Na declaração, chama a atenção da ideia de “integração mais efetiva”, uma evidente crítica aos arranjos anteriores, especialmente à UNASUL. No entanto, há uma série de contradições no texto. A noção de integração efetiva logo é substituída por termos como “espaço de diálogo e colaboração”, bem como “estrutura flexível”, o que transpassa uma ideia de integração ainda menos profunda do que era nos anos 2000. Portanto, questiona-se se é possível chamar o PROSUL de um projeto de integração, tendo em vista seus próprios objetivos bastante flexíveis e descentralizados. A declaração cita tipos profundos e avançados de integração, como em infraestrutura, segurança e defesa, e por outro lado, aponta à pretensão por uma cooperação “leve, que não seja custosa”. Depreende-se uma visão que renuncia ao aprofundamento da integração, cujo processo de nenhuma forma poderia ser de baixo custo. Cabe à liderança regional conduzir e arcar com a maior parte desses custos, se configurando enquanto *paymaster* do processo de integração. Contudo, evidencia-se a abdicação brasileira em liderar essas dinâmicas de cooperação regional, visto que, além de ter sido uma iniciativa criada em território chileno, sob iniciativa chilena, coloca o Chile na ocupação da primeira presidência pro-tempore do grupo. Nesse sentido, pode representar, além da perda de protagonismo do Brasil, mais um indício de transferência do eixo geopolítico sul-americano do Atlântico para o Pacífico.

Assim, atualmente, o processo de integração sul-americana vem passando por uma crise de retrocesso. Grandes avanços alcançados na primeira década do século XXI agora são considerados passado da história regional. Na América do Sul, a integração regional pensada de forma autônoma, com elementos estratégicos para fortalecimento conjunto, gradualmente passou a dar lugar ao projeto integracionista conservador politicamente e liberalizante economicamente. A assinatura de acordos comerciais e de livre-comércio com Estados Unidos e União Europeia de alguns países da região, o fortalecimento da Aliança do Pacífico e o aumento contínuo da presença chinesa indicam que houve falhas na condução da integração regional iniciada nos anos 2000 (SARAIVA, 2014). Afinal, desafiam a capacidade autônoma dos países da região à medida que ampliam a dependência econômico-financeira às potências extrarregionais.

Entretanto, atribuir os avanços e retrocessos da integração apenas à vontade política dos Estados seria estabelecer uma visão reducionista. Da mesma forma em relação ao papel da

infraestrutura enquanto recurso de poder. As elites econômicas também são atores desses processos. Nessa perspectiva, de acordo com Pedro Henrique Campos (2015, p. 33), o Estado não se trata apenas de “um conjunto de agências que operam a administração pública”, mas também abarca os denominados “aparelhos privados de hegemonia, ou seja, os organismos que compõem a sociedade civil”. Já as dinâmicas sistêmicas (movimentos, conflitos e contradições do Sistema Interestatal capitalista) são fatores que incidem tanto sobre o processo de integração regional na América do Sul quanto sobre os interesses das elites internas. Nesse sentido, o relacionamento entre os Estados e a construção de infraestrutura regional sofrem uma influência em duas frentes: pela conjuntura sistêmica internacional e, no plano doméstico, pelas coalizões de poder e diferentes interesses políticos e econômicos – que muitas vezes se associam a interesses externos.

Por fim, cabe uma avaliação sobre os efeitos que isso traz para o Brasil mais diretamente. O contexto de crise da integração regional, evidencia, assim, a rápida perda de liderança brasileira na América do Sul. Nesse sentido, o colapso da UNASUL é o principal sintoma de fim desse ensaio de projeto sul-americano de desenvolvimento. A criação do PROSUL, iniciativa de Chile e Colômbia, portanto, é o fator-chave a ser analisado como principal indício do rompimento da liderança brasileira. Assim, acabar com a UNASUL na atual conjuntura de extremismos no âmbito global é, na prática, condenar a América do Sul ao autoabandono. Significa negligenciar experiências bem-sucedidas e que apresentavam, entre avanços e recuos, uma certa continuidade. A despeito do avanço de forças políticas conservadoras na região, mesmo que houvesse interesse na retomada desse projeto no curto prazo, as bases não seriam as mesmas e o contexto regional e global seria muito mais frágil em relação a meados dos anos 2000. Por isso, as pretensões brasileiras de diminuir a dependência e a vulnerabilidade do país em relação aos ciclos hegemônicos, tendo como base a região, se tornam progressivamente mais improváveis.

Como prevê a perspectiva analítica da EPI, é inviável dissociar a análise de seu contexto histórico e geopolítico ao qual ela se vincula. Por isso, o esforço analítico dessa pesquisa é permeado pela conjuntura de crise sanitária global e por uma inflexão na atuação histórica brasileira já mencionada. Fenômeno que reforça a importância da infraestrutura.

A atual pandemia da covid-19 inaugurou novos desafios globais. Mais do que falhas, essa tragédia corresponde a um projeto político no Brasil, que se opõe à ciência, à vida e à redução de desigualdades. A infraestrutura econômica, analisada nesta pesquisa, se soma à importância da infraestrutura social na atual conjuntura adversa, cuja promoção de estruturas

de saúde, educação e moradia são centrais. No entanto, é necessário também uma infraestrutura estratégica de transportes que eleve as capacidades logísticas do país e que alcance a todos os brasileiros no enfrentamento à pandemia. A manutenção do emprego e da renda, frente à grave crise econômica que se abate especialmente sobre as classes mais pobres, também deveria passar por uma política de avanço infraestrutural, tendo em vista o grande número de trabalhadores necessários para construção das obras de integração do país e da região. O Brasil, nesse contexto, também teria a oportunidade de reacender seu papel articulador no Sul Global e na América do Sul frente ao acirramento da competição internacional e à elevação das disparidades globais. Dessa forma, esta tese buscou argumentar que somente um projeto autônomo e soberano que integre planejamento infraestrutural, integração regional e inclusão social pode oferecer respostas efetivas a crises como a que vivemos hoje, as quais se somam às crises estruturais que incidem sobre a trajetória brasileira de (sub)desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, A. E. *A China na América Latina: investimento em infraestrutura portuária*. **International Centre for Trade and Sustainable Development**. 28/03/2013. Disponível em: <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-china-na-am%C3%A9rica-latina-investimento-em-infraestrutura-portu%C3%A1ria>>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- ABEGÁS. **Mapa dos Gasodutos de Transporte**. 2008. Disponível em: https://web.archive.org/web/20080420070907/https://www.abegas.org.br/info_mapagasoduto.php#. Acesso em: 4 fev. 2021.
- ABREU, Mauricio. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. IPLANRIO. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1988.
- ABREU, Mauricio; VAZ, Lilian. **Sobre as origens da favela**. Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR, 1991.
- ACIOLY, Luciana. **Arquitetura Financeira Conjunta do Brics: o Novo Banco de Desenvolvimento**. Texto para Discussão 2463, IPEA, Rio de Janeiro, março de 2019.
- AIE [Agência Internacional de Energia]. **World Energy Outlook 2013**. OECD/IEA, 2013.
- AIE [Agência Internacional de Energia]. **World Energy Outlook 2014**. OECD/IEA, 2014.
- ALIANZA DEL PACÍFICO. **Acuerdo marco de la Alianza del Pacífico**. The Pacific Alliance, 17 de fevereiro de 2018.
- ALMEIDA FILHO, N. “O Desenvolvimento da América Latina na Perspectiva da CEPAL nos Anos 1990: correção de rumos ou mudança de concepção?”. In: FERRAZ, J. C.; CROCCO, M.; ELIAS, L. A. (org.). **Liberalização econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Futura, 2003, pp. 100-123.
- ALMEIDA, Mansueto. **Política Industrial e Crescimento**. IPEA, Radar nº 17 - Dezembro de 2011.
- ALMEIDA, Monica P. **Reformas neoliberais no Brasil: as privatizações nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso**. Tese (Doutorado em História) - Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2010.
- ALMEIDA, Monica P. **Reformas neoliberais no Brasil: as privatizações nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso**. Tese (Doutorado em História), Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2010.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 47, no. 1, 2004.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. “Dez anos de Mercosul: uma visão brasileira”. In: ALMEIDA, P. (org.). **Anuário do GEDEIM 2001**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. **O Brasil e o FMI de 1944 a 2002: um relacionamento feito de altos e baixos**. São Paulo, 2003.
- ALVAREZ, María Victoria. *A Theory of Hegemonic Stability in South American Regionalism? Evidence from the Case of Brazil in UNASUR and Venezuela in ALBA*. **Contexto Internacional**, v.43, nº.1, Rio de Janeiro Jan./Apr. 2021.

AMBROS, Christiano Cruz. *Defense and Development Industry: theoretical controversies and implications in industrial Policy*. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v.6, n.11, Jan./Jun. 2017 | p.132-153.

AMORA, D. **Ferrovias Bioceânica, para ligar o Brasil ao Pacífico, é viável, indica estudo**. Folha de S. Paulo, 11/07/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/07/1790571-ferrovia-bioceanica-para-ligar-o-brasil-ao-pacifico-e-viavel-indica-estudo.shtml#article-aside>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

AMORIM, Celso. **A Grande Estratégia do Brasil: Discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Fundação Alexandre Gusmão, São Paulo: Editora Unesp, 2016.

AMORIM, Celso. *Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview*. **Revista Brasileira Política Internacional**, vol.53, nº special, Brasília, Dec. 2010.

AMSDEN, A. H. **A ascensão do “resto”**: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Unesp, 2009.

ANDERSON, P. “Balanço do neoliberalismo”. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

ANDERSON, Perry. *O Brasil de Lula. Novos estudos - CEBRAP*, nº.91, São Paulo, novembro de 2011.

ARIAS NETO, José Miguel. “Primeira República: economia cafeeira, urbanização e industrialização”. In: [Org.] FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucila. **O tempo do liberalismo excludente**: da Proclamação da República à Revolução de 1930. 6ª ed. [2003]. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, pp. 191-230.

ARMITAGE, David. **Foundations of Modern International Thought**. Cambridge University Press, 2013.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1962.

ARON, Raymond. **Peace and War: A Theory of International Relations**. Garden City, NY: Doubleday & Company, 1966.

ARRIGHI, Giovanni. “The Crisis of Hegemony”. In: AMIN, Samir; ARRIGHI, G.; Frank, André. G. **Dynamics of The Global Crisis**. London: Macmillian Press, 1982.

ARRIGHI, Giovanni. *Globalização e Macrossociologia Histórica*. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 20, p. 13-23, jun. 2003.

ARRIGHI, Giovanni. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1994.

ARVIS, Jean-François; SASLAVSKY, Daniel; OJALA, Lauri; SHEPHERD, Ben; BUSCH, Christina; RAJ, Anasuya. **Connecting to Compete 2014: Trade Logistics in the Global Economy--The Logistics Performance Index and Its Indicators**. World Bank, Washington, DC, 2014.

ATTUCH, Leonardo; MENDES, Murilo. **Quebra de Contrato: o Pesadelo dos Brasileiros**. Folium, 2^o edição, Belo Horizonte, 2008.

BAJAR, Sumedha. **The Impact of Infrastructure Provisioning on Inequality**. National Institute of Advanced Studies, Indian Institute of Science Campus & UNDESA. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/07/1-2.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2021.

BALDWIN, R. *Trade and industrialization after globalization's second unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters*. In: FEENSTRA, R.; TAYLOR, A. **Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the 21st Century**, University of Chicago Press, Chicago, 2013.

BANCO MUNDIAL. **World Bank Open Data**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As políticas neoliberais e a crise na América do Sul**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol.45, nº2, Brasília, Jul/Dez 2002.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

BARBOSA, Gilson. *Transamazônica cinquentenária*. **Diário do Nordeste**, 11 nov. 2020.

BARBOSA, Livia. **A identidade organizacional da Embratel**. Rio de Janeiro: Mimeo, 1995.

BARRELL, Ray; DAVIS, E. Philip. *The Evolution of the Financial Crisis of 2007-8*. National Institute of Economic and Social Research. **National Institute Economic Review**, Cambridge, v. 206, n. 5, out., 2008, pp. 1-23.

BASTOS, Carlos Pinkusfeld; LARA, Fernando Maccari. “2015: o novo 2003?” In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (Org.). **Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015. p. 103-112.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. **O Brasil e a Economia Internacional: recuperação e defesa da autonomia nacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BATISTA, Mateus Henrique; COSTA, Sérgio Miguel Correia. **Itaipu Binacional: Fruto de imenso empenho técnico e diplomático**. 2009.

BATISTA, P. N. “O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos”. In: BATISTA, P. N. et al. **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público**. 3^a ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BATTALEME, J.; BONSIGNORE, A. *Brasil: Liderazgo en un sistema internacional en transición*. In: **Jornadas de Relaciones Internacionales**, n. 2., 2010, Buenos Aires. Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación Internacional? Buenos Aires: FLACSO, 2010.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”*. **Revista Economia e Sociedade**, São Paulo, 4(1), 11-20, 2016.

BENCHIMOL, Jaime. “Reforma urbana e Revolta da Vacina na cidade do Rio de Janeiro”. In: [Org.] FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucila. **O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930**. 6ª ed. [2003]. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, pp. 231-286.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia um pouco-antes e além-depois**. Manaus: Umberto Calderado, 1977.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política**, 3ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BERNAL-MEZA, Raúl. *As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: política exterior e Mercosul*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41 (1): 90-108, 1998.

BERNARDES, Bruno G. *A Venezuela numa encruzilhada a nova bipolarização no contexto pós-Chávez*. **Relações Internacionais**, n. 46, p. 125-141, jun. 2015.

BERRINGER, Tatiana. **A Fiesp e a política externa de José Serra**. **Portal Brasil no Mundo**. 28 de junho de 2016. Disponível em: <http://brasilnomundo.org.br/analisesepiniaofafiespeapoliticaexternadejoseserra/#.V8uZipgrLIV>. Acesso em: 6 out. 2019.

BETHELL, Leslie. *O imperialismo britânico e a Guerra do Paraguai*. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 24, São Paulo, mai./ago. 1995.

BIELSCHOWSKY, Ricardo [org.]. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BLACK, Jeremy. **Great powers and the quest for hegemony: the world order since 1500**. London: Routledge, 2008.

BLOCK, Fred. **The Origins of International Economic Disorder: a study of United States international monetary policy form World War II to the present**. University of California Press, 1977.

BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social]. **Programa Nacional de Desestatização: relatório de atividades**. 1991. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3683>>. Acesso em: 02 ago. 2020.

BOAS, Marina V. **Integração Gasífera no Cone Sul: uma análise das motivações dos diferentes agentes envolvidos**. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado na área de Ciências em Planejamento Estratégico). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

BOITO JUNIOR, Armando; BERRINGER, Tatiana. *Brasil: classes sociais neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma*. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.

BOLÍVIA, Estado Plurinacional de. **Nacionalización de hidrocarburos “Héroes del Chaco”**, DS N° 28701, 1 de mayo de 2006.

BP. **Statistical Review of World Energy**. British Petroleum, 2020, 69th edition. Disponível em: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>. Acesso em: 4 fev. 2021.

BRAGA, José C. de S. “Financeirização global - O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo”. In: TAVARES, M.C; FIORI, J.L. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, Editora Vozes, [1997] 2017.

BRANDÃO, Rafael Vaz da M. **Ajuste Neoliberal no Brasil: desnacionalização e privatização do sistema bancário no governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002)**. Tese (Doutorado em História), Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2010.

BRANDI, Paulo. **Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)**. Verbete. Texto temático. FGV CPDOC, s/a. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/companhia-vale-do-rio-doce-cvrd>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL (1991). Presidência da República. **Decreto n. 350**, de 21 de novembro de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm. Acesso em: 5 ago. 2020.

BRASIL (2008). Decreto no 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a **Estratégia Nacional de Defesa**, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL (2010). Presidência da República. **DECRETO Nº 7.175**, DE 12 DE MAIO DE 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2010/Decreto/D7175.htm. Acesso em: 5 fev. 2021.

BRASIL (2014a). **Política Nacional de Defesa; Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2014.

BRASIL (2014b). Presidência da República. **LEI Nº 12.965**, DE 23 DE ABRIL DE 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm. Acesso em: 5 fev. 2021.

BRASIL (2016). **Em nove anos, os investimentos executados pelo PAC somam R\$ 1,9 trilhão**. Ministério do Planejamento, 11 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/noticia/68777baf>. Acesso em: 9 de janeiro de 2021.

BRASIL (2017). **Mapa do Sistema Federal de Viação**. Ministério dos Transportes, 2017.

BRASIL (2018). Decreto nº 9.573, de 22 de novembro de 2018. **Aprova a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas**. Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9573.htm. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL (2019a). Ministério das Relações Exteriores. **Denúncia do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)**. Nota à imprensa nº 91/2019. Publicado em 15 de abril de 2019a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/denuncia-do-tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul. Acesso em: 5 fev. 2021.

BRASIL (2019b). Presidência da República. **Bolsonaro e Piñera fazem balanço do encontro Brasil-Chile**. Publicado em 23 de março de 2019b. <https://www.gov.br/planalto/pt->

br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/03/bolsonaro-e-pinera-fazem-balanco-positivo-do-encontro-brasil-chile. Acesso em: 5 fev. 2021.

BRASIL (2019c). Ministério das Relações Exteriores. **Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul**. Nota à imprensa nº 73/2019. Publicado em 23 de março de 2019c. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/declaracao-presidencial-sobre-a-renovacao-e-o-fortalecimento-da-integracao-da-america-do-sul-santiago-22-de-marco-de-2019. Acesso em: 5 fev. 2021.

BRASIL (2020). Ministério das Relações Exteriores. **Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)**. s/a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/691-organizacao-do-tratado-de-cooperacao-amazonica-otca>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRAUDEL, Fernand. **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização Material, Economia e Capitalismo**. Vol. 03, Editora Martins Fontes, São Paulo, [1986] 1998.

BRAUDEL, Fernand. **Escritos sobre a história**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1969.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Construção Política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência**. São Paulo: Editora 34, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *The 2008 financial crisis and neoclassical economics*. **Revista de Economia Política**; v.30, nº.1, São Paulo, Mar/2010.

BRITES, Pedro V. P.; JAEGER, Bruna C. **Infraestrutura na República Popular da China: impactos sobre a Defesa e a Segurança nacional e regional**. 1o Seminário Internacional de Ciência Política, UFRGS, 2015.

BRITES, Pedro V. P.; JAEGER, Bruna C. **Mundo em Crise: uma década de transformação e desordem nas Relações Internacionais (2009-2019)**. Curitiba: Appris Editora, 2021. [no prelo].

BROOK, Dominick H.F. **The Rise of Regionalism: A Neo-Utilitarian Approach**. 2006.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **Game plan: a geostrategic framework for the conduct of the U.S. Soviet Contest**. New York: Atlantic Monthly Press, 1986.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica: um estudo da ordem política mundial**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002. (Clássicos IPRI)

CALDEIRA, Jorge. **Mauá: empresário do Império**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1995.

CALDERON, C.; SERVÉN, L. "Infrastructure in Latin América". In: OCAMPO, J. A.; ROS, J. (Ed.). **Handbook of Latin American Economies**. London: Oxford University Press, 2011.

CALICCHIO, Vera. **Plano Salte**. Verbete. Texto temático. FGV CPDOC, s/a. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-salte>. Acesso em: 10 ago. 2020.

CAMPOS, Andreilino. **Do Quilombo à favela: A produção do espaço "criminalizado" no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2004.

CAMPOS, P. H. P. **Estranhas Catedrais**: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói/RJ: Eduff, 2015.

CAMPOS, Pedro H. P. **A Ditadura das Empreiteiras**: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. Tese (Doutorado em História), Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2012.

CAMPOS, Pedro H. P.; BRANDÃO, Rafael V. da M. **Os Donos do Capital**: a trajetória das principais famílias do capitalismo brasileiro. Rio de Janeiro: Autografia, 2017.

CAMPOS, Pedro Henrique P. O processo de transnacionalização das empreiteiras brasileiras, 1969-2010: uma abordagem quantitativa. **Tensões mundiais**. Fortaleza, v. 10, n. 18, 19, 2014. pp. 103-123.

CAMPOS, Pedro Henrique P. *Os efeitos da crise econômica e da operação Lava Jato sobre a indústria da construção pesada no Brasil: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva*. Dossiê - Estado, Economia e Classes Sociais na América Latina Contemporânea. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v.24, nº1, 2019.

CANABARRO, Diego R.; BORNE, Thiago; LEAL, Marcelo. “A Era Digital e os Estudos de Segurança: conceitos e práticas”. In: PIMENTA, M. S.; CANABARRO, D. R. **Governança Digital**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, pp. 130-150.

CANO, Wilson. *Furtado: a questão regional e a agricultura itinerante no Brasil*. **Cadernos do Desenvolvimento**, vol. 5 (7), outubro 2010.

CAPITAL SPENDING. *Weapons of mass construction*. **The Economist**, 3 Dec. 2011. Disponível em: <http://www.economist.com/node/21541079?frsc=dg%7Ca>. Acesso em: 5 jan. 2021.

CÁRDENAS, M. *State Capacity in Latin America*. **Economía**, Cidade do México, v. 10, n. 2, p. 1-45, mar. 2010.

CARDOSO, Guilherme Rios. *A Energia dos Vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na nacionalização do gás boliviano e nas alterações do Tratado De Itaipu*. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), 2011.

CARNEIRO, R. M. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: UNESP, 2002.

CARR, E. H. **Twenty Years' Crisis**: An Introduction to the Study of International Relations. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 1939.

CARVALHO, C. H. L. de. *A Integração Sul-Americana e a Mobilização Nacional*. **Caderno de Estudos Estratégicos de Logística e Mobilização Nacional**, 1 (3), 2011. pp. 66-80.

CARVALHO, Fernando J. C de. *Economic policies for monetary economies*. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 4 (68), out-nov 1997.

CARVALHO, Laura. *Mito da ganância não explica a escalada do desemprego*. **Folha de São Paulo**, 02 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/colunas/la>

ura-carvalho/2017/02/1854881-mito-da-gastanca-nao-explica-a-escalada-do-desemprego.shtml. Acesso em: 5 fev. 2021.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. A política externa interina e os riscos à integração regional. *Conjuntura austral*, v. 7, n. 37, p. 81-93, 2016.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. *Media And Foreign Policy in Lula's Brazil*. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**. v.1, n.2, Jul-Dec 2012.

CASTAÑEDA, Jorge. *Latin America's Left Turn There is More Than One Pink Tide*. **Foreign Affairs**, Maio/Junho, 2006.

CASTELLS, Manuel. *The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance*. **AAPSS**, Vol. 616, Issue 1, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0002716207311877>. Acesso em: 5 fev. 2021.

CASTRO, Edna. *Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana*. **Caderno CRH**. Salvador, v. 25, n. 64, p. 45-61, jan./abr., 2012.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CENTENO, Miguel A. **Blood and debt**. Pennsylvania: Penn State Press, 2002.

CENTENO, Miguel Ángel. **Sangre y deuda**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos, 2014.

CEPAL [Comissão Econômica para a América Latina e Caribe]. **El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile, 1994.

CEPAL, 1951. “Estudo Econômico da América Latina, 1949”. In: Bielschowsky, Ricardo. (org.). **Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro, RJ: Record/CEPAL, (1999) v.1.

CEPAL. **Newsletter ELAC 2015**. No 17 Diciembre 2011. Comisión Económica para América Latina, Organización de las Naciones Unidas, 2011. Disponível em: <http://www.eclac.org/socinfo/noticias/paginas/3/44733/newsletter17.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2021.

CEPIK, Marco. **Segurança Internacional: práticas, tendências e conceitos**. São Paulo, SP, 2010.

CEPIK, Marco; ARTURI, Carlos S. *Tecnologias de Informação e Integração Regional: desafios institucionais para cooperação sul-americana na área de segurança*. **Revista Dados**, v. 54, n. 4, 2011, p. 651-692.

CEPIK, Marco; CARRA, Marcos. *Nacionalização Boliviana e Desafios da América do Sul*. **Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano (OPSA)**, Rio de Janeiro, nº 4, abril de 2006.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. *O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p.133-151, 2014.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Org.). **História do Cone Sul.** Rio de Janeiro: Revan, 2015.

CHANDLER, Jr. Alfred. **The Visible Hand:** The Managerial Revolution in American Business. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

CHANDLER, Jr., Alfred D. **Scale and Scope:** the dynamics of industrial capitalism. Massachusetts. The Belknap Press of Harvard University Press, 2004.

CHERIF, Reda; ENGER, Marc; HASANOV, Fuad. **Crouching Beliefs, Hidden Biases:** The Rise and Fall of Growth Narratives. IMF Working Papers, nov. 2020.

CHOW, Daniel; SHELDON, Ian; MCGUIRE, William. *How the United States withdrawl from the trans-pacific partnership benefits.* **Journal of Law and Public Affairs**, nº. 1, vol. 4, Nov. 2018.

CLARK, Ian. **Hegemony in international society.** Oxford: Oxford University Press, 2011.

CLARK, Ian. **The hierarchy of states:** reform and resistance in the international order. (Cambridge studies in international relations). Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

CLOSS, Marília. “A Construção da Bolívia Plurinacional: um panorama das políticas doméstica e externa dos governos de Evo Morales”. In: LIMA, Maria Regina Soares de.; PINHEIRO, Leticia; ALBUQUERQUE, Marianna; GONÇALVES, Fernanda Nanci; NIÑO, Andrés Londoño. **América do Sul no século XXI:** desafios de um projeto político regional. Rio de Janeiro: Multifoco, 2020.

COALICIÓN REGIONAL. *¿Qué es el Consejo Energético Sudamericano y como funciona?* **Boletín Informativo** 01, 2016. Disponível em: <https://coalicionregional.net/wp-content/uploads/2016/09/CES-1-1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021.

COHEN, Benjamin J. **Global Monetary Governance.** Abingdon, New York: Routledge, 2008.

COHEN, Benjamin J. *Money, power, authority.* Paper presented at the **FLACSO-ISA** convention, Buenos Aires, 23-25 July 2014.

COLOMBO, Sandra; FRECHERO, Ignacio. *Yes we can? A política externa de Obama para a América Latina: da decepção à autonomização da região.* **Contexto Internacional**, vol.34, nº.1 Rio de Janeiro, Jan./Jun. 2012.

CONTI, Bruno de. “A disciplina imposta à periferia: do FMI às agências de rating”. In: BELLUZZO, Luiz G. M.; BASTOS, Paulo Z. (orgs.). **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do Governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior, Friedrich Ebert Stiftung, 2015, p. 39-53.

COOPER, Richard. *Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies.* **World Politics**, Vol. 24 (1972), pp. 159-181.

CORAZZA, Gentil. *O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização.* **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135–152, maio 2006.

CORDEIRO, Enio. *O tratado de Itaipu e os acordos alcançados com o Paraguai*. **Interesse Nacional**, São Paulo, n. 7, out./dez. 2009.

CORNETET, J. M. C. *A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade*. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 24, p.111-149, jun./jul., 2014.

COSIPLAN (2011a). **Plano de Ação Estratégico 2012-2022**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2011a. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/II_COSIPLAN_2011_PAE_port_final.pdf. Acesso em: 14 fev. 2021.

COSIPLAN (2011b). **Cartera de Proyectos 2011**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2011b. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb11_completo_baja.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

COSIPLAN (2011c). **Agenda de Projetos Prioritários de Integração**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2011c. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

COSIPLAN (2012). **Informe Final: I Reunión del Grupo de Trabajo de Telecomunicaciones**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2012. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/telco_gt_asuncion12_informe_y_anexos.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

COSIPLAN (2013a). **Ficha del Proyecto: Líneas de fibra óptica u otra tecnología apropiada que interconecte Caracas al norte de Brasil**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2013a. Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=182. Acesso em: 14 fev. 2021.

COSIPLAN (2013b). **Plan de Trabajo 2014**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2013b. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr23_santiago13_plan_de_trabajo_2014.pdf. Acesso em: 14 fev. 2021.

COSIPLAN (2015a). **Informe de Actividades 2015**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2015a. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Informe_actividades_ImprentaFinal.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

COSIPLAN (2015b). **Ficha del Proyecto: Cable Óptico entre Brasil y Uruguay**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2015b. Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1358. Acesso em: 14 fev. 2021.

COSIPLAN (2016a). **Informe de Actividades 2016**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2016a. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Actividades2016_paraWeb.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

COSIPLAN (2016b). **Cartera de Proyectos 2016**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2016b. Disponível em:

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Cartera%202016_web.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

COSIPLAN (2016c). **Informe de Avance de la API 2016**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2016c. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/API%202016_web.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

COSIPLAN (2016d). **Ficha del Proyecto: Corredor Ferroviario Bioceánico de Integración (Tramo Boliviano)**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2016d. Disponível em: http://iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1351. Acesso em: 14 fev. 2021.

COSIPLAN (2017a). **Cartera de Proyectos 2017**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2017a. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/CARTERA_DIGITAL.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

COSIPLAN (2017b). **Insumos para Elaborar una Estrategia que Facilite la Integración Ferroviaria de Suramérica**. Grupo de Trabajo (GT) sobre Integración Ferroviaria, Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2017b. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Anexo3_InsumosParaEstrategia_Integraci%C3%B3nFerroviariaSuram%C3%A9rica.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

COSIPLAN (2017c). **Reunión del Grupo de Trabajo sobre Integración Ferroviaria Suramericana**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=388>. Acesso em: 10 fev. 2021.

COSIPLAN (2017d). **Meeting of the Working Group on South American Rail Integration**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2017d.

COSIPLAN (2017e). **Plan de Trabajo 2018**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2017g.

COSIPLAN (2017f). **Ficha del Proyecto: Gasoduto del Noreste Argentino**. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), 2017f. Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=318. Acesso em: 4 fev. 2021.

COSSUL, Naiane Inez; JAEGER, Bruna Coelho. *O Papel da Infraestrutura no Combate aos Ilícitos Transfronteiriços na América do Sul*. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 3, nº 1, jan./jun. 2016, p. 139-152.

COSTA PINTO, Luiz Aguiar. **O negro no Rio de Janeiro**. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1953.

COSTA, Armando Della. *A Vale no novo contexto da internacionalização das empresas brasileiras*. **Entreprises et Histoire**, Paris, Editions Eska, n. 54, abr. 2009, pp. 86-106.

COSTA, Darc. (org.). **América do Sul: Integração e Infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

COSTA, Darc. **Fundamentos para o Estudo da Estratégia Nacional**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

- COUTINHO, L. G. “A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização”. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). **Brasil: desafios de um país em transformação**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.
- COUTINHO, Marcelo. *Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea*. **Revista de Sociologia Política**, n.º.27, Curitiba, novembro 2006.
- COUTO, Leandro F. **Desenvolvimento, Integração e Assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul**. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2013.
- COX, Robert W. “Social Forces, States and World Orders”. In: KEOHANE, Robert. **Neorealism and Its Critics**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1986.
- COX, Robert W. *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relational Theory*. **Millenium - Journal of International Studies**, 1981, v. 10, n.2.
- D’ARAÚJO, Maria Celina. **Comissão Mista Brasil-Estados Unidos**. FGV CPDOC, s/a. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/ComissaoMista>>. Acesso em: 10 ago. 2020.
- DATHEIN, Ricardo [Org.]. **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas, as políticas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- DAUVERGNE, P.; FARIAS, D. *The rise of Brazil as a global development power*. **Third World Quarterly**, London, v. 33, n. 5, p. 903-917, 2012.
- DE CASTRO NEVES, J.; SPEKTOR, M. “Obama and Brazil”. In: LOWENTHAL, A.; PICCONE, T.; WHITEHEAD, L. (Ed.). **Shifting the balance: Obamas and the Americas**. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2011. p. 43-54.
- DENIS, Francisco. **A encruzilhada de um Mercosul sem consenso**. Portal Brasil no Mundo. 04 de agosto de 2016. Disponível em: <http://brasilnomundo.org.br/noticias/a-encruzilhada-de-um-mercosul-sem-consenso/>. Acesso em: 6 out. 2019.
- DESIDERÁ NETO, Walter Antônio; MARIANO, Marcelo Passini; PADULA, Raphael; HALLACK, Michelle Carvalho Metanias; BARROS, Pedro Silva. “Relações do Brasil com a América do Sul Após A Guerra Fria: política externa, integração, segurança e energia”. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antônio. **O Brasil e Novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- DIEESE. **Política de Desenvolvimento Produtivo: Nova Política Industrial do Governo**. Nota Técnica, maio de 2008. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2008/notaTec67PoliticaDesenvolvimento.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- DINIZ, Eli. “Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI”. In: SZWAKO, J.; MOURA, R.; FILHO, P. D. (orgs.). **Estado e Sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz**. Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016.
- DINIZ, Eugenio. *Um diálogo de surdos: o projeto calha norte*. **Lua Nova**, 1994, n.34, pp.87-116.
- DOWBOR, L. *A crise financeira sem mistério: Convergência dos dramas econômicos, sociais e ambientais*. **Economia Global e Gestão**, v. 13, n. 3, Lisboa, dez. 2008.

DRAXLER, Alexandra. "International Investment in Education for Development: Public Good or Economic Tool?" In: **Education, Learning, Training: Critical Issues for Development, International Development Policy**. Series No.5, Geneva: Graduate Institute Publications, Boston: Brill-Nijhoff, 2014, pp. 37–56.

EARLE, Edward Mead. Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: the economic foundations of military power. In: PARET, Peter (Ed.); CRAIG, Gordon A. (Ed.); GILBERT, Felix (Ed.). **Makers of modern strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age**. Princeton: Princeton University Press, 1986. p. 217–261

EICHENGREEN, Barry. "Multilateral and bilateral trade policies in the world trading system: an historical perspective". In: MELO, Jaime De.; PANAGARIYA, Arvind. **New Dimensions in Regional Integration**. Centre of Economic Policy Research, New York: Cambridge University Press, 1995.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1976.

ESCODÉ, Carlos. **Principios del realismo periférico: una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China**. 1ª ed., 170 p. Buenos Aires: Lumiere, 2012.

ESPOSITO NETO, Tomaz. *Um Panorama da literatura relevante sobre Itaipu*. **Boletim Meridiano 47**, vol. 14, n. 138, jul.-ago. 2013, p. 37-44.

ESTACHE, A.; FAY, M. **Current debates on infrastructure policy**. Policy Research Working Paper, Washington D. C., n. 4410, Nov. 2007.

EVO Morales: Tren bioceánico será "canal de Panamá del siglo XXI". **Deutsche Welle**, 02 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://www.dw.com/es/evo-morales-tren-bioce%C3%A1nico-ser%C3%A1-canal-de-panam%C3%A1-del-siglo-xxi/a-36983307>. Acesso em: 12 fev. 2021.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre: Globo, 1975.

FARIA, L. A. E. **A Chave do Tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/FEE, 2004.

FELIPE, José M. A. **Embratel, história e cultura: efeitos da política nacional de telecomunicações no desenvolvimento socioeconômico do Espírito Santo (1980-1989)**. Dissertação (Mestrado em História Social das Relações Políticas), Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, 2005.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 2ª Edição, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1976.

FERNANDES, Florestan. **O negro no mundo dos brancos**. São Paulo: Global, 2007.

FERNANDES, Marcelo P.; WEGNER, Rubia. *Integração Regional: o Mercosul na enseada das orientações políticas*. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.7, n.13, Jan./Jun. 2018. p. 264-283.

FERREIRA, Carlos Serrano; VIEIRA, Wilson. *A construção da nação na América Latina, um processo interrompido: bloqueios internos e externos*. **Plural**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.24.2, 2017, p. 38-64.

FERRER, Aldo. **La Economía Argentina**. 3ª ed. [1963]. Buenos Aires: Fondo De Cultura Económica, Buenos Aires, 2004.

FGV. **Gás Natural**. Cadernos FGV Energia. Ano 1, nº 2, Nov. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13850/energia2%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 4 fev. 2021.

FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FIORI, J. L.; PADULA, R.; VATER, M. C. “A projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana e o controle da Bacia do Atlântico Sul”. In: CGEE. **Dimensões Estratégicas do desenvolvimento brasileiro** – Brasil, América Latina e África: convergências geopolíticas e estratégias de integração. Brasília, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, v. 3. 2013.

FIORI, José Luís. **O Mito do Colapso do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

FIORI, José Luís. **O Poder Americano**. Petrópolis: Ed.Vozes, 2004.

FIORI, José Luís. **O Poder Global**. São Paulo: Boitempo, 2007.

FIORI, José Luís. *O ponto cego dos militares brasileiros*. **Sul 21**, março de 2019. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2019/03/o-ponto-cego-dos-militares-brasileiros-por-jose-luis-fiori/>

FIORI, José Luís. *Sobre o poder global*. **Novos Estudos**, 73, nov. 2005.

FIORI, José. Luís. *Maria Conceição Tavares e a hegemonia americana*. **Lua Nova**, n. 50, 2000, pp. 207-242.

FIORI, José. Luís. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. **Crítica y Emancipación**, (2): 157-183, 2009.

FLEMES, D. *Brazilian foreign policy in the changing world order*. **South African Journal of International Affairs**, South Africa, v. 16, p. 161-182, 2009.

FLEMES, D.; WOJCZEWSKI, T. *Contested leadership in international relations: power politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa*. **GIGA Working Papers**, Hamburgo, v. 121, p. 1-35, 2010.

FLEMES, Daniel. “Brazil Strategic Options in the Changing World Order”. In: FLEMSES, Daniel (Org). **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. Farnham, Burlington: Ashgate Publishing, 2010.

FLORES, Nelza. **Política governamental de energia substitutiva - cana de açúcar**: do Pro-álcool ao etanol (1979-2009) - um estudo de caso. Dissertação (Mestrado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

FOLHA DE S. PAULO. **Renúncia de chefe expõe situação de penúria da Unasul**. 02/08/2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/renuncia-de-chefe-expoe-situacao-de-penuria-da-unasul.shtml>. Acesso em: 5 fev. 2019.

FONSECA, Pedro C. D. “A atualidade da questão nacional e a experiência histórica brasileira”. In: [Org.] BARROSO, Aloísio; SOUZA, Renildo. **Desenvolvimento: ideias para um projeto nacional**. São Paulo: Anita Garibaldi. Fundação Maurício Grabois, 2010a.

FONSECA, Pedro C. D. *Nem ortodoxia nem populismo: o Segundo Governo Vargas e a economia brasileira*. **Tempo**. 14:19-58, 2010b.

FONSECA, Pedro C. D. **Vargas: o capitalismo em construção - 1906-1954**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FONSECA, Pedro C. D.; HAINES, André F. *Desenvolvimentismo e política econômica: um cotejo entre Vargas e Perón*. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, pp. 1043-1074, dez. 2012.

FONSECA, Pedro C. D.; SALOMÃO, Ivan C. *O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade*. **Economia Contemporânea**, número especial, 2017, pp. 1-20.

FONSECA, Pedro Cesar Dutra. *Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930*. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 1 (89), jan-mar 2003, pp. 133-148.

FRIEDMAN, George. **A Próxima Década**. Ribeirão Preto: Ed. Novo Conceito, 2012.

FRIEDMANN, Gustavo Codas. **El acuerdo Lugo-Lula del 25 de Julio de 2009 y la nueva relación bilateral Paraguay-Brasil**. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Fundação Alexandre de Gusmão. IX Curso para diplomatas sul-americanos: textos acadêmicos. Brasília, DF, 2011. p. 95-114.

FUCCILE, Alexandre. *O Brasil e a América do Sul: (re) pensando a segurança e a defesa na região*. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, nº1, jul./dez. 2014. pp. 112-146.

FUCCILLE, Alexandre. **Brasil e o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): um balanço de uma década de sua existência**. 11º Encontro ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, Curitiba, 2018.

FURTADO, Celso. **A Pré-Revolução Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, Celso. **Cultura e Desenvolvimento em época de Crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34ª ed. [1959]. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. *Os Desafios da Nova Geração*. **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 4 (96), pp. 483-486, outubro-dezembro/2004.

FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento: um enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.

FUSER, Igor. **Conflitos e Contratos: a Petrobras, o nacionalismo boliviano e a interdependência do gás natural (2002-2010)**. Tese de Doutorado - Programa Pós-Graduação em Ciência Política, USP: São Paulo, 2011.

G1. **Documentos da NSA apontam Dilma Rousseff como alvo de espionagem**. 01/09/2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/09/documentos-da-nsa-apontam-dilma-rousseff-como-alvo-de-espionagem.html>. Acesso em: 5 fev. 2021.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017.

GENNARI, Adilson. *Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90*. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, vol. 13, n. 1(21), p. 30–45, 2001.

GEREFFI, Gary; FERNANDEZ-STARK, Karina. **Global Value Chain Analysis: A Primer**. The Duke Center on Globalization, Governance & Competitiveness: Durham, 2016.

GIACCAGLIA, C. *Poderes emergentes: ¿todo es sólo para la foto? El caso de Brasil*. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 101-115, 2014.

GILPIN, Robert. **Global Political Economy: understanding the international economic order**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GILPIN, Robert. **The political economy of the international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GILPIN, Robert. **U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment**. Nova Iorque: Basic Books, 1975.

GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Flexibilização Fiscal: novas evidências e desafios*. **Texto para Discussão 2132 IPEA**, Rio de Janeiro, setembro de 2015.

GOLDEMBERG, José. *Energia e Desenvolvimento*. **Estudos Avançados**, v. 12, nº 33, maio/agosto de 1998, pp. 7-15.

GONÇALVES, José S. R. C. **Formação Econômica da América Latina**. Por Celso Furtado. Resenha. Rio de Janeiro: Lia Editora, 1970.

GONÇALVES, Julia de Souza Borba. **Brasil e a Aliança do Pacífico: visões em disputa na integração regional?** Dissertação do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas – Unesp, Unicamp e PUC-SP, 2019.

GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. P. F. **Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: o desafio urbano regional**. São Paulo: UNESP, 2003.

GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. *Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984*. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro: vol. 06, n.12, p. 211-243, 1993.

GOULART, Gabriela F. **Investimento em infraestrutura e desenvolvimento: uma análise para a economia brasileira de 1970 a 2009**. 2014. Dissertação (Mestrado em Economia) — Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2014.

GOULARTI FILHO, Alcides. *História Econômica da Construção Naval no Brasil: formação de aglomerado e performance inovativa*. **Revista Economia**, maio/agosto, 2011.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GRINDLE, M. **Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

- GRUPPI, Luciano. **O Conceito de Hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- GUIMARÃES, B. G.; IVES, D. *América do Sul, China e os novos meios da integração (inter) regional*. **Mundorama**, 08/09/2015. Disponível em: <http://www.mundorama.net/2015/09/08/america-do-sul-china-e-os-novos-meios-da-integracao-inter-regional-por-bruno-gomes-guimaraes-e-diogo-ives/>. Acesso em: 13 abr. 2019.
- GUIMARÃES, Samuel. **Desafios brasileiros na Era de Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- HAGGARD, Stephan.; SIMMONS, Beth A. *Theories of international regimes*. **International Organization**, v. 41, no. 3: 491-517, 1987.
- HAKIM, P. *O Brasil em ascensão: os desafios e as escolhas de uma potência global emergente*. **Política Externa**, São Paulo, v. 19, n. 1, 2010.
- HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd. **Handbook of Defense Economics**. Amsterdam: North Holland, 1995.
- HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- HELD, David. **Global covenant: the social democratic alternative to the Washington Consensus**. Cambridge: Polity, 2008.
- HEMME, Kris. Critical Infrastructure Protection: Maintenance is national security. **Journal of Strategic Security**, v. 8, n. 3, Suppl., p. 25-39, 2015. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26465242>. Acesso em: 1 fev. 2021.
- HENRIQUES, Alexander Cesar. **O Programa Nuclear da Marinha e sua Contribuição para o Desenvolvimento Nacional**. Capitão-de-Mar-e-Guerra Alexander Cesar Henriques. Rio de Janeiro: ESG, 2011.
- HIRSCHMAN, Albert O. **Latin American issues: essays and comments**. N. York, Twentieth Century Fund, 1961.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **O Brasil monárquico, tomo II: o processo de emancipação**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil: 2003.
- HUNTINGTON, Samuel. **O Choque das Civilizações e a Recomposição da Nova Ordem Mundial**. Rio De Janeiro: Objetiva, 1997.
- IANNI, Octavio. **A questão nacional na América Latina**. Simpósio Interpretações Contemporâneas da América Latina, Instituto de Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, 24 e 25 de junho de 1987.
- IDB. **Evaluation of IDB Action in the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA)**. Office of Evaluation and Oversight, Inter-American Development Bank, 2008.
- IE. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. **PEPI: Apresentação**. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/pos-graduacao-j/pos-graduacao-em-economia-politica-internacional/pepi-apresentacao.html>. Acesso em: 17 jan. 2019.
- IEA. **World Energy Outlook 2020**. International Energy Agency, 2020. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020>. Acesso em: 4 fev. 2021.

IIRSA (2000). **Comunicado de Brasília**. Primera Reunión de Presidentes de América del Sur. 31 ago. 2000 - 01 set. 2000, Brasilia, Brasil. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf. Acesso em: 08 de janeiro de 2021.

IIRSA (2004). **Cartera de Proyectos IIRSA 2004**. Planificación Territorial Indicativa. Dezembro de 2004. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb04_01_completo.pdf. Acesso em: 4 dez. 2020.

IIRSA (2009). **Cartera de Proyectos IIRSA 2009**. Planificación Territorial Indicativa. Dezembro de 2009. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb09_completo_baja.pdf. Acesso em: 4 dez. 2020.

IIRSA (2010a). Agenda de Implementação Consensuada. **Relatório de Avaliação 2005-2010**. Jul. 2010a. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_2005_2010_relatorio_de_aval_iacao.pdf. Acesso em: 4 jan. 2021.

IIRSA (2010b). **Cartera de Proyectos IIRSA 2010**. Planificación Territorial Indicativa. 2010b. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb10_completo_baja.pdf. Acesso em: 4 jan. 2021.

IIRSA (2011). **IIRSA 10 anos depois: suas conquistas e desafios**. Buenos Aires: BID-INTAL, 2011. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/diez_anios_bid_iirsa_por.pdf. Acesso em: 4 dez. 2020.

IKENBERRY, G. John. **After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars**. Princeton: Princeton University Press, 2001. (Princeton studies in international history and politics)

ITAMARATY. Ministério das Relações Exteriores. **Sistema Atos internacionais**. 2015. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. 2019.

JABBOUR, Elias. **China: infra-estruturas e crescimento econômico**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2006.

JAEGER, Bruna C.; MACHRY, Patrícia. *Energy Transition and Challenges for the 21st Century*. **UFRGSMUN: UFRGS Model United Nations Journal** – question old structures; forge the future. Porto Alegre, UFRGS/FCE/PPGEEI, V. 2 (2014), p. 337-375.

JAEGER, Bruna; BRITES, Pedro V. P. *O lugar do Brasil na Grande Estratégia dos EUA: aspectos históricos conjunturais*. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 6, nº 1, jan./jun. 2019, p. 217-240.

KAGAN, Donald. **Pericles of Athens and the Birth of Democracy**. New York: Free Press, 1998.

KAPLAN, Robert D. **A Vingança da Geografia: a construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KEY, John. **China: a History**. Londres: Harper Collins, 2008.

- KENNEDY, Paul. **The Rise and Fall of The Great Powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000**. London: Unwin Hyman, 1988.
- KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert. **Global Governance and Democratic Accountability**. Miliband Lecture at the London School of Economics. 2003.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence: world politics in transition**. Boston: Little Brown, 1977.
- KINDLEBERGER, Charles. **The world in depression, 1929-39**. Berkeley: University of California Press, 1973.
- KLARE, Michael. **Resource Wars: the new landscape of global conflict**. Owl Books, 2002.
- KNIGHT, J. **Institutions and social conflict**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- KRAMER, Paulo. **Operação Pan-Americana**. Verbete. Texto temático. FGV CPDOC, s/a. Disponível em: <<http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/operacao-pan-americana-opa>>. Acesso em: 14 ago. 2020.
- KRASNER, Stephen D. **International Regimes**. Boston: Little Brown, 1977.
- KRASNER, Stephen D. *State Power and the Structure of International Trade*. **World Politics** 28, no. 3 (April): 317–47, 1976.
- KRASNER, Stephen D. *Structural Causes and Regime Consequences: regime as intervening variables*. **International Organization**, vol. 36, nº 2, Spring 1982.
- KUMAR, S. “National Security Index 2007”. In: KUMAR, S. (Org.). **India’s National Security Index 2007**. Nova Delhi: Knowledge World, 2008.
- LACERDA, Antônio Corrêa de; MARQUES, Rosa Maria; REGO, José Márcio. **Economia Brasileira**. Editora Saraiva. São Paulo, 2010.
- LACERDA, Sander M. *Ferrovias Sul-Americanas: a integração possível*. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, pp. 185-214, jun. 2009.
- LAKE, David A. **Hierarchy in International Relations**. Cornell University Press: New York, 2009.
- LAKE, David A. *Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?* **International Studies Quarterly**, Dec., 1993, Vol. 37, No. 4 (Dec., 1993), pp. 459-489.
- LAMOUNIER, Maria L. “Ferrovias, agricultura e mão-de-obra no Brasil (1850-1890)”. In: **Agricultura de exportação, ferrovias e mão-de-obra no Brasil no século XIX**. Tese de Livre-Docência, USP, 2008.
- LE BILLON, Philippe. **Geopolitics of resource wars**. London: Routledge, 2005.
- LEITE, Iara; FLORES, Fidel Pérez. “Refundações, Conflito e Polarização na Venezuela de Chávez”. In: LIMA, Maria Regina Soares de. COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. **Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do Século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

LEVY, Jack S. **War in the modern great power system: 1495–1975**. Lexington: University Press of Kentucky, 1983.

LEWIS, David; CURRIE, Ian. *A New Role for Cost-Benefit Analysis in Transportation Infrastructure Investment*. **Journal of Transport Economics and Policy (JTEP)**, Volume 52, Number 2, April 2018, pp. 95-112(18)

LEWIS, Mark Edward. **The Early Chinese Empires: Qin and Han** (History of Imperial China). Massachusetts: Harvard University Press, 2010.

LIMA, Maria R. S. “A Agência da Política Externa Brasileira: uma análise preliminar”. DESIDERÁ NETO, W. A.; FLORENCIO, S. A. L.; RAMANZINI JR., H.; SILVA FILHO, E. B. (orgs.). **Política Externa Brasileira em Debate: dimensões estratégicas de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: FUNAG; IPEA, 2018, pp. 39-56.

LIMA, Maria R. S. de. “O Lugar da América do Sul na Política Externa Brasileira”. In: EXTERIORES, B. M. D. R. **Obras de Integração Física na América do Sul**. Brasília: MRE, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de. *A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise*. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 7-28, jul./dez. 1990.

LIMA, Maria Regina Soares de. COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. **Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do Século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil*. **Lua Nova**, São Paulo, 90: 167-201, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de.; MILANI, Carlos R. S.; DUARTE, Rubens de S.; ALBUQUERQUE, M. R. A.; ACACIO, I. D. P.; CARVALHO, T. C. O.; FREITAS, F. J. M.; NOVACEK, N.; GOMES DA COSTA, M.; BRÁS, H.; LEMOS, J. P. **Atlas da Política Brasileira de Defesa**. 1. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2017.

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. “Uma versão estrutural do regionalismo”. In: DINIZ, Eli (Org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

LIST, Friedrich. **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, [1841] 1983.

LIU, Qianqian. *China’s Rise and Regional Strategy: Power, Interdependence and Identity*. **Journal of Cambridge Studies**, vol. 5, nº. 4, 2010.

LOPES, Marcio A. F. **O fracasso da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e os rumos da política econômica no segundo Governo Vargas (1951-1954)**. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica –PUC, São Paulo, 2009.

LUCE, Mathias Seibel. **A economia política do subimperialismo em Ruy Mauro Marini: uma história conceitual**. Simpósio Nacional de História, 2011.

LUCE, Mathias Seibel. **O subimperialismo brasileiro revistado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)**. 2007. 136 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

- LULA da Silva; Luiz Inácio. *A Nation's Destiny*. **Financial Times**, 28 de junho de 2010. Disponível em: <https://www.ft.com/content/4c0842fa-7d15-11df-8845-00144feabdc0>. Acesso em: 24 jan. 2021.
- LULA reconhece soberania da Bolívia em nacionalizar reservas. **Estadão**, 2 de maio de 2006.
- MACKINDER, Halford J. *The Geographical Pivot of History*. **Geographical Journal**, vol. 23, p 421-437, 1904.
- MAHAN, Alfred T. **The Influence of Sea Power upon History: 1660-1783**. Boston: Little Brown, 1894.
- MAISONNAVE, Fabiano. *Morales invade a Petrobras e nacionaliza gás*. **Folha de São Paulo**, 02 de maio de 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0205200602.htm>. Acesso em: 31 jan. 2021.
- MALAMUD, Andrés. *A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy*. **Latin American Politics and Society**, v.53, n.3, pp.1-24, 2011.
- MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. **Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Argentina e Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- MAMIGONIAN, A. *O processo de industrialização em São Paulo*. **Boletim Paulista de Geografia**, n. 50, p. 83-101, mar. 1976.
- MANN, Michael. "A crise do Estado-nação latino-americano". In: DOMINGUES, J. M.; MANEIRO, M. **América Latina Hoje: conceitos e interpretações**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 163-193.
- MANN, Michael. **States, War and Capitalism**. Oxford: Blackwell, 1988.
- MANN, Michael. **The sources of social power – Volume I: A history of power from the beginning to AD 1760**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- MANN, Michael. **The Sources of Social Power**. Vol. 2. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- MANTEGA, Guido. **O Governo Geisel, o II PND e os economistas**. São Paulo: EAESP/FGV/NPP, 1997. (Relatório de pesquisa, 3) Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2935/P00163_1.pdf. Acesso: 1 abr. 2020.
- MANTOVANI, Maria da Graça H. **Tribunal Sul-Americano: uma concepção cibernética de integração**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, UFRGS, 2006.
- MANZUR, Tânia Maria P. G. *A Política Externa Independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio*. **Lua Nova**, São Paulo, 93: 169-199, 2014.
- MARINGONI, Gilberto. **A Revolução Venezuelana**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- MARINI, Ruy Mauro. *La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo*. **Cuadernos Políticos** n.12, Ediciones Era, Mexico, abril/junho, 1977.
- MARINI, Ruy Mauro. **Subdesarrollo y revolución**. Ciudad de México: Siglo XXI, 1974.

- MARTEL, W. C. **Grand strategy in theory and practice: the need for an effective American foreign policy**. New York: Cambridge University Press, 2015.
- MARTINS, Carlos Estevão. **Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.
- MARTINS, José M. Q. **Digitalização e Guerra Local como Fatores do Equilíbrio Internacional**. Tese de Doutorado em Ciência Política, UFRGS, 2008.
- MARX, Karl. **El Capital**. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.
- MATTOS, Meira. **Uma Geopolítica Pan-Amazônica**. Editora PIBEX biblioteca do exército. Rio de Janeiro, 1980.
- MAZARR, Michael J.; BLAKE, Jonathan; CASEY, Abigail; MCDONALD, Tim; PEZARD, Stephanie; SPIRTAS, Michael. **Understanding the Emerging Era of International Competition: theoretical and historical Perspectives**. Santa Monica: RAND Corporation, 2018.
- MCNEILL, William Hardy. **Em busca do poder**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2014. (Biblioteca do Exército, 908. Coleção General Benício, v. 510).
- MD. Ministério da Defesa. **Programa Calha Norte**. 05 mar. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/copy_of_programa-calha-norte/programa-calha-norte. Acesso em: 7 jul. 2020.
- MEARSHEIMER, John J. *Maneuver, Mobile Defense, and the NATO Central Front*. **International Security**, Cambridge, 1982, v. 6, n. 3, p. 104-122, winter 1981/82.
- MEARSHEIMER, John. *Bound to Fail: the rise and fall of the liberal international order*. **International Security**, vol. 43, nº. 4 (Spring 2019), pp. 7–50.
- MEDEIROS, Carlos A. “Globalização e a Inserção Internacional diferenciada da Ásia e da América Latina”. In: TAVARES, M.C; FIORI, J.L. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, Editora Vozes, 2017.
- MEDEIROS, Carlos A. *A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática*. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 3, jul./sep., 2006.
- MEDEIROS, Carlos A. *The Political Economy of the Rise and Decline of Developmental States*. **Panoeconomicus**, 1, 2011, pp. 43-56.
- MEDEIROS, Carlos A.; SERRANO, Franklin. “Padrões monetários internacionais e crescimento”. In: FIORI, J. L. (org.). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1999, pp. 449-489.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. “Globalização e a Inserção Internacional diferenciada da Ásia e da América Latina”. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.
- MEDEIROS, Josué; BERRÓN, Gonzalo; RIBEIRO, Lys. **Autor de uma política externa desastrosa, Serra sai pela porta dos fundos**. **Portal Brasil no Mundo**. 16 de março de 2017. Disponível em: <http://brasilnomundo.org.br/analises-e-opiniao/autor-de-uma-politica-externa-desastrosa-serra-sai-pela-porta-dos-fundos/#.WQoFSdIrK00>. Acesso em: 5 fev. 2019.
- MELLO, João M. C. de. “A contrarrevolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana: um prólogo em homenagem a Celso Furtado”. In: TAVARES, M.C;

FIORI, J.L. **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis, Editora Vozes, [1997] 2017.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Quem tem medo da geopolítica?** São Paulo: Edusp; Hucitec, 1999.

MELO, José Lannes. “Os Gerdau-Johannpeter: a via industrial pesada gaúcha”. In: CAMPOS, Pedro H. P.; BRANDÃO, Rafael V. da M. **Os Donos do Capital**: a trajetória das principais famílias do capitalismo brasileiro. Rio de Janeiro: Autografia, 2017.

MELO, Luciano Morais. **Itaipu**: Conflito e Cooperação na Bacia do Prata (1966-1979). Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) - Universidade para Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, Dourados/MS, 2007.

MELOSI, Martin V. **Energy Transitions in Historical Perspective**: some thoughts. Presentation at University of Houston, 2010.

MENDONÇA, S. R. de (1998). “Estado e Sociedade”. In: MATTOS, M. B. (org.). **História**: pensar e fazer. Rio de Janeiro: Laboratório de Dimensões da História.

MERCOCIUDADES. **I Cúpula Energética Sul-Americana**. 18.04.2007. Disponível em: <https://mercociudades.org/i-cupula-energetica-sul-americana/>. Acesso em: 5 fev. 2021.

METRI, Mauricio. **Imperativos Geoestratégicos: o (geo) político, o (geo) econômico e o (geo) monetário**. 6º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Belo Horizonte, 25 a 28 de julho de 2017.

METRI, Mauricio. **Poder, Riqueza e Moeda na Europa Medieval**: a preeminência naval, mercantil e monetária da sereníssima República de Veneza nos séculos XIII e XV. FGV Editora, Rio de Janeiro, 2014.

MILAN, Marcelo. *A Crise Financeira e a Hegemonia do Dólar*. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**; v.1, n.1, Jan-Jun de 2012, p. 133-148.

MILAN, Marcelo. *A Crise Financeira e a Hegemonia do Dólar*. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 133-148, jan./jun., 2012.

MILANI, Carlos R. S.; ECHART, Enara; DUARTE, R. S.; KLEIN, Magno. **Atlas da Política Externa Brasileira**. 1. ed. Buenos Aires e Rio de Janeiro: CLACSO e EDUERJ, 2014.

MIRANDA, José C.; TAVARES, Maria da C. Brasil: estratégias de conglomeração. In: FIORI, J. L. (org.). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. 5ª ed. [1999]. Petrópolis/RJ: Vozes, 2017, pp. 327-350.

MOMESSO, Beatriz Piva. “Mauá: um empresário na sociedade escravista”. In: CAMPOS, Pedro H. P.; BRANDÃO, Rafael V. da M. **Os Donos do Capital**: a trajetória das principais famílias do capitalismo brasileiro. Rio de Janeiro: Autografia, 2017.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Brasil, Argentina e Estados Unidos**: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul), 1870-2007. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

MONIZ-BANDEIRA, Luiz Alberto. “As relações regionais no Cone Sul: iniciativas de integração”. In: CERVO, Amado L.; RAPOPORT, Mario. (orgs.) **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Revan, 2015, pp. 275-316.

MONIZ-BANDEIRA, Luiz Alberto. *As políticas neoliberais e a crise na América do Sul*. **Rev. bras. polít. int.** v.45 n.2 Brasília jul./dez. 2002.

MONIZ-BANDEIRA, Luiz Alberto. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

MONTGOMERY, Evan Braden. *Contested Primacy in the western Pacific: China's Rise and the Future of U.S. Power Projection*. **International Security** 38, no. 4: 115–149, 2014.

MORALES, Evo. “La Tercera y Definitiva Nacionalización. Discurso no campo gasífero de San Alberto. Tarija, 1º de maio de 2006”. In: SVAMPA, Maristella; STEFANONI, Pablo. **Bolívia: memoria, insurgencia y movimientos sociales**. Buenos Aires: El Colectivo, Clacso, 2007. pp. 261-264.

MOREIRA, Danilo Sorato O. As Semelhanças Entre Os Governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). **Revista NEIBA, Cadernos Argentina-Brasil**, vol. 9, 2020, p. 01-19.

MOREIRA, Luiz F. V.; SILVA, André L. R. da.; QUINTEROS, Marcela C. **Relações Internacionais da América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2010.

MORGENTHAU, Hans. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**, New York: Alfred A. Knopf, 1948.

MOURÓN, Fernando; ONUKI, Janina. *¿Brasil es un líder en América del Sur? El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional*. **Estudios Internacionales**, v. 3 n. 1 jan-jun 2015, pp. 9-25.

MT. Ministério dos Transportes. **Diretrizes da Política Nacional de Transporte Hidroviário**. Brasília, 2010.

MUSEUS FERROVIÁRIOS SP. **Trabalhadores de ferrovias**. Disponível em: <<http://museusferroviarios.net.br/historia-e-tecnologia/trabalhadores-de-ferrovias/>>. Acesso em: 08 ago. 2020.

MYIAMOTO, Shiguenoli. “A política brasileira de defesa e segurança: algumas considerações”. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da. (Orgs). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. v. 2. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

NITSCH, Manfred. *O programa de biocombustíveis Proalcool no contexto da estratégia energética brasileira*. **Revista de Economia Política**, v. 11, n. 2, p. 123–138, abr.–jun. 1991.

NOGUEIRA, Isabela. “Políticas de Fomento à Ascensão da China nas Cadeias de Valor Globais”. In: CINTRA, Marcos Antonio Macedo; SILVA FILHO, Edison Benedito da; PINTO, Eduardo Costa. **China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

NSS. **National Security Strategy of the United States**. U.S. Department of State, 1991. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/1991.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

O'NEILL, J. *Building better global economic BRICs*. **Global Economics**, Londres, Goldman Sachs, p. 1-13, 2001.

OLIVEIRA NETO, Thiago. *Rodovia Transamazônica: falência de um grande projeto geopolítico*. **Revista Geonorte**, edição especial, 3, v.7, n.1, p. 282-298, 2013.

OLIVEIRA, Lucas Kerr de. **Energia como Recurso de Poder na Política Internacional: geopolítica, estratégia e o papel do Centro de Decisão Energética**. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

OLIVEIRA, Lucas Kerr. **A Geopolítica Clássica e as Novas Geopolíticas: perspectivas para a defesa da Amazônia, do Pré-Sal e da integração regional sul-americana**. ECEME/Instituto Pandiá Calógeras, 2013.

OLIVEIRA, Lucas Kerr; CEPIK, Marco; BRITES, Pedro V. P.. *O pré-sal e a segurança do Atlântico Sul: a defesa em camadas e o papel da integração Sul-americana*. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Volume 20, p.139 - 164, 2014.

OLIVEIRA, S. E. M. C. O. **Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional: estratégias de inserção de Brasil e Canadá**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2015.

OSÓRIO, Luiz Felipe Brandão. **O Sistema Mundo no Pensamento de Arrighi, Wallerstein e Fiori: um estudo comparativo**. IV Colóquio Brasileiro de Economia Política dos Sistemas Mundo, Florianópolis, 2010.

OXFORD. **Neo-Marxism**. Oxford Reference, 2021. Disponível em: <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100228337>. Acesso em: 12 fev. 2021.

OZKAN, Gokhan. *Emergence of International Political Economy as a Sub-Discipline of International Relations and Impact of the Global Crisis on International Political Economy*. **International Journal of Business and Social Science**, vol. 3, nº. 13; July 2012.

PADULA, R. “Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a Integração de Infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas Perspectivas de Mudança”. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 291-352.

PADULA, Raphael. “As visões dominantes sobre a integração regional: o Regionalismo Aberto e a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)”. In: COSTA, Darc (org.). **América do Sul: Integração e Infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011a, pp. 143-208.

PADULA, Raphael. “Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a Integração de Infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas Perspectivas de Mudança”. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. pp. 291-352.

PADULA, Raphael. “Uma concepção de integração regional, papel da infraestrutura e ocupação dos espaços”. In: COSTA, D. (org.). **América do Sul: Integração e Infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011b, pp. 209-300.

PADULA, Raphael. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica**. 2010. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Faculdade de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

PAGLIARI, Graciela de Conti. **O Brasil e a Segurança na América do Sul**. Curitiba: Juruá, 2009.

- PAREDES, Jimena. Evo ve ‘jugada sucia’ de Perú en el proyecto del tren bioceánico. **La Razón**, 20 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.la-razon.com/lr-article/evo-ve-jugada-sucia-de-peru-en-el-proyecto-del-tren-bioceanico/>. Acesso em: 16 fev. 2021.
- PASSOS, Maria de F. S. A. *Gasoduto Bolívia-Brasil*. **Economia & Energia**, Ano II - No 10. setembro/outubro, 1998.
- PAZ, André da; NUNES, Rodrigo. “Buscando as Complementaridades: diagnósticos das interconexões energéticas sul-americanas”. In: COSTA, Darc (org.). **América do Sul: integração e infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011, pp. 99-142.
- PECEQUILO, C. S.; HAGE, J. A. A. *Dilemas Sul-Americanos: o Brasil, o Paraguai e Itaipu*. **Boletim Meridiano** 47. V. 8, n. 84, 2007.
- PECEQUILO, Cristina S. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2011.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China*. **Carta Internacional**, Vol. 8, n. 2, jul.-dez. 2013, p. 100-115.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.51 no.2 Brasília, Jul/Dec., 2008.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** 3. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Do alinhamento e autonomia ao engajamento e contenção: o repensar das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos*. **Revista Esboços**, Florianópolis, v. 21, n. 32, p. 92-114, out. 2015.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu; HAGE, José Alexandre Altahyde. *Dilemas Sul-Americanos: o Brasil, o Paraguai e Itaipu*. **Meridiano** 47, vol. 8, nº. 84, 2007.
- PECEQUILO, Cristina. S.; CARMO, C. A. do. **O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.
- PECEQUILO, Cristina; FORNER, Clarissa N. *Obama e a América Latina (2009/2016): Estagnação ou Avanços?* **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.6. n.11, jan./jun, 2017.
- PENNA FILHO, Pio. *O Itamaraty nos anos de chumbo - o Centro de Informações do Exterior (CIEEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979)*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.52 no.2 Brasília July/Dec. 2009.
- PEREIRA FILHO, José Eduardo. *A Embratel: da era da intervenção ao tempo da competição*. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 18, p. 33-47, jun. 2002.
- PEREIRA, Diego M. M. *A Hegemonia Britânica no Brasil do século XIX*. **Revista Interação**, v. 8, n. 8, jan./jun. 2015.
- PEREIRA, Luiz; LESSA, Simone. *O processo de planejamento e desenvolvimento do transporte rodoviário no Brasil*. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 12, n. 40, dez/2011, pp. 26-46.

PEREIRA, Wellington. *A estrutura produtiva da economia brasileira na década de 90: o comércio exterior como uma lente privilegiada de análise*. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 249-286, jul. 2007.

PICCOLLI, Larlecianne. **Europa enquanto condicionante da política externa e de segurança da Rússia: o papel da defesa antimíssil**. Dissertação de Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais. UFRGS, 2012.

PINHEIRO, L.; GAIO, G. *The role of cooperation for development on Brazilian regional leadership and global protagonism*. In: **European Consortium for Political Research**, n. 7, Bordeaux: ECPR, 2013.

PINTO, Aníbal. **Chile: un caso de desarrollo frustrado**. Santiago: Ed. Universitaria, 1959.

POCHMANN, Marcio. **Brasil sem industrialização: a herança renunciada**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

PORTAL BRASIL. **Comunicação apresenta proposta para construção de anel óptico na América do Sul**. 03/02/2012. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2012/02/comunicacao-apresenta-proposta-para-construcao-de-anel-optico-na-america-do-sul>. Acesso em: 04 ago. 2021.

PORTAL PLANALTO. **Por telefone, Trump elogia Temer por reformas e medidas para o Brasil voltar a crescer**. 13 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/12/por-telefone-trump-elogia-temer-por-reformas-e-medidas-para-o-brasil-voltar-a-crescer>. Acesso em: 6 out. 2019.

PORTER, Patrick. **Sharing Power?** Prospect for a U.S. Concert-Balance Strategy. Carlisle: U.S. War College Press, 2013.

POSEN, Barry. *Command of the Commons: the military foundation of U.S. hegemony*. **International Security**, v. 28, n. 1, p. 5-46, 2003.

POSO, Antonio T. **O Processo de Reestruturação da Siderurgia Mundial e Brasileira: o caso da Companhia Siderúrgica Nacional**. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana), USP, 2007.

PRADO JR., Caio. **A Revolução Brasileira**. Brasília: Editora Brasiliense, 1987.

PRADO JR., Caio. **História Econômica do Brasil**, 49ª ed. [1945]. São Paulo: Brasiliense, 2008.

PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. São Paulo: Fundo de Cultura, 1964.

PREBISCH, Raúl. **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas**. In: CEPAL, *Introdução ao Estudio económico de la América Latina*, 1949.

PROENÇA JR.; DOMÍCIO; DUARTE, Érico E. *Projeção de Poder e Intervenção Militar pelos Estados Unidos da América*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n° 1, 2003, p. 135-142.

PUERARI, Gustavo. *Estado e empresariado nacionais na condução da política externa brasileira para a África no governo Lula*. **Revista do Instituto Estudos Brasileiros**, n° 64, São Paulo, maio/agosto, 2016.

QUINTELLA, C.; GONCALVES, F. S. F.; RUIZ, R. **Caderno de Energia Nuclear**. Rio de Janeiro: FGV ENERGIA, 2016.

RAMOS, Alberto Guerreiro. “O negro no Brasil e um exame de consciência”. In: NASCIMENTO, Abdias et al (org.) **Relações de raça no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Quilombo, 1950. p. 33-46.

RAMOS, Leonardo. *Potências médias emergentes e reforma da arquitetura financeira mundial? Uma análise do BRICS no G20*. **Revista de Sociologia e Política**, v.22, nº.50, Curitiba, abr./jun., 2014.

RAMOS, Plínio de Abreu. **Acordo de Roboré**. Verbete. Texto temático. FGV CPDOC, s/a. Disponível em: fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/robore-acordo-de. Acesso em: 07 dez., 2020.

RAVENHILL, John. International political economy. In: REUS-SMIT, Christian (Ed.); SNIDAL, Duncan (Ed.). **The Oxford handbook of international relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 539–557. (Oxford handbook of political science)

RAYCHAUDHURI, A.; DE, P. *Trade, infrastructure and income inequality in selected Asian countries: an empirical analysis*. **Asia-Pacific Research and Training Network on Trade Working Paper Series**, n. 82, p. i-33, Ago. 2010.

REZENDE, Lucas Pereira. **Sobe e Desce**: explicando a cooperação em defesa na América do Sul. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

RICUPERO, Rubens. **A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016**. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

ROCHA, Daniela Cristina Comin. **A Internacionalização das Empresas Brasileiras na América Do Sul**. III Semana de Ciência Política, UFSCAR, 2015.

ROCHA, Danylo de Oliveira. **Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil**: internacionalização de empresas privadas no governo Lula. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de São Paulo, 2012.

RODRIGUES, Bernardo Salgado. **Geopolítica, desenvolvimento e integração na América do Sul?** Os projetos de poder estadunidense e chinês na Amazônia Sul-Americana (2001-2016). Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/IE/UFRJ), 2020.

RODRIGUES, Carlos Henrique L.; JURGENFELD, Vanessa F. *Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC)*. **Economia e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 2, p. 393–420, maio–ago. 2019.

ROMERO, O. J. *Telecomunicaciones y dependencia en América Latina: retos para la integración autónoma*. **Controversias y Concurrencias Latinoamericanas**, vol. 11, núm. 19, 2019.

RUGITSKY, Fernando. “Do ensaio desenvolvimentista à austeridade: Uma leitura kaleckiana”. In: BELLUZZO, Luiz G. M. BASTOS, Paulo Z (orgs.). **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior, Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

SALERNO, Mario Sergio; DAHER, Talita. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE): balanços e perspectivas**. Ministério do

Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior (MDIC), Brasília: MDIC, 2006. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/sistemas_web/renai/public/arquivo/arq1272980896.pdf. Acesso em: 16 fev. 2021.

SANTORO, Maurício. “A Outra Volta do Bumerangue: Estado, movimentos sociais e recursos naturais na Bolívia (1952-2006)”. In: FUNAG. (Org.). **Prêmio América do Sul 2006**. Brasília: FUNAG, 2007, p. 12-56.

SANTOS, Luís C. Villafañe. **A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro**. Brasília: FUNAG, 2014.

SANTOS, Maureen. **Política Externa Brasileira Interina: diplomacia sob nova direção**. Portal Brasil no Mundo. 22 jun. 2016. Disponível em: <http://brasilnomundo.org.br/analisesepiniaopoliticaexternabrasileirainterinadiplomaciasobnovadirecao/#.V8uaKJgrLIV>. Acesso em: 6 out. 2019.

SANTOS, Sergio Caballero. *Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 2, p. 158-172, 2011.

SARAIVA, M. G. *Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?* **Revista Relações Internacionais**, Lisboa, 44, dez. 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 53, Brasília Dec. 2010.

SARETTA, Fausto. **Estado e Desenvolvimento: Argentina e Brasil (1946 -1955)**. Fundação de Economia e Estatística, 2008.

SCHENONI, L. *Ascenso y hegemonía: pensando a las potencias emergentes desde América del Sur*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n. 1, p. 31-48, 2012.

SCHILLING, Paulo R. **O expansionismo brasileiro: a geopolítica do General Golbery e a diplomacia do Itamarati**. São Paulo: Global, 1981.

SCHOCAIR, Marília M. **Companhia Siderúrgica Nacional (CSN): de símbolo da industrialização brasileira à holding global**. UFF, 2014.

SCHWAB, Klaus. **The Global Competitiveness Report 2017–2018**. Insight Report. World Economic Forum, 2017.

SCHWELLER, R. “The Progressiveness of Neoclassical Realism”. In: ELMAN, C.; ELMAN, M. F. **Progress in International Relations Theory: Apraising the field**. Cambridge: BCSIA, 2003. p. 311-347.

SCHWELLER, R. **Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SEBBEN, Fernando D. **Bolívia: Logística Nacional e Construção do Estado**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, UFRGS, 2010.

SEBBEN, Fernando D. **Infraestrutura e Desenvolvimento: estudo de caso sobre IIRSA e COSIPLAN**. Tese de Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais, UFRGS, 2015.

SEBBEN, Fernando D. **Infraestrutura e Desenvolvimento: estudo de caso sobre IIRSA e COSIPLAN**. Tese de Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais, UFRGS, 2015.

SELLERS, C.; MAY, H.; McMILLEN, N. **Uma reavaliação da história dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

SELLERS, Charles. **The Market Revolution: Jacksonian America, 1815-1846**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

SEN, Amartya. **Development as a freedom**. Nova Iorque: Alfred Knopf, 1999.

SENADO FEDERAL. **Decreto nº 376 - de 12 de agosto de 1844**. Secretaria de Informação legislativa do Senado, 1844. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/387319/publicacao/15741473>>. Acesso em: 15 ago. 2020

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SENNES, Ricardo. LOHBAUER, Rosane Menezes; SANTOS, Rodrigo Machado M. **Novos Rumos Para a Infraestrutura: eficiência, inovação e desenvolvimento**. São Paulo: Lex, 2014.

SHEPHERD, Ben. *Infrastructure, trade facilitation, and network connectivity in Sub-Saharan Africa*. **Journal of African Trade**, v. 3, Dezembro de 2016, pp. 1-22. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214851517300038>>.

SILVA, Ana Rosa C. da. **Inventando a nação: intelectuais ilustrados e estadistas luso-brasileiros na crise do antigo regime português. 1750-1822**. São Paulo: Hucitec, 2006.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, André Luiz Reis da; RODRIGUES, Kamila Dalbem. *As relações Brasil-Paraguai com a ascensão de Fernando Lugo*. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 13-18, set./ago. 2010.

SILVA, Igor C. da; MARTINS, José M. Q. *Exército Nacional e Construção do Estado na África: a abordagem brasileira no caso da República Democrática do Congo*. **Revista Austral**, v. 3, nº 5, jan-jun 2014, p. 137-179.

SILVA, Marco Antônio de Menezes. *Teoria Crítica em Relações Internacionais*. **Contexto Internacional**, vol.27, nº.2, Rio de Janeiro, July/Dec. 2005.

SINGER, André. *A Segunda Alma do Partido dos Trabalhadores*. **Novos estudos - CEBRAP**, nº 88, São Paulo, dez., 2010.

SINGER, André. **Vaivém**. Folha de S. Paulo, 30 de março de 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/andresinger/2013/03/1254601-vaivem.shtml>. Acesso em: 6 dez. 2020.

SINGER, Paul. **Repartição de Renda: Pobres e Ricos sob o Regime Militar**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora Ltda., 1985.

SKIDMORE, T. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

SKIDMORE, Thomas E. **Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1976.

SKOCPOL, Theda. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

- SMIL, Vaclav. **Energy in World History**. Boulder, Colorado: Westview Press, 1994.
- SMITH, Peter. **Talons of the eagle: dynamics of U.S.-Latin American relations**. New York: OUP, 1996.
- SOUTO-MAIOR, Luz Augusto. "O pragmatismo responsável". In: ALBULQUERQUE, José; SEITENFUS, Ricardo; Castro Sergio (orgs). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.
- SOUZA, Angelita M. **A iniciativa para a integração da infra-estrutura regional da américa do sul (IIRSA)**. 3º Encontro Nacional ABRI, Belo Horizonte, 2011.
- SOUZA, Tânia M. F. de. **Investimentos britânicos na mineração brasileira do século XIX: conceito e estratégia do capital**. V Congresso Brasileiro de História Econômica, ABPHE, Caxambu, 2003.
- SPEKTOR, M. *Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, p. 25-44, 2010.
- SPEKTOR, Matias. "Brazil: the Underlying Ideas of Regional Policies". In: Daniel Flemes (ed.). **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. New York: Routledge. Chapter 9, 2010.
- SPYKMAN, Nicholas J. **America Strategy in World Politics: the United States and the balance of power**. Nova Jersey: Transaction Publishers, 2007.
- STOESSEL, Soledad. *Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos*. Polis, **Revista Latinoamericana**, Volume 13, Nº 39, 2014, p. 123-149.
- STRANGE, S. **States and Markets: An Introduction to International Political Economy**. London: Pinter, 1988.
- STRANGE, Susan. **Casino Capitalism**. Londres, Basil Blackwell, 1986.
- STRANGE, Susan. *Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis*. **International Regimes**, Vol. 36, No. 2, 1982.
- STRANGE, Susan. *International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect*. **International Affairs** (Royal Institute of International Affairs 1944-), 46(2): 304-315, 1970.
- STRANGE, Susan. *The persistent myth of lost hegemony*. **International Organization**, vol. 41, n. 4, 1987.
- STRANGE, Susan. **The Retreat of the State: the diffusion of power in the world economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- SUÁREZ, E. Ramos. *Development and conflicts linked to infrastructure construction*. **Bulletin FAL**, Issue No. 361 - Number 1, 2018.
- SVARTMAN, Eduardo. SILVA, André. *Castigo sem crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira*. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v.7, n.35, pp. 4-14, abr./mai. 2016.
- TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. "Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana". In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

TAVARES, M.C; FIORI, J.L. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, Editora Vozes, [1997] 2017.

TAVARES, Maria C. In: MELO, Hildete P. (org.). **Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e políticas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Expressão Popular; Centro Internacional Celso Furtado, 2019.

TAVARES, Maria da C. “Império, território e dinheiro”. In: FIORI, J. L. (org.). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1999, pp. 449-489.

TAVARES, Maria da C. “Império, território e dinheiro”. In: FIORI, J. L. (org.). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. 5ª ed. [1999]. Petrópolis/RJ: Vozes, 2017, pp. 449-489.

TAVARES, Maria da C. *A retomada da hegemonia americana*. **Revista de Economia Política**, v. 5, n. 2, abr.-jun. 1985.

TAVARES, Maria da C. **Ciclo e Crise: o movimento recente da industrialização brasileira**. Tese de Professor Titular, FEA/UFRJ. Campinas, IE/Unicamp, 1978.

TAVARES, Maria da C. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TAVARES, Maria da C. **Desenvolvimento e Igualdade**. [Org.] João Sicsú e Douglas Portari. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

TÉLAM. **Inician estudios para retormar la construcción del Gasoducto del Noreste**. 08/06/2020. Disponível em: <https://www.telam.com.ar/notas/202006/473736-inician-estudios-para-retormar-la-construccion-del-gasoductos-del-noreste.html>. Acesso em: 4 fev. 2021.

TEMER, Michel. **Uma diplomacia presidencial a serviço do Brasil**. Estado de S. Paulo. 25 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,uma-diplomacia-presidencial-a-servico-do-brasil,10000096454>. Acesso em: 5 fev. 2019.

THATCHER, Margaret. “British Conservative stateswoman; Prime Minister, 1979–90”. In: **Oxford Essential Quotations**. Oxford University Press, [1980] 2017.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus (1990-1992)**. São Paulo: Editora da Universidade de São. Paulo, 1996.

TILLY, Charles. **Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2007.

TOLEDO, Sara Basilio de. **Mudança política no Paraguai e as relações com o Brasil durante os governos Lula-Lugo (2008-2012)**. In: Simpósio de Pós-graduação de Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas, 4., 2013, São Paulo. São Paulo: UNESP, 2013.

TORRES FILHO, Ernani T. *O Gasoduto Brasil-Bolívia: impactos econômicos e desafios de mercado*. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p. 99-116, jun. 2002.

UNASUL (2008a). **Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR**. União de Nações Sul-Americanas, 2008a.

UNASUL (2008b). **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. União das Nações Sul-Americanas, Brasília, 23 de maio de 2008b.

UNASUL (2010). **Decisión para la aprobación de los lineamientos de la estrategia energética suramericana, los lineamientos del plan de acción para la integración energética regional y la estructura del tratado energético suramericano**. 04 mai. 2010.

Disponível em:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2010.ESTRENERG.pdf. Acesso em: 1 fev. 2021.

UNASUL (2012). **Estatuto del Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnologia e Innovación**. Decisión nº 12/2012, UNASUR, 30 nov. 2012. Disponível em:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES02.2013ANEXOIII.pdf. Acesso em: 4 dez. 2020.

UNCTAD. **Global foreign direct investment fell by 42% in 2020, outlook remains weak**.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 24 January 2021.

Disponível em: <https://unctad.org/news/global-foreign-direct-investment-fell-42-2020-outlook-remains-weak>. Acesso em: 20 fev. 2021.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. **A atuação do BNDES como agente indutor da inserção comercial do Brasil no governo Lula**. 3º Encontro Nacional ABRI, 2011.

VALOR. **Países projetam mega-anel de fibra óptica de 10 mil km**. 28/11/2011. Disponível em: http://pib.socioambiental.org/anexos/21586_20120418_151300.pdf. Acesso em: 5 fev. 2021.

VARAS, A. *Brazil in South America: from indifference to hegemony*. [S. l]: FRIDE. 2008.

Disponível em: http://www.fride.org/download/COM_Brazil_Sudamerican_ENG.pdf. Acesso em: 26 nov. 2020.

VARGAS, Everton Vieira. *Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul*. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 40, n. 1, p. 41-74, jun. 1997.

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. *Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): uma análise empírica*. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro v. 62 n. 2 / p. 221–246 Abr-Jun 2008.

VIDAL, Laurent. **De Nova Lisboa a Brasília: a invenção de uma capital (séculos XIX-XX)**. Trad. Florence Marie Dravet. Brasília: UnB, 2009.

VIÉGAS, João R.R. **A Internacionalização privada na onda estatizante: as relações público-privadas na internacionalização das empreiteiras brasileiras entre 1974 a 1979**. Dissertação (Mestrado em História), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. *Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração*. **Tempo Social**. vol.15 nº.2 São Paulo Nov. 2003.

VILLA, Rafael D.; GASPAR, Débora G. *Notas sobre hegemonia, poder e guerra em Gilpin*. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v.6 n.3 (2018), pp. 66-81.

VIOLA, Eduardo; LIMA, Jean Santos. *Divergences Between New Patterns of Global Trade and Brazil/Mercosur*. **Brazilian Political Science Review**, vol.11 n°.3 São Paulo, 2017.

VISENTINI, Paulo G. F. *O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010)*. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.1, n.1, Jan-Jun 2012, p. 23-35

VISENTINI, Paulo G. F. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

VIZENTINI, Paulo G. F. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

VIZENTINI, Paulo G. F. *De FHC a Lula: uma década de política externa*. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, jul.-dez. 2005, p. 381-397.

VIZENTINI, Paulo G. F. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

VIZENTINI, Paulo G. F.; RIBEIRO, Luís Dario Teixeira. A transição para uma nova ordem internacional. *In*: VIZENTINI, P. G. F. (ed.). **A grande crise: a nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90**. Prefácio de Fernando Schuler. Petrópolis: Vozes, 1992. p. 223–236.

WALKER, Márcio Saldanha. *A Logística de Defesa Integrada à Sociedade*. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 261 – 282, jan./jun. 2015.

WALLERSTEIN, Immanuel. “Crisis as a Transition”. *In*: AMIN, Samir; ARRIGHI, G.; Frank, André. G. **Dynamics of The Global Crisis**. London: Macmillian Press, 1982.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Após o Liberalismo: Em busca da reconstrução do mundo**. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World System**. New York: Academic Press, 1974.

WALLERSTEIN, Immanuel. *World system versus world-systems: a critique*. **Critique of Anthropology**, v. 11, n. 2, 189–194, 1991.

WALTER A.; SEN, G. **Analyzing the Global Political Economy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010.

WALTZ, Kenneth. **A Theory of International Politics**. Reading, MA: Addison Wesley, 1979.

WANG, Y.; WU B. **Railways and the Local Economy: Evidence from Qingzang Railway**. 2012.

WASSERMAN, Cláudia. **História da América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

WATSON, Adam. **The evolution of international society: a comparative historical analysis**. London: Routledge, 1992.

WEBER, Heloise. *Is IPE just 'boring', or committed to problematic meta-theoretical assumptions? A critical engagement with the politics of method*. **Contexto int.** vol. 37 no.3 Rio de Janeiro Sep./Dec. 2015.

WEF. **Global Information technology Report 2016**. The networked readiness Index. World Economic Forum, 2016. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/the-global-information-technology-report-2016>. Acesso em: 5 fev. 2021.

WEIGLEY, Russell F. “American strategy from its beginning through the First World War”. In: PARET, Peter (Ed.); CRAIG, Gordon A. (Ed.); GILBERT, Felix (Ed.). **Makers of modern strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age**. Princeton: Princeton University Press, 1986. pp. 408–443.

WERNER, Deborah. *Rodadas de neoliberalização, provisão de infraestrutura e “efeito-China” no Brasil pós-1990*. **EURE** (Santiago), Santiago, v. 46, n. 139, p. 143–162, sep. 2020.

WIGHT, Martin. **Systems of states**. Leicester: Leicester University Press, 1977.

WILLIAMSON, John. “What Washington means by policy reform”. In: WILLIAMSON, John (Ed.). **Latin American readjustment: How much has happened**. Washington: Peterson Institute for International Economics, 1989.

WILLIAMSON, John. **What Washington Means by Policy Reform**. ed., Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Washington: Institute for International Economics, 1990.

WOODS, N. “International Political Economy in an Age of Globalization”. In: J. BAYLIS, P. OWENS; S. SMITH (Eds.). **The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations** (pp. 242–262). New York: Oxford University Press, 2008.

YERGIN, Daniel. **O Petróleo: uma história de ganância, dinheiro e poder**. São Paulo: Ed. Página Aberta, 1993.

YERGIN, Daniel. **The Quest: Energy, Security and the Remaking of the Modern World**. New York: Penguin Press, 2013.

ZIBECHI, Raúl. **Anillo óptico Sur Americano**. Programa de las Américas, 2012. Disponível em: <https://www.americas.org/es/anillo-optico-suramericano/>. Acesso em: 5 fev. 2021.

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

ZINGALES, Luigi. **Causes and Effects of the Lehman Brothers Bankruptcy**. United States House of Representatives: Committee on Oversight and Government Reform, Serial No. 110–207, Washington, out., 2008.