

# BJIR

## Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 9 | edição nº 2 | 2020

*Regionalismo unilateralmente  
orientado: a dimensão da infraestrutura  
na política para a América do Sul dos  
governos Lula da Silva (2003-2010)*

Karen dos Santos Honório  
Bárbara Carvalho Neves

 **Igepri**  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 **unesp**  
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex

## REGIONALISMO UNILATERALMENTE ORIENTADO: A DIMENSÃO DA INFRAESTRUTURA NA POLÍTICA PARA A AMÉRICA DO SUL DOS GOVERNOS LULA DA SILVA (2003-2010)<sup>1</sup>

*Karen dos Santos Honório*<sup>2</sup>

*Bárbara Carvalho Neves*<sup>3</sup>

**Resumo:** A partir da análise da dimensão da infraestrutura na política dos governos Lula (2003-2010) para a América do Sul, o objetivo do artigo é apontar a correlação entre a política regional e a projeção do modelo de desenvolvimento adotado, o neodesenvolvimentismo. O ativismo político, a construção de uma agenda multilateral através da conformação de instituições regionais, como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), e as políticas nacionais de incentivo à exportação, orientadas ao setor da construção civil, impulsionaram os financiamentos das obras pelo Brasil no nível regional. Defende-se que o tema da infraestrutura permite observar a projeção de interesses privados brasileiros na política regional do país.

**Palavras-chaves:** Política Externa Brasileira; Integração da Infraestrutura; Regionalismo Sul-Americano.

### UNILATERALLY ORIENTED REGIONALISM: THE INFRASTRUCTURE DIMENSION IN THE LULA DA SILVA'S GOVERNMENT (2003-2010) POLICIES TOWARDS SOUTH AMERICA

**Abstract:** Within the analysis of the infrastructure dimension for the Brazilian foreign policies during Lula's government (2003-2010) towards South America (2003-2010), this article aims to point out the correlation between the regional policy and the projection of the development

---

<sup>1</sup> Este artigo foi baseado nos principais resultados e discussões da Tese de Doutorado da Autora 1 e da Dissertação de Mestrado da Autora 2, cuja pesquisa foi possível através do apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A Autora 1 gostaria de agradecer também a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) por assegurar sua indispensável licença maternidade para terminar sua tese.

<sup>2</sup> Professora da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Doutora (2019) e Mestre (2013) em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Linhas de Interesse: Política Externa Brasileira; Integração Sul-Americana; Integração da Infraestrutura; Análise da Política Externa Latino-Americana. Email: [karen.honorio@unila.edu.br](mailto:karen.honorio@unila.edu.br)

<sup>3</sup> Doutoranda pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), Bolsista CAPES. Linhas de Interesse: Regionalismo; Integração Regional; Política Externa Brasileira; Regionalismo Sul-Americano; Integração da Infraestrutura. Email: [barbara.brazolin@gmail.com](mailto:barbara.brazolin@gmail.com)

model adopted, the neo-developmentalism. The political activism, the construction of a multilateral agenda through the creation of regional institutions, such as the South-American Regional Infrastructure Integration Initiative (IIRSA) and the South-American Infrastructure and Planning Council (COSIPLAN), and the national export incentive policies towards the construction sector, leveraged the Brazilian financing at the regional level. It is argued that the infrastructure dimension allowed the projection of the Brazilian private interests in its regional policy.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy. Infrastructure Integration. South American Integration.

## I. INTRODUÇÃO

Possivelmente no dia 27 de maio, terminaremos de conversar com todos os países, o que na prática, significa que **a integração da América do Sul não é mais uma integração sentimental. É uma política que queremos levar a sério.** (SILVA, 2003, p. 91, grifo nosso).

Nela (reunião com o Ministro de Comércio Colombiano em julho de 2003) pronunciei uma frase que depois viria a ser repetida várias vezes, adaptada às circunstâncias pelo presidente e por mim próprio: **“Não posso entender que os empresários colombianos, que não temem a concorrência dos industriais e dos agricultores norte-americanos, tenham tanto medo dos empresários brasileiros”.** (AMORIM, 2013, p. 128-129, grifo nosso).

Conforme avaliação do próprio governo ao final do segundo mandato<sup>4</sup>, a América do Sul foi o espaço prioritário da estratégia internacional de orientação Sul-Sul da política externa nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (daqui em diante, Lula). O reconhecimento de tal prioridade pode ser reputado à dilatação da agenda bilateral do país com todos os países da região no período (HIRST, 2013; LIMA, 2014; TUSSIE; DESIDERÁ NETO, 2018) e, pela mobilização do governo brasileiro no fomento de mecanismos multilaterais formais e informais de governança sub-regional (SARAIVA, 2013; TUSSIE; RIGGIROZZI, 2014). O intenso ativismo diplomático brasileiro na América do Sul, conforme ilustra as epígrafes deste texto, foi sintetizado pelo então Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, por meio da substituição do “princípio da não-intervenção” pelo “princípio da não-indiferença” (AMORIM, 2013).

As ações do governo brasileiro no subcontinente foram interpretadas por diversos

---

<sup>4</sup> Conforme documento oficial “Balanço da Política Exterior 2003-2010”, disponibilizado pelo Ministério de Relações Exteriores do Brasil (2010).

analistas como desdobramentos da política de integração regional e pela busca de liderança em tais processos (SPEKTOR, 2010; MALAMUD, 2011; SARAIVA, 2013; LIMA; MILANI; PINHEIRO, 2017; MEDEIROS; TEIXEIRA JUNIOR; REIS, 2018). Nessas análises, a América do Sul foi interpretada como o espaço no qual o Brasil perseguiu o papel de líder regional com vistas a credenciar-se como *global player* em âmbito extra-regional. O estabelecimento de uma agenda bilateral profícua com os países sul-americanos e de espaços de governança regional potencializou o poder de barganha do país em fóruns internacionais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). A partir desse raciocínio, a região foi entendida como plataforma à estratégia brasileira na busca por uma posição relevante no cenário internacional.

Inserido neste debate, a respeito do lugar da América do Sul na política externa dos governos Lula, este artigo contribui para a compreensão da região e do regionalismo sul-americano para além de sua importância como palco e ferramenta de projeção do Brasil no cenário internacional. Ao considerar a política regional como resultante da articulação entre o modelo de desenvolvimento nacional e os interesses de atores econômicos e sociais protagonistas nesse processo, sustenta-se que a agenda desenvolvida pelo Brasil na região esteve articulada com temas e interesses putativos ao modelo de desenvolvimento do país.

Nesse sentido, defende-se que a dimensão da infraestrutura, tema que ganha relevada importância nas dinâmicas sub-regionais brasileiras no período, foi um dos eixos centrais para o estabelecimento e projeção da política regional dos governos Lula na América do Sul. A compreensão política dessa dinâmica permite observar uma ação diplomática que articulou o arcabouço da integração regional com a projeção de interesses unilaterais brasileiros na região, um regionalismo unilateralmente orientado, ou seja, a apresentação dos interesses unilaterais brasileiros a partir da construção de uma lógica cooperativa regional.

O objetivo central do artigo reside, portanto, na análise da dimensão da infraestrutura comonexo entre a política externa regional e objetivos do modelo de desenvolvimento adotado durante os governos Lula. Conforme Tussie e Riggiozzi (2015) apontam, há inequívoco entendimento de que os regionalismos, formais e/ou informais, funcionam como “[...] espaços de re-ativação das relações Estado-sociedade capazes de moldar preferências políticas no nível bilateral/multilateral e expandir interesses de atores da política doméstica e do desenvolvimento econômico” (TUSSIE; RIGGIROZZI, 2015, p. 1051).

O desenvolvimento do tema da infraestrutura na política regional e na agenda da integração sul-americana, mostra como o governo brasileiro mobilizou recursos e ativismo político em uma estratégia que combinou: 1) a construção de uma arquitetura regional bilateral e multilateral, orientada por diretrizes Sul-Sul, capaz de gerar consensos em torno da



importância do tema da infraestrutura e 2) o estímulo a uma arquitetura doméstica de políticas de incentivos e instrumentos de garantia e mecanismos de financiamento para o setor da construção civil nacional que possibilitou a atuação desses setores no âmbito regional.

A internacionalização das empresas brasileiras de construção civil conforme Campos (2012) não é fenômeno recente, de maneira geral, iniciaram-se nos anos 1970. Rocha (2018), afirma que apesar da internacionalização dessas empresas ser um processo de longa data, ele se acelerou e ganhou mais força nos anos 90 e início dos anos 2000. Tal impulso foi marcado pela ampliação da influência do governo brasileiro através da estratégia mencionada no parágrafo anterior, contando com o apoio de instituições nacionais como a ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), a APEXBrasil (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos) e o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) (ROCHA, 2018).

De 2003 a 2010, o governo brasileiro aprovou aproximadamente 10 bilhões de dólares<sup>5</sup> em financiamentos para obras de infraestrutura no subcontinente (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2010). Grande parte desses desembolsos ocorreu através do BNDES, que em 2004 criou uma política de crédito exclusiva para financiamento de exportação de empresas e serviços brasileiros de infraestrutura na América do Sul. Tal política privilegiou setores do capitalismo brasileiro que tinham capacidade de competir internacionalmente, criando, portanto, mecanismos de estímulos à sua internacionalização.

A baixa capacidade de implementação das obras de infraestrutura pela via multilateral em iniciativas como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), possibilitou que a temática avançasse em âmbito bilateral na agenda brasileira, projetando a expansão de interesses de atores privados da construção civil respaldada por determinante ativismo diplomático. Deste modo, assim como discutido por Honório (2019), Neves (2019), Nyko (2011), Santos (2013), Santos (2018) e Souza (2019), os valores desembolsados pelo Brasil através do BNDES para a construção de obras de infraestrutura na América do Sul em sua maioria se direcionaram às obras fora da carteira de projetos conformada no âmbito da IIRSA e, posteriormente do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), não sendo o Banco brasileiro diretamente um dos atores de peso na dinâmica de investimento na integração da infraestrutura regional nesses organismos multilaterais.

A convergência em torno da importância da infraestrutura como tema na agenda da

---

<sup>5</sup> Nesse montante estão incluídos todos os mecanismos de financiamento dos quais o Brasil dispõe e/ou participa. Como por exemplo: o BNDES, o PROEX-BB e a Corporação Andina de Fomento (CAF).

integração regional na década de 2000, construída multilateralmente via IIRSA e COSIPLAN (arquitetura regional) e as políticas domésticas de incentivos e mecanismos de financiamento do setor de construção civil pelo governo brasileiro (arquitetura doméstica) propiciou espaço de ação regional para essas empresas.

Aponta-se que as análises sobre a dimensão da infraestrutura na agenda regional da política externa brasileira, de maneira geral, privilegiaram os mecanismos multilaterais: a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da União Sul-Americana de Nações (COSIPLAN-UNASUL) a despeito das dinâmicas bilaterais no tema. Dessa forma, a dimensão da infraestrutura apareceu de maneira secundária nas análises sobre a política brasileira na América do Sul dos governos Lula, sendo escassas as análises que destacaram a dimensão política e a participação do governo na projeção das empresas de construção civil por meio da estratégia regional brasileira. Usualmente, a infraestrutura aparece na literatura como resultado autoinduzido do crescimento econômico do Brasil na América do Sul durante a década de 2000 e do papel do BNDES neste processo. Dessa maneira, o artigo contribui para a ampliação do entendimento desta temática específica da política externa regional, apontando-a como eixo central para a compreensão do regionalismo brasileiro durante os governos Lula.

A metodologia utilizada na elaboração da pesquisa origem deste artigo foi a análise documental e realização de entrevistas orientada à compreensão do nexo entre a política externa regional e o modelo de desenvolvimento dos governos Lula, especificamente na dimensão da infraestrutura, além de fontes secundárias. O trabalho realizado, a partir da coleta de dados e da sistematização empírica dos mesmos, buscou analisar o desenvolvimento das instituições de integração de infraestrutura na América do Sul na década de 2000 e das políticas domésticas que subsidiaram a internacionalização do setor da construção civil no período.

O artigo está dividido em três seções para além da introdução: 1) a dimensão da infraestrutura como expressão do neodesenvolvimentismo na América do Sul; 2) a arquitetura regional e 3) a arquitetura doméstica. Cada seção dialoga com as teses aqui defendidas. Em primeiro lugar constrói-se a caracterização da infraestrutura como ferramenta de expansão do neodesenvolvimentismo brasileiro na América do Sul, e não como simples resultado do avanço do regionalismo no continente. Em segundo lugar, aponta-se a dimensão da arquitetura regional como espaço para a projeção das políticas nacionais brasileiras a partir de uma dinâmica intergovernamental cujo Estado é o ator/negociador central. Por fim, é dado luz à construção de uma estrutura doméstica condizente com o projeto regional estabelecido, capaz de responder às demandas e expectativas da integração da infraestrutura regional. Posteriormente, foram

tecidos breves comentários à guisa de considerações finais.

## **II. A DIMENSÃO DA INFRAESTRUTURA COMO EXPRESSÃO DO NEODESENVOLVIMENTISMO NA AMÉRICA DO SUL**

A dimensão da infraestrutura foi tema central na política externa para a América do Sul dos governos Lula. Analisada ainda de forma residual pela literatura, as dinâmicas do tema na agenda bilateral e multilateral de 2003 a 2010 indicam expressões do modelo de desenvolvimento adotado no período, o neodesenvolvimentismo (BOITO; BERRINGER, 2013), na política externa para a América do Sul.

O contexto político sul-americano a partir da década de 2000 foi marcado pelo reaparecimento na agenda regional de temas ligados ao desenvolvimento. Impulsionada pelos insatisfatórios resultados econômicos e sociais dos programas neoliberais adotados por ampla maioria dos governos da região na década anterior, a agenda sul-americana sofreu importante inflexão no tocante aos temas considerados essenciais para o então novo ciclo da integração regional. A I Reunião dos Presidentes da América do Sul realizada no ano 2000<sup>6</sup>, em Brasília, materializou essa disrupção temática emergindo temas, como a infraestrutura, desenvolvidos ao longo da década por governos identificados no campo popular-progressistas, durante a denominada “virada à esquerda” na região com a eleição de governos de centro-esquerda na maioria dos países sul-americanos a partir de 2003.

Elemento de análise importante para este artigo foi o fato de que os programas políticos e econômicos dos governos “à esquerda”, de maneira geral, indicaram o retorno de diretrizes desenvolvimentistas em versões adaptadas às novas especificidades econômicas e sociais de cada país em suas estratégias de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2010). A eleição de Lula em 2003 representou a expressão desta tendência no caso brasileiro, o candidato elegeu-se com um programa que fazia oposição ao modelo neoliberal adotado pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) durante a década de 1990. O modelo de desenvolvimento dos governos Lula resgatou e atualizou às condicionantes contemporâneas do capitalismo brasileiro, as ideias da participação do Estado na condução da economia nacional originadas no modelo nacional-desenvolvimentista vigente no Brasil a partir dos anos 1950 (BRESSER-PEREIRA, 2010).

---

<sup>6</sup> O “Comunicado de Brasília”, documento final da 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul no ano 2000, destacava os seguintes temas como prioridades da nova agenda regional: democracia, comércio, drogas ilícitas e delitos conexos, informação, tecnologia e integração de infraestrutura.

Essa nova versão das diretrizes desenvolvimentistas apontada por Bresser-Pereira (2010) nos governos Lula, no entanto, não rompeu com as estruturas econômicas neoliberais dos governos anteriores. Conforme Boito e Berringer (2013), o neodesenvolvimentismo pode ser utilizado para caracterizar esse novo modelo, ele foi “a política de desenvolvimento possível dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal” e buscou expandir o crescimento econômico do capitalismo brasileiro sem romper com os limites do modelo neoliberal e atendendo aos interesses das demandas do novo bloco no poder (BOITO; BERRINGER, 2013, p. 32).

Para os autores, os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) incorporaram em seus programas de crescimento, políticas econômicas e sociais baseadas em: 1) recuperação do salário-mínimo e de transferência de renda às camadas mais pobres aumentando seu poder de consumo; 2) aumento de dotação orçamentária do BNDES da taxa subsidiada para financiamento das grandes empresas nacionais; 3) política externa de apoio à internacionalização das grandes empresas nacionais e 4) política econômica anticíclica (BOITO; BERRINGER, 2013, p. 32).

O conceito de neodesenvolvimentismo destaca em termos sociais a formação de uma ampla frente política heterogênea, formada por setores da indústria brasileira denominada por Boito e Berringer (2013) a partir de uma leitura poulantziana de burguesia interna<sup>7</sup> e camadas da classe média baixa, do operariado urbano, de movimentos sociais e setores sociais beneficiados por políticas de assistência social como o Bolsa-Família. A heterogeneidade social da frente imputou interesses contraditórios a serem perseguidos pelo governo, nesse sentido, cabe apontar que o neodesenvolvimentismo atendeu de forma bastante desigual aos interesses das forças que compuseram a frente sustentadora do bloco no poder, com predominância no atendimento aos objetivos da grande burguesia interna (BOITO; BERRINGER, 2013).

Neste artigo, adota-se o conceito de neodesenvolvimentismo de Boito e Berringer (2013) para classificar o modelo de desenvolvimento dos governos Lula. Assim, o neodesenvolvimentismo enquanto orientação geral das políticas públicas do Estado nos governos Lula buscou atender no campo externo, de maneira desigual, os interesses dos setores econômicos e políticos que tiveram capacidade dirigente na frente neodesenvolvimentista. Nesse ponto é pertinente apontar a conexão entre o modelo de desenvolvimento adotado por

---

<sup>7</sup> A grande burguesia interna brasileira, força dirigente da frente, formada pelos setores do agronegócio, da mineração, da construção pesada e da indústria. O ponto comum entre esses setores da economia foi a necessidade de políticas de proteção por parte do Estado na concorrência com o capital estrangeiro (BOITO; BERRINGER, 2013).



um país e sua política externa.

Conforme Lima (2018), a política externa possui uma dupla face: é política pública gerada no interior do Estado e insumo da política internacional (condicionantes domésticos), mas também é moldada pela ordem assimétrica na qual o Estado está inserido, combinando o funcionamento do sistema de Estados e do capitalismo global (condicionantes sistêmicas). Infere-se, portanto, que a política externa pode ser entendida a partir da projeção extra-fronteiras da estratégia nacional de desenvolvimento de um país condicionada pelos constrangimentos e oportunidades no cenário internacional em dado momento histórico (HURRELL, 1995; MARIANO, 2012; LIMA, 2018).

A orientação Sul-Sul como principal diretriz explicativa da inserção internacional dos períodos Lula (LIMA, 2018; AMORIM, 2013; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; PECEQUILO, 2008; TUSSIE; DESIDERÁ NETO, 2018) potencializou a América do Sul como o espaço prioritário da projeção externa do neodesenvolvimentismo. O nexos entre o programa neodesenvolvimentista e a política externa é sintomático tomando-o a partir da região justamente pelo subcontinente ser marcado por relevantes assimetrias econômicas, de desenvolvimento e capacidades tecnológicas entre o Brasil e os demais países. Tais assimetrias beneficiaram a atuação dos setores privados brasileiros na expansão de suas atividades econômicas ancoradas por uma ação diplomática que as tornou indissociáveis dos objetivos integracionistas da agenda regional brasileira.

Nesse aspecto, a atuação de setores privados brasileiros guardou relação com o regionalismo brasileiro em âmbito bilateral e multilateral. Conforme Tussie e Riggiozzi (2015) os regionalismos não cumprem apenas função de fomento de lógicas cooperativas regionais visando fortalecimento da governança a partir de uma visão multilateral, mas também são utilizados para que os países alcancem objetivos unilaterais putativos aos seus modelos de desenvolvimento, coordenando-os com as demandas coletivas multilaterais. Em linha com Tussie e Riggiozzi, defende-se que a política regional brasileira articulou o estabelecimento de lógicas cooperativas via regionalismo que potencializaram a projeção de interesses de atores privados nacionais tributários do neodesenvolvimentismo. A ideia de “regionalismo unilateralmente orientado” para caracterizar a atuação regional brasileira no período correlaciona-se com tal aspecto.

A dimensão da infraestrutura na política regional do período serve como exemplo da relação que buscou-se estabelecer nos parágrafos acima entre política externa e modelo de desenvolvimento. Especificamente, a característica oligopolista do setor da construção civil brasileiro reforça o aspecto neodesenvolvimentista do apoio à expansão dos negócios das

construtoras durante os governos Lula, uma vez que a estratégia principal do programa de desenvolvimento do governo foi apoiar e investir em setores econômicos brasileiros que tivessem capacidade de competir globalmente.

A ação diplomática forjou a infraestrutura como tema principal nas relações bilaterais do país na região e tornou-a, ao longo de oito anos, eixo estratégico na agenda brasileira. A articulação da temática com a orientação Sul-Sul para a integração regional foi expressada em inúmeros discursos em cúpulas regionais multilaterais e encontros bilaterais do presidente Lula, nos quais ele declarava que a integração física, era a integração “real” na América do Sul.

Cabe destacar que o setor da construção civil se diferencia de outros setores da economia, principalmente no que tange ao campo comercial, uma vez que a implementação de obras de infraestrutura geralmente envolve concessão às empresas por períodos determinados por parte dos governos onde as obras são realizadas, portanto, são projetos de longo prazo e alto custo que requerem representação física das empresas nos territórios e negociações governamentais bilaterais. Tratam-se de operações de elevado custo econômico e político, razão pela qual a relação desse setor com os governos tende a ser bastante imbricada.

Campos (2012) atesta que a relação de empresas de construção civil brasileiras com os governos data do surgimento dessas companhias, na década de 1960, durante o período da ditadura militar no Brasil. Em relevante pesquisa sobre o tema, o autor demonstra o fortalecimento desse setor do capitalismo brasileiro ao longo do tempo em função das políticas governamentais que o subsidiou. Conforme Campos, a internacionalização dos negócios dessas empresas não é fenômeno recente, tendo se iniciado na década de 1970. A importância desse setor como agente político no cenário brasileiro desde 1960 denota que a relação entre o desenvolvimento do setor e as políticas públicas dos governos brasileiros orientadas para tal é histórica, não sendo fato inédito a partir de 2003. Componente arrojado nos períodos Lula, no entanto, foi o lugar de destaque que o tema alcançou na política regional. O engajamento político do governo brasileiro para a expansão dos negócios de grupos empresariais brasileiros no período foi reconhecido por entidades de classe e pelos próprios empresários, conforme relatório da Fundação Dom Cabral em 2010 (DOM CABRAL, 2010).

A mobilização por parte do governo de recursos diplomáticos e domésticos para que as obras fossem negociadas com financiamentos do governo brasileiro e, portanto, executadas por empresas brasileiras esteve diretamente relacionada com a agenda bilateral de mais alto nível político do governo brasileiro com os países da região. Pontua-se que a projeção da expansão desse setor brasileiro na América do Sul não ocorreu apenas através do fortalecimento/criação de políticas e mecanismos domésticos que impulsionaram o processo de internacionalização

dessas empresas na região. Apesar do estímulo resultante do novo perfil do BNDES e suas novas linhas de financiamento, ressalta-se o ativismo diplomático governamental que possibilitou tal expansão por meio da negociação política das obras.

Com vistas a compreender o funcionamento da dimensão da infraestrutura como exemplo da projeção neodesenvolvimentista na política regional brasileira, nas seções que seguem abordam-se: 1) a arquitetura regional construída ao longo da década de 2000 que possibilitou o consenso regional acerca do tema da infraestrutura e 2) a arquitetura doméstica implementada por meio de políticas de incentivo e apoio à expansão dos negócios das construtoras na América do Sul. Argumenta-se que a estratégia brasileira no tema para a região vinculou ações nos dois níveis de análise indicados.

### **III. A ARQUITETURA REGIONAL: A INFRAESTRUTURA NA AGENDA DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA (DA IIRSA AO COSIPLAN)**

O primeiro movimento organizado em torno da infraestrutura como objetivo final da integração na América do Sul foi a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no ano 2000, na I Reunião de Presidentes da América do Sul. A partir daí o tema ganhou relevância no cenário regional e tornou-se elemento impulsionador, ou condição premissa, para o desenvolvimento da integração no subcontinente (HONÓRIO, 2013).

A IIRSA surgiu como proposta brasileira em conjunto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Na ocasião, o BID apresentou um estudo encomendado pelo governo brasileiro que mostrava o impacto da deficitária rede de infraestrutura dos países da América do Sul nos resultados de seu comércio regional e extra-regional. A avaliação era de que a infraestrutura se constituía um dos aspectos mais custosos à inserção dos produtos sul-americanos na economia internacional (HONÓRIO, 2013).

Enquanto proposta metodológica-organizativa da infraestrutura no subcontinente, a IIRSA representou a sul-americanização do planejamento da infraestrutura no território brasileiro realizado pelo Ministério do Planejamento no final dos anos 1990, sintetizadas nos Planos Plurianuais (PPAs) 1996-1999/2000-2003. Nesses planos, as obras de infraestrutura para as regiões brasileiras foram organizadas em cinturões de desenvolvimento, renomeados eixos de integração e desenvolvimento<sup>8</sup>. A partir daí a visão do planejamento nacional passou

---

<sup>8</sup> Tal denominação foi conceituada por Eliézer Batista da Silva, funcionário do Ministério do Planejamento em 1992 e presidente da Companhia Vale do Rio Doce nos anos 1960, em um estudo elaborado para o governo

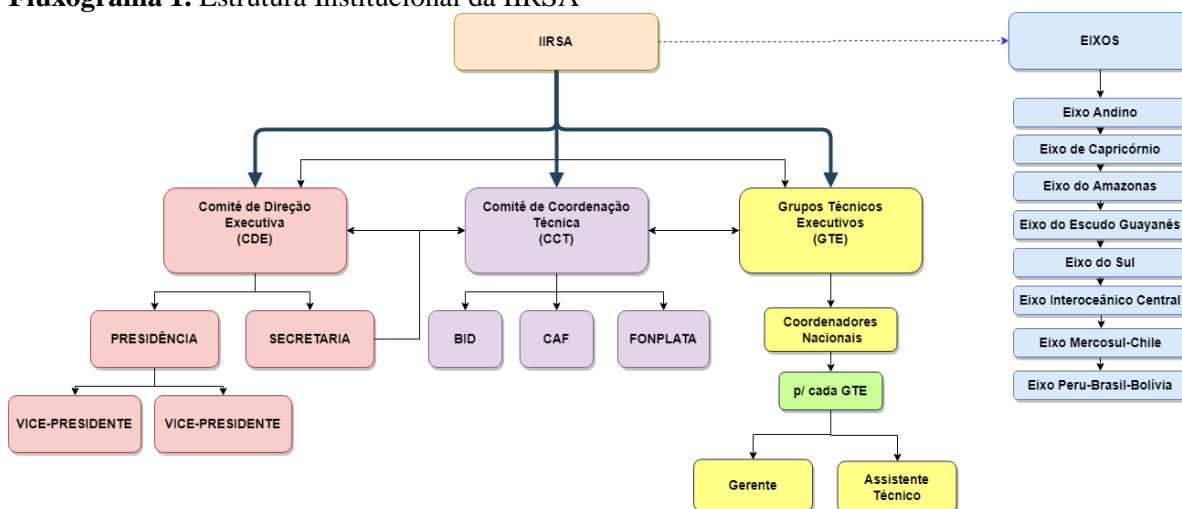
a ser articulada com o desenvolvimento da infraestrutura regional, previa-se a conexão de regiões na América do Sul que tivessem importância econômica a fim de garantir maior dinamismo para a economia brasileira. A negociação política da IIRSA articulada pelo governo brasileiro na I Reunião dos Presidentes da América do Sul foi o desfecho multilateral da proposta que surgiu no fim dos anos 1990 e desenvolveu-se na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), alocada no Ministério do Planejamento.

Dessa forma, os projetos de infraestrutura dos países da América do Sul foram organizados na carteira de obras da IIRSA seguindo uma metodologia desenvolvida pelo governo brasileiro. Por meio das reuniões dos grupos de trabalhos organizados nos eixos de integração e desenvolvimento baseados em critérios geoeconômicos, ou seja, a partir de sua importância econômica e comercial, os países foram incorporando na carteira de obras da iniciativa projetos de âmbito nacional, bilateral e trilateral que impactavam na integração da infraestrutura regional.

Em termos institucionais a IIRSA organizou-se da seguinte forma: 1) uma coordenação do Comitê de Direção Executiva (CDE), formada por representantes de alto nível indicados pelos governos, geralmente ministros de Estado. O CDE era o órgão de maior representação política da iniciativa e responsável por aprovar os delineamentos estratégicos e os planos de ação das iniciativas consensuadas nas reuniões dos demais órgãos da IIRSA; 2) um Comitê de Coordenação técnica (CCT), coordenado pelo BID, CAF e Fonplata. Tal órgão organizava a burocracia da iniciativa por meio de uma secretaria e dava apoio técnico e financeiro aos países em todos os temas relacionados a IIRSA, atuando como facilitador do processo, coordenando as atividades conjuntas e organizando a memória institucional da iniciativa; 3) Grupos Técnicos Executivos (GTEs) integrado por funcionários e especialistas designados pelos governos da região. Cada eixo de desenvolvimento deveria englobar um grupo técnico que seria responsável por analisar temas específicos, como harmonização de marcos regulatórios, métodos de identificação integrada dos projetos, etc. e 4) coordenações nacionais (CNs), eram o ponto focal de cada país na IIRSA. A principal função das CNs era representar a iniciativa no interior dos países e fazer o papel de articulação entre seus governos, setor privado e a iniciativa (HONÓRIO, 2013) (Fluxograma 1).

---

brasileiro denominado 'Infraestrutura para o desenvolvimento sustentado e a integração da América do Sul'.

**Fluxograma 1.** Estrutura Institucional da IIRSA

**Fonte:** Neves (2019, p. 123).

Ao longo de seus dez anos de existência a iniciativa não forjou uma institucionalidade que garantisse o financiamento das obras, um dos pontos mais relevantes para o não-avanço de obras de infraestrutura nos países da região refere-se às crônicas incapacidades de autofinanciamento dos governos. Os avanços da IIRSA, no que se refere à concretização dos projetos, ocorreu em decorrência da estrutura institucional consolidada ao longo dos anos, na qual os países tiveram autonomia na proposição dos projetos ao mesmo tempo em que as instituições de fomento regionais também participaram do direcionamento do mecanismo. Frente ao apoio dos governos nacionais e das instituições de fomento regionais, a IIRSA adquiriu reconhecimento e prestígio, sendo vista de maneira positiva pelos governos sul-americanos. Muitos projetos de infraestrutura na região, como no Peru, levam o “selo” IIRSA, que, ainda que não sejam projetos registrados na Carteira de Integração obras do mecanismo, se denominam assim para vincularem-se ao prestígio existente e atraírem maiores investimentos (PRADO FILHO, 2018).

Ademais, alguns atores brasileiros participantes da dinâmica de integração da infraestrutura regional corroboram para o entendimento da importância da IIRSA para o projeto integracionista sul-americano, porém, a partir de uma visão nacionalista. O Diretor de Política e Planejamento Integrado da Secretaria de Política e Integração do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, Eimair B. Ebeling, apontou que a dinâmica de ação do país dentro do mecanismo regional deu-se através do “casamento” dos projetos de interesse nacional com os de interesse regional. Somente a partir dessa estratégia se atraía o interesse do que ele aponta como “alto escalão do governo brasileiro” para os projetos de integração da IIRSA e do COSIPLAN (apud NEVES, 2019).

Nesse sentido existe, desde a IIRSA, e mantido com o COSIPLAN, uma dinâmica controversa, onde os países com menores recursos próprios veem a IIRSA como um espaço regional exitoso, portador de benefícios e que outorga reconhecimento a obras que levam seu nome. Por outro lado, existe a visão brasileira e de outros países como a Argentina, Venezuela e Uruguai, de que o caráter nacional é o que dá prestígio à IIRSA, pois garante que os projetos serão executados porque estão de acordo com os interesses dos Estados e dos mecanismos de financiamento envolvidos. Sendo assim, a dinâmica estrutural apesar de ter força na sua institucionalização, também é fonte central das dificuldades. As barreiras são mantidas por se haver consolidado canais de pressão interna e externa para suprir os interesses de atores específicos em detrimento de um aprofundamento do mecanismo.

De modo geral, o maior logro da IIRSA ao longo de seus dez anos de existência foi a sistematização das principais necessidades em termos de infraestrutura em todos os países da América do Sul. Conforme palavras do coordenador nacional da IIRSA pelo Brasil, Ernesto Carrara, em 2013: “hoje temos a América do Sul inteiramente mapeada em termos de projetos de infraestrutura que precisam ser realizados” [sic] (HONÓRIO, 2013, p. 122) Aponta-se, assim, que a IIRSA não apenas trouxe num primeiro momento o tema da infraestrutura para o centro da política regional sul-americana, com a sua criação no ano 2000, como foi responsável por desenvolver a convergência em torno de sua importância ao longo do avanço da formação da carteira de obras. A participação das equipes nacionais nos grupos de trabalho dos eixos de integração e desenvolvimento incluindo projetos que eram prioridades para os governos nacionais, desencadeou um processo de consenso gradual em relação à necessidade de buscar mecanismos para a viabilização das obras e a incorporação da integração da infraestrutura como eixo estratégico do desenvolvimento não apenas da região, mas, principalmente a partir das perspectivas nacionais.

Ainda assim, em meados da década de 2000, fruto das mudanças políticas na região com a chegada dos governos de centro-esquerda, a IIRSA passou a ser questionada por não estimular espaços de coordenação política para tratar o tema da infraestrutura regional principalmente pelos governos da Venezuela, Equador e Bolívia. Dessa forma, respondendo aos novos delineamentos da agenda da integração regional, a IIRSA foi incorporada à UNASUL. A principal justificativa para tal mudança foi de que ao fazer parte de um organismo regional com personalidade jurídica internacional, a integração de infraestrutura ganharia maior relevância política.

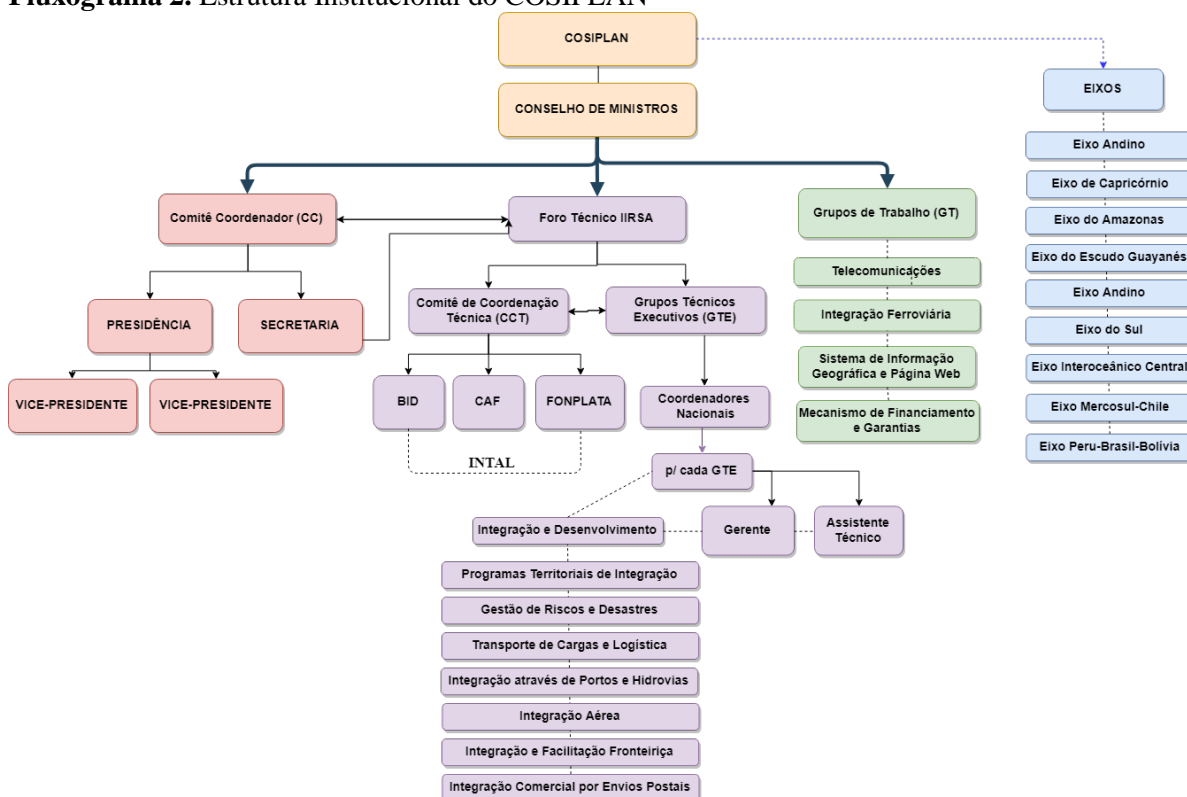
O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) foi criado em 2009 no âmbito da UNASUL e incorporou a IIRSA como secretaria técnica. A expectativa



dos governos sul-americanos, inclusive o brasileiro, era de que a gestão coordenada para a implementação das obras fosse viabilizada e que as decisões tomadas no interior do COSIPLAN fossem internalizadas pelos países. Em seus objetivos centrais consta o compromisso em desenvolver uma infraestrutura para a integração regional, “*reconociendo y dando continuidad a los logros y avances de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), incorporándolos a su marco de trabajo*” (UNASUL, 2009, p. 2).

Apesar de se apresentar como uma nova alternativa para os esforços na infraestrutura regional, em seu quarto objetivo se destaca “*identificar e impulsar la ejecución de proyectos prioritarios para la integración y evaluar alternativas para su financiamiento*” (UNASUL, 2009, p. 2), demonstrando que o COSIPLAN não forjou mecanismos inovadores para a superação dos problemas herdados da IIRSA. Em uma chave mais crítica, ao comparar a estrutura da IIRSA com a estrutura institucional do COSIPLAN (Fluxograma 2), tem-se que a dinâmica institucional da IIRSA foi simplesmente transferida para o Conselho da UNASUL, tendo mais destaque, apenas, a participação ministerial nessa nova conformação. Ainda assim, o núcleo decisório da Carteira IIRSA permanece dentro do CCT, representado pelo INTAL<sup>9</sup>.

**Fluxograma 2.** Estrutura Institucional do COSIPLAN



**Fonte:** Neves (2019, p. 123).

<sup>9</sup> INTAL é o Instituto para a Integração da América Latina e o Caribe, conformado atualmente dentro da Secretaria Técnica da IIRSA. O INTAL foi criado em 1965 a partir de um esforço dos países da região para articular melhor as relações existentes, principalmente na questão econômica.

Não há, de certo modo, a revisão das problemáticas institucionais criticadas pelos países no que se refere à capacidade de execução de projetos ou maior delegação política ao mecanismo, havendo apenas o acréscimo da participação direta dos Ministros e Ministras das áreas de infraestrutura, planejamento, ou equivalentes de cada país. Ademais do Conselho Ministerial, o COSIPLAN foi composto por três instâncias centrais: 1) o Comitê Coordenador (que substituiu o Comitê Diretor Executivo), integrado por delegados ministeriais dos países-membros, e presidido por um delegado do país que esteja presidindo o Conselho; 2) a IIRSA como Foro Técnico, trabalhando com os temas de planificação, dando continuidade ao trabalho do CCT; e 3) os Grupos de Trabalho, destinados às instâncias de trabalho nas áreas temáticas dos projetos e eixos.

A presidência do Conselho seria correspondente ao responsável pela área do país que ocupasse a presidência pró-Tempore da UNASUL e o vice-presidente em correspondência com o país do presidente do período anterior. Das tarefas de cada instância do COSIPLAN, consta que a IIRSA como Foro Técnico ainda seria a responsável por: 1) Elaborar os estudos de planificação para a integração física regional da América do Sul; 2) Atualizar, avaliar e monitorar a execução da Carteira de Projetos, desenvolvendo novas metodologias para enriquecer a carteira sob os critérios do desenvolvimento sustentável, social e econômico; 3) Atualizar, reformular e dar seguimento a AIC; 4) Intercambiar informações e colaborar com as necessidades do Comitê Coordenador, assim como apresentar ao mesmo seus aportes para o Plano de Ação e Plano de Trabalho Anual; e 5) Apresentar ao Conselho os informes das atividades realizadas (COSIPLAN, 2019).

Deste modo, ao detalhar a estrutura organizacional do Conselho foi possível visualizar que a principal instância de elaboração e acompanhamento dos projetos continuou a ser a IIRSA. Portanto, estruturalmente o processo existente desde 2000 não mudou. Ainda assim, houve relativo aumento de espaço político no COSIPLAN, uma vez que os países viram ampliada sua representação no Conselho de Ministros, tal implemento de institucionalidade trouxe segurança aos governos e investidores.

É interessante destacar que a transição da IIRSA para o COSIPLAN foi lenta, e é difícil afirmar que sequer ocorreu completamente. Ainda que a IIRSA tenha sido incorporada em 2011 pelo Conselho da UNASUL, as reuniões de Coordenadores Nacionais da IIRSA continuaram a ocorrer, assim intituladas em seus informes, até 2015, em sua 28ª reunião. A novidade trazida pelo COSIPLAN foi a maior participação dos Estados, concretizada pela realização das reuniões dos ministros, destinada à incorporação dos responsáveis pela temática da infraestrutura de cada país-membro. Porém, a participação estatal nos esforços de integração da

infraestrutura sul-americana a partir do COSIPLAN demonstrou diferentes dinâmicas de acordo com os interesses dos países.

Ao analisar a evolução da integração da infraestrutura na América do Sul pela via multilateral verifica-se a existência de um processo contínuo, no qual os alcances institucionais, políticos e outros, refletem o trabalho desenvolvido desde os anos 2000. Mesmo frente as crises ou mudanças políticas dentro dos países sul-americanos, o interesse econômico e político nas obras de infraestrutura por parte de agentes nacionais e internacionais ampliaram o horizonte de um projeto inicialmente construído pelo governo brasileiro em conjunto com o BID. A IIRSA seja dentro do COSIPLAN, ou fora dele, demonstrou responder aos interesses de inúmeros atores, para além da influência inicial brasileira.

Do ponto de vista da política regional brasileira, a incapacidade da arquitetura regional existente em viabilizar a coordenação multilateral para a gestão das obras e dos financiamentos, gerou oportunidades para a atuação bilateral do Brasil no tema. Defende-se que não se pode legar exclusivamente à responsabilidade brasileira o fato da IIRSA não avançar nessas questões, posto que há enorme complexidade referente às realidades financeiras e as capacidades materiais dos países para realizarem as obras. No entanto, também não se concebe como casuística coincidência as demandas regionais que se apresentaram como oportunidades de negócios aos setores da construção civil brasileira decorrentes das dinâmicas expostas acima.

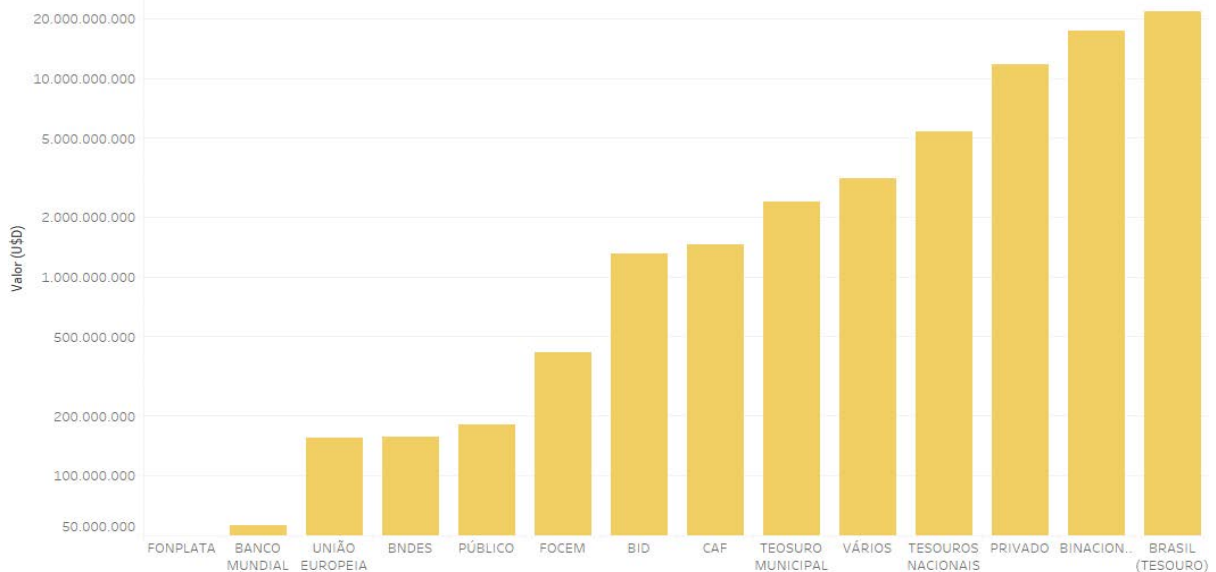
Ou seja, ainda que houve interesse dos países em avançar nos esforços para a realização das obras no âmbito regional, cada país lidou de maneira diferente com a iniciativa, priorizando os projetos da carteira de acordo com suas diretrizes nacionais. Tal observação está no seio da criação do mecanismo, a IIRSA foi pensada para ser um espaço de convergência político-econômica entre os países e agentes financeiros na América do Sul no tema. Nesse sentido, os governos seriam os atores menos demandados, dentro de uma lógica comercial tanto para a obtenção de investimentos, quanto para a execução dos projetos. Com a virada à esquerda nos governos da região em meados dos anos 2000, a retomada do papel do Estado na promoção do desenvolvimento como tendência política do período e a criação da UNASUL e do COSIPLAN, os governos apresentaram-se como os atores de decisão acerca dos projetos que seriam realizados.

A capacidade autônômica dos países menos desenvolvidos economicamente, no entanto, foi limitada pela dependência em relação a aportes internacionais para o financiamento das obras e a baixa capacidade de endividamento externo. Em caminho oposto, o Brasil, maior Produto Interno Bruto (PIB) da região, dispunha de recursos do tesouro nacional como principal fonte de financiamento para obras de infraestrutura. Tal política foi ampliada à região a partir

de 2003 por meio de políticas específicas destinadas à exportação de serviços de infraestrutura e empresas brasileiras a países sul-americanos. Analisando sob esse aspecto, do financiamento, a atuação do governo brasileiro no COSIPLAN demonstrou ser contraditório pois priorizou a solução bilateral em detrimento de uma solução fomentada no âmbito multilateral da instituição. Além disso, grande parte das obras financiadas pelo governo brasileiro não estiveram diretamente relacionadas aos objetivos de integração do território regional, prevalecendo o aspecto nacional sob o regional, principalmente em momentos de crise econômica.

A inserção da dinâmica nacional no âmbito regional pode ser visualizada a partir da carteira de investimentos do COSIPLAN. De 2000 a 2010 a IIRSA teve como principais financiadores os agentes privados, entretanto, a partir do COSIPLAN a lógica se inverteu, a participação dos investimentos dos Tesouros Nacionais aumentou em mais de 25 vezes. Cabe destacar que a inversão dos atores financeiros se deu em função da participação do capital nacional brasileiro, dos US\$ 25 bilhões aportados pelos Tesouros Nacionais na execução dos projetos de integração entre 2011 e 2018, mais de US\$ 20 bilhões advieram dos aportes nacionais brasileiros (Gráfico 1). Apesar de extrapolar o recorte histórico do artigo, os dados mencionados explicitam uma tendência do comportamento dos aportes do Brasil na IIRSA/COSIPLAN como resultados de políticas gestadas nos governos Lula.

**Gráfico 1.** Fontes de Financiamento IIRSA/COSIPLAN: Tesouro Nacional Brasileiro em Destaque (2000-jul. 2018).<sup>10</sup>



**Fonte:** Neves (2019, p. 223).

<sup>10</sup> A amplitude do recorte temporal referenciado no gráfico, superior ao período analisado no artigo (2003-2010), justifica-se para melhor compreensão da evolução dos dados apresentados.

A análise da trajetória da integração da infraestrutura sul-americana demonstra a ausência de um projeto integracionista que seja solidamente institucionalizado pelos países, em especial o Brasil, ora sendo prioritário ora servindo aos interesses unilaterais (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017). O governo brasileiro utilizou a arquitetura regional no tema da infraestrutura (IIRSA/COSIPLAN) como espaço de consenso político para que o país pudesse unilateralmente, a partir dos financiamentos às empreiteiras nacionais, construir acordos com os países da região para a realização de obras de infraestrutura na América do Sul (HONÓRIO, 2013).

Os limites e avanços resultantes da arquitetura regional de integração da infraestrutura estabeleceram processos dialéticos com impactos na atuação brasileira conforme discutimos trabalhando ao longo da seção. A modo de síntese, pontuam-se à luz da interpretação do funcionamento dessas instituições em perspectiva histórica, três características principais desse processo funcionais à ação brasileira no tema: 1) a criação de convergência política entre os governos sobre a importância da infraestrutura, sendo considerado eixo estratégico do desenvolvimento conjunto da região; 2) a incapacidade de viabilização de mecanismos multilaterais de financiamento que garantisse a implementação das obras e 3) a baixa capacidade institucional da IIRSA em administrar o andamento das obras em coordenação com os governos.

O governo brasileiro soube conectar à sua estratégia bilateral, no tocante à dimensão da infraestrutura, as lacunas e objetivos a serem alcançados pelos países a partir de uma perspectiva multilateral ao longo dos anos de amadurecimento da carteira de obras da IIRSA. Nesse sentido, pode-se dizer que não foram necessários maiores esforços por parte dos governos Lula no que tocou a sensibilizar seus parceiros sobre a importância da infraestrutura na agenda bilateral, cabendo ao governo brasileiro apresentar e disponibilizar por meio da cooperação bilateral soluções e oportunidades para a efetivação das obras.

Consoante ao ativismo de alto nível político do governo brasileiro nas negociações dos financiamentos com os países sul-americanos das obras impulsionadas pelo consenso da agenda regional, a arquitetura doméstica de criação de políticas de incentivo às construtoras brasileiras foi parte fundamental para a compreensão da participação destas na realização das obras de infraestrutura na América do Sul. O arcabouço de políticas prioritárias criadas no período para o setor significou verdadeiro instrumento de projeção dessas empresas na região, nesse sentido, a seção seguir descreve a arquitetura doméstica que subsidiou a projeção dos interesses destes atores-chave do neodesenvolvimentismo na política regional na dimensão da infraestrutura.

#### **IV. A ARQUITETURA DOMÉSTICA: AS POLÍTICAS DE CRÉDITO E APOIO À INTERNACIONALIZAÇÃO DAS CONSTRUTORAS NA AMÉRICA DO SUL**

Na seção anterior buscou-se, de maneira geral, relacionar a arquitetura regional da integração de infraestrutura na América do Sul com as oportunidades encontradas pelo governo brasileiro no desenvolvimento do tema bilateralmente, principalmente em decorrência da convergência regional sobre a importância da infraestrutura e a dificuldade dos governos no acesso a recursos ou mecanismos próprios de financiamento. Ademais da importância da convergência regional, a esfera doméstica foi fator relevante para entender a projeção neodesenvolvimentista na dimensão da infraestrutura da política regional brasileira. Conforme já mencionado no artigo, uma das principais características do neodesenvolvimentismo no que tange à função do Estado, foi fomentar políticas que beneficiassem as frações de classe hegemônicas no bloco de poder com capacidade de competir globalmente (BOITO; BERRINGER, 2013).

Nesse sentido, tendo em conta que as construtoras representavam um setor da economia brasileira competitivo em mercados globais do Sul, e, eram força diretiva na frente política neodesenvolvimentista, uma série de políticas de concessão de crédito e incentivos à exportação de seus negócios foram implementados durante os governos Lula. Conforme aponta Vasconcellos (2015), a ‘Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)’ de 2003 e a ‘Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008’, funcionaram como impulsos à internacionalização das empresas brasileiras. As diretrizes da PITCE orientavam a eleição de setores ou empresas líderes denominadas “opções estratégicas” para ações específicas por parte do governo no sentido de alavancá-los.

Além da amplitude das políticas de retomada de incentivos para os diversos setores econômicos, a criação e o fortalecimento de mecanismos de financiamento às exportações e /ou órgão adjacentes que os subsidiaram legalmente ganharam destaque nos governos Lula. Conforme Cerqueira (2014), a concessão de crédito a projetos de infraestrutura foi fundamentada em arcabouço técnico-jurídico doméstico no âmbito de atuação dos seguintes órgãos: Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil, por meio do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX-BB), Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE).

A criação de burocracias específicas para dar legitimidade jurídica às operações de exportação e internacionalização das empresas podem ser entendidas como desdobramentos



institucionais das políticas de incentivo a esses processos, como foi o caso da criação do COFIG em 2004. Lima (2018) afirma que o processo de criação ou recomposição de espaços administrativos e burocráticos com atividade internacional foi uma consequência da dupla internacionalização política e econômica empreendida pelo governo desde 2003. Dentro da estratégia de criação de incentivos aos setores estratégicos da economia brasileira sob orientação neodesenvolvimentista, um dos órgãos com maior destaque foi o BNDES. Particularmente em relação ao financiamento das exportações de serviços de engenharia de empresas brasileiras para a América do Sul, o BNDES foi considerado por grande parte dos analistas ator relevante na política externa regional brasileira (GARCIA, 2012; BUGIATO, 2016; VASCONCELLOS, 2015).

Neste artigo, avaliou-se o papel do BNDES não como ator da política externa, posto que a agência para os resultados políticos na dimensão da infraestrutura foi do governo brasileiro, mas como importante instrumento na viabilização da estratégia regional na dimensão da infraestrutura. Conforme Sennes e Mendes (2008), a região sul-americana foi mercado prioritário na estratégia de internacionalização dos serviços de engenharia brasileira pois agregava fatores facilitadores para a atuação das mesmas tais como: proximidade geográfica, afinidade cultural, conhecimento do mercado e dos riscos políticos, possibilidade da utilização do mecanismo de Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a conjuntura da IIRSA/COSIPLAN.

A partir de 2003, sob a gestão de Carlos Lessa no BNDES, foi disponibilizada linha de crédito para financiamentos de serviços brasileiros em países da América do Sul. Ainda no mesmo ano, foi criado o Departamento de Integração da América do Sul, demonstrando que a integração regional sul-americana passou a fazer parte dos objetivos do banco articulando-se com a orientação sul-americana da política externa brasileira. Bugiato (2016), destaca que as diretrizes do BNDES em cada período da história estiveram articuladas com os projetos de desenvolvimento de cada governo. As políticas de financiamento, crédito e os setores que obtiveram facilidades para acesso aos serviços oferecidos pelo banco em cada momento histórico demonstraram que o órgão foi o principal instrumento de execução da política de investimento do governo federal (BUGIATO, 2016).

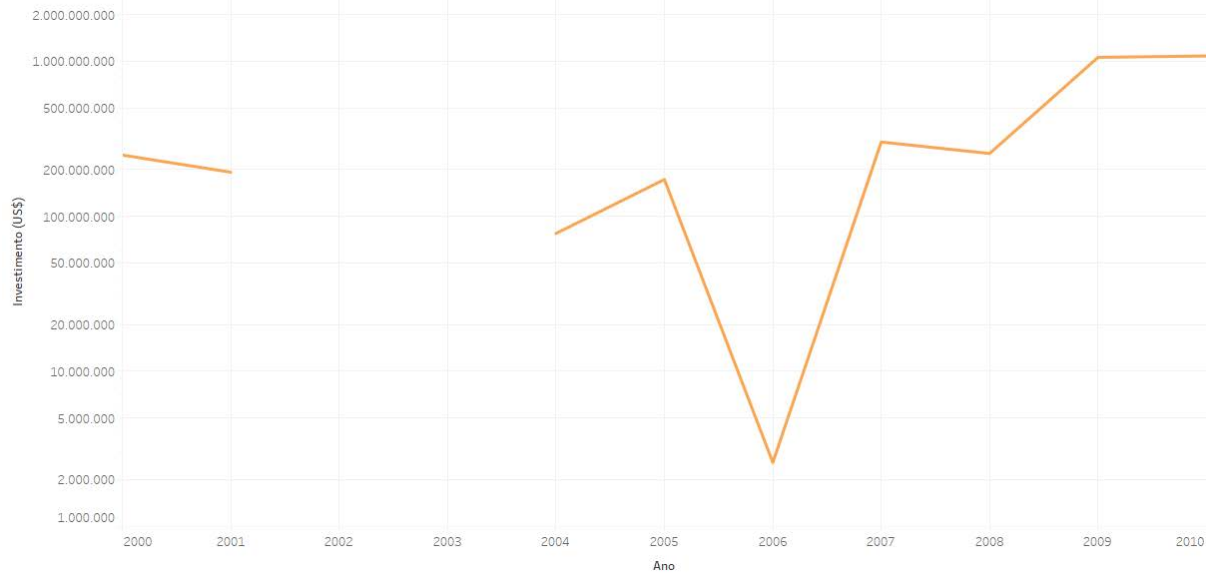
Pertinente ao nosso recorte histórico, a importância do BNDES não se restringiu apenas às mudanças no perfil das políticas do banco, mas também pôde ser percebida pelo aumento de sua dotação orçamentária e o consequente aumento dos desembolsos e financiamentos realizados pela instituição (BUGIATO, 2016). Dentre os setores mais beneficiados pelo acesso aos produtos do banco estavam aqueles que se enquadraram na “política de campeãs nacionais”,

ou seja, empresas ou setores que dispunham de capacidade e expertise para competir internacionalmente.

Entre as atividades que o banco elencou como estratégicas durante o período, destaca-se o apoio à ampliação das exportações brasileiras. A expansão física do banco com a abertura em 2009 do “BNDES América Latina y el Caribe” em Montevideú, sede do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da ALADI, representou o engajamento do banco em fomentar negócios brasileiros na América do Sul: “[...]Esta representação funciona como base de operação de financiamento ao comércio exterior, à internacionalização de empresas brasileiras, à integração produtiva e a projetos de infraestrutura na região” (BUGIATO, 2016, p. 223).

Conforme informações obtidas no portal do BNDES (2019), os financiamentos à exportação de serviços e produtos brasileiros via BNDES ocorrem através de duas linhas principais: 1) BNDES Exim Pré-embarque, o exportador solicita recursos financeiros para produzir mercadorias ou serviços destinados à exportação e 2) BNDES Exim Pós-embarque, onde o objeto de financiamento é a comercialização de bens e serviços brasileiros. O BNDES antecipa à empresa brasileira exportadora o valor dos bens ou serviços devidos pelo importador estrangeiro, esse desembolso de recursos se dá em reais no Brasil e o importador estrangeiros passar a dever ao BNDES em dólares (BNDES 2019).

De modo geral, o BNDES pode ser interpretado como o mecanismo financiador da estratégia regional brasileira. Da criação da IIRSA, em 2000, até o final do segundo governo Lula (2010) o BNDES aportou mais de 3 bilhões de dólares para a realização de obras de infraestrutura na América do Sul através de suas construtoras. É importante pontuar que foi após a criação da UNASUL, e da incorporação da IIRSA ao COSIPLAN e, conseqüentemente, da reincorporação dos Estados como atores centrais na dinâmica, que o BNDES atingiu os maiores valores financiados à infraestrutura na região, como pode ser visto no gráfico abaixo (Gráfico 2).

**Gráfico 2.** Investimentos do BNDES às obras de infraestrutura na América do Sul (2000-2010)

**Fonte:** desenvolvido pela autora com base nos dados do BNDES (2018).

O valor financiado pelo BNDES no ano de 2009 superou em mais de quatro vezes o montante financiado em 2008, passando de 200 milhões para mais 1 bilhão de dólares investidos. Os principais países beneficiados em ordem decrescente foram Venezuela, Argentina, Peru, Equador, Paraguai e Uruguai. A partir dos dados fornecidos pelo BNDES (2018), foi possível mapear as empreiteiras que foram beneficiadas pelo fortalecimento da arquitetura doméstica de incentivos para a exportação e, conforme pontua-se ao longo do texto, encontraram conjuntura propícia à expansão de seus negócios na América do Sul em decorrência da convergência regional construída pela arquitetura multilateral e pelo ativismo diplomático bilateral (Tabela 1).

**Tabela 1.** Construtoras beneficiadas pelo BNDES para construção de obras de Infraestrutura na América do Sul (2000-2010), valores em US\$.

Construtora	Valor (US\$)
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S/A	2.382.231.392
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	923.655.353
ARG LTDA	77.000.000
CONFAB INDUSTRIAL S/A	25.591.950
CONSTRUTORA OAS S/A	7.000.000
SCHAHIN ENGENHARIA S/A	2.592.818
FURNAS CENTRAIS ELETRICAS S/A	1.500.000

**Fonte:** desenvolvida pelas autoras com base nos dados de BNDES (2018).

Outra questão importante da arquitetura doméstica construída, diz respeito aos instrumentos de garantia criados para avaliar os financiamentos. No tocante às garantias

exigidas pelo banco para a aprovação das operações destacam-se: o seguro de crédito à exportação com cobertura do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) ou apólices de seguro emitidas por seguradoras autorizadas a operar com o BNDES; garantia bancária concedida por instituição financeira no Brasil ou no exterior autorizadas a operar com o BNDES, incluindo fiança, aval ou endosso com direito de regresso em notas promissórias ou letras de câmbio; carta de crédito emitida por instituição financeira no exterior autorizadas a operar com o BNDES ou confirmada por instituição financeira no Brasil ou no exterior autorizadas a operar com o banco, CCRs, cumpridas todas as formalidades para reembolso automático; e outras garantias definidas na análise da operação (BNDES, 2019).

Além dos mecanismos de garantia citados, especificamente para os projetos de infraestrutura, houve a utilização do fideicomisso como meio para mitigação dos riscos envolvidos e, principalmente, como facilitador do crédito. No estudo "O Fideicomisso como facilitador do crédito na América do Sul" de 2007, elaborado por funcionários do Departamento de Comércio Exterior e Integração da América do Sul da área de Comércio Exterior do BNDES, os autores abordam como esse mecanismo foi utilizado em operações de exportação de serviços de empresas brasileiras para realização de obras de infraestrutura na América do Sul<sup>11</sup>.

O "fideicomisso sul-americano" possibilitou a criação de um marco regulatório nos países que utilizam tal instrumento para atrair investimentos para a realização de obras de infraestrutura. Nas operações que envolvem a utilização do fideicomisso, os governos conseguiram dar garantias mais sólidas ao cumprimento das condições financeiras estabelecidas nos contratos de financiamento aos investidores. De maneira mais simples, o mecanismo do fideicomisso foi uma forma de alguns países sul-americanos disporem de dispositivos de garantia para atrair investimentos externos para a realização de obras de infraestrutura. Nesses casos, os governos entravam como o garantidor das empresas que assumiam a realização das obras e conseguiam por meio de tal mecanismo financeiro-jurídico isolar os valores referentes aos pagamentos dos financiamentos estrangeiros, tornando-os menos suscetíveis às crises econômicas ou políticas.

Nesse sentido, é importante destacar que o BNDES além de criar dispositivos domésticos que estimularam a exportação dos serviços de infraestrutura na América do Sul

---

<sup>11</sup> Conforme Senra et al. (2007) o fideicomisso é um instituto jurídico, derivado do direito romano, que pode ser definido como o negócio jurídico por meio do qual uma pessoa física ou jurídica (chamada fideicomitente) transfere temporariamente a propriedade de determinados bens ou direitos para outra pessoa física ou jurídica (fiduciário) até atingir determinado fim ou cumprir determinado prazo. Cumprida a finalidade ou o decurso do prazo estabelecido, aquele que detém a propriedade temporária transfere os bens a terceiro ou devolve ao proprietário original (SENRA et al. 2007, 180).

também incorporou às suas práticas instrumentos oriundos dos países-parceiros que garantiram maior segurança para o banco a tais operações de exportação. O aumento da dotação da capacidade orçamentária do BNDES, ao dispor para as empresas de construção civil dispositivos de competitividade necessários para que as mesmas avançassem sobre um mercado carente de expertise e dinheiro como o sul-americano, não explica sozinho o aumento substantivo dos negócios de um setor altamente oligopolizado como o da construção civil. O fator principal para entender a expansão dessas empresas na América do Sul assenta-se justamente na obviedade que envolve a concessão dos financiamentos em países estrangeiros por meio do BNDES e que foi pressuposto para a ação diplomática do governo brasileiro no tema: apenas empresas brasileiras podem acessar tais políticas e recursos.

Essa especificidade não se restringe ao BNDES, o acesso aos aportes de outros mecanismos de financiamento à exportação, como o PROEX-BB, também era aplicável apenas às companhias brasileiras. Cabe ressaltar, que os requisitos exigidos por esses órgãos para a aprovação das operações de exportação seguiram rígidos critérios e mecanismos de garantia que conferiam baixa exposição e risco às mesmas. Relativamente ao BNDES, conforme informações do próprio banco: “as decisões quanto às condições de apoio à exportação e às garantias exigidas do importador são tomadas pela CAMEX e pelo COFIG, que são colegiados interministeriais nos quais o BNDES não tem direito a voto nem poder de decisão” (BNDES, 2019). O banco ressalta por meio de sua plataforma digital que não há critérios ideológicos para as escolhas dos destinos dos financiamentos e que o BNDES só começa a avaliar eventual apoio a uma exportação de serviços de engenharia a partir de contratos comerciais já estabelecidos entre a empresa brasileira exportadora e o importador estrangeiro (BNDES, 2019).

Isso significa que o papel do BNDES, conforme informações do banco, em avaliar o mérito do projeto sobre a concessão do financiamento ocorreu depois da adjudicação das obras às empresas brasileiras e a disponibilização por parte do governo brasileiro dos financiamentos por meio das negociações bilaterais. Essa dinâmica coloca em tela a precedência do ativismo diplomático de alto nível na dimensão da infraestrutura, ou seja, a disponibilização do financiamento pelo governo brasileiro implicava obrigatoriamente na adjudicação das obras às construtoras brasileiras. Tal característica, que de tão óbvia tornou-se subvalorizada como elemento político nas análises acerca da expansão dos negócios das empresas de construção civil na América do Sul, tornou-se o principal elemento na política bilateral a favor das empresas brasileiras. Assim, quando o governo brasileiro se colocava a disposição em cooperar bilateralmente para o avanço da integração da infraestrutura no subcontinente em determinada obra por meio de financiamentos, ele condicionava diretamente a concessão do financiamento

à contratação de serviços de empresas brasileiras.

## **V. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A realização de obras de infraestrutura por empresas brasileiras em países da América do Sul ganhou destaque na agenda regional, principalmente a partir dos governos Lula. A compreensão da dinâmica política que subsidiou a expansão dos negócios do setor de construção civil brasileiro no subcontinente ainda se mostra incipiente na literatura da política externa brasileira. Ao tratar do tema grande parte dos analistas focaram-se na análise estrita do papel do BNDES como variável explicativa da expansão dessas empresas. Entretanto, pouco se discute sobre a correlação entre o projeto de desenvolvimento nacional e a política regional como ferramenta para a projeção dos interesses brasileiros na América do Sul.

Ao apontar a dimensão da infraestrutura como onexo entre a política externa regional e os objetivos do modelo de desenvolvimento adotado durante os governos Lula, conclui-se que a arquitetura doméstica de políticas de crédito e incentivos à exportação dos serviços brasileiros no setor da construção civil não funcionou apenas para gerar oportunidades para essas empresas lançarem-se voluntariamente aos mercados periféricos. Tal estrutura de dispositivos e mecanismos de financiamento foi decisiva para potencializar a capacidade política do governo brasileiro em disponibilizar recursos para a realização das obras nos países da América do Sul. E, conseqüentemente, projetar a expansão dos negócios e interesses das construtoras conforme sustentou-se ao longo do artigo. A articulação da arquitetura doméstica de políticas de estímulo com a arquitetura regional de convergência em relação à infraestrutura, conferiu à ação política brasileira de nível bilateral legitimidade nos dois cenários, doméstico e regional.

De modo geral, o artigo objetivou demonstrar a construção política arregimentada no âmbito da dimensão de infraestrutura na política brasileira para a América do Sul. A infraestrutura foi o eixo central da política regional nos governos Lula e a compreensão de seu funcionamento permite estabelecer o nexo entre a política externa regional e o neodesenvolvimentismo. Nesse sentido, a orientação Sul-Sul da política externa brasileira no período foi articulada à projeção dos interesses de atores privados, as empresas de construção civil. A estratégia do governo brasileiro no tema envolveu duas esferas: 1) a construção de uma arquitetura regional bilateral e multilateral, orientada por diretrizes Sul-Sul, capaz de gerar consensos em torno da importância da infraestrutura e 2) a criação de uma arquitetura doméstica de políticas de incentivo, instrumentos de garantia e mecanismos de financiamento para o setor da construção civil nacional que possibilitou a atuação desses setores em âmbito regional.



A arquitetura regional multilateral representada pela IIRSA/COSIPLAN apesar de se constituir como espaço de influência brasileira, apresenta-se também como importante espaço para a aproximação dos países sul-americanos e da convergência de suas expectativas no âmbito da infraestrutura. Assim como afirmado por Neves (2019, p. 222), “ao projetar a IIRSA, porém atuar de modo contraditório ao investir mais em obras de caráter integrador do território nacional, o Brasil tem o espaço sul-americano não somente como aquele para crescer frente ao sistema internacional, mas como consumidora e beneficiadora de seu projeto de desenvolvimento”. E, apesar de o BNDES não ter uma contribuição de destaque direto a esses mecanismos regionais, o papel brasileiro de “*paymaster*” parcial através do Banco possibilitou não somente a projeção dos interesses do país na região, mas também beneficiou os países da América do Sul com a construção de inúmeras obras de infraestrutura em seus territórios nacionais.

Ao defender que não há uma dissensão entre o regionalismo brasileiro e a projeção de seus interesses unilaterais, a partir da análise da dimensão da infraestrutura, indaga-se a importância estratégica da ausência de um projeto integracionista comum e as características e resultados do regionalismo brasileiro no período analisado. A contribuição apresentada permite direcionar o olhar para reflexões e agendas de pesquisa futuras que não se limitem ao nexo causal regional para explicar os regionalismos sul-americanos, mas que indague a própria lógica de existência desses regionalismos. Afinal, o desenvolvimento do cenário regional no período foi resultado de uma priorização da América do Sul pelos governos eleitos, ou o crescimento da importância da agenda regional multilateral esteve a serviço das políticas e interesses de seus apoiadores domésticos?

## VI. BIBLIOGRAFIA

AMORIM, Celso Nunes. **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo, Benvirá, 2013. 168p.

BNDES. Central de Downloads. **Operações de exportação pós-embarque – serviços de engenharia** (1998 a 30.06.2019), 2018. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>. Acesso em 12 set. 2019.

BNDES. **Perguntas e respostas sobre nosso apoio à exportação**. 2019. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/perguntas-respostas/perguntas-respostas-sobre-apoio-a-exportacao>. Acesso em 12 set. 2019.

BOITO Jr., Armando; BERRINGER, Tatiana. Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e

Política Externa nos Governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, vol. 21, n. 47, set. 2013, p. 31-38.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. **Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP)**, n. 274, nov. 2010.

BUGIATO, Caio Martins. **A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira**. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP, 2016.

CAMPOS, Pedro Pedreira. **A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas de associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985**. Tese de doutorado em História Social defendida na Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói, RJ, 2012.

CERQUEIRA, Daniela Franco. **A Integração do Brasil com os países da América do Sul (2003-2010): o IED brasileiro, a IIRSA e a consolidação da dependência**. Tese de doutorado em Economia defendida na Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói, RJ, 2014.

COSIPLAN. **Objetivos gerais do COSIPLAN**, 2019. Disponível em: <http://www.cosiplan.org/Page/Detail?menuItem=120>. Acesso em 12 set. 2019.

DOM CABRAL, Fundação. **Ranking Transnacionais Brasileiras 2010: repensando as estratégias globais**. Disponível em: <http://acervo.ci.fdc.org.br/AcervoDigital/Relat%C3%B3rios%20de%20Pesquisa/Relat%C3%B3rios%20de%20pesquisa%202010/Relat%C3%B3rio%20Ranking%202010%20-%20Portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso em 12 set. 2019.

GARCIA, Ana Saggiaro. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo**. Tese (Doutorado). Instituto de Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 2012.

HIRST, Monica. **A Presença do Brasil na Bolívia: Diálogo Político, Vínculos Econômicos e Cooperação Horizontal**. 1869: **textos para discussão**, IPEA, 2013.

HONÓRIO, Karen dos Santos. **A política das obras e as obras da política: um estudo sobre as relações bilaterais Brasil-Bolívia e Brasil-Ecuador na dimensão da infraestrutura nos governos Lula da Silva (2003-2010)**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, Puc-Sp), 2019.

\_\_\_\_\_. 135 f. **O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo, 2019.

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

LIMA, Maria Regina Soares. A agência da política externa brasileira: uma análise preliminar. In: **Política externa brasileira em debate : dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008** / organizadores: Walter Antonio Desiderá Neto... [et al.]; prefácio de Rubens Barbosa. – Brasília : Ipea : Funag, 2018.

\_\_\_\_\_. A nova agenda da América do Sul e o Papel do Brasil. **Pensamiento Propio**, vol. 39, 2014.

MALAMUD, Andrés. A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”. **Latin American Politics and Society**, vol. 53, n. 3: p. 1-24, 2011.

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

MEDEIROS, Marcelo; Teixeira Junior, Augusto Wagner Menezes; Reis, Elton Gomes dos.. Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul. **Revista de Sociologia Política (UFPR)**, vol. 25, n. 61, p. 97-123, mar. 2018.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina Soares de.. Brazil’s foreign policy and the ‘graduation dilemma’. **International Affairs**, London, vol. 93, n. 3, p. 585-605, 2017.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **Dez anos de Política Externa Brasileira-América do Sul. Relações com países sul-americanos. infraestrutura**. 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.6-america-do-sul-infraestrutura>>. Acesso em 12 set. 2019.

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

NYKO, Diego. Integração Regional, Cooperação Financeira e a Atuação do BNDES na América do Sul no período recente. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas). 125f. Unicamp, Campinas, 2011.

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

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

ROCHA, Daniela Cristina Comin. 360f. **Internacionalização de empresas, estado e desenvolvimento: a internacionalização das empresas brasileiras na América do Sul**

(2003-2014). Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara), 2018.

SARAIVA, Miriam Gomes. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, vol. 8, n. 1, p; 3-21 [jan./jun.] 2013.

SENNES, Ricardo; MENDES, Ricardo. Projeto América do Sul: serviços de logística, IIRSA e Integração regional. **Relatório Final CINDES**. São Paulo, jun. 2008.

SENRA, Andresa Biato et al. O fideicomisso como facilitador do crédito na América do Sul. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 175-214, mar. 2007.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente da República, por ocasião da visita de trabalho do Presidente da Bolívia, Gonzalo Sanchez Lozada, em Brasília, 25 de abril de 2003. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 92. Brasília, 1º semestre de 2003.

SANTOS, Marcelo. A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa. **Análisis Político**, vol. 26, n. 77, 2013, p. 195-210.

SANTOS, Leandro. BNDES: internacionalização de empresas e o subimperialismo brasileiro. In: **Geosp – Espaço e Tempo** (Online), vol.22, n.1, 2018, p.115-137. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/115940>>.

SOUZA, Vitor H. P. de. **A política de transporte regional no século XXI: o caso da IIRSA/COSIPLAN na América do Sul**. Tese (Doutorado em Geografia). 367f, UFSC, Florianópolis, 2019.

SPEKTOR, Matías. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol. 53, n.1, 2010.

TUSSIE, Diana; DESIDERÁ NETO, Walter Antônio. As relações Sul-Sul (2008-2015). In: **Política externa brasileira em debate : dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008** / organizadores: Walter Antonio Desiderá Neto... [et al.]; prefácio de Rubens Barbosa. – Brasília, Ipea: Funag, 2018.

TUSSIE, Diana; RIGGIROZZI, Pia. A global conversation: rethinking IPE in post-hegemonic scenarios. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 37, n. 3, september/december 2015, p. 1041-1068.

VASCONCELLOS, Patrícia Mara Cabral de. **A política externa brasileira e a internacionalização das empresas de engenharia e construção na América do Sul a partir de 2002**. Tese (doutorado). Universidade de Brasília. Instituto de Relações Internacionais. Brasília-DF, 2015.

VIGEVANI, Tullio; CEPALUNI, Gabriel. A PEB de Lula-Autonomia pela diversificação. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, p. 273-335 [jul./dez.] 2007.

Recebido em: fevereiro/2020.

Aprovado em: agosto/2020.