

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

KAREN DOS SANTOS HONÓRIO

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)

Doutorado em Relações Internacionais

SÃO PAULO

2019

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

KAREN DOS SANTOS HONÓRIO

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)

Doutorado em Relações Internacionais

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Política Externa”.

Orientadora: Profa. Dra. Flavia de Campos Mello.

SÃO PAULO

2019

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Honório, Karen dos Santos.

H774 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) / Karen dos Santos Honório. – São Paulo, 2019.

228 f. : il.; 30 cm.

Orientadora: Flavia de Campos Mello.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2019.

1. Brasil – Relações exteriores – Bolívia – Séc. XXI. 2. Brasil – Relações exteriores – Ecuador – Séc. XXI. 3. Brasil – Relações econômicas exteriores – Bolívia – Séc. XXI. 4. Brasil – Relações econômicas exteriores – Ecuador – Séc. XXI. 5. Infra-estrutura (Economia) – Brasil – Aspectos políticos – Séc. XXI. 6. Desenvolvimento econômico – Brasil – Aspectos políticos – Séc. XXI. I. Título.

CDD 327.8108

KAREN DOS SANTOS HONÓRIO

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 apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Política Externa”.
Orientadora: Profa. Dra. Flavia de Campos Mello.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Flávia de Campos Mello (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Profa. Dra. Mônica Herz (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Dra. Tatiana Berringer de Assumpção (Universidade Federal do ABC)

Prof. Dr. Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Jean François Germain Tible (Suplente) (Universidade de São Paulo)

Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira (Suplente) (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

São Paulo, 18 de março de 2019.

Ao Gabriel e ao Chicão, com amor e sempre.

AGRADECIMENTO

A tese foi desenvolvida com o auxílio de bolsa dissídio concedida pela Fundação São Paulo (FUNDASP) da PUC-SP, agradeço o auxílio outorgado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Profa. Flavia de Campos Mello pelo carinho e compreensão durante todo o período do doutorado. Obrigada pela leitura atenta e exigente, pelos diálogos esclarecedores e por compartilhar comigo suas impressões valiosas e certeiras sobre o que era apresentado. A tese encerra um ciclo de orientação que vem desde o mestrado, sou muito grata por esse período de convivência e expresse minha mais alta admiração pela orientadora e docente que você é.

Aos professores Tullo Vigevani e Samuel Soares pelos comentários, críticas e sugestões durante a banca de qualificação deste trabalho e por participarem da defesa.

Às professoras Mônica Herz e Tatiana Berringer pela disponibilidade em compor a banca examinadora desta tese.

Aos professores Jean Tible e Paulo Pereira pela disponibilidade em participar da banca examinadora como membros suplentes.

Aos meus amados pais, Ana e Dionísio, por serem fonte inesgotável de amor e apoio. Agradeço especialmente pela possibilidade em me dedicar integralmente à tese nos últimos meses. Vocês são meus heróis da vida toda.

À Camila Breitenvieser, companheira de biblioteca Mário de Andrade e das melhores conversas. Sua parceria foi imprescindível na reta final.

A UNILA por possibilitar meu afastamento para o término deste trabalho. Agradeço especialmente pelo apoio e estímulo dos/as amigos/as Ana Carolina Teixeira Delgado, Gustavo Oliveira, Lucas Mesquita, Ramon Blanco e Roberta Traspadini.

À equipe da Pró-Reitoria de Relações Institucionais e Internacionais (PROINT) pelo carinho e aprendizagens no período em que aí estive. Em especial ao meu companheiro de jornada e ideias, Felipe Cordeiro de Almeida.

Aos amigos e amigas da III turma de R.I. da Unesp-Franca, pela amizade tão valiosa em tempos cinzas.

À Isabela e Giovana pela gentileza, auxílio e disponibilidade sempre que necessário.

À Graziela pela atenção, eficiência e doçura.

Aos colegas do Dantas, especialmente a turma de doutorado de 2015.

Por fim, sabe-se que uma tese não é feita apenas de empiria e conceitos, são necessários empenho, disposição, insistência, tranquilidade e determinação para dar conta de um processo que exige solidão e introspecção enquanto o mundo (e a vida) não pára. A realização desta tese só foi possível porque contei com duas pessoas que no meio do turbilhão me deram tranquilidade e conforto emocional para seguir, cabe a elas meu maior agradecimento.

Ao Gabriel, por todo o apoio, amor e parceria nesses dias de luta. Não tenho palavras para expressar o quanto você foi importante nesse processo e o privilégio de tê-lo ao meu lado.

Ao Chicão, por me dar coragem e fé na vida desde o primeiro momento que soube de sua existência. A linha do seu sorriso é a síntese mais bonita do meu passado, presente e futuro.

RESUMO

Esta tese tem como objetivo analisar a dimensão da infraestrutura nas relações bilaterais Brasil-Bolívia e Brasil-Ecuador durante os governos Lula (2003-2010). Argumenta-se que a infraestrutura foi um dos eixos centrais da política regional brasileira e a análise das dinâmicas bilaterais nesse tema permite observar a articulação entre os objetivos Sul-Sul e o projeto neodesenvolvimentista de ação indutora do Estado com agentes econômicos privados. Parte-se da hipótese de que o ativismo político de alto nível na agenda bilateral em relação à dimensão da infraestrutura, possibilitou a negociação das obras pelo governo beneficiando setores privados brasileiros, as empresas de construção civil. Nesse sentido, concluiu-se que a projeção dos interesses de atores privados ocorreu articulada à política regional brasileira. A reconstrução dos processos de negociação bilateral e implementação das obras na Bolívia e no Ecuador permitiu a compreensão dos conflitos que envolveram as empresas brasileiras e esses governos bem como os impactos dessas crises no âmbito diplomático. A expansão do capitalismo brasileiro sob orientação política, na dimensão da infraestrutura, problematiza os resultados e limites da cooperação para o desenvolvimento e as diretrizes solidárias do Sul-Sul na ação governamental brasileira dos governos Lula na América do Sul.

Palavras-chaves: Brasil-Bolívia. Brasil-Ecuador. Infraestrutura. Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the infrastructure dimension in the bilateral relations Brazil-Bolivia and Brazil-Ecuador during the Lula Governments (2003-2010). It is argued that infrastructure was one of the central axes of the Brazilian regional policy and the analysis of the bilateral dynamics of the theme allows to observe the articulation between the South-South objectives and a neodevelopmental project of state-inducing action with private economic agents. It is the hypothesis that the high-level political activism on the bilateral agenda in relation to the infrastructure dimension allowed the government to negotiate the projects benefiting Brazilian private sectors, the construction companies. In this sense, it was concluded that the projection of the interests of private actors was articulated to the Brazilian regional policy. The reconstruction of the bilateral negotiation processes and the implementation of the projects in Bolivia and Ecuador allowed an understanding of the conflicts that involved the Brazilian companies and these governments and the impacts of these crises in the diplomatic field. The expansion of Brazilian capitalism under political orientation in the infrastructure dimension questions the results and limits of development cooperation and the South-South solidarity guidelines in the Brazilian government action of the Lula governments in South America.

Keywords: Brazil-Bolivia. Brazil-Ecuador. Infrastructure. Brazilian Foreign Policy.

RESUMEN

Esta tesis tiene como objetivo analizar la dimensión de la infraestructura en las relaciones bilaterales Brasil-Bolivia y Brasil-Ecuador durante los gobiernos Lula (2003-2010). Se argumenta que la infraestructura fue uno de los ejes centrales de la política regional brasileña y el análisis de las dinámicas bilaterales del tema permite observar la articulación de los objetivos Sur-Sur y un proyecto neodesarrollista de acción inductora del Estado con agentes económicos privados. Se parte de la hipótesis de que el activismo político de alto nivel en la agenda bilateral en relación a la dimensión de la infraestructura, posibilitó la negociación de las obras por el gobierno beneficiando sectores privados brasileños, las empresas de construcción civil. En ese sentido, se concluyó que la proyección de los intereses de actores privados ocurrió articulada a la política regional brasileña. La reconstrucción de los procesos de negociación bilateral e implementación de las obras en Bolivia y Ecuador permitió la comprensión de los conflictos que involucraron las empresas brasileñas y esos gobiernos y los impactos de esas crisis en el ámbito diplomático. La expansión del capitalismo brasileño bajo orientación política, en la dimensión de la infraestructura, problematiza los resultados y límites de la cooperación para el desarrollo y las directrices solidarias del Sur-Sur en la acción gubernamental brasileña de los gobiernos Lula en América del Sur.

Palabras-claves: Brasil-Bolivia. Brasil-Ecuador. Infraestructura. Política Exterior Brasileña.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Pontos do “Comunicado Conjunto Brasil-Bolívia de 28.04.2003”.....	59
Figura 1 -	Inauguração da Ponte Binacional Wilson Pinheiro (Brasiléia-Cobja).....	81
Figura 2 -	Ponte Binacional Wilson Pinheiro.....	82
Figura 3 -	Ponte sobre o Igarapé Rapirã.....	84
Figura 4 -	Trechos San Lorenzo - Cucho Ingenio e Bella Vista – Cotagaita.....	100
Quadro 2-	Pontos comuns dos Comunicados Conjuntos Brasil-Ecuador de 2003 e 2004.....	124
Quadro 3-	Atos assinados por ocasião da visita de Estado ao Brasil do Presidente do Ecuador, Rafael Correa Delgado (4 de abril de 2007).....	127
Quadro 4-	Assistência Humanitária fornecida pelo Brasil ao Ecuador (2003 a 2010).....	128
Figura 5-	Traçado do Projeto San Francisco.....	156
Figura 6-	Central Hidrelétrica San Francisco.....	157
Figura 7-	Fluxo Operacional BNDES Exim Pré-embarque Supplier Credit.	190
Figura 8-	Fluxo Operacional BNDES Exim Pré-embarque Buyer Credit.....	190

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Comércio Brasil – Bolívia (2003-2010) em US\$ milhões.....	54
Tabela 2-	Número de visitas oficiais Brasil e Equador de 1994 a 2010.	135
Tabela 3-	Projetos realizados ou negociados para empresas brasileiras no Equador (2003-2010).....	143
Tabela 4-	Obras realizadas por empresas brasileiras no Equador com financiamento do BNDES.....	145

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABC	Administradora Boliviana de Carreteras
ADN	Acción Democrática Nacionalista
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALBA-TCP	Aliança Bolivariana para os povos de nossa América-Tratado de Comércio dos Povos
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BG	British Gas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BP	British Petroleum
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAIC	Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público
CALC	Cúpula da América Latina e o Caribe
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CAN	Comunidade Andina de Nações
CENACE	Centro Nacional de Controle da Energia do Equador
CCI	Câmara de Comércio Internacional
CCR	Convênio de Créditos Recíprocos
CCT	Comitê de Coordenação Técnica
CDE	Comitê de Direção Executiva
CIDOB	Confederação de Povos Indígenas da Bolívia
CN	Comissão Nacional
COB	Central Obrera Boliviana
COFIG	Comitê de Financiamento e Garantia às exportações
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONELEC	Conselho Nacional de Eletricidade do Equador
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CS	Conselho de Segurança da ONU
DS	Decreto Supremo

EDC	Export Development Corporation
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FGE	Fundo de Garantia à exportação
FINAME	Agência Especial de Financiamento Industrial
FMI	Fundo Monetário Internacional
GTE	Grupo Técnico Executivo
HSF	Hidrelétrica San Francisco
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IBCE	Instituto Boliviano de Comércio Exterior
IIRSA	Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana
INECEL	Instituto Equatoriano de Eletrificação
LRSE	Lei de Regime do Setor Elétrico do Equador
MAS	Movimiento al Socialismo
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MRE	Ministério de Relações Exteriores do Brasil
MOP	Ministério de Obras Públicas do Equador
NBSABS	Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios
ND	Novo Desenvolvimentismo
OCIPSE	Obras complementarias de Infraestructura em la Peninsula Santa Helena
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIGs	Organizações Internacionais Governamentais
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PDVSA	Petroleos de Venezuela
PEI	Política Externa Independente
PITCE	Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior

PLANEX	Plan Nacional de Politica Exterior
PHASE	Plan Hidraulico Acueduto de Santa Helena
PODEMOS	Poder Democratico Social
PROEX-BB	Programa de Financiamento às exportações do Banco do Brasil
PSI	Programa de Substituição de Importações
PT	Partido dos Trabalhadores
QG	Queiroz Galvão
SBCE	Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação
SNC	Servicio Nacional de Caminos
TCO	Território Comunitário Indígena
TIPNIS	Território Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure
TLC	Tratado de Livre-Comércio
UNASUL	União Sul-Americana de Nações
YPFB	Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. NEODESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICA EXTERNA: A AMÉRICA DO SUL NOS GOVERNOS LULA	21
2.1 O Sul-Sul e o neodesenvolvimentismo na política externa brasileira	30
2.2 A projeção política: a América do Sul como espaço de governança regional	40
2.3 A projeção econômica: a América do Sul como espaço de expansão do capitalismo brasileiro	46
2.4 Conclusão do Capítulo.....	50
3. A DIMENSÃO DA INFRAESTRUTURA NAS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-BOLÍVIA (2003-2010).....	52
3.1 Relações bilaterais Brasil – Bolívia (2003-2010): breves apontamentos	52
3.2 A dimensão da infraestrutura nas relações bilaterais Brasil-Ecuador nos governos Lula	72
3.2.1 A infraestrutura na burocracia governamental boliviana: <i>o Servicio Nacional de Caminos (SNC) e a Administradora Boliviana de Carreteras (ABC)</i>	78
3.3 “A primeira ponte em 500 anos ” : a ponte Wilson Pinheiro (Cobija-Brasiléia).....	80
3.4 Ponte Internacional sobre o Igarapé Rapirrã – Plácido Castro (Acre) e Montevideu (Bolívia).....	83
3.5 As obras do corredor Interoceânico na Bolívia	85
3.5.1 Estradas Roboré – El Carmen (Carmargo Corrêa) e El Carmen- Arroyo Concepción (Odebrecht).....	85
3.5.1.2 Corrupção	91
3.6 O Projeto <i>Hacia el Norte</i> : Estrada Rurrenabaque – Riberalta e a Ponte sobre o Rio Mamoré.....	93
3.6.1 Estrada Ruberranabaque-Riberalta: do BNDES ao Exim Bank Chinês.....	95
3.6.2 Ponte Internacional Guajará-Mirim/ Guayaramerín (Ponte sobre o Rio Mamoré)	98
3.7 As estradas da Rodovia Panamericana (Tarija-Bermejo, Potosí-Tarija, Potosí-Villazón), a Expulsão da Queiroz Galvão e a entrada da OAS na Bolívia	99
3.8 Estrada Potosí-Uyuni	107
3.9 Estrada Villa Tunari- San Ignacio de los Moxos	110
3.10 Conclusão do Capítulo.....	117
4. A DIMENSÃO DA INFRAESTRUTURA NAS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-EQUADOR (2003-2010).....	118
4.1 As relações bilaterais Brasil-Ecuador (2003-2010): breves apontamentos	118
4.1.1 Marcos na relação bilateral (2003-2010): asilo a Lucio Gutiérrez, saída da Petrobrás, expulsão da Odebrecht e o papel do Brasil no conflito Equador - Colômbia em 2008.....	130

4.2 A dimensão da infraestrutura nas relações bilaterais Brasil-Ecuador nos governos Lula	135
4.2.1 A Comissão de Auditoria Integral do Crédito Público: o raio x na dívida pública equatoriana.....	148
4.3 A expulsão da Odebrecht do Equador: o caso da Hidrelétrica San Francisco (HSF)...	153
4.3.1 A matriz energética do Equador e a nova lei de regulação setor elétrico	155
4.3.2 As características do Projeto da Hidrelétrica de San Francisco.....	156
4.3.3 A licitação e o BNDES como critério de adjudicação	157
4.3.4 O financiamento via BNDES e as ações de inconstitucionalidade no Equador	160
4.3.5 A expulsão da Odebrecht do Equador e a reação do governo brasileiro	166
4.4 Desdobramentos da expulsão: Hidrelétrica de Toachi Pilon, Hidrelétrica de Baba, Aeroporto de Tena e o Projeto de Irrigação Carrizal-Chone	173
4.5 Corrupção	174
4.6 Conclusão do Capítulo.....	175
5. A DIMENSÃO DA INFRAESTRUTURA COMO EXPRESSÃO NEODESENVOLVIMENTISTA NA AMÉRICA DO SUL	177
5.1 A arquitetura regional: a infraestrutura na agenda da integração sul-americana (IIRSA ao Cosiplan).....	180
5.2 A arquitetura doméstica: as políticas de crédito e apoio à internacionalização das construtoras na América do Sul	186
5.3 Resultados e limites da ação brasileira na dimensão da infraestrutura na América do Sul: contribuições a partir das análises da Bolívia e do Equador	195
5.3.1 O ativismo político diplomático: a negociação das obras	197
5.3.2 Problemas na implementação das obras: questões contratuais e crises diplomáticas	199
5.3.3 Problemas na implementação das obras: o acirramento de conflitos sociais e ambientais	201
5.4 Conclusão do Capítulo.....	202
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	204
REFERÊNCIAS.....	208

1. 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** (LULA in RESENHA..., 2003a, 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).

A integração da América do Sul não é mais uma integração sentimental. A frase do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (daqui em diante Lula) pronunciada no início de seu governo em 2003, apareceu em diversos momentos nos discursos presidenciais em eventos bilaterais e multilaterais no subcontinente analisados ao longo da pesquisa. Outra ideia recorrente nos discursos oficiais na região foi a abertura de mercados para os empresários brasileiros nos países sul-americanos a partir da apresentação dos mesmos sob uma perspectiva cooperativa, conforme demonstra a frase do ex ministro Celso Amorim.

Somadas, as ideias contidas nos dois excertos demonstram que o subcontinente foi lugar de intenso ativismo diplomático a partir de certa perspectiva pragmática. A orientação governamental para a região buscou articular as dimensões política e econômica, de modo que a integração regional fosse o instrumento pelo qual os países conduziram seu desenvolvimento. A integração regional, nesse sentido, foi o conceito que subsidiou o discurso diplomático brasileiro nas relações bilaterais e multilaterais na América do Sul durante o período.

A relevância da América do Sul na estratégia internacional brasileira, observada já nos primeiros momentos do governo, pode ser entendida a partir da implementação de uma ampla agenda multidimensional com os países da região de 2003 a 2010. A dilatação dessa agenda possibilitou diversas interpretações da ação brasileira e de seus objetivos de acordo com a dimensão analisada, dos atores envolvidos, da velocidade de evolução dos temas, dos limites e dos alcances destes na política regional.

A partir da complexidade da presença brasileira na região, algumas questões podem ser colocadas: Qual foi o significado da América do Sul na política externa brasileira durante os governos Lula? A integração regional no discurso e ação diplomática brasileira pode ser

avaliada como meio para alcançar objetivos individuais? Quanto do conteúdo regional multilateral esteve presente nas relações bilaterais do Brasil com os países Sul-americanos? É possível observar na política externa regional projeções de interesses de atores privados domésticos? Quais elementos explicam as supostas ambivalências da política brasileira para a região? As perguntas acima compuseram, de maneira geral, o quadro inicial de questionamentos que motivaram a pesquisa apresentada nessa tese.

A América do Sul foi o espaço geopolítico prioritário na política externa dos governos Lula sob orientação Sul-Sul. Dentre as dinâmicas desenvolvidas na região, a participação de empresas de construção civil brasileiras na realização de obras em países do subcontinente com financiamentos do governo brasileiro, trouxe questionamentos acerca da ação brasileira na região.

De 2003 a 2010, o governo brasileiro aprovou aproximadamente 10 bilhões de dólares em financiamentos para obras de infraestrutura no subcontinente (MRE, 2010). Grande parte desses desembolsos ocorreu através do BNDES, que em 2004 criou uma linha de crédito exclusiva para a América do Sul. A dimensão da infraestrutura ganhou relevância regional a partir do ano 2000 com a criação da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA). Dois logros em relação à IIRSA nos seus dez anos de existência merecem destaque: 1) a consolidação de uma carteira de obras que praticamente mapeou todos os projetos nacionais e regionais no campo da infraestrutura na América do Sul e 2) o consenso regional acerca da importância do desenvolvimento da infraestrutura na região.

A IIRSA, no entanto, não conseguiu forjar mecanismos multilaterais que garantissem a implementação das obras, principalmente no tocante ao financiamento das mesmas. Nesse sentido, com o intuito de levar a integração da infraestrutura para um foro político de alto nível, os governos sul-americanos decidem incorporá-la na estrutura da União Sul-Americana de Nações (UNASUL) em 2009, por meio da criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN).

A baixa capacidade de evolução da implementação das obras pela via multilateral possibilitou que bilateralmente a temática avançasse, no caso brasileiro, a dimensão da infraestrutura ganhou destaque nos discursos do presidente e o número de obras com participação de empresas brasileiras e com financiamentos de organismos públicos nacionais cresceu de maneira exponencial durante o período.

Simultaneamente, em âmbito doméstico, o modelo de desenvolvimento do governo privilegiava em suas políticas públicas setores do capitalismo brasileiro que tinham capacidade de competir internacionalmente, criando mecanismos de estímulos à sua

internacionalização. Dentre essas medidas esteve o aumento das linhas de financiamento para a exportação de serviços e produtos de engenharia para a América do Sul, sob a justificativa de contribuir com a integração regional.

A dimensão da infraestrutura nas relações bilaterais do Brasil com a Bolívia e com o Equador é o objeto de análise desta tese. Buscou-se por meio da reconstrução dos processos de negociação bilateral e implementação das obras identificar dinâmicas e características que contribuam para o entendimento dessa dimensão da ação brasileira na América do Sul e na política externa.

A escolha pelos dois países justifica-se pelo fato de que Equador e Bolívia tiveram problemas com empresas de construção civil brasileiras que realizaram obras em seus territórios e tais crises transbordaram para a esfera diplomática ganhando repercussão regional. Para além das consequências diplomáticas, os conflitos com as empresas trouxeram à tona desdobramentos sociais, ambientais e políticos nos países onde as obras foram realizadas que questionam os princípios Sul-Sul e da cooperação para o desenvolvimento emuladas na política brasileira do período. Tais fatos apontam a tênue linha de distinção entre as esferas privada e governamental no desenvolvimento dessa temática na política regional brasileira.

O escasso material sobre as relações bilaterais do Brasil na temática da infraestrutura com os países, também determinou a escolha dos mesmos. Os trabalhos existentes sobre as relações Brasil-Bolívia e Brasil-Ecuador, abordam a dimensão da infraestrutura como tema residual na composição das agendas bilaterais. Tendo em conta a problemática em relação à dimensão da infraestrutura exposta acima, a tese buscou responder a duas perguntas principais: 1) o ativismo político do governo foi determinante para que as empresas brasileiras realizassem obras na Bolívia e no Equador? 2) a América do Sul pode ser entendida como o espaço da projeção de interesses de atores privados do capitalismo brasileiro por meio da política regional na dimensão da infraestrutura nos governos Lula?

A principal hipótese da tese é que o ativismo bilateral de alto nível político dos governos Lula foi determinante para a negociação das obras de infraestrutura que foram executadas por empresas brasileiras na Bolívia e no Equador. A ação do governo brasileiro no âmbito bilateral foi fundamental no momento de negociação das obras a partir da mobilização de recursos políticos e financeiros para as mesmas. A segunda hipótese, derivada da primeira, é que foi possível a projeção dos interesses das construtoras brasileiras na política regional brasileira na dimensão da infraestrutura e que a América do Sul representou o espaço de

articulação da orientação Sul-Sul e da expansão do capitalismo brasileiro sob certo modelo de desenvolvimento adotado pelo governo.

Com o objetivo de responder às questões formuladas acima a partir da problemática apresentada, a tese está organizada além dessa breve introdução e das considerações finais em quatro capítulos.

No capítulo 2, discute-se a partir das contribuições da literatura especializada, o significado da América do Sul na política externa brasileira dos governos Lula. O argumento central é que a orientação Sul-Sul da política externa brasileira não deve ser entendida apenas como uma estratégia de reposicionamento do país na hierarquia da geopolítica mundial ou de contestação das normas de governança global a partir da criação e de mecanismos e coalizões do Sul global. O Sul-Sul também foi o espaço político e econômico para a expansão dos interesses de setores privados do capitalismo brasileiro, como expressão externa do projeto neodesenvolvimentista dos governos Lula. A América do Sul, portanto, foi espaço de articulação da orientação Sul-Sul e do neodesenvolvimentismo na política externa brasileira. A dimensão da infraestrutura pode ser entendida como a dinâmica regional na qual essa articulação pode ser observada.

No capítulo 3, debruça-se sobre as relações bilaterais Brasil-Bolívia na dimensão da infraestrutura, foram reconstruídos os processos bilaterais de negociação e implementação das obras de infraestrutura com a participação de empresas brasileiras e que contaram com financiamento do governo.

No capítulo 4, a dimensão da infraestrutura na relação bilateral Brasil-Ecuador é analisada a partir da construção da Hidrelétrica de San Francisco, realizada pela Odebrecht com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico (BNDES).

No capítulo 5, apresenta-se a dimensão da infraestrutura como eixo estratégico da política regional brasileira de corte neodesenvolvimentista. Dessa forma, não houve apenas a criação de mecanismos de financiamento que possibilitaram a expansão de interesses de atores privados na região, mas determinante ativismo político por parte do governo para que as obras fossem realizadas pelas empresas brasileiras. A reconstrução dos processos de negociação bilateral das obras na Bolívia e no Ecuador permitiu problematizar os resultados e limites da cooperação para o desenvolvimento e da integração regional na política externa brasileira dos governos Lula a partir das dinâmicas verificadas na dimensão da infraestrutura.

As análises sobre a dimensão da infraestrutura na agenda regional brasileira, de maneira geral, privilegiaram os mecanismos multilaterais, IIRSA e Cosiplan, a despeito das dinâmicas bilaterais. Pode-se dizer que a dimensão da infraestrutura aparece de maneira

secundária nas análises sobre a política brasileira na América do Sul dos governos Lula, há poucas análises que destacaram a dimensão política e a participação do governo na projeção das empresas por meio da estratégia regional. Geralmente, a infraestrutura aparece como resultado da projeção econômica do Brasil na América do Sul, por meio das empresas e do papel do BNDES.

Esta tese difere desses estudos pois, coloca a dimensão da infraestrutura como o eixo central de análise da política regional brasileira nos governos Lula. A partir dessa dinâmica, se problematizam as projeções política e econômica do país na América do Sul e em suas relações bilaterais. A dimensão da infraestrutura permitiu articular a expressão de interesses privados e diretrizes Sul-Sul na ação diplomática governamental, o ativismo bilateral demonstrou que a projeção dos interesses do setor da construção civil brasileira foi politicamente orientado a partir do tratamento do tema no mais alto nível político das agendas bilaterais, portanto, essa é a principal contribuição desta tese às análises acerca desta temática.

Tal contribuição foi possível por meio da análise empírica dos documentos dos governos brasileiro, equatoriano e boliviano que permitiram a reconstrução bilateral dos processos de negociação das obras e o posterior acompanhamento das dinâmicas de implementação. Nesse ponto, outro esforço singular da pesquisa reside em uma avaliação integral desses processos, permitindo entender todo o ciclo das obras e os seus desdobramentos domésticos e diplomáticos, conforme se detalha nos capítulos 3 e 4.

A sistematização dos documentos permitiu a reconstrução também das conjunturas políticas dos países, assim, ao longo dos capítulos empíricos foi se estabelecendo a conexão entre as negociações das obras e os acontecimentos políticos internos dos países. Considera-se que o detalhamento dos processos, se por um lado pode ser um pouco exaustivo durante a leitura da tese, permitiu perceber as especificidades de uma mesma dimensão, infraestrutura, em dinâmicas econômicas, políticas e sociais diferentes.

Dessa forma, a empiria permitiu também observar as causas e dinâmicas que levaram às crises dos governos equatorianos e bolivianos com as empresas brasileiras a partir das perspectivas e elementos de análise desses países. Nesse sentido, tais eventos que foram marcos na política externa regional no período podem ser compreendidos a partir de novos elementos em seu repertório analítico.

2. NEODESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICA EXTERNA: A AMÉRICA DO SUL NOS GOVERNOS LULA

Conforme avaliação do próprio governo ao final do segundo mandato¹, a América do Sul foi o espaço geopolítico prioritário na estratégia da política externa brasileira nos mandatos de Lula. O lugar de destaque do subcontinente no período deve ser entendido mais pelo ineditismo da escala de relevância que ele adquiriu no discurso e ação diplomática do que por sua classificação como eixo estratégico. Desde os anos 1990, a América do Sul tornou-se espaço geopolítico importante para a política externa brasileira, a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a proposta da Área de Livre Comércio Sul – Americana (ALCSA) e a 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul são antecedentes importantes para compreender o caminho que levou à institucionalização da região observada na política externa dos governos Lula, cuja criação da União Sul - Americana de Nações (UNASUL) foi um de seus principais resultados.

Orientada por uma ação governamental fundamentada no que o chanceler Celso Amorim definiu como a substituição do “princípio da não intervenção” pelo “princípio da não indiferença” (AMORIM, 2003), a multidimensionalidade da agenda brasileira para a América do Sul implementou-se tanto por meio das iniciativas multilaterais impulsionadas pelo governo brasileiro quanto de forma bilateral. O papel da América do Sul na política externa não ficou restrito às iniciativas de integração regional e sua ampliação temática, mas também como o *locus per se* da projeção política e econômica do capitalismo brasileiro.

Do ponto de vista analítico, os especialistas de política externa brasileira apontaram que o subcontinente foi à plataforma de lançamento do país a uma projeção global, ponderando que a transformação da América do Sul em um polo de poder na geopolítica mundial fez parte da estratégia de reposicionamento do Brasil na hierarquia da política internacional (SPEKTOR, 2010; MALAMUD, 2012). Há uma relação causal automática nessas análises: o subcontinente serviu de espaço para o Brasil credenciar-se para atuar como *global player*. Pode-se dizer, a partir desse raciocínio, que a América do Sul foi entendida por esses analistas como campo subsidiário à estratégia global brasileira.

A compreensão das dinâmicas regionais a partir da busca por protagonismo na política internacional influenciou também a interpretação na literatura especializada a respeito do papel exercido pelo Brasil na América do Sul. Paradoxal, ambíguo e contraditório foram

¹ Conforme documento “Balanço da Política Exterior 2003-2010”, disponibilizado pelo Ministério de Relações Exteriores do Brasil.

alguns dos adjetivos utilizados por analistas para sintetizar a participação brasileira na região (HIRST, 2013; SENNES; MENDES 2009; MEDEIROS; TEIXEIRA JUNIOR; REIS, 2017). Grande parte desses enquadramentos esteve relacionado com o descompasso entre o discurso diplomático pró-fortalecimento de instituições multilaterais regionais e as práticas políticas de implementação dos temas pela via bilateral.

Os supostos paradoxos ou ambiguidades na atuação política do governo, principalmente nos momentos de crise entre o Brasil e seus vizinhos, entendidos a partir de uma tática de balanceamento do poder brasileiro na região com vistas ao apoio dos países sul-americanos em pleitos brasileiros multilaterais ², guiou boa parte das análises sobre o “tipo de liderança” exercida pelo país no subcontinente. As qualificações dos analistas sobre a liderança brasileira são elencadas mais abaixo, na seção que aborda a projeção política do Brasil na América do Sul.

O expressivo ativismo do governo brasileiro em torno de um papel de maior destaque nos regimes e organismos multilaterais globais e regionais durante os governos Lula, teve como base a orientação Sul-Sul da política externa. A busca de parceiros estratégicos no Sul aumentaria o poder de barganha do país em negociações internacionais (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). A América do Sul, nesse sentido, tornou-se importante eixo de fortalecimento da estratégia brasileira na busca por uma posição como ator relevante regional e global. Nesse ponto, seguindo o argumento recorrente nas análises sobre a política regional brasileira nos governos Lula, cabe apontar o seguinte questionamento: a América do Sul deve ser compreendida a partir da sua instrumentalização na estratégia global da política externa brasileira durante os governos Lula?

Evidentemente, as dimensões regional e global foram articuladas na estratégia brasileira do período (SARAIVA, 2013), no entanto, a complexidade das relações estabelecidas entre atores governamentais e privados nas dinâmicas brasileiras, bilateralmente e nos espaços multilaterais, somada à dilatação do escopo de temas na política regional brasileira apontaram que além da importância de transformar o espaço sub-regional em um polo de poder alternativo em um momento de relativa janela policêntrica na política internacional (LIMA, 2018) -respondendo aos estímulos e oportunidades das condicionantes externas - a América do Sul também foi o espaço da projeção externa do programa neodesenvolvimentista ³ dos governos Lula e , portanto, deve ser lida como espaço de

² Como por exemplo a vaga como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU.

³ Sobre o conceito de neodesenvolvimentismo ver, entre outros, Boito (2012).

expressão dos interesses de setores políticos e econômicos domésticos na política externa regional.

A dupla dimensão da América da Sul na política externa brasileira, 1) no âmbito sistêmico: como polo de poder e plataforma de credenciamento do Brasil como *global player* e 2) no âmbito doméstico: como espaço para a projeção política e econômica de determinada estratégia de desenvolvimento, esteve articulada na ação governamental nas dinâmicas regionais, sejam elas identificadas como iniciativas de integração regional, construção de espaços de governança e nas relações bilaterais. Nesse sentido, as dinâmicas governamentais brasileiras na região sintetizaram a combinação da diretriz Sul-Sul da política externa com a projeção do capitalismo brasileiro sob o neodesenvolvimentismo.

A retomada da agenda do desenvolvimento na política externa brasileira significou a emergência na esfera regional de temas como infraestrutura, segurança regional e acesso a financiamentos. Essa nova agenda sul-americana surgiu no início dos anos 2000, na I Reunião de Presidentes da América do Sul ⁴, mas foi implementada ao longo dos governos Lula. O ambiente sul-americano de esgotamento no campo político e econômico das políticas neoliberais da década de 1990 contribuiu para que a ampliação da agenda pró-desenvolvimento fosse defendida nos programas dos novos governos identificados no campo progressista-popular, que chegaram ao poder em meados da década de 2010. Caracterizando assim, a volta de diretrizes desenvolvimentistas em suas versões adaptadas às especificidades econômicas e sociais de cada país, como um movimento político amplo nos países sul-americanos no período ⁵.

Em oposição ao modelo neoliberal da década de 1990, no entanto, sem contrapô-lo estruturalmente, o novo 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 oriundas no modelo nacional-desenvolvimentista vigente no Brasil a partir dos anos 1950, que chegou ao fim na década de 1980 após o término

⁴ Sobre o significado da I Reunião de Presidentes da América do Sul para o regionalismo sul-americano ver Honório (2013).

⁵ Gudynas (2013) a partir de uma visão crítica dos modelos de desenvolvimento levados a cabo pelos governos enquadrados no campo da esquerda progressista sul-americana na década de 2010, indica que a retomada do papel dos Estados na defesa de um capitalismo benévolo e com base em princípios (neo) desenvolvimentistas gerou um tipo de “Estado compensatório” na América do Sul. A compensação seria a forma pela qual supostamente os Estados estariam combatendo as desigualdades sociais nesses modelos, assemelhando-se mais à caridade do que a uma verdadeira construção de efetivas políticas sociais. O autor sustenta que a diversidade de modelos baseada em novos desenvolvimentismos gerou neo-extrativismos e novos processos de conflitos e aprofundamento das desigualdades sociais sob discursos e projetos supostamente progressistas.

do período do regime militar, o fim da Guerra Fria e a crise da dívida externa (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Conforme Lima (2018), a política externa consiste na projeção externa da concepção de país elaborada no plano interno. Tal concepção é definida pelo modelo de desenvolvimento ou da estratégia nacional de desenvolvimento estabelecida em cada governo em dada conjuntura histórica, conforme Bresser-Pereira (2010):

[...] [a estratégia nacional de desenvolvimento] diz respeito a um conjunto de valores, ideias, leis e políticas orientadas para o desenvolvimento econômico que leva à criação de oportunidades para que empresários dispostos a assumir riscos possam investir e inovar.[...] Não pode ser considerado um projeto ou plano de desenvolvimento posto que não seja formal, faltando-lhe um documento que descreva com precisão os objetivos ou as políticas a serem implementadas para atingir esses objetivos, porque o acordo inerente entre as classes sociais não tem texto nem assinatura [...] é mais que um projeto ou plano nacional de desenvolvimento porque abrange informalmente o conjunto da sociedade, ou grande parte dela; ilumina para todos um caminho a ser trilhado e estabelece certas diretrizes bem gerais a serem observadas; e embora não pressuponha uma sociedade sem conflitos, exige um razoável consenso quando se trata de competir internacionalmente [...] Sua liderança cabe ao governo e aos elementos mais ativos da sociedade civil. Seu instrumento fundamental é o próprio Estado: suas normas, políticas e organização (BRESSER-PEREIRA, 2010. p.4-5).

Dessa forma, seguindo o argumento de Lima e o conceito de Bresser-Pereira pode-se entender a política externa a partir da projeção extrafronteiras da estratégia nacional de desenvolvimento de um país ⁶. Nesse sentido, partindo do âmbito doméstico o neodesenvolvimentismo, enquanto modelo de desenvolvimento, condicionou a formulação das políticas públicas no campo internacional. A ação do governo brasileiro buscou em determinada medida alcançar os interesses de atores econômicos e sociais que fizeram parte desse modelo.

Bresser-Pereira (2010) definiu o “Novo Desenvolvimentismo” (ND) como a estratégia alternativa dos países latino-americanos de renda média para retomar a condução dos rumos do desenvolvimento em oposição à ortodoxia neoliberal hegemônica na economia mundial no início do século XXI. Um “terceiro discurso” entre o velho discurso desenvolvimentista e o neoliberalismo ortodoxo baseado em uma “macroeconomia estruturalista de desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2010) , cujo principal pressuposto é:” [...] que a

⁶ Conforme Lima (2018) a política externa possui uma dupla face, é política pública gerada no interior do Estado e insumo posterior da política internacional (condicionantes internos), 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).

política de aumentar salários de acordo com a produtividade garante demanda interna aos empresários, enquanto a taxa de câmbio competitiva abre mercados externos para as empresas comerciais capazes e eficientes” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.19).

O autor aponta cinco diferenças entre o velho e o novo desenvolvimentismo, Bresser-Pereira afirma que elas se justificam pelo fato de que os países deixaram de ser pobres, possuem indústrias e transformaram-se em países de renda média, com classes empresariais, profissionais e trabalhadoras capazes de industrializar e modernizar as economias nacionais (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.22).

As diferenças entre o velho desenvolvimentismo e o ND são: 1) o velho desenvolvimentismo era protecionista, o novo não o é. O ND aposta na produção de mercadorias de médio valor agregado - uma vez superada a fase da instalação de indústrias de base- ou produtos primários de alto valor agregado com a manutenção de taxa de câmbio competitiva; 2) o Estado não é mais o responsável direto pela produção, no ND ele continua a desempenhar papel chave, mas um papel normativo de facilitação e criação de oportunidades de investimentos; 3) no ND uma política macroeconômica com taxas de juros moderadas e taxa de câmbio competitiva substitui a importância que a política industrial tinha no nacional-desenvolvimentismo. O Estado deve apoiar estrategicamente e não de modo permanente os setores nacionais e apenas aqueles que sejam competitivos, ou seja, as empresas que tenham condição de competir internacionalmente; 4) o ND rejeita os déficits fiscais e sua utilização como estratégia crônica e 5) o ND rejeita a inflação (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Em suma, segundo o autor, a visão do mercado como instituição eficiente e capaz de coordenar o sistema econômico é mais favorável no ND do que no nacional-desenvolvimentismo, no entanto, difere-se substancialmente da visão da ortodoxia neoliberal de que ele não precisaria de nenhuma regulação ou de que o Estado não teria papel relevante nessa dinâmica. Estado e mercado fortes não são excludentes ou contraditórios no ND, mas desejáveis e articulados na estratégia de desenvolvimento nesse modelo.

Sem entrar especificamente no caso brasileiro, Bresser-Pereira identificou o novo desenvolvimentismo como uma estratégia de desenvolvimento compatível com os desafios de crescimento dos países de renda média latino-americanos em contraposição ao modelo neoliberal ortodoxo, na conjuntura internacional do início do século XXI. Os pontos destacados pelo autor a respeito da retomada da importância do papel do Estado nesse novo modelo econômico, que a partir de uma postura pragmática a respeito da necessidade de orientar-se pelo mercado teria o papel de fortalecer as instituições de funcionamento dos mecanismos distributivos de renda e de incentivo aos setores estratégicos da economia,

dialoga com interpretações mais generalistas a respeito dessa retomada (do Estado) também na política externa, e como ela constitui-se ferramenta internacional do projeto de desenvolvimento de um país.

Cervo (2003) a partir de uma interpretação que relaciona a política externa e a inserção internacional do Brasil com os modelos de desenvolvimento em cada fase histórica, apontou que no início do século XXI a inserção internacional do país poderia ser entendida por meio do paradigma do Estado Logístico. Segundo o paradigma, a função do Estado seria o de “secundar a sociedade na defesa de seus interesses, na suposição de que não convém sejam simplesmente entregues às leis do mercado” (CERVO, 2003, p.21).

O Estado logístico consiste fundamentalmente no papel que este deve desempenhar: dar apoio logístico – com o estabelecimento de políticas, reformas, normas e acordos internacionais - aos empreendimentos públicos ou privados, preferencialmente privados, que tenham condições competitivas de concorrer internacionalmente e projetar o Estado em uma posição também mais competitiva nas dinâmicas internacionais. A política externa, nesse contexto, tem o papel de consubstanciar os interesses nacionais diversificados de vários setores da sociedade, potencializando-os através das ações do Estado na lógica da globalização e dos regimes internacionais que reduzam a vulnerabilidade desses setores e garantam o desenvolvimento de seus negócios no campo internacional (CERVO, 2003).

A tendência regional da retomada do papel do Estado na condução do desenvolvimento, como consequência colateral dos resultados das políticas neoliberais na década de 1990 adotadas pelos governos dos países latino-americanos identificada nas análises de Bresser-Pereira e Cervo, indicaram que historicamente houve uma janela sistêmica para que os setores políticos e econômicos contrários ao neoliberalismo ganhassem força enquanto projeto nas sociedades nacionais dos países latino americanos. No caso brasileiro, essa tendência regional pôde ser percebida por meio do neodesenvolvimentismo, conceito utilizado para classificar o programa de crescimento econômico e o conjunto de políticas implementadas pelos governos do PT.

Conforme Boito e Berringer (2013), o neodesenvolvimentismo foi “a política de desenvolvimento possível dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal” , ele 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 ⁷ (BOITO; BERRINGER, 2013, p.32). Para os autores, os governos do PT

⁷ Para uma análise da política externa dos governos Lula sob a perspectiva poulantziana do conceito de Bloco de Poder ver Berringer (2014) e Bugiato (2016).

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 internacionalização⁸ das grandes empresas nacionais e 4) política econômica anticíclica (BOITO; BERRINGER, 2013, p.32). As principais diferenças entre o velho e o neodesenvolvimentismo são elencadas da seguinte forma pelos autores:

[...] Convém destacar seis diferenças. O neodesenvolvimentismo (i) apresenta um crescimento econômico que, embora seja muito maior do que aquele verificado na década de 1990, é bem mais modesto que aquele propiciado pelo velho desenvolvimentismo; (ii) confere importância menor ao mercado interno; (iii) atribui importância menor à política de desenvolvimento do parque industrial local; (iv) aceita os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo, em condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro; (v) tem menor capacidade distributiva da renda e (vi) o novo desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força anti-imperialista (BOITO; BERRINGER, 2013, p.32).

Em termos sociais Boito e Berringer (2013), a partir de uma análise poulantziana do bloco no poder e as classes e frações de classes que o compuseram, entendem que durante os governos do PT formou-se uma frente política ampla, heterogênea e permeada por interesses contraditórios denominada pelos autores “frente neodesenvolvimentista”. Fizeram parte dela: 1) a grande burguesia interna brasileira⁹, 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 à necessidade de políticas de proteção por parte do Estado na concorrência com o capital estrangeiro; 2) a baixa classe média e o operariado urbano, base social mas, não mais dirigente do PT; 3) o campesinato e os movimentos por moradia e 4) a “massa marginal”, formada por desempregados e subempregados, politicamente desorganizada e beneficiada por políticas de transferência de renda como o Bolsa Família (BOITO; BERRINGER, 2013).

A heterogeneidade das forças e interesses em composição não impediu a atuação política como uma frente pois, apesar dos conflitos nas questões em que as demandas dos atores entraram em choque, ela manteve-se unida nos momentos de crise e ameaça aos

⁸ Sobre a internacionalização de empresas brasileiras nos governos Lula ver Garcia (2012).

⁹ Sobre o conceito de burguesia interna brasileira nos governos do PT ver Berringer (2014).

governos neodesenvolvimentistas, como o caso da segunda eleição de Lula em 2005 e a crise do mensalão em 2006, mostrando pertencer ao mesmo campo político (BOITO; BERRINGER, 2012). A parte disso, 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).

A partir da dialética própria da frente neodesenvolvimentista mencionada no parágrafo acima, os autores sustentam que a política externa foi uma das dimensões onde a orientação de políticas para atender aos interesses da grande burguesia interna brasileira foi bastante perceptível. A mudança ocorrida no interior do bloco no poder a partir do programa neodesenvolvimentista, a substituição da burguesia compradora ligada ao capital internacional dos governos FHC pela burguesia interna nos governos Lula, fez com que a atuação internacional do Estado brasileiro se alterasse orientada pelos interesses dessa fração de classe (BOITO, BERRINGER, 2013).

No campo internacional, o apoio do Estado para a exportação dos seus produtos e de investimentos diretos através da conquista de novos mercados foi a principal demanda da burguesia interna, o enfoque nas relações Sul-Sul, a priorização da América do Sul como espaço geopolítico, o engajamento do governo brasileiro nas reuniões da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) realizadas no período e as negociações que levaram ao arquivamento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foram compreendidos por Boito e Berringer (2013) a partir da projeção dos interesses da grande burguesia interna na política externa brasileira.

Pode-se dizer que a análise de Boito e Berringer soma às diretrizes gerais de uma mudança no modelo de desenvolvimento brasileiro, identificadas por Bresser-Pereira, a questão das classes, frações de classe e forças sociais que subsidiaram econômica e politicamente tal modelo. Dessa forma, o neodesenvolvimentismo enquanto orientação geral das políticas públicas do Estado nos governos Lula buscou atender no campo externo, de maneira dialética e desigual conforme já mencionado, os interesses dos setores que tiveram capacidade dirigente na frente neodesenvolvimentista.

Especificamente na dimensão da infraestrutura, tema central da tese, o setor das empresas de construção civil foi um dos principais beneficiados na política regional dos governos Lula como expressão do neodesenvolvimentismo na América do Sul, no entanto, cabe dizer que esse setor ganhou relevância na política regional brasileira já no final do último

mandato do governo Fernando Henrique com a proposta da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA) no ano 2000. A IIRSA é abordada no capítulo 5 da tese.

A partir da categorização do neodesenvolvimentismo como a síntese do modelo de desenvolvimento implementado pelos governos Lula e tendo em mente as forças políticas e econômicas que tiveram hegemonia nesse processo a partir da contribuição de Boito e Berringer, entende-se que a América do Sul foi o espaço privilegiado para a projeção dos interesses da grande burguesia brasileira no período. O nexos entre o programa neodesenvolvimentista e a política externa tem a América do Sul como ponto central justamente por esse espaço ser marcado por assimetrias econômicas, de desenvolvimento e de capacidades tecnológicas entre o Brasil e os demais países. Outro aspecto foi à conjuntura política de convergência político-ideológica de grande parte dos governos da América do Sul, que possibilitou o ativismo diplomático orientado para a expansão do capitalismo brasileiro na região e, portanto, dos interesses dos atores que compuseram a grande burguesia interna. Nesta tese, especificamente, as empresas de construção civil que realizaram obras na Bolívia e no Equador.

A construção do espaço de ação para que a orientação neodesenvolvimentista tomasse forma na estratégia regional da política externa brasileira deu-se de forma complexa. A projeção dos interesses econômicos dos atores privados no escopo da política externa foi articulada dentro de uma projeção política do governo brasileiro na América do Sul com ênfase na integração regional, na governança regional multitemática e na cooperação para o desenvolvimento.

Nesse sentido, a ação política do governo brasileiro na América do Sul forjou não apenas o espaço geopolítico necessário para o Estado brasileiro lançar-se como *global player*, apontado por grande parte dos analistas como a principal função da América do Sul na estratégia global brasileira, conforme já mencionado, mas também a viabilização por meio da ação governamental da expansão dos negócios de atores privados brasileiros. O regionalismo na política externa brasileira, portanto, buscou de maneira articulada projetar politicamente o Estado brasileiro na América do Sul por meio dos arranjos de governança e incorporar na *lógica* integracionista da política regional os interesses de setores privados brasileiros, viabilizados em grande parte pela via bilateral.

Levando em consideração que a política externa deve ser compreendida como a expressão internacional do modelo de desenvolvimento adotado pelos governos e dos interesses dos atores que o subsidiam econômica e politicamente, condicionada pelas estruturas internacionais de poder político e de posição no capitalismo mundial, nas seções

seguintes aponta-se em diálogo com a literatura de política externa brasileira a respeito dos governos Lula, as principais características da projeção política e econômica brasileira na América do Sul e como a orientação Sul-Sul do período pode ser entendida articulada ao projeto neodesenvolvimentista do governo.

2.1 O Sul-Sul e o neodesenvolvimentismo na política externa brasileira

“A política externa, no período de 2003 a 2010, orientou-se pela concepção de que o Brasil deve assumir um papel crescente no cenário internacional, projetando uma imagem externa, ativa e soberana” (POLITICA..., s/d, p.18). A projeção de uma estratégia externa ativa e soberana, conforme indica o documento oficial citado, orientou de maneira geral as diretrizes de ação diplomática no período. A partir dessa orientação foram elencados quatro eixos principais da estratégia da política externa: 1) A América do Sul; 2) a África Ocidental; 3) a Ásia e 4) Europa e América do Norte.

Com base nas informações contidas no parágrafo acima extraídas de documento do governo, pode-se dizer que o período foi marcado por forte ativismo governamental no campo internacional visando alçar posição de destaque na política internacional. O Sul Global foi o eixo pelo qual tal pretensão efetivou-se majoritariamente, de forma geral, o ativismo diplomático a partir das relações Sul-Sul foi a diretriz ampla da estratégia global da política externa brasileira.

A significativa transformação da inserção internacional do Brasil nos governos Lula foi compreendida por Lima (2018) a partir de uma dupla internacionalização: a internacionalização política e a internacionalização econômica. Sob uma abordagem do Realismo Neoclássico, a autora argumenta que o aumento das capacidades materiais domésticas do país, principalmente em decorrência de fatores econômicos, levou o Estado brasileiro a aumentar suas ambições internacionais e buscar papel de destaque na política internacional.

Lima (2018) afirma que à internacionalização econômica, seja por meio das empresas nacionais ou da competitividade das commodities agrícolas, foi incorporado o componente da internacionalização política. Os condicionantes externos do período caracterizados pelo diagnóstico de uma ordem em transição para a multipolaridade, especialmente por conta da ascensão da China no capitalismo global e pelas brechas criadas pelas contradições inerentes à globalização policêntrica deu maior poder de agência à política externa, tendo em vista os interesses brasileiros em um mundo em transformação (LIMA, 2018).

Tussie e Desiderá Neto (2018), apontam que o contexto internacional favorável levou o governo brasileiro a fomentar coalizações com países emergentes e regiões em desenvolvimento que, sem adotar um discurso agressivo, contestou a hegemonia estadunidense e angariou apoio na defesa do multilateralismo. A orientação para a diversificação de parceiros no Sul global nas diversas dimensões temáticas da política internacional e o apoio dos países periféricos, justificou-se na estratégia de aumento de barganha do país, visando a redução das assimetrias de poder nos organismos e regimes internacionais (TUSSIE; DESIDERA NETO, 2018).

Para Pecequilo (2008), a política externa dos governos Lula combinou em sua estratégia o equilíbrio das dimensões Norte-Sul e Sul-Sul. A autora categoriza as relações Sul-Sul como o eixo horizontal da atuação externa do governo brasileiro, representada pelas relações com os países emergentes como a China e a Rússia além dos países da América do Sul. Os benefícios potenciais das ações estabelecidas nesse eixo foram de ordem econômica, política e estratégica.

Na dimensão político-estratégica, a proximidade de objetivos nas relações estabelecidas entre países do Sul global referiu-se a reivindicação por reformas de organizações internacionais governamentais (OIGs) como o G8, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas desde o fim da Guerra Fria (PECEQUILO, 2008). No campo econômico, o eixo horizontal permitiu que o Brasil obtivesse ganhos em mercados de países do Sul e formasse uma frente com os países emergentes nas OIGs aumentando o poder de barganha no comércio, empréstimos, dívida externa, investimentos diretos e ajuda direta (PECEQUILO, 2008, p.146).

Segundo Saraiva (2013), a orientação Sul-Sul serviu de base para a atuação internacional do país e se por um lado as coalizações com os países emergentes buscaram alavancar as ações globais do governo brasileiro e contrabalancear o poder das potências, por outro lado a diplomacia buscou um tipo de liderança internacional de caráter individual, o papel de *global player* foi fundamentado nas tradições de universalismo e autonomia da política externa brasileira (SARAIVA, 2013). Para a autora, o Sul-Sul como direção orientadora da política externa resgatava as tradições autonomistas do Itamaraty, representadas iconicamente pelo período da Política Externa Independente, e não implicaram compromissos institucionais profundos nas iniciativas emuladas em âmbito internacional pelo governo brasileiro.

A partir de uma avaliação de continuidade dos temas tradicionais da política externa brasileira de períodos anteriores sob significativa mudança de ênfase dada a certas opções¹⁰, Vigevani e Cepaluni (2007) utilizaram o conceito de autonomia pela diversificação para categorizar a estratégia da política externa do período. A ideia de autonomia pela diversificação consistiu em uma ação diplomática orientada para atuação/intervenção em questões que se referem a bens públicos internacionalmente reconhecidos, conforme os autores: “[...] Diversificação não significa apenas a busca de alternativas nas relações com outros Estados, mas também implica capacidade de intervenção em questões que não dizem respeito a interesses imediatos” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.303-304).

Nesse sentido, as diretrizes que orientaram a mudança da ênfase na política externa estiveram ancoradas nas percepções e visão de mundo da equipe internacional dos governos Lula, diferentes das existentes na década de 1990, mas que representaram conforme a classificação de Hermann (1990) utilizada pelos autores, apenas ajustes ou mudanças de programas. A busca de maior equilíbrio na arena internacional, o fortalecimento da barganha do país nas negociações políticas e econômicas internacionais, o adensamento das relações diplomáticas e a tendência a evitar acordos que pudessem comprometer em longo prazo o projeto de desenvolvimento nacional foram identificados pelos autores como as principais diretrizes da política externa (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Lima (2018), refuta a ideia de que a autonomia é uma categoria resiliente, ou seja, permanente na política externa brasileira¹¹. A autora defende que a política de prestígio foi o padrão comum da política externa do governo brasileiro ao longo da história, utilizando-se do conceito de Morgenthau (1971) Lima aponta que a atuação internacional brasileira historicamente caracterizou-se pela busca de demonstração de poder ou por reputação de desempenho para impressionar outras nações (LIMA, 2018, p.42). Ou seja, o acomodamento dos interesses brasileiros com o apoio das elites frente às estruturas desenhadas politicamente pelas potências sem contestação das mesmas, com o objetivo de busca de prestígio em cada período histórico.

Para Lima (2018) houve apenas dois momentos de corte autonomista na política externa brasileira, considerados por ela rupturas: 1) a Política externa independente (PEI) e 2) os governos Lula. Segundo a autora estes foram momentos atípicos no histórico da

¹⁰ Vigevani e Cepaluni pontuaram que a administração de Lula não afastou-se dos temas tradicionais da política externa brasileira como o desenvolvimento e a preservação e ampliação da autonomia do país.

¹¹ Lima (2018) considera que a utilização generalizada do conceito de autonomia para classificar a política externa de períodos que abrangem governos tão diversos política e ideologicamente, invalida o real sentido do conceito de autonomia. Não diferenciando, conforme a autora, políticas externas bastantes distintas entre si (LIMA, 2018).

diplomacia brasileira e caracterizaram-se por alguns elementos, são eles: ambição por protagonismo internacional com intenção de contestação das regras globais vigentes, orientação mais de *rule maker* do que *rule taker*, visão geopolítica de longo prazo com respeito às relações internacionais e à clivagem Norte-Sul e perspectiva de solidariedade ativa com países do Sul e de integração com os vizinhos na região (LIMA, 2018, p.42).

A autonomia enquanto categoria analítica na literatura sobre política externa brasileira, e não apenas um princípio regente da vocação internacional brasileira a partir de uma perspectiva a-histórica, mostra-se polissêmica a depender das avaliações dos analistas a respeito do grau de possibilidade de mudanças na política externa brasileira decorrentes dos diversos governos ao longo do tempo.

A orientação Sul-Sul posiciona o conceito de autonomia na política externa brasileira a partir de uma condição intrínseca ao seu significado ambivalente, em âmbitos doméstico e externo: 1) autonomia enquanto pragmatismo na busca dos interesses nacionais no ambiente internacional, portanto, legitimando uma estratégia individual na arena internacional e; 2) autonomia enquanto opção estratégica no discurso geopolítico ancorado no léxico Sul-Sul das relações internacionais e de sua definição enquanto posicionamento geopolítico. Sendo nesse segundo sentido, o conceito de autonomia agregador de demandas coletivas de países aliados dos processos decisórios nos organismos internacionais.

Dessa forma, a ideia do Sul-Sul, mais do que uma escolha de projeção externa e inserção internacional refletiu também a complexidade em agregar na ação diplomática a dualidade do conceito de autonomia na política externa brasileira, ou seja, a defesa dos interesses de atores internos compreendidos por meio do conceito de interesse nacional e uma visão de mundo colaboracionista nos preceitos solidários do Sul-Sul.

Conforme Hirst (2013), Tussie e Desiderá Neto (2018) as iniciativas de cooperação para o desenvolvimento podem ser interpretadas como uma tentativa de contrabalancear os interesses individuais brasileiros nas dinâmicas Sul-Sul. O maior ativismo diplomático brasileiro sob a orientação Sul-Sul expressou-se também pela via da cooperação horizontal ou Sul-Sul ¹². A partir dessa perspectiva o governo brasileiro reinaugurou as bases de suas relações com diversos países da América do Sul e da África, conforme Tussie e Desiderá Neto (2018), o Brasil posicionou-se na relação constituída da cooperação como doador, prestador ou fornecedor da cooperação para o desenvolvimento.

¹² Sobre cooperação Sul-Sul e a política externa brasileira ver Tussie e Desiderá Neto (2018).

No sentido de diferenciar-se das práticas da cooperação Norte-Sul, os autores destacaram que o discurso oficial brasileiro sustentou que os projetos de cooperação levados a cabo pelo país basearam-se em relações horizontais entre nações parceiras com benefícios mútuos entre as partes, respondendo às demandas dos países em desenvolvimento sem fins lucrativos ou condições de imposições vinculadas à compra de bens e serviços (TUSSIE; DESIDERA NETO, 2018). Conforme informações apresentadas pelos autores:

[...] De acordo com dados provenientes de dois levantamentos realizados pelo Ipea e pela Agência Brasileira de Cooperação – ABC (2010 e 2013), em um conjunto de mais de cinquenta instituições da administração pública brasileira, de 2005 a 2010 as execuções orçamentárias nesta rubrica saltaram de US\$ 242,9 milhões para US\$ 1.625,1 milhão, um crescimento de mais de seis vezes do montante (TUSSIE, DESIDERA NETO, 2018, p. 347-348).

Tussie e Desidera afirmam que a aproximação da diplomacia brasileira com agrupamentos de países em desenvolvimento intencionando a cooperação para o desenvolvimento no período, compreendeu duas frentes de atuação paralelas e distintas: 1) a adoção de posições conjuntas para a atuação na política internacional e 2) a exploração de áreas para realização de projetos de cooperação para o desenvolvimento (TUSSIE; DESIDERA NETO, 2018, p. 349). Nesse sentido, a cooperação para o desenvolvimento pode ser entendida como um recurso de ação na estratégia de busca de protagonismo do Brasil na arena internacional.

A opção pelo fortalecimento do multilateralismo e das parcerias para programas de cooperação em desenvolvimento sob orientação Sul-Sul na política externa, apareceram desde os primeiros momentos dos governos Lula. Em 2003, o Brasil lançou a iniciativa do Foro IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e a coalizão do G-20 comercial no âmbito das negociações da OMC em Cancun, em articulação com a Índia. De modo geral, foram também exemplos de ações enquadradas no eixo Sul-Sul da política externa: 1) a criação do fórum BRICs¹³ em 2008, formado por Brasil, Rússia, Índia e China; 2) a participação brasileira na criação e condução da Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti (MINUSTAH) em 2004 ; 3) o engajamento no foro do G-20 financeiro em 2009, que reunia as vinte maiores economias do período e 4) a articulação com a Turquia de uma solução para o impasse do acordo sobre o programa nuclear iraniano, Acordo Tripartite, em 2010.

Os resultados obtidos pela diplomacia brasileira em cada uma dessas ações permitiram aos analistas problematizarem a estratégia de atuação como *global player* pela via Sul-Sul do

¹³ Sobre o BRICs ver Bauman (2018).

governo brasileiro, apontando seus avanços, limites e contradições. Mello (2011), aponta a partir de uma análise das principais iniciativas no âmbito dos organismos multilaterais do governo brasileiro no período, que se em um primeiro momento a atuação brasileira foi vista como positiva e propositiva, à medida que o país ia conquistando projeção nos fóruns globais maior era o choque entre os interesses pragmáticos de setores da economia brasileira nas negociações e o discurso diplomático mediado nas coalizações com os países em desenvolvimento. Assim:

[...] O *trade off* entre a solidariedade à articulação com os países do Sul e sua condição de demandante nas negociações agrícolas bem como seu interesse geral no avanço das negociações é expressão dos maiores constrangimentos à atuação diplomática brasileira nos foros multilaterais, que pode vir a ser crescentemente questionada tanto por setores econômicos domésticos, afetados pelas negociações a exigir maior pragmatismo nas posições internacionais do país, como também pelos demais países em desenvolvimento que possam contestar a renúncia do Brasil a posições de princípios nos marcos do sistema multilateral de comércio (MELLO, 2011, p.24).

A aceitação por parte do Brasil da proposta do “pacote Lamy” em 2008 seguida da acusação de deserção do G-20 comercial por parte da Índia e da Argentina constituiu um dos exemplos da condição destacada no excerto acima, conforme aponta a autora. Mello (2011) destaca ainda que a incorporação de posicionamentos de princípios referentes à relevância da cooperação Sul-Sul pedia um projeto que conseguisse conciliar: “[...] o pragmatismo da inserção em foros hierárquicos com o revisionismo necessário à sua universalização, com base na construção de uma agenda própria de demandas para a governança internacional do século XXI” (MELLO, 2011, p. 26).

O impasse entre os resultados obtidos e as expectativas dos públicos externo e doméstico das ações governamentais do Brasil no âmbito multilateral internacional foi interpretado por Lima, Pinheiro e Milani (2017) como decorrentes do dilema da graduação. Segundo os autores, o Brasil é uma potência média e não nuclear que durante os governos do PT esteve em um processo de transição na política internacional de um ator *rule taker* para *rule maker*. Nesse sentido, a postura do governo brasileiro frente a algumas situações no sistema internacional esteve relacionada com a dificuldade em utilizar os organismos multilaterais e regimes, decorrentes da assimetria hierarquizada da ordem internacional, para realizar mudanças no interior dos mesmos (LIMA; PINHEIRO; MILANI, 2017).

A graduação, segundo os autores, diz respeito ao movimento na busca de ascensão na hierarquia internacional de países médios sem poder militar por meio da contestação da governança global demandando maior participação em seus mecanismos, portanto, sem posições anti-sistêmicas. Trata-se de um processo histórico de mudança na hierarquia, escala e *status* internacional desses países em três esferas sócio políticas internacionais: a mudança do papel de *rule taker* para *rule maker* nos organismos internacionais, na economia política internacional e na socialização com outros Estados, sendo aceito por seus pares e pelas potências como um ator protagonista (LIMA; PINHEIRO; MILANI, 2017). A estratégia internacional brasileira durante os governos Lula foi classificada pelos autores dentro do processo de graduação do Estado brasileiro nas estruturas de governança global.

Dessa forma, o governo brasileiro enfrentou situações em que precisou balancear na sua ação internacional as expectativas de atores internos e de atores externos, consequência do dilema da graduação, conforme os autores. As principais questões relacionadas ao dilema são: 1) a incerteza no percurso da graduação, os candidatos a graduação são países pertencentes ao segundo escalão da hierarquia internacional e, portanto, suas ações estão suscetíveis à contestação por parte das potências estabelecidas e ao não reconhecimento ou apoio por parte dos vizinhos ou demais países do Sul global; 2) por não serem *veto powers*, as propostas de mudança de organizações multilaterais são menos propensas a ocorrer independente da vontade dos países em graduação; 3) quando há forte assimetria no nível regional os países em graduação devem ponderar suas ações internacionais para que não sejam enxergados como dominantes pelos vizinhos e 4) em países com altos níveis de desigualdade econômica e social, os governantes devem considerar os custos políticos domésticos de maior protagonismo internacional e articular os temas externos com as agendas internas, uma vez que podem haver questionamentos a respeito da necessidade ou capacidade de exercer papel relevante na governança internacional, ocasionando resistência e oposição (LIMA; PINHEIRO; MILANI, 2017).

Tendo em conta tais elementos, os autores sustentaram que as contradições e/ou paradoxos presentes nos posicionamentos da política externa brasileira dos governos Lula devem ser entendidos como consequências do dilema de graduação. As iniciativas tanto em âmbito global ou regional impulsionadas pelo governo brasileiro enfrentaram o dilema de graduação quando tiveram que levar em conta coalizões política domésticas, conflitos de interesses, necessidade de apoio social e recursos de poder em determinadas esferas enquanto lidavam com os constrangimentos impostos pelo ambiente externo (LIMA; PINHEIRO; MILANI, 2017, p.598).

Cinco exemplos dessas situações (dilemas de graduação) foram apontados pelos autores: 1) a posição do governo brasileiro frente a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia em 2006; 2) a renegociação do Tratado de Itaipu em 2009; 3) os financiamentos do BNDES para a realização de obras de infraestrutura na América do Sul; 4) o G-20 comercial e 5) o acordo nuclear iraniano. Em todos os casos, conforme os autores, o sucesso ou insucesso decorrentes das ações adotadas frente aos dilemas de graduação colocados foram influenciados pelas capacidades materiais em cada tema, a vontade política e a coesão entre o governo e as elites estratégicas domésticas.

A orientação Sul-Sul da política externa é pressuposto para a condição de país em processo de graduação e, no caso brasileiro, os autores indicaram que o foco geopolítico no Sul global combinado com a estratégia de integração regional no subcontinente caracterizou a estratégia de graduação do Estado brasileiro na hierarquia de poder mundial. Nesse sentido, a interpretação do Sul-Sul como opção estratégica e conjuntural na superação dos constrangimentos impostos pelas normas e estruturas internacionais ao reposicionamento do Brasil no sistema internacional almejado pelos governos Lula, apareceu em grande parte das avaliações dos especialistas em política externa brasileira.

A existência de contradições, paradoxos ou inconsistências entre as posições adotadas pelo governo em determinadas áreas da política internacional foram relacionadas com os dilemas entre o balanceamento das estratégias regional e global articuladas com os efeitos distributivos internos dessas decisões, e com o receio de ser visto como hegemonia pelos parceiros na região. Em suma, a partir dessas visões o Sul-Sul estaria ligado principalmente com as projeções geopolíticas do Estado brasileiro nos organismos e regimes internacionais.

Os condicionantes internos do Sul-Sul nas análises da política externa brasileira do período usualmente são relacionados: 1) com a linha ideológica defendida pela corrente do Itamaraty que assume os cargos de direção nos governos Lula - Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, identificados como grandes representantes da linha autonomista no MRE-; 2) com a influência da linha de pensamento internacional do Partido dos Trabalhadores e 3) com o apoio ou oposição de coalizões de setores políticos domésticos às ações do governo na arena internacional. A ideia de que a orientação Sul-Sul pode representar ademais de uma estratégia de reposicionamento geopolítico do Brasil (condicionantes externos), também uma projeção do neodesenvolvimentismo a nível internacional apareceu em poucas análises referentes à política externa do período.

Berringer (2014), aponta que a orientação Sul-Sul deve ser entendida a partir dos interesses relacionados à ascensão da frente neodesenvolvimentista, como base de apoio dos

governos Lula, e a alteração do tipo de burguesia com capacidade diretiva no interior do bloco de poder. Conforme a autora, nos governos FHC a burguesia compradora cujos interesses eram alinhados às demandas do capital internacional condicionou a política externa brasileira com ênfase nas relações Norte-Sul e de corte neoliberal. Nos governos do PT, a burguesia interna assume a hegemonia no novo bloco do poder e imprime à política externa a busca de seus interesses, a partir de um corte neodesenvolvimentista da ação internacional do governo. Nesse contexto, as parcerias Sul-Sul e a aproximação com países dependentes são vistas como mais favoráveis aos interesses dessa fração de classe (BERRINGER, 2014).

Dessa forma, a contradição dos interesses das forças que compuseram a frente neodesenvolvimentista garantiu complexidade à orientação Sul-Sul, pois ao mesmo tempo em que a burguesia interna exigiu proteção ao mercado interno e a conquista de mercados externos para a exportação de seus produtos por meio da ação internacional do governo, as demandas por iniciativas de integração, solidariedade a países pobres, temas humanitários e a cooperação para o desenvolvimento foram apoiadas, em um primeiro momento, pelos movimentos sociais e demais forças progressistas domésticas que compuseram a frente neodesenvolvimentista.

A busca de maior autonomia no cenário internacional foi, portanto, uma exigência da burguesia interna para o alcance de seus interesses econômicos e coerente também com a matriz de pensamento internacional defendidos pelos setores populares que compuseram a frente neodesenvolvimentista. Berringer (2014) define que a política externa foi importante instrumento do projeto político neodesenvolvimentista e o papel do Estado brasileiro no cenário internacional do período pode ser caracterizado como de subordinação conflitiva. Ou seja, não houve contestações profundas ao imperialismo por parte do Estado brasileiro mas ações que melhor posicionassem as capacidades e os interesses da burguesia interna na frente neodesenvolvimentista. A autora defende que a projeção neodesenvolvimentista na orientação Sul-Sul da política externa possibilitou que o governo avançasse em temas como a integração regional e a formação de coalizões de reforma da governança internacional, além de garantir a preservação de governos progressistas na América Latina.

A avaliação da orientação Sul-Sul articulada com o projeto neodesenvolvimentista também foi apontado por Schutte (2012) como o estímulo do governo brasileiro para a busca de transformações no cenário internacional:

A característica de uma política de inserção ativa, porém, é considerar as correlações de forças internacionais não como dado objetivo, mas algo sujeito a transformação. Um potencial de transformação que deve se basear

nos condicionantes econômicos, sociais e políticos internos, mas que, por sua vez, é buscado para garantir melhores condições para sustentar uma política neodesenvolvimentista (SCHUTTE, 2012, p.68)

O autor aponta que a estratégia de projetar os interesses vinculados aos esforços neodesenvolvimentistas internos somados às propostas de alteração da governança global, foi o denominador comum aos vários empenhos de articulação do Brasil com outros países, tanto nas estruturas formais já consolidadas na ordem internacional quanto por meio da criação de novos agrupamentos informais.

Nesse sentido, o significado da orientação Sul-Sul na política externa brasileira dos governos Lula pode ser analisado a partir de duas dimensões articuladas, ou, duas projeções para o Sul-Sul na política externa brasileira: 1) a dimensão geopolítica global do Sul-Sul, a contestação das normas de governança global a partir de uma estratégia de formação de coalizões com países emergentes ou regiões em desenvolvimento, visando o aumento de poder do país na hierarquia mundial e em âmbito multilateral, por meio da aliança e o apoio de países periféricos para a redução das assimetrias de poder nos organismos e regimes internacionais; 2) a dimensão neodesenvolvimentista do Sul-Sul, a orientação Sul-Sul da política externa brasileira possibilitou a projeção dos negócios, interesses e da expansão do capital de atores privados brasileiros principalmente para países da América do Sul e da África. O Sul-Sul foi portanto, o espaço geopolítico prioritário para a expansão do capitalismo brasileiro a partir de uma projeção neodesenvolvimentista da política externa brasileira.

Dessa forma, sustenta-se que a orientação Sul-Sul da política externa brasileira não deve ser entendida apenas como uma estratégia de reposicionamento do país na hierarquia da geopolítica mundial, ou de contestação das normas de governança global a partir da criação e do fortalecimento de mecanismos e coalizões do Sul global. O Sul-Sul também foi o espaço de desenvolvimento do capitalismo brasileiro e da ação governamental para o alcance dos interesses de setores privados, ou seja, a expressão externa do projeto neodesenvolvimentista dos governos Lula (BERRINGER, 2014).

As contradições e limites dos objetivos presentes na perspectiva da dupla função da orientação Sul-Sul explicam os paradoxos e supostas ambiguidades da política regional brasileira no período, que guardam relação com as expectativas e os descompassos entre os interesses unilaterais do Brasil e dos parceiros do Sul Global mas, também indica a defesa dos interesses de atores privados na estratégia da política externa.

Dessa forma, a América do Sul foi o espaço político e econômico prioritário da projeção neodesenvolvimentista na orientação Sul-Sul da política externa brasileira dos

governos Lula. O forte ativismo governamental na região por meio de iniciativas multilaterais e bilaterais objetivou as projeções política e econômica do país no subcontinente, elas foram fundamentais para a mobilização de recursos, acordos, consensos e negociações que beneficiaram os atores privados brasileiros na região, como o setor da construção civil.

Articulou-se por meio da política regional a consolidação de mecanismos de governança regional que possibilitaram a projeção dos interesses de atores que internamente compuseram a frente neodesenvolvimentista. Em síntese, a ação política do governo brasileiro na América do Sul forjou não apenas o espaço geopolítico necessário para o Estado brasileiro lançar-se como *global player*, apontado por grande parte dos analistas como a principal função da América do Sul na estratégia global brasileira, mas também a viabilização da expansão dos negócios de atores privados brasileiros.

O regionalismo na política externa brasileira dos governos Lula, portanto, buscou de maneira articulada: 1) projetar politicamente o Estado brasileiro na América do Sul por meio de arranjos de governança regional e 2) projetá-lo economicamente, incorporando na *lógica* integracionista da política regional – presente também nas relações bilaterais- os interesses de setores privados brasileiros.

Tendo em conta, portanto, a ideia de que a América do Sul foi o espaço onde a expressão neodesenvolvimentista da política externa desenvolveu-se sob orientação e preceitos Sul-Sul, e portanto, o Sul-Sul guarda relação com dinâmicas de expansão dos negócios de atores do capitalismo brasileiro, nas seções seguintes abordam-se as principais características e análises a respeito das duas projeções, política e econômica, que possibilitaram a complexa articulação dos interesses de atores privados e dos objetivos de cooperação para o desenvolvimento e integração regional, na ação do governo brasileiro na região.

2.2 A projeção política: a América do Sul como espaço de governança regional

O período de 2003 a 2010 foi de forte politização do espaço sub-regional e de institucionalização da América do Sul na política externa brasileira (PEDROSO, 2014). Ramanzini e Mariano (2018) apontam que o período inaugurou uma trajetória de ampliação da capacidade de atuação e persuasão do Brasil no subcontinente. O ativismo de alto perfil do governo brasileiro foi determinante para os resultados do regionalismo sul-americano no período, a saber: 1) o fim das negociações da ALCA na Cúpula de Mar Del Plata em 2005, posição forjada desde 2003 no Consenso de Buenos Aires; 2) a ampliação multidimensional

da agenda da integração regional, com destaque para temas ligados ao desenvolvimento; 3) a virada social e a criação de mecanismos de redução das assimetrias no âmbito do MERCOSUL e 4) a criação da União Sul-Americana de Nações (UNASUL).

Em linhas gerais, a construção da governança sul-americana através dos mecanismos multilaterais regionais baseou-se na acomodação dos projetos venezuelano e brasileiro para a região, com predomínio das propostas brasileiras (BRICENO, 2010; PEDROSO, 2014). Tal acomodamento deu-se ao longo dos oito anos de governos Lula por meio de cúpulas sub-regionais nos mais diversos temas, da cooperação bilateral e da criação de espaços de decisão multilaterais intergovernamentais que possibilitaram a resolução de conflitos entre os países sul-americanos sem interferência de atores extra regionais, principalmente os Estados Unidos.

Conforme Lima (2018) o forte componente geograficamente orientado para a região na política externa brasileira esteve relacionado com a interpretação do governo brasileiro de que a ordem global passava por um momento de transição a contornos multipolares, e nesse sentido, a América do Sul poderia configurar-se como um novo polo possível. A posse de recursos estratégicos, a inexistência de conflitos inter-regionais e a relativa estabilidade de suas instituições nacionais quando comparadas a outras regiões do Sul global legitimavam tal interpretação (LIMA, 2018). Nessa perspectiva, a América do Sul não seria apenas o espaço para as relações inter-regionais, mas também agente no processo de transformação global em curso da ordem internacional (TUSSIE; DESIDERA NETO, 2018).

A aproximação política do Brasil com os países sul-americanos ocorreu desde os momentos iniciais dos governos Lula, no primeiro ano de mandato o presidente e membros de sua equipe tinham visitado ou recebido a visita de todos os líderes dos países Sul-Americanos¹⁴. O governo brasileiro intensificou as relações diplomáticas bilaterais com todos os países da região e por meio delas foram criados canais políticos e econômicos que possibilitaram a implementação da agenda multilateral da integração regional pela via bilateral. O empenho nas relações bilaterais do país, também foi replicado no estímulo à criação de mecanismos formais e informais de governança regional.

A reativação das relações entre os governos sul-americanos e o governo brasileiro teve como base material ações no sentido de fomentar o desenvolvimento de temas como o financiamento brasileiro a obras de infraestrutura, a redução das assimetrias entre o país e os demais vizinhos e uma ampla agenda temática no campo da cooperação para o

¹⁴ Conforme informações acessadas nas resenhas de política exterior referentes ao ano de 2003, disponibilizadas pelo Ministério de Relações Exteriores, no primeiro semestre os membros do governo brasileiro visitaram ou receberam visitas oficiais dos governos da Argentina, Colômbia, Paraguai, Peru, Bolívia, Venezuela, Equador e Uruguai. No segundo semestre de 2003, Suriname, Guiana e do Chile.

desenvolvimento. A chegada ao poder de governos populares e de apelo anti-neoliberal a partir de meados da década de 2010, significou em um primeiro momento, a ideia de que politicamente o governo brasileiro encontrava espaço favorável para seu fortalecimento político na região. No entanto, a convergência política-ideológica que foi importante para o acercamento diplomático e a construção de agendas bilaterais compartilhadas, mostrou-se frágil nos momentos de crise entre o Brasil e alguns parceiros na região, como nos casos de expulsão de construtoras brasileiras da Bolívia e do Equador.

De toda forma, o ativismo brasileiro na busca de uma coordenação política regional foi importante para que o governo estabelecesse seus vínculos bilaterais a partir de um atrelamento de seus objetivos à agenda regional, mesmo que na prática, determinada dimensão da agenda bilateral não guardasse relação *stricto sensu* com a integração regional. Pode-se dizer que o saldo da política regional dos governos Lula foi a criação de instituições de governança regional e a aceleração do processo de regionalização, sob orientação neodesenvolvimentista fortemente imbricada com a projeção dos interesses de atores privados brasileiros nos países da região, como observado nas relações bilaterais analisadas na tese.

Conforme Saraiva (2013), a vontade política do presidente Lula contemplou as visões de setores do governo como os autonomistas do Itamaraty, que viam a região como um bloco de poder, de geopolíticos nacionalistas e desenvolvimentistas que viam o desenvolvimento da infraestrutura regional como um elemento importante para o crescimento econômico e político brasileiro traduzindo-se em uma ação governamental na América do Sul permeada por iniciativas de cooperação regional bilateral e mecanismos multilaterais de baixa institucionalidade. A autora sustenta que um novo ordenamento do subcontinente sob liderança brasileira passou a ser prioridade na política externa:

[...] A aproximação com os países vizinhos foi percebida como instrumento para a realização do potencial brasileiro e a formação de um bloco capaz de exercer maior influência internacional. A partir da eleição de Lula, houve esforços na institucionalização da iniciativa, com a inclusão de novos temas como diálogo político; integração energética; mecanismos financeiros sul-americanos; assimetrias. Isto mostra tanto as mudanças no padrão regional de integração/cooperação quanto, mais especificamente, os reflexos da ampliação das iniciativas brasileiras de cooperação técnica e financeira com países da região. Demonstra seu perfil cooperativo assim como uma atuação importante no campo político (SARAIVA 2013, p.13-14).

A busca do governo brasileiro por apoio para as posições do país em foros multilaterais e espaço para o desenvolvimento da economia nacional, foram apontadas por

Saraiva (2013) como o principal objetivo da construção de uma ordem sul-americana sob liderança brasileira. Nesse sentido, a autora entende que a criação da UNASUL foi resultado de uma estratégia permanente de incentivos políticos do governo brasileiro para a consolidação de uma instituição que estimulasse a formação de consensos em diferentes áreas de cooperação e na gestão de crises políticas regionais, em um marco institucional que não prejudicasse o caráter de intergovernabilidade da governança regional (SARAIVA, 2013).

A liderança brasileira na América do Sul conforme Saraiva (2013), primou pelo estabelecimento de uma governança regional ancorada nos espaços multilaterais e no adensamento da cooperação bilateral do Brasil com os demais países: “[...] Seu comportamento foi de aceitação gradativa de atuar como *paymaster* assumindo parcialmente os custos da cooperação regional e introduzindo uma rede de cooperação com países vizinhos nos campos de assistência técnica e financiamento de obras de infraestrutura com recursos do BNDES” (SARAIVA, 2013).

A UNASUL foi apontada na literatura de política externa brasileira como a principal iniciativa implementada pela política regional dos governos Lula. Nesse sentido, por ser uma instituição intergovernamental de alto perfil político, porém, de baixa institucionalidade, multidimensional em sua agenda temática e que progressivamente buscou unificar os comportamentos dos países em temas setoriais, ela tornou-se o principal canal de ação multilateral da diplomacia brasileira (SARAIVA, 2013).

Lima, Pinheiro e Milani (2017) consideram que a UNASUL representou a opção pelo fortalecimento da integração regional da política externa regional do Brasil no período. A organização forjou um espaço de governança regional para a resolução de conflitos sem a intervenção dos Estados Unidos, como nos casos das crises de instabilidade política internas da Bolívia em 2008 e do Equador em 2010. Medeiros et al (2017) sustentam que a ideia de fomentar uma ordem regional mínima na América do Sul por meio das instituições multilaterais teria como base uma conduta estratégica brasileira em dois eixos: “[...] 1) a promoção da integração através de um processo intergovernamental de convergência econômica de baixo-médio nível de formalidade e (2) a prevenção e a solução de conflitos na região através de instâncias de negociação diplomática” (MEDEIROS; TEIXEIRA JUNIOR; REIS, 2017).

Medeiros et al. (2017) avaliam a política regional brasileira e a América do Sul como plataforma de lançamento para a projeção global do país. Os autores defendem que houve um baixo ativismo do governo em relação ao desenvolvimento institucional e da atribuição de responsabilidades da UNASUL devido às necessidades de manter a autonomia da ação

brasileira na política internacional. Tal postura, segundo os autores, levou a um paradoxo expressado pelo impasse do governo brasileiro em gerenciar as pretensões globais com as responsabilidades adquiridas no âmbito sul-americano. Somada a essa visão instrumental da América do Sul na estratégia global brasileira, a manutenção da estabilidade política no subcontinente sob a preservação da liderança brasileira, esteve ligada ao interesse em assegurar ganhos econômicos e comerciais na região (MEDEIROS; TEIXEIRA JUNIOR; REIS, 2017).

Amplo número de análises compreende a projeção política na América do Sul durante os governos Lula, conforme já mencionamos nas seções anteriores, como um exercício de liderança do país para atuar no cenário internacional. A cooperação do Brasil na região tanto em âmbito multilateral quanto bilateral seriam instrumentos para forjar uma coordenação política sob liderança brasileira. A projeção política brasileira pela via multilateral, como por exemplo na UNASUL, viabilizaria o avanço da regionalização da agenda bilateral brasileira para a América do Sul, criando maior interdependência de agentes políticos e econômicos em cada dimensão tratada (infraestrutura, financiamentos, defesa, combate às assimetrias) sob o verniz da convergência política no âmbito da integração regional.

Saraiva (2013), sustenta que por meio da UNASUL a diplomacia brasileira construiu posições comuns com os países vizinhos, garantindo estabilidade regional e respostas em bloco a respeito de temas da política internacional. Nesse sentido, observa-se que o conceito subjacente à discussão da política regional do Brasil, apontado pela literatura, tem a ver com a questão da liderança regional. Em grande parte das análises, a projeção política brasileira na América do Sul aparece como elemento conjuntural para a discussão a respeito do conceito de liderança e sua conexão com a estratégia global do país.

Dessa forma, a projeção política brasileira e as dinâmicas que a envolveram foram qualificadas pelos analistas a partir de um enquadramento que ponderava as ações governamentais com objetivos que prioritariamente reforçassem os posicionamentos e aspirações do país nos organismos internacionais (SPEKTOR, 2010; MALAMUD, 2012) e secundariamente garantissem a expansão dos interesses comerciais e econômicos brasileiros junto aos vizinhos.

Burges (2008) resume a postura regional brasileira através do conceito de hegemonia consensual, na qual o país exercitaria sua liderança por meio do estabelecimento de consensos. Outra ideia próxima ao conceito de Burges, foram os conceitos de liderança branda (PINHEIRO; GAIO, 2014; SARAIVA, 2010) e de cooperação para a autonomia (MEDEIROS; TEIXEIRA JUNIOR; REIS, 2017). Esses conceitos trazem consigo a ideia de

que a projeção política brasileira principalmente através de instituições multilaterais regionais de baixa institucionalidade, foi instrumental à defesa da autonomia do país para atuar como *global player*. Portanto, tais autores identificaram as ações multilaterais e bilaterais políticas do governo na região como meio e não fins em si próprias.

Malamud (2011) avaliou como fracassada a estratégia do governo brasileiro em conseguir apoio de seus vizinhos em demandas internacionais do país. O fato do Brasil não ter logrado o papel de representante sul-americano em pleitos a cargos em organismos internacionais levou o autor a categorizar como “liderança sem seguidores” os resultados das ações brasileiras. Os dilemas enfrentados pelo governo brasileiro em relação a sua atuação na América do Sul, conforme Lima (2014), teria como uma das explicações a “síndrome da assimetria”, ou seja, o temor por parte tanto do Brasil quanto dos países menores em exercícios de hegemonia brasileira na arena regional (LIMA, 2014).

De fato, nos discursos diplomáticos dos membros do governo no período foi sistematicamente reforçada a ideia de que a projeção política do país na região baseava-se na cooperação para o desenvolvimento e em um esforço de redução das desigualdades econômicas e sociais entre os países, sendo rejeitadas nos posicionamentos do governo pretensões hegemônicas do país na região. O empenho para demonstrar tal intenção pôde ser percebido por meio da amplitude das iniciativas de cooperação bilateral com os países sul-americanos e a aproximação diplomática entre os governos.

No que tange aos diferentes significados e enquadramentos que a região possa ter tido na estratégia brasileira a depender também dos diferentes atores internos envolvidos, Tussie e Riggirozzi (2015) defenderam que o perfil do país guiou-se mais pela busca do seu desenvolvimento econômico do que tornar-se um *hegemon* regional. As autoras destacaram que o país criou uma ordem regional que primou por relações cooperativas: “[...] A região tornou-se o espaço de articulação de projetos compartilhados envolvendo atores de diferentes magnitudes, mas com interesses confluentes em uma ampla agenda que envolve temas que vão da infraestrutura à segurança regional” (TUSSIE e RIGGIROZZI, 2015).

Uma diferenciação importante destacada por Tussie e Riggirozzi, é a ideia de que a América do Sul não foi apenas o lugar onde o Brasil fortaleceu seu papel global. O consenso construído coletivamente pela acomodação dos interesses dos países em instituições com baixo perfil institucional foi funcional não apenas para a manutenção da autonomia do país como *global player* mas, e principalmente, necessário para a própria efetivação dos interesses de setores privados da política externa brasileira na região.

O forte ativismo do governo brasileiro na América do Sul, envolvendo a articulação dos conteúdos e práticas multilaterais e bilaterais conforme já frisamos, revelou que a projeção política na América do Sul possibilitou que outro elemento da estratégia internacional brasileira fosse implementado: a projeção econômica. A simultaneidade de ambos os processos, conforme Lima (2014), a importância política do país e o processo de regionalização do capitalismo brasileiro não podem ser dissociados na política regional brasileira.

Conforme se sustenta mais acima, a projeção externa do neodesenvolvimentismo e, portanto, dos interesses dos atores que o compõem não aconteceram em detrimento à defesa dos princípios Sul-Sul na política regional, pelo contrário, a construção de uma governança regional na qual a importância política do governo brasileiro foi reforçada assim como seu protagonismo e disposição para contribuir com o desenvolvimento da região, foi essencial para a efetivação da expansão do capitalismo brasileiro.

Dessa forma, as dinâmicas governamentais na América do Sul não buscaram somente forjar espaços políticos para garantir a autonomia dos países da região frente a atores extra regionais ou credenciar o Brasil para atuar como *global player*. A projeção política do governo na região criou dinâmicas complexas nas quais foi possível articular ativismo diplomático orientado para o aprofundamento da integração regional multilateral e para impulsionar os interesses de atores privados nos países da região. A política regional brasileira não excluiu de seu conteúdo e ação nem os princípios do Sul-Sul, nem a orientação neodesenvolvimentista. Eles foram faces complementares de uma mesma estratégia, tal característica complexa da ação governamental na América do Sul foi observada detalhadamente por meio dos objetos empíricos da tese abordados nos capítulos 3 e 4. Antes de passar a eles, na seção seguinte, aborda-se a projeção econômica do Brasil na América do Sul e sua articulação com a projeção política.

2.3 A projeção econômica: a América do Sul como espaço de expansão do capitalismo brasileiro

Segundo dados oficiais do governo, as exportações brasileiras para a América do Sul durante os mandatos de Lula aumentaram aproximadamente 165%, passando de US\$ 10,1 bilhões em 2003 para US\$ 27 bilhões em 2009. As importações oriundas de países sul-americanos no mesmo período representaram 15 % do total importado pelo país, o superávit do Brasil com a região passou de US\$ 2,5 bilhões em 2003 para US\$ 7,9 bilhões em 2009, um

aumento de 216 %. O saldo comercial do Brasil com a América do Sul correspondeu a 31% do superávit comercial total do país com o resto do mundo (POLITICA..., s/d, p.21).

Os números expressivos indicam a importância dos países da América do Sul para a política comercial brasileira¹⁵ no período, vale destacar ainda que a maior parte dos produtos exportados para a região tratava-se de mercadorias de alto valor agregado, o que qualifica o tipo de comércio estabelecido entre o Brasil e esses países como estratégico para a manutenção do desenvolvimento tecnológico de setores importantes da indústria brasileira. A diversificação da pauta exportadora apareceu nas análises oficiais do governo sobre a inserção internacional do país como resultado direto dos esforços da política externa.

O intenso ativismo diplomático do presidente foi categorizado como exemplo de que: “[...] a ação dos governantes é essencial para combater “a desordem que se instalou nas finanças internacionais, com efeitos perversos na vida cotidiana de milhões de pessoas”¹⁶, (POLITICA..., s/d, p.18) . A articulação das diretrizes políticas do Sul-Sul com a projeção econômica do Brasil nos regimes econômicos internacionais fez parte de uma estratégia diplomática que buscava por meio de uma atuação intensa, conforme termos oficiais, fortalecer o conjunto das economias do Sul global.

Nesse sentido, da projeção econômica, a América do Sul também foi prioridade na estratégia brasileira. Conforme Saraiva (2013):

A diplomacia de Lula introduziu uma estrutura complexa de cooperação com países da região dando prioridade à cooperação técnica e financeira e ao bilateralismo. Os investimentos na região e as obras de infraestrutura financiadas pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) cresceram durante o período, alavancados pela IIRSA (Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana). Com suas limitações, essas iniciativas contribuíram para o avanço da articulação com os países vizinhos em áreas não-comerciais e reforçaram o processo de regionalização do continente (SARAIVA, 2013, p.10).

Articulando-se principalmente com os objetivos das iniciativas de integração regional, e pode-se dizer ancorada a partir delas, a ação governamental buscou utilizar os consensos alcançados politicamente entre os países da região como instrumento de acesso a mercados externos e também como canal de projeção de empresas brasileiras na América do Sul (SARAIVA, 2016). Temas como financiamento de obras de infraestrutura, redução de assimetrias econômicas e sociais, complementação produtiva regional e ações visando a

¹⁵ Sobre a política comercial dos governos Lula ver Ríos e Veiga (2018).

¹⁶ Discurso do presidente da República na cerimônia de inauguração do seminário “Como Fazer Negócios com o Brasil” – <http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/PR525.doc>.

ampliação de exportações, internacionalização de empresas e serviços do país ganhou papel de destaque na política regional brasileira (RAMANZINI E MARIANO, 2018).

Berringer (2014) argumenta que a prioridade da América do Sul para a projeção do capitalismo brasileiro pode ser explicada a partir de dois elementos: 1) o entendimento por parte do governo de que a integração regional é o melhor instrumento para o fortalecimento da posição política e econômica da região no âmbito internacional, especialmente para o Estado brasileiro e 2) as vantagens econômicas que a burguesia interna brasileira poderia obter com a exportação de produtos e capitais para essa região.

O comércio de mercadorias, serviços e a internacionalização das grandes empresas brasileiras foram apontadas por Bugiato (2016) como as principais áreas da projeção econômica do Brasil na América do Sul. Segundo o autor, a disputa por uma “nova geografia comercial” no âmbito dos regimes comerciais internacionais, como parte da estratégia brasileira nessa dimensão da política internacional, incluiu o avanço em direção a formações sociais de desenvolvimento capitalista mais frágeis, como os países da América do Sul (BUGIATO, 2016).

Schutte (2012), aponta que as oportunidades geradas a partir da política regional brasileira possibilitaram que as empresas brasileiras, principalmente as grandes empreiteiras, atuassem cada vez mais nos países da América do Sul e fossem adquirindo escala e competência para posteriormente seguir para outros mercados. Conforme o autor aponta:

[...] o Brasil lançou mão de um poderoso instrumento para viabilizar políticas de integração e estimular a atuação das empresas brasileiras no subcontinente: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Já em 2005, o então presidente do BNDES, Guido Mantega, anunciou, durante a primeira rodada de consultas para construção da Visão Estratégica Sul-Americana no Brasil, que o BNDES “incorporou à sua missão este objetivo estratégico, atuando como órgão financiador da integração da América do Sul”. O BNDES posicionou-se estrategicamente para financiar exportações de bens e serviços brasileiros e empreendimentos com participação de empresas brasileiras nos países sul-americanos. Assim, o BNDES se coloca e é visto como um instrumento da política externa brasileira para ganhar poder e influência na região. As operações diretas da área de Comércio Exterior se realizam especialmente mediante o financiamento a entidades públicas estrangeiras, com o objetivo de viabilizar a exportação de bens e serviços brasileiros (SCHUTTE, 2012, p.69-70).

O papel do BNDES como instrumento importante para a internacionalização das empresas brasileiras na América do Sul aparece com destaque nas análises sobre a projeção econômica do Brasil no período, aborda-se esse tema mais à frente no capítulo 5. Segundo

Bugiato (2016) o papel do banco evidenciou a convergência da política econômica com a política externa nos governos Lula em torno do programa neodesenvolvimentista. Nesse sentido, a política externa Sul-Sul priorizou os mercados em que os empresários puderam obter ganhos e vantagens, segundo o autor: “[...] A atuação internacional de empresas nacionais na América Latina [...] revela por trás da bandeira da cooperação, desenvolvimento e crítica ao ordenamento mundial um mercado lucrativo [...] com exportação de produtos industrializados, serviços de engenharia e investimento externo direto” (BUGIATO, 2016).

Dentre as atividades econômicas brasileiras na América do Sul entendidas a partir da projeção do governo na região, tais como o incremento dos investimentos externos diretos¹⁷, a intensificação dos fluxos comerciais entre outros, as obras de infraestrutura realizadas por empresas brasileiras nos países da região ganharam destaque pelos altos montantes envolvidos nos financiamentos e uma dinâmica complexa que envolveu a triangulação entre governos e empresas.

Conforme dados do BNDES (2018), os desembolsos do banco para o financiamento de exportações de serviços de engenharia realizados por empresas brasileiras em países da América do Sul entre 2003 e 2010, foram cerca de US\$ 2 bilhões¹⁸. Cabe ressaltar que o valor dos financiamentos às exportações dos serviços das empresas brasileiras na região mencionado refere-se apenas àqueles que foram executados via BNDES, há outras fontes de financiamento a empresas brasileiras na região, como os que ocorreram via PROEX-BB e por meio da CAF.

Os documentos oficiais do governo brasileiro à época mencionam o valor de US\$ 10 bilhões em financiamentos aprovados pelo governo para exportação de serviços de empresas de construção civil brasileiras destinadas a realização de obras em países da América do Sul. No entanto, torna-se difícil sistematizar os desembolsos que levariam a essa soma posto que os dados da CAF e do PROEX-BB não são de fácil acesso e, além disso, essa cifra reflete o estágio inicial dos acordos que viabilizaram a possibilidade do financiamento e à participação das empresas brasileiras, não correspondendo muitas vezes com o que de fato aconteceu quando se observa mais detalhamento o resultado dessas obras. Conforme exemplos observados na tese, houve casos em que os acordos de financiamento foram anunciados mas ao decorrer da evolução das negociações a participação das empresas brasileiras foram

¹⁷ Para uma análise dos investimentos externos brasileiros na América do Sul entre 2003 e 2010 ver Cerqueira (2014).

¹⁸ Conforme dados disponibilizados no portal de transparência do BNDES, referente às operações de pós-embarque dos serviços de engenharia (1998-2018). Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-a-financiamentos-de-exportacao-pos-embarque>

canceladas e, portanto, não houve desembolsos por parte dos organismos de financiamento brasileiros.

A projeção econômica das empresas de construção civil brasileiras na América do Sul, justamente por abarcar uma problemática que necessita da projeção política governamental na região para prosperar representa uma das dimensões da projeção neodesenvolvimentista na política externa brasileira. Conforme Vasconcellos (2015), a relação de interesses entre o governo brasileiro e as construtoras não é uma estratégia declarada oficialmente, no entanto, a autora sustenta que as evidências da atuação diplomática voltada para a construção de ambiente político e econômico propício à expansão desses setores não torna plausível o argumento de que tal expansão, tratou-se de acasos conjunturais.

A expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul, nos marcos do neodesenvolvimentismo, deu-se necessariamente através da articulação das projeções política e econômica materializadas por meio das ações governamentais na região. O ativismo político por parte do governo brasileiro foi essencial para que a política regional dilatasse as possibilidades de atuação e presença das empresas de construção civil nos países sul-americanos.

2.4 Conclusão do Capítulo

A América do Sul foi o espaço prioritário da expressão neodesenvolvimentista na política externa brasileira durante os governos Lula, a expansão do capitalismo brasileiro por meio das ações da política regional traz a tona a articulação de interesses de atores privados na diretriz Sul-Sul da política externa brasileira. Nesse sentido, o subcontinente deve ser entendido não apenas como o “espaço político” de projeção global para o país atuar como um *global player*, mas também como o local de expansão do capitalismo brasileiro e de inserção de atores privados atuando em um ambiente de países economicamente assimétricos e politicamente alinhados quanto à importância da integração regional.

O ativismo do governo em prol da construção de mecanismos que viabilizassem a projeção política e econômica do país por meios multilaterais e bilaterais foi fundamental para a criação de consensos, mobilização de acordos e negociações que beneficiaram atores privados brasileiros, como as empresas de construção civil. Conforme mencionado mais acima, em suma, a política regional dos governos Lula buscou de maneira articulada: 1) projetar politicamente o Estado brasileiro na América do Sul por meio dos arranjos de governança regional e 2) projetá-lo economicamente, incorporando na *lógica* integracionista

da política regional – manifestada também nas relações bilaterais- os interesses de setores privados brasileiros.

A conciliação das diretrizes solidárias da orientação Sul-Sul e dos interesses privados de setores nacionais na política regional, foi balanceada na ação brasileira por meio de iniciativas de integração regional e de cooperação para o desenvolvimento em diversas temáticas. Conforme Saraiva (2013), por acomodar interesses potencialmente opostos essa estratégia enfrentou momentos de questionamento e oposição tanto por parte de governos da região quanto de atores domésticos.

A partir do enquadramento da ação governamental brasileira na América do Sul como resultado da articulação da orientação Sul-Sul com a projeção neodesenvolvimentista, nos capítulos seguintes aborda-se por meio da dimensão da infraestrutura as relações bilaterais do Brasil com dois países durante os governos Lula: a Bolívia e o Equador. Buscou-se reconstruir politicamente os momentos de negociação, desenvolvimento e finalização/não finalização das obras de infraestrutura que contaram com a participação de construtoras brasileiras entre 2003 e 2010 nesses países.

A empiria possibilitou observar e avaliar o processo inicial e de evolução das iniciativas que foram resultados materiais da estratégia da política brasileira na região, a partir da dupla projeção na América do Sul mencionada mais acima. A reconstrução política de tais processos na Bolívia e no Equador, contribui para a problematização dos resultados e limites da política regional brasileira auto referenciada com base na cooperação para o desenvolvimento, no empenho para a construção de mecanismos de integração regional e na redução das assimetrias sociais e econômicas dos países da região.

A dimensão da infraestrutura enquanto objeto de reflexão política da atuação do governo brasileiro na América do Sul durante a década de 2010, e não apenas sob a perspectiva econômica com base nos montantes dos financiamentos, possibilita a compreensão da política regional dos governos Lula a partir de relações indissociáveis entre os aspectos políticos e econômicos, entre as orientações governamentais da política externa e os interesses de atores privados e, portanto, lança luz à complexidade da interpretação da presença brasileira na região.

3. A DIMENSÃO DA INFRAESTRUTURA NAS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-BOLÍVIA (2003-2010)

[...] Na Bolívia, por exemplo, muitos empresários tinham medo dos empresários brasileiros, mas não tinham medo dos empresários americanos. [...] porque se não fizermos isso e o empresário boliviano quiser fazer negócios com o Brasil e não tiver possibilidade de um avião boliviano parar no aeroporto brasileiro, ele vai, certamente tentar fazer negócios em Miami (LULA in RESENHA..., 2004b, p.38-39)

Neste capítulo, aborda-se as relações bilaterais entre Brasil e Bolívia com ênfase na dimensão de infraestrutura. Através de um breve histórico sobre os principais temas que compuseram a agenda bilateral no período, buscou-se pontuar características do cenário político boliviano durante os governos Lula. A Bolívia é o país com que o Brasil divide a maior faixa de fronteira, portanto, a multidimensionalidade dos temas na agenda política e econômica bilateral dos países permeia-se por grandes desafios e assimetrias.

A análise da dimensão da infraestrutura na relação bilateral permite lançar alguns elementos para a melhor compreensão dessa parceria estratégica, conforme enquadramento diplomático dos governos Lula. Dessa forma, o capítulo está dividido em três grandes seções: a primeira recupera os principais temas e eventos da relação dos países de 2003 a 2010, a segunda aponta elementos essenciais para entender os marcos institucionais e legais que regem a atuação das empresas brasileiras na Bolívia no setor da infraestrutura e a terceira parte agrega as reconstruções dos processos políticos das obras.

3.1 Relações bilaterais Brasil – Bolívia (2003-2010): breves apontamentos

Conforme mencionado mais acima, a política regional dos governos Lula orientou-se por uma robusta presença na América do Sul que implicou assumir responsabilidades políticas e cercania diplomática em todas as suas relações bilaterais. Relativamente à Bolívia, abandonou-se um relacionamento marcado nos governos anteriores pela distância política, pelo desinteresse econômico e pelo princípio da não-intervenção (HIRST, 2013).

Logo nos primeiros momentos do governo Lula, em abril de 2003, o presidente boliviano Gonzalo Sánchez Lozada visitou o Brasil a convite do congênere brasileiro. Na ocasião, Lula destacou a intenção de seu governo em estreitar as relações com o país andino: “[...] É com prazer, portanto, que registro nossa decisão comum de aprofundar as já excelentes

relações que unem nossos dois países, com vistas a convertê-los, nos próximos anos em sócios íntimos e parceiros preferenciais.” (RESENHA..., 2003a).

O bom relacionamento entre os governos Lula e Lozada, ícone do período de adoção das políticas neoliberais na Bolívia, evidenciou que a aproximação e a importância do relacionamento bilateral não se limitava à identificação no âmbito do espectro político-ideológico dos governos bolivianos do período. Celso Amorim, em audiência pública da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal em 2006, pontuou que a parceria com a Bolívia era uma política de Estado (RESENHA...,2006a, p.155).

Dessa forma, a condição de “parceiro estratégico” significou o empenho diplomático brasileiro no período em consolidar vínculos que garantissem que os temas sensíveis da agenda bilateral dos países, principalmente a questão energética, não fossem afetados pela instabilidade interna da política boliviana ¹⁹. No que pese à questão da instabilidade, nos três primeiros anos dos governos Lula a Bolívia teve quatro presidentes.

Uma parte significativa do fortalecimento dos vínculos diplomáticos entre os governos no período operacionalizou-se por meio de uma extensa agenda de cooperação bilateral multitemática ²⁰ a partir de 2003. Conforme, Hirst (2013):

Passados seis anos, esse relacionamento bilateral ganhou uma nova densidade, que se resumiria como uma interdependência assimétrica aprofundada. Atualmente, o Brasil é um ator com presença em todos os temas de relevância da agenda boliviana, o que amplia suas responsabilidades e obriga um cuidadoso diálogo e uma robusta agenda de cooperação bilateral. O peso que vem adquirindo a ação de diversos ministérios, dos governos estaduais fronteiriços e dos interesses econômicos brasileiros em temas cruciais –como exploração e exportação de recursos energéticos, obras de infraestrutura, desenvolvimento agrícola e combate ao narcotráfico – permite sugerir que o Brasil dispõe de um significativo poder de influência em âmbitos de valor estratégico para a Bolívia (HIRST, 2013, p.22).

Conforme o trecho acima, a cooperação para o desenvolvimento pode ser entendida como uma forma de balancear a multidimensionalidade dos temas e interesses da agenda bilateral que envolveram uma relação profundamente assimétrica entre os países. Dentre esses, destaca-se a projeção de atores privados brasileiros atuando em obras de infraestrutura na Bolívia, evidenciada pelo forte ativismo diplomático conforme abordaremos na próxima

¹⁹ Sobre a instabilidade dos processos políticos domésticos da Bolívia ver Maira (2009).

²⁰ Sobre a cooperação horizontal entre Brasil e Bolívia nos governos Lula ver Hirst (2013) e Waisbich e Pomeroy (2015).

seção. A densidade do relacionamento entre os países demonstrou-se também pelo aumento do intercâmbio bilateral no comércio, na Tabela 1 apresenta-se os números do período.

Tabela 1 - Comércio Brasil – Bolívia (2003-2010) em US\$ milhões*

	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Exportação	1.162	919	1.135	850	701	632	535	359
Importação	2.247	1.735	3.039	1.687	1.448	989	713	520

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do MDIC- Brasil (2018).

*Para facilitar a visualização os valores foram apresentados aproximadamente.

O expressivo aumento das importações bolivianas, de US\$ 520 milhões em 2003 para US\$ 2.247 bilhões em 2010, explica-se em grande medida como reflexo das operações do gasoduto Brasil –Bolívia ²¹. Observa-se uma elevada dependência das vendas bolivianas ao mercado brasileiro ²², em 2005 a compra do gás pelo Brasil respondeu por 34% das exportações totais do país (FUSER, 2011, p.147; HIRST, 2013). Segundo dados do Instituto Boliviano de Comércio Exterior (IBCE) (2016), o Brasil passou a ser o primeiro destino das exportações bolivianas e o segundo parceiro de quem o país andino mais importou produtos, perdendo apenas para a China.

No campo diplomático, os governos Lula conviveram com um período de forte ebulição social no país andino culminando na queda de dois presidentes entre 2003 e 2005. A contestação do modelo neoliberal e das políticas decorrentes deste, adotadas na Bolívia desde os governos do fim dos anos 1980, deu-se por meio de uma série de manifestações e revoltas populares a partir do ano 2000. O ciclo de revoltas e descontentamento social desse período é pressuposto essencial para compreender a vitória de Evo Morales em 2006, as orientações de sua política externa e os impactos na relação bilateral com o Brasil, principalmente as negociações dos contratos da Petrobrás ²³ pós-nacionalização dos hidrocarbonetos ²⁴.

²¹ Sobre o histórico das negociações do gasoduto Brasil-Bolívia ver Hage (2008).

²² Conforme aponta Fuser (2011), apesar da interdependência energética entre os dois países, os custos de problemas diplomáticos entre Brasil e Bolívia nessa temática seriam muito maiores para a última, posto que o país andino necessitaria muito mais dos investimentos e do mercado brasileiro do que o Brasil precisaria do gás boliviano. Borges (2011) também compartilha da análise que a balança comercial favorável da Bolívia com o Brasil reside na contradição de sua dependência da venda do gás ao mercado brasileiro.

²³ Para uma análise sobre a importância da Petrobras nas relações Brasil – Bolívia de 1996 a 2007, ver Carra (2008).

²⁴ Sobre o impacto da nacionalização dos hidrocarbonetos no Brasil ver Carra e Cepik (2006). Carra (2008) e Carra e Cepik (2006).

Conforme Fuser (2011), o episódio conhecido como a “Guerra da Água”²⁵ pode ser considerado o marco simbólico do processo boliviano de contestação às políticas neoliberais. O conflito em torno da privatização da empresa estadual de fornecimento de água de Cochabamba em favor de uma companhia multinacional estadunidense-italiana e as consequências desta ação, como o aumento em 300% no custo da tarifa da água, somadas a pesada repressão do governo provocou forte mobilização social. A partir daí, observou-se um processo de revoltas protagonizadas por setores sociais, como os indígenas do altiplano e os *cocaleros* da região do Chapare (Cochabamba), a favor da retomada dos recursos naturais e do patrimônio boliviano do domínio das empresas multinacionais (FUSER, 2011, p.160).

O ciclo de mobilizações (FUSER, 2011) do período envolveu uma extensa agenda reivindicatória: a revogação das leis relacionadas com a posse das terras²⁶, com o uso da água, o fim da repressão policial do governo aos manifestantes, o fim das campanhas policiais-militares de erradicação da coca e a nacionalização da exploração e comércio do gás. Fuser (2011) destaca em sua tese de doutorado acerca da atuação da Petrobrás na Bolívia, que justamente nesse momento de ebulição e instabilidade nacional na Bolívia que as operações do gasoduto iniciaram-se:

[...] Ao mesmo tempo a empresa brasileira [Petrobrás] ampliava o controle do setor de hidrocarbonetos na Bolívia, por meio de um agressivo processo de aquisições no qual incorporou ao seu patrimônio duas refinarias, quase uma centena de postos de gasolina e uma rede de distribuição de combustíveis. A partir do gasoduto, do controle das maiores reservas gasíferas bolivianas e das importações de gás natural pelo mercado brasileiro, a Petrobrás colocava em marcha sua “primeira experiência integrada de negócios fora do Brasil”[...] (FUSER, 2011, p. 163).

A nacionalização do gás tornou-se a partir de 2002 a bandeira central das lutas sociais na Bolívia por dois fatores: a) a percepção generalizada do vínculo entre a adoção de um modelo econômico-fiscal com base na privatização dos hidrocarbonetos e na sua exportação

²⁵ Fuser destaca ainda que a privatização ancorada pela Lei de Serviços Básicos (Lei nº 2.029) do governo Hugo Banzer em 1999, tratava a água como uma mercadoria qualquer e anulava as associações comunitárias criadas em diversos departamentos da Bolívia para administrar o serviço de fornecimento. Tanto a lei de serviços básicos quanto à privatização em Cochabamba respondiam a uma promessa do Banco Mundial feito à Bolívia em 1997 de que a instituição prometeu um abatimento de US\$ 600 milhões na dívida do país em troca da privatização da água no país inteiro (FUSER, 2011, p. 161).

²⁶ Dentre essas medidas, estava o “Plano Dignidade” implementado pelo governo Hugo Banzer em 1997 e com o apoio anual de US\$ 130 milhões dos Estados Unidos. O objetivo era acabar com as plantações de coca na Bolívia por meio da expulsão dos plantadores, ocasionando a morte de mais de 200 campesinos na região do Chapare nesse processo. Tal política foi responsável pela projeção nacional do então líder sindical *cocalero* Evo Morales (FUSER, 2011). Na década de 1990, 60% do PIB era informal e vinha da da exportação da folha de coca, o país era o segundo em exportação do produto e o cultivo era fonte de renda para a maioria da população e base do narcotráfico (CARRA, 2008).

por empresas estrangeiras com o agravamento das condições de vida da população e a falta de perspectivas para o desenvolvimento e b) a ideia de que a retomada dos rumos econômicos e políticos do país necessariamente dependia da recuperação do controle pela sociedade sobre seus recursos e especialmente o mais valioso deles, o gás (FUSER, 2011, p.164).

A percepção da população boliviana acerca da piora das condições de vida a despeito das receitas advindas da exportação do gás foi confirmada pelos indicadores sociais do período. O censo boliviano de 2001 mostrava que apenas 16,6% da população tinha acesso aos serviços de água, saneamento básico, energia, saúde e educação. Em 2005, os índices de pobreza mostravam que 58,6% viviam abaixo da linha da pobreza (CARRA, 2008, p.190-191). O epicentro desse momento político foi o episódio conhecido como a “Guerra do Gás”^{27 28}.

Em 2002, o governo Lozada retomou as negociações que vinham desde o governo Banzer, para a construção de um gasoduto que transportaria gás do campo de Margarita, maior reserva de gás da Bolívia, ao porto de Arica no Chile, de onde o gás seria transportado para os Estados Unidos e México (CARRA, 2008). O projeto seria executado pela Pacific LNG, um consórcio composto pelas empresas multinacionais British Petroleum (BP), British Gas (BG) e a Repsol-YPF. A proposta foi tratada pelos movimentos sociais como uma “verdadeira traição” do governo boliviano, posição essa compartilhada por diversos setores da opinião pública do país principalmente pelo envolvimento do Chile no projeto, passando por cima da histórica demanda boliviana a esse país a respeito da saída para o mar (FUSER,2011).

Uma sequência de acontecimentos de fevereiro a outubro de 2003, colocaram o governo boliviano em uma situação de desgaste, perda da base de apoio político e ambiente social de alta instabilidade que resultou na renúncia do presidente. Em fevereiro, o Fundo Monetário Internacional (FMI) visitou o país e exigiu um ajuste fiscal que colocasse fim no déficit público boliviano, a solução encontrada pelo governo foi criar uma taxa de 12,5% nos salários acima de US\$ 110, equivalente a dois salários mínimos (FUSER, 2011). A medida ficou conhecida como *impuestazo* e causou revolta em diferentes setores da população:

[...] O apelo encontrou eco entre os policiais de La Paz, que estavam em greve contra o atraso no pagamento e exigiam um reajuste salarial de 40% . Os policiais se amotinaram contra o governo e trocaram tiros com os

²⁷ Para uma narrativa detalhada acerca da Guerra do Gás e uma visão crítica da atuação da Petrobrás na Bolívia ver Fuser (2011).

²⁸ Para a importância do gás para o Brasil e os impactos nas relações bilaterais com a Bolívia decorrentes com a Guerra do Gás, ver Hage (2008).

militares no centro de La Paz, em um confronto que deixou 14 mortos [...] manifestantes incendiaram as sedes dos três partidos políticos de linha neoliberal-MNR, MIR e ADN-, o escritório do vice-presidente e dois ministérios (HYLTON; THOMSON, 2007, p.109 apud FUSER, 2011, p. 172).

Além desse conflito, na cidade de El Alto, periferia de La Paz, 29 pessoas foram mortas em protestos por forças policiais do governo, temendo o aumento da instabilidade. Lozada retira a proposta do *impuestazo*. O recuo, no entanto, não impediu a escalada da tensão social. A campanha contra o projeto da Pacific LNG sob o mote da campanha “*El gas no se vende*” ganhou ainda mais vigor nas ruas do país e foi encampada por grande parte dos movimentos sociais e partidos políticos de esquerda, dentre esses o *Movimiento al Socialismo* (MAS) e seu líder Evo Morales destacaram-se. As manifestações pela defesa da nacionalização do gás seguiram durante todo o primeiro semestre de 2003, em setembro a maior delas reuniu 40 mil pessoas contrárias ao projeto que levaria gás para os Estados Unidos através do Chile.

No dia 20 de setembro, o governo deslocou um contingente militar para reprimir um bloqueio organizado por movimentos sociais na entrada de La Paz, a ação dos militares causou a morte de 5 pessoas, entre as vítimas estava uma menina de 8 anos causando grande comoção e revolta (FUSER, 2011). Nesse momento, a campanha em defesa do gás conseguiu canalizar todo o descontentamento contra o governo Lozada, os movimentos sociais lançaram uma agenda de reclamos conhecida como “Agenda de Outubro”, composta por quatro pontos: 1) controle da indústria de hidrocarbonetos pelo governo, 2) a adoção de um programa de industrialização do gás, 3) a revisão das leis sobre hidrocarbonetos emitida por Lozada no seu primeiro governo (1993-1997) e 4) realização de um referendo sobre a nacionalização do gás (FUSER, 2011).

A “Agenda Outubro” também envolveu uma série de mobilizações que incluíram bloqueios de estradas em todas as regiões, uma greve geral convocada pela Central Obrera Boliviana (COB) que repercutiu na escassez de alimentos e combustíveis em La Paz e uma marcha de centenas de mineiros de Oruro para a capital. Diante desse quadro, o governo mobilizou um efetivo militar para furar os bloqueios das estradas, controlar a cidade de El Alto (principal meio para chegar a La Paz) e deter a marcha dos mineiros. No dia 13 de outubro, o governo ordenou o abrir fogo aos manifestantes ocasionando a morte de 26 pessoas. Diante do endurecimento das posições do presidente em relação a crise, o vice-presidente Carlos Gisbert Mesa rompeu com o mandatário declarando ser contra o

derramamento de sangue. Lozada²⁹ renunciou em 17 de outubro por meio de um fax enviado ao Congresso, o ex-presidente partiu para os Estados Unidos em seguida. Mesa assume a presidência em meio ao caos social e com a missão de pacificar o país.

O governo brasileiro acompanhou de perto o desenrolar da crise boliviana enviando o chanceler Celso Amorim ao país em outubro de 2003. Por meio de um comunicado à imprensa no dia 13 de outubro, o governo brasileiro manifestou preocupação diante do cenário de violência e exortou enfaticamente o estabelecimento dos canais de diálogo entre o governo e as forças de oposição. O comunicado ainda ressaltou o fato de que era esperado da Bolívia o cumprimento e o respeito às fórmulas democráticas para a solução da crise conforme os preceitos democráticos assumidos no âmbito de Estado Associado do país ao Mercosul (RESENHA...,2003b, p.323).

O envio de Amorim fez parte de uma ação conjunta entre o presidente Lula e o presidente argentino Néstor Kirchner, que também enviou representantes para a Bolívia. Em audiência pública no Congresso brasileiro em 2006, Celso Amorim retomou esse momento:

[...] Já me referi aos acordos assinados quando o Presidente Sanchez Lozada veio ao Brasil, um dos primeiros a ser recebidos em abril de 2003 [...] eu diria também que o Brasil procurou sempre, nesse período, trabalhar pela estabilidade da Bolívia, dentro daquilo que nos é possível, sem nenhuma paranoia, sem nenhuma pretensão de que nós é que [sic] vamos determinar qual é a realidade em outro país; isso não é possível. Ninguém pode determinar a realidade nem do seu próprio país, quanto mais de outro país. Mas na medida do possível, até porque éramos frequentemente chamados pelos bolivianos, nós tivemos aí alguma atuação. Nos dias que antecederam a queda de Sánchez de Lozada e que havia uma ameaça muito forte de sublevação popular, com risco real de confrontação entre as forças armadas e os manifestantes camponeses, ligaram para mim o Secretário-Geral da OEA, que era o César Gaviria, me ligaram políticos bolivianos como Paz Zamora, me pedindo que o Brasil ajudasse no diálogo, e nós procuramos, e houve uma transição relativamente pacífica para o presidente Mesa [...] (AMORIM in Resenha...,2006a, p.158).

A ação diplomática brasileira e argentina guardou relação, para além da estabilidade política conforme declarado, com a preocupação dos governos de que o caos social provocado pelas manifestações atingissem as instalações de gás comprometendo o envio do combustível aos países e, no caso brasileiro, as possíveis consequências para as operações da Petrobrás. A

²⁹ Em decorrência das mortes de civis durante a “Guerra do Gás”, Gonzalo Sánchez de Lozada e Carlos Sánchez Berzaín, ministro de defesa no governo Lozada, foram condenados por abusos aos Direitos Humanos por uma corte de justiça nos Estados Unidos. Os acusados deverão pagar US\$ 10 milhões a familiares de oito indígenas aimaras mortos durante o conflito. A sentença é de abril de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43609209> Acessado em: 07/12/2018.

queda do presidente Lozada não interrompeu a evolução dos temas na agenda bilateral construída a partir da visita do mesmo ao Brasil em abril de 2003. O quadro 1 apresenta os principais pontos acordados pelos países durante sua vinda.

Quadro 1 - Pontos do "Comunicado Conjunto Brasil-Bolívia de 28.04.2003"

Pontos	Temas	Modalidade da interação
1. Reafirmação da importância do multilateralismo na política Internacional, da reforma das Nações Unidas e a declaração de apoio do Presidente Sánchez Lozada para que o Brasil integre o Conselho de Segurança como membro permanente.	Apoio vaga do Brasil no CS	Coordenação Política na Arena Internacional
2. Compromisso dos governos com a normalidade constitucional e o exercício da soberania pelos países sul-americanos e em seus respectivos governos.	Democracia	Coordenação Política na América do Sul
3. Compromisso com a democracia e a inclusão social de suas populações.	Democracia e Inclusão Social	Coordenação Política na América do Sul
4. Visão comum de cooperação e integração que sustenta as relações bilaterais, destacando como pilares indispensáveis a complementação das economias de ambos os países, a integração física e energética, a promoção do comércio, turismo e o incremento dos investimentos, o desenvolvimento sustentável, proteção ao meio-ambiente, combate ao narcotráfico e a promoção dos direitos humanos.	Infraestrutura, Energia, Comércio, Narcotráfico e Direitos Humanos.	Coordenação Política na América do Sul/ Integração Regional
7. Prioridade pelos dois governos à integração sul-americana, tanto na vertente econômico-comercial como na de infraestrutura física. Aliando na América do Sul uma visão que atenda ao interesse de suas populações com crescimento e justiça social.	Infraestrutura, desenvolvimento e inclusão social.	Coordenação Política na América do Sul/ Integração Regional
8. Combate à fome e à pobreza.	Inclusão Social	Cooperação
9. Constatação do progresso da relação Brasil-Bolívia decorrente do projeto de integração física, o qual constitui exemplo para o seguimento dos objetivos delineados pelos presidentes da América do Sul na iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA).	Infraestrutura/IIRSA	Coordenação Política na América do Sul/ Integração Regional
10. A importância da integração na área da energia e do comércio de gás para uma parceria estratégica entre os dois países. O contrato de venda e gás entre a Petrobrás e a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) será encarado como um projeto de longo prazo envolvendo os esforços de ambos os países.	Energia	Parceria Bilateral
11. Saudação dos resultados da IV Reunião da Comissão Mista Brasil-Bolívia de Energia, realizada em La Paz no dia 23 de abril de 2003. Na	Energia	Parceria Bilateral

ocasião o Brasil garantiu a manutenção dos níveis de renda gerados pela compra do gás e propôs a promoção de programas de desenvolvimento do mercado brasileiro de gás nos segmentos industrial, comercial, automotivo e de transporte público. Além de estudos para melhorar a competitividade do uso do gás;		
12. Criação de uma Comissão específica para a análise, em todos os seus aspectos, do aproveitamento do rio Madeira.	Infraestrutura/Comércio	Parceria Bilateral
13. Acelerar a liberalização comercial no âmbito do Acordo de Complementação Econômica 36, nos marcos do MERCOSUL sendo a Bolívia membro associado.	MERCOSUL	Coordenação Política na América do Sul/ Integração Regional
14. Avançar no processo de negociação de uma zona de livre-comércio MERCOSUL-CAN.	MERCOSUL/CAN	Coordenação Política na América do Sul/ Integração Regional
15. Desenvolvimento de programas de atração de investimentos brasileiros no âmbito do aproveitamento de programas bolivianos de exportações e outras vantagens comparativas. Reexaminar as condições de comércio bilateral, com vistas a estimular e diversificar o fluxo comercial, inclusive o fronteiraço.	Investimentos brasileiros/ Comércio	Parceria Bilateral
16. Cooperação na área do turismo e eco turismo na região do Pantanal.	Turismo	Cooperação
17. Assinatura do Acordo Bilateral que permitirá a construção da ponte entre a cidade boliviana de Cobija, no Departamento de Pando e Brasiléia, no estado do Acre.	Infraestrutura	Parceria Bilateral
18. Utilização recíproca dos aeroportos de Cobija e Rio Branco.	Infraestrutura	Cooperação
19. Prioridade na conclusão das obras de integração rodoviária, regional e binacional com ênfase sobre o trecho Corumbá-Santa Cruz de La Sierra. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) examinará com a Corporação Andina de Fomento (CAF) mecanismos de financiamento para estes projetos de interesse binacional.	Infraestrutura/ Financiamento	Parceria Bilateral
20. Determinaram a análise de mecanismos de financiamento pelo BNDES em montante de até US\$ 600 milhões de dólares, a obras de infraestrutura na Bolívia que contribuam aos projetos de integração em termos e prazos compatíveis com as necessidades bolivianas.	Infraestrutura/Financiamento	Parceria Bilateral
21. Destacaram a relevância da Hidrovia Paraguai-Paraná como uma saída livre para a Bolívia ao Oceano Atlântico.	Infraestrutura	Parceria Bilateral
22. Saudaram a instalação em Brasília, da Organização do Tratado de Cooperação	Desenvolvimento	Coordenação Política na

Amazônica como mecanismo de coordenação política e canalização de recursos extra regionais para projetos de interesse dos dois países.		América do Sul/ Integração Regional
23. Salientaram a importância da coordenação de posições em fóruns como a Organização Mundial de Comércio (OMC) e ano processo de formação da Área de Livre-comércio das Américas (ALCA).	OMC e ALCA	Coordenação Política na América do Sul/ Integração Regional/ Fóruns Internacionais
24. Manifestaram satisfação com os avanços, pelas equipes técnicas dos dois países, que permitem prever a conclusão do processo de cancelamento da dívida boliviana com o Brasil.	Fim da dívida Bolívia-Brasil	Cooperação
25. Manifestaram satisfação com o desenvolvimento do programa de Cooperação Técnica Brasil-Bolívia nas áreas de agricultura, saúde, educação, meio-ambiente, pequenas e médias empresas, dentre outros.	Agricultura, Educação, meio-ambiente, saúde, negócios.	Cooperação
26. Assinaram os Ajustes Complementares ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para a implementação dos projetos “Sistema Eletrônico de Contratações Estatais”, “Legislação de Recursos Hídricos” e “Prevenção e Controle de Enfermidades Sexualmente Transmissíveis, Vírus de Deficiência Imunológica Humana e Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (ITS/HIV/SIDA) na Bolívia”.	Administração Pública, Recursos Hídricos e Saúde.	Cooperação
27. Assinatura do Acordo Bilateral para a Restituição de Veículos Automotores Roubados ou Furtados.	Crimes	Cooperação
28. Aprofundamento da cooperação bilateral para a coibição do tráfico de entorpecentes, convocando para o segundo semestre de 2003 a Comissão Mista Antidrogas no âmbito do Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que produzem dependência.	Crimes/ Tráfico de Drogas	Cooperação
29. Acesso progressivo da Bolívia às informações geradas pelo Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), com o propósito de lograr plena integração boliviana ao sistema, sem prejuízos de possíveis aplicações em outros campos da relação bilateral.	Defesa	Cooperação
30. Intensificação da cooperação dos países em matéria de defesa.	Defesa	Cooperação
31. Promoção do intercâmbio comercial de gado bovino e seus produtos e a necessidade de erradicar a febre aftosa na região de acordo com o Plano hemisférico de Erradicação desta epizootia.	Comércio/ Pecuária	Cooperação
32. Manifestaram satisfação com a possibilidade de utilização das linhas de financiamento ao comércio exterior brasileiro para fornecimento de máquinas agrícolas e de equipamentos de irrigação na Bolívia.	Financiamento	Parceria Bilateral

Fonte: Elaboração própria, a partir do “Comunicado conjunto dos Presidentes da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República da Bolívia, Gonzalo Sánchez de Lozada, de 28.04.2003”. *Resenha de Pol. Ext. Brasil.*, a.30, n.92 – jan.-jun. 2003.

Com o desfecho da crise que implicou a renúncia de Lozada, o governo brasileiro logo tratou de declarar apoio ao novo presidente Carlos Gisbert Mesa. A questão dos hidrocarbonetos foi a principal pauta de seu governo (outubro de 2003 a junho de 2005), Mesa anunciou em seu discurso aos congressistas quatro compromissos: 1) rever a lei de hidrocarbonetos de 1996 (que permitiu a privatização do setor), 2) elevar a taxa para as petrolíferas de 18% para 50%, 3) realizar um referendo vinculante a respeito da nacionalização dos recursos e 4) aceitar o pedido da oposição de uma nova constituinte (KOHL; FARTHING, 2007, p.283-284 apud FUSER, 2011; CARRA, 2008, p. 191).

O governo Mesa iniciou-se com uma trégua tanto por parte dos movimentos sociais e partidos de esquerda quanto dos grupos conservadores. O voto de confiança, no entanto, não amenizou a difícil tarefa do novo presidente em balancear na ação política do governo as demandas dos diferentes setores da sociedade boliviana em relação às mudanças na legislação que regia a exploração e controle dos hidrocarbonetos.

Diante do cenário de inevitável modificação na legislação dos hidrocarbonetos, o governo brasileiro enviou em janeiro de 2004 a Ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, a La Paz para encontro com seu congênere boliviano. Em abril de 2004, os Ministros de Relações Exteriores da Bolívia, Juan Ignacio Sillas de Valle, e das Minas e Hidrocarbonetos, Antonio Araníbar Quiroga visitaram o Brasil para reuniões de trabalho com Rousseff e Amorim. O “Comunicado Conjunto Brasil-Bolívia- Visita do Chanceler Juan Ignacio Siles e do Ministro Antonio Araribar (07/04/2004)”, destacou a alta relevância do setor energético para os países e encaminhou a criação de uma Comissão Executiva Binacional para avançar no projeto de construção de um polo gás-químico na Bolívia.

A proposta do polo já vinha sendo trabalhada pelo governo brasileiro desde a visita de Lozada ao Brasil (item 11 do Quadro 1), e buscou fortalecer os vínculos dos países na questão do gás a partir de um enquadramento de geração de tecnologia para a Bolívia. Conforme o comunicado:

[...] Os Ministros concordaram com a importância fundamental de um polo gás-químico binacional e ressaltaram o impacto positivo que o empreendimento teria no relacionamento bilateral. O polo marcaria uma nova fase da integração energética, iniciada com a construção do gasoduto Brasil-Bolívia [...] Além de representar um importante salto qualitativo do ponto de vista do relacionamento bilateral, **a construção do polo gás-químico possibilitará maior agregação de valor ao gás boliviano, levando em consideração as assimetrias da economia boliviana e**

concorrendo para o estabelecimento de um centro de desenvolvimento regional de grande importância para os dois países(RESENHA...,2006a, p.302, grifo nosso).

Observa-se conforme destacado no trecho acima que o comunicado conjunto incorporou ao tema da criação do polo a questão da agregação de valor ao gás boliviano e as assimetrias econômicas entre os países, demandas expressas nas reivindicações domésticas bolivianas acerca da mudança nas leis dos hidrocarbonetos. O tratamento do projeto a partir desses enquadramentos difere de sua apresentação no comunicado conjunto de 2003, no quadro 1, no qual ele apareceu a partir de uma perspectiva essencialmente comercial.

Pode-se dizer que nesse momento, tanto o governo brasileiro quanto o governo boliviano buscavam politizar a temática bilateralmente de acordo com suas demandas internas. Do lado boliviano, o reforço da parceria bilateral passava por uma mudança da esfera meramente comercial para um tema de desenvolvimento nacional. Do lado brasileiro, a ação buscava demonstrar a disposição do governo em incorporar as pautas internas sobre o tema em um aceno de apoio ao novo governo boliviano, ao mesmo tempo em que visava proteger a Petrobrás de possíveis mudanças na lei que afetassem os negócios da companhia no país. A orientação do governo brasileiro no amparo à manutenção dos negócios da Petrobrás na Bolívia apareceu de forma clara no encontro entre Lozada e Lula em 2003 (item 10, Quadro 1).

A defesa dos negócios das empresas brasileiras e a cooperação técnica como forma de estreitar os vínculos aparecem em outros dois trechos do comunicado, nos quais os Ministros brasileiros reiteraram a disposição do setor privado nacional em participar de projetos na Bolívia e o anúncio da ida de uma missão técnica da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) para implementação de um projeto de cooperação tecnológica na área de gás residencial e veicular (RESENHA..., 2006a, p.303).

Lula visitou Santa Cruz de La Sierra em 8 julho de 2004 a convite de Mesa. Na ocasião o presidente participou da comemoração dos vinte anos da câmara de comércio Brasil-Bolívia. A comitiva de Lula incluía o presidente do BNDES, Carlos Lessa, e a secretária de Energia e Gás, Graça Foster. O posicionamento do presidente a respeito do gás ecoava as declarações feitas pelos ministros em abril:

Estamos unidos pelo desafio de assegurar que nossas riquezas naturais estejam a serviço do desenvolvimento nacional. Esse patrimônio tem que ser explorado em benefício de todo o povo, dessa e de futuras gerações. Por essa razão, planejamos instalar na Bolívia e no Brasil, sobretudo na divisa Brasil-

Bolívia, um polo gás-químico binacional para industrializar o seu patrimônio mineral. Vamos também montar um Centro de Tecnologia do Gás, para que essa riqueza seja transformada em poderoso motor de progresso. Empresas brasileiras, como a Petrobras Bolívia, certamente atrairão novas indústrias, tecnologia e empregos. O povo boliviano vem se capacitando para explorar de forma soberana e racional o vasto potencial de seu subsolo (LULA in RESENHA..., 2004b, p.42).

A orientação do governo brasileiro em reconhecer e apoiar politicamente o presidente Carlos Mesa, em um cenário boliviano ainda conflituoso, e simultaneamente proteger a permanência e os interesses da Petrobrás no país tornou-se notável na análise da declaração conjunta no encontro. Os itens 8 e 9, extraídos do documento, apontam para essa característica da ação brasileira.

8. O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva reconheceu a importante conjuntura social que atravessa a Bolívia e elogiou a condução do processo de busca de consensos que leva a cabo o Presidente Carlos D. Mesa Gisbert, para atender aos anseios do povo boliviano e colocar a Bolívia na rota do desenvolvimento 9. Os Presidentes enfatizaram a contribuição fundamental da associação estratégica na área energética para o desenvolvimento de ambos os países. Destacaram o papel das exportações de gás para o Brasil e dos investimentos brasileiros na Bolívia no setor de hidrocarbonetos para o crescimento da economia boliviana, a geração de empregos e a arrecadação de impostos (RESENHA..., 2004b, p.299).

Foram anunciados ainda, o acordo para o perdão da dívida boliviana com o Brasil e o convite para a Bolívia ser o primeiro parceiro do Programa de Substituição de Importações para países da América do Sul (PSI)³⁰. Em relação à dívida, foram cancelados 48 milhões devidos e pelos termos do acordo, o pagamento dos 2 milhões restantes foram feitos mediante a doação do imóvel onde atualmente está localizada a Embaixada do Brasil em La Paz. (RESENHA..., 2004b , p.297). Foram assinados também acordos para facilitação do trânsito na fronteira um acordo-quadro entre o BNDES e o governo boliviano para facilitação de investimentos de obras de infraestrutura no país.

Dez dias depois do encontro com o presidente brasileiro, em 18 de julho de 2004, o governo Mesa realizou o referendo³¹ sobre os hidrocarbonetos obtendo como resultado 92%

³⁰ O PSI foi um programa criado para estimular as importações de produtos sul-americanos no Brasil. Tal medida visava reduzir as assimetrias comerciais entre o Brasil e seus vizinhos.

³¹ As perguntas do referendo foram cinco: 1) Você concorda com a revogação d Lei de hidrocarbonetos n.1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada? 2)Você concorda com a recuperação da propriedade de todos os hidrocarbonetos na boca de poço para o Estado boliviano? 3) Você concorda com a refundação da empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando a propriedade estatal das ações das bolivianas e dos bolivianos nas empresas petrolíferas capitalizadas, de maneira que possa participar em toda a

dos votos favoráveis à retomada do controle pelo Estado (CARRA, 2008). O referendo, no entanto, não gerou o consenso esperado em torno dos termos referentes às mudanças na lei. A proposta de Mesa era de que as empresas pagariam *royalties* de 18% e um adicional de 32% de impostos sobre os lucros, depois de contabilizados e descontadas suas despesas. Não haveria alterações nos contratos das empresas nessa proposta. O MAS e setores dos movimentos sociais defendiam que a porcentagem deveria ser de 50% do valor de produção (FUSER,2011).

Mesa encaminhou a proposta ao congresso, no entanto, não houve apoio a mesma. Do lado dos representantes dos partidos conservadores qualquer alteração na lei prejudicando as empresas multinacionais afetariam os investimentos no país complicando ainda mais a situação financeira da Bolívia. Do lado da oposição, à esquerda, a proposta de Mesa era vista ainda como muito favorável ao setor privado internacional. Diante do empasse, Mesa anuncia seu primeiro pedido de renúncia em 06 de março de 2005. A renúncia de Mesa foi rejeitado pelo congresso boliviano que temia que sua saída abrisse margem para outro período de crise institucional.

O congresso boliviano aprovou em 7 de maio de 2005, a Lei Geral de Hidrocarbonetos N. 3.058, pela nova legislação era estabelecido um imposto adicional de 32% que somado aos 18% de *royalties* já existentes totalizavam uma carga de 50% sobre o valor da produção. Haveria um prazo de 180 dias para as renegociações dos contratos (FUSER,2011). As empresas multinacionais reagiram à lei ameaçando levar os contratos aos tribunais internacionais, os movimentos sociais e o MAS criticaram o desvirtuamento das demandas da “Agenda de Outubro” e a manipulação dos resultados do referendo por parte do presidente. Mesa paralisou o andamento da lei que dependia do presidente para ser vetada ou ratificada, em 17 de maio por decurso de prazo a decisão foi levada ao presidente do Senado boliviano que deu validade jurídica à lei (FUSER, 2011).

Mesmo após a aprovação, o presidente decidiu que a lei seria aplicável apenas aos novos contratos a serem negociados, o que na prática implicava a manutenção das regras da antiga lei uma vez que grande parte das empresas estrangeiras tinham concessão por 20 anos na exploração dos recursos. Os movimentos sociais voltaram a realizar protestos e barricadas

cadeia produtiva dos hidrocarbonetos? 4) Você concorda com a política do presidente Carlos Mesa de utilizar o gás como recurso estratégico para conseguir uma saída útil e soberana ao Oceano Pacífico? Você concorda que o gás boliviano seja exportado nos marcos de uma política nacional que garanta o consumo de gás aos bolivianos, fomente a industrialização do gás em território nacional, cobre impostos e/ou royalties às empresas petrolíferas, chegando a 50% do valor da produção do petróleo e do gás em proveito do país, destine os recursos da exportação e industrialização do gás principalmente para a educação, saúde. Estradas e os empregos? (MESA, 2008, p.158 apud FUSER,2011, p.180)

e em 6 de junho Mesa renuncia definitivamente. Os representantes na linha sucessória, Hornando Vaca Díez- presidente do Senado- e Mario Cossio- presidente da Câmara-, eram políticos da mesma coligação partidária de Sánchez Lozada, a possibilidade de um deles assumir a presidência provocou uma onda de revolta popular e uma manifestação de 400 mil pessoas no centro de La Paz no mesmo dia da renúncia (FUSER, 2011).O presidente da Corte Suprema de Justiça, Eduardo Rodríguez Veltzé, assume a presidência e convoca antecipadamente as eleições.

O governo posicionou-se em apoio aos acordos que garantiram a manutenção das instituições democráticas na Bolívia decorrentes dos acontecimentos que levaram Mesa a renunciar e em agosto de 2005 Amorim visitou o novo presidente em La Paz, sendo o primeiro representante oficial de outro país a ser recebido pelo governo Veltzé. Os documentos oficiais do governo brasileiro no período que se estende da queda de Lozada a chega de Evo Morales ao poder em 2006, são muito cautelosos em relação aos conflitos que se sucederam na Bolívia nesse período. O relacionamento bilateral partiu de uma ação cuidadosa por parte da diplomacia em assegurar que os interesses das empresas brasileiras, notadamente a Petrobrás fossem respeitados.

Segundo Fuser (2011) , essa postura de distanciamento e apoio formal aos governos e à manutenção das instituições democráticas escondiam o intenso trabalho de *lobby* realizado nos bastidores por executivos da Petrobrás e diplomatas. A companhia teria tido acesso a versões da nova lei e negociado seus termos junto ao presidente Mesa, a hesitação do presidente em ratificá-la e posteriormente colocá-la em prática, aplicando-a apenas aos novos contratos colocava a Petrobrás em uma condição confortável e de não alteração dos seus contratos. A declaração do presidente da Petrobrás na época, Néstor Cerveró, de que a empresa estaria em uma situação muito confortável, dois dias depois da aprovação da lei, corroborou essa interpretação de Fuser.

A chegada de Evo Morales ao poder em 2006 representou um ponto de inflexão na história sócio-política da Bolívia ³², tratou-se do primeiro indígena a chegar à presidência do país (CEPPI, 2014; FUSER,2011; DELGADO;CUNHA, s/d). A vitória do MAS significou a possibilidade do estabelecimento das mudanças defendidas nas agendas de lutas dos movimentos sociais bolivianos desde 2003. Evo representou a emergência de um “novo

³² Para uma análise sobre as características do primeiro governo de Morales ver Stefanoni (2007) e Maira (2007).

nacionalismo plebeu”³³ (STEFANONI, 2007), a partir de um projeto econômico definido por Álvaro Linera (Vice-presidentes) como “capitalismo andino” e por analistas como Gudynas (2009) e Stefanoni (2007) como desenvolvimentista e neodesenvolvimentista. Nesses modelos, o Estado boliviano seria o responsável pelo planejamento estratégico de um processo modernizador que recuperaria o controle das riquezas do país e do desenvolvimento a favor dos menos favorecidos a partir de diretrizes do *vivir bien*.

A ideia de refundação do Estado, transformando-o em um Estado Plurinacional³⁴, passava pela aprovação de uma nova Constituição, a nacionalização de diversos setores da economia, como os hidrocarbonetos, eletricidade e telecomunicações, o lançamento de programas sociais e o reconhecimento dos direitos coletivos e da representação política indígena (CEPPI, 2014).

Conforme Hirst (2014), na fase pré-constitucional a polarização política concentrou-se em torno das questões fundacionais e de identidade, como indigenismo *versus* ocidentalismo, povos originários *versus* colonizadores e latino-americanos *versus* potências estrangeiras. A fase pós-constitucional foi marcada por uma dispersão e fragmentação das forças sociais e de embates entre o governo e essas, outrora mesmo aliadas, face aos projetos desenvolvidos pelo governo. Delgado (2017) afirma que a expansão da agenda extrativista-desenvolvimentista dos governos Evo principalmente a partir de 2009 intensificou os conflitos sociais no país³⁵.

Plasmado no *Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. Lineamientos Estratégicos (2006-2011)”*³⁶ de 2007, o conceito norteador do governo do MAS era baseado em uma nova concepção de desenvolvimento, o *Vivir Bien*:

O *Vivir Bien* é a demanda de humanização do desenvolvimento onde a diversidade cultural assegura a responsabilidade e a obrigação social do desempenho da gestão pública. Dessa maneira, o desenvolvimento se converte em um processo coletivo de decisão e ação da sociedade como sujeito ativo e não como receptora de diretivas verticais. Deste modo, o *Vivir Bien*, é o acesso e desfrute dos bens materiais e de realização efetiva,

³³ Stefanoni (2007) defende que o MAS surgiu a partir da construção de um nacionalismo indianizado, que vai conseguindo incorporar as demandas de inclusão, reconhecimento e acesso ao poder de uma maioria segregada por motivações étnicas e sociais. Essa capacidade de plasmar, um nacionalismo refundante do Estado boliviano, que considera mas não se limita às questões étnicas tradicionais foi responsável pela chegada do partido ao poder em 2006.

³⁴ Sobre o processo de refundação do Estado boliviano e a perspectiva do Plurinacional ver Cunha Filho (2015).

³⁵ Para uma análise sobre as consequências da neo-colonização de setores sociais da Bolívia a partir dos paradoxos no modelo desenvolvimentista-extrativista dos governos Evo Morales ver Delgado (2017).

³⁶ Documento na íntegra disponível em: <http://www.ademaf.gob.bo/normas/ds29272.pdf>. Acessado em: 12/12/2018

subjetiva, intelectual e espiritual, em harmonia com a natureza e a comunidade com os seres humanos (Tradução Nossa, PLAN..., 2007, p.9) ³⁷.

Quatro áreas prioritárias foram escolhidas como motores da refundação do Estado e da efetivação do *Vivir Bien* como projeto de desenvolvimento: 1) a valorização da cultura e saberes dos povos tradicionais e a promoção da justiça social; 2) a transformação da gestão governamental, norteadas por processos transparentes e com a criação de mecanismos de participação popular, 3) a transformação da economia, através da mudança do padrão primário-exportados e 4) a inserção internacional soberana e autodeterminada, a partir de uma política externa que defenda o interesse dos povos bolivianos, dos recursos naturais e da biodiversidade (PLAN...,2007, p.viii).

A agenda de transformações internas e externas do primeiro governo Morales impactou diretamente a relação bilateral com o Brasil. A aproximação no campo político-ideológico entre os presidentes Evo e Lula não foi suficiente para evitar episódios de crises diplomáticas entre os países de 2006 a 2010. Fuser (2011) aponta que foi justamente nesse momento de aproximação de identidade ideológica entre os presidentes que os conflitos nas relações bilaterais eclodiram com maior força.

O “paradoxo” conforme Fuser, justifica-se porque a opção neodesenvolvimentista do governo brasileiro, pautada na expansão da atuação das empresas brasileiras, chocava-se com a plataforma de defesa dos recursos naturais e de imposição de limites ao capital externo do neodesenvolvimentismo à boliviana. A mesma noção geral (neo) desenvolvimentista que pautava os projetos dos dois governos no período tornavam-nos antagônicos justamente pela disparidade de suas economias e suas diferenças em torno do desenvolvimento capitalista.

Pode-se dizer que o ápice do antagonismo desses projetos com efeitos na relação diplomática entre Brasil e Bolívia deu-se em consequência da nacionalização dos hidrocarbonetos³⁸ pelo governo Morales. No dia 1º de maio de 2006, em uma cerimônia repleta de simbolismo e publicidade, nas instalações da Petrobrás em San Alberto tomadas por militares bolivianos, Evo anunciou a assinatura do decreto DS 28701, *Nacionalización de*

³⁷ Tradução livre do original: *El Vivir Bien es la demanda de humanización del desarrollo donde la diversidad cultural asegura la responsabilidad y obligación social en el desempeño de la gestión pública. De esta manera, el desarrollo se convierte en un proceso colectivo de decisión y acción de la sociedad como sujeto activo y no como receptora de directivas verticales. De este modo, el Vivir Bien es el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos.*

³⁸ Para análise detalhada sobre a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia e a Petrobrás ver Fuser (2011).

*hidrocarburos “Heroes del Chaco”*³⁹ (CEPIK; CARRA, 2006). Os principais pontos do decreto foram:

[...] O Estado recuperava a propriedade, posse e controle (art. 1), bem como o transporte, armazenagem, refino, industrialização e comercialização dos hidrocarbonetos (art. 5), 2) toda a produção de hidrocarbonetos deveria ser entregue a YPFB, que definiria os termos de comercialização, volumes de produção, preços e critérios de exportação e industrialização dos hidrocarbonetos (art. 2), 3) as companhias estrangeiras tem prazo de 180 dias para firmar novos contratos adaptando-se aos critérios legais e constitucionais do país, caso contrário devem deixar a Bolívia (art. 3); 4) durante o período de 180 dias os campos cuja produção certificada de gás natural em 2005 foi superior a 2,8 milhões de metros cúbicos por dia teriam o valor da sua produção distribuída em 82% ao Estado e 18% para as companhias (art. 4); 5) os campos com produção inferior a 2,8 milhões seriam taxados conforme determinação anterior, ou seja, 50% (art. 4); 6) as companhias sofreriam auditoria verificando seus investimentos (art. 4), 7) a título gratuito ficavam transferidas para a YPFB as ações dos cidadãos bolivianos que formavam, parte do fundo de Capitalização Coletiva da Chaco AS, Andina AS e Transredes AS (art.6) e 8) a YPFB passaria a ter o controle mínimo de 50% mais uma ação das empresas: Chaco AS, Andina AS, Petrobras Bolivia Refinación AS e Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolívia AS (art. 7) (CEPIK;CARRA,2006,p. 7).

Conforme Cepik e Carra (2006), Carra (2008) e Fuser (2011) as motivações de Evo para a promulgação do decreto tiveram mais fins políticos, como a demonstração de protagonismo político em um momento que sua popularidade caía de 80% para 62%, do que de fato provocou uma nacionalização tradicional dos recursos, com o encampamento de empresas ou a expulsão delas. O principal ponto da nacionalização residiu na renegociação dos contratos, reformulando os termos da atuação das empresas no território boliviano (FUSER, 2011).

O governo brasileiro reagiu com surpresa não pelo fato em si, a nacionalização, mas pelo momento em que a mudança foi anunciada. A dependência da matriz energética brasileira ao gás boliviano, cerca de 60% da demanda brasileira em 2006 (HIRST,2013), somada aos possíveis impactos na rentabilidade e nas atividades da Petrobrás colocava o Brasil em situação de vulnerabilidade. Conforme Carra (2008) havia também por parte do governo brasileiro o temor de que a PDVSA e a “petrodiplomacia” de Chávez tirassem fatias de participação da Petrobrás no país andino ⁴⁰.

³⁹ Íntegra do documento disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28701.xhtml> Acessado em:12/12/2018.

⁴⁰ Para os interesses políticos e econômicos do governo brasileiro a partir da atuação da Petrobrás na Bolívia ver Carra (2008).

A diplomacia de Lula reconheceu a soberania do ato do governo boliviano e optou pela resolução da crise por meio do diálogo diplomático. Conforme Fuser (2011) o próprio ambiente político regional e as dificuldades da atuação brasileira associadas à evidente assimetria de poder político e econômico do país frente aos vizinhos, além do apoio declarado de Chávez e a simpatia de Kirchner à nacionalização boliviana, condicionava o governo brasileiro a dar uma resposta cautelosa, que não demonstrasse arrogância ou intransigência por parte da política externa brasileira.

Dessa forma, a resposta do governo brasileiro foi fortemente criticada por setores domésticos de oposição à política externa de Lula, acusando-a de não defender os interesses de setores brasileiros em função de afinidades ideológicas do PT com o governo boliviano. Representantes dos setores privados brasileiros, partidos de oposição e analistas de política externa críticos ao posicionamento do governo brasileiro na ocasião cobraram uma resposta mais vigorosa por parte do Brasil e a pressão na opinião pública e entre os parlamentares foi tamanha que o Ministro Celso Amorim compareceu à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, em 9 de maio de 2006, para prestar esclarecimentos sobre as relações bilaterais com a Bolívia e a questão da nacionalização dos hidrocarbonetos.

Após a nacionalização, a Petrobrás anunciou medidas para desestimular o uso de gás nas indústrias, comércio e veículos no Brasil além de antecipar o anúncio de redução de investimentos no setor na Bolívia (CARRA, 2008; HIRST, 2013). O consenso sobre os novos preços e condições foi alcançado em 28 de outubro de 2006 com a assinatura dos novos contratos entre a Petrobrás e o governo da Bolívia, depois de uma negociação marcada por fortes tensionamentos por parte da direção da Petrobrás e do governo boliviano⁴¹.

A questão da nacionalização dos hidrocarbonetos, representou uma parcela de um quadro maior que teve a ver com a mudança na orientação da política externa boliviana⁴². A diretriz internacional do país assentou-se também nas noções de mudança e *Vivir Bien*, os pilares que sustentaram a refundação do Estado a nível externo, segundo Rosario (2014) foram: 1) valorização da autonomia da política externa, da identidade nacional soberana e o rechaço à intervenção estrangeira de qualquer tipo; 2) a promoção de esquemas de integração regionais contrários ao neoliberalismo; 3) o fortalecimento da atuação internacional do Estado

⁴¹ Petrobras assina novo acordo para exploração e produção na Bolívia, informe do Site da Petrobrás em 30/10/2006. Disponível em: <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes/petrobras-assina-novo-acordo-para-exploracao-e-producao-na-bolivia> Acessado em: 12/12/2018.

⁴² Sobre aspectos gerais da política externa boliviana do primeiro governo Morales ver Rosario (2014), Delgado e Cunha (s/d). Para uma análise sobre a política externa boliviana sob a perspectiva analítica de grupos de interesse ver Lisboa (2015).

na defesa dos recursos naturais e 4) a diversificação das relações internacionais e econômicas e o fim do alinhamento com os Estados Unidos (ROSARIO, 2014, p.130).

A política externa, portanto, foi entendida como instrumento de impulso do novo padrão de desenvolvimento do Estado boliviano. Em termos regionais, o governo Morales orientou uma política de aproximação com Venezuela e Cuba, expressada em termos oficiais com a entrada da Bolívia na Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos povos (ALBA-TCP) em abril de 2006. Chávez também auxiliou o governo de Morales com o financiamento dos estudos elaborados por advogados especialistas para a renegociação dos contratos com as empresas petrolíferas e fundos venezuelanos para programas sociais na Bolívia⁴³ (STEFANONI, 2007; ROSARIO, 2014, p.134).

A adesão à ALBA não significou, no entanto, a renúncia a CAN ou baixo interesse nas iniciativas recém-criadas como a UNASUL. A última inclusive teve papel fundamental no apoio ao governo de Morales no episódio das tentativas separatistas por parte dos governadores opositores dos departamentos da *Media Luna* em 2008⁴⁴.

Os impactos da refundação do Estado boliviano na relação bilateral com o Brasil, além da questão da nacionalização dos hidrocarbonetos, passou também por outros temas que historicamente consolidaram a enorme assimetria, e dependência boliviana, na agenda bilateral. Uma dessas questões dizia respeito aos brasileiros donos de terra na Bolívia⁴⁵, responsáveis em 2008 por 40% da produção da soja boliviana exportada (HIRST, 2013). Com a emergência do governo Morales, havia o receio de que a reforma agrária, uma das promessas de campanha, afetasse sobremaneira os sojicultores brasileiros.

Segundo Gimenez (2011) os brasileiros eram o maior grupo estrangeiro no setor da soja na Bolívia no período, o governo brasileiro exerceu uma política de proteção dos interesses desses atores estabelecendo na agenda bilateral diplomática forte ativismo político no tema migratório entre 2006 e 2010. Nesse contexto, devem ser entendidos os acordos de regularização migratória assinados entre os países no período, o governo brasileiro buscou por meio do estabelecimento de uma política de reciprocidade, legalizando os imigrantes bolivianos no Brasil, a garantia de proteção aos latifundiários brasileiros na Bolívia⁴⁶.

⁴³ Segundo Rosario (2014) o mais famoso deles foi o programa financiado por fundos venezuelanos de 2006 a 2001, “*Bolívia cambia, Evo cumple*”.

⁴⁴ Para uma análise da mediação da UNASUL na crise interna boliviana de 2008 ver Severgnini (2017).

⁴⁵ Sobre o papel da presença de atores brasileiros na cadeia produtiva de soja na Bolívia, ver Gimenez (2011).

⁴⁶ Foram diversas as reuniões bilaterais sobre a temática migratória e agrária nos documentos oficiais do governo brasileiro no período, estabeleceu-se a criação de grupos de trabalho mistos bilaterais e a assinatura de Acordos Migratórios.

De modo geral, conforme Hirst (2013), cinco temas principais compuseram a agenda das relações Brasil-Bolívia no período: 1) recursos energéticos; 2) infraestrutura; 3) segurança pública e combate ao narcotráfico⁴⁷; 4) agricultura; 5) meio-ambiente e 6) cooperação na área da saúde.

O ativismo diplomático por parte do governo brasileiro possibilitou a projeção dos interesses de atores privados no país andino em consonância com a ampliação de uma agenda de cooperação bilateral multitemática. A ação governamental foi especialmente determinante em algumas áreas, como foi o caso dos financiamentos de serviços de construção civil brasileiros para a Bolívia. A dimensão da infraestrutura na relação bilateral e suas dinâmicas revelam os limites da retórica diplomática Sul-Sul na política externa neodesenvolvimentista dos governos Lula. Na próxima seção, são apresentadas as características gerais sobre o tema da infraestrutura nas relações Brasil- Bolívia.

3.2 A dimensão da infraestrutura nas relações bilaterais Brasil-Ecuador nos governos Lula

Pode-se dizer que a infraestrutura foi um dos temas centrais, menor apenas do que a questão energética, na relação bilateral Brasil - Bolívia durante os governos Lula. A ação diplomática brasileira para fechar os acordos que garantiriam, por meio dos financiamentos destinados à exportação dos serviços das construtoras brasileiras, a realização de obras de infraestrutura na Bolívia constituiu a principal política de ação do governo para o tema na agenda bilateral.

Os analistas apontaram que a dimensão da infraestrutura evidenciou a complexidade da relação bilateral, explicada de maneira geral: pelo alto grau de interdependência, com acentuada dependência econômica no caso Boliviano; ambiente social altamente politizado e as consequências diplomáticas da associação entre atores privados e públicos brasileiros na Bolívia (WAISBICH; POMEROY,2015; HIRST,2013; BORGES, 2011; VASCONCELLOS, 2015).

A sistemática ação diplomática do governo brasileiro durante o período para tornar a infraestrutura uma das dimensões centrais da agenda bilateral, pode ser observada desde os primeiros momentos do governo Lula. A análise dos documentos bilaterais, da literatura especializada e as informações obtidas na coleta de dados na imprensa e órgãos oficiais

⁴⁷ Para uma análise sobre a cooperação fronteiriça na área de segurança pública entre Brasil e Bolívia ver Gimenez (2015).

indicaram que a atuação do governo brasileiro na dimensão da infraestrutura possuiu quatro características principais.

A primeira foi a consolidação do tema na agenda bilateral ao longo dos governos Lula, a ação diplomática brasileira orientou-se pelo fortalecimento, no âmbito político, da infraestrutura como a dimensão “real” [sic, Lula] da integração regional na América do Sul. Essa característica pode ser observada nas análises dos discursos de todas as reuniões e visitas de trabalho que ocorreram entre os governos brasileiro e bolivianos de 2003 a 2010. Na Bolívia houve a implementação de obras da carteira de projetos da IIRSA⁴⁸, o que não ocorreu no outro país analisado na tese, o Equador.

A segunda característica foi o ativismo governamental na promoção dos empresários brasileiros como agentes dos objetivos da cooperação entre os países. No caso analisado, especificamente o setor das construtoras. A diplomacia não serviu apenas como instrumento de alavanque da internacionalização das empresas, cumprindo assim demandas de atores internos, mas também incorporou no discurso diplomático de promoção da estratégia Sul-Sul regional setores privados como agentes da política externa. Segundo Vasconcellos (2014), as empresas constituíram elo político fundamental para os interesses brasileiros entre os quais a liderança no processo de integração regional.

Na Bolívia, por exemplo, uma das iniciativas para promover a engenharia brasileira foi a realização de evento, especificamente com este intuito, ocorrido em março de 2003, no espaço cultural da embaixada. Neste evento, realizado pela embaixada brasileira em La Paz, em parceria com a Câmara de Comércio Brasil-Bolívia, houve a apresentação do vídeo “Engenharia do Brasil” preparado pela Andrade Gutierrez, a Bardela, a Camargo Correa, a Norberto Odebrecht e a Queiroz-Galvão. Na ocasião houve a indagação pela Câmara de Comércio Brasil-Bolívia a respeito da possibilidade de um evento semelhante sobre o BNDES. Evento similar ocorreu, também, em 2004 com a exibição do DVD “Engenharia Brasileira: Excelência Global” (VASCONCELLOS, 2014, p.164).

A terceira característica foi a ação governamental brasileira para o estabelecimento de mecanismos de financiamento para a exportação dos serviços brasileiros que atendessem às restrições financeiras e jurídicas referentes a empréstimos externos realizados pelo Estado da

⁴⁸ Conforme os resultados apresentados em nossa pesquisa de mestrado e no outro estudo de caso apresentado na tese (Equador) a maior parte dos projetos financiados pelo BNDES na América do Sul não fizeram parte da carteira de obras da IIRSA. No entanto, a iniciativa serviu de elemento de convergência política entre o Brasil e os países em que as obras eram realizadas, conforme Vasconcellos (2015) pode-se dizer que elas ocorreram “no contexto da IIRSA”.

Bolívia ⁴⁹. Em 2003, o governo brasileiro anunciou a avaliação de um crédito de US\$ 600 milhões no BNDES para o financiamento de obras no país andino, o acordo quadro entre o governo boliviano e o banco de financiamento brasileiro foi efetivado em 2004. A liberação do crédito para serviços de infraestrutura brasileiros a serem exportados para a Bolívia fez parte da estratégia sul-americana do Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)⁵⁰.

O anúncio do acordo quadro entre BNDES e a Bolívia ocorreu em 2004 em uma visita de Lula a Santa Cruz de La Sierra, na ocasião estavam presentes o presidente do BNDES, Carlos Lessa e o presidente da Corporação Andina de Fomento (CAF), o boliviano Enrique García. A construção dos mecanismos que possibilitaram a atuação das empresas brasileiras no país passou também pelo estabelecimento de parcerias com instituições de financiamento multilateral na região, como o acordo entre o BNDES e a CAF assinado em 8 de dezembro de 2005. O governo aumentou os aportes de contribuição na instituição para o financiamento de serviços brasileiros: “ O acordo tem por base os interesses comuns entre BNDES e CAF no sentido de financiar projetos relacionados à exportação de bens e serviços brasileiros, visando a integração regional” (BNDES, 2005) ⁵¹. Em 2007, o Brasil passou a ser sócio acionista categoria A na CAF, aumentando seus aportes em aproximadamente US\$ 468 milhões.

Alves (2008) ressalta que a mudança de categoria do Brasil na CAF teve a ver com a redefinição da importância desta instituição nas preferências regionais financeiras do país ⁵². Ou seja, o Brasil passou a financiar as exportações de suas empresas na América do Sul também através da CAF, inclusive vinculando as operações que ocorriam por meio do Programa de Financiamento às Exportações do Banco do Brasil (PROEX-BB) a essa instituição.

Essa questão foi especificamente importante para entender o caso da Bolívia pois, apesar das linhas de crédito no BNDES criadas a partir de 2004, o país não conseguia atender de forma simples, sendo necessário um decreto presidencial para autorizar sua utilização, ao critério do banco brasileiro que exigia a emprego do Convênio de Créditos Recíprocos (CCR)

⁴⁹ Para uma análise ampla da temática financeira na América do Sul na política externa dos governos Lula ver Alves (2008).

⁵⁰ Para uma análise sobre o papel do BNDES na política externa brasileira dos governos Lula ver Bugiato (2016).

⁵¹ “BNDES e CAF assinam memorando para atuação conjunta na AL e Caribe”, notícia do portal BNDES. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20051209_not303_05. Acessado em: 11/12/2018

⁵² Segundo Alves (2008) as operações através da CAF representavam menos riscos de inadimplência ao governo brasileiro.

⁵³, da Associação Latino Americana de Integração (ALADI) como garantia de pagamento dos financiamentos. Apenas em 2008, após forte demanda por parte do governo brasileiro expressa documentalmente nos encontros bilaterais, a Bolívia passou a utilizar o CCR nos convênios de financiamento com o Brasil.

[...] [os presidentes da Bolívia e do Brasil] Reconheceram a importância de ampliar as relações econômicas e financeiras entre os dois países e acolheram, com satisfação, as conversações bilaterais sobre mecanismos de concessão de financiamentos brasileiros a projetos de desenvolvimento de interesse para a Bolívia. Nesse contexto, a Bolívia analisará a possibilidade de utilização de instrumentos como o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos da ALADI (CCR) (RESENHA...,2007a, p.232).

Dessa forma, os financiamentos para os serviços brasileiros para obras no país até 2008 não foram realizados diretamente pelo BNDES ⁵⁴. As informações encontradas nos relatórios técnicos da IIRSA e da *Administradora Boliviana de Carreteras* (ABC) citaram a CAF como origem de financiamento de boa parte dos projetos. O fato da CAF ser uma instituição multilateral de robusta credibilidade no financiamento regional e possuir reconhecida *expertise* no que tange ao processo das análises técnicas das propostas a serem financiadas, pode sugerir em um primeiro momento a desimportância das interações político-governamentais bilaterais em suas dinâmicas de concessão do crédito às empresas brasileiras. Nesse ponto, uma informação foi relevante para a compreensão dessa modalidade de financiamento utilizada pelo governo brasileiro:

[...] O BNDES-Exim, entre os anos de 2000 e 2002, em decorrência da resolução 2982 do Banco Central Brasileiro (BCB), era reticente à viabilização de recursos para as exportações de serviços de engenharia e construção civil; estes estavam concentrados nas linhas do PROEX. Com a Resolução Camex nº 45, de 23 de dezembro de 2003, considerou-se que a linha do PROEX poderia incentivar as pequenas e médias empresas a expandirem suas exportações [.]. Por outro lado, as grandes empresas que em geral demandam maiores volumes de recursos em suas operações, poderiam ser atendidas pelo BNDES-Exim que tem menos restrições orçamentárias em comparação ao PROEX- financiamento. **A única exceção ao acesso de grandes empresas ao PROEX está no atendimento de operações vinculadas a acordos governamentais.** Nessa revisão que o governo promoveu nos programas de financiamento e garantia, entendeu-se a necessidade de **nova abertura para grandes empresas nas operações de**

⁵³ O CCR criado no âmbito da ALADI, foi concebido com o intuito de facilitar o intercâmbio comercial da região por meio de um sistema de compensação de pagamentos operacionalizado pelos bancos centrais dos países participantes. Para mais informações sobre o funcionamento do CCR-ALADI ver Severo (2011).

⁵⁴ Corroborar essa afirmação, a tabela referente às operações Pós-Embarque do BNDES compreendendo os anos de 1989 a 2015, disponibilizada no portal eletrônico do banco, não contém aportes à Bolívia no período.

co-financiamento com a CAF. Esse mecanismo permite que o PROEX financie 85% das exportações brasileiras de bem e serviços, com garantia e financiamento dos gastos locais e do *down payment* das exportações brasileiras pela CAF. Além disso sempre que houver acordos governamentais que não possam ser viabilizados por financiamentos do BNDES, a CAMEX poderá examinar, caso a caso, a oferta de financiamento do PROEX (ALVES, 2008, p.81, grifo nosso).

A possibilidade de utilização do PROEX para o financiamento de exportações de grandes empresas via CAF esteve condicionada a acordos governamentais que as balizasse, conforme a resolução da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). Esse ponto reposiciona a questão política como central para compreender as liberações das operações brasileiras através da modalidade PROEX-CAF para a Bolívia, reforçando as informações encontradas nos documentos diplomáticos bilaterais sobre a construção política dos financiamentos.

A quarta característica diz respeito ao ativismo diplomático brasileiro em estabelecer compromissos bilaterais entre os governos (acordos, protocolos, dentre outros) para a execução das obras. Isso nem sempre garantiu a execução dos projetos, há acordos assinados em 2007 cujas obras nunca saíram do papel. De toda forma, houve a formulação de uma ação governamental voltada para a construção de atos políticos bilaterais que possibilitaram a ação das construções na obras na Bolívia.

A participação das construtoras brasileiras na Bolívia, no entanto, não foi prerrogativa dos governos Lula, a internacionalização dessas empresas de maneira geral começou na década de 1970⁵⁵. A Andrade Gutierrez foi a primeira empresa brasileira a realizar obras na Bolívia. Em 1983, a empresa foi responsável pela construção da estrada Chimore-Yacapani que liga o Ocidente ao Oriente do país.

O ex-presidente do *Servicio Nacional de Caminos* (SNC), órgão governamental responsável pela gestão das obras na Bolívia do final dos anos 1980 até 2006, substituído pela ABC nos governos Morales, José María Backovic, declarou que o predomínio de cada uma das empresas em um ou outro período presidencial teve a ver com as ligações destas com os partidos políticos que detinham o poder no país.

(...) A Andrade Gutiérrez está relacionada com os governos do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR); a Queiroz Galvão, com o governo do Movimento de Esquerda Revolucionário (MIR). De fato, somente depois do início da gestão do Movimento ao Socialismo (MAS) a OAS começou a operar em território boliviano, a empresa, segundo Backovic, teria

⁵⁵ Para uma abordagem sobre o processo de internacionalização das empreiteiras ver Campos (2014).

financiado a campanha do partido em 2005 e em troca recebeu obras milionárias (Tradução nossa, INVERSION..., 2015, p. 170)⁵⁶.

Bakovic, realizou uma série de denúncias a respeito das contratações das empresas brasileiras para realizar obras na Bolívia de 2003 a 2010. O tema tornou-se altamente politizado em âmbito interno nos últimos anos por conta dos desdobramentos das investigações da Lava a Jato na América Latina, e em consequente, na Bolívia.

Uma característica específica da relação do Estado boliviano com as empresas brasileiras, particularmente no âmbito da infraestrutura viária, torna a questão ainda mais complexa para análise. Ela diz respeito a forma de contratação dos serviços de exportação brasileiros na Bolívia que ocorreu de forma direta, ou seja, o contratante era o próprio Estado.

A relação entre o Estado boliviano e as empresas brasileiras desenvolveu-se em um marco que não se deu via Investimento Externo Direto ou por meio de uma associação Público-Privada, modalidade em que usualmente essas operações são desenvolvidas. Na Bolívia, o Estado por meio de créditos (financiamentos) que compuseram parte da dívida externa pública do país contrataram diretamente as empresas para a prestação de serviços de construção (INVERSION...,2015).

Essa característica garantiu enorme flexibilidade em relação às regras e normas contratuais que as empresas brasileiras deveriam seguir. Mediante a geração de novos mecanismos administrativos e legais, ou inclusive alterando regras sobre prazos, planejamento das obras, análises técnicas e impactos socioambientais, o governo boliviano e as empresas reviam os contratos conforme fossem necessários (INVERSION...,2015, p.171).Tal fato possibilitou uma flexibilização de regras que deveriam ser seguidas pelas empresas brasileiras no tocante à legislação boliviana, nos casos em que houve problemas com as obras esse fator serviu como elemento de barganha política contra as empresas e o governo brasileiro.

A reconstrução dos processos das obras adjudicadas às empresas brasileiras no período torna-se, portanto, dimensão essencial para compreender a atuação das empresas brasileiras na Bolívia relacionadas com a ação governamental diplomática para a negociação das obras. Nesse sentido, para uma melhor compreensão e análise dos cenários internos econômicos e

⁵⁶ Tradução livre do trecho: *Andrade Gutierrez está relacionada com los gobiernos del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR); y Queiroz Galvão, com el gobierno del Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR). De echo, solamente después del inicio de la gestión del Movimiento al Socialismo (MAS) entró a operar en territorio boliviano la constructora OAS Ltda, que estaría vinculada a dicho partido y, que según el mismo Backovic, habría financiado la campaña del MAS em el ano 2005, recebendo a cambio obras millonarias.*

políticos nos quais os projetos inseriram-se, pontuam-se algumas observações a respeito de como o aparato burocrático-institucional que regia o tema da infraestrutura estruturou-se na Bolívia durante o período analisado.

3.2.1 A infraestrutura na burocracia governamental boliviana: o *Servicio Nacional de Caminos* (SNC) e a *Administradora Boliviana de Carreteras* (ABC)

As obras de infraestrutura realizadas por empresas brasileiras na Bolívia abordadas na tese ocorreram na área de infraestrutura de transportes, ou seja, viária. Na Bolívia, até 2006, a prerrogativa do planejamento, estabelecimento de rotas, gestão, fiscalização, contratação e definição das prioridades para os investimentos relativos às estradas e rodovias era do *Servicio Nacional de Caminos* (SNC).

O SNC foi criado através da Lei 1788⁵⁷, de 16 de setembro de 1997, que marcou o estabelecimento da organização burocrático-institucional do Estado boliviano, definindo quais seriam as instâncias responsáveis pelos regimes específicos de atuação de cada área no governo. Em 1999 o Decreto Supremo (DS) 25134⁵⁸, estabeleceu o *Sistema Nacional de Carreteras*, uma sistematização das obras de infraestrutura necessárias à conexão das diferentes regiões do país. Nesse sentido, dezessete grupos de obras prioritárias foram organizadas na *Red Fundamental de Carreteras*.

O pertencimento à rede deveria garantir prioridade na viabilização e execução das obras por parte dos governos bolivianos. Conforme pôde-se observar, tal qualificação legitimou politicamente ações governamentais que alteraram os marcos regulatórios dos regimes do setor de infraestrutura na Bolívia, inclusive em alguns casos, chegando a passar ao Poder Executivo atribuições que caberiam ao SNC. Todas as obras analisadas na tese fazem parte da rede fundamental de obras da Bolívia.

Em 27 de setembro de 2006, a Lei 3506⁵⁹, acabava com o SNC transferindo todas as suas atribuições, projetos, orçamento e ativos para a ABC, criada pela Lei 3507⁶⁰. O presidente do SNC durante o primeiro governo de Lula foi José Maria Bakovic, que tornou-se ator político relevante no cenário boliviano nos governos Morales por denúncias de corrupção

⁵⁷ A íntegra do documento está disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-1788.html>. Acessado em: 15/12/2018.

⁵⁸ A íntegra do documento está disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-25134.xhtml>. Acessado em: 15/12/2018.

⁵⁹ A íntegra do documento está disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-3506.html>. Acessado em: 15/12/2018.

⁶⁰ A íntegra do documento está disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-3507.html>. Acessado em: 15/12/2018.

e críticas à nova gestão do setor por parte da ABC. Bakovic respondia judicialmente por acusações de recebimentos de subornos e irregularidades cometidas durante a sua gestão no SNC, o ex presidente do órgão faleceu em 2014.

Patricia Ballivián, foi a presidente da ABC durante o segundo mandato de Lula, esses dois atores foram personagens importantes nos processos que envolveram as empresas brasileiras na Bolívia e na progressiva escalada da politização doméstica do tema dos contratos e financiamentos que envolveram os atores privados brasileiros na Bolívia principalmente a partir de 2007.

Os marcos institucionais e legais sob os quais os contratos das empresas brasileiras operaram no país correspondiam aos modelos de contratação operacionalizados pelo Estado boliviano. Basicamente o contrato de empresas estrangeiras para atuação no país andino ocorriam a partir de três modelos: 1) Licitação e contratação com o financiamento do proponente: nesse caso a entidade contratante (a ABC) estabelecia o documento base de contratação já inclusos os termos de referência, o preço referencial e o modelo de contrato. O proponente oferecia o provisionamento dos bens e execução das obras com uma proposta de financiamento parcial ou total que cobrisse o investimento por conta própria ou mediante terceiros; 2) licitação e contratação *llave en mano*, nesse modelo o proponente era responsável por apresentar uma proposta que contemplasse todas as fases da obra, incluindo o desenho, os estudos de pré execução, preços, prazos e o financiamento, e 3) acordo de melhores condições: permitia que depois das notificações da adjudicação o contratante e a empresa adjudicada pudessem estabelecer novas condições contratuais diferentes da proposta apresentada (INVERSION..., 2015, p.175).

Uma última questão importante relacionada aos marcos regulatórios internos, dizia respeito à aprovação de financiamentos internacionais por parte do Estado boliviano. O Ministério de Planejamento e Desenvolvimento e o Ministério de Economia e Finanças Públicas eram os órgãos encarregados de administrar, assinar e negociar convênios de financiamentos externos. As contratações públicas realizadas com convênios de financiamento externos regularam-se pelas *Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios* (NBSABSs) (INVERSION...,2015, p.177).

Os contratos de empréstimos estrangeiros deveriam ser encaminhados para avaliação da Assembleia Legislativa Plurinacional e caso estivessem de acordo com as NBSABSs, eram aprovados e referendados mediante lei do Estado. A exceção para esse rito eram os casos em que o convênio de financiamento de crédito externo era assinado diretamente pelo Órgão

Executivo e remetido ao Órgão legislativo com uma cláusula de condição suspensiva ⁶¹, ou seja, o processo de contratação da empresa poderia iniciar-se sem o pleno acatamento prévio das normas e fluxos da legislação até que ele se concretizasse. Observou-se que a utilização desse mecanismo foi constante nos convênios de financiamento estabelecidos entre os governos Lozada e Mesa junto ao governo brasileiro.

Levando em conta essas informações, a partir da seção seguinte apresenta-se a reconstrução dos processos políticos das obras adjudicadas às empresas brasileiras negociadas ou executadas durante os governos Lula.

3.3 “A primeira ponte em 500 anos ” : a ponte Wilson Pinheiro (Cobija-Brasiléia)

A primeira obra de infraestrutura entre Brasil e Bolívia nos governos Lula foi a ponte sobre o rio Acre, interligando as cidades de Brasiléia (Acre) e Cobija (Pando). O acordo para a construção da ponte foi assinado durante a visita de Lozada ao Brasil, em 28 de abril de 2003, pelos ministros de Relações Exteriores dos dois países .

O “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para a construção de uma ponte sobre o Rio Acre, nas proximidades das cidades de Brasiléia e Cobija” ⁶², criou uma “Comissão Mista Brasileiro - Boliviana” composta por dois representantes do Ministério dos Transportes do Brasil e do Ministério dos Serviços e Obras Públicas da Bolívia, um representante do Ministério das Relações Exteriores de ambos os países e um dos governos locais. À Comissão Mista coube a tarefa de preparar a documentação necessária para a construção da ponte e a realização da obra, além do acompanhamento do projeto até sua conclusão, em 2004.

O artigo IV do acordo tratava dos custos relativos à obra, a construção da ponte, seus acessos e demais obras complementares deveriam ser cobertos, de acordo com o documento, com recursos financeiros do Estado do Acre. Segundo informações do governo brasileiro, o custo da obra foi de R\$ 6 milhões ⁶³. Não há informações no acordo sobre como seria escolhida a empresa que realizaria a obra ou qualquer outra comunicação licitatória ou de contratação.

⁶¹ O conceito jurídico de “cláusula de condição suspensiva” significa que os dispositivos jurídicos que regem determinado tema ficam suspensos até que o ato, condicionado pela cláusula, se concretize.

⁶² A íntegra do documento encontra-se disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/4964>. Acessado em:11/11/2018.

⁶³ Conforme consta no discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em visita a Santa Cruz de La Sierra em julho de 2004.

A obra foi financiada pelo governo federal brasileiro através de repasses ao governo estadual do Acre. Apesar de não fazer parte da carteira de projetos da IIRSA ⁶⁴, no preâmbulo do acordo que determinou a criação da Comissão Mista houve referência nominal à iniciativa: “(...) Considerando os propósitos de impulsionar o desenvolvimento da infraestrutura física e a integração transfronteiriça na América do Sul, expressos no Comunicado de Brasília ⁶⁵, de 1º de setembro de 2000; (...)” (ACORDO..., 2003).

A obra foi inaugurada em 11 de agosto de 2004 pelos presidentes Lula, Mesa e Alejandro Toledo, do Peru. Na ocasião, o governador do Acre, Jorge Viana, do Partido dos Trabalhadores (PT) foi condecorado pelo ministro das Relações Exteriores da Bolívia em reconhecimento a sua contribuição para a realização da obra. O nome da ponte foi uma homenagem ao seringueiro, membro do PT e presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasília ao lado de Chico Mendes, Wilson Pinheiro, assassinado em uma emboscada por latifundiários em 1980.

Figura 1 – Inauguração da Ponte Binacional Wilson Pinheiro (Brasília-Cobja).



Presidente Lula ao lado do presidente do Peru, Alejandro Toledo (D), e do presidente da Bolívia, Carlos Mesa (E), durante a inauguração da ponte "Wilson Pinheiro" - Integração Brasil/Bolívia (Brasília, AC, 11/08/2004)
Foto: Ricardo Stuckert/PR

Fonte: Biblioteca da Presidência ⁶⁶.

Na inauguração da ponte, Lula enfatizou que ela representava o símbolo de amizade e cooperação entre os dois países e que a construção da nação sul-americana passava pela integração física. Os três presidentes partiram dali para a cidade de Assis Brasil (Acre) tríplice

⁶⁴ Tal informação foi confirmada em consulta ao banco de dados dos projetos da IIRSA disponível em: <http://www.iirsa.org/proyectos/Principal.aspx>. Acessada em 11/04/2018.

⁶⁵ O Comunicado de Brasília é o documento final da “1ª Reunião de Presidentes da América do Sul” realizada em Brasília no ano 2000. A reunião é iniciativa do governo brasileiro e a IIRSA é criada nessa ocasião.

⁶⁶ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/galeria-de-fotos/fotos-de-viagens-nacionais-2004>. Acessado em 12/04/2018.

fronteira brasileira com a Bolívia e o Peru, para o lançamento da pedra fundamental de outra ponte denominada “Ponte da Integração” entre os municípios de Assis Brasil e Iñapari, no Peru. Inaugurada em janeiro de 2006 por Lula e Toledo ⁶⁷, a ponte custou R\$ 25 milhões e também foi custeada pelo governo do Acre.

A ponte ‘Wilson Pinheiro’ foi a primeira obra de infraestrutura entre Brasil e Bolívia nos governos Lula, pela especificidade do seu propósito, interligar os países em uma região de fronteira e pela baixa complexidade de sua construção a obra foi custeada sem grandes impedimentos políticos ou financeiros pelo governo federal brasileiro. Apesar de aparentemente ser uma iniciativa de baixo impacto, quando comparada aos valores de outras obras de infraestrutura financiadas no período, ela tornou-se simbólica por demonstrar que a infraestrutura física passava a ter prioridade como diretriz já nos primeiros momentos dos governos Lula na relação com os vizinhos.

Figura 2. Ponte Binacional Wilson Pinheiro



Fonte: Wikipédia, 2018.

No discurso de inauguração da ponte, Lula reforçou que a atitude de seu governo demonstrava a clareza de que o Brasil, como o maior país e a maior economia da América do Sul devia ter mais responsabilidade e ser mais generoso na sua política de integração (LULA in RESENHA...,2004b, p.64). O presidente capitalizou politicamente o feito da obra em cúpulas e encontros regionais durante seus dois mandatos, Lula enfatizava que em 500 anos aquela era a primeira ponte construída entre o Brasil e a Bolívia e que isso mostrava o

⁶⁷ “Com discurso de candidato, Lula inaugura ponte Brasil-Peru”, O Estado de São Paulo, matéria de 21/01/2006. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,com-discurso-de-candidato-lula-inaugura-ponte-brasil-peru,20060121p55053> Acessado em: 11/12/2017.

comprometimento de seu governo com a integração regional e com os países da América do Sul.

3.4 Ponte Internacional sobre o Igarapé Rapirã – Plácido Castro (Acre) e Montevidéu (Bolívia)

Durante a visita de Lula à Bolívia em dezembro de 2007, os presidentes dos países celebraram o “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para a Construção de uma Ponte Internacional sobre o Igarapé Rapirã entre as Cidades de Plácido de Castro e Montevidéu”⁶⁸, de 17 de dezembro de 2007. A obra ligaria a cidade de Plácido Castro, no Acre, à cidade boliviana de Montevidéu, atual Puerto Evo Morales⁶⁹.

Pelo acordo bilateral o governo estadual do Acre ficaria responsável pelos custos da construção da obra. O acordo foi aprovado pelo Congresso Nacional em 17 de julho de 2009, por meio do Decreto Legislativo n. 497/09⁷⁰, no entanto, o governo do Acre alegou não dispor de recursos para realizá-la. A construção de uma ponte de alvenaria substituiria a estrutura de madeira de 18 metros, única ligação existente entre os municípios. Em 2013, a ponte improvisada desabou causando prejuízos para os comerciantes brasileiros e impactando o fluxo de pessoas na região⁷¹.

⁶⁸ A íntegra do acordo pode ser acessada na plataforma de atos internacionais do MRE. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/6006> Acessado em 10/12/2018.

⁶⁹ A cidade de Montevidéu foi destruída por um incêndio de grandes proporções em 2007, o presidente Evo Morales visitou os moradores e os incentivou a permanecerem na região. Quando o povoado foi reconstruído os moradores rebatizaram-no de Puerto Evo Morales.

⁷⁰ Disponível em : <https://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=539493>. Acessado em: 11/12/2018

⁷¹ “ Ponte entre Brasil e Bolívia desaba e joga caminhão no igarapé em Plácido de Castro”, ac24h matéria de 11 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://www.ac24horas.com/2013/06/12/ponte-que-liga-brasil-e-bolivia-em-placido-de-castro-desaba/> Acessado em 11/12/2018.

Figura 3 – Ponte sobre o Igarapé Rapirrã



Fonte: G1 ⁷².

Segundo Major Rocha ⁷³, deputado estadual do Acre pelo PSDB na época, por ser uma zona franca, o lado boliviano atrai grande número de turistas da região norte e empregava mais de 500 moradores de Plácido Castro. Em contrapartida, os bolivianos eram os principais consumidores de alimentos e materiais de construção dos comerciantes brasileiros. Na entrevista, o deputado relatou a preocupação do governo municipal boliviano com o reestabelecimento da ligação entre as cidades pois impactaria o trânsito de estudantes brasileiros de medicina na Bolívia ⁷⁴.

Em 2016, o MRE intermediou uma reunião entre o governo do Acre e o governo do departamento de Pando para discutir a construção da ponte, estiveram presentes também representantes da diplomacia boliviana e funcionários do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) ⁷⁵. Apurou-se que as tratativas para a realização da obra permanecem paralisadas em 2018.

⁷² Disponível em: <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2013/06/ponte-que-liga-cidade-do-acre-bolivia-desaba-com-carreta.html> Acessado em 11/12/2018.

⁷³ Entrevista do deputado estadual Major Rocha, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=grXQnXWwtIE> Acessado em: 11/12/2018.

⁷⁴ “ Bolívia oferece curso de medicina a R\$ 700 em Puerto Evo Morales”, A voz da fronteira, matéria de 17/11/2014. Disponível em: <https://3dejulhonoticias.com.br/2014/11/17/bolivia-oferece-curso-de-medicina-a-r-700-em-puerto-evo-morales/> Acessado em: 11/12/2018.

⁷⁵ “Moisés quer união da bancada federal pra construir ponte sobre igarapé rapirrã”, Ecos da Notícia, matéria de 5/12/2016. Disponível em: <https://ecosdanoticia.net.br/2016/12/05/mois-es-quer-uniao-da-bancada-federal-pra-construir-ponte-sobre-igarape-rapirra.html>. Acessado em: 11/12/2018

3.5 As obras do corredor Interoceânico na Bolívia

Um dos projetos mais representativos dos objetivos da IIRSA/COSIPLAN é a construção de um corredor que permita a ligação dos portos do Chile e do Peru, no Oceano Pacífico, aos portos do Brasil, no Oceano Atlântico. O corredor interoceânico (ou bioceânico) foi avaliado pelos críticos da iniciativa como a expressão máxima de uma lógica integracionista apoiada no modelo de corredores de exportação, e portanto, pensada para atender majoritariamente às demandas dos fluxos de capital na economia internacional.

As obras que compõem a parcela boliviana do corredor interoceânico negociadas durante os governos Lula foram os trechos “ Roboré - El Carmen” e “ El Carmen - Arroyo Concepción”, agrupadas no G03: G3 - Conexão Santa Cruz – Puerto Suárez – Corumbá, ‘Construção da rodovia Pailón - San José - Puerto Suárez’⁷⁶, no Eixo Interoceânico Central da IIRSA.

3.5.1 Estradas Roboré – El Carmen (Carmargo Corrêa) e El Carmen- Arroyo Concepción (Odebrecht)

As estradas Roboré - El Carmen e El Carmen- Arroyo Concepción fazem parte do corredor rodoviário Santa Cruz – Puerto Suárez, projeto que foi anexado à carteira de projetos da IIRSA nos anos 2000. Tal corredor é um dos projetos de infraestrutura mais relevantes da Bolívia, declarado prioridade nacional mediante a Lei n.1105 de 22 de setembro de 1989⁷⁷.

Em 15 de janeiro de 2009, as estradas foram inauguradas por Lula e Evo Morales em um evento fronteiriço entre as cidades de Puerto Suárez e Ladário. Descrita pela imprensa boliviana como *una emotiva jornada*⁷⁸, a inauguração foi uma oportunidade dos presidentes reforçarem os laços políticos entre seus governos e colocava fim a um processo que envolveu, das negociações à conclusão das obras, três governos na Bolívia.

As denúncias de corrupção a representantes do governo boliviano e funcionários da SNC pelas empresas brasileiras que realizaram as obras, Odebrecht e Camargo Corrêa, nos marcos dos desdobramentos da Lava a Jato, revelou uma série de irregularidades e

⁷⁶ Para mais informações sobre o projeto acessar: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=228.

⁷⁷ Íntegra da lei disponível em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-1105-del-22-septiembre-1989/>. Acessado em: 12/12/2018.

⁷⁸ *Lula y Evo entregaron rutas de Odebrecht y Camargo C.*, Pagina Siete. Disponível em: <https://www.paginasiete.bo/economia/2018/4/3/lula-evo-entregaron-rutas-de-odebrecht-camargo-c-175245.html>. Acessado em 12/12/2018.

questionamentos em relação aos processos licitatórios e de adjudicação das obras no país a partir de 2018 ⁷⁹.

Desde a primeira visita de Lozada ao Brasil, em abril de 2003, o governo brasileiro manifestou sua disposição em buscar mecanismos para o financiamento das obras do corredor bioceânico, apontando-o como um projeto de interesse binacional. O ponto 19 do comunicado conjunto da visita do mandatário boliviano mencionou diretamente a obra:

19. Prioridade na conclusão das obras de integração rodoviária, regional e binacional com ênfase sobre o trecho Corumbá-Santa Cruz de La Sierra. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) examinará com a Corporação Andina de Fomento (CAF) mecanismos de financiamento para estes projetos de interesse binacional (RESENHA...,2003a, p.212).

Em julho de 2004, na visita de Lula à Bolívia, sob a presidência de Carlos Mesa, o governo brasileiro reforçou a possibilidade de que as obras ocorressem com a linha de crédito liberada para a Bolívia no BNDES:

14. Os Presidentes destacaram a alta prioridade atribuída pelos dois Governos à integração de infraestrutura física entre os dois países, com ênfase nos corredores vias que passam pelas regiões centro e sul do território boliviano. Saudaram, nesse sentido, a assinatura de um Acordo Quadro de financiamento entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Ministério da Fazenda boliviano para que a Bolívia possa dispor de linhas de crédito para impulsionar sua infraestrutura. Os Presidentes manifestaram a expectativa de que, com esse financiamento, os dois países possam finalmente vincular-se por meio de uma estrada asfaltada entre Santa Cruz de la Sierra e Corumbá (RESENHA..., 2004, p.299).

Em 20 de agosto de 2004, o presidente Mesa por meio de um decreto presidencial, Decreto Supremo N° 27693 (DS 27693) ⁸⁰, autorizou a SNC a realizar a licitação dos trechos Roboré-El Carmen e El Carmen-Arroyo Concepción. O decreto sinalizava no item I de seu artigo único que o financiamento seria proveniente da República Federativa do Brasil em condições concessionais. No item II, instruía a SNC a adaptar a licitação às condições e normas do ente financiador estabelecendo os correspondentes critérios para seleção e

⁷⁹ *Puesta en marcha de la vía Roboré-El Carmen involucra tres Gobiernos*, La Prensa, matéria de 02/02/2018. Disponível em: <http://www.laprensa.com.bo/economia/20180402/puesta-marcha-la-robore-carmen-involucra-tres-gobiernos> Acessado em :10/12/2018.

⁸⁰ Íntegra do documento disponível em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-27693-del-20-agosto-2004/>. Acessado em :12/12/2018.

avaliação das propostas. Em 15 de outubro de 2004, Mesa assina o DS 27794⁸¹, revogando e substituindo o DS 27693. O novo decreto definia que a empresa provedora da obra seria responsável pelo financiamento do custo integral dos projetos e a menção ao Estado brasileiro como financiador foi retirada.

Mesa (2018) relatou em texto publicado em seu blog pessoal em 02 de abril de 2018, que na época das negociações obteve a garantia do financiamento das obras por parte do governo brasileiro:

A partir de diversas gestões diretas, havíamos conseguido o compromisso do governo do Brasil para financiar, com os créditos do PROEX, a construção das obras. Com essa garantia, o SNC prosseguiu com o processo de licitação internacional e a posterior qualificação e seleção das empresas adjudicadas, com base em condições e critérios de avaliação elaborados integralmente pela entidade (MESA, 2018, tradução nossa)⁸².

As licitações ocorreram com a participação exclusiva de consórcios capitaneados por empresas brasileiras, para o trecho Roboré - El Carmen⁸³ participaram em ordem de classificação no processo licitatório: 1) ARG-Carmargo Correa, 2) Odebrecht- IASA e 3) Queiroz Galvão. As mesmas empresas concorreram também para a concessão do trecho El Carmen –Arroyo Concepción que foi vencido pelo consórcio Odebrecht- IASA⁸⁴.

As propostas vencedoras, tanto da Odebrecht quanto da Camargo Correa, não cumpriam com o requisito do financiamento integral do valor das obras exigido no decreto presidencial, conforme alteração mencionada nos parágrafos do DS 27794. As condições de financiamento estabelecidas pelas regras do mecanismo PROEX, constante nas propostas vencedoras, definiam que os valores desembolsados para as exportações de serviços brasileiros corresponderiam ao limite de 85% do valor total das operações. As propostas das empresas brasileiras, definiam o financiamento da seguinte forma: 80% do valor total financiado pelo PROEX e 20% de aporte local.

⁸¹ O documento pode ser acessado na íntegra em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-27794-del-15-octubre-2004/> Acessado em: 12/12/2018.

⁸² Tradução livre do original: *A partir de diversas gestiones directas, habíamos conseguido el compromiso del gobierno de Brasil para financiar, con los créditos PROEX, la construcción de las obras. Con esta garantía, el SNC prosiguió con el proceso de licitación internacional y posterior calificación y selección de las empresas adjudicadas, en base a un pliego de condiciones y criterios de evaluación elaborados íntegramente por la entidad.*

⁸³ *El tramo Roboré-El Carmen será de pavimento rígido*, Agencia Fides de Noticias matéria de 18 de janeiro de 2005. Disponível em : <https://www.noticiasfides.com/economia/el-tramo-robore-el-carmen-sera-de-pavimento-rigido-107749> Acessado em: 12/12/2012.

⁸⁴ *Odebrecht-IASA construirá el tramo El Carmen-Arroyo Concepción*. Agencia de Noticias Fides, matéria de 01/02/2005. Disponível em: <https://www.noticiasfides.com/economia/odebrecht-iasa-construira-el-tramo-el-carmen-arroyo-concepcion-114053> Acessado em: 12/12/2018.

Diante desse cenário, o presidente Mesa assina dois outros decretos presidenciais, o DS 27982⁸⁵ de 18 de janeiro de 2005 e o DS 27997⁸⁶, de 01 de fevereiro de 2005, aceitando as condições de financiamento dos proponentes e autorizando a SNC a prosseguir com os trâmites para a concessão. Dessa forma, com a autorização via decreto presidencial, no dia 27 de janeiro de 2005 a SNC firmou o contrato de contratação com a Camargo Correa e em 14 de março de 2005 com a Odebrecht, com os valores de US\$ 118 milhões para o trecho Roboré –El Carmen e US\$ 93 milhões para o trecho El Carmen – Arroyo Concepción.

As duas obras foram as primeiras a seguir o modelo de concessão *Llave en mano* na Bolívia e, apesar da assinatura dos contratos, as empresas não puderam iniciar as obras. O tipo de contrato estabelecido entre a SNC e as empresas envolvia uma cláusula de condição suspensiva que só permitia o início das obras com a liberação por parte do Estado boliviano dos 20% referentes ao aporte local (MESA, 2018).

Conforme Mesa (2018), a grave situação econômica do final de seu governo somada à crise política doméstica não possibilitou que os recursos por parte do governo boliviano fossem pagos, os contratos não entraram em vigência até a retomada dos trâmites pelo presidente Eduardo Rodriguez Veltzé.

Veltzé, diante do quadro de impossibilidade do governo boliviano em cumprir com as regras dos contratos estabelecidos e conseqüentemente a operacionalização dos termos dos financiamentos das propostas adjudicadas, por meio dos decretos presidenciais DS 28277⁸⁷ e DS 28278⁸⁸ ambos de 8 de agosto de 2005, autorizou a SNC a realizar uma nova licitação através da modalidade *invitación directa* para a realização das obras. Na prática, as novas licitações incluíram as alterações que eram necessárias, de prazos e financiamento, para garantir que as empresas brasileiras realizassem as obras, elas foram nominalmente citadas nos atos presidenciais mencionados, como a suspensão da cláusula suspensiva e o cancelamento da proposta original de financiamento (80% PROEX e 20% aporte local).

Os decretos estabeleciam que o financiamento integral seria realizado pela CAF. Conforme o DS 28278, que autorizou o convite direto para o trecho “ Roboré-El Carmen ”:

⁸⁵ O documento pode ser consultado em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-27982.xhtml>. Acessado em 12/12/2018.

⁸⁶ O documento pode ser consultado em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-27997.xhtml> Acessado em 12/12/2018.

⁸⁷ O documento pode ser consultado em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-28277-del-08-agosto-2005/>. Acessado em 12/12/2018.

⁸⁸ O documento pode ser consultado em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28278.xhtml> Acessado em 12/12/2018.

[...]Artigo 5- (Clausula suspensiva) Respeitando o prazo outorgado a empresa adjudicada, o SNC incorporará nas condições duas cláusulas suspensivas: Para garantir a eficácia e a validade do processo de licitação e a assinatura do contrato, as garantias por parte da Sociedade Accidental ARG. CAMARGO CORREA não serão concretizadas; Para garantir a eficácia e a validade do processo de licitação e a assinatura do contrato, aprova-se o financiamento e concretização do crédito por parte da CAF (DECRETO...,2005, tradução nossa) ⁸⁹.

No dia 30 de setembro de 2005, o congresso nacional decretou a Lei 3187 ⁹⁰ que autorizava o poder executivo licitar, contratar e supervisionar empresas para a execução das estradas Roboré - Puerto Suárez. Tal lei conferia ao poder executivo as prerrogativas que cabiam a SNC na definição das regras e na gestão dos contratos para a viabilização das obras, inclusive autorizando essa instância a acelerar prazos ou alterar processos burocráticos para a contratação. Dessa forma, em 10 de dezembro de 2005, Veltzé autorizou ⁹¹ o Ministério da Fazenda a assinar o contrato com a CAF para o financiamento das obras, em um montante total de US\$ 180 milhões. Finalmente, no mesmo dia, o presidente assinou os decretos DS 28506 ⁹² e DS 20507 ⁹³, que autorizaram a SNC a subscrever os contratos para a construção do trecho “Roboré – El Carmen” com o consórcio ARG- Camargo Corrêa no valor de US\$ 94 milhões e o trecho “El Carmen – Arroyo Concepción” com a IASA - Odebrecht no valor de US\$ 75 milhões, ambos com o financiamento integral da CAF ⁹⁴.

Em um processo que envolveu a assinatura de 9 decretos presidenciais, quatro na gestão Mesa e cinco na gestão Veltzé, e uma lei para sua viabilização, em março de 2006, as empresas Camargo Corrêa e Odebrecht iniciaram as operações para a construção das estradas. A supervisão dos trabalhos ocorreu sob a gestão da ABC nos governos Evo Morales, nos

⁸⁹ Tradução livre do trecho original: Artículo 5°. - (Clausula suspensiva) Respetando el plazo otorgado a la firma adjudicada, el SNC incorporará en el pliego de condiciones dos cláusulas suspensivas: Que sujeta la eficacia y validez del proceso de licitación y suscripción del contrato, a la no concretización de las garantías por parte de la Sociedad Accidental ARG. CAMARGO CORREA. Que sujeta la eficacia y validez del proceso de licitación y suscripción del contrato, a la aprobación por parte de la CAF del financiamiento y concretización del crédito.

⁹⁰ Disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-3187.html>. Acessado em: 12/12/2018.

⁹¹ A autorização ocorreu através do DS 28497, disponível em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-28497-del-10-diciembre-2005/> Acessado em: 12/12/2018.

⁹² Disponível em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-28506-del-10-diciembre-2005/> Acessado em: 12/12/2018

⁹³ Disponível em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-28507-del-10-diciembre-2005/> Acessado em: 12/12/2018.

⁹⁴ A verificação do financiamento pode ser consultado no site da CAF. Disponível em: <https://www.caf.com/es/proyectos/?page=4&country=Bolivia&status=DESEMBOLSADO&dateFrom=2003&dateTo=2010> Acessado em: 12/12/2018.

relatórios anuais da ABC ⁹⁵ não houve registros de problemas com a evolução das obras que foram entregues em 15 de janeiro de 2009.

A inauguração dos trechos constou na cronologia das relações bilaterais no site do MRE brasileiro como “Encontro de Fronteira entre presidentes de Brasil e Bolívia”, a ocasião marcou o apoio de Lula ao governo Morales que realizaria um referendo sobre a nova constituição em maio de 2009 ⁹⁶. O apoio de Lula foi muito bem recebido por Evo Morales, que enfrentava resistências principalmente dos setores políticos do departamento de Santa Cruz, local onde a inauguração ocorreu.

No discurso que realizou no evento o presidente brasileiro ressaltou a disposição do seu governo, conforme palavras de Lula, em ajudar os países com menos possibilidades do que o Brasil:

[...] E para mim foi muito gratificante vir à Bolívia e estar dando esta entrevista aqui no Brasil, em Corumbá, para participar da inauguração de uma rodovia que, quando [sic] completarmos os últimos 82 quilômetros que faltam para asfaltar essa rodovia, nós teremos praticamente completado um trecho interoceânico fazendo com que o Pacífico e o Atlântico se tornem mais próximos para os países que participam dessa rodovia, que são a Bolívia, o Brasil e o Chile. Quero dizer ao companheiro Evo Morales que saio daqui para uma reunião na Venezuela, para discutir também as parcerias que nós temos com o governo venezuelano de investimentos também em rodovia, em ferrovia, em projetos industriais, porque eu penso que a América do Sul vive um momento singular na sua história.[...]Eu tenho a esperança de que se Deus ajudar, ainda este ano, se a empresa brasileira Braskem, a Petrobras e a IPSB se colocarem de acordo, nós poderemos estar aqui lançando o extraordinário projeto gás-químico entre Corumbá e Puerto Suárez, para dar à Bolívia um potencial industrial, um setor de ponta da economia mundial e da indústria mundial, que é o setor petroquímico, em torno de uma indústria gás-química, dezenas de outras pequenas empresas se juntarão e possivelmente a gente possa viver algum tempo para ver tanto a região da Bolívia, como essa região do Brasil se desenvolverem de forma extraordinária. [...]Porque vocês sabem que nós, no Brasil, defendemos a ideia de que pelo fato de o Brasil ser a maior economia do continente, nós temos mais obrigação de ajudar os países que têm menos possibilidades econômicas do que o Brasil (LULA in DISCURSO...,2009, p.2).

Após a inauguração, os governantes realizaram uma reunião de trabalho onde revisaram a agenda bilateral organizando-a em três áreas principais: a) financiamento para a integração de infraestrutura, b) cooperação fronteiriça e c) comércio e investimentos (RESENHA..., 2009a, p. 162-164). No tocante à infraestrutura, o governo brasileiro reiterou a

⁹⁵ Disponíveis no site da ABC. www.abc.gob.bo

⁹⁶ Lula declara apoio a Evo Morales em referendo boliviano, O Estado de São Paulo, matéria de Kelly Lima em 15 de janeiro de 2009. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-declara-apoio-a-evo-morales-em-referendo-boliviano,307721> Acessado em:12/12/2018.

disposição brasileira em financiar os projetos constantes no Plano Nacional de Desenvolvimento da Bolívia, as obras do projeto *Hacia el Norte* e avanços para a assinatura do financiamento do projeto Villa Tunari – San Ignacio de Moxos.

3.5.1.2 Corrupção

As obras do corredor Interoceânico ganharam projeção no noticiário boliviano no primeiro semestre de 2018, nos marcos da “Operação Castelo de Areia”, desdobramento da Lava Jato para investigação dos subornos realizados pela Odebrecht e Camargo Correa na América Latina e África⁹⁷. No dia 03 de abril, foi criada a pedido do presidente Evo Morales uma Comissão Especial de Investigação na Assembleia Legislativa Plurinacional, presidida pela deputada Suzana Rivero Guzmán, do MAS, para investigar possíveis irregularidades cometidas e subornos pagos a funcionários do governo boliviano pelas empresas Odebrecht e Camargo Correa^{98 99}.

Com base em averiguações realizadas no Peru e no Brasil, a Comissão apresentou os resultados das investigações através de um informe apresentado na Assembléia Plurinacional em 14 de novembro de 2018. Segundo o informe, foram encontrados movimentos não usuais e suspeitos nas contas bancárias de oito funcionários dos governos Lozada, Mesa e Veltzé. Dos 179 funcionários investigados, a comissão considerou que 22 deles realizaram viagens¹⁰⁰ que coincidiram com as dos executivos da Carmargo Correa, Marcos de Moura Wanderley e Jorge Simões Barata, acusados e detidos no Brasil pela operação Lava a Jato¹⁰¹. Dentre as pessoas que passarão a ser investigadas pela Procuradoria do país estão o ex-presidente Carlos Mesa, executivos da SNC e ex- ministros nas gestões Mesa e Veltzé.

⁹⁷ *Caso Lava Jato: Los Correos De Los Sobornos De Camargo Correa En Bolivia*. El Deber, reportagem de Ivan Paredes em 04/11/2018. Disponível em: <http://convoca.pe/investigacion/caso-lava-jato-los-correos-de-los-sobornos-de-camargo-correa-en-bolivia> Acessado em: 14/12/2018.

⁹⁸ *ABC termina informe sobre contratos con empresas brasileñas vinculadas al caso Odebrecht*, La prensa, matéria de 17 de abril de 2018. Disponível em: <http://www.laprensa.com.bo/economia/20180417/abc-termina-informe-contratos-empresas-brasilenas-vinculadas-al-caso-odebrecht> Acessada em: 13/12/2018.

⁹⁹ *Rivero dice que Mesa realizó 22 viajes que coinciden con pagos por obra Roboré-El Carmen*. La Prensa, matéria de 22 de maio de 2018. Disponível em: <http://www.laprensa.com.bo/economia/20180522/rivero-dice-que-mesa-realizo-22-viajes-que-coinciden-pagos-obra-robore-carmen> Acessado em: 12/12/2018.

¹⁰⁰ *Los viajes a Bolivia de dos empresarios del Lava Jato*. El Deber, matéria de Ivan Paredes Tamoyo em 11 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.eldeber.com.bo/septimodia/Los-mas-de-80-viajes-a-Bolivia-de-dos-empresarios-del-escandalo-Lava-Jato-20181109-7635.html> Acessada em: 13/12/2018.

¹⁰¹ *Evo y Mesa se agreden a horas del informe final de Camargo Correa*, El Deber, matéria de Marco Chuquimia em 14/11/2018. Disponível em: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Evo-y-Mesa-entre-desafios-y-amenazas-por-Lava-Jato-20181114-0001.html>. Acessado em: 13/12/2018.

Segundo reportagem dos jornalistas bolivianos R. Véliz e L.Vegas ¹⁰², que tiveram acesso a e-mails trocados por executivos da Camargo Correa disponibilizados pela Polícia Federal brasileira, os subornos também envolveram congressistas:

No dia 29 de novembro de 2005, Marcos de Moura Wanderley, CEO da empresa Camargo Correa no Peru enviou e-mail a Carlos Fernando Namur, ex-diretor da empresa em São Paulo, comunicando a aprovação do crédito com a CAF para a construção [...] No e-mail também assinalava o pagamento de uma antecipação de US\$ 60 mil para a aprovação de uma lei que viabilizaria o início das obras. “Estamos tramitando a lei no Congresso (são muito amigos nossos)”, dizia o e-mail ao que El DEBER [jornal] teve acesso registrado no processo de investigação da Polícia Federal do Brasil (VÉLIZ; VEGAS, 2018, tradução nossa)¹⁰³.

A reportagem citou ainda nos e-mails, a cópia ao representante da Camargo Correa na Bolívia, Firmino Robson Oliveira José, e apontou que ele se referenciava nos e-mails à aprovação da lei como o último acordo a ser firmado com os congressistas para a viabilização do contrato para a execução da obra.

O ex-presidente da Bolívia e atual candidato à presidência pela chapa *Alianza Ciudadana*, Carlos Mesa, declarou-se inocente das acusações desde o início da abertura da comissão. Segundo Mesa, Evo Morales e a presidente da comissão, parlamentar do mesmo partido do presidente, pretendem colocar em marcha uma campanha de desmoralização que coloque em cheque e prejudique sua candidatura à presidência. Mesa apontou que a comissão decidiu não investigar representantes do governo de Morales, responsável pela gestão das obras, como forma de preservar o presidente e que as investigações no Peru e no Brasil apontaram que os subornos foram pagos nas gestões de Veltzé e de Evo Morales ¹⁰⁴.

As suspeitas a serem investigadas nas obras Roboré-El Carmen e El Carmen-Arroyo Concepción geraram um efeito cascata nos setores políticos bolivianos, que defendem que todas as obras adjudicadas a empresas brasileiras sejam investigadas. Nesse sentido, começam a parecer menções ao próprio governo brasileiro na figura do presidente Lula. O ex-presidente

¹⁰² *Ejecutivos de la Camargo Correa tenían ‘amigos’ en el Congreso boliviano.* El Deber, reportagem de R. Véliz e L. Vegas em 08/11/2018. Disponível em <https://www.eldeber.com.bo/economia/Camargo-Correa-tenia-amigos-en-el-Congreso-20181107-9469.html>. Acessado em 14/12/2018.

¹⁰³ Tradução livre do original: *El 29 de noviembre de 2005, Marcos de Moura Wanderley, CEO de la empresa Camargo Correa en Perú, comunica en un correo electrónico a Carlos Fernando Namur, exdirector de esta firma en San Pablo (Brasil), la aprobación del crédito de la CAF para la construcción [...] En el e-mail señalan también el pago de un anticipo por \$us 60.000 para la aprobación de una ley que viabilice el inicio de las obras. “Estamos tramitando la ley en el Congreso (son nuestros amigos)”, así decía parte del correo al que tuvo acceso EL DEBER, registrado en el cuaderno de investigación de la Policía Federal de Brasil.*

¹⁰⁴ *Lava Jato: Mesa afirma que Evo quiere demolerlo para protegerse.* El Deber, matéria de Jesús Alanoca Paco em 08/11/2018. Disponível em: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Carlos-Mesa-afirma-que-Evo-quiere-demolerlo-para-protegerse-20181108-9541.html> Acessado em: 14/12/2018.

boliviano Jorge Tuto Quiroga é um dos defensores dessa abordagem e tem declarado que é necessário também investigar o *lobby* feito por Lula em favor das empresas brasileiras.

Quiroga em entrevista ao jornal *La Razon* em 02/04/2018 afirmou: “ tudo se resolvia conforme Lula e o Brasil queria, não havia licitação e nem controle das regras para a realização das obras” ¹⁰⁵. As investigações sobre os subornos seguem tramitando agora na Procuradoria da Bolívia. Como reflexo desse caso na política interna boliviana, uma comissão formada por parlamentares opositores ao governo do MAS foi criada para investigar as obras realizadas pela OAS nos governos Morales, a empresa não foi incluída na investigação anterior ¹⁰⁶.

3.6 O Projeto *Hacia el Norte*: Estrada Rurrenabaque – Riberalta e a Ponte sobre o Rio Mamoré

Em julho de 2008, Lula atendeu ao convite de Evo Morales para participar de um encontro de presidentes na cidade de Riberalta, departamento de Beni na Bolívia. O encontro também contou com a presença de Hugo Chávez e representou o apoio dos presidentes brasileiro e venezuelano a Morales, que passaria por um referendo revogatório de seu governo em agosto ¹⁰⁷.

Segundo relato da imprensa boliviana, o encontro ocorreu em clima de forte tensão e mobilização das organizações civis da cidade de Riberalta. Reduto de oposição ao governo Morales, na chamada *Media Luna* ¹⁰⁸ boliviana, a presença de Chávez despertou a revolta de vários setores da cidade que mobilizaram-se e ameaçaram não permitir a chegada do presidente venezuelano, declarando-o *persona non grata* ¹⁰⁹. Foram deslocados para a cidade efetivos da Polícia Nacional de La Paz, Santa Cruz e Tarija e unidades da Força Aérea, Naval

¹⁰⁵ *Expresidentes Mesa, Rodríguez y Quiroga respaldan investigación por caso Lava Jato*, La Razon, matéria de Carlos Corz em 02 de abril de 2018. Disponível em: http://www.la-razon.com/economia/Expresidentes-Mesa-Rodriguez-Quiroga-La_Jato-Odebrecht-Bolivia_0_2903109715.html. Acessado em: 14/12/2018.

¹⁰⁶ *Oposición activa comisión paralela para investigar vínculos de Bolivia con el caso Lava Jato*. La Razon, matéria de Ángel Guarachi em 11 de abril de 2018. Disponível em: http://www.la-razon.com/nacional/Java_Jato-legisladores-comision-Bolivia-investigat_0_2908509172.html. Acessado em: 15/12/2018.

¹⁰⁷ *Chávez y Lula escenifican su apoyo a Morales a tres semanas del revocatorio*. Ultima Hora, matéria de 18 de julho de 2008. Acessado em: <https://www.ultimahora.com/chavez-y-lula-escenifican-su-apoyo-morales-tres-semanas-del-revocatorio-n136311.html> Disponível em: 14/12/2018.

¹⁰⁸ Compõe a chamada *media luna* os estados de Beni, Pando, Santa Cruz e Tarija. Além de serem focos de oposição ao MAS e ao governo Morales caracterizam-se por não serem de maioria indígena.

¹⁰⁹ *Evo, Lula y Chávez se reúnen en medio de tensión cívica*. El Deber, matéria de 18/07/2018. Acessado em: <http://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20080718/evo-lula-chavez-se-reunen-medio-tension-civica> Disponível em: 14/12/2018.

e do Exército, em um total de mil e quinhentos militares para garantir a segurança do encontro.

No evento, com a presença de aproximadamente cinco mil pessoas, segundo informações da imprensa boliviana, os presidentes anunciaram a parceria entre os países para a construção das estradas componentes do projeto *Hacia el Norte* na Bolívia. O Brasil comprometia-se a financiar os trechos Riberalta - Rurrenabaque e a Venezuela destinaria aportes para o financiamento de trechos que ligariam o norte da Bolívia à região de Orinoco, na Venezuela. A estrada “Riberalta - Rurrenabaque” faz parte do G02:G2 – Corredor Rio Branco – Cobija – Riberalta – Yucumo – La Paz, ‘Rodovia Guayaramerín – Riberalta/Yucumo – La Paz’, no Eixo Peru-Brasil-Bolívia da IIRSA ¹¹⁰.

Em discurso na cerimônia, Lula lembrou que seu governo foi responsável pela construção da primeira ponte entre Brasil e Bolívia (Cobija-Brasiléia) em 500 anos [sic]. O presidente brasileiro manifestou apoio a Evo Morales e às conquistas sociais representadas por seu governo, colocando a parceria brasileira como instrumento de desenvolvimento da Bolívia. Lula fez referência à assinatura do tratado constitutivo da UNASUL, realizado dois meses antes do encontro, e relacionou a parceria bilateral para a execução das obras como uma amostra dos avanços da integração de infraestrutura na América do Sul nos marcos da organização recém-criada (DISCURSO..., 2008, p.3).

Como resultado da reunião, os governos celebraram no dia 18 de julho de 2008, a “Declaração de Riberalta: a infraestrutura como eixo da integração bilateral” ¹¹¹, conforme o documento:

[...] [os presidentes] reiteraram seu compromisso de que todas as ações que se realizem, especialmente em matéria de integração em infraestrutura e cooperação financeira, terão como objetivo concretizar uma parceria estratégica bilateral que reflita em realidade a amizade, cooperação e solidariedade que orientam a relação entre ambos os países (DECLARAÇÃO..., 2008, p.2).

Consolidando um processo que teve início em fevereiro de 2008, em uma visita do Ministro de Relações Exteriores da Bolívia, David Choquehuanca, ao Brasil com a assinatura por parte dos países do “Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Bolívia sobre cooperação técnica em transporte rodoviário no âmbito

¹¹⁰ Para mais informações sobre o projeto acessar: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=323

¹¹¹ Disponível em <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/6173>. Acessado em: 14/12/2018.

do projeto *Hacia el Norte*”¹¹², a declaração definiu os termos do financiamento brasileiro, conforme o documento:

7.Conscientes da importância e da transcendência da cooperação bilateral na área de infraestrutura e cooperação financeira, destacaram a assinatura, na presente data, do Protocolo sobre o Financiamento do Projeto da Rodovia "Hacia el Norte" entre os dois países, que permitirá o financiamento, em termos preferenciais de 199 milhões de dólares por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e, em termos concessionais de 31 milhões de dólares por parte do Programa de Financiamento às Exportações- PROEX, administrado pelo Banco do Brasil, para a construção da Rodovia Rurrenabaque- Riberalta, nos seguintes trechos: Rurrenabaque – Santa Rosa (95,7 Km.); Santa Rosa - Australia (169,4 Km.); Australia - El Chorro (168 Km.); e El Chorro - Riberalta (74,9 Km.) (DECLARAÇÃO...,2008,p.2)

As menções às obras do projeto *Hacia el Norte* nos comunicados conjuntos Brasil-Bolívia iniciaram-se na visita de Lula à Bolívia em dezembro de 2007. Na Declaração Conjunta “Brasil-Bolívia: avançando em direção a uma parceria estratégica” de 17 de dezembro, os governos destacaram a importância do projeto estabelecendo que “[...] O financiamento dos trechos e das obras a serem definidos será viabilizado de acordo com o parágrafo 13 da presente Declaração Conjunta” (RESENHA..., 2007a, p.574). O parágrafo 13 indicado no excerto, dizia respeito ao estudo à adesão da Bolívia ao CCR como necessidade para a viabilização dos créditos para o financiamento das obras por parte do governo brasileiro. Conforme pontou-se mais acima, a Bolívia só aderiu à utilização do convênio de créditos da ALADI com o Brasil a partir de 2008, o que dificultou as liberações para exportações brasileiras à Bolívia através do BNDES antes dessa data devido aos critérios de garantia exigidos pelo banco.

Tendo em conta essa breve reconstrução da evolução do tema do projeto *Hacia el Norte* na agenda bilateral, na seção seguinte apresentaremos como desenvolveu-se o processo de viabilização das obras na Bolívia.

3.6.1 Estrada Rurrenabaque-Riberalta: do BNDES ao Exim Bank Chinês

A partir da celebração do acordo no encontro entre Lula, Chávez e Evo em Riberalta, no qual o governo brasileiro comprometeu-se financiar as obras do trecho Rurrenabaque em

¹¹² Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/5760> Acessado em: 14/12/2018.

julho de 2008, o congresso boliviano por meio da Ley 3937¹¹³, de 03 de outubro de 2008, aprovou as condições acordadas com o governo brasileiro de um crédito no valor de US\$ 230 milhões. Em seu artigo II, a lei destacava que para o devido cumprimento das condições estabelecidas pelo protocolo de financiamento, que exigiam a utilização dos CCRs, o Banco Central da Bolívia ficaria isento da aplicação do artigo 22 da Ley 1670¹¹⁴, que regia o funcionamento da instituição. O referido artigo proibia o banco central de outorgar crédito ao setor público ou contrair passivos contingentes a favor do mesmo, a não ser em caso de calamidades públicas ou comoção internacional. A não observância do artigo fazia-se necessária justamente por causa do mecanismo de funcionamento dos CCRs, condição para a liberação do financiamento pelo BNDES.

No dia 13 de fevereiro de 2009, o presidente assinou o decreto supremo DS 0006¹¹⁵, o qual autorizou o Ministério de Obras Públicas e a ABC a iniciar o processo de contratação, através de licitação pública, de empresas construtoras e provedoras de bens e serviços de nacionalidade brasileira para a execução dos trechos Riberalta-Rurrenabaque do projeto *Hacia el Norte*. Os créditos se destinariam a financiar 100% dos valores das exportações de bens e serviços de empresas brasileiras selecionadas pela ABC, de acordo com os procedimentos estabelecidos pela República Federativa do Brasil e das exigências de suas instituições (BNDES e PROEX). O valor máximo aprovado pelo governo brasileiro para a disponibilização do empréstimo foi de US\$ 203 milhões.

O DS 0006 estabelecia que a contratação de empresas brasileiras era requisito prévio para a liberação do crédito. Conforme o decreto:

[...]Que no marco dos procedimientos establecidos, é necessário que o governo da Bolívia inicie o processo de contratação de empresas brasileiras, de maneira a cumprir com os compromissos assumidos nos marcos do fortalecimento da integração sulamericana, assim como do interesse recíproco em consolidar a interconexão viária dos territórios do Brasil e da Bolívia (DECRETO..., 2009, tradução nossa)¹¹⁶.

¹¹³ A íntegra do documento encontra-se disponível em: <https://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-3937-del-03-octubre-2008> Acessado: 14/12/2018.

¹¹⁴ A íntegra do documento encontra-se disponível em: <https://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-1670-del-31-octubre-1995>. Acessado em: 14/12/2018.

¹¹⁵ A íntegra do documento encontra-se disponível em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-0006-del-13-febrero-2009/> Acessado em: 14/12/2018

¹¹⁶ Tradução livre do original: Que en el marco de los procedimientos establecidos, es necesario que el Gobierno de Bolivia inicie el proceso de contratación de empresas brasileñas, de manera de cumplir con los compromisos asumidos en malcría de fortalecimiento del proceso de integración suramericano, así como del interés recíproco de consolidar la interconexión vial de los territorios de Bolivia y Brasil.

A cláusula II do decreto colocava o cumprimento das formalidades legais das Repúblicas do Brasil e Bolívia como uma condição suspensiva para a validade e assinatura do contrato. Dessa forma, a ABC lançou em janeiro de 2010, a *Licitación Pública Internacional* Nº 010/2010¹¹⁷, que seguia a modalidade *llave en mano*, no item 2 que versava sobre os proponentes elegíveis ficava estabelecido que só poderiam concorrer empresas ou consórcios de empresas legalmente constituídas no Brasil. As condições do financiamento colocavam a porcentagem de 80% do valor a serem pagos via BNDES e 20% através do PROEX.

Uma segunda convocatória foi lançada em 2011 e a construtora brasileira Lupe foi a adjudicada¹¹⁸, o contrato entre a empresa e a ABC ocorreu em junho de 2012¹¹⁹. Conforme fontes jornalísticas, a Lupe chegou a realizar estudos para o redesenho da estrada conforme as avaliações técnicas observadas pela empresa, no entanto, ela abandonou a obra em meio a protestos de comunidades indígenas que não teriam sido previamente consultadas sobre o curso das estradas¹²⁰.

Ramón Ginestet, assessor de conflitividade social da Confederação de Povos Indígenas da Bolívia (CIDOB), em análise sobre os impactos da estrada Riberalta – Ruberranabaque em 2015, assinalou que não houve estudos de impactos socioambientais nem por parte da ABC, nem por parte da empresa brasileira. O assessor apontou através de seus estudos que a construção das estradas, provocaria o aumento do conflito fundiário em quatro territórios comunitários indígenas (TCOs) localizados no curso da estrada: Cavineño, Tacana-Cavineño, Chacobo-Pacahuara e Multiétnico II. Além dos conflitos fundiários, a contaminação fluvial, a expansão da fronteira agrícola em áreas protegidas, a aculturação dos povos indígenas e a destruição da fauna e da flora locais, dentre outros, foram destacados pelo analista como consequências diretas das obras (GINESTET, 2015, p.69).

Diante da inobservância e não-realização de estudos de impactos sociais e ambientais dos projetos por instituições do governo boliviano, Ginestet (2015) problematiza os limites da atuação do BNDES, segundo o autor, sob o discurso da não-intervenção na soberania do

¹¹⁷ Disponível em: <https://docplayer.es/45972117-Administradora-boliviana-de-carreteras-documento-base-de-contratacion-modalidad-llave-en-mano.html> Acessado em: 14/12/2018.

¹¹⁸ *Bolívia e brasileira LUPE fecham contratos para a construção de estradas*. Matéria de Clarise Arduz em 13 de junho de 2012. Disponível: <https://www.construcaolatinoamericana.com/noticias/bolivia-e-brasileira-lupe-fecham-contratos-para-a-construcao-de-estradas/74887.article>. Acessado em: 14/12/2018.

¹¹⁹ *ABC contrata a LUPE para la vía Rurre-Riberalta*, La Razon, matéria de Érika Ibargüen em 10 de junho de 2012. Disponível em: http://www.la-razon.com/economia/ABC-contrata-LUPE-via-Rurre-Riberalta_0_1629437120.html Acessado em: 14/12/2018.

¹²⁰ *Parlamentarios bolivianos aprueban préstamo por US\$492mn de China*, BNA Americas, matéria de Noah Ramirez em 05/08/2015. Disponível em: <https://www.bnamericas.com/es/noticias/infraestructura/parlamentarios-bolivianos-aprueban-prestamo-por-us492mn-de-china> Acessado em 14/12/2018.

Estado boliviano o banco encontrou a justificação perfeita para não assumir responsabilidades no que tocava ao respeito aos Direitos Humanos e ambientais nos marcos de seus financiamentos no exterior.

Nos documentos bilaterais do governo brasileiro, a última menção ao projeto *Hacia el Norte* aconteceu em agosto de 2009, no encontro de Lula e Evo em Villa Tunari. Na declaração conjunta da ocasião, o governo brasileiro reforçou sua disponibilidade em financiar as obras. Não há registros sobre desembolsos para a Lupe ou para a estrada Rurrenabaque-Riberalta nos dados fornecidos pelo BNDES, o banco não chegou a desembolsar os valores referentes aos 80% do financiamento para essa obra. As informações contidas nos relatórios da ABC de 2007 a 2011 também não constam informações sobre o andamento desse trecho, há uma menção no relatório de 2011 sobre a realização dos estudos de viabilidade das obras em andamento na época.

Em 06 de agosto de 2015, o congresso boliviano aprovou a Lei 718¹²¹ que autorizava um convênio de crédito preferencial ao comprador entre o Estado Plurinacional da Bolívia e o Banco de Exportações e Importações da China –EXIMBANK, no valor de US\$ 492 milhões para a construção da estrada Rurrenabaque – Riberalta. A empresa chinesa *Railway* iniciou os trabalhos da estrada em novembro de 2015, em maio de 2018 a imprensa boliviana noticiou denúncias de maus tratos e condições de trabalho análogas ao trabalho escravo por parte da empresa chinesa com os trabalhadores bolivianos das obras¹²².

A substituição dos aportes brasileiros pelos chineses, ponderando nesse caso específico os problemas enfrentados pela empresa brasileira, demonstram uma tendência que conforme Verdum (2015) indica o papel cada vez mais importante da China no financiamento de obras de infraestrutura na América Latina.

3.6.2 Ponte Internacional Guajará-Mirim/ Guayaramerín (Ponte sobre o Rio Mamoré)

Conforme mencionado acima, a Ponte Internacional sobre o Rio Mamoré (Guajará-Mirim/ Guayaramerín) foi a outra obra do projeto *Hacial el Norte* referenciada na Declarao de Riberalta de julho de 2008. A ponte, no entanto, foi negociada entre os governos no “Acordo entre a República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para a

¹²¹ íntegra do documento disponível em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-no-718-del-06-de-agosto-de-2015/>. Acessado em: 14/12/2018.

¹²² *Denuncian a empresa china en Beni por maltratar a bolivianos*. El Deber, matéria de 21/05/2018. Disponível em: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Denuncian-a-empresa-china-en-Beni-por-maltratar-a-bolivianos-20180521-0068.html> Acessado em : 14/12/2018.

construção de uma ponte sobre o Rio Mamoré entre as cidades de Guajará-Mirim e Guayaramerín”¹²³, assinado em fevereiro de 2008. Conforme o acordo, o governo federal brasileiro ficava responsável financeiramente pelos custos integrais da construção da ponte.

Além de fazer parte do projeto *Hacia el Norte* na Bolívia, ela também compõe o grupo de obras do eixo Peru-Brasil-Bolívia¹²⁴ da IIRSA. Classificada como um projeto âncora¹²⁵, ou seja, de grande impacto para a integração física regional, a obra ainda não foi concluída e é central para a viabilização de um corredor de conexão entre as cidades de Rio Branco e La Paz. De acordo com as informações encontradas no relatório da IIRSA, a licitação para a execução da obras ocorreu em 2009 com custo total avaliado em R\$ 202 milhões e indisponibilidade orçamentária para executá-la em 2017.

3.7 As estradas da Rodovia Panamericana (Tarija-Bermejo, Potosí-Tarija, Potosí-Villazón), a Expulsão da Queiroz Galvão e a entrada da OAS na Bolívia

Em dezembro de 2007 Lula viajou à Bolívia em meio a uma crise entre a empresa brasileira Queiroz Galvão (QG) e o governo Morales. O objetivo central da visita do presidente, conforme os documentos oficiais, foi o de firmar um acordo que colocasse fim à questão dos contratos da Petrobrás em decorrência da nacionalização dos hidrocarbonetos. A visita serviu também como oportunidade para o presidente intervir na intenção do governo boliviano em expulsar a QG do país devido a falhas encontradas em obras realizadas pela empresa nos anos de 2006 e 2007¹²⁶.

As estradas que motivaram a crise entre a QG e o governo boliviano faziam parte do projeto da Rodovia Panamericana na Bolívia, compreendendo os trechos 1) San Lorenzo – Cucho Ingenio¹²⁷, na estrada Tarija-Potosí e 2) Bella Vista – Cotagaita, na estrada Potosí - Villazón. As estradas fazem parte respectivamente do G08:G8- Conexão Peru-Bolivia (Cusco-

¹²³ A íntegra do documento pode ser acessada na plataforma de atos internacionais do MRE. Disponível: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/5753> Acessado em: 12/12/2018.

¹²⁴ Mais informações sobre o projeto da Ponte Internacional sobre o Rio Mamoré consultar o banco de projetos da IIRSA. Disponível em: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=941 Acessado em: 14/12/2018.

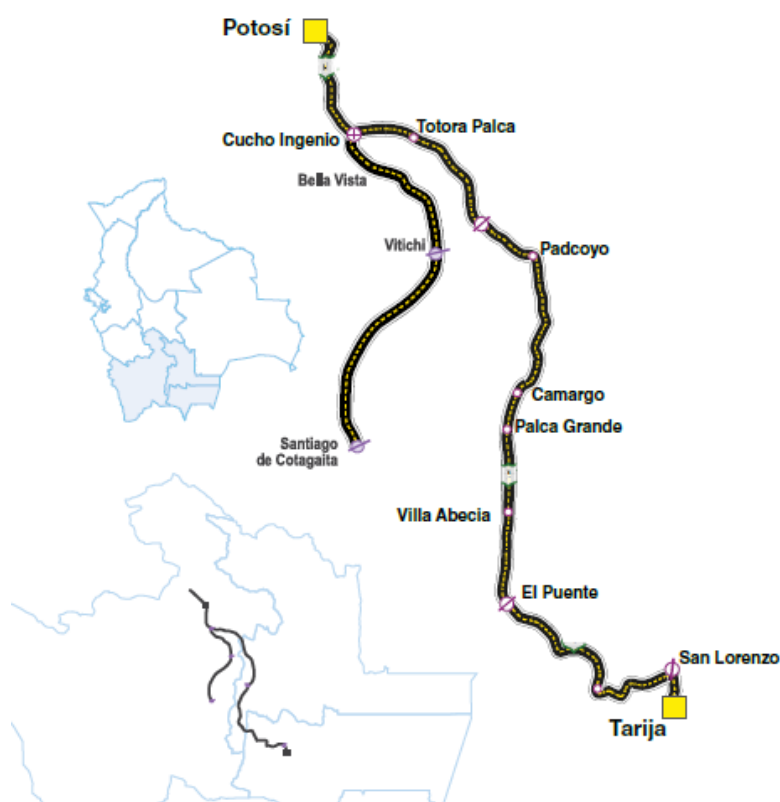
¹²⁵ Para uma abordagem sobre a metodologia e o funcionamento da IIRSA ver Honorio (2013).

¹²⁶ Evo rejeita proposta e expulsa Queiroz Galvão da Bolívia, O Estado de São Paulo, matéria de Denise Crispim Marin em 17/10/2008. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/america-latina,evo-rejeita-proposta-e-expulsa-queiroz-galvao-da-bolivia,261912>

¹²⁷ Nos relatórios da ABC esse trecho é referido como “Potosí-Tarija” compreendendo os subtrechos San Lorenzo-El Puente, El Puente-Lecori e Lecori- Cucho Ingenio. Na IIRSA ele aparece como San Lorenzo-Cucho Ingenio. Nos decretos supremos que autorizam o financiamento em 2003 via PROEX aparece Santa Barbara- Cucho Ingenio, cabe apontar que tratam-se todos do mesmo projeto.

La Paz-Tarija-Bermejo), “Conclusão da Pavimentação Potosí –Tarija” no Eixo Andino¹²⁸ e do G02: G2- Salta-Villazón-Yacuiba-Mariscal estigarribia, “Pavimentação Potosí-Tupiza-Villazón” no Eixo de Capricórnio¹²⁹ da IIRSA. Ambas aparecem com status “concluída” no banco de dados da iniciativa. Na figura 1, à direita, está o curso do trecho San Lorenzo-Cucho Ingenio e à esquerda Bella Vista –Cotagaita.

Figura 4 – Trechos San Lorenzo - Cucho Ingenio e Bella Vista – Cotagaita.



Fonte: Memórias ABC 2013. Disponível em: <http://www.abc.gob.bo>

As obras foram adjudicadas para a QG por meio da ampliação em 2003 de um contrato que a companhia tinha com a SNC, assinado em 2001, para a construção de trechos de estradas na Rodovia Tarija-Bermejo. Em 12 de abril de 2001, o presidente boliviano Hugo Banzer, por meio do DS 26157¹³⁰ autorizava o Ministério da Fazenda a assinar um contrato de crédito no valor de US\$ 58 milhões com o PROEX-BB, para a construção do trecho *La*

¹²⁸ Para mais informações sobre o projeto acessar: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=93. Acessado em 15/12/2018.

¹²⁹ Para mais informações sobre o projeto acessar: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=210# Acessado em: 15/12/2018.

¹³⁰ Íntegra do documento disponível em : <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-26157.xhtml> Acessado em 15/12/2018.

Marmora da rodovia Tarija-Bermejo, a ser realizado pela construtora Queiroz Galvão. Pelo decreto o contrato deveria ser firmado diretamente entre a SNC e a empresa brasileira sem menção à realização de licitação para a adjudicação.

Em julho de 2003, no contexto da Guerra do Gás na gestão Lozada, o congresso nacional da Bolívia sancionou a Lei 2491¹³¹ autorizando o Poder Executivo negociar, contratar e estabelecer as condições para a ampliação do contrato de empréstimo entre a Bolívia e o PROEX-BB no valor de US\$ 120 milhões para a execução das obras dos trechos Santa Bárbara - Cucho Ingenio, rodovia Tarija – Potosí e Bella Vista – Vitichi, na rodovia Potosí - Villazón. No dia 28 de novembro de 2003, no governo Mesa, a ampliação do contrato foi autorizada mediante o DS 2760¹³². Uma característica importante no contrato entre a QG e a SNC foi que ele não seguia a modalidade *llave em mano*, ou seja, era a SNC responsável pelos estudos de viabilidade e técnicos na fase de pré-execução das obras. Destaca-se essa informação, pois foi em torno desse fato que a QG contestou o governo boliviano quando do episódio dos problemas com as obras.

Nos documentos diplomáticos do governo brasileiro no período da ampliação do contrato da GQ não houve menção direta ao financiamento das obras. Nos encontros bilaterais de Lozada e Lula em abril de 2003 e na visita de Amorim a Mesa, em outubro do mesmo ano, constaram as menções à importância das parcerias e financiamentos brasileiros para obras de infraestrutura no país de maneira geral e conectando-as com o desenvolvimento da agenda da IIRSA.

Os problemas do governo boliviano com a QG iniciam em janeiro de 2007 com o colapso do Túnel Alarache no trecho da estrada de *La Marmora*. A construção de um túnel falso¹³³ foi a alternativa encontrada pela empresa brasileira para cumprir o prazo de entrega da estrada e solucionar os problemas de deslizamentos constantes na região devido às fortes chuvas¹³⁴. Uma investigação foi levada a cabo pela Controladoria da República e o Ministério Público a pedido de parlamentares do congresso boliviano para investigar os

¹³¹ Para acesso a íntegra do documento acessar: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-2491.html> Acessado em:15/12/2018.

¹³² Disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-27260.xhtml>. Acessado em 15/12/2018.

¹³³ Trata-se na engenharia civil da técnica que envolve a construção de uma estrutura de passagem artificial com materiais 100% pré-fabricados, de baixo custo e com alta redução no tempo de entrega comparado a um túnel construído de forma tradicional. Disponível em: https://prezi.com/bjhc_jcpsxth/tunel-falso-tecnicas-de-construcao-civil/ Acessado em:15/12/2018.

¹³⁴ *Queiroz entrega provisionalmente túnel falso en Alarache*. Agencia de Noticias Fides, matéria de 27/06/2015. Disponível em: <https://www.noticiasfides.com/economia/queiroz-entrega-provisionalmente-tunel-falso-en-alarache-142119> Acessado em:15/12/2018

motivos da queda do túnel¹³⁵, as condições da estrada já vinham sofrendo críticas por parte de deputados da oposição desde outubro de 2006, quando uma minuta de comunicação da Câmara de Deputados foi enviada a Evo Morales e a ABC.

Em maio de 2007, quatro meses após a abertura das investigações, foi decretado o arresto de bens da QG pelo juiz Eddy Ponce de León, em audiência cautelar em Tarija. O arresto dos bens na época estimados em US\$ 3,2 milhões de dólares foi uma decisão derivada do não comparecimento do gerente da QG na Bolívia no dia da audiência da causa aberta pela queda do túnel pela ABC¹³⁶. A Polícia Nacional boliviana realizou um levantamento dos bens em quatro acampamentos da QG impedindo-a de removê-los dos locais das obras¹³⁷.

Somada a questão do túnel o aparecimento de fissuras nas estradas das rodovias Potosí-Tarija e Potosí-Villazón, levaram a ABC a rescindir o contrato com a QG em 13 de setembro de 2007 alegando que as avaliações técnicas realizadas pela agência boliviana constataram irregularidades e descumprimento das regras contratuais nas obras. No mesmo dia o presidente Evo Morales assina o DS 29275¹³⁸, que autorizou a conformação de um conselho interministerial para realizar uma auditoria integral em todos os contratos firmados com a QG no país. Os argumentos da ABC para a rescisão do contrato basearam-se em três questões principais: 1) a adjudicação da obra ocorreu via decreto supremo; 2) a empresa não tinha estudos do desenho final das obras ou especificações técnicas, como as condições dos terrenos, materiais de trabalho entre outros e 3) a empresa desenvolveu os trabalhos das obras por oito meses sem supervisão técnica.

A companhia brasileira afirmou à época que os estudos técnicos na fase de pré-execução foram de responsabilidade da ABC, uma vez que a modalidade contratual estabelecida em 2003 não outorgava à empresa a necessidade de apresentação dos elementos pré-executórios das estradas. Afirmaram também que por esse motivo, foi exigido contratualmente a utilização de um tipo de pavimentação indevido para as características climáticas e geológicas do local. A QG e o governo boliviano iniciaram uma série de negociações para o estabelecimento de um novo contrato com o auxílio do governo brasileiro.

¹³⁵ *Parlamentarios apuntalarán proceso investigativo en túnel de Alarache*. Agencia de Noticias Fides, matéria de 17/01/2007. Disponível em: <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/parlamentarios-apuntalaran-proceso-investigativo-en-tunel-de-alarache-62916> Acessado em: 15/12/2018.

¹³⁶ Bolívia: juiz ordena arresto de bens da construtora Queiroz Galvão. Uol, matéria de 23/05/2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultnot/2007/05/23/ult35u53541.jhtm> Acessado em: 15/12/2018.

¹³⁷ Polícia sequestra bens da Queiroz Galvão no país. Folha de São Paulo, matéria de Fabiano Maisonnave em 21 de setembro de 2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2007/09/330178-governo-boliviano-sequestra-bens-da-queiroz-galvao.shtml> Acessado em: 15/12/2018.

¹³⁸ Íntegra do documento disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-29275.xhtml>. Acessado em: 15/12/2018.

As reuniões entre a QG, os representantes da ABC e funcionários do governo Morales foram articuladas pela atuação do embaixador brasileiro na Bolívia, Frederico Cezar de Araújo^{139 140}. Segundo notícia da Agencia Boliviana de Informaciones de 30/10/2007, o embaixador brasileiro reuniu-se com Evo Morales no início de outubro e afirmou que a QG estava disposta a reassumir as obras e os danos, o ativismo diplomático foi decisivo nesse momento das negociações, uma vez que o governo boliviano ameaçava contratar outras empresas para as obras. Como consequência do empenho do governo brasileiro, o presidente concordou em aceitar as negociações que possibilitariam o retorno da empresa na condução das obras¹⁴¹. As negociações entre a QG com intermédio do governo brasileiro, e a ABC seguiram durante todo o mês de novembro e envolveram não apenas as questões financeiras concernentes aos reparos dos danos das obras, mas também a mudança do contrato para a modalidade *llave en mano*.

O governo boliviano exigiu que a QG cobrisse os gastos da reparação das estradas com recursos próprios como condição para o retorno da empresa, as negociações encerram-se em dezembro de 2007, com a visita de Lula à Bolívia e a firma de atas de entendimento entre a ABC e a QG¹⁴². A partir dos entendimentos entre a empresa brasileira e o governo boliviano, Morales assina o DS 29515¹⁴³ que autorizou a ABC a tomar as medidas necessárias para o reestabelecimento do contrato com a QG. Conforme o decreto supremo de 12 de abril de 2008:

[...] Artigo 4° (Modalidade) [...] A empresa Queiroz Galvão deverá assumir a responsabilidade de reparar as deficiências observadas pela ABC nos trechos rodoviários assinalados, assumindo o custo total das mesmas. A conclusão do projeto continuará sendo financiada com os recursos provenientes do Programa de Exportações do Brasil – PROEX, a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o aporte local comprometido pelas prefeituras de Chuquisaca, Potosí y Tarija (DECRETO...,2008, tradução nossa)¹⁴⁴.

¹³⁹ *Queiroz Galvao quiere negociar, reparar daños de la carretera y anular rescisión de contrato.* Agencia Boliviana de Información (ABI). Matéria de 03/10/2010. Disponível em: <https://www1.abi.bo/abi/> Acessado em:15/12/2018.

¹⁴⁰ *Gobierno aguarda propuesta de Queiroz para definir su continuidad en tramo Potosí – Tarija.* .Agencia Boliviana de Información (ABI). Matéria de 30/10/2007. Disponível em: <https://www1.abi.bo/abi/> Acessado em:15/12/2018.

¹⁴¹ *Gobierno de Brasil afirma que Quieroz Galvao enmendará daños del tramo Potosí - Tarija* Agencia Boliviana de Información (ABI). Matéria de 30/10/2007. Disponível em: <https://www1.abi.bo/abi/> Acessado em:15/12/2018.

¹⁴² *Queiroz vuelve y asume todo el riesgo de la reparación de la ruta Potosí Tarija.* Agencia Boliviana de Información (ABI). Matéria de 17/12/2007. Disponível em: <https://www1.abi.bo/abi/> Acessado em:15/12/2018.

¹⁴³ Disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DP-29515.xhtml> Acessado em:15/12/2018.

¹⁴⁴ Tradução livre do original: *Artículo 4°.- (Modalidad)[...] La empresa contratista Queiróz Galvao deberá asumir la responsabilidad de reparar las deficiencias observadas por la ABC en los tramos carreteros*

O decreto também fez referência ao compromisso da companhia brasileira manifestadas nas atas de 13 de dezembro e 10 de janeiro entre a mesma e a ABC para o reparo do túnel de Alarache. Em maio de 2008, a ABC e a QG firmaram o adendo ao contrato original que restabelecia os vínculos contratistas entre a empresa e o governo boliviano, assim como também fixava os prazos para a QG apresentar novos estudos sobre as especificações técnicas, os desenhos das estradas, um plano de controle de qualidade, cronograma físico e financeiro dentre outros elementos convenientes à transição do contrato à modalidade *llave en mano*¹⁴⁵.

Em outubro de 2008, a QG apresentou uma pré proposta para o novo contrato com a ABC, aumentando em aproximadamente US\$ 50 milhões o valor para finalizar as obras. O aumento gerou nova tensão entre a empresa e o governo boliviano, que estabeleceu um prazo de um mês para a apresentação da proposta final. O novo impasse entre a GQ e a ABC gerou a escalada da tensão por parte do governo boliviano em relação à empresa com uma nova ameaça de expulsão¹⁴⁶.

É importante ter em conta que o impasse com a QG deu-se em um momento no qual o governo Morales enfrentava forte oposição por parte dos governantes da *media luna* boliviana, que colocavam-se contrários à aprovação da nova constituição do país aprovada pelo congresso em dezembro de 2007. Durante os meses de maio a junho de 2008 eles organizaram referendos sobre a autonomia desses estados em relação ao governo nacional (SEVERGNINI, 2017). Os resultados favoráveis à autonomia impulsionaram politicamente os grupos opositores que questionavam a legitimidade do governo do MAS.

A crise política levou o governo Morales a realizar um referendo revogatório em agosto do mesmo ano a respeito da continuidade de seu mandato, conforme já mencionamos mais acima, o governo do MAS saiu vencedor. A vitória, no entanto, não apaziguou os ânimos internos, em setembro de 2008 a crise gerou o episódio conhecido como o “Massacre de Pando” um conflito entre partidários do presidente e das forças opositoras que acabou em 19

señalados, asumiendo el costo total de las mismas. La conclusión del proyecto continuará siendo financiada con los recursos provenientes del Programa de Exportaciones del Brasil - PROEX, la Corporación Andina de Fomento - CAF y el aporte local comprometido por las Prefecturas de Chuquisaca, Potosí y Tarija

¹⁴⁵ Queiroz Galvao pide presentar propuesta técnica hasta el 28 de noviembre. Agencia Boliviana de Información (ABI). Matéria de 13/11/2008. Disponível em: <https://www1.abi.bo/abi/> Acessado em: 15/12/2018.

¹⁴⁶ Morales ameaça expulsar Queiroz Galvão da Bolívia. Folha de São Paulo, matéria de Fabiano Maisonnave de 17/10/2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1710200805.htm> Acessado em: 16/12/2018.

mortes. A UNASUL atuou como mediadora no conflito boliviano e conseguiu apaziguar a violência e os intentos separatistas das forças opositoras a Evo ¹⁴⁷.

O governo Morales, como consequência dos fatos anteriormente narrados, convocou um referendo popular sobre a aprovação da Constituição em meados de outubro de 2008. A escalada no tom governamental a respeito do impasse com a QG inseriu-se nesse contexto de instabilidade política interna e de ameaças à legitimidade do governo do MAS na Bolívia. O endurecimento das posições governamentais sobre a renegociação dos contratos das estradas em grande parte explicou-se pela necessidade de demonstração de força política em um momento de forte instabilidade social.

Os pedidos de adiamento dos prazos de entrega das propostas definitivas dos contratos por parte da QG gerou mobilização por parte dos sindicatos de motoristas de Potosí e região que declararam “estado de emergência” e pressionaram o governo boliviano para a retomada das obras ¹⁴⁸. Segundo fontes da imprensa boliviana ¹⁴⁹, o chanceler David Choquehuanca e Celso Amorim se falaram pelo telefone em novembro de 2008 especificamente sobre a situação da QG na Bolívia, no entanto, o boliviano teria escutado do chanceler brasileiro que havia pouco a se fazer enquanto as questões técnicas não fossem acordadas. No dia 24 de novembro de 2008 a QG solicitou, pela segunda vez, a ampliação do prazo para a entrega da proposta final para as obras.

Conforme informações da imprensa boliviana ¹⁵⁰, Luiz Agnelo Rangel Vilela, presidente da sucursal da QG na Bolívia, enviou uma nota oficial a ABC justificando a postergação do prazo ao fato de que o tema estava sendo analisado por representantes dos governos de ambos países para que se chegassem a soluções que possibilitassem a continuidade da obra. O embaixador brasileiro na Bolívia, Frederico César de Araújo, também em carta enviada à presidente da ABC em 25 de novembro, Patricia Ballivián, assinalava a confirmação da informação de Rangel Vilela de que estava em marcha uma negociação por parte de representantes dos governos sobre o caso.

A QG apresentou sua proposta técnica ao governo boliviano no início de dezembro, o ponto de maior relevância residia em ceder o direito de concessão da obra à outra empresa

¹⁴⁷ Sobre a atuação da UNASUL na crise interna boliviana de 2008 ver Severgnini (2017).

¹⁴⁸ *Choferes asumirán determinaciones sobre incumplimiento de Queiroz*. Agencia Boliviana de Información (ABI). Matéria de 27/11/2008. Disponível em: <https://www1.abi.bo/abi/> Acessado em: 15/12/2018.

¹⁴⁹ *Gobierno conmina a la Queiroz Galvao a cumplir con la construcción de carretera*, Agencia Boliviana de Información (ABI) matéria de 10/11/2008. Disponível em: <https://www1.abi.bo/abi/> Acessado em: 15/12/2018.

¹⁵⁰ *Queiroz Galvao pide nuevo plazo para enviar propuesta técnica Potosí-Tarija*, Agencia Boliviana de Información (ABI) matéria de 26/11/2008. Disponível em: <https://www1.abi.bo/abi/> Acessado em: 15/12/2018.

brasileira, a OAS. O Ministro de Obras da Bolívia na época, Oscar Coca, declarou que o governo boliviano não aceitava a proposta da QG principalmente no que tangia ao pagamento de uma multa do governo à empresa por conta da quebra do contrato e que era necessário pensar em soluções que respeitassem as condições para a manutenção do financiamento via PROEX ¹⁵¹.

Em março de 2009, a ABC e o governo boliviano aceitaram a sub-rogação do contrato para a OAS e em abril firmou-se um novo contrato, pelo mesmo valor inicial e mantendo o financiamento pelo PROEX. Por conta de trâmites financeiros e burocráticos as obras só foram reconduzidas em junho de 2009 ¹⁵². Três meses antes, em março, ocorreram uma série de protestos e bloqueios na estrada por parte dos sindicatos de motoristas e outros setores da população pedindo a imediata retomada dos trabalhos ¹⁵³.

A respeito de informações adicionais, observa-se que os dados contidos nos relatórios da IIRSA sobre as estradas constam como entidades financiadoras o BNDES e a CAF, nas informações dos decretos supremos PROEX e CAF, nos relatórios da ABC de 2007 a 2010 aparecem PROEX e CAF e em 2011 e 2013, apenas a CAF. Apurou-se que as obras foram concluídas em 2013, no entanto, conforme informações jornalísticas bolivianas, nunca houve inauguração oficial por parte do governo e vários trechos da estrada, incluindo o túnel de Alarache, não foram consertados ou finalizados ¹⁵⁴.

As questões envolvendo a atuação das empresas brasileiras na rodovia Potosí-Tarija voltaram a ter destaque no noticiário boliviano em 2012 quando José Maria Bakovic, deu declarações dizendo que não havia explicações plausíveis para o aumento dos custos das obras ou suficientes para a contratação da OAS sem um novo processo licitatório ¹⁵⁵. Nos marcos dos desdobramentos da Lava a Jato na Bolívia a obra também foi alvo de pedidos de abertura de investigação por parte de deputados de partidos de oposição ao governo do MAS, que questionam principalmente a assinatura do decreto supremo de Evo Morales que possibilitou o retorno da Queiroz Galvão mesmo com todas as irregularidades apontadas no

¹⁵¹ *Rechazan condiciones de Queiroz Galvao y reiniciarán en marzo obras Potosí-Tarija*. Agencia Boliviana de Información (ABI) matéria de 26/11/2008. Disponível em: https://www1.abi.bo/abi_/ Acessado em: 30/12/2018.

¹⁵² *ABC subsana problemas y garantiza asfaltado de carretera Potosí-Tarija*. Agencia Boliviana de Información (ABI) matéria de 18/06/2009. Disponível em: https://www1.abi.bo/abi_/ Acessado em: 30/12/2018

¹⁵³ *Campesinos de Tarija se sumarán a bloqueo de carretera a Potosí*. Agencia Boliviana de Información (ABI) matéria de 18/06/2009. Disponível em: https://www1.abi.bo/abi_/ Acessado em: 30/12/2018.

¹⁵⁴ *Tarija-Potosí, el camino que nunca se entregó oficialmente*. El País Bolivia. Disponível em: <https://elpais.bo/tarija-potosi-el-camino-que-nunca-se-entrego-oficialmente/> Acessado em: 15/12/2018.

¹⁵⁵ *Costo de ruta Tarija - Potosí ya llega a los 300 millones de dólares, según Bakovic*. El País Bolivia. Disponível em: <https://www.elpaisonline.com/index.php/2013-01-15-14-16-26/internacional/item/31014-costo-de-ruta-tarija-potosi-ya-llega-a-los-300-millones-de-dolares-segun-bakovic>. Acessado em: 15/12/2018.

contrato de 2003 pela ABC, como por exemplo, a ausência de licitação ou de estudos e desenhos técnicos das obras¹⁵⁶.

Da apresentação da proposta final à assinatura do novo contrato com a OAS, Lula e Evo encontraram-se duas vezes, em dezembro de 2008 na Costa do Sauipe para a Cúpula da América Latina e o Caribe (CALC), onde os dois mandatários tiveram uma reunião bilateral dias antes da cúpula e em janeiro de 2009, na fronteira da Bolívia onde inauguraram os trechos do corredor Interoceânico tratados em seção anterior deste capítulo. Não foram encontradas nos documentos diplomáticos brasileiros referentes aos dois encontros, menções à questão da saída da GQ, da sub-rogação a OAS ou qualquer outro tema relacionado ao desenlace do conflito entre o governo boliviano e QG no tocante às obras. No entanto, conforme a reconstrução do processo de crise permitiu identificar, houve participação do governo brasileiro para a solução desse caso.

3.8 Estrada Potosí-Uyuni

O acordo quadro entre BNDES e o Ministério da Fazenda da Bolívia realizado na visita de Lula a Santa Cruz de La Sierra em 2004, foi a base financeira para o início dos trâmites internos para a vivilização da estrada Potosí-Uyuni. Em 25 de novembro de 2005, o presidente Veltzé por meio da Lei 3247¹⁵⁷ autorizou o Poder Executivo a negociar, estabelecer as condições e assinar a contratação de um empréstimo no valor de US\$ 130 milhões entre a República da Bolívia e a República do Brasil, representada pelo BNDES, através do consórcio apresentado pelo banco.

Em 03 de março de 2006, Evo Morales firmou o DS 28623¹⁵⁸, o decreto autorizou o Ministério da Fazenda a utilizar o CCR para o projeto Potosí-Uyuni a fim de garantir o financiamento pelo BNDES. No decreto, o presidente também autorizou o SNC a proceder com a negociação do contrato para a execução da obra com o consórcio apresentado pelo BNDES conformado pelas empresas Brasilia Guiba Obras Públicas S.A., Mac Engenharia Ltda e J. Malucelli Construtora de Obras S.A.

¹⁵⁶ *UD pide a Morales explicar decretos sobre Queiroz Galvao*. Erbol Digital. Disponível em: https://erbol.com.bo/noticia/politica/23052018/ud_pide_morales_explicar_decretos_sobre_queiroz_galvao. Acessado em: 15/12/2018.

¹⁵⁷ Íntegra do documento disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-3247.xhtml> Acessado em 17/12/2018.

¹⁵⁸ Íntegra do documento disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28623.xhtml> Acessado em: 17/12/2018.

O processo de contratação direta do consórcio de empresas brasileiras foi interrompido pela publicação de um outro decreto supremo que anulava este último. O DS 28708¹⁵⁹ de 10 de maio de 2006, autorizava o SNC a realizar uma licitação internacional pública para adjudicação de um consórcio de empresas para a realização da obra. O artigo 2 do decreto versava sobre o financiamento, não houve menção ao crédito do BNDES e afirmou-se que as condições para o aceite da parte financeira da proposta estava sujeita à aprovação do Ministério da Fazenda de acordo com a legislação boliviana. O preâmbulo do decreto destacava:

Que pelo princípio da Soberania todas as pessoas naturais e jurídicas, que estejam provisoriamente ou habitem, devem submeter-se as normas e leis bolivianas, como requisito indispensável ao relacionamento à cooperação internacional. Que um requisito indispensável para o funcionamento do sistema democrático e pilar fundamental de uma gestão pública transparente, levar a cabo processos licitatórios públicos, abertos, competitivos, transparentes, e que os mesmos tenham acesso aberto a toda informação de maneira oportuna, completa, adequada e íntegra (DECRETO..., 2006, tradução nossa)¹⁶⁰.

A revogação da contratação das empresas brasileiras deu-se no momento de transição da presidência do SNC de Bakovic para a gestão interina de Patricia Ballivián, só em setembro de 2006 o SNC foi substituído pela ABC, conforme já mencionamos mais acima. Segundo informações da imprensa boliviana, o fato de não ter ocorrido uma licitação para a adjudicação das obras repercutiu pejorativamente em setores sociais e forças políticas da sociedade boliviana atingindo o governo, obrigando-o a recuar¹⁶¹.

O partido Poder Democrático Social (Podemos), de oposição ao presidente, apresentou pedidos de esclarecimentos na Câmara de Deputados sobre o DS 28623 que concedia a obra ao consórcio brasileiro. O episódio fez o governo de Morales admitir que tratava-se de um equívoco, segundo o Vice-presidente Álvaro Linera em declaração na época: “Fizemos o que qualquer governo honesto faria, reconhecemos nosso erro e imediatamente corrigimos o tema

¹⁵⁹ Íntegra do documento disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28708.xhtml> Acessado em: 18/12/2018

¹⁶⁰ Tradução livre do original: *Que por el Principio de Soberanía todas las personas naturales y jurídicas, estantes o habitantes, deben someterse a las normas y leyes bolivianas, como requisito indispensable en el relacionamiento con la cooperación internacional. Que es un requisito indispensable para el funcionamiento del sistema democrático y pilar fundamental de una gestión pública transparente, el llevar a cabo procesos licitatorios públicos, abiertos, competitivos, transparentes, los mismos que tengan el acceso abierto a toda la información de manera oportuna, completa, adecuada y veraz.*

¹⁶¹ *Gobierno elabora proyecto transparente para licitar la construcción de la vía Potosí-Uyuni*, Agencia Boliviana de Información, matéria de 19/04/2006. Disponível em: https://www1.abi.bo/abi_/ Acessado em: 18/12/2018.

porque queremos transparência em todos os atos governamentais para beneficiar o país”¹⁶².

A revogação do decreto fez com que o governo boliviano buscasse outras fontes de financiamento. A CAF foi a agência financiadora do projeto, o empréstimo foi aprovado mediante Lei 3627¹⁶³ de 13 de abril de 2007.

A licitação ocorreu em novembro de 2006, o consórcio vencedor foi o OAS-ECTOR com o valor de US\$ 83 milhões dos quais 75 milhões foram financiados pela CAF. O contrato entre a ABC e a consórcio foi assinado em julho de 2007, mesmo mês da inauguração do início das obras em cerimônia com a presença do presidente Evo Morales¹⁶⁴. A estrada Potosí - Uyuni foi a primeira das três obras adjudicadas a OAS na Bolívia nos governos Lula e foi a única que a empresa concluiu os trabalhos, a segunda obra, em março de 2009, foram os trechos tratados na seção anterior da estrada Potosí-Tarija sub-rogados à empresa com a saída GQ e a terceira obra tratou-se da estrada Villa Tunari – San Ignacio de Moxos.

A estrada foi inaugurada em agosto de 2012 pelo presidente Evo com 8 meses de atraso em relação ao cronograma inicial, na ocasião Morales pontuou: “A estrada Potosí-Uyuni era para ter sido entregue em dezembro de 2011, reitero mais uma vez que às vezes o governo paga pelas irresponsabilidades das empresas que não cumprem seus contratos”¹⁶⁵.

A fala do presidente deve ser entendida dentro do contexto de acirramento entre seu governo e a OAS na questão do litígio em torno da saída da empresa na construção da estrada Villa Tunari – San Ignacio de los Moxos, no Território Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TPNIS) em 2012. A obra foi negociada em 2009 no governo Lula, no entanto, foi o governo Rouseff quem teve que lidar com as consequências e custos do caso na agenda bilateral dos países. Dilma chegou a declarar na época da crise entre o governo boliviano e a empresa que o governo brasileiro não era porta-voz da OAS¹⁶⁶. Na seção seguinte aborda-se o caso em detalhes.

¹⁶² *Podemos planteó la interpelación a seis ministros de Estado*. Agencia Boliviana de Información, matéria de 12/04/2006. Disponível em: https://www1.abi.bo/abi_/ Acessado em: 18/12/2018.

¹⁶³ A íntegra do documento pode ser acessada em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-3627.xhtml>. Acessada em: 18/12/2018.

¹⁶⁴ *El Presidente inaugurará este miércoles el inicio de obras de la carretera Potosí-Uyuni*. Agencia Boliviana de Información, matéria de 09/07/2007. Disponível em: https://www1.abi.bo/abi_/ Acessado em: 18/12/2018.

¹⁶⁵ *De punta a canto, Morales recorre carretera que entrega*. Agencia Boliviana de Información, matéria de 12/04/2006. Disponível em: https://www1.abi.bo/abi_/ Acessado em 18/12/2018

¹⁶⁶ Brasil evita desgaste com a Bolívia por conta da OAS. Valor Econômico, matéria de Fabio Murakawa em 27/04/2012. Disponível em: <https://www.valor.com.br/internacional/2635932/brasil-evita-desgaste-com-bolivia-por-conta-da-oas> Acessado em: 17/12/2018.

3.9 Estrada Villa Tunari- San Ignacio de los Moxos

A partir de 2009, com a saída da Queiroz Galvão, a OAS tornou-se a única empresa brasileira realizando obras de infraestrutura viária na Bolívia. Conforme defendem as instituições que organizaram o estudo *“Inversión de empresas brasileiras em América Latina: Camargo, Correa e Odebrecht”*, publicado em 2015, na Bolívia o nome da empresa está vinculado a projetos controversos:

Na Bolívia, vincula-se a Construtora OAS Ltda. com projetos que significam importantes investimentos e que por sua vez são controversos, estes projetos têm sido questionados a partir de diferentes âmbitos: os processos de licitação, a adjudicação, os sobre preços, o comportamento da empresa e o cumprimento da legislação, e em particular aos problemas em relação à proteção ao meio-ambiente, o respeito aos povos indígenas e vulnerabilização dos Direitos Humanos (INVERSION...,2015, p. 170, tradução nossa)¹⁶⁷.

A construção da estrada Villa Tunari – San Ignacio de Moxos representou talvez o melhor exemplo da atuação da OAS no país andino em relação às controvérsias apontadas pelos pesquisadores do relatório. Os protestos enfrentados pelo governo contrários a realização de um dos trechos da estrada, o trecho II, que passava pelo Parque Nacional Isiboro Sécore representou um dos momentos de maior instabilidade social e política para os governos Morales (GÓMEZ; MOLINA,2015).

Em agosto de 2009, Lula participou a convite de Evo de um encontro bilateral na cidade de Villa Tunari, departamento de Cochabamba região do Chapare, na Bolívia. Na ocasião os presidentes revisaram a agenda bilateral e assinaram uma série de protocolos e memorandos de entendimento para cooperação nas áreas de defesa e segurança, combate ao tráfico de drogas, questões migratórias, cooperação técnica, cooperação comercial e infraestrutura (RESENHA...,2009b). Dentre esses, estava o “Protocolo entre a República Federativa do Brasil e o Estado Plurinacional da Bolívia sobre o financiamento do projeto da Rodovia Villa Tunari – San Ignacio Moxos”¹⁶⁸, marco inicial das negociações entre os países

¹⁶⁷ Tradução do original: *En Bolivia se vincula a la Constructora OAS Ltda con proyectos que significa importantes inversiones y que a la vez son controversiales; estos proyectos han sido cuestionados desde diferentes ámbitos: el proceso de licitación, la adjudicación, los sobreprecios, el comportamiento de la empresa y el cumplimiento de la legislación, en particular por problemas en relación con la protección del medio ambiente, el respeto a pueblos indígenas y la vulneración de derechos humanos.*

¹⁶⁸ A íntegra do documento pode ser visualizada em : <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/6475>. Acessada em: 17/12/2018.

que possibilitaram a adjudicação do contrato de construção da estrada para a OAS mediante financiamento de US\$ 332 milhões via BNDES.

No protocolo de financiamento constava que o crédito havia sido aprovado em 27 de março de 2009, mediante deliberação do COFIG e deveria ser implementado assim que a ABC firmasse o contrato com a empresa brasileira a ser designada via licitação para a obra. O protocolo bilateral datado de 22 de agosto de 2009 não cita nenhuma empresa a qual o crédito deveria destinar-se, no entanto, segundo informe da agência boliviana de informação (empresa estatal) de 19 de agosto de 2009, a OAS começaria a traçar o desenho da estrada assim que os congressos dos países aprovassem o acordo de financiamento ¹⁶⁹.

A Assembléia Legislativa Plurinacional aprovou o Protocolo de financiamento em 07 de abril de 2010 por meio da Lei 005 ¹⁷⁰. Em 20 de janeiro de 2011, Morales autorizou o Ministério de Planejamento e Desenvolvimento firmar o contrato de empréstimo no valor de US\$ 332 milhões com o BNDES e mediante Lei 112 ¹⁷¹, de 07 de maio de 2011, autorizava o Ministério de Economia e Finanças públicas a aprovar a operacionalização do financiamento por meio dos pagamentos via CCR.

A ABC abriu licitação pública na modalidade *llave en mano* com financiamento ofertado pelo proponente e a empresa vencedora foi a OAS, única concorrente. Conforme apurou-se, a licitação ¹⁷² ocorreu em março de 2008, aproximadamente um ano antes da assinatura do protocolo bilateral entre os países. A assinatura do contrato entre a OAS e a ABC em 2008 foi replicada em várias notícias da Agência Boliviana de Información ¹⁷³ e outros veículos de notícias bolivianos ¹⁷⁴. A modalidade e a forma como se deu a licitação sofreram críticas por parte de vários setores da sociedade boliviana ¹⁷⁵, especialmente de parlamentares opositores ao governos do MAS, García (s/d) pontua que a empresa brasileira

¹⁶⁹ *Bolivia y Brasil definen acuerdos sobre lucha antidrogas, precios del gas y la interconexión bioceánica*. Agencia Boliviana de Información, matéria de 19/08/2009. Disponível em: : <https://www1.abi.bo/abi> Acessado em: 17/12/2018.

¹⁷⁰ A íntegra do documento pode ser visualizada em: <https://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-005-del-07-abril-2010> Acessada em: 17/12/2018.

¹⁷¹ A íntegra do documento pode ser visualizada em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N112.xhtml> Acessada em: 17/12/2018.

¹⁷² A licitação pública internacional n° 001/2008 “ *Construcción Carretera Villa Tunari – San Ignacio Moxos* ”, pode ser visualizada em: <https://tipnisboliviaorg.files.wordpress.com/2018/11/leg-cont-abc-00539-2008.pdf>. Acessado em 17/12/2018.

¹⁷³ Ver *ABC estima que permiso ambiental para obras en el TIPNIS se aprobará hasta fin de año*, matéria de 02/06/2011; *Gobierno ratifica que carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos propiciará integración de Bolivia*, matéria de 07/05/2011 disponíveis em: : <https://www1.abi.bo/abi> Acessados em: 17/12/2018.

¹⁷⁴ *Brasileña OAS se adjudica construcción de carretera en Bolivia*. Reuters, matéria de 4 de agosto de 2008. Disponível em: <https://lta.reuters.com/articulo/negocios-construccion-bolivia-sol-idLTAN04201920080804>

¹⁷⁵ Para uma crítica da modalidade Llave en Mano na contratação da OAS para a estrada Villa Tunari –San Ignacio Moxos ver García (s/d).

não precisou apresentar estudos de viabilidade ou o desenho da rodovia, podendo construí-la da forma que lhe fosse mais conveniente.

A falta da apresentação prévia, conforme instruíra as normas de licitação na Bolívia, de estudos de factibilidade e pré-execução do projeto poderiam acarretar aumento do valor total da obra, impactando diretamente o montante negociado para o financiamento. O governo da Bolívia também não contava com esses estudos, uma vez que o contrato era na modalidade *Llave en Mano*, indicando que o valor apresentado pela OAS foi aceito sem base para avaliação por parte da ABC (INVERSION..., 2015, p. 191).

A rodovia era dividida em três trechos, um deles, o trecho II, quando do início das obras ainda não tinha seu percurso definido pela OAS, além da questão do desenho faltava também a aprovação dos estudos de impacto ambiental pelos órgãos governamentais. Além dessas questões, a estrada passaria pelo TIPNIS:

Em 1990, a histórica primeira marcha indígena “Pelo território e dignidade” conquistou o início da incorporação dos direitos indígenas na legislação nacional. Nesse mesmo ano, o governo assinou o decreto supremo 22.610 de 24 de setembro de 1990, no qual o Parque foi declarado território ancestral dos povos Mojeño, Yuracaré e Chimán rebatizado como Território Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS). Em 1997, o Estado reconheceu como donos dos TIPNIS os povos indígenas Mojeño, Yuracaré e Chimán, outorgando o Título de Terra Comunitária de Origem (TCO) de forma provisória [...] Depois de um longo processo, em 2009 mediante a Resolução Suprema 230.292, o Estado outorgou o Título Executorial definitivo de TCO do TIPNIS (MOLINA; GÓMEZ, 2015, p.60, tradução nossa)¹⁷⁶.

A condição de Terra Comunitária de Origem (TCO) exigia que os indígenas residentes do TIPNIS fossem consultados sobre a construção da estrada em seu território antes do projeto ser adjudicado, o que não ocorreu. Dessa forma, a partir da assinatura do contrato de financiamento do governo boliviano e o BNDES, a OAS iniciou os trabalhos nas obras. Em junho de 2011, Evo Morales inaugurou a abertura dos trabalhos dos trechos I e III pela OAS,

¹⁷⁶ Tradução livre do original: *En 1990, la histórica primera marcha indígena “Por el territorio y la dignidad” logró el inicio de la incorporación de los derechos indígenas en la legislación nacional. En ese mismo año, el gobierno dictó el decreto supremo 22.610, del 24 de septiembre de 1990, en el que el Parque fue declarado territorio ancestral de los pueblos Mojeño, Yuracaré y Chimán, y rebautizado como Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS). En 1997, el Estado reconoció como dueños del TIPNIS a los pueblos indígenas Mojeño, Yuracaré y Chimán, otorgando el Título Ejecutorial de Tierra Comunitaria de Origen TCO (Provisional). Después de un largo proceso de saneamiento, el año 2009, mediante Resolución Suprema 230.292, el Estado otorgó el Título Ejecutorial definitivo de TCO a la Subcentral TIPNIS.*

com a presença do embaixador brasileiro à época Marcel Biato, que destacou as obras como exemplo da parceria bilateral para o avanço da integração na América do Sul ¹⁷⁷.

Ao mesmo tempo que os trabalhos nos trechos I e III foram anunciados, iniciou-se a mobilização dos indígenas dos TIPNIS pelo cancelamento da construção da estrada em seu território. Em agosto, cerca de dois mil indígenas começaram uma marcha que chegaria a La Paz, cobrar a consulta a respeito da construção da estrada e manifestar-se em oposição à decisão prévia de construí-la por um “presidente indígena que não ouviu os indígenas” ¹⁷⁸.

O governo Morales amenizou os protestos dizendo que eles eram instigados por interesses oligárquicos de ONGs que trabalhavam na região supostamente vinculadas com a defesa do meio-ambiente, segundo Linera declarou na época: “ Não tenham a menor dúvida de que o governo irá consultar os indígenas e cumprir com a lei e a Constituição [...] vamos fazer as consultas aos povos indígenas e não aos advogados europeus das ONGs” ¹⁷⁹.

A marcha foi ganhando adesistas ao longo dos 500 km que separava a região do TIPNIS, da capital boliviana. No dia 25 de setembro de 2011, cerca de 250 manifestantes foram brutalmente reprimidos pelas forças policiais do governo, em um episódio que ficou conhecido na recente história boliviana como o “Massacre de Chaparina”. Chaparina, foi a cidade em que a repressão ocorreu, as imagens das forças policiais jogando gás lacrimogênio nos indígenas, golpeando e amordaçando crianças e idosos geraram enorme comoção na população boliviana que se solidarizou com a causa dos indígenas ¹⁸⁰. A repressão policial provocou também a renúncia da Ministra da Defesa, Cecília Chacón, que condenou o uso da violência por parte do governo ¹⁸¹.

Do lado favorável à construção da estrada, os cocaleros da região do Chapare, reduto político de Morales, também organizaram manifestações e marchas em defesa do projeto, conformando o *Comite Pro-Carretera* na região de Cochabamba ¹⁸². Os interesses desse

¹⁷⁷ *Embajador de Brasil dice que Bolivia tiene un rol "clave" en el proceso de integración sudamericana.* Agencia Boliviana de Información, matéria de 03/06/2011. Disponível em: <https://www1.abi.bo/abi> Acessado em: 17/12/2018.

¹⁷⁸ *Polémica a 27 años de la primera marcha y a seis de la del TIPNIS.* Pagina Siete, matéria de 08/08/2017. Disponível em: <https://www.paginasiete.bo/nacional/2017/8/8/polemica-anos-primera-marcha-seis-tipnis-147512.html> Acessado em: 17/12/2018.

¹⁷⁹ *Gobierno anuncia consultas "comunidad por comunidad" en TIPNIS por carretera interdepartamental,* Agencia Boliviana de Información, matéria de 01/07/2011. Disponível em: <https://www1.abi.bo/abi>. Acessado em: 17/12/2018.

¹⁸⁰ Para uma cronologia completa sobre a marcha indígena em defesa dos TPINIS em 2011 e uma análise crítica à atuação do governo Morales, ver Villenegas (2017).

¹⁸¹ *Bolivia: Violenta represión a la marcha indígena por el TIPNIS.* Disponível em: <https://www.servindi.org/actualidad/52119>. Acessado em 17/12/2018.

¹⁸² *Marcha declara vigilia; Gobierno plantea consulta en el TIPNIS.* La Rázon, matéria de 10/12/2011. Disponível em: http://www.la-razon.com/nacional/Marcha-declara-Gobierno-consulta-TIPNIS_0_1520248033.html Acessado em: 17/12/2018.

grupo não envolviam apenas a construção da estrada, mas também a possível expansão agrícola e ocupação territorial como consequência da mesma ¹⁸³. As tensões entre esses dois grupos colocaram Evo Morales na situação política mais complexa de seu governo desde as intencões separatistas da *Media luna* de 2008.

Conforme Villenegas (2017), Morales ao mesmo tempo que recusava dialogar com os indígenas, participou de um seminário sobre integração e desenvolvimento social organizado pela OAS e com a presença de diversas entidades patronais da Bolívia e dos sindicatos dos *cocaleros* no fim de agosto. O seminário mencionado por Villenegas, contou com a participação do ex-presidente Lula, na agenda do último além do seminário estavam reuniões com Morales e com dirigentes de movimentos sociais ¹⁸⁴. Segundo fontes jornalísticas, o encontro do ex-presidente brasileiro com Morales tinha como objetivo tranquilizá-lo a respeito da manutenção do financiamento via BNDES e convencê-lo a adotar uma postura menos beligerante com os indígenas a fim de lograr uma solução favorável referente à construção da estrada.

Em 19 de outubro, a marcha chegou a La Paz e foi recepcionada por centenas de pessoas que conformavam outras marchas de apoio aos indígenas. Frente à pressão dos indígenas e da opinião pública o governo Morales publica em 24 de outubro de 2011, a Lei 180 ¹⁸⁵, que declarou o território dos TIPNIS zona intangível e decretou que nem a estrada Villa Tunari – San Ignacio de Moxos ou qualquer outra poderia passar pelo TCO.

Após a assinatura da lei que cancelava o trajeto do trecho II da rodovia pelo TIPNIS e inviabilizava o andamento do contrato em geral, os protestos dos grupos favoráveis à construção intensificaram-se, levando o governo a assinar em fevereiro de 2012 outra lei que abria a consulta sobre a continuidade das obras no território indígena.

A Lei 222 ¹⁸⁶, *Ley de Consulta a Los Pueblos Indígenas del TIPNIS*, de 10 de fevereiro de 2012, colocava em consulta a intangibilidade do TIPNIS junto às comunidades Mojeño, Yuracaré e Chimán, reabrindo o conflito em torno do desenho da estrada. A consulta foi realizada no final de julho e os resultados apontaram que 80% dos consultados eram a

¹⁸³ TIPNIS: 11 organizaciones e instituciones de Cochabamba apoyan construcción de carretera. Agencia Boliviana de Información. Matéria de 11/08/2011. Disponível em: <https://www1.abi.bo/abi/> Acessado em: 17/12/2018

¹⁸⁴ Lula se encontra com presidente da Bolívia. Época Negócios, matéria de 29/08/2011. Disponível em: <http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,EMI261130-16418,00-LULA+SE+ENCONTRA+COM+PRESIDENTE+DA+BOLIVIA.html> Acessado em: 17/10/2018.

¹⁸⁵ Para ver a íntegra do documento acessar: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N180.xhtml>. Acessado em: 17/12/2018.

¹⁸⁶ O documento na íntegra está disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N222.xhtml> Acessado em: 17/12/2018.

favor da construção. O resultado foi contestado pelas organizações indígenas que acusaram o governo boliviano de tendenciar a pesquisa e manipular os dados ¹⁸⁷.

O governo brasileiro, por meio do embaixador Marcel Biato posicionou-se a favor de que o governo boliviano e os indígenas resolvessem a questão por meio do diálogo, condicionando a liberação do crédito por parte do BNDES à resolução do conflito a respeito do trecho II ¹⁸⁸. Biato sustentou ser do governo da Bolívia a legitimidade soberana da condução da crise e dessa forma, desencorajava a tentativa por parte de setores da organização indígena como a do presidente da *Confederación de Pueblos Indigenas de Bolívia* (CIDOB), Adolfo Chávez, de envolver o governo brasileiro nas disputas internas referentes a rodovia ¹⁸⁹.

Paralelamente à evolução dos acontecimentos que levaram o governo a cancelar a possibilidade do percurso da estrada via TIPNIS e sua posterior revisão em 2012, o governo boliviano cobrava da OAS o cumprimento dos prazos em relação aos dois outros trechos. No dia 10 de outubro de 2012, o governo boliviano rescindiu o contrato com a OAS alegando como causas: funcionários bolivianos que foram despedidos, a retirada da maquinaria de construção dos lugares das obras, a recusa por parte da empresa brasileira em aceitar a metodologia de mensuração do avanço das obras por parte da ABC e o atraso no desenvolvimento das obras nos trechos I e III que deveriam ser de 20% e estavam em 5% ¹⁹⁰.

As negociações entre o governo Morales e a OAS duraram todo o ano de 2012. O governo boliviano queria que a OAS devolvesse o valor liberado para o início das obras referente a 20% do financiamento que foram utilizados para compra de materiais, além dos US\$ 29 milhões depositados pela companhia para serem utilizados em caso de não cumprimento de contrato. Pelo lado da empresa brasileira, eram cobrados US\$ 197 milhões ao governo boliviano como indenização por quebra de contrato deste com a companhia ¹⁹¹.

Em 2013, OAS e governo boliviano entraram em acordo sobre o encerramento do contrato. Os termos desse acerto não são totalmente conhecidos, segundo fontes jornalísticas

¹⁸⁷ *El “informe final” sobre la Consulta Previa en el Tipnis*. La Razon, matéria de 23 de abril de 2013. Disponível em: http://www.la-razon.com/la_gaceta_juridica/informe-final-Consulta-Previa-Tipnis_0_1819618146.html Acessado em: 17/12/2018

¹⁸⁸ *Brasil Pide Diálogo Para Financiar El Tramo Ii En El Tipnis*. La Razon, matéria de 04 de agosto de 2011. Disponível em: http://www.la-razon.com/economia/BRASIL-DIALOGO-FINANCIAR-TRAMO-TIPNIS_0_1443455694.html Acessado em: 17/12/2018.

¹⁸⁹ *Anuncio de CIDOB de buscar reuniones con funcionarios de Brasil es una desubicación y daña imagen: Romero*. Agencia Boliviana de Información, matéria de 14/08/2011. Disponível em: https://www1.abi.bo/abi_/. Acessado em: 17/12/2018.

¹⁹⁰ *García Linera dice que contrato con OAS establece tribunales bolivianos para juicios por faltas*. Agencia Boliviana de Información, matéria de 11/04/2012. Disponível em: https://www1.abi.bo/abi_/. Acessado em: 17/12/2018.

¹⁹¹ *Bolívia indenizará construtora OAS por contrato de US\$ 415 mi anulado*. Folha de São Paulo. Matéria de 21/01/2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/1218213-bolivia-indenizara-construtora-oas-por-contrato-de-us-415-mi-anulado.shtml>. Acessado em: 17/12/2018.

brasileiras, a empresa e a ABC teriam feito um acordo no qual não houve a execução do valor da garantia do não-cumprimento da empresa brasileira, os 29 milhões de dólares, mediante o pagamento pela OAS de parte do valor liberado para o início das obras. Conforme apurado pelo jornalista Fabio Murakawa, esse arranjo possibilitou que a empresa não ficasse “com o nome sujo” no mercado pelo não cumprimento contratual ¹⁹².

O BNDES não chegou a desembolsar nenhum montante referente ao financiamento da estrada Villa Tunari – San Ignacio de Moxos, em fevereiro de 2012 o banco posicionou a necessidade da negociação de um novo contrato de financiamento uma vez que a legislação boliviana recente proibia a construção da rodovia que originalmente o contrato subsidiava ¹⁹³.

O governo brasileiro, já na gestão Dilma, buscou evitar que o governo boliviano executasse a multa por descumprimento de contrato, o que conforme já mencionamos, afetaria os projetos que a OAS desenvolvia em outros países. A equipe da presidente, no entanto, em declarações posicionou-se contrária a intervenções maiores em defesa da empresa junto ao governo boliviano, Roussef em entrevista sobre a rescisão do contrato em abril de 2012 disse: “Não podemos dar impressão de que somos porta-vozes da empresa. Mas achamos que o governo boliviano foi além nesse caso” ¹⁹⁴. Dilma e Evo, encontraram-se na Cúpula das Américas, na mesma semana em que o contrato foi cancelado, na ocasião do encontro o presidente Evo Morales declarou que não havia desentendimentos bilaterais pela questão da OAS e que a presidente do Brasil era uma mãe para a Bolívia ¹⁹⁵.

Conforme Delgado (2017), a análise da rodovia que passaria pelo TIPNIS reforça a crítica sobre uma lógica neo-extrativista na política externa dos governos Lula. Segundo a autora, o episódio mostrou conexão entre a expansão regional da agenda neodesenvolvimentista brasileira e a evolução dos processos de neo-extrativismo e de neo-colonialismo na Bolívia. O acirramento dos conflitos sociais, indígenas versus *cocaleros*, provocados pela construção da obra e a repressiva resposta por parte do governo boliviano no episódio do Massacre da Chaparina, servem de exemplos para problematizar e apontar os

¹⁹² Bolívia nega ter indenizado a brasileira OAS por quebra de contrato. Valor Econômico, matéria de Fabio Murakawa de 23/01/2013. Disponível em: <https://www.valor.com.br/internacional/2981410/bolivia-nega-ter-indenizado-brasileira-oas-por-quebra-de-contrato>. Acessado em: 17/12/2018.

¹⁹³ BNDES exige um novo contrato para financiar estrada na Bolívia. Valor Econômico, matéria de Fabio Murakawa em 07/02/2012. Disponível em: <https://www.valor.com.br/impreso/internacional/bndes-exige-um-novo-contrato-para-financiar-estrada-na-bolivia>. Acessado em: 17/12/2018.

¹⁹⁴ Brasil evita desgaste com a Bolívia por conta da OAS. Valor Econômico, matéria de Fabio Murakawa em 27/04/2012. Disponível em: <https://www.valor.com.br/internacional/2635704/brasil-evita-desgaste-com-bolivia-por-conta-da-oas>. Acessado em: 17/12/2018.

¹⁹⁵ *Presidenta de Brasil "es toda una madre" para Bolivia*. El día, matéria de 17/02/2012. Disponível em: https://www.eldia.com.bo/index.php?cat=303&pla=3&id_articulo=89426. Acessado em: 18/12/2018.

limites das dinâmicas reais da cooperação para o desenvolvimento na política externa regional.

3.10 Conclusão do Capítulo

A reconstrução dos processos políticos das obras realizadas por empresas brasileiras na Bolívia, mostrou que o ativismo diplomático dos governos Lula foi essencial para a atuação das construtoras brasileiras nesse país. A ação diplomática foi determinante para a mobilização de acordos, protocolos e outros compromissos bilaterais que garantiram a negociação dos financiamentos brasileiros, e por conseguinte, a adjudicação às empresas brasileiras.

A dimensão da infraestrutura tornou-se prioritária na relação bilateral ao longo dos governos Lula e o fortalecimento do tema garantiu a projeção das empresas por meio da ação governamental. Os aparatos diplomáticos, como a Embaixada do Brasil em La Paz, foram utilizados para a negociação, projeção das construtoras e mediação por parte do governo brasileiro nos momentos de crises entre essas e setores do governo boliviano.

Lula e sua equipe internacional viabilizou por meio de acordos, protocolos e outros atos internacionais as obras que foram executadas pelas empresas brasileiras, houve uma articulação entre os objetivos da integração regional, através dos projetos da IIRSA, com a atuação dos setores privados brasileiros. Conforme alguns analistas apontaram, o momento de maior impasse entre a política de projeção das construtoras por parte da ação governamental brasileira na Bolívia deu-se exatamente na ocasião de maior convergência político-ideológica entre os governos, Lula e Evo. Pode-se dizer que a entrada e a permanência das empresas durante os governos Lozada e Mesa ocorreram de forma mais fácil do que nos governos Morales.

A dimensão da infraestrutura na relação bilateral com a Bolívia e a dinâmica diplomática sustentando a ação dos atores privados, desvelou os limites da estratégia Sul-Sul e do neodesenvolvimentista na política regional dos governos Lula. A defesa da cooperação para o desenvolvimento, para a redução das desigualdades sociais e a contribuição à economia do país andino por meio das obras de infraestrutura, mostrou-se contraditória, conforme os episódios de tensionamentos e conflitos sociais ocasionados nos processos de implementação das mesmas. Em alguns casos tais obras contribuíram para o aprofundamento de situações de vulnerabilidade de parcelas sociais já marginalizadas na Bolívia e até mesmo violação aos Direitos Humanos, como no exemplo da estrada prevista para cruzar o território dos TIPNIS.

4. A DIMENSÃO DA INFRAESTRUTURA NAS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-EQUADOR (2003-2010)

Temos como decisão de governo ajudar, através de financiamentos do BNDES e de obras de infraestrutura em vários países da América do Sul, para que possamos ter mais facilidade de transitar entre nós, porque senão o empresário do Equador, para ir ao Brasil, terá que ir a Miami. Se ele for a Miami, ele já faz negócio em Miami, não vai ao Brasil. [...] Então, precisamos cuidar desse direito de ir e vir dos empresários, dos investidores, dos trabalhadores, para que possamos criar as condições de fazer com que as pessoas vejam a América do Sul (LULA in RESENHA, 2004b, p.76).

Nesse capítulo apresenta-se a dimensão da infraestrutura nas relações bilaterais Brasil-Ecuador. Conforme informações do BNDES, o país foi o segundo destino na América do Sul das exportações de serviços e bens financiados pelo banco de 1987 a 2008, representando 21% do total liberado para o subcontinente no período. Durante o governo Lula, cerca de US\$ 470 milhões foram financiados em obras realizadas e/ou contratos adjudicados a empresas brasileiras no Equador (BNDES, 2018).

A realização de obras de infraestrutura por empresas brasileiras e/ou financiamentos do BNDES foi um dos temas estruturantes da relação bilateral entre os governos. A reconstrução política das negociações das obras e dos momentos de conflitos é o principal objetivo deste capítulo. Para tal, buscou-se nos documentos oficiais do governo brasileiro e do governo equatoriano informações que subsidiassem tal reconstrução e apontassem as características das interações no âmbito da infraestrutura. Outro objetivo foi compreender como a orientação regional da política externa brasileira, na dimensão da integração de infraestrutura, esteve presente na agenda bilateral.

Isso posto, o capítulo foi organizado em 3 seções: a primeira seção aborda, de maneira geral, os principais eventos na relação bilateral entre os dois países nos governos Lula, a segunda seção analisa a dimensão da infraestrutura na agenda bilateral e a terceira seção relata a obra de maior repercussão realizada no período, a Hidrelétrica San Francisco (HSF) e os desdobramentos da mesma que resultaram na expulsão da Odebrecht.

4.1 As relações bilaterais Brasil-Ecuador (2003-2010): breves apontamentos

Em linhas gerais, o Equador não é um país que possui historicamente destaque na política externa brasileira. A primeira visita de um presidente brasileiro ao Equador ocorreu

apenas em 1988, no governo de José Sarney, do lado equatoriano o primeiro presidente a visitar o Brasil foi Osvaldo Hurtado em 1982. O fato dos países não compartilharem fronteiras contribuiu para o tímido engajamento no âmbito bilateral.

Exceção nesse quadro foi a participação do governo brasileiro¹⁹⁶ na disputa territorial entre Equador e Peru¹⁹⁷, concluído com a assinatura da “Ata de Brasília”, Acordo Global de Paz, documento que colocava fim no último conflito territorial da América do Sul em 1998.

Durante os governos Lula a relação bilateral com o país alcançou um patamar importante com a intensificação de acordos no campo comercial e cooperação técnica em áreas estratégicas. A primeira dimensão do novo *status* dessa relação pode ser entendida a partir da amplitude da política regional brasileira para a América do Sul no período, já abordada anteriormente; a segunda dimensão para a proximidade diplomática foi a política externa equatoriana nos governos Palacio e Correa, que privilegiaram as relações com os países do subcontinente.

Lula e membros do governo estiveram seis vezes no Equador no período de 2003 a 2010, por sua vez, os presidentes e membros do governo equatoriano estiveram dez vezes no Brasil. O presidente recém-eleito viajou ao Equador em janeiro de 2003, para acompanhar a cerimônia de posse do presidente Lucio Gutiérrez. Assim como na Bolívia, o presidente brasileiro enfrentou períodos de intensa instabilidade política no Equador no início de seu primeiro governo.

Conforme Jaramillo (2008) a instabilidade política que afetou o Equador de maneira permanente desde 1996 só foi interrompida com a chegada de Rafael Correa ao poder¹⁹⁸. A autora defende que as intempéries na política doméstica tornaram a política externa do país meramente reativa e dependente de choques e atores externos, chegando a dizer que não

¹⁹⁶ Equador e Peru estiveram envolvidos em uma disputa territorial de delimitação de fronteiras desde à época da colonização. A disputa levou os países a duas guerras e enfrentamentos políticos até a finalização do conflito em 1998. Em 1995, a Guerra do Alto Cenepa, levou os países a buscar rapidamente o apaziguamento da situação. Em fevereiro de 1995, foi adotada a Declaração de Paz do Itamaraty. A Declaração de Paz do Itamaraty foi seguida da instalação da Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEPE). A Missão, cuja Coordenação-Geral coube ao Brasil durante seus cinco anos de funcionamento, logrou obter a consolidação de um cessar-fogo, a separação de forças no terreno e desmilitarização da zona de conflito até a negociação da paz em 1998 (MRE, 2018). O fim do conflito completou 20 anos em 2018 e foi recordado como um dos marcos da atuação do Brasil pela solução pacífica de conflitos na América do Sul em nota da chancelaria brasileira no site do Ministério de Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/19614-20-anos-de-assinatura-do-acordo-de-paz-entre-equador-e-peru>. Acessado em 15/11/2018.

¹⁹⁷ Para uma abordagem detalhada das negociações e do conflito sob a perspectiva equatoriana, ver o relato em livro do ex-presidente do Equador, Sixto Duran-Ballén (2005).

¹⁹⁸ O Equador teve dez presidentes em dez anos: Abdalá Bucaram (1996-1997), Fabián Alarcón (1997), Rosalía Arteaga (1997), Fabián Alarcón (1997-1998), Jamil Mahuad (1998-2000), Governo da Junta da Salvação Nacional (2000), Governo do Conselho do Estado (2000), Gustavo Noboa (2000-2002), Lucio Gutiérrez (2002-2005) y Alfredo Palacio (2005-2007) (DAZZA; ITURRALDE, 2014).

existiu política externa no Equador de 1998 a 2008, se essa fosse tomada como uma estratégia consistente de participação do Estado nas relações internacionais (JARAMILLO, 2008).

As relações Brasil-Ecuador (2003-2010) devem ser entendidas também, portanto, como consequência de uma mudança na política externa equatoriana¹⁹⁹, historicamente baseada na dependência econômica e política com os Estados Unidos. A eleição de Lucio Gutiérrez em 2002, apoiado massivamente por movimentos sociais e indígenas, foi resultado de uma plataforma de governo alternativa ao modelo pró-estadunidense que naquele contexto era representado pelo governo anterior de Jamil Mahuad. Durante seu governo, Mahuad envolveu o Equador no Plano Colômbia colaborando com o enquadramento estadunidense de regionalizar o conflito interno colombiano (DAZZA; ITURRALDE, 2014).

No entanto, logo após a posse, opondo-se ao defendido durante a campanha Gutiérrez declarou que seu governo seria “o melhor amigo dos Estados Unidos” e assumiu uma série de compromissos com esse país: uma nova negociação com o FMI, o início de uma negociação de um tratado de livre-comércio e a cooperação automática para o Plano Colômbia (JARAMILLO, 2008).

Somada a esse revés no plano da política externa, a dissolução da Suprema Corte de Justiça do país pelo presidente e a indicação de novos juízes acusados pela oposição de serem seus aliados, causaram enorme comoção popular gerando protestos e manifestações que culminaram na renúncia de Lucio Gutiérrez em 2005.

A queda de Gutiérrez foi um capítulo importante da recente história das relações bilaterais entre Brasil e Equador. O Brasil concedeu refúgio ao ex-presidente na embaixada brasileira em Quito e organizou a vinda do presidente como asilado político ao Brasil em missão comandada pela Aeronáutica Brasileira. Quatro dias depois de chegar ao país o presidente decidiu voltar ao Equador²⁰⁰.

Alfredo Palacio assumiu interinamente a presidência do Equador até 2007, ano em que o presidente Rafael Correa foi eleito. Influenciado pelo forte clima de pressão popular, Palacio realizou mudanças na política externa consideradas um “giro de 180°”, conforme Jaramillo:

[...]Basicamente (ele) iniciou um processo de distanciamento do eixo Washington de tal magnitude que foram alterados substancialmente três temas onde havia acordos sistemáticos entre os dois países: rompeu-se com Banco Mundial, foram suspensas as negociações do TLC e suspendeu-se a

¹⁹⁹ Sobre a política externa do Equador sob a gestão Correa ver Sánchez (2011).

²⁰⁰ Folha de São Paulo. *Ex-presidente do Equador renuncia a asilo político*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69446.shtml>. Acessado em: abril de 2018.

cooperação - ou melhor, o alinhamento - com a Colômbia. Mas ele ainda foi mais longe: atingiu diretamente os interesses das petroleiras estadunidenses no Equador. Isso marcou um ponto importante de discordância com os Estados Unidos entre abril e outubro de 2006 (JARAMILLO, 2008, p.2).

Outro ponto importante destacado pela autora no governo Palacio foi a elaboração do *Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020* (PLANEX)²⁰¹ pela chancelaria, com a participação de diversos setores da sociedade equatoriana como a academia, movimentos políticos, movimentos sociais, dentre outros. Tal documento marcou a primeira consolidação de um plano na área e a tentativa de construção de consensos importantes para as ações e estratégias da política externa do país²⁰². Assim, pode-se dizer que as mudanças no perfil da atuação internacional do Equador observadas de maneira mais forte nos governos de Correa foram resultado de transformações já iniciadas no governo de Palacio.

A eleição de Rafael Correa em 2007 acentuou as orientações autonomistas da política externa equatoriana presentes no PLANEX, principalmente nas relações com os Estados Unidos e com a Colômbia. Foi impulsionada a priorização de um “*nuevo latinamericanismo, o mejor sudamericanismo*” nas diretrizes internacionais do país (JARAMILLO, 2008). Nesse sentido, a política externa de Correa buscou reposicionar o Equador na região latino-americana.

Diminui-se gradativamente a importância da Comunidade Andina de Nações (CAN)²⁰³ e a agenda prioritária com os Estados Unidos, a “influencia estrutural dos Estados Unidos”, baseada em temas comerciais e políticas de combate ao narcotráfico especialmente aprofundadas nos anos 1990 (BONILLA, 2006 apud COELHO; SANTOS, 2017). Um movimento importante desse novo momento foi a não renovação, em 2007, do contrato da base militar estadunidense em Manta (MALAMUD; ROSELL, 2009; ZEPEDA, 2011; ZEPEDA; EGAS, 2011 apud COELHO; SANTOS, 2017).

Na América do Sul, para além da já tradicional prioridade do país nas relações com os vizinhos Peru e Colômbia, a inserção política internacional do Equador passou por duas

²⁰¹ Documento disponível em: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/05/planex_2020.pdf. Acessado em: 10/11/2018.

²⁰² Disponível no site do Ministério de Relações Exteriores do Equador, o documento traz também o histórico de seu processo de construção. Cabe destacar o aspecto participativo, com ampla gama de setores da sociedade equatoriana na elaboração dos consensos sobre temas e princípios elementares acerca do papel do país nas relações internacionais pelos quinze anos posteriores.

²⁰³ O governo Correa avaliou tal momento da CAN como de forte paralisia principalmente por conta das divergências econômicas e políticas de seus países membros. A CAN não foi acionada como fórum para mediação pelo país em nenhum de seus momentos de crises políticas ou conflitos fronteiriços com vizinhos. Ainda assim a chancelaria equatoriana avaliou a possível saída do mecanismo como um erro estratégico e, portanto manteve-se em tal organismo com baixo perfil de atuação (SANCHEZ, 2011).

orientações combinadas: 1) a orientação “bolivariana”, conjuntamente com Bolívia e Venezuela e 2) a orientação “Sul-Americana ampliada”, entendida pela chancelaria equatoriana como o espaço geopolítico com importância mundial logrado principalmente pela política externa brasileira dos governos Lula. A política externa de Correa entendeu o cenário sub-regional protagonizado por dois atores cujos projetos estavam em disputa: Venezuela e Brasil ²⁰⁴. Buscou-se, dessa forma, equilibrar a adesão a esses dois projetos. A expressão no plano dos mecanismos de integração regional desse equilíbrio foram respectivamente: a Aliança para os povos de nossa América - Tratado dos Povos (ALBA-TCP) e a UNASUL.

A ALBA-TCP foi o arranjo regional onde o Equador pôde exercer as nuances autonomistas e contra hegemônicas de sua política externa e a UNASUL pode ser entendida como um movimento de maior aproximação do país com a agenda sub-regional brasileira. A UNASUL foi vista como vital para a “ordem pós-hegemônica” (TUSSIE;RIGIROZZI, 2012) na integração sul-americana pelo governo equatoriano e dessa forma, o país foi um dos maiores incentivadores do fortalecimento do mecanismo reivindicando para si a sede do órgão e exercendo a presidência pro tempore de agosto de 2009 a novembro de 2010 (VIANA, 2014). O Equador também viu com bastante entusiasmo as propostas de integração energética da UNASUL, principalmente a ideia da formação de um “anel energético” na região (JARAMILLO, 2008).

No campo da política doméstica, a UNASUL foi decisiva para a condenação da tentativa de golpe de Estado, conforme avaliação do governo equatoriano, sofrida por Rafael Correa no episódio ocorrido em 30 de setembro de 2010, conhecido como 30-S²⁰⁵. Nesse dia, pela manhã, ocorreu um protesto da Polícia Nacional do Equador em oposição à “Lei do Serviço Público”, ao mesmo tempo eclodiu em outras partes de Quito uma greve policial e a tomada do aeroporto da cidade e do edifício da Assembleia Nacional por estes.

O presidente decidiu dialogar com os manifestantes e no percurso houve forte clima de confrontação gerando um embate entre as forças policiais e o presidente. Correa foi conduzido ao Hospital da Polícia Nacional onde ficou retido até a noite, quando efetivos das forças especiais o resgataram após violento enfrentamento com os policiais sublevados (SEVERGNINI, 2017; ERAZO, 2011). Tal episódio gerou instabilidade, insegurança e protestos em todo o país resultando na morte de 10 civis e cerca de 300 pessoas feridas.

²⁰⁴ Para mais informações sobre as disputas entre os regionalismos brasileiro e venezuelano na década de 2000-2010 ver Pedroso (2014).

²⁰⁵ Para mais informações sobre o papel da UNASUL na crise interna equatoriana de 2008 ver Severgnini (2017).

Na visão do governo o evento categorizou-se como clara tentativa de golpe de Estado contra Correa, para a oposição o episódio não passou de uma crise mal conduzida pelo mandatário do país. Independente do impasse nas avaliações por parte das forças políticas domésticas, a UNASUL agiu rapidamente e convocou uma reunião extraordinária na madrugada do dia 01 de outubro em Buenos Aires. Foi elaborada uma declaração, aprovada por unanimidade pelos países membros, rechaçando a tentativa de golpe no Equador e estabelecendo retaliações de ordem econômica e diplomática à novas tentativas de quebra da ordem constitucional no país. Ainda no dia 01 de outubro, uma reunião dos chanceleres do bloco foi convocada em Quito para reforçar o respaldo dos países sul-americanos ao governo de Correa (SEVERGNINI, 2017).

Tanto a UNASUL quanto a ALBA exerceram papéis importantes para a nova reconfiguração da identidade internacional equatoriana e para o fortalecimento interno do governo Correa. O sub-regional cumpriu a dupla função de fortalecer os laços do país com os países da América do Sul através dos mecanismos multilaterais e garantir que por meio desse fortalecimento a política doméstica encontrasse apoio e legitimação externa.

As bases gerais da política externa do governo da “Revolução Cidadã”, de Rafael Correa, foram apresentadas no plano plurianual denominado *Plan Nacional de Desarrollo 2007/2010 – Política Exterior*²⁰⁶. Tal documento partindo dos consensos do PLANEX, apresentou sete²⁰⁷ propostas para a área internacional refletindo as opções ideológicas e estratégicas do governo Correa.

Dessa forma, alinhando-se às diretrizes comuns das demais áreas de planejamento do governo, a política externa incorporou a função de lograr objetivos de desenvolvimento humano e ser ferramenta de justiça social (PLAN..., 2007). Essa perspectiva permeou o discurso diplomático do país e serviu de base argumentativa para algumas propostas de Correa como a tentativa em não explorar as reservas de petróleo do Parque Nacional de Yasuní, na Amazônia equatoriana, tendo como contrapartida doações internacionais que compensariam economicamente os montantes da exploração.

²⁰⁶ Disponível em: <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2007-2010/> Acessado em: 09/12/2018.

²⁰⁷ Foram elas: 1) fortalecer a soberania, a integridade territorial e o exercício dos direitos cidadãos; 2) apoiar a vigênciado direito internacional, em especial nos temas de direitos humanos e meio-ambiente; 3) coadunar a proteção e a promoção dos direitos dos equatorianos no exterior; 4) fortalecer a posição do Equador na economia internacional; 5) alinhar a política exterior com a política interna e prestar contas aos cidadãos; 6) adequar a cooperação como complemento de investimento social, produtivo e ambiental e 7)estabelecer sanções para o crime organizado.

A política externa como instrumento de justiça social também foi utilizada na ocasião da contestação das condições do empréstimo do BNDES para a construção da hidrelétrica de San Francisco, caso que abordarmos com detalhes mais à frente neste capítulo.

A primeira viagem internacional do já eleito Rafael Correa foi ao Brasil, em dezembro de 2006. Em janeiro de 2007, o presidente Lula viajou ao Equador para acompanhar a cerimônia de posse do presidente equatoriano. Em março do mesmo ano, Rafael Correa veio ao Brasil. Os documentos oficiais disponibilizados sobre a visita indicaram uma agenda de trabalho bastante diversificada, com a assinatura de atos, protocolos e memorandos de entendimento entre os governos em vários temas. Cabe apontar, no entanto, que essa agenda ampliada já vinha sendo desenvolvida pelos governos anteriores, tanto na visita de Gutiérrez ao Brasil em 2003, quanto na visita de Lula ao Equador em 2004. O quadro 2 abaixo faz referência aos pontos comuns dos dois comunicados conjuntos divulgados pelo MRE brasileiro como resultados dessas visitas presidenciais.

Quadro 2: Pontos comuns dos Comunicados Conjuntos Brasil-Ecuador de 2003 e 2004.

Pontos	Temática	Modalidade da Interação
1. Compromisso dos países com a democracia e a inclusão social, bases para a integração e o desenvolvimento da região.	Democracia e inclusão social	Coordenação política na América do Sul
2. Prioridade dos governos pela integração na América do Sul,	Integração Regional	Coordenação política na América do Sul
3 Prioridade dos dois governos no combate à fome e à pobreza, inclusive por meio da implementação de políticas eficazes de saúde, segurança alimentar, agricultura familiar, assistência social, emprego, educação, direitos humanos e proteção ao meio-ambiente.	Inclusão Social	Coordenação política na América do Sul
4. Identificaram na cooperação bilateral importante instrumento para alcançar o objetivo da integração e a promoção de parcerias na área social.	Inclusão Social	Cooperação técnica bilateral
5 Estabelecimento de possibilidades de programas de intercâmbio de experiências e assistência técnica em aspectos referentes ao planejamento, á descentralização e aos mecanismos de concertação social e de diálogo com a participação do Conselho Econômico e Social do Brasil.	Administração e gestão pública	Cooperação técnica bilateral
6 Firmaram-se os seguintes documentos: Acordo Básico de Cooperação Técnica para a Implementação do Projeto “ Fortalecimento da Capacidade de Resposta do Programa de Prevenção e Controle de Doenças Sexualmente Transmissíveis, Vírus de Deficiência Imunológica Humana e Síndrome da Imunodeficiência adquirida	Educação, Saúde e Gestão Pública.	Cooperação técnica bilateral

(DST/HIV/AISA) do Equador; Protocolo de Intenções na área da Educação; Memorandum de Entendimento sobre Políticas Sociais no âmbito do Programa de Cooperação Técnica; e Protocolo de Intenções na Área de Distribuição de Benefícios Sociais com uso de Cartão Magnético.		
7 Instruíram a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Instituto Equatoriano de Cooperação Internacional (INECI) a concluírem a negociação de um memorandum de entendimento para a consolidação do INECI.	Gestão pública	Cooperação técnica bilateral
8 Reiteraram a importância da integração física de seis dois países, especialmente no âmbito da IIRSA. Assinalaram que o Eixo multimodal do Amazonas permitirá acelerar a integração das regiões amazônica e andina facilitando a interconexão bi oceânica. Recomendaram a realização com a brevidade possível de reuniões das instâncias ministeriais e técnicas da IIRSA nas quais as delegações do Brasil e do Equador promoverão projetos relacionados ao Eixo Multimodal.	Integração Física e Infraestrutura	Integração Regional /Coordenação política na América do Sul
9. Saudaram a instalação em Brasília, da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a qual constituirá valioso mecanismo de coordenação política e de canalização de recursos extra regionais para projetos de desenvolvimento sustentável da região amazônica.	Amazônia	Integração Regional/ Coordenação política na América do Sul
10. Reiteraram seu empenho em fazer da OTCA, junto com os demais membros, foro privilegiado para o tratamento harmonioso a respeito da biodiversidade, conservação e uso dos recursos naturais amazônicos e à proteção dos conhecimentos tradicionais associados.	Amazônia	Integração Regional/Coordenação política na América do Sul
11 Salientaram a importância da coordenação de posições dos países sul-americanos em negociações na Organização Mundial de Comércio e no processo da Cúpula das Américas, levando em conta os diferentes níveis de desenvolvimento econômico dos países do hemisfério, as estratégias de desenvolvimento nacional e as enormes carências sociais desses países.	Comércio Internacional	Coordenação de posição nos fóruns de negociações comerciais multilaterais
12 Reconheceram a importância da agricultura para ambos países e comprometeram-se a trabalhar coordenadamente para que nas negociações comerciais internacionais sejam eliminadas as causas de distorção do comércio de produtos agrícolas.	Agricultura	Coordenação de posição nos fóruns de negociações comerciais multilaterais
13. Reforçaram a alta conveniência em avançar nas negociações para concluir um acordo de livre-comércio entre o Mercosul e CAN antes do fim de 2003.	Comércio regional	Integração Regional
14. Solicitaram dos órgãos competentes de ambos países a estudar mecanismos conjuntos de estímulo ao intercâmbio econômico-comercial bilateral.	Comércio	Cooperação bilateral

Brasil lançou programa de estímulo à participação dos produtos dos países sul-americanos no mercado brasileiro.		
15. Os presidentes consideraram importante o prosseguimento dos entendimentos para garantir o financiamento de bens e serviços brasileiros destinados aos projetos e obras de infraestrutura considerados prioritários pelo Governo Equatoriano.	Financiamento de Infraestrutura	Cooperação bilateral
16 Reiteraram a importância do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) da ALADI como instrumentos prioritário para a condução das operações comerciais entre os dois países, no entanto, concordaram em buscar outras formas de cooperação financeira para a execução de obras de infraestrutura prioritárias para o Governo Equatoriano.	Financiamento de Infraestrutura	Integração Regional
17. Com respeito ao projeto hidrelétrico de San Francisco, o governo equatoriano ratifica seu interesse em executá-lo e eventualmente concessionar a operação, para o que se decidiu manter vigente e ativo, embora não operacional, até 31 de dezembro de 2003, o financiamento firmado com o BNDES em 13 de abril de 2000 utilizando o CCR.	Financiamento de Infraestrutura	Cooperação Bilateral
18. Os presidentes reafirmaram a cooperação para o combate ao Tráfico de drogas e o Acordo de Cooperação Mutua entre o Brasil e o Equador para o Intercambio entre a Força Aérea Brasileira e Força Aérea Equatoriana.	Tráfico Internacional	Cooperação bilateral
19 Reforçaram a importância do intercâmbio cultural, esportivo e do turismo.	Cultura, Esporte e Turismo	Cooperação bilateral
20. Reforçaram o compromisso com os objetivos da Agenda 21.	Agenda 21	Coordenação Política Internacional
22 Os presidentes reafirmaram a necessidade de combater as ameaças à paz e à segurança internacional e o terrorismo em conformidade com a Carta das Nações Unidas. Recordaram o empenho de ambos os países que vêm trabalhando de forma permanente para a consolidação da Zona de Paz e Cooperação da América do Sul, estabelecidas pelos presidentes da região em Guayaquil em 2002.	Segurança Internacional e Terrorismo	Coordenação Política Internacional/ Integração Regional

Fonte: Elaboração própria, a partir dos seguintes documentos: “Comunicado conjunto dos Presidentes da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República do Equador, Lucio Gutiérrez, de 27.05.2003 e “Pontos da Visita Oficial ao Equador do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva – Declaração Conjunta (24 e 25 de agosto de 2004)” disponíveis no site do MRE.

A aproximação iniciada com Lula e Gutiérrez na construção de uma agenda bilateral multitemática vai ganhar materialidade institucional na visita de Estado de Correa ao Brasil em 2007. Os governos dos dois países firmaram compromissos para a efetivação de parcerias nesses temas que vinham sendo desenvolvidos anteriormente, segue abaixo a sistematização dos atos da visita de Correa em 2007.

Quadro 3 – Atos assinados por ocasião da visita de Estado
ao Brasil do Presidente do Equador, Rafael Correa Delgado (4 de abril de 2007).

Atos Firmados Brasil – Equador 4 de abril de 2007
1. Protocolo de Intenções entre a República Federativa do Brasil e a República do Equador sobre Cooperação em Matéria de Televisão Digital Terrestre.
2. Acordo de Cooperação Técnica na Área do Turismo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador.
3. Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador sobre Cooperação Técnica na Área de Tecnologia da Informação e Comunicação.
4. Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador sobre Cooperação no Setor de Energia.
5. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador para Implementação do Projeto “Políticas Públicas de Desenvolvimento Social, de Combate à Fome e de Segurança Alimentar e Nutricional no Equador”.
6. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica Entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador para Implementação do Projeto “Fortalecimento dos Modelos Nacionais de Promoção e Proteção à Saúde dos Povos Indígenas do Brasil e do Equador.
7. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador para Implementação do Projeto “Capacitação Técnica em Produção Integrada, com Ênfase no Manejo de Pragas e Doenças de Frutas Tropicais e de Espécies Amazônicas e Andinas”.
8. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador para Implementação do Projeto “Fortalecimento dos Sistemas de Inspeção do Trabalho do Equador com Ênfase na Prevenção, no Combate e na Erradicação do Trabalho Infantil”.
9. Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador sobre Cooperação Técnica nas Áreas de Energia e de Minas.
10. Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador sobre Cooperação no Domínio da Defesa.
11. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador para Implementação do Projeto “Desenvolvimento de Processos Agro produtivos para Biocombustíveis”
12. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador para Implementação do Projeto “Apoio ao Fortalecimento do Processo de Planejamento, Formulação, Aprovação E Avaliação das Prioridades do Governo Equatoriano”.
13. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador para Implementação do Projeto “Fortalecimento Institucional da Assessoria Internacional do Ministério da Saúde do Equador”.
14. Memorando de Entendimento sobre Cooperação entre o Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e a Academia Diplomática do Ministério das Relações Exteriores, Comércio e Integração do Equador.
15. Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador sobre Cooperação no Setor de Energia (Memorando de Entendimento entre a Petroecuador e a Petrobrás relativo ao Bloco ITT da Região Amazônica do Equador; Memorando de Entendimento entre a Petrobras e a Petroecuador para o Desenvolvimento Conjunto de Biocombustíveis no Equador).

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações contidas nas “Resenhas de Política Externa” disponíveis no site do MRE.

As informações contidas nos dois quadros apresentados acima dão um bom panorama dos temas que foram destaque na relação entre os países no período analisado. Nota-se que a cooperação técnica foi a principal dinâmica estabelecida entre os governos, principalmente nos temas de saúde, educação, defesa, tecnologia e gestão pública caracterizando grande parte da agenda da relação bilateral. No entanto, cabe destacar que para além dos temas considerados sociais e de administração pública, áreas estratégicas aos países, como o setor de Energia e Biocombustíveis e o financiamento de obras de infraestrutura no Equador ganharam prioridade na agenda ao longo dos governos Lula.

Ainda no comunicado conjunto emitido pelos presidentes, os dois Chefes de Estado anunciaram que a partir daquela visita seria iniciada uma nova etapa na relação bilateral. Assinalaram a necessidade de desenvolverem juntos papel dinâmico na integração regional, particularmente pelo fato de que os dois governos compartilhavam uma mesma visão, orientada para a promoção da inclusão e da coesão social, em benefício dos povos (RESENHA..., 2007). A importância da inclusão e da coesão social foi incorporada na relação bilateral entre os países não apenas no engajamento nos espaços de integração regional, mas também em ações de solidariedade entre os dois Estados. Nesse sentido, a assistência humanitária brasileira ao país andino merece nota nesse processo.

A assistência humanitária ofertada pelo Brasil ao Equador foi direcionada principalmente para a superação de crises ocasionadas por desastres climáticos e na ajuda humanitária para a recepção de refugiados colombianos no país. Nota-se pela análise dos documentos, que em determinados momentos a ajuda esteve cruzada com algum outro compromisso entre os dois países. Exemplo nesse sentido, foi o envio de alimentos para as vítimas do vulcão Tungurahua em 2006 e a assinatura de um memorando de entendimento para a promoção de comércio e investimento entre os países dias antes do envio (RESENHA..., 2006). No quadro 4 apresenta-se os principais episódios em que houve fornecimento de assistência humanitária do governo brasileiro ao Equador.

Quadro 4 – Assistência Humanitária fornecida pelo Brasil ao Equador (2003 a 2010)

Data	Motivo	Tipo de Ajuda
24/03/2006	Enchentes assolaram a região costeira equatoriana. As províncias de Guayas, Manabí e Azuay foram as mais afetadas.	Governo brasileiro enviou 14 toneladas de alimentos. A operação se realiza por iniciativa do Ministério das Relações Exteriores, em coordenação com o Ministério do Bem-Estar

		Social e a Defesa Civil do Equador.
12/06/2006	Assistência solicitada pelo governo do Equador por conta da erupção do vulcão Tungurahua, que ocasionou o deslocamento de mais de 19 mil pessoas, sobretudo nas províncias de Tungurahua, Bolívar e Chimborazo.	O governo brasileiro enviou 11 toneladas de medicamentos doados pelo Ministério da Saúde e 3,3 toneladas de alimentos dos estoques que a Defesa Civil mantém junto à CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento).
13/12/2007	Ajuda humanitária para o atendimento a refugiados colombianos no Equador.	O Governo brasileiro doou 56 toneladas de alimentos, 10.550 kits de higiene e 5 mil cobertores, no valor total de US\$ 76 mil, para auxiliar o Equador no atendimento aos refugiados colombianos naquele país.
30/07/2010	Ajuda humanitária para o atendimento a refugiados colombianos no Equador.	Doação no valor de 500 mil dólares, utilizada na aquisição de alimentos e de materiais necessários para abrigar salas de aulas, nas regiões onde se encontraram os refugiados. A ação humanitária foi acompanhada pela Embaixada do Brasil em Quito.

Fonte: Elaboração própria com base em informações do MRE do Brasil.

Considerando que a ajuda humanitária, assim como a cooperação técnica, são elementos apontados por especialistas como parte do conjunto de “produtos” que compõem o programa da política externa brasileira Sul-Sul dos governos Lula, é interessante notar que ela também esteve presente na política regional. Os casos de assistência humanitária ao Equador em termos numéricos não são muitos, quatro, no entanto, eles nos sugerem que podemos identificar linhas de atuação amplas da política externa Sul-Sul “des-regionalizada” ou de alcance global na estratégia brasileira também incidindo nas relações políticas do país na América do Sul.

Ao longo dos governos Lula e Correa, de maneira geral, pode-se dizer que a relação bilateral possui as seguintes características: 1) o adensamento da cooperação técnica²⁰⁸ em diferentes temas, abarcando desde a saúde pública até o destravamento das relações econômico-comerciais; 2) a aproximação e fortalecimento no campo diplomático dos governos construída por meio de uma agenda de visitas presidenciais e ministeriais dos dois países bastante intensa; 3) a convergência política no campo da integração regional; 4) destaque para a infraestrutura e petróleo; e 5) as crises diplomáticas ocasionadas pelos conflitos da Petrobrás e da Odebrecht no Equador.

²⁰⁸ Por não se tratar do escopo do trabalho não avaliamos o grau de efetivação da cooperação técnica acordada entre os países no período. No entanto, o site da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) possibilita a pesquisa de informações sobre cada acordo e seu *status* atualizado.

A saída da Petrobrás em 2010 e da Odebrecht em 2008 ficaram marcadas na mídia brasileira como os eventos símbolos da relação bilateral dos países durante os governos Lula. Nessa seção o objetivo foi apresentar de maneira ampla as características e os elementos que construíram as bases dessa relação bilateral e que nos dão substância para analisar os fatos políticos marcantes como os citados acima. Na próxima seção, tendo em conta os principais temas que constituíram a agenda bilateral, são apresentados os eventos que foram marcos na relação diplomática entre os países.

4.1.1 Marcos na relação bilateral (2003-2010): asilo a Lucio Gutiérrez, saída da Petrobrás, expulsão da Odebrecht e o papel do Brasil no conflito Equador - Colômbia em 2008

A análise dos documentos brasileiros mostram uma agenda bastante profícua entre os dois países no período, tal aproximação também pode ser observada no apoio do governo brasileiro em episódios de crises domésticas no Equador e no conflito do país com a Colômbia.

De maneira geral, aponta-se quatro momentos de destaque na relação bilateral entre 2003 e 2010: 1) a concessão de asilo político ao ex-presidente Lucio Gutiérrez; 2) o apoio do governo brasileiro a Rafael Correa no conflito com a Colômbia; 3) a expulsão da Odebrecht do Equador em 2008; e 4) a saída da Petrobrás em 2010. O primeiro episódio já foi explorado na seção anterior, o segundo será tratado em detalhamento mais à frente. Abordaremos os casos do apoio brasileiro ao Equador no conflito com a Colômbia e a saída da Petrobrás do Equador nessa subseção.

O conflito entre Equador e Colômbia originou-se a partir de uma incursão do exército colombiano em território equatoriano, em 1º de março de 2008, com a finalidade de dismantelar o posto das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) sob o comando de Raul Reyes (ZANIM, 2013, p.63). Reyes era um dos líderes e o porta-voz internacional da organização, na operação realizada em território equatoriano ele e outros dezenove guerrilheiros foram mortos. Conforme Zanim (2013) foi a primeira vez que um membro do secretariado das FARC era morto pelo Exército da Colômbia em quarenta anos de conflito entre o governo e a guerrilha.

A violação territorial gerou imediata condenação por parte do governo de Rafael Correa que ordenou a expulsão do embaixador da Colômbia em Quito e a retirada do embaixador equatoriano em Bogotá. O governo colombiano desculpou-se com o governo de Quito argumentando a necessidade de combater eventuais ataques das FARC no território

equatoriano (JARDIM, 2008). Houve acusações por parte de Bogotá insinuando que o governo de Correa, especialmente na figura do Ministro de Segurança, Gustavo Larrea, mantinha vínculos com os guerrilheiros (JARDIM, 2008). Correa, por sua vez, acusou o presidente colombiano de tentar regionalizar o conflito interno e desestabilizar seu governo, uma vez que esse recusou-se, conforme já abordamos mais acima, a participar do Plano Colômbia. Correa solicitou uma reunião urgente da OEA e da CAN para tratar da questão e viajou para cinco países (Brasil, Peru, Panamá, Venezuela e República Dominicana) para explicar a situação e angariar apoio.

O conflito trouxe à tona as disputas inter-regionais referentes à defesa e à segurança dos países sul-americanos. A atitude da Colômbia era enxergada pela Venezuela, como uma tentativa dos Estados Unidos de regionalizarem indiretamente o conflito colombiano e legitimarem mais “Planos Colômbia” em sua agenda para a América Latina. A Venezuela criticou duramente o presidente colombiano Álvaro Uribe e deslocou efetivos militares para sua fronteira com a Colômbia. A Colômbia acusou veladamente, no âmbito das negociações da crise na OEA, o governo venezuelano de financiar o “terrorismo” na região.

Rafael Correa esteve no Brasil em 05 de março de 2008 para angariar apoio na crise estabelecida. Antes disso, no dia 03, Lula e Celso Amorim estiveram em contato com ministros e presidentes de países da América do Sul, como a Argentina, o Chile e o próprio presidente Uribe reunindo informações sobre o ocorrido e solicitando o empenho dos vizinhos na ajuda à superação da crise. O chanceler brasileiro, Celso Amorim, amenizou o pedido de desculpas de Uribe considerando-o insuficiente e condicionante, e apesar do empenho do presidente Lula em articular-se com os outros governantes da América do Sul para a solução da crise, Amorim defendeu que o Brasil não assumiria o papel de mediador no conflito, cabendo a OEA essa função.

O governo brasileiro, no entanto, fortaleceu a ideia de que o tema deveria ser tratado em reunião extraordinária da Cúpula do Grupo do Rio, ocorrida em 07 de março de 2008 na República Dominicana. Amorim substituiu o presidente no encontro e foi a primeira autoridade a se posicionar, fato considerado atípico em uma reunião de presidentes, conforme o próprio ministro destacou, em entrevista²⁰⁹ concedida ao jornal Estado de São Paulo em 16 de março de 2008, esse episódio denotava a importância política do país na região.

No mesmo dia da visita de Correa, 05 de março, a OEA por meio de uma resolução de seu Conselho Permanente admitiu a violação da soberania territorial equatoriana mas não

²⁰⁹ Entrevista do Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim, concedida ao jornalista Fred Melo Paiva do jornal “O Estado de São Paulo” no caderno “Aliás”, em 16 de março de 2008.

condenou de maneira explícita o governo da Colômbia, o que gerou protestos por parte de Rafael Correa. As negociações duraram cerca de 14 horas e a Colômbia recebeu apoio apenas dos Estados Unidos, a maior parte dos países-membros, dentre eles o Brasil condenou a ação da Colômbia. A demora da resolução deu-se por conta da não-concordância do governo estadunidense em afirmar no texto que a Colômbia violara a soberania e o território equatoriano pois, consideravam que ela se justificava no combate às FARC.

No Brasil, Lula elogiou a rapidez da resposta da OEA, o país fez parte do grupo de membros que participaram da comissão verificadora da organização sobre o conflito, responsável por elaborar um relatório detalhado sobre o caso. Apesar da resolução da OEA ser considerada um avanço na resolução do conflito, as relações diplomáticas entre Colômbia e Equador não foram reestabelecidas. Na visita de Correa, Lula colocou-se disponível para auxiliar em uma reaproximação diplomática dos países, o que de fato só ocorreu em junho de 2008 quando as relações foram retomadas em nível de encarregados de negócios (RESENHA..., 2008).

A ação governamental brasileira colaborou para o caminhar da resolução da crise, alguns analistas acusaram o governo brasileiro de tomar partido no conflito, outros defenderam que o país perdeu a oportunidade de exercer liderança. Conforme Amorim:

(...) pegue por exemplo o que disse o Guilhon (cientista político José Augusto Guilhon de Albuquerque), segundo o qual o Brasil deu uma escorregadela porque tomou o lado do Equador. O Brasil não tomou lado nenhum. Apenas defendeu uma coisa fundamental para as relações internacionais - base da nossa política desde antes do Rio Branco -, que é o respeito à integridade territorial dos Estados. Não podemos relativizar esse conceito. Sem desconhecer que o tema ganhou implicações regionais, o grande esforço do Brasil foi no sentido de enquadrá-lo em um enfoque institucional. Em um período de três dias, dei cerca de quarenta telefonemas. Quando a resolução estava demorando para sair, voltei a ligar para o secretário-geral da OEA e disse: “o que está em jogo é a credibilidade da instituição. Se não sair a resolução, vamos tratar disso em outro lugar”. Não sei se ajudou, mas, em uma hora e meia, aprovou-se a resolução. Depois, no Grupo do Rio, o resultado foi o melhor possível. Diante de tudo isso, como se pode dizer que perdemos alguma oportunidade? (AMORIM in RESENHA..., 2008b, p.215).

A ambiguidade nas avaliações por parte dos especialistas e da mídia da atuação brasileira no conflito encontram respostas nos dilemas a respeito da ação brasileira na América do Sul já discutidos no capítulo 2. O conflito entre Equador e Colômbia, reacendeu as divergências das leituras geopolíticas existentes entre alguns países da América do Sul, como Venezuela e Colômbia, em um ambiente regional que parecia estar pacificado e

consensuado com o engajamento na criação da UNASUL, lançada oficialmente alguns meses depois do conflito. Relativamente a esse ponto, Dábene (2012) aponta que o conflito entre Equador e Colômbia serviu de reforço para a proposta brasileira de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano no âmbito da UNASUL²¹⁰.

Observa-se que o Brasil atuou fortalecendo a posição equatoriana de maneira bilateral junto aos países mas, indicando que o espaço para a mediação oficial do conflito deveria ser a OEA. O ativismo diplomático brasileiro junto aos governos da região mostra que o posicionamento do governo brasileiro em priorizar a solução do conflito multilateralmente não impediu que o país utilizasse seu poder político como elemento de fortalecimento de posições às quais considerassem corretas.

A saída da Petrobrás do Equador em 2010, outro ponto de destaque das relações entre os países, chama atenção para elementos da postura brasileira em momentos de conflito político-econômico bilateral. Em 26 de maio de 2010, o governo de Rafael Correa através de mudanças por decreto presidencial na *Ley de Hidrocarburos*, alterou as regras para a exploração de petróleo no país, nacionalizando-a. Pelas novas regras o Estado equatoriano teria uma participação maior no lucro obtido com a extração, passando de 18% a 80% nos valores de arrecadação. As empresas de exploração de petróleo instaladas no país deveriam vender toda sua produção ao governo e os contratos entre estas e o Estado também deveriam ser alterados para adequarem-se às novas regras.

A mudança na lei instituiu que as multinacionais instaladas perderiam o direito de concessão de exploração do Petróleo limitando-as ao papel de prestadoras de serviço. O Estado equatoriano, que ficava a partir daquele momento com o controle da exploração, pagaria uma tarifa fixa por valor extraído (JARDIM,2010). As empresas tiveram um período de 120 dias para dizer se aceitavam ou não a revisão de seus contratos. A negociação desses novos termos ocorreu com alto grau de tensão entre o governo e as empresas, na sua grande parte estrangeiras, por conta da ameaça do presidente Rafael Correa de expropriá-las.

A nacionalização dos hidrocarbonetos no Equador seguiu o mesmo movimento de países como a Venezuela e a Bolívia na América do Sul. A decisão do presidente Rafael Correa, no entanto, pegou de surpresa a Petrobrás e o governo brasileiro que negociava desde 2007 acordos de cooperação para a exploração de novos campos na Amazônia equatoriana. Tais acordos também incluía uma parceria entre Petrobrás, Petroecuador e o Ministério de

²¹⁰ Saraiva (2013), articula a essa variável externa conjuntural, o conflito Equador-Colômbia, o fato de que o governo brasileiro lançou no ano anterior a Estratégia Nacional de Defesa que orientava o desenvolvimento da indústria nacional na área de armamentos e o estímulo à formação de uma indústria armamentista regional. Sobre a política externa brasileira e indústria armamentista ver Magalhães (2016).

Minas e Energia do Brasil para o desenvolvimento de biocombustíveis no país e o engajamento do ministério para a facilitação dos trâmites de financiamentos no BNDES para projetos energéticos que fossem implementados no Equador (RESENHA..., 2007).

Durante a crise o governo brasileiro adotou um tom conciliatório, admitiu-se a legitimidade soberana do Equador em nacionalizar a exploração dos hidrocarbonetos mas tanto Amorim quanto Lula em seus pronunciamentos defenderam que a Petrobrás não seria lesada e caso a estatal viesse a ter prejuízos com o resultado das negociações, ela deixaria de ter negócios no Equador. Edson Lobão, Ministro de Minas e Energia do governo brasileiro, disse em entrevista que o Brasil defenderia os interesses da empresa brasileira mas que isso aconteceria dentro dos marcos da diplomacia entre os dois países (CIRILO JUNIOR, 2008) .

A Petrobrás atuava no Equador desde 2002 por meio de sua subsidiária, a Petrobrás Argentina S.A.²¹¹, explorando dois campos de petróleo na Amazônia equatoriana. Diante do novo cenário legal a empresa não aceitou os termos do contrato que a transformava em uma prestadora de serviços e iniciou uma batalha com o governo equatoriano para receber uma indenização como compensação pelos ativos da companhia no país.

Segundo José Sérgio Gabrielli, presidente da Petrobrás na época, as condições econômicas de um contrato de serviços não serviam para uma empresa produtora de petróleo. A empresa deixou o país em 2010 e após dois anos de negociação, acordou junto ao governo equatoriano uma indenização no valor de 217 milhões de dólares pelo fim do contrato. A saída da Petrobrás do Equador pode ser considerada uma derrota no âmbito da relação bilateral dos países durante os governos Lula, no entanto, de maneira geral o evento não teve efeito cascata em outros temas da agenda diplomática dos países.

Pode-se dizer que os momentos de tensionamento entre os dois países são resultados da própria dialética do crescimento da agenda bilateral nos anos analisados. Conforme já apontamos mais acima, a convergência política entre os governos e suas diretrizes externas somadas ao ambiente sul-americano do período propiciou o cenário político adequado para que os negócios, a cooperação técnica e as parcerias entre os países prosperassem. Apenas para base de comparação, no quadro abaixo temos os números de visitas realizadas pelos presidentes de ambos os países e de membros de suas equipes de governo motivadas por temas de interesse bilateral ²¹² nos governos Lula e nos governos de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (FHC).

²¹¹ Sobre a Petrobrás no Equador ver Bressan (2012).

²¹² Não foram incluídas nesses dados visitas motivadas por encontros de cúpulas multilaterais ou reuniões de organismos em que os países participam e tiveram como local de ocorrência o Brasil ou o Equador. Exceção

Tabela 2 – Número de visitas oficiais entre Presidentes e membros do governo de Brasil e do Equador de 1994 a 2010.

	Governos FHC (1994-2002)	Governos Lula (2003-2010)
1º mandato	2	6
2º mandato	3	10
Total	5	16

Fonte: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas por documentos do MRE do Brasil e da imprensa.

O número de visitas ilustra o que já afirmamos no início do capítulo, os encontros entre os governos de Brasil e Equador intensificaram-se durante os governos Lula. Os indicadores de quantidade de visitas por si só não são suficientes para qualificar o sentido ou o teor do relacionamento entre países, sabemos que há teorias especialmente aplicáveis a análises desse tipo, no entanto, vide o escopo da tese não cabe adentrar nessa discussão. Nesse sentido, o número de visitas foi utilizado aqui pois compõe o quadro de elementos que auxiliaram na compreensão do aumento de cooperação e parceria entre os dois países durante o período observado.

O objetivo das seções iniciais do capítulo foi propiciar um panorama geral do conteúdo da agenda bilateral no período, posicionando os principais marcos e eventos na relação entre os dois países. Tendo em conta esse cenário mais geral como pano de fundo, na seção seguinte aborda-se a dimensão da infraestrutura na agenda bilateral destacando-a como tema estruturante da relação entre os países.

4.2 A dimensão da infraestrutura nas relações bilaterais Brasil-Ecuador nos governos Lula

A infraestrutura nas relações Brasil-Ecuador nos governos Lula, ganhou destaque na dimensão bilateral a partir de sua relevância na agenda regional sob duas perspectivas: 1) pelo próprio sentido do que deveria ser a integração regional naquele momento e, 2) pelas referências a IIRSA nos primeiros anos de governo. Ao analisarmos os documentos do período, o discurso diplomático por parte do governo brasileiro foi de reforçar que a integração regional deveria, conforme palavras do presidente Lula, “sair do nível sentimental” [sic] e transformar-se em ação.

a esse recorte foram as visitas para a negociação de paz do conflito entre Equador e Peru e as cerimônias de posse dos presidentes dos países.

As obras de infraestrutura, nesse sentido, representavam materialmente esse movimento e a integração física passou a ser entendida e defendida como a “integração real”, conforme já apontado em outros momentos da tese.

As referências à IIRSA apareceram em todos os discursos e comunicados conjuntos elaborados pelos governos dos países até 2006, quando a iniciativa passa a ser substituída nos discursos brasileiros pelo termo “integração regional da infraestrutura” (HONORIO, 2013). É importante indicar a ausência nominal da iniciativa pois denota que o governo brasileiro optou institucionalmente pelo desenvolvimento do tema no âmbito bilateral, no entanto, seguiu reforçando a ideia de que as obras representavam um avanço na integração regional de infraestrutura, mesmo quando o alcance das mesmas era nacional. O trecho abaixo, retirado de uma entrevista de Celso Amorim a um jornal equatoriano ²¹³, no qual o ex-ministro foi questionado sobre como uma obra específica, o aeroporto de Tena, estaria ligada aos objetivos da integração regional evidencia essa observação:

[Jornalista] Por que é importante que o Equador tenha um aeroporto em Tena? O Brasil tem sido um grande apoiador dessa obra. [Amorim] Eu não sei porque esse terminal é importante, a decisão de construí-lo foi do Equador, não do Brasil. Gutiérrez disse que a obra foi analisada a partir do ponto de vista da integração do eixo multimodal Manta-Manaus...[Amorim] Sempre temos apoiado qualquer obra que priorize a integração regional. Agora, se há outros usos previstos nessas obras...Um aeroporto nessa região vai ajudar a integração? [Amorim] Não posso julgar esse mérito (RESENHA...,2005a, p.471).

O regional, enquanto horizonte a ser alcançado, subsidiando o bilateral parece ser uma chave de entendimento adequada para analisar a dimensão da infraestrutura nas relações dos dois países. A IIRSA e, portanto o mecanismo institucional regional de integração de infraestrutura, sedimentou e viabilizou a convergência no âmbito político das negociações das obras bilateralmente. O financiamento das obras também recebeu a mesma abordagem, fortaleceu-se a necessidade da utilização do mecanismo do CCR, regional, como segurador e garantidor dos contratos entre os países e promoveu-se a facilitação do financiamento das empresas brasileiras participantes dos projetos no Equador através do BNDES, bilateralmente.

O governo brasileiro reforçou sistematicamente, por meio dos discursos do presidente e do Ministro de Relações Exteriores em diversos momentos nas visitas bilaterais ou nas reuniões de cúpulas multilaterais na região, a decisão governamental de “ajudar através de

²¹³ Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao jornal “El Comercio” do Equador, em 1º de maio de 2005.

financiamentos do BNDES e de obras de infraestrutura” [sic] o trânsito entre os países da América do Sul. O governo brasileiro colocou-se como o provedor ou dos financiamentos ou da *expertise* para o desenvolvimento das obras na América do Sul. Tendo em conta esses elementos, que também apareceram no capítulo sobre a Bolívia, a ação governamental no sentido de tornar a dimensão da infraestrutura eixo estruturante da agenda bilateral articulou-se no plano discursivo diplomático com o objetivo multilateral da integração da infraestrutura. Retoma-se, a partir dos documentos analisados, como o tema foi sendo construído na relação bilateral.

O presidente Lucio Gutiérrez esteve no Brasil para visita oficial em maio de 2003, a vinda do presidente equatoriano era a 7ª visita de presidentes sul-americanos ao Brasil em menos de seis meses de mandato de Lula. A agenda de trabalho girou em torno da cooperação para a infraestrutura e, especificamente, sobre a Hidrelétrica de San Francisco que vinha sendo negociada desde 1997.

Durante esta visita do Presidente Gutiérrez, tratamos de pavimentar mais um trecho do caminho da integração. Estamos convencidos de que a futura hidrelétrica de San Francisco terá grande importância para o desenvolvimento econômico e social do Equador. O BNDES, agora vai aprofundar o exame de dois outros projetos prioritários para milhões de equatorianos: o de um grande sistema de irrigação e o de estações de água de tratamento potável. (LULA in RESENHA..., 2003a, p.111).

A Hidrelétrica de San Francisco, representou a obra de maior envergadura realizada por empresas brasileiras e financiadas pelo BNDES no Equador. A vinda de Gutiérrez ao Brasil teve como objetivo formalizar o interesse do país andino em executar o projeto da Hidrelétrica e concessionar a operação com o financiamento de US\$ 243 milhões pelo BNDES (RESENHA..., 2003a).

Na ocasião, o governo equatoriano ainda não tinha ratificado a decisão, tal fato só ocorreu no segundo semestre do mesmo ano quando o presidente do Equador por meio de carta ao Embaixador brasileiro em Quito, Sergio de Abreu Lima Florencio, informou o aceite das condições do financiamento e da execução da obra pela empresa brasileira Odebrecht.

O “Comunicado à imprensa sobre obras de infraestrutura na América do Sul” de 02 de outubro de 2003, divulgado pelo governo brasileiro fez referência à ratificação do acordo por parte do governo equatoriano para a construção da hidrelétrica, indicando que a decisão era necessária para que avançassem os entendimentos relativos à concessão do crédito.

[...] A decisão era condição necessária para a concessão do crédito de U\$S 243 milhões destinados a financiar exportações brasileiras de bens e serviços, ao amparo do Convênio de Créditos Recíprocos (CCR). O valor total do projeto é de U\$S 302 milhões, dos quais U\$S 59 milhões serão originários de aporte dos acionistas de empresa equatoriana e destinados a cobrir gastos locais. **O desfecho exitoso do processo negociado com o Equador representa importante conquista para o Governo e o setor exportador brasileiro, em consequência do expressivo montante de exportações de alto valor agregado, sobretudo de bens de capital** (RESENHA..., 2003b, p.317, grifo nosso)

No fim do comunicado o governo brasileiro também destacou o sucesso da negociação e da decisão equatoriana como uma abertura de caminho para, conforme o documento: “uma nova e importante dimensão da política brasileira na América do Sul: a de dar prioridades a iniciativas efetivas de integração física com nossos parceiros na região” (MRE, 2003, p.318). É interessante notar que nesse caso não houve referência direta a IIRSA, mas a presença do regional - “América do Sul” e “na região”- deu certa legitimidade integracionista à ação bilateral, “integração física com nossos parceiros”. Outro ponto interessante, destacado no trecho do documento citado, foi a referência ao setor econômico doméstico, no caso a construtora executora da obra que beneficiou-se da transação, a Odebrecht.

A intersecção entre a integração regional de infraestrutura como princípio e os ganhos das empresas de engenharia civil brasileiras como resultado pragmático sugeriu que a construção dos espaços, formais ou não-formais, de convergência sobre temas da integração regional na dimensão da infraestrutura fortaleceram a efetivação dos interesses de atores privados brasileiros, subsidiados pelo ativismo diplomático do governo e burocrático-tecnicamente pelas instituições de financiamento público, como o BNDES e o PROEX (VASCONCELLOS, 2013).

Seguindo com a sistematização, Lula retribuiu a visita de Gutiérrez e viajou para o Equador no segundo semestre de 2004. O presidente brasileiro recebeu na ocasião a condecoração da Ordem Nacional do Mérito do Equador no grau de Grande Colar e discursou em sessão solene extraordinária do Congresso Nacional do Equador. Foi destacado pelo presidente brasileiro os avanços na relação bilateral com destaque para a Hidrelétrica de São Francisco, o acordo para prospecção de petróleo pela Petrobrás e a integração regional sul-americana.

A declaração conjunta assinada pelos presidentes reforçava a visão regional da cooperação dos países em temas como segurança e democracia na América do Sul, coordenação de posições em fóruns multilaterais e o apoio do Equador ao pleito do Brasil no

Conselho de Segurança da ONU. Relativamente à dimensão da infraestrutura, quatro pontos foram abordados diretamente no comunicado:

[...]24. **Reiteraram a importância da IIRSA.** Nesse contexto assinalaram que o Eixo Multimodal do Amazonas, assim como o Eixo Andino, permitirão acelerar a integração das regiões andina e amazônica e facilitarão a interconexão bioceânica. A respeito, concordaram em determinar que, por intermédio dos órgãos competentes se dê impulso á concretização do financiamento e execução dos projetos de interconexão [...]35. Os presidentes destacaram a importância de uma atmosfera pacífica, harmoniosa e de cooperação entre os países da América do Sul e, **conscientes de que a infraestrutura física é essencial para essa integração, ressaltaram a importância da associação entre empresas dos dois países com esse fim.** 36. Os presidentes consideraram importantes que prossigam os entendimentos entre os órgãos competentes dos dois países para identificar projetos e obras de infraestrutura prioritários e **garantir o financiamento de bens e serviços brasileiros a eles destinados.** 37. Manifestaram satisfação pelo início das obras do importante projeto da Hidrelétrica de San Francisco, em 12 de janeiro de 2004, no valor total de UU\$ 302 milhões, que conta com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da ordem de US\$ 243 milhões (RESENHA..., 2004b, p.359-360, grifos nossos).

Nos trechos destacados pode-se observar novamente que a IIRSA foi citada como horizonte a ser buscado, ao mesmo tempo que houve referência direta ao que deveria ser feito pelos governos e setores envolvidos na realização das obras nos países, incluindo a questão do financiamento. Os projetos de infraestrutura e os investimentos brasileiros nesse setor passam a ser divulgados nas notas e comunicados diplomáticos que trataram das visitas de membros do governo equatoriano ao Brasil ou vice-versa, como uma parceria promissora para os negócios brasileiros conforme trecho abaixo, retirado de um comunicado à imprensa a respeito da visita de Rafael Correa ao Brasil no fim de 2006:

A visita do Presidente eleito do Equador representa oportunidade para sublinhar a importância das relações entre os dois países. O incremento dos investimentos brasileiros no Equador vem contribuindo para o desenvolvimento dos setores petrolífero e de infraestrutura daquele país. (RESENHA..., 2006b, p.384)

Da mesma forma, quando Lula viajou ao Equador em 2007 para participar da posse de Correa, a infraestrutura foi mencionada como exemplo da relevância e proximidade da relação bilateral:

A participação brasileira no desenvolvimento do setor de infra-estrutura do Equador tem resultado em importantes obras, entre elas a construção da Hidrelétrica de São Francisco, que será responsável por 12% da oferta energética equatoriana. A magnitude dos projetos desenvolvidos, sua dimensão estratégica e os financiamentos do BNDES são sinais da estreita relação bilateral. Nos últimos dez anos, os créditos outorgados pelas agências brasileiras de financiamento (BNDES e Banco do Brasil) para a execução de obras públicas de infraestrutura no Equador alcançaram a cifra de US\$ 1,5 bilhão (RESENHA..., 2007a, p.179).

Conforme já indicamos, a IIRSA perdeu força no discurso diplomático brasileiro e as iniciativas bilaterais entre os governos foram consolidando-se nos posicionamentos conjuntos relativos à infraestrutura. O trecho abaixo retirado do comunicado conjunto dos países por conta da visita de Estado de Rafael Correa ao Brasil em abril de 2007 ilustra essa observação:

[...] [os presidentes] Reconheceram a importância dos financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao Governo do Equador para a execução de projetos de infraestrutura no país. Os dois Presidentes recordaram, com satisfação, os seguintes projetos de interesse do Equador cujos financiamentos do BNDES já contam com aprovação do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG): projeto hidrelétrico Toachi-Pilatón; construção do aeroporto de Tena; e aquisição de aeronaves EMB 190 LR da Embraer pela “TAME, *Línea Aérea del Ecuador*”. **Sublinharam a importância do Eixo Multimodal Manta-Manaus para a integração regional, especialmente para a facilitação do transporte entre o Brasil e o Equador.** Nesse sentido, instaram a que os projetos respectivos sejam elaborados com a brevidade possível. **Nesse contexto, os dois Presidentes concordaram em criar uma Comissão Bilateral, que se reunirá no prazo máximo de 15 dias, no Equador, para dar início ao tratamento do assunto** (RESENHA..., 2007a, p.319 , grifos nossos).

O “Eixo Multimodal Manta-Manaus” designou uma série de obras que compunham o projeto do corredor bioceânico, apesar delas não fazerem parte oficialmente da carteira de obras da IIRSA os projetos alocados nesse eixo guardavam conexão com as obras do “Eixo Amazonas”, da IIRSA. A opção bilateral indica que as instâncias multilaterais na dimensão da infraestrutura serviam mais como referência do que campo real para a ação. Cabe destacar também, a menção ao COFIG indicando a articulação de órgãos burocráticos de análises dos financiamentos com as diretrizes da política externa.

Outro ponto importante do trecho citado foi a compra ²¹⁴ de aviões brasileiros, fabricados pela Embraer pelo governo do Equador em 2005. Três anos depois, em 2008 no

²¹⁴ “Embraer vende dois jatos 170 e 1 jato 190 para a TAME”, 19 de abril de 2005. Site Aviação Brasil. Disponível em:

mês de agosto, iniciou-se a rota aérea regular entre Brasil e Equador, operada pela empresa estatal de aviação equatoriana TAME. Os países não possuíam conexões aéreas diretas até então e com o estabelecimento da mesma o Brasil passou a ter rotas diretas com todos os países da América do Sul. O fato foi comemorado como o símbolo real do avanço das ações de aproximação entre os países e a chancelaria brasileira classificou-o como “[...] uma grande contribuição para o processo de integração física da região” (RESENHA...,2008b). No entanto, conforme informação do MRE do Brasil, a rota foi suspensa em dezembro do mesmo ano por inviabilidade econômica.

Pela análise dos documentos referentes ao relacionamento entre os governos dos países no período de 2003 a 2010, ficou bastante evidente que a infraestrutura foi um tema estruturante dessa relação. Houve por parte do governo brasileiro uma valorização da temática como justificativa para a associação/incorporação de outros temas na agenda entre os países.

O enquadramento pelo governo brasileiro das obras e projetos que envolviam empresas ou financiamentos públicos brasileiros como promotores de desenvolvimento social e melhorias de condição de vida dos equatorianos, sugere que valores da política externa do período como a cooperação para o desenvolvimento e do próprio governo no nível nacional, como a busca por justiça social, foram incorporados discursivamente como objetivos das parcerias que viabilizaram as negociações. Nesse sentido, a ideia de que houve uma articulação da orientação Sul-Sul com a projeção neodesenvolvimentista nas relações bilaterais com os países da América do Sul na dimensão da infraestrutura, desenvolvida no capítulo 2 revela coerência a partir do exemplo do Equador.

Ao tratar, por exemplo, dos projetos de irrigação que estavam sendo avaliados pelo BNDES para a concessão de financiamento, citado mais acima, o presidente Lula atestou que essas obras iriam “beneficiar milhões de equatorianos” e que contribuiriam para o desenvolvimento econômico e social do país. Nesse sentido, pode-se dizer que a associação entre a realização da obra e seus impactos sociais positivos, sugeria o governo brasileiro como o promotor dessa ação, corroborando para duas perspectivas: 1) as obras de infraestrutura realizadas pelas empresas podiam ser entendidas como ações do próprio governo brasileiro e 2) a conexão no discurso diplomático entre a realização das obras e os impactos sociais positivos contribuiu para uma visão romanceada do aspecto “*business*” dessas negociações, contribuindo para uma imagem positiva e cooperativa do Brasil no país, a partir de projeções de interesses de atores privados do capitalismo brasileiro.

O esforço para a adesão de princípios e diretrizes cooperativas da política sul-americana brasileira nas parcerias para as obras de infraestrutura buscando sua legitimação política no mais alto nível de intenções, a integração regional em busca do desenvolvimento e da redução das desigualdades sociais e econômicas nos países, produziu imprecisões de avaliações e expectativas ambíguas principalmente nos casos de crises e tensionamentos decorrente dos problemas com empresas brasileiras no Equador.

O caminho aberto pela via diplomática resultou em uma série de obras realizadas por empresas brasileiras no país andino, financiadas pelo BNDES e também por outros organismos. A tabela 2 relaciona as obras com a participação de empresas brasileiras no Equador durante os governos Lula. Algumas obras indicadas na tabela extrapolam cronologicamente o período dos governos analisados.

No caso da obra anterior a 2003, a Hidrelétrica San Francisco, sua inclusão justifica-se pela relevância do caso e porque apesar do contrato de concessão para a realização ser assinado em 2000, apenas em 2003, conforme abordou-se, o governo equatoriano ratificou a aprovação dos termos do financiamento pelo BNDES. No caso das obras que ultrapassam 2010, a inserção justifica-se pelo fato de que as negociações das mesmas foram realizadas durante os governos Lula.

Tabela 3- Projetos realizados ou negociados por empresas brasileiras no Equador durante os governos Lula (2003-2010)

Empresa	Projeto	Ano Contratação	Valores Iniciais Aproximados(em US\$ milhões)	Financiamento do BNDES
Norberto Odebrecht S/A	Central Hidrelétrica San Francisco	2000	287.000.000	Sim
Furnas Centrais Elétricas S/A	Central Hidrelétrica San Francisco	2000	287.000.000	Sim
Andrade Gutierrez	Ponte Anexo Carlos Pérez Perasso e Rafael Mendoza Avilés	2002	79.000.000	Não
Norberto Odebrecht S/A	Sistema Carrizal-Chone (Fase-I)	2003	108.000.000	Não
Andrade Gutierrez	Novo Aeroporto de Quito	2004	598.000.000	Não
Norberto Odebrecht S/A	Hidrelétrica Toachi-Pilón	2007	112.000.000	Não
OAS	Projeto de Irrigação e Hidrelétrica Rio Baba	2007	227.000.000	Não
Norberto Odebrecht S/A	Recuperação Central Hidrelétrica Pucará (Pisayambo)	2011	18.000.000	Não
Norberto Odebrecht S/A	Hidrelétrica Manduriacu	2012	124.000.000	Sim
Norberto Odebrecht S/A	Estrada “Ruta Viva” (Fase I)	2012	47.900.000	Não
Norberto Odebrecht S/A	Estrada “Ruta Viva” (Fase II)	2012	36.100.000	Não
Norberto Odebrecht S/A	Preparação refinaria do Pacífico	2012	2.299.000.000	Não
Norberto Odebrecht S/A	Aqueduto da Refinaria do Pacífico	2013	259.900.000	Não
Norberto Odebrecht S/A	Poliduto Pascuales-Cuenca	2013	369.900.000	Não
Norberto Odebrecht S/A	Projeto de Irrigação e Transposição Daules Vincés	2013	190.900.000	Sim
TOTAL:			5.043.700.000	

Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES, MRE brasileiro, sites das empresas mencionadas, imprensa e bibliografia especializada (RELATORIO...,2015).

Antes de seguir ao detalhamento dos casos, cabe apontar algumas observações a respeito dos dados apresentados acima. A primeira diz respeito às fontes utilizadas para elaboração da tabela 2. Não encontramos a relação de obras de maneira compilada nos sites dos governos, do BNDES e/ou bibliografia especializada, observou-se inclusive que as informações e os dados referentes as obras, empresas que as realizaram, financiamentos e montantes foram conflitantes entre as fontes. O Aeroporto de Tena, por exemplo, apareceu na literatura especializada como obra que foi realizada pela Odebrecht e com financiamento do BNDES, no entanto, a obra não está relacionada nos relatórios da empresa ou nas tabelas do banco apesar de ser mencionada nos discursos dos dois governos como uma parceria via BNDES. A tabela 2, portanto, resultou do cruzamento e verificação dos dados a partir das fontes oficiais mencionadas e também de jornais e outras mídias digitais brasileiras e equatorianas.

Observou-se, a partir da análise dos dados encontrados, heterogeneidade nas formas como as obras ocorreram. O elemento comum a todas elas foi a ação diplomática do governo brasileiro a respeito da importância das obras de infraestrutura para a integração regional e o apoio do Brasil para a realização das mesmas bilateralmente, a partir do papel que as empresas brasileiras e os financiamentos do BNDES poderiam desempenhar. No entanto, pontua-se que nem todas as obras contaram com o financiamento do BNDES.

Relativamente ao financiamento das obras realizadas por empresas brasileiras no Equador de 2003 a 2010, existiram duas categorias:

1. Obras realizadas por empresas brasileiras que contaram com financiamento do BNDES. Os financiamentos para as obras no Equador foram em todos os casos, de um valor parcial do montante total das obras e dentro das regras exigidas pelo banco a partir das suas modalidades de operação para a exportação de bens, serviços ou produtos brasileiros. No capítulo 5, aborda-se com mais detalhes o funcionamento do BNDES na área de financiamento à exportação de serviços e produtos de empresas brasileiras.
2. Obras realizadas por empresas brasileiras que não tiveram financiamento do BNDES ou algum outro tipo de financiamento de órgão público brasileiro. Os empréstimos nesses casos vieram de bancos de financiamento à exportação de outros países cujas empresas participavam dos consórcios, de bancos multilaterais como a CAF ou o BID ou do próprio governo equatoriano.

Para facilitar a visualização, na tabela 3, separamos os projetos realizadas por empresas brasileiras que receberam financiamento do BNDES.

Tabela 4 – Obras realizadas por empresas brasileiras no Equador com financiamento do BNDES (2003-2010)

Empresa	Projeto	Ano de Contratação	Valores Iniciais das Obras	Valor do Financiamento do BNDES (em US\$)	Tipo de Garantia	Situação da Operação no BNDES
Norberto Odebrecht S/A	Central Hidrelétrica San Francisco	2000	287.000.000	241.465.100,00	Seguro de crédito / FGE	Ativa
Furnas Centrais Elétricas S/A	Central Hidrelétrica San Francisco	2000	287.000.000	1.500.000,00	Seguro de crédito / FGE	Ativa
Norberto Odebrecht S/A	Hidrelétrica Manduriacu	2012	124.000.000	90.226.703,00	Seguro de crédito / FGE	Ativa
Norberto Odebrecht S/A	Projeto de Irrigação e Transposição Daules Vincés	2013	190.900.000	136.970.406,68	Seguro de crédito / FGE	Ativa
TOTAL:				470.162.209,68		

Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES (2018).

Segundo dados do BNDES (2018), três obras receberam financiamento do banco durante os governos Lula, somando um total de US\$ 470 milhões. Conforme podemos acompanhar nos documentos oficiais e nas declarações de membros dos governos, havia outros projetos que o banco brasileiro estava avaliando e tinha possibilidades de financiar, no entanto, essas intenções foram afetadas pela crise de 2008 envolvendo a construtora Odebrecht e o governo equatoriano, com a ameaça por parte deste último de não pagamento da dívida referente a Hidrelétrica San Francisco (VASCONCELLOS, 2015). Os financiamentos de exportações brasileiras com destino ao Equador passaram a ser vistos com alto risco político de não cumprimento dos acordos, impactando nas avaliações técnicas às quais os empréstimos do banco eram sujeitos nas instâncias burocráticas do governo brasileiro.

Ponto importante a respeito dos financiamentos do BNDES em obras no Equador é o de que os mutuários da dívida foram sempre entes públicos, ou seja, o governo equatoriano. Outra característica foi que na maioria dos casos os consórcios vencedores das obras eram formados pelas empresas brasileiras em parceria com empresas equatorianas ou de outros países, como foi o caso da construção do Novo Aeroporto de Quito.

O consórcio vencedor da licitação para a construção do Novo Aeroporto de Quito, o *Corporación Quiport*, era formado pela empresa brasileira Andrade Gutierrez e pelas empresas EACON, do Canadá, e a *Airport Development Corporation* dos Estados Unidos. O contrato de concessão foi assinado em 2004, a obra foi inaugurada em 2009. Ela custou US\$ 600 milhões e o financiamento ocorreu pela *Export Development Corporation* (EDC), a agência de crédito à exportação do Canadá, e pelo *Import Export Exim Bank of United States*. Após a construção, a Andrade Gutierrez teve direito a 45,5% da receita arrecadada no aeroporto resultado da concessão de 35 anos dada pelo governo equatoriano ao consórcio²¹⁵ (MANDL, 2004).

A Andrade Gutierrez também realizou outra obra no Equador, a Ponte Rafael Mendoza Avilés, dessa vez como a única empresa concessionária. A obra foi contratada pelo Ministerio de Obras Públicas do Equador (MOP) e custou cerca de US\$ 79 milhões, o financiamento foi realizado por um convênio entre o governo do Equador e a CAF²¹⁶. A ponte foi alvo de denúncias por um suposto superfaturamento na construção e o ex-presidente Jamil Mahuad

²¹⁵ *Andrade Gutierrez irá construir e explorar aeroporto no Equador*. Valor Econômico, de 13 de abril de 2004. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2004/04/13/ult1913u5872.jhtm>. Acessado em: 22/11/2018.

²¹⁶ *Puente anexo al Rafael Mendoza Avilés espera el anticipo del MOP*. El Universo, 26 de novembro de 2002. Disponível em: <https://www.eluniverso.com/2002/11/26/0001/18/0132221E953940E490775504702D3320.html>. Acessado em: 24/11/2018.

exigiu, na época, uma indenização da empresa brasileira ao Equador no valor de 20 milhões de dólares, que nunca foi paga pela Andrade Gutierrez (UCHOA, 2007).

As mudanças nos valores dos custos finais das obras geraram muita desconfiança por parte do governo Correa. Todas as obras realizadas sofreram alterações de seus valores iniciais ao longo do desenvolvimento dos projetos, mesmo tal fato ser comum em operações de infraestrutura, o aumento dos montantes originais e os aditivos negociados ao longo das obras geraram acusações de superfaturamento em várias obras por parte do governo de Rafael Correa. Tais acusações incluíram também componentes da disputa político-partidária doméstica, uma vez que a maior parte das obras foi negociada durante o governo de Lucio Gutiérrez, adversário de Correa e principal opositor durante seu primeiro mandato. A imagem de Gutiérrez era muito ligada a das empreiteiras brasileiras²¹⁷ e, portanto, elas foram o alvo ideal para Correa atacar o ex-presidente (UCHOA, 2007).

Para além da disputa política no nível interno, o governo de Correa elegeu-se, conforme mencionado acima, sob o mote da justiça social aplicada a todas as esferas do governo. A dívida que o governo do Equador assumiu com o comprometimento do pagamento dos financiamentos ao BNDES, passou a ser apresentada à sociedade equatoriana como indevida e não soberana, transformando-se em uma das frentes de combate do novo governo, a partir da emergência dos escândalos de superfaturamentos, ausência de avaliações de impactos ambientais e sociais e de corrupção a agentes públicos do governo.

Dessa forma, um pressuposto essencial para entender os tensionamentos de Correa com a Odebrecht em 2008 foi a iniciativa do governo equatoriano em realizar uma auditoria da dívida pública externa e interna do Equador. A iniciativa de declarar indevidos e questionáveis as condições dos empréstimos do BNDES legitimaram-se na opinião pública equatoriana a partir dos resultados dessas análises.

O movimento de Correa ao declarar que não pagaria o empréstimo concedido para a construção da Hidrelétrica de San Francisco deve ser entendido em duas dimensões: uma interna e outra externa. No âmbito interno, além da auditoria da dívida e do discurso de promover justiça social, a ação de Correa visou demonstrar força e protagonismo do seu governo, em um momento em que a população se preparava para votar em uma nova constituinte proposta pelo presidente. No âmbito externo, ao posicionar-se a partir de uma postura firme e nacionalista o presidente conseguiu imprimir certo grau autonomista a sua

²¹⁷ As empresas brasileiras ganharam muitas licitações durante os governos de Gutiérrez e no caso da exigência de Jamil Mahuad à Andrade Gutierrez no pagamento de indenização de 20 milhões de dólares, Lucio Gutiérrez foi acusado pelos seus opositores de nunca cobrar a dívida (UCHOA,2007).

política externa, gerando domesticamente aprovação acerca da nova diretriz internacional equatoriana.

Os elementos políticos domésticos e de política externa são essenciais para entender o caso, a expulsão da Odebrecht, que tomamos como o principal exemplo para entender o desenrolar das relações bilaterais na dimensão da infraestrutura entre Brasil e Equador nos governos Lula. No entanto, antes de abordá-lo considera-se importante uma breve apresentação do processo da auditoria da dívida pública no governo de Rafael Correa, pressuposto para o questionamento das condições contratuais da HSF que culminaram na crise com a empresa brasileira.

4.2.1 A Comissão de Auditoria Integral do Crédito Público: o raio x na dívida pública equatoriana.

A *Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público* (CAIC), criada em de julho de 2007 no Ministério de Economia e Finanças por decreto presidencial, foi um dos carros-chefes do modelo de gestão pública instituído pelo governo de Rafael Correa. O principal objetivo da comissão foi realizar uma análise pormenorizada do endividamento público do país. Segundo o governo equatoriano, seus resultados possibilitariam conhecer a realidade do endividamento público e como ele se tornara um verdadeiro freio no desenvolvimento e na possibilidade dos equatorianos alcançarem as condições elementares do *Buen Vivir*.

O dano incalculável causado à economia do país e ao povo equatoriano pelo endividamento público, onipresente como sistema de pressão e submissão, e o conseqüente compromisso de entregar recursos públicos para seu serviço, existindo ou não possibilidades disso, motivou o Governo Nacional a adotar a decisão – primeira e até agora única na América Latina– de criar uma instância de auditoria que estabeleça a legitimidade, legalidade e pertinência dos empréstimos, negociações e renegociações, que assinala as responsabilidades e corresponsabilidades dos credores, dos impactos sociais, econômicos e ambientais; e sobretudo que permita a acumulação e ponderação de fundamentos para que o país tome ações soberanas e reparadoras a respeito dos pagamentos passados e futuros (INFORME..., 2008, p.2, tradução nossa)²¹⁸.

²¹⁸ Tradução livre do trecho original: *El daño incalculable causado a la economía del país y al pueblo ecuatoriano por el endeudamiento público, onnipresente como sistema de presión sumisión, y el conseqüente compromiso de entregar recursos públicos para su servicio, existan o no disponibilidades, motivó al Gobierno Nacional a adoptar la decisión –primera y hasta ahora única en América Latina– de crear una instancia de auditoría que establezca la legitimidad, legalidad y pertinencia de los préstamos, las negociaciones y renegociaciones; que, además, señale las responsabilidades y corresponsabilidad de los prestamistas, los impactos sociales, económicos y ambientales; y, sobretudo, que permita la acumulación y*

O relatório final da auditoria da dívida, um documento de 255 páginas lançado em 2008, buscou enquadrar de maneira incisiva o endividamento como a razão principal da não realização dos interesses do povo equatoriano. Estabeleceu-se ao longo do relatório a ideia de que econômica e juridicamente os endividamentos feriram os direitos dos equatorianos pois buscaram alcançar apenas os interesses de grupos de poder nacionais e transnacionais.

Conforme o relatório, a debilitação da capacidade de planejamento do Estado em impulsionar o desenvolvimento nacional contribuiu para a piora da vida da população em geral, principalmente indígenas, camponeses, mulheres e afrodescendentes, aumentando os níveis de pobreza e causando instabilidade política, decorrente dos enfrentamentos entre os governos e os setores sociais (INFORME..., 2008, p. 135).

O documento sistematizou as informações sobre o endividamento equatoriano estruturando-o em quatro categorias: 1) a dívida comercial, que abrangia a dívida de entidades públicas do país com bancos privados desde 1976; 2) a dívida multilateral, conformada pelos empréstimos concedidos por organismos financeiros internacionais; 3) a dívida bilateral, agrupava os créditos provenientes de governos ou entidades oficiais de nove países. Foram auditados especialmente os casos dos maiores credores: Espanha e Brasil; 4) a dívida interna, composta pelos créditos que envolveram bônus do Estado, bônus de estabilização entre outros (INFORME..., 2008). Altamente politizado o relatório contextualizou econômica e historicamente a dívida, principalmente externa, do Equador. O Brasil aparece em dois casos, na revisão dos contratos da construção da Hidrelétrica de Santa Helena e na Hidrelétrica de San Francisco.

4.2.1.2 Hidrelétrica de Santa Helena – Plan Hidraulico Acueduto de Santa Helena (PHASE)

Essa obra envolveu três fases PHASE – Tramo I, PHASE Tramo II e as *Obras Complementarias de Infraestructura em La Península Santa Helena* (OCIPSE). A Odebrecht foi a vencedora do processo licitatório para a execução das três obras, os contratos foram assinados em 1987 para o Tramo II, 1992 para o Tramo I e 1997 para a OCIPSE. Conforme o relatório da CAIC, todas as obras sofreram alterações de valores totais durante as execuções, desses três contratos principais surgiram mais quinze contratos complementários ao longo dos

quinze anos de execução das obras. A soma inicial dos três contratos principais era de US\$ 464 milhões no entanto o montante final foi de US\$ 831, um aumento de 80% do valor contratado.

O relatório apontou além do aumento dos valores contratados, a realização de obras desnecessárias e o fato de que as obras que possibilitaram tratamento de água, saneamento básico e pavimentação dentre outras secundárias poderiam ter sido realizadas por empresas locais com custos menores. Além disso, houve o diagnóstico por parte do governo de que as obras foram realizadas de formas inadequadas, gerando prestação de serviços de baixa qualidade à população. Segundo a avaliação apresentada, após uma década de funcionamento o sistema de Santa Helena alcançava apenas 20% de sua capacidade de uso (INFORME...,2008).

No que tocou aos aspectos ambientais e sociais, a CAIC apontou que estudos realizados sobre riscos referentes ao solo, como o alto risco de salinização, foram ignorados na execução das obras. No campo social, o relatório correlacionou a realização do projeto com a privatização da terra. Segundo os dados apresentados, antes das obras 71% das terras estavam ocupadas por comunas campesinas e após as obras, 90% de proprietários particulares possuíam 81% das terras.

No documento, a atribuição de responsabilização dos problemas encontrados nos âmbitos financeiros, sociais e ambientais foi direcionada ao governo brasileiro nominalmente. Um exemplo referente à questão do financiamento pode ser visto conforme abaixo:

O governo do Brasil, através do Banco do Brasil, foi a entidade que financiou os três contratos principais das obras executadas pela construtora Norberto Odebrecht S.A. Estes três créditos logo requereram novos créditos adicionais por parte da CAF e do BNDES para poder concluir as obras. Existe corresponsabilidade do Brasil na qualidade de credor através do BNDES e do Banco do Brasil, ao ser parte dessa cadeia de operações, levando em conta que o país [Equador] atravessava condições de crise financeira e debilidade política (INFORME..., 2008, p.130, tradução nossa)

²¹⁹

A conclusão final do projeto avaliava que ele era economicamente ineficiente e socialmente inequitativo, conforme o governo equatoriano, resultado da conjugação entre os

²¹⁹ Tradução livre, do original: El gobierno de Brasil, a través del Banco do Brasil, fue la entidad que financió los tres contratos principales de obras ejecutadas por la Constructora Norberto Odebrecht S.A. Estos tres créditos luego requirieron de nuevos créditos adicionales por parte de la CAF y BNDES de Brasil para poder concluir las obras. Existe corresponsabilidad del Brasil en calidad de prestamista a través de BNDES y Banco Do Brasil, al ser parte de esta cadena de operaciones, en situación en que el país atravesaba condiciones de crisis financiera y de debilidad política en esos años.

interesses econômicos e políticos de determinados grupos de poder nacional de um lado e da empresa contratada de outro (INFORME..., 2008, p. 131). O financiamento das obras da Hidrelétrica Santa Helena entrou na categoria da dívida multilateral equatoriana pois o financiamento bilateral contou com um co-financiamento de um organismo multilateral, a CAF. O outro caso brasileiro citado no relatório foi a Hidrelétrica de San Francisco, essa enquadrada na dívida bilateral do país. O Brasil era o maior credor do Equador na época do lançamento do relatório com US\$ 550 milhões a serem pagos, seguido pela Espanha com US\$ 375 milhões. Os dois países somavam 67% da dívida bilateral do Equador.

Quanto à dívida bilateral, o relatório traz algumas observações importantes para compreender a dinâmica da relação na dimensão da infraestrutura entre Brasil e Equador. Segundo a CAIC, a principal característica dos financiamentos bilaterais foi a chamada “ajuda ligada”, ou seja, mecanismos impostos nas condições da liberação dos créditos pelos países credores que envolveram a expansão das atividades das empresas contratadas no Equador. No caso brasileiro, os financiamentos impuseram restrições referentes a qualidade e preços de bens e serviços utilizados nas obras e serviços de fiscalização, realizados pelas próprias empresas brasileiras.

O governo equatoriano avaliou que os contratos não levaram em consideração a viabilidade das obras ou sua utilidade para a população, segundo a CAIC: “o objeto dos contratos resultou disfarçado, pois gerou benefícios unicamente para as empresas contratadas e aos países credores, cuja nacionalidade geralmente é a mesma [...]”²²⁰ (INFORME..., 2018, p.140). O relatório também apontou irregularidades nos processos de análise do governo equatoriano para a aprovação dos endividamentos, incluindo o não-cumprimento das formalidades e dos critérios exigidos em lei para as concessões. Questionou-se a partir dessa perspectiva a legitimidade e a possibilidade de anulação desses endividamentos.

4.2.1.3 Hidrelétrica de San Francisco

O outro projeto com financiamento brasileiro alvo da auditoria foi a construção da Hidrelétrica San Francisco. A obra contou com US\$ 242 milhões financiados pelo BNDES e foi executada pela Odebrecht. Ao contrário da abordagem da Hidrelétrica de Santa Helena, centrada nas variações dos valores iniciais e finais contratados, as irregularidades jurídicas e financeiras foram os alvos principais das críticas ao projeto de San Francisco.

²²⁰ Tradução livre, do original “el objeto de los contratos resulta disfrazado, pues genera beneficios únicamente para los contratistas y prestamistas, cuya nacionalidad generalmente es la misma [...]”.

Elencadas sistematicamente no item “Indícios de ilegalidade” as cláusulas do convênio de crédito foram apresentadas e contrastadas com as leis equatorianas. Segundo a CAIC, o convênio violou diversos artigos constitucionais, como por exemplo o pressuposto de que apenas por ato legislativo poderiam ser extinguidos impostos ou tributos. O convênio de crédito assim como o contrato de engenharia, estipulou a isenção de todo tipo de impostos ou tributos atuais ou futuros sobre a dívida e as importações brasileiras (INFORME..., 2008, p.143-144).

No item “Indícios de ilegitimidade”, a CAIC apontou que as taxas de juros para o pagamento da dívida foram abusivas e incluíram taxas de administração e compromisso, o que tornou a carga financeira da dívida onerosa segundo o diagnóstico. Foram citadas também as as taxas de compensação por perdas à empresa e uma multa de 10% sobre o valor principal em caso de descumprimento, a qual era proibida pelo Código Civil e o Código de comércio do Equador. Em contrapartida, apontou-se que os mecanismos de penalização da empresa em caso de não cumprimento do contrato ou de danos nas obras foram excessivamente brandos segundo avaliação dos auditores equatorianos (INFORME... 2008, p.144).

Foram apontadas ainda, cláusulas que estipularam custos indeterminados estabelecidos de maneira unilateral pelo credor e a submissão do Estado equatoriano à legislação brasileira, na sua condição de garantidor do crédito contratado. Na conclusão da análise, recomendou-se ao governo propor ações: 1) de nulidade do contrato de crédito como consequência das violações constitucionais e legais que viciaram o processo contratual; 2) de responsabilização dos agentes públicos do governo que foram coniventes com as irregularidades e 3) iniciar ações de nível político para renegociar os termos do financiamento junto ao BNDES (INFORME..., 2008, p.146).

A Hidrelétrica de San Francisco foi o caso mais emblemático na relação bilateral entre Brasil e Equador na dimensão da infraestrutura nos governos Lula. A crise que resultou na expulsão da Odebrecht do país andino no segundo semestre de 2008, composta por várias dimensões (doméstica, regional, parcerias público-privadas, triangulação entre governo-empresa-governo, dentre outras) lançam luz sobre como funcionava a dinâmica das negociações e implementação das obras e os desafios acerca da presença pública e privada do brasileira na região.

A intenção em relatar o processo de auditoria da dívida pública do Equador foi de propiciar subsídios para a compreensão dos movimentos do contexto político doméstico no Equador que legitimaram a contestação da dívida bilateral com o Brasil. A narrativa

construída no documento também contribuiu com elementos para entender como o governo brasileiro e seu papel foi percebido pelo governo equatoriano nesses casos e, principalmente, no caso da Hidrelétrica de San Francisco.

4.3 A expulsão da Odebrecht do Equador: o caso da Hidrelétrica San Francisco (HSF)

Em 1998, a Odebrecht fez parte do consórcio vencedor da licitação para a construção da HSF, realizada pelo governo equatoriano por meio do Conselho Nacional de Eletricidade (CONELEC). O contrato de concessão foi assinado em março de 2000 com financiamento de US\$ 242 milhões por parte do BNDES. As obras foram iniciadas em 2004 e a HSF foi inaugurada em 2007. Após um ano de funcionamento, a central hidrelétrica apresentou falhas que ocasionaram a paralisação de seu funcionamento por 5 meses, gerando prejuízos na ordem de US\$ 140 milhões para o Estado equatoriano e uma crise de fornecimento de energia (INVERSION..., 2015). A HSF respondia por 12% da produção energética do país andino.

Diante do problema, Rafael Correa assinou um decreto presidencial declarando estado de emergência em virtude da crise energética, autorizando a militarização de todas as instalações e o embargo dos bens da Odebrecht²²¹. Outros contratos que existiam no Equador com a empresa foram cancelados sob a justificativa de que ela estaria se negando a efetuar o pagamento de indenização pela paralisação da HSF. Em setembro de 2008, a Odebrecht foi expulsa do país e o governo impediu a saída do Equador de representantes da empresa que refugiaram-se na embaixada brasileira (OLIVEIRA e MONEBHURRUM, 2011, p.18).

Em novembro de 2008, alegando supostas irregularidades no contrato de financiamento e nos pagamentos devidos ao BNDES, o governo equatoriano solicitou uma demanda de arbitragem internacional à Câmara de Comércio Internacional (CCI) para impugnar o crédito de US\$ 242 milhões cedidos pelo BNDES (OLIVEIRA e MONEBHURRUM, 2011, p.18).

Rafael Correa ameaçou não honrar os pagamentos ao banco brasileiro e declarou que “a unidade latino-americana se vê afetada quando há companhias como a Odebrecht, financiadas por créditos que incluem anatocismo [capitalização dos juros de um valor

²²¹ O Estado de São Paulo. *Correa expulsa Odebrecht do Equador e ocupa obras (24/09/08)*. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,correa-expulsa-odebrecht-e-ocupa-obras>. Acesso em: 28/11/2018.

emprestado] ²²²” e ainda “A culpa do que está acontecendo é da Odebrecht, empresa corrupta e corruptora que causou danos ao país, e de certos contratos de empréstimo que têm sido um verdadeiro assalto, como esse para financiar a empresa [hidrelétrica] San Francisco”.

O governo brasileiro reagiu com surpresa à ameaça de não pagamento e chamou para esclarecimentos seu embaixador em Quito. Celso Amorim, por meio de declarações à imprensa minimizou a crise e disse que o governo brasileiro não havia recebido nenhum aviso oficial de que a dívida não seria honrada. O chanceler brasileiro salientou, no entanto, que caso houvesse confirmação nesse sentido o Brasil reagiria ²²³.

O governo brasileiro foi avaliado como ator corresponsável pelos problemas decorrentes das ações da Odebrecht no Equador, conforme as menções explícitas no relatório final da auditoria da dívida no país indicaram. O caso da Hidrelétrica San Francisco demonstrou que a relação dos governos estabelecidas indiretamente por meio de seus agentes/órgãos públicos e privados, produziram resultados práticos que puderam contrapor de maneira substancial os objetivos pronunciados no discurso diplomático bilateral.

No caso abordado, o discurso diplomático brasileiro que legitimou a importância da parceria e do financiamento do BNDES baseado na cooperação para o desenvolvimento e na integração regional, chocou-se com as acusações por parte do governo equatoriano de que as condições do empréstimo colaborava com o endividamento externo do país limitando as possibilidades do seu desenvolvimento nacional e da redução de desigualdades sociais.

A inversão do sentido do resultado final da interação, aumento da dependência econômica do Equador ao invés da cooperação para o desenvolvimento, explica-se em grande medida na compreensão da relação entre a Odebrecht e o governo equatoriano. Dessa forma, por meio do acesso aos documentos oficiais do governo equatoriano a respeito do projeto da HSF, cujo contato foi possível através do estudo realizado por Oliveira e Monebhurrum (2011), denominado “As implicações de um investimento brasileiro no setor hidrelétrico equatoriano tiradas da experiência da Odebrecht” ²²⁴, reconstruiu-se o processo de

²²² Rafael Correa acusa Odebrecht de corruptora, matéria do site G1 de 27/11/2008. Disponível em: http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL880914-9356,00-ORREA+ACUSA+A+ODEBRECHT+DE+CORRUPTORA.html. Acessado em: 28/11/2018.

²²³ Amorim diz que Equador vai continuar pagando dívida com o Brasil até o julgamento. Matéria do site UOL, de 09/12/2008. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/ultnot/2008/12/09/ult4294u1988.jhtm> Acessado em: 28/11/2018.

²²⁴ O estudo citado refez a partir da perspectiva do direito internacional, a narrativa do caso da expulsão da Odebrecht do Equador em 2008. Para a composição da peça jurídica, foram anexados à narrativa as leis do Equador que subsidiam o caso, as jurisprudências do caso como a sentença do CCI, os decretos presidenciais que possibilitaram e alteraram as condições do financiamento e as avaliações de acompanhamento do projeto San Francisco produzidas pela Controladoria Geral do Estado. O entedimento desse caso só foi possível

surgimento, negociação e viabilização da HSF até a crise que culminou com a expulsão da empresa brasileira.

4.3.1 A matriz energética do Equador e a nova lei de regulação setor elétrico

Dois fatores são importantes para entender o surgimento do projeto de construção da Hidrelétrica San Francisco: o plano para a mudança da matriz energética do Equador e a aprovação da lei de regulamentação do setor elétrico em 1996. O país possuía uma matriz energética muito dependente de combustíveis fósseis equatorianos e colombianos e de geração termoelétrica (OLIVEIRA e MONEBHURRUM, 2011). Com o objetivo de diversificar sua matriz e torná-la mais limpa, os recursos hídricos do país foram avaliados por estudos que comprovaram o alto potencial para a utilização das bacias dos rios na geração de energia. Dessa forma, foi conformado um inventário hidroelétrico composto por 31 bacias hidrográficas com potencial de geração, o projeto de San Francisco insere-se nesse contexto (OLIVEIRA e MONEBHURRUM, 2011).

Somada a essa sistematização, a incapacidade orçamentária do Estado equatoriano em fazer investimentos no setor elétrico nas décadas de 1980 e 1990, culminou na promulgação de uma nova Lei do Regime do setor Elétrico (LRSE) e de um regimento geral ambos aprovados em 1996. No artigo 5, que tratava dos objetivos da nova regulamentação, foram destacadas as questões da abertura do setor para os investimentos privados: “[...] b) promover a competitividade dos mercados de produção de eletricidade e os investimentos de risco do setor privado para garantir o fornecimento a longo prazo” (LEY...,1996, p.2). A abertura restringia-se aos investimentos, geração e distribuição da energia, cabendo ao Estado o controle dos novos mercados assim como o papel de regulador e transmissor.

A LRSE criou o *Consejo Nacional de Eletrecidad* (CONELEC), órgão do governo responsável por desenvolver e executar a política do setor elétrico equatoriano. O setor elétrico do país ficou estruturado da seguinte forma: o CONELEC, o Centro Nacional de Controle da Energia (CENACE), as empresas elétricas concessionárias de geração, a empresa elétrica concessionária de transmissão e as empresas elétricas concessionárias de distribuição e comercialização (LEY...,1996). Segundo definição do Regimento Geral, empresas elétricas são pessoas jurídicas públicas ou privadas cujo objeto social principal é a realização de

graças ao acesso a esses documentos compilados e anexados na narrativa elaborada por Oliveira e Monebhurrum. Todos os documentos citados estão disponíveis *online*.

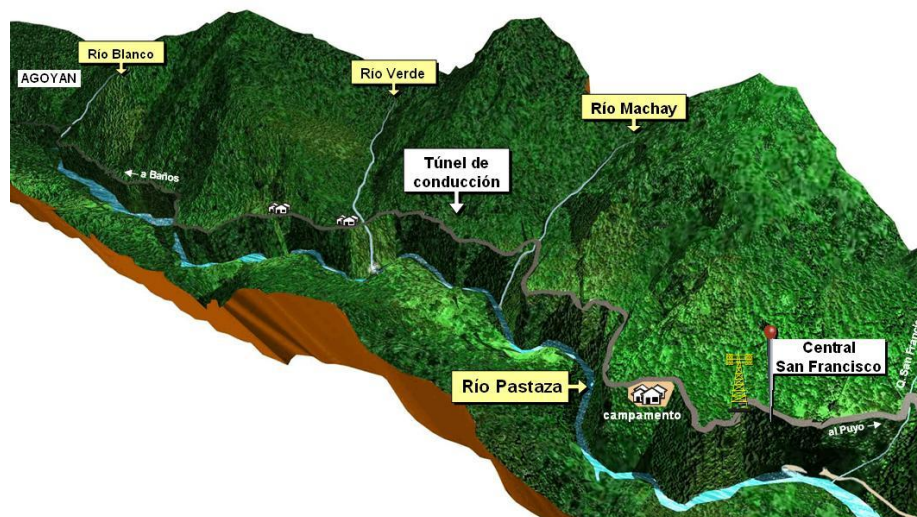
alguma das atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização da eletricidade (REGLAMENTO...,1996).

A abertura do setor à iniciativa privada foi concedida por meio da delegação por parte do CONELEC às empresas privadas que mediante a outorga de concessões, licenças, autorizações e permissões poderiam ser responsáveis pela geração, transmissão e comercialização da energia elétrica (REGLAMENTO...,1996). Dessa forma, o CONELEC, como órgão estatal responsável pelo setor elétrico organizou licitações para a concessão a empresas privadas nacionais e estrangeiras da exploração e o desenvolvimento do setor de energia do país.

4.3.2 As características do Projeto da Hidrelétrica de San Francisco

O projeto básico San Francisco foi realizado pelo Instituto Equatoriano de Eletrificação (INECEL) entre os anos de 1987 a 1990, ele faz parte do plano de aproveitamento hidroelétrico da bacia média do Rio Pastaza (OLIVEIRA e MONEBHURRUM, 2011). Localizada na zona central do país, aproximadamente a 220km ao sul de Quito e a 20km da cidade de Baños, na província de Tungurahua, o projeto envolveu o aproveitamento das águas turbinadas pela Central Hidrelétrica de Agoyán por meio de um túnel subterrâneo construído em um maciço de granito, que leva o fluxo captado até a casa de máquinas subterrânea localizada a 11,4 km de profundidade (EXAMEN...,2007).

Figura 5 - Traçado do Projeto San Francisco



Tratou-se portanto da construção de uma central hidrelétrica totalmente subterrânea, o acentuado desnível topográfico do Vale do Rio Pastaza, 350 metros em um trecho de 15 km possibilitou a geração de energia, no entanto, esse mesmo desnível constitui-se em desafio para a construção de um túnel vertical que garantisse o transporte da água (OLIVEIRA e MONEBHURRUM, 2011).

A HSF tem potência nominal ²²⁵ de 230 MW e uma produção anual estimada em 1.446 GWh, sendo a segunda central hidrelétrica em produção de energia do Equador. Conforme dados do governo equatoriano, a operação da HSF permitiu uma economia estatal de aproximadamente US\$ 100 milhões que antes eram pagos pela energia comprada da Colômbia e de empresas de geração termoelétrica (PLAN..., 2009, p.220)

Figura 6 - Central Hidrelétrica San Francisco



Fonte: Website pires.com²²⁶

4.3.3 A licitação e o BNDES como critério de adjudicação

O processo licitatório para a construção da HSF foi aberto em 14 de janeiro de 1998 e foi capitaneado pelo INECEL e o CONELEC. Os consórcios deveriam apresentar suas ofertas para o financiamento, desenho, construção, operação, manutenção e posterior transferência ao

²²⁵ O conceito “potência nominal” diz respeito à capacidade máxima de geração que as turbinas podem produzir em condições plenas de funcionamento.

²²⁶ Disponível em: <http://www.pires.com/obra/injecao-de-resina-de-poliuretano-na-hidreletrica-san-francisco-no-equador/> Acessado em: 29/11/2018.

Estado do Projeto Hidrelétrico San Francisco. A concessão oferecida pelo Estado equatoriano a concessionária vencedora era de 30 anos (EXAMEN..., 2003,p.35).

Dos sete consórcios que apresentaram-se, dois cumpriram os requisitos da oferta: 1) *Asociación Pastaza*, formado pela empresas Construtora Norberto Odebrecht, Ansaldo Energia Spa e CHI energy e 2) *Consortio San Francisco*, integrado pelas companhias José Cartellone *Construciones Civiles S.A*, Bufete Industrial *Construciones S.A*, *Electrowatt Engineering S.A* e Elin *Energie Versorgung GmbH*.

A análise das propostas recebeu avaliações diferentes dos órgãos envolvidos na organização da licitação, para o INECEL o *Consortio San Francisco* saía vencedor, principalmente pelas qualidades técnicas apresentadas na proposta. Do outro lado, pela análise do CONECEL, a *Asociación Pastaza* deveria ser a vencedora do certame pois apresentava uma proposta de financiamento considerada mais sólida (EXAMEN...,2003, p.39).

Diante do desacordo das avaliações, relacionado diretamente com a suficiência do pacote financeiro das propostas, os documentos de ambos os consórcios foram encaminhados ao Ministério de Finanças e Crédito Público do Equador e para especialistas em crédito externo do Banco Central equatoriano para avaliação e análise.

Os analistas consideraram o financiamento apresentado pela *Asociación Pastaza* (Odebrecht), via BNDES, firme e detalhado enquanto a proposta do *Consortio San Francisco* foi considerada insegura, pois ancorava-se em uma carta de intenções do *Santander-Invest*. Tal carta não garantia o financiamento do projeto, continha detalhes sobre montantes ou condições financeiras, o que constituía aos olhos dos analistas uma dificuldade pra determinar os custos financeiros além de não denotar compromisso real em financiar a obra (EXAMEN..., 2003, p. 43).

O fato do BNDES já ter participado do financiamento de outras obras no país também foi avaliado como ponto favorável à escolha do consórcio capitaneado pela Odebrecht, conforme ofício de 29 de dezembro de 1998 encaminhado pelo analista do Banco Central equatoriano à diretoria do CONELEC:

[...] 3. Não se pode adiantar um critério sobre o Consórcio San Francisco-Grupo Santander, pois até esta data não houve nenhum projeto ou contrato do grupo com o país. Com respeito ao financiamento do BNDES, conta-se com larga experiência de financiamento outorgado ao país, especialmente para o apoio às exportações de origem brasileiras (EXAMEN...2003, p.43, tradução nossa)²²⁷.

²²⁷ Tradução livre do original: [...] *No se puede adelantar un criterio sobre el Consortio San Francisco – Grupo Santander, pues hasta la fecha no se há suscrito ningún contrato o Proyecto em el país. Com respecto al*

Assim, em 14 de janeiro de 1999, o CONELEC revogou o memorando do INECCEL que declarava o *Consortio San Francisco* como vencedor e adjudicou a licitação para a *Asociación Pastaza*. No dia 29 de janeiro, o consórcio perdedor apresentou um pedido de suspensão da adjudicação da licitação, que foi aceito em abril, paralisando as negociações entre a *Asociación Pastaza* e o CONELEC para a assinatura do contrato de concessão. Depois de 221 dias paralisado, em agosto de 1999 as negociações foram retomadas (EXAMEN...2003, p.47).

Conforme as regras da licitação era necessário que o consórcio vencedor criasse uma empresa concessionária, assim criou-se a Sociedade Concessionária Hidropastaza S.A. Em outubro de 1999, a Hidroagoyán S.A, empresa estatal equatoriana que tinha como único acionista com 100% do capital o *Fondo de Solidariedad*, órgão público, ingressou como acionista da Hidropastaza S.A através de um *Acordo de Desarrollo para el Proyecto San Francisco*, firmado entre ela e as empresas vencedoras do consórcio. O objetivo do acordo era estabelecer os termos e condições para a concretização do acordo financeiro para a execução do projeto. Em 8 de janeiro de 2000, a estrutura acionária da Hidropastaza S.A foi modificada e a Hidroagoyán ficou com 80% das ações, a Odebrecht com 14% e a Ansaldo Energia Inc. com 6% (EXAMEN...,2003).

As negociações entre o CONELEC e a Hidropastaza S.A, enquanto adjudicatária da licitação foram finalizadas em 28 de março de 2000. O contrato dava concessão por 30 anos a Hidropastaza S.A para execução do projeto que incluía financiamento, construção, montagem, operação, manutenção e a administração da central de geração elétrica (OLIVEIRA e MONEBHURRUM, 2011, p.8).

Com a assinatura do contrato de concessão, a Hidropastaza S.A podia executar a obras diretamente ou mediante contratação de um terceiro, uma vez que a empresa concessionária era empresa de direito privado. Assim, em 29 de março de 2000, a Hidropastaza firmou um contrato de engenharia “*Contrato de Detallamiento de Ingeniería, Suministros y Montaje – EPC*”, com a Odebrecht e a Ansaldo para a construção da hidrelétrica.

O contrato continha as mesmas condições técnicas, econômicas e financeiras da proposta adjudicada, o valor total do contrato era US\$ 286 milhões, dos quais US\$ 242 milhões referiam-se aos bens e serviços exportados pela Odebrecht e que seriam financiados

pelo BNDES, o restante do contrato seria coberto com recursos da Hidropastaza (EXAMEN...,2003).

Apesar do comprometimento do BNDES no financiamento dos serviços brasileiros conforme constava na proposta adjudicada, o processo que envolveu a finalização do contrato com o banco e a liberação do crédito levou mais três anos para concretizar-se.

4.3.4 O financiamento via BNDES e as ações de inconstitucionalidade no Equador

Para viabilizar a questão financeira do projeto conforme proposta vencedora da licitação, a Hidropastaza deveria assinar um contrato com o BNDES para a concessão dos créditos correspondentes ao financiamento dos serviços brasileiros no projeto. A operacionalização do contrato do convênio de crédito entre a Agencia Especial de Financiamento Industrial (FINAME), representando o BNDES, e a Hidropastaza exigiu mudanças legais no que tangia às condições de envolvimento do Estado equatoriano como fiador da dívida a fim de cumprir os requisitos que foram exigidos pelo BNDES para a liberação do crédito.

O principal ponto a ser compatibilizado era a exigência por parte do BNDES de que o Estado equatoriano entrasse como garantidor da dívida, operacionalizada por meio de notas promissórias e pagamento via CCR-Aladi. Para tal, foi estabelecido o mecanismo de fideicomisso, através dele o montante a ser pago respectivo a cada parcela da dívida era “separado” no Banco Central do Equador para a compensação via CCR, no capítulo 5 aborda-se com maior detalhamento esse mecanismo.

Assim, garantiu-se que a dívida seria paga mesmo em caso de não “sobrarem” créditos decorrentes das compensações automáticas entre os bancos centrais de Brasil e Equador em decorrência do próprio funcionamento do CCR. O decreto presidencial N.258-A de 4 de abril de 2000, autorizava o Ministro de Finanças a estabelecer os convênios necessários para estabelecer as garantias do Estado para a finalização do contrato de financiamento com o BNDES. Conforme seu artigo 1:

[..]Art. 1. - Autoriza-se o Ministro de Finanças e Crédito, para que em nome e em representação da República do Equador, assine com o Banco Central do Equador um Convênio de Agencia Fiscal através do qual se garantisse o pagamento do serviço da dívida de crédito que o BNDES concederá ao Consórcio Hidropastaza, por um montante equivalente a duzentos e quarenta e dois milhões, novecentos e sessenta e cinco mil e cem dólares estadunidenses (US\$ 242.965.100), destinados a financiar a construção do

projeto Hidrelétrico San Francisco, assim como a capitalização da taxa de juros durante o período de carência ²²⁸ (DECRETO...,2000, tradução nossa).

O decreto foi subsidiado por pareceres favoráveis emitidos pela Procuradoria Geral da República e pelo Banco Central do país. Dessa forma, o contrato de financiamento entre a Hidropastaza e o BNDES foi assinado em 13 de abril de 2000, a amortização do empréstimo se daria através do CCR pelo prazo de 14 anos e seis meses, em 21 cotas a serem pagas semestralmente (EXAMEN...,2003). Com o estabelecimento das condições de garantia que possibilitaram a assinatura do contrato entre a Hidropastaza e o BNDES, foi firmado entre a empresa concessionária e o governo equatoriano o Fideicomiso Mercantil San Francisco 1.

[...]De conformidade com o Decreto Executivo 258-A, o contrato de financiamento entre a Hidropastaza S.A. e o BNDES do Brasil, em 10 de maio de 2000 firma-se o Fideicomiso Mercantil San Francisco 1, outorgada por Hidropastaza S.A (constituinte 1) e Hidroagoyán S.A (constituinte 2), Corporação Financeira Nacional (fiduciário), Banco Central do Equador e Ministério de Finanças e Crédito Público do Equador (beneficiários). Por meio deste contrato se constitui um patrimônio autônomo e independente, dotado de personalidade jurídica, capaz de exercer direitos e contrair obrigações através da fiduciária que é seu representante legal (EXAMEN..., 2003, p.51, tradução nossa).

Apesar de aparentemente a questão do contrato financeiro estar resolvido com a assinatura do contrato entre o BNDES e a Hidropastaza, no dia 09 de agosto de 2001 a empresa concessionária enviou ao Ministério de Economia e Finanças um projeto de contrato modificatório ao contrato de crédito original. Nesse novo projeto foi proposta uma nova forma de pagamento e garantia do empréstimo ao que foi estabelecido pelo decreto N.258-A. O argumento utilizado pela empresa foi de que o BNDES não havia feito o desembolso do crédito devido às dificuldades da aplicação do CCR.

Dessa forma, o presidente Gustavo Noboa assinou um novo decreto, N.1954 em 04 de outubro de 2001, que derogava o decreto N.258-A e alterava a forma de pagamento e a garantia do convênio de crédito. O novo decreto colocava o Estado equatoriano como

²²⁸ Tradução livre do original: *Autorizase al Ministro de Finanzas y Crédito Público, para que a nombre y en representación de la República del Ecuador, suscriba con el Banco Central del Ecuador un Convenio de Agencia Fiscal a través del cual se garantice el pago del servicio de la deuda del crédito que concederá el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y Social de la República Federativa del Brasil, BNDES, al Consorcio HIDROPASTAZA, por un monto equivalente a DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES, NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO MIL CIEN DOLARES NORTEAMERICANOS (US\$ 242'965.100,00), destinados a financiar la construcción del proyecto Hidroeléctrico San Francisco, así como la capitalización de intereses durante el período de gracia.*

responsável direto pelo convênio com o BNDES e pela dívida, instituindo o “Instrumento de constituição de garantia” em substituição ao CCR.

Por esse novo decreto, conforme seu artigo 2, o Ministro de Economia e Finanças deveria firmar um novo convênio com o BNDES no qual o governo do Equador obrigava-se “de forma incondicional, irrestrita e irrevogável, no caso de descumprimento total ou parcial por parte da empresa Hidropastaza S.A. das obrigações assumidas no contrato assinado em 13 de abril de 2000” (Tradução nossa, DECRETO...,2001)²²⁹. O decreto ainda previa a modificação do contrato de fideicomisso para que fosse eliminado do mesmo o mecanismo de CCR como instrumento de garantia incorporando em seu lugar o Instrumento de Constituição de Garantia.

O decreto N.1954, no entanto, teve que ser derogado em 5 de julho de 2002, pois o BNDES não aceitou a retirada do CCR do convênio, a legislação brasileira por meio da Circular 2982 de 10 de maio de 2000 do Banco Central exigia que o financiamento se realizasse através da utilização do CCR. Dessa forma, o decreto N.258-A voltou a ter vigência.

Devido as necessidades de ajustes para a consolidação das condições necessárias para o estabelecimento do convênio de financiamento, no dia 04 de outubro de 2002 a Hidropastaza e o CONELEC realizaram o primeiro acordo modificatório do contrato de concessão prorrogando por 28 meses o calendário do contrato e o prazo de duração da adjudicação. As garantias do envolvimento do Estado para a viabilização do acordo financeiro sintetizados no decreto 258-A serviram como base legal para a concessão da prorrogação. O contrato de concessão sofreu mais duas modificações, uma em agosto de 2004 diminuindo a capacidade de geração da central acordada previamente e outra em 02 de fevereiro de 2006, alterando as porcentagens de pagamento a CONELEC relativas à produção de energia gerada (EXAMEN...,2008, p.11).

Cabe destacar que a atuação direta do governo equatoriano, por meio dos decretos executivos do presidente Gustavo Noboa tiveram impacto decisivo para a finalização do convênio de financiamento com o BNDES. A premissa principal para a abertura do mercado elétrico ao investimento privado conforme a LRSE de 1996, foi a incapacidade do Estado em

²²⁹ Tradução e adaptação livre do trecho: [...]Art. 2.- Autorizar al Ministro de Economía y Finanzas para que personalmente o mediante delegación, a nombre y en representación de la República del Ecuador, suscriba con la Agencia Especial de Financiamiento Industrial - FINAME, el convenio denominado Instrumento de Constitución de Garantía, con el que la República del Ecuador se obliga ante FINAME, de forma incondicional, irrevocable e irrevocable, en el caso de incumplimiento total o parcial por parte de la empresa Hidropastaza S.A., de las obligaciones asumidas en el contrato de financiamiento suscrito el 13 de abril del 2000 [...].

arcar financeiramente com os riscos e os investimentos necessários para viabilizar as obras no setor elétrico.

O movimento de apoio do governo Noboa, com respaldo das burocracias públicas técnicas no tema cabe reforçar, foi criticado por setores políticos opositores ao governo por ações Demandas de Inconstitucionalidade (DI) apresentadas no Tribunal Constitucional. No período de operacionalização do contrato de financiamento três DIs e uma ação penal foram movidas contra o aval do governo equatoriano para o financiamento do projeto a favor da Hidropastaza via BNDES.

O deputado Victor Hugo Sicouret Olyera, do Partido Roldosista Equatoriano, demandou uma ação de inconstitucionalidade do decreto executivo N.1954. A alegação foi que o CONELEC inverteu a ordem dos vencedores da licitação com o argumento de que a *Asociación Pastaza* tinha uma proposta de financiamento firme e que não comprometeria recursos do Estado ou endividamento deste, o que segundo ele não tinha acontecido. Olyera acusou o presidente, o procurador geral e o presidente do CONELEC de corrupção e de manobrem a lei “[...] somente para assegurar um contrato de uma obra para um falso concessionário a preço mais alto que o normal” (RESOLUCION...,2001,p.11).

Os decretos N.258-A e 1954 também foram alvos de DIs do Partido Socialista da Frente Ampla e de outros dois quadros políticos opositores do governo Noboa, dentre eles Edgar Ponce Iturriaga, que assumiu o cargo de embaixador de Cuba no governo de Correa. As demandas afirmavam que não havia disposição constitucional ou legal que permitia autorizar as garantias incondicionais e irrevogáveis por parte do Estado, uma vez que as concessões eram feitas justamente para que os entes privados assumissem os riscos envolvidos. O Partido Socialista entrou com uma ação no âmbito penal contra dois funcionários do CONELEC e três funcionários da Hidropastaza sob a acusação de peculato (EXAMEN...,2003, p.26).

Tanto as DIs quanto as acusações de peculato foram recusadas pelas cortes equatorianas que analisaram tais processos. A maioria das demandas reforçaram a questão de que a Hidropastaza na verdade seria uma empresa estatal e o Estado estaria financiando-se a si mesmo, assumindo os riscos pelos serviços prestados por empresas estrangeiras (Odebrecht e Ansaldo) por meio dos ajustes financeiros dos decretos.

Essa interpretação era embasada no fato de que a maior acionista da Hidropastaza, a Hidrogoyán, era uma empresa estatal composta por 100% de capital do *Fondo de Solidaridad*. A confusão de entendimento dessa questão, pois a Hidropastaza era sujeito de direito privado, ou seja, uma empresa privada com acionistas de capital público gerou uma série de contestações no âmbito da opinião pública sobre a transação.

Dentre as condições para a participação do Estado como um fundo fiduciário e os riscos e garantias a serem cobertos por ele estavam: 1) risco de pagamento por parte do INECEL e/ou Fundo de Solidariedade e/ou das empresas distribuidoras das quais o Estado equatoriano por meio do Fundo de Solidariedade seja acionista majoritário; 2) as garantias do Estado serão garantias governamentais emitidas de forma direta a favor da concessionária, excetuando-se os riscos de pagamento que terão tratamento especial (EXAMEN...,2003). O fato do capital da Hidropastaza ser em sua maioria de uma empresa pública corroborou para esta interpretação mencionada no parágrafo acima

A legalidade e a constitucionalidade tanto dos decretos presidenciais quanto do acordo entre a Hidrogoyán e a Hidropastaza foram respaldados por avaliações de juristas e servidores públicos de órgãos especializados no tema. No entanto, conforme indicou o relatório de acompanhamento e avaliação do Projeto San Francisco elaborado pela Controladoria Geral da República em 2003, a participação da Hidrogoyán como maior acionária da Hidropastaza resolveu algumas questões que se apresentaram como desafios para a finalização dos contratos de concessão e de financiamento. Conforme a avaliação:

[...]O mencionado acordo de desenvolvimento e a participação da Hidrogoyán S.A na Hidropastaza S.A, permitiu resolver vários aspectos e condições das bases da licitação e da oferta da adjudicada, que não poderiam ter sido implementadas devido ao novo regime jurídico vigente no país. Destacam-se entre outras as seguintes: problemas técnicos de interdependência operativa entre as duas centrais (Agoyán e San Francisco); **garantias do governo requeridas pelo adjudicatário em sua oferta**, proibição expressa na lei de Regime do Setor elétrico de conceder contrato de compra e venda de energia a concessionária previstas nas bases da licitação. (EXAMEN...,2003, p.58, tradução nossa, grifo nosso,)²³⁰.

Conforme informa o Exame Especial de Avaliação do Projeto San Francisco de 2004, elaborado pela Controladoria da República do Equador, o primeiro desembolso do BNDES para o financiamento das obras ocorreu em 26 de fevereiro de 2004, ou seja, 4 anos depois da assinatura do contrato de financiamento entre a FINAME-BNDES e a Hidropastaza. A demora da operacionalização do contrato deveu-se, conforme descrito, às dificuldades em ajustar os critérios exigidos pelo banco brasileiro e a legislação equatoriana. A participação do

²³⁰ Tradução livre do original: *El mencionado acuerdo de desarrollo e la participación de Hidrogoyán S.A en Hidropastaza S.A, permitió resolver varios aspectos y condiciones de las bases de la licitación y de la oferta adjudicada, que no hubiesen sido posible implementarlas po la modificación del régimen jurídico vigente em el país. Se destacan entre otras las siguientes: problemas técnicos de interdependência operativa de las dos centrales (Agoyán e San Francisco); garantías del gobierno requeridas por el adjudicatario en su oferta, prohibición expresa em la ley de Régimen del Setor elétrico de conceder un contrato de compra e venta de energía a la concessionária previsto en las bases da licitación.*

governo brasileiro, já nos primeiros meses do governo Lula, foi decisiva para que o contrato de fato se operacionalizasse no plano político.

Na visita em que o presidente Lucio Gutiérrez realizou ao Brasil em 27 de maio de 2003, a questão da ratificação da concessão foi um dos temas centrais do encontro entre os presidentes. No item 21 do comunicado conjunto à imprensa, indicou-se a possibilidade de concessionar a operação e decidiu-se manter vigente e ativo, embora não operacional, o contrato de financiamento até 31 de dezembro de 2003 (RESENHA..., 2003a, p.223).

No dia 02 de outubro de 2003, o governo brasileiro informou por meio do já mencionado neste capítulo, “Comunicado à imprensa sobre obras de infraestrutura na América do Sul”, que o presidente do Equador ratificou no dia 01 de outubro o compromisso da construção da hidrelétrica. Conforme o documento:

[...] A decisão era condição necessária para avançarem os entendimentos relativos à concessão do crédito de US\$ 243 milhões, destinados a financiar exportações brasileiras de bens e serviços, ao amparo do Convênio de Créditos Recíprocos (CCR). O valor total do projeto é de US\$ 302 milhões dos quais US\$ 59 milhões serão originários de aporte dos acionistas de empresa equatoriana destinada a cobrir gastos locais (RESENHA...,2003b, p.317).

O comunicado destacou também que o desfecho exitoso do acordo com o Equador representou uma importante conquista para o governo brasileiro e o seu setor exportador, além de apontar que a decisão equatoriana: “[...] abria caminho para transformar em realidade uma nova dimensão da política brasileira na América do Sul: a de dar prioridade a iniciativas efetivas de integração física com nossos parceiros na região” (RESENHA..., 2003b, p.318).

Com a questão financeira solucionada as obras começaram em fevereiro de 2004. O contrato dos serviços de engenharia entre a Hidropastaza e a Odebrecht-Ansaldo sofreu 10 modificações de 2002 a 2007, ano em que a obra foi inaugurada. Os aditivos no contrato entre as empresas também foram motivos de contestação da dívida em 2008 por parte do governo equatoriano, uma vez que eles incluíram aumentos no valor total do contrato de aproximadamente US\$ 80 milhões.

A composição do valor acima incluía custos adicionais referentes a problemas geológicos do terreno não previstos na oferta inicial do contrato e outras questões de ordem técnico-financeira, como a compensação da inflação dos valores originais do contrato pelo tempo que a obra ficou parada decorrentes da finalização do contrato de financiamento com o BNDES (EXAMEN..., 2008, p.15). Em 2004, a Hidropastaza assinou um contrato de

consultoria e fiscalização dos trabalhos na HSF com a empresa brasileira Furnas no valor de US\$ 2 milhões, valor que também foi financiado pelo BNDES.

A HSF foi inaugurada em 20 de junho de 2007 pelo presidente Rafael Correa, com oito meses de antecedência do prazo original. Estiverem presentes na inauguração o embaixador brasileiro no Equador e representantes da Odebrecht e do BNDES.²³¹ Aproximadamente um ano depois, em julho de 2008, a HSF apresentou uma série de problemas que ocasionaram a paralisação de suas atividades por 4 meses gerando a crise que culminou com a expulsão da Odebrecht do país em setembro de 2008 e o impasse diplomático entre os governos do Brasil e do Equador.

4.3.5 A expulsão da Odebrecht do Equador e a reação do governo brasileiro

Os danos na HSF começaram a aparecer em julho de 2008, segundo a presidente da Hidropastaza na época, eles teriam sido causados pela inobservância de especificações laborais técnicas realizadas pela Odebrecht. Problemas no projeto, na construção e até mesmo a erupção do vulcão Tungurahua, em 2006, e o decorrente aumento de sedimentos sólidos no rio Pastaza foram apontados como as possíveis causas das falhas.

Em abril de 2007, os relatórios de inspeção feito por Furnas indicaram danos no túnel de condução das águas, desgastes nas turbinas e presença de sedimentos nos canais de resfriamento dos geradores (OLIVEIRA e MONEBHURRUN, 2001). Segundo apontou o exame especial da Controladoria Geral para a avaliação dos problemas ocasionados em San Francisco, tais danos não seriam normais em uma usina com tão pouco tempo de funcionamento. Dessa forma, o CONELEC, a Hidropastaza e a Odebrecht iniciaram uma série de avaliações e estudos para determinar as causas dos problemas, o que ocasionou a paralisação das atividades da hidrelétrica por quatro meses.

Além de imputar a culpa das falhas à construtora brasileira, a Hidropastaza também acusou Furnas de não ter cumprido com sua função de fiscalização e apontamento de irregularidades para o pleno funcionamento da obra. A conclusão da Controladoria, alinhada à acusação da Hidropastaza, foi de que Furnas ao não cumprir com sua atividade fiscalizadora contribuiu para os danos que levaram à paralisação da HSF e, conseqüentemente, aos prejuízos econômicos da Hidropastaza e do Estado equatoriano (EXAMEN...,2008, p.124).

²³¹ *Central San Francisco se inaugura.* Matéria do jornal equatoriano El Universo, realizada no dia 20 de junho de 2007. Disponível em: <https://www.eluniverso.com/2007/06/20/0001/9/74EED32C119E48E78B5B1018DA3E6100.html> Acessada em: 01/12/2018.

A Odebrecht por sua parte, defendeu-se afirmando que durante o primeiro ano de funcionamento a hidrelétrica operou sob a responsabilidade do governo equatoriano com capacidade superior ao que foi originalmente projetada. Comprometeu-se em realizar a reparação dos danos e apontou a possibilidade de dar uma garantia de US\$ 43 milhões, para o pagamento de uma eventual multa no caso de uma auditoria internacional comprovasse a responsabilidade pelos problemas²³².

Segundo e-mails trocados entre os dias 21 e 22 de setembro durante a crise entre executivos da Odebrecht, revelados pela Operação Lavo Jato e publicizados através de matéria na Folha de São Paulo²³³, a empresa tentou negociar com o governo de Correa mas não conseguiu chegar a nenhum acordo pois o presidente não abria mão da indenização pelos prejuízos da paralisação da HSF. Nos e-mails, foram apontadas a falta de condições de trabalho impostas pelo governo e “a pressão absurda de um governo totalmente autoritário” [sic].

Diante desse cenário de tensão entre as partes, Marcelo Bahia Odebrecht, presidente da empresa, afirmou em e-mail no dia 22 de setembro que a crise poderia explodir, o que de fato aconteceu. No dia 23 de setembro de 2008, o presidente Rafael Correa assinou o decreto 1348 escalando a crise. O decreto acusou a Odebrecht de colocar em risco a prestação de serviços públicos de fornecimento de energia do país e de recusar-se em indenizar os prejuízos ao Estado equatoriano com base em cláusulas contratuais: [...] O consórcio Odebrecht se nega irresponsavelmente a indenizar os prejuízos ocasionais ao Estado com supostos fundamentos no questionável contrato assinado antes deste governo, com a empresa Hidropastaza S.A (DECRETO..., 2008).

Foi decretada “situação de emergência” no país, a mobilização das Forças Armadas para a custódia dos bens e instalações da HSF, designando ao encargo dessas também a requisição dos bens móveis e imóveis da Odebrecht como garantia de empregá-los para a superação da crise, além da suspensão de todos os direitos constitucionais dos quatro funcionários da companhia brasileira, proibidos de deixar o país (DECRETO...,2008). A HSF e os escritórios da empresa no Equador foram ocupados por membros das forças armadas equatorianas.

²³² Equador rejeita proposta e expulsa Odebrecht. BBC Brasil, matéria de Claudia Jardim em 09 de outubro de 2008. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/10/printable/081008_odebrecht_expulsao_cj_cq.shtm Acesso em :01/12/2018.

²³³ E-mails de Odebrecht revelam contatos no Itamaraty de Lula. Folha de São Paulo, matéria de Ricardo Brandt, Mateus Coutinho, Julia Affonso e Fausto Macedo, publicada em 06/10/2015. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/e-mails-de-odebrecht-revelam-contatos-no-itamaraty-de-lula/>. Acesso em: 02/12/2018.

No dia 08 de outubro, diante da recusa das propostas da Odebrecht e a impossibilidade em chegar-se a um acordo, o governo equatoriano expulsou a empresa do país. A expulsão da Odebrecht também foi seguida de uma forte crítica do presidente aos trâmites contratuais que possibilitaram a atuação da empresa no projeto San Francisco e o financiamento do BNDES. Correa, ameaçou não cumprir com os pagamentos do contrato caso fossem confirmados os indícios de irregularidades.

A motivação de Correa para o questionamento do contrato estava subsidiada pelas avaliações elaboradas na auditoria da dívida pública, CAIC, conforme tratamos em seções anteriores. A elevação do tom, projetando no conflito com a Odebrecht a politização doméstica, explicou-se também pelo fato de que o governo estava em campanha pelo plebiscito que votaria o estabelecimento da constituinte que culminou na constituição de 2008. A postura de Correa, em colocar o povo equatoriano como o grande prejudicado tanto por conta dos supostos desvios do contrato quanto por conta da paralisação da hidrelétrica, equalizava seu discurso de justiça social e a favor das mudanças que deveriam ser realizadas no país por meio da nova constituição.

Portanto, a iminência do plebiscito contribuiu para que Rafael Correa não flexibilizasse as negociações a respeito da crise. Na mesma troca de e-mails entre Marcelo Bahia Odebrecht e o executivo Roberto Dias foi relatada uma conversa dos executivos com Marco Aurélio Garcia e Celso Amorim sobre esse ponto:

Marco Aurélio Garcia e Celso acham difícil Rafael Correa aceitar estas condições antes do plebiscito, e deveríamos ganhar mais tempo negociando para discutir estas questões após as eleições. Em se tratando de um mote de campanha eleitoral de especial interesse de Rafael Correa eu argumentei que não via viabilidade na postergação sugerida (BRANDT et Al, 2015).

O governo brasileiro oficialmente não reagiu com muita preocupação no começo do crise, amenizando as declarações de Correa. No entanto, quando houve a menção da possibilidade do não cumprimento dos pagamentos referentes ao empréstimo do BNDES e a materialização da expulsão da Odebrecht, Lula e sua equipe internacional elevaram o tom diplomático ²³⁴. No dia seguinte ao anúncio de Correa sobre a expulsão da construtora brasileira, no dia 09 de outubro, Lula através do comunicado “Situação das empresas

²³⁴ Lula reage à altura a mais uma provocação do Equador. Folha de São Paulo, matéria de 10 de outubro de 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/multimedia/podcasts/2008/10/454431-lula-reage-a-altura-a-mais-uma-provocacao-do-equador-ouca-eliane-cantanhede.shtml>. Acessado em: 02/12/2018.

brasileiras no Equador” determinou a postergação *sine die* de uma missão chefiada pelo Ministros de Transportes programada para o dia 15 de outubro.

O desfecho frustrou as expectativas do governo brasileiro que encontrou com representantes do governo equatoriano durante o desenrolar da disputa e tinham expectativas de que a resolução dar-se-ia com um acordo entre a empresa e o governo equatoriano. Lula encontrou-se com Correa em Manaus, no dia 30 de setembro em virtude de uma reunião conjunta dos dois presidentes com Chávez e Evo Morales²³⁵. Celso Amorim também esteve em visita oficial a Quito nos dias 04 e 05 de outubro.

Os e-mails dos executivos da Odebrecht também relataram encontros de Celso Amorim e Marco Aurélio Garcia com funcionários da empresa durante a crise. O entendimento dos representantes do governo em conversas com o lado equatoriano era de a crise caminhava para uma solução. As declarações públicas por parte do governo brasileiro demonstraram cuidado em diferenciar o problema de uma empresa brasileira com o governo do Equador e de uma empresa equatoriana com o BNDES, das relações diplomáticas entre os Estados.

Dilma Rousseff, ministra da Casa Civil na época, afirmou que a dívida era de responsabilidade da empresa concessionária (Hidropastaza) e não do governo do Equador: “O presidente (Luiz Inácio Lula da Silva) já disse que o BNDES não tem relação com o Equador, ele [o banco] não emprestou o dinheiro para o Equador, mas para a empresa. Não vamos complicar mais a situação”²³⁶.

O governo equatoriano também buscou desvincular as relações diplomáticas do conflito com a construtora Odebrecht, Correa e funcionários do governo equatoriano enfatizaram durante o desenrolar da crise que se tratava de uma questão comercial e não diplomática²³⁷. No entanto, quando a Hidropastaza entrou com uma demanda de arbitragem, apoiada pelo governo de Correa, para a contestação da dívida do financiamento com o BNDES na Corte de Comércio Internacional (CCI), a crise adquiriu contornos diplomáticos e impactou as relações bilaterais entre os países.

²³⁵ Equador mantém a expulsão da Odebrecht apesar de acordo. Folha de São Paulo, matéria de 01 de outubro de 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0110200806.htm>. Acessado em: 01/12/2018.

²³⁶ Equador condiciona pagamento ao BNDES a auditoria. Matéria da BBC Brasil, de Claudia Jardim no dia 15/10/2008. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/10/081015_equador_bndes_cj_cq.shtml Acessado em 02/12/2018.

²³⁷ Correa acusa Brasil de tornar diplomático problema 'comercial'. Estado de S. Paulo, matéria de 17 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/america-latina,correa-acusa-brasil-de-tornar-diplomatico-problema-comercial,295453> Acessado em: 02/12/2018.

4.3.5.1 A arbitragem na CCI

Em novembro de 2008, a Hidropastaza S.A abriu uma demanda de questionamento do contrato da dívida com o BNDES, na CCI em Paris. A solicitação não era para a anulação do contrato em sua integralidade, mas para apuração de supostas irregularidades da dívida. Conforme Oliveira e Monebhurrun (2011):

O governo equatoriano questionou dois pontos fundamentais: a capitalização dos juros sobre o valor da dívida durante o período de carência; e a exportação de bens que não tinham sido produzidos na América Latina no valor de US\$ 63 milhões. O argumento era de que apenas os bens exportados produzidos na América Latina entrariam no sistema de CCR. Segundo o Equador, produtos como o cimento, o ferro e as máquinas vieram da Europa (OLIVEIRA e MONEBHURRUN, 2011, p.18).

Um dos argumentos principais do litigioso, a capitalização dos juros da dívida, tinha clara influência dos relatórios produzidos pela CAIC sobre o projeto San Francisco. Tal fato sugere que a demanda da Hidropastaza na corte internacional foi subsidiada tecnicamente e politicamente pelo governo de Correa. A cobrança de anatocismo, conforme já mencionamos mais acima, foi um argumento bastante utilizado nas declarações públicas de Correa para acusar a falta de legalidade do contrato, uma vez que iria contra às regras estabelecidas pela Constituição do Equador para a aquisição de empréstimos internacionais.

O governo brasileiro demonstrou surpresa e irritação com a demanda na CCI, no mesmo dia do anúncio da abertura da arbitragem o Ministro Celso Amorim chamou de volta ao país o embaixador brasileiro no Equador. Por meio de uma nota do Itamaraty, Amorim indicou que a forma e a natureza pelas quais o governo de Correa lidou com a questão causava surpresa e preocupação ao governo brasileiro.

Na nota o chanceler também expressou a necessidade de rever relações diplomáticas com o Equador e que a decisão deste governo foi anunciada em evento público sem a prévia notificação ao governo brasileiro ²³⁸. Segundo Amorim, os acordos de caráter social não seriam paralisados, mas aqueles que envolviam financiamentos precisariam ser analisados a partir daquele momento com mais cuidado: “[...] acordos que envolvam novos

²³⁸ Brasil chama de volta embaixador em Quito e ameaça rever relações diplomáticas com Equador. O Globo, matéria de Ricardo Galhardo publicada em 21/11/2008. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/economia/brasil-chama-de-volta-embaixador-em-quito-ameaca-rever-relacoes-diplomaticas-com-equador-613753.html>. Acessada em: 02/12/2018.

financiamentos, créditos, não é que seja uma medida de retaliação, mas de precaução, o Brasil terá que olhar com muito cuidado”²³⁹.

O BNDES manifestou-se por meio de um posicionamento à imprensa no dia 21 de novembro. No informe, o banco ressaltou que o empréstimo cumpriu rigorosamente todas as exigências previstas pela legislação brasileira e equatoriana, sendo aprovado pelo Congresso Nacional do Equador e com pareceres favoráveis da Controladoria Geral e do Banco Central do Equador. Reforçou-se que a operacionalização realizada no âmbito do CCR tornava a dívida de caráter irrevogável e irretroatável.

A nota saiu do mérito técnico da disputa e adquiriu tom político em seu encerramento: “[...] em virtude da decisão unilateral do governo do Equador de questionar o contrato de financiamento na CCI, o BNDES como instrumento do Estado brasileiro, prestará todo o apoio técnico necessário à legítima defesa dos interesses nacionais” (BNDES, 2008). Nesse sentido, o governo designou um funcionário do Ministério das Relações Exteriores para prestar assessoria ao BNDES no caso específico da disputa da CCI.

O governo brasileiro enquadrou a atitude de Correa como uma ameaça à política regional brasileira de financiamento de obras de infraestrutura na América do Sul e à integração latino-americana representada pelo CCR. Tal enquadramento pode ser observado nas declarações de Lula e Amorim ligando a possibilidade do “calote” ao descrédito que geraria acerca do CCR, comprometendo transações futuras entre os países latino-americanos.

A ligação entre a deliberação política do governo no sentido de “favorecer” [sic] os empréstimos do BNDES a determinados países [sic] tornou-se detectável na fala de Amorim ao relacionar o caso do Equador como uma ameaça à própria política brasileira na América do Sul.

“Não houve sequer uma tentativa de negociação. Isso nos limita e, ao nos limitar, vai criar dificuldade para a integração da América do Sul. Não para a integração política, mas vai desacelerar o processo de integração física da América do Sul”, disse Amorim. Segundo ele, o Brasil vai reagir em casos de calote: “Se o país espera ter uma cooperação com o Brasil, e o Brasil, vamos ser francos, é hoje uma das poucas fontes de crédito para alguns dos países da América do Sul, é natural que a gente vá agir. Não é por retaliação. Não há nenhum espírito de retaliação. Mas por prudência”, afirmou. “Como vou, como ministro das Relações Exteriores, favorecer um empréstimo a um país que acabou de dizer que não vai pagar um empréstimo anterior, sem nos ter consultado antes?”, questionou (RODRIGUES, 2008).

²³⁹ Novos financiamentos para o Equador deverão ser analisados com cuidado, afirma Amorim. EBC, matéria de 23/11/2008. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2008-11-24/novos-financiamentos-para-equador-deverao-ser-analisados-com-cuidado-afirma-amorim> Acessada em: 02/12/2008.

A preocupação de Amorim fazia sentido por conta da série de manifestações de apoio de outros países sul-americanos ao Equador, nomeadamente os países sul-americanos que compõem a Alba. O movimento do governo de Correa causava temor no governo brasileiro na medida em que ele poderia desencadear processos similares em países que o BNDES atuava como financiador de obras ²⁴⁰. A necessidade de um posicionamento mais agressivo por parte do governo brasileiro residia na dimensão regional paralela, porém, componente da disputa.

O governo do Equador comprometeu-se formalmente pagar a dívida ao BNDES até o encerramento da disputa ²⁴¹. As acusações da Hidropastaza foram rechaçadas pela CCI que não enxergou indícios de ilegalidade ou quaisquer irregularidades aos ordenamentos internacionais no contrato entre a empresa equatoriana e o BNDES. Os pagamentos foram processados normalmente conforme o acordo entre o banco e a empresa, e em janeiro de 2009 o embaixador brasileiro voltou a Quito. A crise impactou as relações bilaterais, que ficaram em suspenso até a resolução do caso em 2010 e as avaliações de financiamentos a obras no Equador que estavam sendo analisadas pelo BNDES.

No âmbito da negociação entre a Odebrecht e o governo equatoriano, a empresa trabalhou reparando os danos na HSF de 2008 a 2010. O governo equatoriano exigiu uma garantia de 5 anos para a reparação das obras civis, o estabelecimento de um novo sistema de esfriamento dos geradores elétricos da central além do pagamento da indenização pela paralisação da hidrelétrica e uma supervisão por empresa de fiscalização independente. A Odebrecht aceitou os termos do governo equatoriano com a contrapartida de que todas as ações administrativas, arbitrais ou judiciais existentes contra a empresa fossem extintas (OLIVEIRA e MONEBHURRUN, 2001, p. 19). A central voltou com sua operação comercial em 2011 e as obras de reparação finalizaram-se em 2012.

O fato da empresa permanecer executando trabalhos de reparação durante todo o ano de 2008, 2009 e 2010 demonstrou que a expulsão foi mais um recurso político do que factual. A atuação da empresa, entretanto, foi limitada pelo cancelamento de outros projetos que a Odebrecht estava desenvolvendo no país e pela transformação da Hidropastaza, a concessionária da HSF à qual a empresa brasileira tinha 16% das ações, em empresa estatal no dia 10 de janeiro de 2010 pelo presidente Rafael Correa. A Odebrecht só voltou realizar

²⁴⁰ O Paraguai, através do presidente Fernando Lugo, manifestou no mesmo período a intenção de estudar a dívida do país com o Brasil referente à construção de Itaipu e impugná-la caso julgasse necessária.

²⁴¹ Amorim diz que Equador vai continuar pagando dívida com o Brasil até o julgamento. Uol, matéria de 09/12/2008. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/ultnot/2008/12/09/ult4294u1988.jhtm>. Acessado em: 02/12/2018.

obras no Equador em 2012, quando ganhou a licitação para a construção da usina de Manduriacu com financiamento do BNDES.

4.4 Desdobramentos da expulsão: Hidrelétrica de Toachi Pilon, Hidrelétrica de Baba, Aeroporto de Tena e o Projeto de Irrigação Carrizal-Chone

O decreto presidencial que ordenava a ocupação militar da HSF e das plantas da Odebrecht, em seu artigo 4, também suspendia a participação da empresa em outros contratos em vigor no país. A empresa estava realizando além da HSF quatro obras: 1) a Hidrelétrica de Toachi-Pilon; 2) a Hidrelétrica de Baba; 3) o projeto de irrigação Carrizal Chone e 4) o aeroporto de Tena.

Com a suspensão os projetos foram assumidos por outras empresas, a hidrelétrica Toachi-Pilon foi adjudicado para a empresa chinesa *International Water & Electric Corporation* (INVERSION...,2015, p.150). Nesse caso, 60% da obra já estava executada e a saída da empresa brasileira envolveu uma negociação com o governo equatoriano para a devolução do adiantamento dado pelo Estado do Equador no valor de US\$ 112 milhões, descontados o montante executado pela empresa para a construção da obra²⁴². Não constaram financiamentos do BNDES para essa obra.

Em junho de 2010, após negociação com o governo equatoriano a empresa brasileira OAS assume as obras da hidrelétrica de Baba pelo valor de US\$ 130 milhões²⁴³. Não constaram financiamentos do BNDES para essa obra.

O projeto de irrigação Carrizal Chone, teve sua primeira e segunda fase totalmente concluídas pela Odebrecht, as demais fases foram assumidas por meio de nova licitação adjudicada pelo consórcio equatoriano Eseico & Coinfra, sub-contratista da empresa brasileira na mesma obra²⁴⁴. Não constaram financiamentos do BNDES para essa obra.

O aeroporto de Tena, uma das obras carro-chefe em termos de infraestrutura do governo de Rafael Correa, envolveu uma oferta direta – portanto sem licitação- ao Consorcio

²⁴² Odebrecht e Equador negociam fim de contrato sobre hidrelétrica. G1, matéria publicada em 29/10/2008. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL842256-5602,00.html> Acessada em: 02/12/2018.

²⁴³ OAS fecha acordo de US\$ 130 mi para obras no Equador. O Estado de S.Paulo, matéria de 04 de junho de 2010. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,oas-fecha-acordo-de-us-130-mi-para-obras-no-equador,21435e> Acessado em: 02/12/2018.

²⁴⁴ El proyecto Carrizal no cubre el riego acordado. El Universo, Equador. Matéria publicada em 13/06/2009. Disponível em: <https://www.eluniverso.com/2009/06/13/1/1447/35D59867A1474F5996DF1D21D5DF27BE.html> Acessada em: 02/12/2018.

Tena, formado pela Odebrecht e a empresa equatoriana Ekron, que assumiu a obra integralmente com a saída da empresa brasileira. O aeroporto constava na carteira de obras da IIRSA, no Eixo Amazonas, e foi finalizado no ano de 2011. Não constaram financiamentos do BNDES para essa obra.

As obras canceladas pelo governo equatoriano somavam aproximadamente US\$ 712 milhões ²⁴⁵, a Odebrecht ficou 5 anos sem ganhar contratos no país. A volta da empresa em 2012 contou também com a reaproximação dos governos equatoriano e brasileiro na temática da infraestrutura, atualmente o BNDES financia 2 projetos no país, a hidrelétrica de Manduriacu e o projeto de transposição dos rios Daule Vinces, somando um montante de US\$ 227 milhões.

Apesar da retomada das obras no país, a Odebrecht nos últimos anos esteve nas páginas policiais da imprensa equatoriana por conta das suspeitas de corrupção na realização das obras no país trazidas à tona por conta dos desdobramentos regionais da Lava a Jato. Os desdobramentos dos casos de corrupção envolvendo a empresa e os agentes públicos dos países abordados não fazem parte do escopo do nosso trabalho. No entanto, entende-se que tais informações contribuem para o entendimento das complexas dinâmicas que envolveram os governos e as empresas brasileiras na dimensão da infraestrutura.

4.5 Corrupção

De acordo com uma investigação do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, a Odebrecht pagou cerca de US\$ 788 milhões de dólares em propinas nos países em que atuou na América Latina de 2007 a 2016. No Equador, segundo as informações do órgão estadunidense, esses valores foram de US\$ 35 milhões pagos a funcionários do governo ²⁴⁶.

A divulgação desses dados fortaleceu um movimento de investigação e auditoria dos contratos da empresa no país que vinha desde o lançamento da CAIC em 2008. Dessa forma, uma investigação foi levada a cabo pela Corte Nacional de Justiça do Equador que apurou o envolvimento de políticos e altos funcionários da Controladoria Geral da República e outros

²⁴⁵ Contratos suspensos com Odebrecht no Equador somam mais de US\$ 712 milhões. Uol, matéria publicada em 14/10/2008. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultnot/internacional/2008/10/14/ult1859u396.jhtm?action=print>. Acessado em: 02/12/2018.

²⁴⁶ Equador aprova pedido de expulsão da Odebrecht do país. G1, matéria publicada em 07/06/2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/equador-aprova-pedido-de-expulsao-da-odebrecht-do-pais.ghtml>. Acessada em: 02/12/2018.

órgãos públicos que receberam propinas da empresa. O caso de maior destaque nesse sentido foi a prisão de Jorge Glas, ex vice-presidente do Equador.

No fim de 2017, o ex-ministro do governo Correa e vice-presidente de Lenin Moreno, Jorge Glas, foi condenado a seis anos de prisão por ter recebido US\$ 13,5 milhões em propinas da Odebrecht ²⁴⁷. Em março de 2018, o ex-presidente Rafael Correa e sete alto funcionários de seu governo foram denunciados ao Ministério Público, acusados de participarem de esquemas de corrupção que beneficiaram a empresa no país ²⁴⁸.

Os desdobramentos dessas investigações poderão indicar novos caminhos para a compreensão das dinâmicas de atuação dessas empresas na América do sul, assim como a relação dessas com os governos.

4.6 Conclusão do Capítulo

A reconstrução política dos eventos que caracterizaram a relação Brasil-Ecuador no período aponta o destaque na agenda bilateral, de maneira geral, para a cooperação técnica multidimensional e as obras de infraestrutura.

No que tocou diretamente à dimensão da infraestrutura, o caso do Equador mostrou que o governo brasileiro articulou tal pauta na agenda bilateral a partir da ideia de fortalecimento da integração regional. Essa característica serviu tanto para os momentos de negociação das obras quanto no episódio da expulsão da Odebrecht quando o governo brasileiro afirmou que o não cumprimento da dívida com o BNDES afetaria a integração regional de infraestrutura no subcontinente. O governo equatoriano também utilizou-se do recurso integracionista ao questionar a validade dos termos do empréstimo do BNDES, atestando que os critérios lesivos do contrato colocavam em ameaça a integração latino-americana.

A análise do projeto San Francisco mostrou que a dinâmica das empresas brasileiras no Equador envolvia uma complexa rede de interações, sobrepostas à esfera diplomática dos governos: 1) a relação entre as empresas brasileiras e o governo brasileiro; 2) a relação entre as empresas brasileiras e o governo equatoriano e, finalmente, 3) a relação entre as empresas equatorianas e o BNDES. Tal triangulação contribuiu para uma imprecisão na definição das

²⁴⁷ Escândalo Odebrecht: presidente do Equador confirma saída definitiva de vice. G1, matéria publicada em 03/01/2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/escandalo-odebrecht-presidente-do-equador-confirma-saida-definitiva-de-vice.ghtml> Acessada em 02/12/2018.

²⁴⁸ Rafael Correa é investigado no Equador por crime organizado no caso Odebrecht. BBC Brasil, matéria publicada em 12 de setembro de 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/12/internacional/1536727230_139250.html Acessado em 02/12/2018.

responsabilidades, como pôde ser observado na acusação do governo equatoriano da corresponsabilidade do governo brasileiro, nas supostas ilicitudes contidas no contrato de engenharia entre a Hidropastaza e a Odebrecht.

A politização das obras foi recurso de barganha político utilizado por ambos. No caso equatoriano, Correa utilizou a crise com a Odebrecht para fortalecer-se internamente nas vésperas da votação da constituinte. No caso brasileiro, o governo considerou as obras realizadas exemplos do empenho do país na integração regional, mesmo quando elas não guardaram nenhuma relação com a última.

As obras realizadas no Equador, principalmente a partir da análise da HSF, indicaram que a atuação das empresas brasileiras no país gerou custos diplomáticos bilaterais não esperados. O governo brasileiro atuou diplomaticamente para solucionar a crise ocasionada por ações de atores privados sob a justificativa de defesa dos interesses nacionais. Nesse ponto, cabe observar que a articulação da atuação das empresas com valores cooperativos da política regional no discurso diplomático brasileiro, gerou custos para o governo brasileiro.

O episódio da HSF fragilizou a posição e a credibilidade brasileira na América do Sul, uma vez que condutas questionáveis da Odebrecht foram relacionadas às ações do governo na América do Sul. O movimento de questionamentos de outros países, como o Paraguai e a Bolívia, a respeito de suas dívidas com o BNDES, pode ser lido como uma consequência regional a partir do episódio da HSF.

5. A DIMENSÃO DA INFRAESTRUTURA COMO EXPRESSÃO NEODESENVOLVIMENTISTA NA AMÉRICA DO SUL

Conforme desenvolveu-se ao longo da tese, 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, entende-se que as dinâmicas do tema na agenda bilateral brasileira de 2003 a 2010 podem demonstrar expressões neodesenvolvimentistas da política externa brasileira na América do Sul e contribuir para as análises sobre as formas de articulação entre a política externa e projetos de desenvolvimento.

O discurso diplomático brasileiro sobre a infraestrutura apresentou-a como o meio pelo qual os países sul-americanos superariam suas condições de baixo crescimento econômico e alcançariam o desenvolvimento. A articulação do tema com a orientação Sul-Sul para a integração regional foi tamanha que em inúmeros discursos em cúpulas regionais multilaterais e encontros bilaterais o presidente Lula declarou que a integração física, era a integração “real”, conforme mencionado anteriormente.

A ação diplomática fortaleceu o tema da infraestrutura nas relações bilaterais e, ao longo dos oito anos de governo, tornou-o eixo estratégico na agenda com os países da região. Nesse sentido, o fortalecimento do tema regionalmente via discurso e ação diplomática foi acompanhado domesticamente pela criação de uma série de mecanismos que impulsionaram e viabilizaram a expansão dos negócios das construtoras na América do Sul. Tais mecanismos envolveram políticas de crédito, financiamentos e estímulos para que essas empresas se tornassem atores competitivos na região.

Conforme a reconstrução política dos processos na dimensão da infraestrutura nas relações bilaterais do Brasil com a Bolívia e o Equador demonstraram, o governo brasileiro atuou determinantemente para a conexão dos interesses de atores privados do setor da construção civil com os objetivos da integração regional na área. Nesse ponto, destaca-se a ideia de que a projeção da expansão desse setor do capitalismo brasileiro na América do Sul, não ocorreu apenas através do fortalecimento/criação de políticas e mecanismos internos que impulsionaram o processo de internacionalização dessas empresas na região, como o novo perfil do BNDES e suas linhas de financiamento para a região nos governos Lula, mas também o ativismo diplomático governamental que possibilitou no âmbito político bilateral tal expansão por meio da negociação política a respeito das obras.

Os exemplos de participação de companhias brasileiras em obras de infraestrutura na Bolívia e no Equador, demonstram que a internacionalização das empresas por meio da

política externa regional pode ser entendida também como parte inerente das políticas de estímulo domésticas a esse setor, revelando assim a natureza internacional do programa neodesenvolvimentista nos governos Lula. É importante 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 envolvem concessão às empresas por períodos determinados por parte do governo onde são realizadas, são projetos, portanto, de longo prazo e alto custo, que requerem representação física das empresas nos territórios e negociações políticas entre os governos. Nesse sentido, tratam-se de operações de alto custo econômico e político e por isso 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 no capitalismo brasileiro ao longo do tempo em função das políticas governamentais que as subsidiaram. 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 e não apenas econômico no cenário brasileiro desde 1960 até os dias de hoje, reforça a importância em se entender as dinâmicas que envolveram a ação governamental regional na dimensão da infraestrutura, conforme Campos (2012):

A força econômica e política desses grupos atualmente é resultado da forma como procedeu a transição política no Brasil do regime ditatorial para o regime democrático representativo. Com a consolidação dos grupos monopolistas e bancário-financeiros no final da ditadura e seus aparelhos privados de hegemonia, esses empresários se gabaritaram a ter influência no processo da redemocratização, tendo projeção nos governos que seguiram ao fim do regime civil-militar. A alternância de poder entre regimes políticos e entre os diferentes partidos políticos no período democrático recente tem se dado concomitantemente à manutenção desses grandes grupos junto ao bloco de poder, apesar das diferentes posições assumidas em cada período. Mesmo com certas dificuldades sentidas por essas empresas no novo regime político representativo, visíveis em ‘escândalos públicos de corrupção’ nas quais estão envolvidas, problemas no exterior e reações de trabalhadores nos canteiros de obras – o que só reafirma a ideia de que elas tinham a cara da ditadura e se mantiveram apegadas às práticas impostas naquele tempo- , seu poder econômico e político tem se mostrado inabalável (CAMPOS, 2012, p.515).

Dessa forma, pode-se dizer que a relação entre o desenvolvimento do setor com políticas públicas dos governos brasileiros orientadas para tal é histórica, não sendo fato

inédito a partir de 2003. No entanto, o reflexo dessas políticas no âmbito externo por meio da ação governamental do período analisado demonstra a articulação de interesses privados na política externa brasileira 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 Cabral²⁴⁹ em 2010 :

Uma possível explicação [do aumento dos negócios das empresas brasileiras na região] é o esforço de tornar o Brasil um líder regional da América Latina. Um exemplo do incentivo promovido pelo presidente Lula ao processo de integração da região é a ampliação dos espaços de discussão tais como o Fórum Estratégico Empresarial Brasil-México que tem como objetivo promover alianças estratégicas entre as duas maiores economias da América Latina. Além disso, como o próprio presidente falou em relação ao comércio com os países latino-americanos: “Nós precisamos trabalhar sob a perspectiva de atingir o máximo. Eu sou fissurado para que o Brasil ocupe um lugar de destaque”. Assim, o impulso do governo para abrir ainda mais as portas diplomáticas na região, assim como aumentar as sinergias entre países com uma longa história diplomática e econômica pode estar contribuindo para que as transnacionais brasileiras mantenham o foco na América Latina (FUNDAÇÃO..., 2010, p. 11).

Especificamente no setor da construção civil, a característica oligopolista do mesmo reforça o aspecto neodesenvolvimentista do apoio à expansão 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 expansão dessas firmas num contexto de competitividade global é representada como um sinal de ‘novo estágio de desenvolvimento’ do Brasil como um todo” (GARCIA, 2012, p.105).

O deslocamento da dimensão da infraestrutura na análise da política externa regional do enquadramento meramente econômico (montantes das obras, montantes dos financiamentos do BNDES, índices financeiros da internacionalização das empresas na região, dentre outros) para o enquadramento político desses processos permite, justamente, evidenciar as dinâmicas políticas desse processo.

O que foi mobilizado em termos de recursos diplomáticos e domésticos para que as obras fossem negociadas a favor das empresas brasileiras esteve diretamente relacionado com a agenda bilateral política de mais alto nível do governo brasileiro com os países analisados.

²⁴⁹ 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>. Acessado em: 08/02/2019.

Nesse sentido, com o objetivo de compreender a dimensão da infraestrutura como exemplo da projeção neodesenvolvimentista da política regional brasileira na América do Sul, nas seções que seguem aborda-se: 1) como a infraestrutura torna-se tema de convergência no subcontinente na década de 2010, 2) quais os principais mecanismos e políticas domésticas implementadas pelo governo brasileiro para o apoio à expansão dos negócios das construtoras na região e 3) a problematização dos principais resultados e limites da ação bilateral dos governos Lula na dimensão da infraestrutura, a partir dos objetos empíricos trabalhados na tese.

5.1 A arquitetura regional: a infraestrutura na agenda da integração sul-americana (IIRSA ao Cosiplan)

O primeiro movimento organizado em torno do tema 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 de 2000, na I Reunião de Presidentes da América do Sul realizada em Brasília. Pode-se dizer que é a partir desse momento que a temática ganha relevância no cenário regional, conforme o Comunicado de Brasília, documento final da reunião:

[...] os presidentes assinalaram como prioritária a identificação de obras de interesse bilateral e sub-regional, não apenas nacional. Os financiamentos dos projetos de infraestrutura deveriam ser compartilhados pelos governos, pelo setor privado e pelas instituições financeiras multilaterais, entre as quais se destacavam o BID, a CAF, o Fonplata e o Banco Mundial. Os presidentes indicaram a necessidade de regras que favorecessem financiamentos de longo prazo por parte das instituições financeiras internacionais para os projetos de infraestrutura (HONÓRIO, 2013, p.34).

A infraestrutura foi um dos temas principais da nova agenda ²⁵⁰ da integração regional no subcontinente no início do século XXI. Tal agenda substituiu o predomínio dos temas comerciais nos mecanismos de integração regional gestados sob influência do regionalismo aberto da década de 1990. A temática, integração de infraestrutura, foi elencada como o elemento impulsionador de qualquer mecanismo ou iniciativa de integração regional considerada pelos governos da época condição premissa para o desenvolvimento de outras

²⁵⁰ Sobre a I Reunião dos Presidentes da América do Sul ver Honório (2013).

iniciativas de cunho político, social ou econômico que surgissem na América do Sul (HONORIO, 2013, p.34).

Ponto de inflexão no regionalismo sul-americano na década de 2010, a I Reunião dos Presidentes da América do Sul significou o primeiro encontro dos doze presidentes da região na história. A agenda discutida na reunião²⁵¹ lançou as bases dos temas que influenciaram as iniciativas de integração ao longo da década, no entanto, inicialmente com propósitos bastante distintos daqueles dos governos da denominada virada progressista na América da Sul. O tema da integração da infraestrutura regional, por exemplo, era concebido no governo FHC a partir da mobilização de investimentos do setor privado.

Nesse sentido, guardada a ressalva privatista do período, pode-se dizer que a I Reunião dos Presidentes da América do Sul marcou de maneira geral a retomada de temas que ganharam destaque na agenda política regional ao longo da década de 2010, em linha com os processos internos dos países do retorno de modelos de desenvolvimento com base em ideias desenvolvimentistas conforme discutiu-se no capítulo 2.

A IIRSA, especificamente, foi uma proposta brasileira apresentada na reunião de 2000 em conjunto com um estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 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 constituía-se um dos aspectos mais custosos à inserção dos produtos sul-americanos na economia internacional (HONORIO, 2013).

Enquanto proposta metodológica organizativa da infraestrutura no subcontinente, pode-se dizer que 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 em estudo elaborado por Eliézer Batista da Silva²⁵² para o governo brasileiro em 1997 denominado, 'Infraestrutura para o desenvolvimento sustentado e a integração da América do Sul'. Conforme Acserald (2001):

²⁵¹ Cinco temas foram elegidos como prioritários pelos governos da época na reunião de 2000: democracia, comércio, conhecimento e tecnologia, drogas ilícitas e delitos conexos e infraestrutura de integração.

²⁵² Eliézer Batista (MG, 4 maio de 1924 -18 junho de 2018) engenheiro civil, foi um dos maiores empresários brasileiros no setor de infraestrutura. Foi ministro de Minas e Energia no governo João Goulart (1961-1964), presidente da Companhia Vale do Rio Doce de 1979 a 1986 e atuou na Secretaria de Assuntos Estratégicos em 1992, deixando o cargo no início do processo de *impeachment* do governo Collor. No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), foi membro do Conselho Coordenador das Ações Federais no Rio de Janeiro, órgão ligado à presidência da República.

Ele [o estudo de Batista] passou a ser o documento-base no governo Fernando Henrique para o planejamento da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações. A ideia foi ter um plano de investimentos programados tendo como referência as linhas de articulação econômica e territorial dos mercados regionais com os mercados internacionais. [...] Batista (1997) trabalhou com uma perspectiva geoeconômica, aplicada não apenas ao espaço territorial brasileiro mas também no Cone Sul. Assim, a integração regional e o benefício econômico deveriam prevalecer sobre os critérios do interesse nacional. Para ele, o desenvolvimento territorial deveria implementar-se a partir da ideia de cinturões de desenvolvimento que contemplassem um “aglomerado” de projetos mais bem distribuídos (ACSERALD, 2001, p.41-45).

A visão do planejamento regional passou a ser articulada com o desenvolvimento da infraestrutura nacional, Batista (1997) defendia a conexão de regiões na América do Sul que tivessem importância econômica a fim de garantir maior dinamismo para as economias nacionais, principalmente a brasileira. A negociação política da IIRSA articulada pelo governo brasileiro na reunião dos presidentes da América do Sul no ano 2000 foi o desfecho da maturação de uma proposta que surgiu no fim dos anos 1990 e desenvolveu-se na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), alocada no Ministério do Planejamento.

Conforme entrevista concedida à autora pelo então coordenador nacional da IIRSA no Brasil, Sr. Ernesto Carrara, funcionário do Ministério do Planejamento, realizada em 2013 para a pesquisa de mestrado sobre o surgimento da IIRSA e seu significado para o regionalismo sul-americano, questionado à respeito do surgimento da iniciativa ele afirma:

[o projeto da IIRSA] Ele nasceu aqui no planejamento, não sei te dizer em termos de negociação política como surgiu, do ponto de vista metodológico, nós em 1999 estávamos fazendo nosso plano plurianual (PPA) de 2000-2003. A metodologia territorial do plano, utilizou algo que vinha do Eliézer Batista ainda na secretaria de assuntos estratégicos da presidência quando ele concebeu corredores de exportação que no caso do PPA teve também essa conotação de corredores, vê-se a parte toda de infraestrutura desse PPA, e os programas chamam corredor nordeste, etc. e outras denominações dos corredores do PPA. Essa metodologia de planejamento territorial foi utilizada na condução do processo da IIRSA, em 2000 na I Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, aliás a I primeira reunião que houve dos presidentes da América do Sul, nessa reunião é que foi criada a IIRSA e nos seus trabalhos de planejamento territorial utilizou essa metodologia do Brasil. A metodologia que o Brasil tinha adotado no seu planejamento de médio prazo e assim foi e, a América do Sul foi dividida na época em nove eixos de integração e desenvolvimento (HONÓRIO, 2013, p.122).

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 ²⁵³ 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 da iniciativa consensuados 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 (HONORIO, 2013).

Ao longo de seus dez anos de existência a iniciativa não forjou uma institucionalidade que garantisse o financiamento das obras, transformando-se em um fórum de discussão e de formação de uma carteira de obras de infraestrutura regional. 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 em relação a projetos de infraestrutura. O protagonismo do governo brasileiro no lançamento da iniciativa não foi observado no desenvolvimento da mesma, posto que não empenho para impulsionar o fortalecimento/criação de canais de financiamento multilaterais no interior da iniciativa.

Em meados da década de 2010, a IIRSA passou a ser questionada pelos governos da região, principalmente Equador, Venezuela e Bolívia, por não estimular espaços de

²⁵³ Inicialmente a carteira de obras da IIRSA foi organizada em dez eixos de integração e desenvolvimento: 1) Eixo Andino; 2) Eixo Andino do Sul; 3) Eixo da Hidrovia Paraguai – Paraná; 4) Eixo de Capricórnio; 5) Eixo do Amazonas; 6) Eixo do Escudo das Guianas; 7) Eixo do Sul; 8) Eixo Interoceânico central; 9) Eixo Mercosul – Chile; e 10) Eixo Peru – Brasil – Bolívia. No âmbito do Cosiplan, há atualmente nove eixos.

coordenação política para tratar o tema da infraestrutura regional. Dessa forma, influenciada também pelos novos delineamentos que a agenda da integração regional sofre com a chegada dos governos populares na América do Sul a IIRSA é incorporada a UNASUL. A principal justificativa para tal mudança era de que ao fazer parte de um organismo regional, com personalidade jurídica internacional, a integração de infraestrutura ganharia maior relevância política.

Em 2009, foi criado o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) no âmbito da UNASUL, que incorporou a IIRSA e o acumulado histórico de seus trabalhos e metodologias como secretaria técnica. A expectativa dos governos sul-americanos, inclusive o brasileiro, era de que a gestão coordenada entre os países para a implementação das obras fosse viabilizada e que as decisões tomadas no interior do COSIPLAN fossem internalizadas pelos países.

Não cabe no recorte histórico da tese uma análise mais detalhada acerca do desenvolvimento dos trabalhos no âmbito do COSIPLAN, no entanto, o deslocamento do tratamento do tema da integração da infraestrutura da IIRSA para a UNASUL revela em certa medida a incapacidade que os governos tiveram em forjar multilateralmente mecanismos deliberativos efetivos que avançassem com a implementação das obras componentes da carteira da IIRSA.

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, em 2013: “hoje temos a América do Sul inteiramente mapeada em termos de projetos de infraestrutura que precisam ser realizados” [sic]. Nesse sentido, pode-se apontar que a IIRSA não apenas trouxe num primeiro momento para o centro da política regional sul-americana o tema da infraestrutura com a sua criação no ano 2000, como foi responsável por ir desenvolvendo a convergência em torno da importância desse tema ao longo do avanço da formação de sua carteira de obras.

A participação das equipes nacionais nos grupos de trabalho dos eixos de integração e desenvolvimento incluindo projetos que eram prioridades para seus governos nacionais, desencadeou um processo de consenso gradual em relação à necessidade de buscar mecanismos para a viabilização dessas obras e a incorporação dessa temática como eixo estratégico do desenvolvimento não apenas da região, mas, principalmente a partir das perspectivas nacionais.

A IIRSA, e posteriormente o COSIPLAN, contribuiu determinantemente para que o tema da infraestrutura fosse internalizado pelos governos a partir de uma importância forjada

multilateralmente. Como exemplo, podemos citar o Peru, que incorporou em seu planejamento interno de infraestrutura o termo IIRSA como denominação para organização de suas obras ²⁵⁴.

Nessa perspectiva, a arquitetura regional em torno do tema da integração da infraestrutura na década de 2010, representada pela IIRSA/COSIPLAN, com seus avanços e limites favoreceu a existências de processos dialéticos a respeito da própria evolução desse tema na agenda da América do Sul com impactos importantes para a atuação brasileira: 1) houve a criação da convergência política entre os governos a respeito da importância do tema da infraestrutura, sendo considerado eixo estratégico do desenvolvimento conjunto da região; 2) o diagnóstico a respeito da incapacidade em viabilizar mecanismos multilaterais de financiamento que garantissem a implementação das obras e 3) a incapacidade institucional da IIRSA em administrar o andamento das obras em coordenação com os governos.

Do ponto de vista da política regional brasileira, a incapacidade da arquitetura regional existente referente ao tema da infraestrutura em dar conta dos temas da coordenação multilateral para a gestão das obras e do financiamento, abriu uma janela de oportunidade para a atuação bilateral do Brasil no tema. Defende-se que não se pode legar à responsabilidade brasileira o fato da IIRSA não avançar nessas questões, posto que há uma complexidade enorme referente às realidades financeiras e as capacidades materiais dos países realizarem as obras. No entanto, também não concebe-se a coincidência das oportunidades que se abriram aos setores da construção civil brasileira no contexto regional decorrentes das dinâmicas expostas acima.

Conforme pode-se observar na abordagem empírica da tese, a ação diplomática brasileira bilateral na Bolívia e no Equador utilizou a IIRSA nominalmente, e quando não o fez, recorreu aos princípios e objetivos da iniciativa para alavancar as propostas de cooperação que envolviam financiamento de organismos brasileiros as empresas brasileiras para a realização das obras nos países. Esse aspecto é notável principalmente na Bolívia, onde todas as obras constavam na carteira de obras da iniciativa.

O governo brasileiro soube conectar à sua estratégia bilateral no tocante ao tema da infraestrutura as lacunas e objetivos a serem alcançados pelos países, construídos multilateralmente ao longo dos anos de amadurecimento da carteira de obras da IIRSA. Nesse sentido, pode-se dizer que não houve grandes esforços bilaterais por parte do governo Lula em convencer seus parceiros sobre a importância da infraestrutura na agenda bilateral dos

²⁵⁴ Pode-se citar as obras no planejamento nacional peruano que são alocadas no eixo IIRSA-Norte e IIRSA-Sul.

países, cabendo ao governo apresentar e disponibilizar por meio da cooperação bilateral soluções e oportunidades para a efetivação das obras.

5.2 A arquitetura doméstica: as políticas de crédito e apoio à internacionalização das construtoras na América do Sul

Na seção anterior, buscou-se relacionar a arquitetura regional a respeito 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 incapacidade dos governos em ter o acesso a recursos ou mecanismos próprios de financiamento.

Ademais da importância da convergência regional alcançada por meio das instituições multilaterais no subcontinente, a esfera doméstica a partir da criação de uma estrutura de políticas de incentivo à atuação das empresas de construção civil na região foi também fator relevante para entender a projeção neodesenvolvimentista na dimensão da infraestrutura da política externa brasileira. Uma das principais características do neodesenvolvimentismo acerca da função do Estado foi fomentar políticas que beneficiassem as frações de classe hegemônicas no bloco de poder, conforme Boito e Berringer (2013).

Nesse sentido, levando em conta que as construtoras representavam um setor da economia brasileira competitivo em relação às capacidades de disputas em mercados globais do Sul e eram atores com força diretiva no bloco de poder neodesenvolvimentista, uma série de políticas públicas domésticas de concessão de créditos e incentivos à exportação, balizou a projeção dos negócios desses setores privados na América do Sul.

A sistematização e análise do grupo de políticas, estratégias e medidas que foram conformadoras do processo de internacionalização impulsionado nos governos Lula não será abordada de forma aprofundada nesta tese, posto que não faz parte dos objetivos da mesma, no entanto, buscou-se apresentar alguns exemplos de sua implementação que impactaram os resultados das dinâmicas de infraestrutura na ação brasileira na região.

Conforme aponta Vasconcellos (2016), as ‘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 orientava a eleição de setores ou empresas líderes denominadas “opções estratégicas” para ações específicas por parte do governo no sentido de alavancar esses setores. Conforme a autora:

O objetivo do governo Lula era, portanto, aumentar a eficiência econômica e a competitividade do Brasil no comércio internacional. [...] Como medidas práticas a PITCE estabelecia o financiamento e desoneração das exportações, sugeria medidas de promoção comercial, incentivava a criação de centros de distribuição no exterior, propunha a inserção da produção brasileira nas cadeias de suprimentos internacionais, salientava a promoção da marca Brasil. A ampliação da capacidade produtiva e da escala da produção dar-se-ia através do estímulo à fusão de empresas e do financiamento de consórcios de empresas (VASCONCELLOS, 2016, p.121-122).

Além das políticas de retomada de incentivos para os diversos setores econômicos, os mecanismos de financiamento às exportações ganharam destaque no processo de internacionalização dessas empresas. Conforme Cerqueira (2014), a concessão de crédito a projetos de infraestrutura é fundamentada em arcabouço técnico-jurídico 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), Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE).

As criações 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, 2016).

Nesta tese, avalia-se o papel do BNDES²⁵⁵ 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

²⁵⁵ Sobre o papel do BNDES na política externa dos governos Lula ver Bugiato (2016).

dimensão da infraestrutura. Conforme Sennes e Mendes (2008), a região sul-americana foi um 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 riscos políticos, possibilidade da utilização do mecanismo CCR e a conjuntura da IIRSA.

A partir de 2003, sob a gestão de Carlos Lessa no BNDES, foi disponibilizada uma linha de crédito para financiamentos de serviços brasileiros em países da América do Sul, conforme mencionamos no capítulo 3, o primeiro país a ser beneficiado por essa política foi a Bolívia com um montante de US\$ 600 milhões disponibilizados para a realização de projetos de infraestrutura no país. Ainda no mesmo ano, foi criado o Departamento de Integração da América do Sul, ou seja, a integração regional sul-americana passa 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 dos governos, uma vez que as mudanças políticas afetam diretamente os comandos e as políticas da instituição, não podendo ser o banco desvinculado dos conflitos e projetos dos governos. As políticas de financiamento, crédito e os setores que obtêm mais facilidades para acesso aos serviços oferecidos pelo banco, portanto, seguem as mesmas diretrizes do modelo de desenvolvimento adotados pelos governos brasileiros em cada período, funcionando como um órgão importante para que tal modelo se desenvolva. Conforme o autor pontua: “[...]BNDES é considerado o principal instrumento de execução da política de investimento do governo federal, que é destinada primordialmente a apoiar programas, projetos, obras e serviços que tenham relação como desenvolvimento econômico e social do país” (BUGIATO, 2016, p.171).

A importância do BNDES no modelo econômico dos governos Lula não restringiu-se 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). Cabe apontar que os setores mais beneficiados pelo acesso aos produtos do banco estavam aqueles que enquadravam-se dentro da “política de campeãs nacionais”, ou seja, empresas ou setores que dispunham de capacidade e *expertise* para competir internacionalmente. Tais mudanças, conforme já citado, estiveram em linha com os objetivos do programa de crescimento do governo:

[...] a década de 1990 legou um banco de desenvolvimento que se tornara um banco de investimento com critérios de mercado. Dada a orientação superior da política econômica, o banco se desviou de suas atividades tradicionais de

suporte ao setor produtivo e à infraestrutura para se tornar, prioritariamente, um gestor da transferência de ativos produtivos públicos para o setor privado. Contudo, no governo Lula o BNDES banco passou a ser um centro de poder dotado de orientação e orçamento diferentes da década anterior e resgatou aspectos do desenvolvimentismo, vislumbrando recolocar em marcha o desenvolvimento “autônomo” do capitalismo brasileiro, no moldes do processo que ocorreu no século XX (BUGIATO, 2016, p.176).

Dentro das atividades que o banco elencou como estratégicas durante o período, para os fins da pesquisa, destaca-se o apoio à ampliação das exportações brasileiras. Conforme Bugiato (2016) a expansão física do banco com a abertura em 2009 do BNDES *América Latina y el Caribe* em Montevideo, Uruguai, sede do MERCOSUL e da ALADI (Associação Latino Americana de Integração), 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 principais²⁵⁶: 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 devido pelo importador estrangeiro, esse desembolso de recursos se dá em reais no Brasil e o importador estrangeiros passar a dever ao BNDES em dólares.

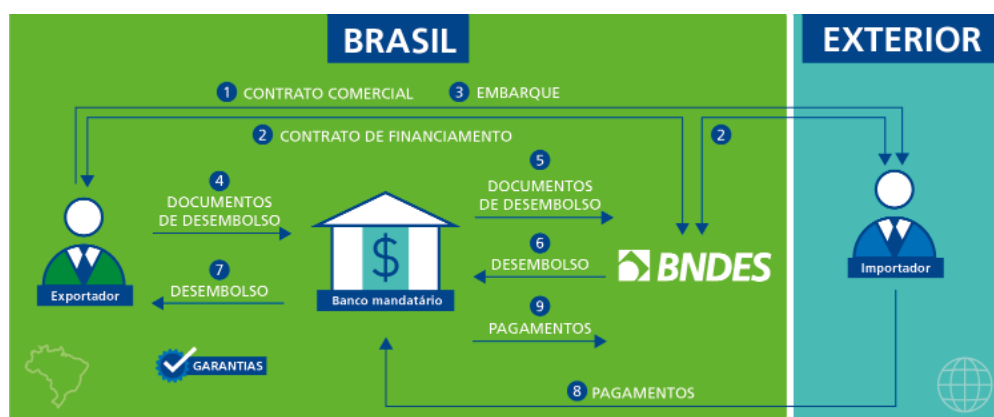
Na linha pós-embarque, o financiamento à comercialização pode ser realizado por meio de duas modalidades operacionais *supplier credit* e *buyer credit*. Na modalidade *supplier credit*, há o refinanciamento ao exportador por meio do desconto de títulos. O exportador concede ao importador financiamento por meio de carta de crédito, letras de câmbio ou notas promissórias, esses títulos são endossados pelo exportador ao BNDES. O banco realiza o desembolso à empresa exportadora no Brasil e o importador paga por meio dos títulos no prazo definido os valores ao BNDES.

²⁵⁶ Além das linhas citadas há o BNDES Exim Automático, no qual o importador tem acesso ao financiamento para adquirir bens brasileiros por meio de bancos no seu próprio país.

Figura 7 – Fluxo Operacional BNDES Exim Pré-embarque *Supplier Credit*

Fonte: Portal do BNDES (2019).

Na modalidade *Buyer Credit*, o financiamento à exportação dá-se mediante celebração de contrato com o importador com interveniência do exportador. O banco concede ao importador financiamento mediante a celebração de contrato de financiamento firmado entre o BNDES e o importador, ou entre o BNDES e o devedor²⁵⁷. Operações mais complexas e que envolvem diretamente o importador estrangeiro são em geral realizadas por meio dessa modalidade (BNDES, 2019). Conforme Bugiato (2016), a reativação do uso do CCR, possibilitou a expansão das operações pós-embarque uma vez que o convênio mitiga os riscos políticos e comerciais das transações já que o banco central do país devedor se compromete com o pagamento da dívida na compensação multilateral entre os bancos centrais dos países signatário.

Figura 8 – Fluxo Operacional BNDES Exim Pré-embarque *Buyer Credit*

Fonte: Portal do BNDES (2019).

²⁵⁷ A categoria de devedor nas operações do BNDES inclui os casos em que o próprio importador ou outra pessoa jurídica de direito que assumam a obrigação de pagamento resultante da exportação, como por exemplo os governos dos países.

No tocante às garantias exigidas pelo BNDES para a aprovação das operações destacam-se: seguro de crédito à exportação com cobertura do Fundo de Garantia a 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 e 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 BNDES, Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), da Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, cumpridas todas as formalidades para reembolso automático; e outras garantias definidas na análise da operação (BNDES, 2019).

Além dos mecanismos de garantia acima, especificamente para os projetos de infraestrutura, houve a utilização do fideicomisso como meio para mitigação dos riscos envolvidos e, principalmente, como facilitador do crédito na América do Sul. 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.

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, p.180).

Com base nesses princípios 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. Segundo os autores, a versão sul-americana guarda semelhanças com o *trust* anglo saxão, na medida que permite separação e a transferência de um patrimônio a uma terceira pessoa, para que esta possa exercer a administração desse patrimônio conforme instruções expedidas pelo proprietário original. Conforme Senra et. al.:

O “fideicomisso sul-americano” guarda semelhanças com o *trust* e serve como instrumento para segregar ativos e para canalizar o recebimento de recursos privados e aportes governamentais. Além da vantagem jurídica de proteger o fluxo de caixa de um investimento dos riscos a que pode estar sujeito o patrimônio da empresa beneficiária, o fideicomisso elimina possíveis conflitos de interesse durante a execução do projeto, confere transparência na gestão dos recursos e centraliza a tomada de decisões envolvendo os investimentos em infraestrutura (SENRA et al., 2007, p. 179).

Nas operações que envolvem a utilização do fideicomisso, os governos conseguem 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. Assim: “O fideicomisso, por constituir um patrimônio autônomo, confere segurança jurídica no isolamento: a) dos ativos anteriores em relação aos novos ativos aportados por sponsors; e b) dos fluxos de caixa dos projetos, funcionando como mitigador do risco comercial” (SENRA et.al, 2007,p.190).

O fideicomisso foi o mecanismo que viabilizou a concessão do financiamento do BNDES a UHSF no Equador, abordada no capítulo 4 da tese. Conforme citado, a conclusão dos termos do financiamento para a realização da obra ocorreu em 2003 e, segundo os autores, o fideicomisso foi fundamental para realizar o projeto. O financiamento contava com a outorga governamental e curso de pagamentos no CCR, no entanto, a constituição do fideicomisso visou cumprir requisitos adicionais estipulados pelo BNDES para o desembolso. Por meio do fideicomisso, o governo equatoriano pretendeu isolar os fluxos destinados ao pagamento dos investimentos e caso não existissem fundos suficientes para o serviço da dívida, o Ministério de Finanças ficava autorizado a sacar fundos do Banco central para o pagamento (SENRA et. al., 2007).

Essa autorização prévia estabelecida pelo fideicomisso dada pelo Ministério de Finanças do Equador para o saque visando o pagamento da dívida com o banco brasileiro foi alvo de críticas e contestações por parte do governo Correa, na conjuntura da auditoria da dívida, justamente porque ao cabo tornava o Estado equatoriano responsável pelos riscos que envolviam a realização da obra, argumento principal utilizado para a reforma da lei que

versava sobre os investimentos externos em obras de infraestrutura no país discutidas também no capítulo 4.

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 também incorporou às suas práticas instrumentos oriundos nos países parceiros que garantiram maior segurança para o banco a tais operações de exportação. Conforme Bugiato (2016), o BNDES foi participante ativo da expansão dos negócios das empresas de construção civil na América do Sul durante os governos Lula sob a égide da integração de infraestrutura:

[..] Assim como em outros países em que o Estado é responsável por financiar serviços vultosos de exportação de serviços de construção civil, no Brasil coube ao banco tal operação. Poucas empresas brasileiras ou instaladas no Brasil foram beneficiadas pelos financiamentos da instituição para executar obras principalmente na América do Sul, processo este reforçado pelo artigo nono do estatuto, **que condiciona a liberação de financiamento no exterior à importação de mercadorias e contratação de serviços brasileiros**. As empresas brasileiras do ramo da construção civil, como Odebrecht, Camargo Correa e Andrade Gutierrez, são grupos multifuncionais, isto é, atuam em uma série de outros ramos da economia, que não o seu de origem, por meio de controle acionário destaca que esta alta concentração de capital permite que tais grupos pautem políticas públicas e tenham suas demandas atendidas com agilidade (BUGIATO, 2016, p.225, grifo nosso).

O aumento da dotação da capacidade orçamentária do BNDES e do escopo de seus produtos ocorrida durante os governos Lula, objetivando torná-lo o principal instrumento da expansão dos negócios das empresas de construção civil na América do Sul, disponibilizando por meio de suas políticas de crédito e recursos os dispositivos de competitividade necessários para que as mesmas avançassem sobre um mercado carente de *expertise* e dinheiro, não explica por si o aumento substantivo dos negócios de um setor altamente oligopolizado como o da construção civil, o principal fator para entender essa expansão reside justamente na obviedade que envolve a concessão dos financiamentos em países estrangeiros por meio do BNDES: apenas empresas brasileiras podem acessar tais recursos.

Essa especificidade não restringe-se apenas ao BNDES, mecanismos de financiamento à exportação de serviços e produtos brasileiros como o PROEX-BB também são aplicáveis apenas a companhias brasileiras. Cabe ressaltar, que os requisitos exigidos por esses órgãos para a aprovação das operações de exportação seguem rígidos critérios e mecanismos de garantia que conferem 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 também 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).

Conforme analisado por meio dos exemplos da tese, o fluxo das dinâmicas que envolveram a participação de empresas brasileiras em obras de infraestrutura referente aos financiamentos não seguiu o rito descrito acima. Na maior parte dos casos analisados, o governo brasileiro negociou bilateralmente o financiamento das obras antes mesmo do envolvimento direto ou a elaboração dos projetos de execução por parte de determinada empresa brasileira. Isso significa que se o papel do BNDES, conforme informações do banco, em avaliar o mérito do projeto sobre a concessão do financiamento ocorre depois da adjudicação, a disponibilização por parte do governo brasileiro do mesmo precedeu as análises do banco.

Outro ponto que coloca a precedência do ativismo diplomático de alto nível na dimensão da infraestrutura, é o fato de que a partir do momento que os governos acordam sobre o financiamento a liberação do mesmo, conforme já apontamos, implica a adjudicação da obra a uma empresa brasileira. Tal característica, que de tão óbvia acaba sendo subvalorizada nas análises sobre a temática da expansão dos negócios das empresas de construção civil na América do Sul, tornou-se o principal elemento da barganha governamental na política bilateral a favor das empresas brasileiras. Assim, quando o governo brasileiro coloca-se a disposição em cooperar bilateralmente para o avanço da integração da infraestrutura na América do Sul em determinada obra por meio de financiamentos, podemos aqui citar qualquer um dos casos elencados no capítulo 4 ou capítulo 5, condiciona diretamente a concessão do financiamento à contratação de serviços de empresas brasileiras.

Cabe apontar, que em muitos casos conforme a empiria abordada na tese permitiu sugerir, essa pré-condição antecipa até mesmo os ritos dos processos licitatórios das obras nos países de origem, o que têm gerado críticas nos últimos anos principalmente por conta dos recentes casos de corrupção envolvendo empresas brasileiras de construção civil e governos sul-americanos.

Nesse sentido, 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 nos mercados periféricos, portanto, aqueles em que elas tem maior chance de competir e expandir seus negócios. Essa estrutura de dispositivos de financiamento foi decisiva para potencializar a barganha política diplomática do governo brasileiro na disponibilização de recursos para a realização das obras nos países da América do Sul e, conseqüentemente, a expansão dos negócios desses atores privados. A articulação da arquitetura doméstica de políticas de estímulo com a arquitetura regional de convergência em relação ao tema conferiu à dimensão política, ou seja, a ação à nível presidencial bilateral legitimidade nos dois cenários, doméstico e regional.

Contudo, a partir do que foi apresentado e articulado não cabe compreender a expansão dos negócios das construtoras como um processo induzido somente a partir de instrumentos domésticos (BNDES, políticas de estímulo) e voluntarismo por parte das empresas, ou conforme o BNDES: “[...]a partir de uma percepção desses atores [construtoras] do potencial de ganho e competitividade em países em desenvolvimento, com obras complexas de infraestrutura a serem realizadas, com poucas empresas locais aptas a executá-las” (BNDES, 2019).

A expansão das empresas de construção civil na América do Sul deve ser compreendida como uma dinâmica orientada politicamente a partir do ativismo de alto nível do governo brasileiro no âmbito bilateral. Conforme a tese apontou, o ativismo diplomático foi responsável por articular a expansão desse setor do capitalismo brasileiro na América do Sul.

5.3 Resultados e limites da ação brasileira na dimensão da infraestrutura na América do Sul: contribuições a partir das análises da Bolívia e do Equador

Conforme apontou-se, a dimensão da infraestrutura analisada a partir das relações bilaterais permite a problematização dos princípios e orientação Sul-Sul da política regional brasileira nos governos Lula. A lógica de atendimento aos interesses de setores como as empresas de construção civil na política externa, revela o caráter neodesenvolvimentista da mesma para a América do Sul e, portanto, os limites entre o discurso diplomático Sul-Sul e os resultados da ação regional.

Para Garcia (2012), a integração física foi um elemento central da integração política entre os países sul-americanos na década de 2010. Se no campo multilateral a instituição criada para tal fim, a IIRSA, não logrou implementar as obras que integrariam o subcontinente, bilateralmente houve um grande número de obras que foram executadas nos

países da região. Pode-se dizer, portanto, que na primeira década dos anos 2000 houve um forte movimento na América do Sul de grandes obras de infraestrutura sendo realizadas.

Tal dinâmica gerou consequências que em determinados casos foram de encontro aos objetivos iniciais das obras, conforme Garcia (2012):

Entretanto, os *benefícios* da integração da infraestrutura, e os atores mais beneficiados por elas, geram também altos *custos*. Esses custos são os recorrentes impactos ambientais, a mobilização de mão de obra barata, que é submetida a condições precárias de trabalho, a formação de bolsões de miséria e focos de prostituição, além da cooptação de lideranças locais em troca de algumas compensações, de modo a legitimar dado projeto junto às comunidades - enfim, a destruição de formas de vida tradicionais e a remoção de populações e comunidades que, até então, ocupavam e viviam de seu trabalho nos territórios, que são transformados para melhor atender aos interesses do projeto de desenvolvimento em curso. A relação custo-benefício é, portanto, desequilibrada, considerando a convergência de interesses entre Estado e capital, frente aos setores e grupos mais vulneráveis. O desenvolvimento, ora apresentado como "anti-hegemônico", autônomo e endógeno, torna-se um instrumento do próprio capitalismo para seu melhor funcionamento (GARCIA, 2012, p.129).

Especificamente no caso brasileiro, a dimensão da infraestrutura problematiza os principais paradoxos apontados pela literatura a respeito da presença brasileira na região. Conforme a empiria abordada na tese sugere, se os resultados das ações governamentais nessa dimensão podem ser compreendidos como paradoxais aos princípios de cooperação para o desenvolvimento emulados na política externa brasileira, as motivações para a ação não devem ser consideradas contraditórias. Pelo contrário, elas denotam a ação política dos articuladores da política externa brasileira no período em conciliar princípios solidários com interesses privados na política regional.

O governo brasileiro articulou na política externa regional, na dimensão da infraestrutura, a orientação Sul-Sul e a projeção neodesenvolvimentista. Não há como mensurar qual das duas diretrizes foi dominante nas ações brasileiras na América do Sul, ou mesmo a intencionalidade do governo em relação a tal predomínio. O neodesenvolvimentismo e os princípios Sul-Sul apareceram, por meio da análise das relações bilaterais abordadas, como estratégias complementares, não foi possível indicar em quais momentos as ações explicam-se mais pelo neodesenvolvimentismo ou mais pela orientação Sul-Sul, sendo em certa medida, indissociáveis.

Nesse sentido, pode-se dizer que a ideia de que há um paradoxo na ação brasileira na região falseia a compreensão dos vínculos domésticos e externos, privados e públicos

expressos na política externa brasileira, na ação governamental e nos seus objetivos na América do Sul. Os resultados, muitas vezes paradoxais, tais como o aumento da dependência econômica dos países em relação ao Brasil, o acirramento de tensões sociais domésticas, conflitos diplomáticos com origem em ações de setores privados entre outros, explicam-se justamente pela dificuldade conforme Saraiva (2013) em pactuar objetivos opostos no decorrer de processos, que envolvem interesses privados e compromissos públicos com instituições basilares do arcabouço da política sul-americana, como a integração regional.

A reconstrução dos processos que envolveram todas as fases das obras, da negociação à finalização, permitiu compreender as dinâmicas governamentais e privadas na dimensão da infraestrutura a partir de seu aspecto político. Com base, portanto, nas relações bilaterais com Bolívia e Equador detalhadas nos capítulos anteriores, destacam-se algumas considerações a respeito das dinâmicas brasileiras na dimensão da infraestrutura durante os governos Lula.

5.3.1 O ativismo político diplomático: a negociação das obras

Nos casos das obras realizadas por empresas brasileiras na Bolívia e no Equador analisadas na tese, o ativismo governamental foi determinante nos momentos iniciais de negociação das mesmas. Conforme pontuou-se no início do capítulo, o ativismo governamental pode ser entendido a partir de duas dimensões que o subsidiaram: 1) a articulação de uma arquitetura regional no tema que resultou na convergência dos países em relação à importância da integração de infraestrutura na América do Sul e 2) a apropriação política dessa convergência no tratamento do tema bilateralmente, articulado à disponibilização de financiamentos e *expertise* brasileira para a realização das obras.

Simultaneamente ao destaque da importância do desenvolvimento da IIRSA de maneira específica e da integração de infraestrutura de maneira geral no seu discurso diplomático, o governo brasileiro negociou com a Bolívia e o Equador bilateralmente obras que viriam a compor ou compuseram a carteira da iniciativa. No caso boliviano, percebeu-se que o governo brasileiro mobilizou recursos como protocolos, acordos e declarações que oficializavam o comprometimento bilateral dos países em avançar com a realização das obras. No caso equatoriano, o ativismo governamental foi essencial para a finalização da questão do financiamento para a construção da HSF. Tal ativismo, portanto, foi determinante para que as empresas brasileiras executassem as obras.

Nesse ponto, resgata-se a ideia desenvolvida mais acima que não se deve entender a participação dessas empresas nos países sul-americanos simplesmente como uma

consequência automática das políticas internas de crédito e estímulo à exportação, ou do papel do BNDES nos governos Lula. A expansão das obras realizadas pelas construtoras nos países analisados não foi resultado do senso de oportunidade autônomo de empresas que lançaram-se à região, mas do ativismo governamental político no âmbito bilateral, ou seja, houve um projeto na política externa regional para a expansão dos negócios desse setor.

Nesse sentido, é interessante apontar que na maior parte dos casos analisados na Bolívia e no Equador, há precedência na oferta do financiamento por parte do governo brasileiro para a realização de determinada obra do que a adjudicação de processos licitatórios por empresas brasileiras que posteriormente buscam os mecanismos de crédito brasileiros. A inversão dessas etapas corrobora o argumento do ativismo político do governo brasileiro posto que, necessariamente, conforme já mencionado acima, condicionou à disponibilização do financiamento à contratação de uma empresa brasileira.

Não foram encontrados, nos casos analisados, elementos que indicassem uma relação direta entre empresas específicas e a ação do governo brasileiro para garantir que a mesma realizasse tal obra. A ideia de ativismo político ao qual utiliza-se na tese não significa, posto que a empiria não possibilitou tal conexão, que o governo brasileiro agiu em nome dos interesses de uma ou outra empresa específica. No entanto, o que a análise dos processos sugere é que o ativismo político na dimensão da infraestrutura beneficiou as empresas de construção civil de maneira ampla, enquanto setor relevante do capitalismo brasileiro no período.

As apresentações sobre as empresas brasileiras de infraestrutura em embaixadas, como no caso da embaixada brasileira em La Paz, e a permanente menção do presidente Lula a respeito da importância dos empresários brasileiros para o desenvolvimento econômico e a cooperação no tema da infraestrutura entre o Brasil e os dois países, conforme apontou-se ao longo da tese, denotou o espaço de projeção dos interesses desses atores privados na política regional.

A articulação da orientação Sul-Sul e da projeção neodesenvolvimentista na ação governamental na dimensão da infraestrutura, demonstrou-se principalmente por meio da conexão de valores como a integração regional, a cooperação para o desenvolvimento e a redução das assimetrias entre o Brasil e os países analisados, com a atuação dos empresários brasileiros no discurso diplomático.

Com o deslançar dos processos referentes às obras, os problemas que surgiram referentes à flexibilização ou não-aplicação de normas em favor das empresas brasileiras, de conflitos entre as empresas e os governos nacionais ou conflitos sociais ocasionados por obras

sob responsabilidade das construtoras brasileiras apontaram os perigos dessa estratégia de diluição de interesses privados em princípios Sul-Sul na política bilateral. A participação ativa do governo na fase de negociação em âmbito diplomático bilateral das obras, atrelou indiretamente conforme a empiria nos indicou, a atuação das empresas brasileiras com a atuação do próprio governo, gerando custos diplomáticos ao último. A seção seguinte aborda esse aspecto.

5.3.2 Problemas na implementação das obras: questões contratuais e crises diplomáticas

Conforme a reconstrução dos processos das obras possibilitou compreender, os momentos seguintes à adjudicação das obras, ou seja, a etapa na qual os contratos eram avaliados pelas instâncias burocráticas pertinentes e submetidos às legislações locais, foram marcados por uma série de acontecimentos que colocaram as empresas brasileiras em situação de exposição e fragilidade.

A flexibilização de normas, requisitos, ou não-aplicação de regras referentes às questões ambientais, sociais e outros dispositivos legais nos processos dos contratos de algumas obras gerou, conforme abordou-se nos capítulos 4 e 5, crises entre as empresas brasileiras e os governos dos países. A crise que levou à expulsão da Odebrecht no Equador tinha raízes em irregularidades contratuais não observadas pelo governo à época, conforme acusações do governo Correa. A expulsão da Queiroz Galvão da Bolívia e a sub-rogação do contrato para a OAS também recebeu acusações por parte do governo Morales e de opositores a respeito de não-seguimento das legislações que regeram o tema da concessão das obras de infraestrutura no país.

Maior exemplo nesse sentido foi a contestação na CIC por parte da Hidropastaza, com apoio do governo equatoriano, a respeito do contrato da Odebrecht para a construção da HSF. O episódio, que envolvia factualmente duas pessoas jurídicas privadas – a Hidropastaza e a Odebrecht- afetou as relações diplomáticas entre Brasil e Equador justamente porque com base nas supostas irregularidades o governo Correa ameaçou o não-pagamento do financiamento realizado via BNDES.

Nesse sentido, por mais que a intervenção governamental possa ser observada predominantemente no momento da negociação bilateral das obras, não sendo possível rastrear nos casos analisados participação governamental no desenvolvimento dos detalhes contratuais entre as empresas brasileiras e os governos nacionais, houve conexão da atuação destas com o governo brasileiro.

O relatório da auditoria da dívida equatoriana acusou nominalmente o Estado brasileiro como corresponsável pelas supostas irregularidades no contrato de construção da HSF. O deslocamento de conflitos e problemas com atores privados brasileiros para a esfera diplomática bilateral impactou de maneira negativa a política brasileira regional, uma vez que as questões apresentadas, por exemplo, por Correa referentes ao aumento da dívida externa equatoriana decorrente dos financiamentos com o Brasil, questionava o papel colaborativo que o governo brasileiro pronunciava na sua ação regional.

As crises com as empresas brasileiras na Bolívia e no Equador expunham a política regional também pelo âmbito doméstico, contrariamente aos argumentos dos governos desses países que indiretamente cobravam uma postura mais solidária e cooperativa por parte do governo brasileiro, o setor de oposição à política externa brasileira questionava o predomínio dos valores Sul-Sul em detrimento da não-proteção do interesse nacional, nesses casos específicos Odebrecht e Queiroz Galvão, atores privados. Pode-se dizer que esse tipo de contestação interna com os sinais trocados, valorização da expressão neodesenvolvimentista na ação governamental ao invés da orientação Sul-Sul, pode ser entendido como o resultado “paradoxal” doméstico da fusão das linhas neodesenvolvimentistas e solidárias Sul-Sul na política regional brasileira do período.

A atuação do governo brasileiro nas crises observadas durante a tese demonstrou que ele agiu de forma reativa buscando atenuar os impactos negativos na imagem das empresas, mas ao contrário da não-diferenciação entre o governo e atores privados constantes nos momentos das negociações bilaterais da obra, em face às crises tratou-se de isolar no discurso diplomático e ação política, as dimensões privadas e governamentais.

No caso da expulsão da Odebrecht do Equador, não foi possível observar documentalmente intervenções oficiais na crise, sugere-se que as mesmas existiram sobrepondo visitas do presidente Lula e outros membros de sua equipe com representantes equatorianos no mesmo período em que a crise se desenrolava. No caso da expulsão da Queiroz Galvão, foi possível identificar a ação do governo brasileiro intervindo na resolução do conflito com o governo boliviano por meio de reuniões organizadas na embaixada brasileira em La Paz.

Dessa forma, conforme as discussões na literatura apontam, a atuação de setores privados brasileiros na América do Sul gerou certa imprecisão acerca dos limites e responsabilidades do governo brasileiro e das empresas brasileiras. Conforme a pesquisa empírica demonstrou, no momento de negociação bilateral das obras essa distinção não foi

uma preocupação do governo brasileiro, compondo parte da estratégia de alavancagem da negociação para a realização das obras.

5.3.3 Problemas na implementação das obras: o acirramento de conflitos sociais e ambientais

Outra questão relevante relacionada à atuação das empresas de construção civil brasileiras no Equador e na Bolívia e, que também gerou impactos na avaliação dos resultados da política regional brasileira, está relacionada com o acirramento de conflitos sociais e ambientais em decorrência das obras.

O exemplo mais evidente desse aspecto nas obras analisadas na tese foi a construção da rodovia Villa Tunari - San Ignacio Moxos, cujo um dos trechos passaria pelo território indígena dos TIPNIS. Conforme Delgado (2017), o caso aponta como a projeção das políticas neodesenvolvimentistas brasileiras na região geram processos neo-extrativistas e neo-colonialistas em outros países, a autora analisa especificamente o caso da estrada dos TIPNIS para apontar que projetos como esse contribuem para o aprofundamento do processo de marginalização de grupos já colocados à margem nessas sociedades, no caso, os indígenas.

Na ocasião, o governo brasileiro posicionou-se a favor da Bolívia resolver o conflito de forma soberana, condicionando a liberação do financiamento à resolução do mesmo. Lula, que na época não ocupava mais o cargo de presidente, chegou a reunir-se com Evo extraoficialmente aconselhando a dialogar com os indígenas em busca de uma solução e o andamento da obra. O distanciamento do governo brasileiro do conflito, no entanto, não impediu que atores envolvidos no mesmo identificassem no governo brasileiro um canal para a resolução do conflito. Conforme tratado no capítulo 3, o presidente da Confederação Indígena na Bolívia, principal entidade de representação da população indígena no conflito, cobrou a participação do governo brasileiro como mediador, o que foi prontamente rechaçado pela diplomacia brasileira.

O conflito dos TIPNIS indicou a ausência de mecanismos de avaliação dos impactos ambientais, sociais, econômicos e de respeito aos Direitos Humanos nos projetos financiados externamente por organismos de financiamentos públicos brasileiros. Posto que os projetos de infraestrutura financiados pelo governo brasileiro foram enquadrados politicamente dentro dos princípios orientadores da cooperação Sul-Sul da política regional brasileira, a não-observância dessas questões expõe os limites entre o discurso e as práticas do governo.

A dimensão da infraestrutura, portanto, possibilitou avaliar o compromisso do governo brasileiro com os princípios Sul-Sul e de cooperação para o desenvolvimento que balizaram

discursivamente sua atuação regional. Mesmo que não seja possível responsabilizar o governo brasileiro por decisões que acabam entrando no mérito soberano dos parceiros, como no caso da definição de qual obra será realizada ou o traçado da mesma, o estabelecimento de critérios com base em aspectos ambientais, sociais e de proteção aos Direitos Humanos na avaliação dos projetos que receberão o financiamento brasileiro estaria em linha com os princípios da cooperação para o desenvolvimento propagados pela política externa. Conforme apurou-se na tese, não existiram critérios dessa natureza na análise das obras analisadas.

5.4 Conclusão do Capítulo

Conforme argumentou-se no desenvolvimento da tese e especificamente neste capítulo, a dimensão da infraestrutura permite observar a expressão neodesenvolvimentista da política regional brasileira. A articulação da orientação Sul-Sul e a projeção da expansão dos negócios das construtoras na América do Sul caracteriza de forma geral como o tema foi abordado na agenda bilateral com a Bolívia e o Equador.

Trabalhou-se a ideia de que o ativismo político bilateral do governo brasileiro no tema deve ser entendido a partir de duas dimensões que subsidiaram a ação diplomática: 1) a arquitetura regional do tema, cujos maiores resultados para a ação brasileira foram a convergência em torno da importância da integração da infraestrutura regional e as possibilidades abertas aos atores brasileiros em decorrência da incapacidade de financiamento e implementação das obras multilateralmente e 2) a arquitetura doméstica de criação de políticas e mecanismos de estímulos e crédito para a exportação de bens, serviços e produtos de empresas brasileiras para a América do Sul.

A partir disso, considerou-se que a expansão das empresas de construção civil na Bolívia e no Equador fez parte de um projeto politicamente orientado na política externa regional e não pode ser entendido desvinculado do ativismo governamental bilateral para a negociação das obras. Nesse ponto, atesta-se através dos casos empíricos reconstruídos, que houve determinante participação do governo para que as obras fossem realizadas por empresas brasileiras. O ativismo político, portanto, foi variável condicionante nessas dinâmicas.

A ligação de princípios de cooperação para o desenvolvimento e a integração regional com a projeção de interesses de setores privados na dimensão da infraestrutura, trouxe problemas para a diplomacia brasileira em relação ao atrelamento das ações desta com as ações e os problemas ocasionados pela atuação das construtoras na Bolívia e no Equador. Nos

momentos de crise das empresas com os governos nacionais, o governo brasileiro reagiu reativamente no sentido de proteger a imagem das empresas e em consequência, sua política regional.

Outro tema observado a partir das obras analisadas na tese diz respeito aos impactos sociais, ambientais e econômicos nos países de origem dos projetos financiados pelo governo brasileiro. No caso específico dos TIPNIS, o acirramento do conflito motivado pela obra entre setores marginalizados da sociedade boliviana e, inclusive, a possibilidade de retrocessos relativos à conquista de direitos, como o direito da autonomia indígena no território, apontou os limites dos princípios solidários da política regional brasileira.

Conforme a reconstrução bilateral na dimensão da infraestrutura pôde sugerir, se os resultados das obras podem levar a leituras que caracterizaram como ambígua ou paradoxal a política externa para a América do Sul, na ação e discurso diplomático não há paradoxos. Houve conciliação na política regional da projeção dos interesses de atores privados brasileiros e das diretrizes Sul-Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O título do trabalho, ‘A política das obras e as obras da política’, sintetiza a conexão que buscou-se demonstrar ao longo da tese a partir da dimensão da infraestrutura: as obras de infraestrutura na América do Sul realizadas por empresas brasileiras foram resultado de uma ação governamental orientada politicamente para tal e, conseqüentemente, a dinâmica política de negociação bilateral e das empresas com os governos nacionais na fase de implementação geraram novos processos com resultados, por vezes conflituosos, no âmbito diplomático.

A dialética dessa dimensão (infraestrutura) possibilitou avaliar a América do Sul como o espaço prioritário da expressão neodesenvolvimentista na política externa brasileira durante os governos Lula. A expansão de setores do capitalismo brasileiro por meio das ações da política regional traz ao centro do debate a articulação de interesses de atores privados nas diretrizes Sul-Sul da política externa brasileira. O subcontinente deve ser entendido não apenas como plataforma de projeção global do Estado brasileiro mas, também como o *locus* possível à expansão do capitalismo brasileiro.

O ativismo do governo em prol da construção de mecanismos que viabilizassem a projeção política e econômica do Brasil por meios multilaterais e bilaterais foi fundamental para a criação de consensos, mobilização de acordos e negociações que beneficiaram atores privados brasileiros, como as empresas de construção civil. O consenso multilateral acerca da infraestrutura foi instrumental ao desenvolvimento do tema por parte do governo brasileiro em âmbito bilateral.

Conforme mencionado, a política regional dos governos Lula buscou de maneira articulada: 1) projetar politicamente o Estado brasileiro na América do Sul por meio dos arranjos de governança regional e 2) projetá-lo economicamente, incorporando os interesses de setores privados brasileiros na lógica integracionista da política regional, manifestada também nas relações bilaterais

A conciliação das diretrizes solidárias da orientação Sul-Sul e dos interesses privados de setores nacionais na política regional, foi balanceada na ação brasileira por meio de iniciativas de integração regional e de cooperação para o desenvolvimento em diversas temáticas.

A reconstrução dos processos políticos das obras realizadas por empresas brasileiras na Bolívia, mostrou que o ativismo diplomático dos governos Lula foi essencial para a atuação das construtoras brasileiras no país. A ação diplomática foi determinante para a mobilização de acordos, protocolos e outros compromissos bilaterais que garantiram a

negociação dos financiamentos brasileiros, e por conseguinte, a adjudicação às empresas brasileiras.

A dimensão da infraestrutura tornou-se prioritária na relação bilateral, Lula e sua equipe internacional viabilizou por meio de acordos, protocolos e outros atos internacionais as obras que foram executadas pelas empresas brasileiras, houve articulação entre os objetivos da integração regional, através dos projetos da IIRSA, com a atuação dos setores privados brasileiros. Conforme alguns analistas apontaram, o momento de maior impasse entre a política de projeção das construtoras por parte do ativismo brasileiro na Bolívia deu-se exatamente no período de maior convergência político-ideológica entre governos dos dois países, Lula e Evo.

A dimensão da infraestrutura na relação bilateral com a Bolívia e o ativismo diplomático projetando a ação dos atores privados, desvelou os limites da estratégia Sul-Sul e do neodesenvolvimentismo na política regional dos governos Lula. A defesa da cooperação para o desenvolvimento, para a redução das desigualdades sociais e a contribuição à economia do país andino por meio das obras de infraestrutura, mostrou-se contraditória nos resultados conforme os episódios de tensionamentos e conflitos sociais ocasionados nos processos de implementação das mesmas. Em alguns casos tais obras contribuíram para o aprofundamento de situações de vulnerabilidade de parcelas sociais já marginalizadas na Bolívia e até mesmo violação aos Direitos Humanos, como no exemplo da estrada prevista para cruzar o território dos TIPNIS.

No que tocou diretamente à dimensão da infraestrutura, o caso do Equador mostrou que o governo brasileiro construiu a importância dessa pauta na agenda bilateral a partir do fortalecimento da mesma em uma perspectiva de integração regional. Essa característica serviu tanto para os momentos de negociação das obras quanto no episódio da expulsão da Odebrecht quando o governo brasileiro afirmou que o não cumprimento da dívida com o BNDES afetaria a integração regional de infraestrutura no subcontinente. O governo equatoriano também utilizou-se da retórica regional em seu discurso ao questionar a validade dos termos do empréstimo do BNDES, atestando que os critérios lesivos do contrato colocavam em ameaça a integração latino-americana.

A análise detalhada do projeto San Francisco mostrou que a dinâmica das empresas brasileiras no Equador envolveu uma complexa rede de interações que sobrepuseram as relações diplomáticas dos países: 1) a relação entre as empresas brasileiras e o governo brasileiro; 2) a relação entre as empresas brasileiras e o governo equatoriano e, finalmente, 3) a relação entre as empresas equatorianas e o BNDES. Tal triangulação impediu uma distinção

clara entre o que foi responsabilidade das empresas e o que envolvia o governo brasileiro, como pôde ser observado na acusação por parte do governo equatoriano de que o governo brasileiro era corresponsável pelas supostas ilicitudes contidas no contrato de engenharia entre a Hidropastaza e a Odebrecht.

A politização das obras no decorrer da implementação dos projetos, mesmo sendo operadas diretamente por entes jurídicos privados dos dois países, foi recurso de barganha utilizado por ambos os governos. No caso equatoriano, Correa utilizou a crise com a Odebrecht para fortalecer-se internamente nas vésperas da votação da constituinte. No caso brasileiro, o governo qualificou as obras como a projeção do empenho do Brasil na integração regional, mesmo quando elas não guardavam nenhuma relação com a última.

As obras realizadas no Equador, e principalmente a partir da análise do caso da Odebrecht na HSF, indicaram que a atuação das empresas brasileiras no país gerou custos diplomáticos não esperados. O governo brasileiro atuou diplomaticamente para solucionar a crise ocasionada por ações de entes privados sob a justificativa de defesa dos interesses nacionais. O episódio da HSF fragilizou a posição e a credibilidade brasileira na América do Sul, uma vez que as condutas questionáveis da Odebrecht foram relacionadas às ações do governo na região. O movimento de questionamento de outros países como o Paraguai e a Bolívia a respeito de suas dívidas com o BNDES pode ser lido como consequência desse episódio.

O discurso diplomático brasileiro que apresentou setores privados como atores da política externa de orientação Sul-Sul implicou em uma corresponsabilização do governo quando as condutas empresariais foram questionadas. O credenciamento desses atores privados nas relações bilaterais, a partir de uma projeção dos mesmos como instrumentos da política bilateral do governo, portanto, resultou em custos a estratégia do país na América do Sul.

O ativismo político bilateral do governo brasileiro no tema deve ser entendido a partir de duas dimensões que subsidiaram a ação diplomática: 1) a arquitetura regional, cujos maiores resultados para a ação brasileira foram a convergência em torno da importância da integração da infraestrutura regional e as possibilidades abertas aos atores brasileiros em decorrência da incapacidade de financiamento e implementação das obras multilateralmente e 2) a arquitetura doméstica de criação de políticas e mecanismos de estímulos e crédito para a exportação de bens, serviços e produtos de empresas de engenharia brasileiras para a América do Sul.

A partir disso, considerou-se que a expansão das empresas de construção civil na Bolívia e no Equador fez parte de um projeto politicamente orientado na política externa regional e não pode ser entendido desvinculado do ativismo governamental bilateral para a negociação das obras. Nesse ponto, atesta-se através dos casos empíricos reconstruídos, que houve determinante participação do governo para que as obras fossem realizadas por empresas brasileiras. O ativismo político, portanto, foi variável condicionante nessas dinâmicas.

Outro tema observado a partir das obras analisadas na tese diz respeito aos impactos sociais, ambientais e econômicos nos países de origem dos projetos financiados pelo governo brasileiro. No caso específico dos TIPNIS o acirramento do conflito, motivado pela obra, entre setores marginalizados da sociedade boliviana e, inclusive, a possibilidade de retrocessos relativos à conquista de direitos, como o direito da autonomia indígena no território, apontou os limites dos princípios solidários da política regional brasileira.

Conforme a reconstrução bilateral na dimensão da infraestrutura pôde sugerir, se os resultados das obras levaram à leituras que caracterizaram como ambígua ou paradoxal a política externa para a América do Sul, na ação diplomática não há paradoxos. Houve conciliação, e pode-se dizer até mesmo indissociabilidade, da projeção dos interesses de atores privados brasileiros e das diretrizes Sul-Sul na política regional brasileira na dimensão da infraestrutura.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, J.A.G. **O intervencionismo na política externa brasileira**. Nueva Sociedad especial em português. Dezembro de 2009.
- ALMEIDA, P. R. **A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação**. Revista Política Externa, v. 20, n. 3, pp. 95-114. 2011
- ALVES, R. M. **A temática financeira na agenda da política externa do governo Lula: o BNDES e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul**. Dissertação defendida no PPGRI-San Tiago Dantas. 2008.
- AMORIM, C. **Notícias do Itamaraty. Entrevista do Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim**, concedida ao jornalista Fred Melo Paiva para o jornal o Estado de São Paulo em 16 de março de 2008. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20080316-41788-spo-230-ali-j4-not>. Acessado em: 15/11/2018.
- _____. **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo, Benvirá, 2013. 168p.
- APELDOORN, B. V. *Geopolitical Strategy and class hegemon: towards a historical materialista foreign policy*. Spectrum Journal of Global Studies Vol.6, No. 1. 2014
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **BNDES e República Boliviana firmam acordo para intensificar exportações de bens e serviços**. 2004. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2004/20040709_not847.html Acessado em: abril de 2018.
- _____. **Consulta a financiamento de exportação pós-embarque - serviços de engenharia**. 2018. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-a-financiamentos-de-exportacao-pos-embarque> Acessado em:10/11/2018.
- BARBOSA, R. **O Dissenso de Washington: notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil – Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Agir. 2011.
- BATISTA,E. **Infraestrutura para desenvolvimento sustentado e integração da América do Sul**. Editora: Expressão e Cultura, 1997.Rio de Janeiro.
- BAUMAN, R. **O BRICS: desafios para o Brasil. 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.
- BERRINGER, T. **Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula**. 2014. 214f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. 2014.

BNDES. 2019. **Como funciona o apoio à exportação**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/exportacao/como-funciona-apoio-exportacao>. Acessado em: 23/01/2019.

BOITO JR., A e BERRINGER, T. **Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma**. In: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013

BRESSER-PEREIRA, L.C. **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. Novembro de 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7726/TD%20274%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acessado em :10/12/2018.

BRICEÑO, J. R. **La UNASUR: Continuum o um nuevo inicio del regionalismo sudamericano?** In: Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010. Laneydi Martinez Alfonso, Haroldo Ramanzini Júnior e Mariana Vazquez (orgs.) n.8, año 2010.

BUGIATO, C.M. **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.

BORGES, F. **As relações do Brasil com os países Amazônicos nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995-2010): possibilidades e problemas do regionalismo aberto**. 2011. Tese de doutorado em Sociologia defendida no Departamento de Pós-Graduação em Sociologia na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAr) da Universidade Estadual Paulista (UNESP).

BURGES, S. W. *Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War* International Relations 2008 SAGE Publications Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, Vol 22(1): 65–84.

CAMPOS, P. P. **O processo de transnacionalização das empreiteiras brasileiras 1969-2010: uma abordagem quantitativa**. Tensões Mundiais. Vol.10, n.18, 19, p.103 – 123. Fortaleza, 2014.

_____. **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, 2012.

CARRA, M. **A importância da Petrobrás nas Relações Bolívia –Brasil (1996 - 2007)**. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais defendida no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFRGS. Porto Alegre, 2008.

CARRA, M.; CEPIK, Marco. **Nacionalização boliviana e desafios da América do Sul: análise de conjuntura**. Observatório político sul-americano, Rio de Janeiro, n. 4, abr. 2006.

CARVALHO, C. **O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante o governo Lula: interface entre os interesses domésticos e a política externa.** I Seminário Nacional de Pós-graduação em Relações Internacionais promovido pela Associação Brasileira de Relações Internacionais, Brasília, 2012.

_____. **A Atuação do BNDES na Integração da América do Sul.** Recife, 2011. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

CEPPI, N. *La política exterior de Bolivia em tiempos de Evo Morales Ayma.* Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, Volume XIV / N° 1 / Janeiro-Junho 2014 / pp. 125-151.

CERQUEIRA, D. F. **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, 2014.

CERVO, A. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático.** Revista Brasileira de Política Internacional, 46 (2): [5-23], 2003.

CIRILLO JUNIOR. **Petrobrás só deixa Equador se for compensada, diz Amorim.** Reportagem do jornal Folha de São Paulo de 08 de outubro de 2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u453860.shtml>. Acessado em: 15/11/2018.

COELHO, A.; SANTOS, V. **Política Externa e Partidos Políticos no Equador em três tempos: redemocratização, crise e realinhamento.** Conexão Política, Teresina v. 6, n. 1, 71 { 93, jan./jun. 2017.

CORDOVEZ, S. A. D. B. *A mi manera...los años de Carondelet.* Universidad Andina Simon Bolivar, sede Equador. Ediciones Abya-Yala. Universidad de Especialidades Espíritu Santo. Quito, 2005.

COUTO, Alessandro Biazzi. **A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infraestrutura na América do Sul.** In: VERDUM, Ricardo (org). Financiamento e Megaprojetos. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Brasília: Inesc, 2008.

CUNHA FILHO, C.M. **A construção do horizonte plurinacional: liberalismo, indianismo e nacional-popular na formação do Estado boliviano.** Tese de Doutorado em Ciência Política defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

CUNHA FILHO, C.M. ; DELGADO, A.T. **Ideologia e pragmatismo: a política externa de Evo Morales.** Revista Tensões Mundiais/World Tensions. s/d. Disponível em: <http://www.tensoesmundiais.net/index.php/tm/article/view/173> Acessado em: 10/12/2018.

DABÉNE, Olivier. 2012. *Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind.* Trabalho apresentado no XXX Congresso Internacional da Latin American Studies Association (LASA). Washington, 23-26 de maio.

DAZZA, S.H.; ITTURALDE, D.O. *La Política Exterior del Ecuador en el Marco del Plan Nacional del Buen Vivir*. RETOS. Revista de Ciencias de la Administración y Economía. Cuenca, Ecuador. 2014.

DELGADO, A.C.T. **The TIPNIS Conflict in Bolivia**. Contexto Internacional, vol. 39(2) May/Aug 2017.

_____. **Guerreiros do Arco-Íris: os caminhos e descaminhos da descolonização na Bolívia no início do século XXI**. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2014

DESIDERÁ, W.A. et al. **Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia**. In: Walter Antonio Desiderá Neto (org.) O Brasil e as novas dimensões da integração regional. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. 508 p.:il mapas.

DUARTE, R. e LIMA, M.R.S. *Politicising financial foreign policy: an analysis of brazilian foreign policy formulation for the financial sector (2003-2015)*. Revista Brasileira de Política Internacional, 60 (1): e005, 2017.

DURÁN-BALLEN, S.A.C. *A mi manera... Los años de Carondelet*. Ediciones Abya Yala. Quito, 2005.

DURAND, F. *Las Multilatinas y la captura corporativa del Estado*. Outubro de 2017, Nueva Sociedad. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/las-multilatinas-y-la-captura-corporativa-del-estado/> Acessado em : abril de 2018.

ERAZO, P.M. *Ecuador:30-S, hubo o no intentogolpista?* BBC.com. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/09/110929_ecuador_aniversario_revuelta_policial.shtml Acessado em: 17/10/2018.

FOLHA DE SÃO PAULO, “**Ex-presidente do Equador renuncia a asilo político**”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69446.shtml> Acessado em: abril de 2018.

_____. **Brasil acompanha crise entre Colômbia, Equador e Venezuela e descarta conflito armado**. Matéria da Folha de São Paulo de 03/03/2018. Disponível em: <https://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2008/03/03/ult4728u8017.jhtm> Acessada em: 15/11/2018.

_____. **FHC viaja amanhã para o Equador**. Reportagem da Folha de São Paulo de 29/09/2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u25215.shtml>. Acessado em: 16/11/2018.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde de São Joaquim Venâncio, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

FUNDAÇÃO Dom Cabral. **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> Acessado em: 01/02/2019.

FUSER, I. **Conflitos e contratos – A Petrobrás, o nacionalismo boliviano e a interdependência do gás natural (2002-2010)**. Tese de Doutorado. São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP. 2011.

G1. **“Rafael Correa acusa Odebrecht de corruptora”**, 27/11/2008. Disponível em: http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL880914-9356,00-CORREA+ACUSA+A+ODEBRECHT+DE+CORRUPTORA.html. Acessado em: abril de 2018.

GAIO, G e PINHEIRO, L. *Cooperation for development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism*. Brazilian Political Science Review. 2014, 8 (2). p.8-30.

GARCIA, M. A. **“A política externa”**. In: JAKOBSEN, K. (org). A nova política externa. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2010.

GARCIA, A. S. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo**. 2012. 413p. Tese (Doutorado). Instituto de Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

GARCÍA, F. *Evo, Mesa y Veltzé piden investigación del caso Odebrecht 03/04/2018*. Página siete. Disponível em: <http://www.paginasiete.bo/economia/2018/4/3/evo-mesa-veltze-piden-investigacion-del-caso-odebrecht-175244.html> Acessado em: abril de 2018.

GARCÍA, O. *Carretera Villa Tunari - San Ignacio Aspectos Técnicos, Económicos y Legales*. Universidad Mayor de San Andres, La Paz. s/d. Disponível em: <http://www.revistasbolivianas.org.bo/pdf/rtid/v6n6/v6n6a02.pdf> Acessado em:10/12/2018.

GINESTET, R. *Proyecto Carretero Corredor Norte: Tramo Rurrenabaque-Riberalta*. In: Casos Paradigmáticos de Inversión del Banco de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) em Sur América. Necesidad y oportunidad para mejorar políticas internas.Fevereiro de 2015. Disponível em: https://www.cedla.org/sites/default/files/casos%20_paradigmaticos_inversion_BNDES_suramerica.pdf Acessado em:14/12/2018.

GIMENEZ, H.M. **Defesa Nacional , Segurança Pública e Relações Internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)**. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da UNB. Brasília, 2015.

_____. **O desenvolvimento da cadeia produtiva da soja na Bolívia e a presença brasileira: uma história comum**. Dissertação de Mestrado defendida no PROLAM-USP. São Paulo, 2010.

GÓMEZ, J; MOLINA, S.*Carretera Villa Tunari San Ignacio de Moxos*.In: Casos Paradigmáticos de inversión del Banco Nacional de Desarrollo económico y Social de BRASIL (BNDES) en Sur América. ASS, AIDA, CDES, CEDLA, CIDOB, DAR, FOCO,

FARN, PODER, IR, ISA. 134 páginas. Lima, 2014. Disponível em: https://www.cedla.org/sites/default/files/casos%20_paradigmaticos_inversion_BNDES_suramerica.pdf Acessado em: 05/09/2018.

GUDYNAS, E. **Estado compensador e novos extrativismos: ambivalências do progressismo sul-americano**. Nueva Sociedad especial em português, 2013.

HAGE, J.A.A. **Bolívia, Brasil e a guerra do gás**. Curitiba, Juruá. 2008.

_____. **Bolívia, Brasil e o Gás Natural: Um Breve Debate**. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, Vol. 2, Nº 1, Janeiro-Junho (2008).

HIRST, M. **A Presença do Brasil na Bolívia: Diálogo Político, Vínculos Econômicos e Cooperação Horizontal**. 1869: textos para discussão. IPEA. 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19859 Acessado em: abril de 2018.

_____. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné-Bissau**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.687).

HONÓRIO, K. S. **O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil**. Dissertação (mestrado pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais) San Tiago Dantas, 2012.

INVERSIÓN de empresas brasileiras em América Latina: Camargo Correa, Odebrecht E Oas. de 2015 elaborado pela Asociación Ambiente y Sociedad (AAS), Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) e o Instituto Brasileiro de análises Sociais e Econômicas (IBASE). Bogotá, D.C, 2015

JARAMILLO, G. **Escenarios Divergentes de la Inserción Ecuatoriana en el Mundo**. Revista CIDOB, Barcelona, Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo CIDOB. 2008.

JARDIM, C. **Ataque às Farc impediu libertação de Betancourt, diz Correa**. Reportagem da BBC Brasil, dia 04 de março de 2008. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080304_equadorbetancourt_cj_ac.shtml Acessado em: 15 de novembro de 2018.

LAFER, C. **“Partidarização da política externa”**. O Estado de S. Paulo, 20/12/2009, Espaço aberto, p. A2. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/347309> Acessado em: abril de 2018.

LAMPREIA, L. F. **O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional**. Rio de Janeiro: Objetiva. 2010

LIMA, M.R.S. **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 Proprio. Vol.39. 2014.

_____. **Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 167-201.2013.

LIMA, M.R.S.; COUTINHO, M.V. **Uma versão estrutural do regionalismo.** In: DINIZ, Eli (org.). Globalização, Estado e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

LIMA, M.R.S; PINHEIRO, L.; MILANI, C.R.S. **Brazil's Foreign Policy and the 'graduation dilemma'.** International Affairs 93: 3 (2017) 585–605; doi: 10.1093/ia/iix078.

LISBOA, M.T. **A Política Externa da Bolívia: temas e grupos de interesse (2006-2014).** Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Porto Alegre, 2015.

LUCE, M. **O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula. (2003-2007).** 136f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MAGALHAES, D.A.M. **A política brasileira de exportação de armas no contexto da revitalização da base industrial de defesa.** Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). São Paulo, 2016.

MAIRA, L. **Dilemas internos y espacios internacionales en el gobierno de Evo Morales.** Revista Nueva Sociedad, n° 209, maio-junho de 2007. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/dilemas-internos-y-espacios-internacionales-en-el-gobierno-de-evo-morales/> Acessado em: 15/10/2018.

MAISONNAVE, F. **Ameaçada na Bolívia, Queiroz Galvão transfere contrato para OAS.** 28/11/2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft112200809.htm> . Acessado em abril de 2018.

MAISONNAVE, F., & Sedeh, V. **Bolívia sequestra bens da Queiroz Galvão no país.** 21/09/2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2109200734.htm> Acessado em: abril de 2018

MALAMUD, A. **Sovereignty is back, integration is out: latin amerivam travails with regional-ism.** In: The State of the Union(s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model. Joaquín Roy (coord.) Miami, 2012.

_____. **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: 1-24.2011.

MANDL, C. **Andrade Gutierrez irá construir e explorar aeroporto no Equador.** Reportagem do jornal Valor Econômico de 13 de abril de 2004. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2004/04/13/ult1913u5872.jhtm>. Acessado em: 22/11/2018.

MARIANO, M.; RAMANZINI, H.J. **As relações com a América do 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.

MARIANO, K.L.P.; RIBEIRO, C.; SUAREZ, A. M. **Percepções governamentais sobre a integração na América do Sul.** Boletim de economia política e internacional n.21.2015

MEDEIROS, M.; TEIXEIRA JUNIOR, A.W.M.; REIS, E.G. **Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul.** Rev. Sociol. Polit., v. 25, n. 61, p. 97-123, mar. 2017.

MEIRA, R. S. **Brasil, Bolívia, Hidrocarbonetos e o processo de integração energética na América do Sul.** Dissertação de Mestrado. Brasília, DF, Brasil: UnB. 2009.

MELLO, F.C. **O Brasil e o multilateralismo contemporâneo.** Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

MESA, C. G. *Camargo Correa. Mi Gobierno y la Carretera Santa Cruz-Puerto Suárez Tramos Roboré-El Carmen y El Carmen-Arroyo Concepción.* Texto de 02 de abril de 2018. Disponível em: <https://carlosdmesa.com/2018/04/02/mi-gobierno-y-la-carretera-santa-cruz-puerto-suarez-tramos-robore-el-carmen-y-el-carmen-arroyo-concepcion/> Acessado em: 12/12/2018.

MINISTÉRIO da Indústria, Comércio Exterior E Serviços (MDIC). 2018. Portal de acesso aos dados de Comércio Exterior Brasileiro. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home> Acessado em: 17/12/2018.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores. **Relações bilaterais com o Estado Plurinacional da Bolívia.** Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4870:estado-plurinacional-da-bolivia&catid=155:fichapa%C3%ADs&Itemid=478&lang=pt-br Acessado em : abril de 2018.

NOVOA, L F. **O Brasil e seu “desdobramento”: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul.** In: Transnacionais Brasileiras: um debate necessário. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

OGLOBO. **Equador e Colômbia chegam a acordo na OEA sem condenar ofensiva militar.** Matéria jornalística realizada no dia 06/03/2008. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/equador-colombia-chegam-acordo-na-oea-sem-condenar-ofensiva-militar-3846631> . Acessado em: 15/11/2018.

OLIVEIRA,C.C (coord.); MONEBHURRUN,N. **As implicações de um investimento brasileiro no setor hidrelétrico equatoriano tiradas da experiência da Odebrecht.**

Casoteca Direito- GV. Procução de Casos 2011. Disponível em:
<https://direitosp.fgv.br/casoteca/implicacoes-de-investimento-brasileiro-setor-hidreletrico-equatoriano-tiradas-experiencia-o> Acessado em:15/11/2018.

PADULA, R. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica**. Tese de doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFRJ. Setembro, 2010.

PECEQUILO, C.S. **A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical**. Rev. Bras. Polít. Int. 51 (2): 136-153 [2008].

PEDROSO, C.S. **Os projetos políticos de Brasil e Venezuela para a América do Sul no século XXI. A UNASUL e a ALBA em uma perspectiva comparada**. 1ª edição. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

PEDROZO, S. **FHC leva 60 empresários em viagem ao Equador**. Reportagem do jornal Diário do Grande ABC de 13 de julho de 1999. Disponível em:
<https://www.dgabc.com.br/Noticia/299287/fhc-leva-60-empresarios-em-viagem-para-peru-e-equador>. Acessado em: 16 de novembro de 2011.

POMEROY, M. ; WAISBICH, L. **Boa vizinhança? Relações Brasil-Bolívia e os desafios de uma parceria assimétrica**. Observatório Brasil e o Sul. Perspectivas do território, n.2, Maio de 2015.

RIGGIROZZI, P. e TUSSIE, D. *A global conversation: rethinking IPE in post-hegemonic scenarios*. CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, vol. 37, no 3, september/december 2015, p. 1041-1068.

_____. *The Rise of Pos-Hegemonic Regionalism*. The Case of Latin America. United Nations University Series on Regionalism vol.4 .Editora Springer, 2014.

RÌOS, S. P.; VEIGA, P.M. **Economia Política da Política comercial brasileira. 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.

SARAIVA, M. G. **Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro**. Carta Internacional, Vol. 8, n. 1, jan.-jun. 2013 [p. 3 a 21].

_____. *Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur*. Rev. Bras. Polít. Int. 53 (special edition): 151-168 [2010].

_____. **A América do Sul na política externa do governo Lula: ideias e mudanças**. IN: FREIXO, Adriano et al.(orgs). A política externa brasileira na era Lula. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

SÁNCHEZ, L.E. *Claves para comprender la política exterior reciente de Ecuador*. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 6. No. 12. Julio-Diciembre 2011.

SENNES, R. **Brasil na América do Sul: internacionalização da economia, acordos seletivos e a estratégia de Hub-And-Spokes**. Revista tempo do mundo, v.2, n.3, dezembro de 2010.

SENNES, R. ; MENDES, R. **Políticas públicas e multinacionais brasileiras**. In: ALMEIDA; RAMSEY (orgs.). A ascensão das multinacionais brasileiras. O grande salto de pesos-pesados regionais a verdadeiras multinacionais. Rio de Janeiro:Elsevier; Belo Horizonte: Fundação Dom Cabral, 2009.

_____. SENNES,Ricardo e MENDES, Ricardo. **Projeto América do Sul:serviços de logística, IIRSA e Integração regional**. Relatório Final.São Paulo, Junho de 2008.CINDES.Disponível em:
<http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=7&view=finish&cid=239&catid=23> Acesso: 15/11/2018.

SENRA, A.B.; FERREIRA, L.B.; MACHADO,M.C.C.; MENESES NETO, T. **O fideicomisso como facilitador do crédito na América do Sul**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 25, p. 175-214, mar. 2007.

SEVERGNINI, N.V.B. *Democracia e Integración en América Del Sur: La acción de la UNASUR en las crisis político-institucionales de Bolivia (2008) y Ecuador (2010)*. Dissertação (Relações Internacionais) defendida no PPGRI San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e Puc-SP). São Paulo, 2017.

SOUZA, A. M. **O expansionismo nos governos Lula e no BNDES**. In: Meridiano 47 vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010.

SPEKTOR, M. **Ideias de ativismo regional:a transformação das leituras brasileiras da região**.Revista Brasileira de Política Internacional.vol 53, n.1.2010

STEFANONI, P. *Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales*. Nueva Sociedad, n. 209, mayo-jun. 2007. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/siete-preguntas-y-siete-respuestas-sobre-la-bolivia-de-evo-morales/> Acessado em:14/12/2018.

SCHUTTE, G. R. **Neodesenvolvimentismo e a busca de uma nova inserção internacional**. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. V.1, n.2, Jul-Dez 2012.

TUSSIE, D.; DESIDERA, W.N. **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.

UCHOA, R. **Empresas brasileiras no meio de disputa política no Equador**. Matéria do jornal Valor Econômico de 22/06/2007. Disponível em :
<http://riosvivos.org.br/a/Noticia/Empresas+brasileiras+no+meio+de+disputa+politica+no+Equador/10719> Acessado em: 23/11/2018.

VASCONCELLOS, P.M.C. **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.

VERDUM, R. Brasil, *BNDES y proyectos de inversión con implicancias em la Amazonía*. Lima, 2013. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/280317220_Brasil_BNDES_y_proyectos_de_inversio_n_con_implicancias_en_la_Amazonia Acessado em:14/12/2018.

VIANA, J. P. **Política Externa Equatoriana: o governo Rafael Correa e a busca por autonomia**. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais defendida no Programa de Pós- Graduação em Relações Internacionais da UFSC. Florianópolis, 2014.

VIGEVANI, T. e RAMANZINI, H. **Autonomia, integração regional e a política externa brasileira: Mercosul e Unasul**. IN: A nova política externa brasileira: balanços e perspectivas. São Paulo: Instituto de Estudos Contemporâneos e Cooperação Internacional. 2013.

VIGEVANI, T. CEPALUNI, G. **A política externa brasileira: busca de autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

_____. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

VILLENEGAS, P. *El objetivo del gobierno: liquidar las TCOs para entregarlos a las petroleras transnacionales*. In: Dossier TIPNIS sin caratulas. Centro de Documentación e Información Bolívia (CEDIB). 2017. Disponível em: <https://cedib.org/wp-content/uploads/2018/08/DossierTIPNIS-sin-caratulas.pdf> Acessado em:14/12/2018.

ZAMIN, A. **Um acontecimento: três jornais**. Intercom – RBCC. São Paulo, v.36, n.1, p-61-80. 2013.

ZIBECHI, R. *Brasil potencia – en la integracion regional y um nuevo imperialismo*. Bogotá: Ediciones desde abajo, 2012.

ACORDO entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para a construção de uma ponte sobre o Rio Acre, nas proximidades das cidades de Brasiléia e Cobja, de 28 de abril de 2003. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/4964> Acessado em: 11/11/2018.

ACORDO entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para a Construção de uma Ponte Internacional sobre o Igarapé Rapirã entre as Cidades de Plácido de Castro e Montevideo, 17 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/6006> Acessado em 10/12/2018.

ACORDO entre a República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para a construção de uma ponte sobre o Rio Mamoré entre as cidades de Guajará-Mirim e Guayaramerín”, 18 de fevereiro de 2008. Disponível: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/5753> Acessado em: 12/12/2018.

DECLARAÇÃO de Riberalta a Infraestrutura como eixo da integração bilateral, 18 de julho de 2018. Disponível em: [file:///C:/Users/Karen/Downloads/Bol%C3%ADvia%20-%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20-%20Integra%C3%A7%C3%A3o%20Bilateral%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Karen/Downloads/Bol%C3%ADvia%20-%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20-%20Integra%C3%A7%C3%A3o%20Bilateral%20(2).pdf) Acessado em:05/11/2018.

DECRETO Legislativo n.497/09, de 17 de julho de 2009. Disponível em : <https://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=539493>. Acessado em:11/12/2018

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: abril de 2018.

DISCURSO do Presidente Luiz Inacio Lula Da Silva, na cerimônia de assinatura de acordo Riberalta-Bolívia, 18 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/18-07-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-assinatura-de-acordo> Acessado em: 14/12/2018.

DISCURSO do Presidente Luiz Inacio Lula Da Silva, por ocasião do encontro bilateral com o presidente da Bolívia, Evo Morales – Ladário 15 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/11143-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-de-encontro-bilateral-com-o-presidente-da-bolivia-evo-morales-ladario-15-de-janeiro-de-2009> Acessado em: 12/12/2018.

MEMORANDUM de entendimento para a promoção do Comércio e Investimento entre e governo ea República Federativa do Brasil e o governo da República da Bolívia (18 de novembro de 2003). Disponível em: <http://www.investexportbrasil.gov.br/sites/default/files/publicacoes/PSCI/PSCIMemoBolivia.pdf> Acessado em:14/11/2018.

POLÍTICA Externa. Balanço da Política Externa do governos Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). s/d. Disponível em:

https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.1_Politica_Externa.pdf Acessado em:15/11/2018.

RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2003a. Número 92, 1º semestre de 2003.

Disponível em:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N92_1Sem_2003.pdf Acessado em:15/11/2018.

RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2003b. Número 93, 2º semestre de 2003.

Disponível em:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N93_2Sem_2003.pdf Acessado em: 14/07/2018.

RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2004a. Número 94, 1o semestre de 2004.

Disponível em:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N94_1Sem_2004.pdf Acessado em: 15/12/2018.

RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2004b. Número 95, 2o semestre de 2004.

Disponível:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N95_2Sem_2004.pdf Acessado em: 15/12/2018.

RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2005a. Número 96, 1o semestre de 2005.

Disponível:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N96_1Sem_2005.pdf Acessado em: 15/12/2018

RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2005b. Número 97, 2o semestre de 2005.

Disponível:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N97_2Sem_2005.pdf Acessado em: 15/12/2018

RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2006a. Número 98, 1o semestre de 2006.

Disponível:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N98_1Sem_2005.pdf Acessado em: 15/12/2018

RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2006b. Número 99, 2o semestre de 2006.

Disponível:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N97_2Sem_2005.pdf Acessado em: 15/12/2018

RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2007a. Número 100, 1o semestre de 2007.

Disponível:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N100_1Sem_2007.pdf Acessado em: 15/12/2018

RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2007b. Número 101, 2o semestre de 2007.

Disponível:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N101_2Sem_2007.pdf Acessado em: 15/12/2018

RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2008a. Número 102, 1o semestre de 2008.

Disponível:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N102_1Sem_2008.pdf Acessado em: 15/12/2018

RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2008b. Número 103, 2o semestre de 2008.

Disponível:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N103_2Sem_2008.pdf Acessado em: 15/12/2018

RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2009a. Número 104, 1o semestre de 2009.

Disponível:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N104_1Sem_2009.pdf Acessado em: 15/12/2018

RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2009b. Número 105, 2o semestre de 2009.

Disponível:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N105_2Sem_2009.pdf Acessado em: 15/12/2018

RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2010a. Número 106, 1o semestre de 2010.

Disponível:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N106_1Sem_2010.pdf Acessado em: 15/12/2018

RESENHA de Política Exterior Do Brasil, 2010b. Número 107, 2o semestre de 2010.

Disponível:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N107_2Sem_2010.pdf Acessado em: 15/12/2018

PROTOCOLO de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Bolívia sobre cooperação técnica em transporte rodoviário no âmbito do projeto Hacia el Norte, de 18 de fevereiro de 2008. Disponível em:

<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/5760> Acessado em: 14/12/2018

PROTOCOLO entre a República Federativa do Brasil e o Estado Plurinacional da Bolívia sobre o financiamento do projeto da Rodovia Villa Tunari – San Ignacio Moxos, agosto de 2009. Disponível em : <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/6475>.

Acessada em: 17/12/2018.

BOLIVIA: Nacionalización de hidrocarburos “Héroes del Chaco”, DS N° 28701, 1 de mayo de 2006. Disponible em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28701.xhtml> Acessado em:12/12/2018.

DECRETO Supremo N° 25134, 21 de agosto de 1998. Disponible em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-25134.xhtml>. Acessado em: 15/12/2018.

DECRETO Supremo No 27693 del 20 Agosto 2004. Se instruye al SNC, que licite alas obras de construcción de la carretera pavimentada del tramo Roboré – Puerto Suárez. Disponible: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-27693-del-20-agosto-2004/>. Acessado em :12/12/2018.

DECRETO Supremo No 27794 del 15 Octubre 2004. Se instruye al SNC licitar y suscribir el contrato para la Construcción y Supervisión del tramo caminero Roboré -Puerto Suárez. Disponible em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-27794-del-15-octubre-2004/>. Acessado em:12/12/2018.

DECRETO Supremo N° 27982, 18 de enero de 2005. Disponible em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-27982.xhtml> Acessado em:12/12/2018.

DECRETO Supremo N° 28278, de 08 de agosto de 2005. Disponible em: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/descargar/25783> Acessado em :12/12/2018.

DECRETO Supremo N° 27997, 1 de febrero de 2005. Disponible:<https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-27997.xhtml>Acessado em 12/12/2018.

DECRETO Supremo No 28277 del 08 Agosto 2005 . Autorizar al Servicio Nacional de Caminos – SNC realizar la invitación directa y la licitación para el tramo carretero El Carmen – Arroyo Concepción. Disponible em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-28277-del-08-agosto-2005/>. Acessado em 12/12/2018.

DECRETO Supremo N° 28278, 8 de agosto de 2005. Disponible em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28278.xhtml> Acessado em 12/12/2018.

DECRETO Supremo No 28497 del 10 Diciembre 2005 .Se autoriza al Ministro de Hacienda suscribir con la CAF, el Contrato de Préstamo por Sus. 180.000.000.-(CIENTO OCHENTA MILLONES 00/100 DE DOLARES AMERICANOS), (Proyecto “Corredor de Integración Vial Santa Cruz -Puerto Suárez, tramos Roboré – El Carmen – Arroyo Concepción”). Disponible em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-28497-del-10-diciembre-2005/> Acessado em:12/12/2018.

DECRETO Supremo No 28506 del 10 Diciembre 2005 .Reglamentar la Ley No 3187 de 30 de septiembre de 2005, autorizando al SNC proceder con la contratación para la construcción y supervisión del tramo carretero Roboré – El Carmen. Disponible em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-28506-del-10-diciembre-2005/> Acessado em: 12/12/2018

DECRETO Supremo No 28507 del 10 Diciembre 2005. *Reglamentar la Ley No 3187 de 30 de septiembre de 2005, autorizando al SNC proceder con la contratación para la construcción y supervisión del tramo carretero El Carmen – Arroyo Concepción.*

Disponível em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-28507-del-10-diciembre-2005/> Acessado em: 12/12/2018

DECRETO Supremo No 0006 del 13 Febrero 2009 . *Autoriza al Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda y a la Administradora Boliviana de Carreteras, iniciar el proceso de contratación, bajo la modalidad de licitación pública, de empresas constructoras y proveedoras de bienes y servicios de nacionalidad brasileñas, necesarias para la ejecución del proyecto de construcción de la carretera “Hacia el Norte”, en sus Tramos 1: Rurrenabaque-Santa Rosa-Australia-EI Chorro y Tramo 2: El Chorro-Riberalta.*

Disponível em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-0006-del-13-febrero-2009/> Acessado em: 14/12/2018

DECRETO Supremo N° 26157, 12 DE ABRIL DE 2001. Disponível em :
<https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-26157.xhtml> Acessado em 15/12/2018.

DECRETO Supremo N° 27260, 28 de noviembre de 2003. Disponível em:
<https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-27260.xhtml> Acessado em 15/12/2018
Instituto Boliviano de Comércio Exterior (IBCE) 2016. Estadísticas de Bolívia, cifras del comercio exterior. Disponível em: <http://ibce.org.bo/informacion-estadisticas-bolivia.php>
Acessado em: 15/12/2018.

DECRETO Supremo N° 29275, 13 de septiembre de 2007. Disponível em:
<https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-29275.xhtml>. Acessado em:15/12/2018.

DECRETO Presidencial N° 29515, 12 de abril de 2008. Disponível em:
<https://www.lexivox.org/norms/BO-DP-29515.xhtml> Acessado em:15/12/2018

DECRETO Supremo N° 28623, 3 de marzo de 2006. Disponível em:
<https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28623.xhtml> Acessado em: 17/12/2018.

DECRETO Supremo N° 28708, 10 de mayo de 2006. Disponível em:
<https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28708.xhtml> Acessado em:18/12/2018.

LEY N° 3187, 30 de septiembre de 2005. Disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-3187.html> Acessado em: 12/12/2018.

LEY No. 1788 del 16 de Septiembre de 1997. Ley de Organización del Poder Ejecutivo.
Disponível em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-1788-del-16-septiembre-1997/>
Acessado em: 15/12/2018.

LEY de Organización del Poder Ejecutivo, 16 de setembro de 1997. Disponível em:
<https://www.lexivox.org/norms/BO-L-1788.html>. Acessado em:15/12/2018.

LEY N° 3506, 27 de octubre de 2006. Disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-3506.html>. Acessado em:15/12/2018.

LEY N° 3507, 27 de octubre de 2006. Disponible: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-3507.html>. Consultado em: 15/12/2018.

LEY No 3058. Ley de Hidrocarburos (17/05/2005). Disponible em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-3058-del-17-mayo-2005/>. Consultado em: 09/12/2018.

LEY No 1105 del 22 de Septiembre de 1989 .Declárase de prioridad nacional la construcción de la carretera Santa Cruz de la Sierra Puerto Suarez. Disponible em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-1105-del-22-septiembre-1989/>. Consultado em: 12/12/2018.

LEY No 3937 del 03 Octubre 2008. Aprueba el Protocolo entre la República de Bolivia y la República Federativa del Brasil, sobre el financiamiento del Proyecto de la Carretera “Hacia el Norte”, suscrito el 18 de julio de 2008 en la ciudad de Riberalta – Beni, por la suma de hasta \$us 230.000.000. Disponible em: <https://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-3937-del-03-octubre-2008> Consultado: 14/12/2018.

LEY No 1670 del 31 Octubre 1995. Ley de Banco Central de Bolivia. Disponible em: <https://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-1670-del-31-octubre-1995>. Consultado em: 14/12/2018.

LEY N° 2491, 18 de julio de 2003. Disponible em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-2491.html> Consultado em: 15/12/2018.

LEY No 718 del 06 de Agosto de 2015. Aprueba el Convenio Crédito Preferencial al Comprador, suscrito entre el Estado de Plurinacional de Bolivia y el Banco de China de Exportaciones – Importaciones – EXIMBANK, en fecha 30 de junio de 2015, por un monto de hasta US\$492.400,000, para el financiamiento del “Proyecto Carretera Rurrenabaque – Riberalta”. Disponible em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-no-718-del-06-de-agosto-de-2015/>. Consultado em: 14/12/2018.

LEY N° 3247, 25 de noviembre de 2005. Disponible em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-3247.xhtml> Consultado em 17/12/2018.

LEY N° 3627, 13 de abril de 2007. Disponible em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-3627.xhtml>. Consultado em: 18/12/2018.

LEY No 005 del 07 Abril 2010. Ley de aprobación del Protocolo entre el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Federativa del Brasil, sobre el financiamiento del Proyecto de la carretera “Villa Tunari – San Ignacio de Moxos”. Disponible em : <https://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-005-del-07-abril-2010> Consultado em: 17/12/2018.

LEY N° 112, 7 de mayo de 2011. Disponible em : <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N112.xhtml> Consultado em: 17/12/2018

LEY N° 180, 24 de octubre de 2011. LEY DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO INDÍGENA Y PARQUE NACIONAL ISIBORO SÉCURE - TIPNIS . Disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N180.xhtml>. Acessado em: 17/12/2018.

LEY N° 222. LEY DE CONSULTA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL TIPNIS, 10 de febrero de 2012. Disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N222.xhtml> Acessado em: 17/12/2018.

LICITACIÓN Pública Internacional N° 010/2010. Disponível em: <https://docplayer.es/45972117-Administradora-boliviana-de-carreteras-documento-base-de-contratacion-modalidad-llave-en-mano.html> Acessado em: 14/12/2018

PLAN Nacional de Desarrollo “Bolivia digna, soberana, productiva y democratica para vivir bien. Lineamientos Estrategicos (2006-2011). Disponível em: <http://www.ademaf.gob.bo/normas/ds29272.pdf> Acessado em: 11/12/2018.

DECRETO presidencial N.258-A , de 29 de marzo de 2000.Disponível em:
<https://www.derechoecuador.com/registro-oficial/2000/04/registro-oficial-6-de-abril-del-2000>
 Acessado em:15/11/2018.

DECRETO presidencial N.1954 , de 4 de octubre de 2001.Disponível em:
http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2086
 Acessado em :15/11/2018.

DECRETO presidencial N.2815 , de 5 de julio de 2002.Disponível em:
<https://derechoecuador.com/registro-oficial/2002/07/registro-oficial-10-de-julio-del-2002#anchor608783> Acessado em:15/11/2018.

DECRETO presidencial N.1348, de 23 de septiembre de 2008. Disponível em:
<https://www.comunicacion.gob.ec/decreto-1348/> Acessado em:15/11/2018.

EXAMEN Especial de Ingeniería al proyecto hidroeléctrico San Francisco, a cargo del Consejo Nacional de Electricidad, CONELEC. Controladoría General del Estado, Ecuador 2007. OLIVEIRA,C.C (coord.); MONEBHURRUN,N. As implicações de um investimento brasileiro no setor hidrelétrico equatoriano tiradas da experiência da Odebrecht. Casoteca Direito- GV. Procução de Casos 2011.Disponível em:
<https://direitosp.fgv.br/casoteca/implicacoes-de-investimento-brasileiro-setor-hidreletrico-equatoriano-tiradas-experiencia-o> Acessado em:15/11/2018.

EXAMEN Especial de Ingeniería practicado al proceso de contratación del proyecto hidroeléctrico San Francisco, a cargo del Consejo Nacional de Electricidad, CONELEC. Controladoría General del Estado, Ecuador. 2003.OLIVEIRA,C.C (coord.); MONEBHURRUN,N. As implicações de um investimento brasileiro no setor hidrelétrico equatoriano tiradas da experiência da Odebrecht. Casoteca Direito- GV. Procução de Casos 2011.Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/casoteca/implicacoes-de-investimento-brasileiro-setor-hidreletrico-equatoriano-tiradas-experiencia-o> Acessado em:15/11/2018.

EXAMEN Especial de Ingeniería practicado al proceso de contratación del proyecto hidroeléctrico San Francisco, ejecutado por la concesionaria Hidropastaza S.A, a cargo del Consejo Nacional de Electricidad, CONELEC. Controladoría General del Estado, Ecuador. 2004.OLIVEIRA,C.C (coord.); MONEBHURRUN,N. As implicações de um investimento brasileiro no setor hidrelétrico equatoriano tiradas da experiência da Odebrecht. Casoteca Direito- GV. Procução de Casos 2011.Disponível em:
<https://direitosp.fgv.br/casoteca/implicacoes-de-investimento-brasileiro-setor-hidreletrico-equatoriano-tiradas-experiencia-o> Acessado em:15/11/2018.

EXAMEN Especial de Ingeniería a los daños provocados al sistema de enfriamiento y em los filtros de agua y evaluación de los daños que ocasionaron la paralización de la central hidroeléctrica San Francisco , a cargo de la compañía Hidropastaza S.A. 2008. . **Controladoría General del Estado, Ecuador.** OLIVEIRA,C.C (coord.); MONEBHURRUN,N. As implicações de um investimento brasileiro no setor hidrelétrico equatoriano tiradas da experiência da Odebrecht. Casoteca Direito- GV. Procução de Casos 2011.Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/casoteca/implicacoes-de-investimento-brasileiro-setor-hidreletrico-equatoriano-tiradas-experiencia-o> Acessado em:15/11/2018.

INFORMATIVO de Síntesis Legal y Económico.Creación de la empresa Hidropastaza S.A In: OLIVEIRA,C.C (coord.); MONEBHURRUN,N. As implicações de um investimento brasileiro no setor hidrelétrico equatoriano tiradas da experiência da Odebrecht. Casoteca Direito- GV. Procução de Casos 2011.Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/casoteca/implicacoes-de-investimento-brasileiro-setor-hidreletrico-equatoriano-tiradas-experiencia-o> Acessado em:15/11/2018.

INFORME Final de La Auditoría Integral de la Deuda Ecuatoriana. Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público. Ministerio de Economía e Finanzas. Setembro de 2008, Quito, Equador. Disponível em: <http://www.cadtm.org/Informe-final-de-la-Auditoria> Acessado em: 18/11/2018.

LEY de Regimen del Sector Electrico, Octubre de 1996. In: OLIVEIRA,C.C (coord.); MONEBHURRUN,N. As implicações de um investimento brasileiro no setor hidrelétrico equatoriano tiradas da experiência da Odebrecht. Casoteca Direito- GV. Procução de Casos 2011.Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/casoteca/implicacoes-de-investimento-brasileiro-setor-hidreletrico-equatoriano-tiradas-experiencia-o> Acessado em:15/11/2018.

PLAN Maestro de Electrificación 2009-2020.2009. Disponível em: <http://www.regulacioneolica.gob.ec/plan-maestro-de-electrificacion-2009-2020/> Acessado em: 29/11/2018.

PLAN Nacional de Política Exterior 2006-2020 (PLANEX). Disponível em: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/05/planex_2020.pdf. Acessado em: 10/11/2018.

PLAN Nacional de Desarrollo 2007-2010. Política Exterior. Disponível em: <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2007-2010/> Acessado em: 09/12/2018.

REGISTRO Oficial Organo del Gobierno del Ecuador.2010. In: OLIVEIRA,C.C (coord.); MONEBHURRUN,N. As implicações de um investimento brasileiro no setor hidrelétrico equatoriano tiradas da experiência da Odebrecht. Casoteca Direito- GV. Procução de Casos 2011. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/casoteca/implicacoes-de-investimento-brasileiro-setor-hidreletrico-equatoriano-tiradas-experiencia-o> Acessado em:15/11/2018.

REGLAMENTO General de la Ley del Sector Electrico, diciembre de 1996. OLIVEIRA,C.C (coord.); MONEBHURRUN,N. As implicações de um investimento brasileiro no setor hidrelétrico equatoriano tiradas da experiência da Odebrecht. Casoteca Direito- GV. Procução de Casos 2011.Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/casoteca/implicacoes-de-investimento-brasileiro-setor-hidreletrico-equatoriano-tiradas-experiencia-o> Acessado em:15/11/2018.

RESOLUCION N.047 2001-TC. Tribunal Constitucional do Equador. In: OLIVEIRA,C.C (coord.); MONEBHURRUN,N. As implicações de um investimento brasileiro no setor hidrelétrico equatoriano tiradas da experiência da Odebrecht. Casoteca Direito- GV. Procução de Casos 2011. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/casoteca/implicacoes-de-investimento-brasileiro-setor-hidreletrico-equatoriano-tiradas-experiencia-o> Acessado em:15/11/2018.

VIABILIDAD Técnica De Los Proyectos. Hidropastaza S.A. In: In: OLIVEIRA,C.C (coord.); MONEBHURRUN,N. As implicações de um investimento brasileiro no setor hidrelétrico equatoriano tiradas da experiência da Odebrecht. Casoteca Direito- GV. Procução de Casos 2011. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/casoteca/implicacoes-de-investimento-brasileiro-setor-hidreletrico-equatoriano-tiradas-experiencia-o> Acessado em:15/11/2018